

Identificaciones policiales imparciales y eficaces

INFORME TÉCNICO

Identificación de personas en vía/lugar públicos

38753

Fecha		Hora de inicio de la parada	
Lugar de la parada			
Apellidos		Sexo: <input type="checkbox"/> Mujer <input type="checkbox"/> Hombre <input type="checkbox"/>	
Nombre		Num.	
D.O.		Fecha nacimiento	
Nacionalidad			
Población de nacimiento		País	
Provincia			
Hijo de			
Domicilio		Localidad	
Nº		Teléfono	
Profesión			
Motivo de la identificación			
Observaciones sobre la investigación			
Se procede a registro personal: <input checked="" type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Es probable el registro			
Objetivo investigativo			
Otras datos de interés			
Motivos razonables		Motivos	
Se formula denuncia: <input checked="" type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Normativa denuncia			
Antecedentes			
Actuación			
Fecha parate			
Hora del final de la parada			

Lecciones sobre la reforma en cinco servicios policiales españoles



OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS



Plataforma por la Gestión Policial de la Diversidad

Identificaciones policiales imparciales y eficaces

Lecciones sobre la reforma
en cinco servicios policiales españoles

Informe técnico

Identificaciones policiales imparciales y eficaces

Lecciones sobre la reforma
en cinco servicios policiales españoles

Informe técnico

Open Society Justice Initiative
y
Plataforma por la Gestión Policial de la Diversidad



OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS



Plataforma por la Gestión Policial de la Diversidad

Copyright © 2015 Open Society Foundations.

Esta publicación está disponible como un PDF del sitio web de Open Society Foundations bajo una licencia Creative Commons que permite la copia y la distribución de la publicación, sólo en su integridad, siempre que se atribuya a Open Society Foundations y se use con fines educativos o de políticas públicas no comerciales. Las fotografías no pueden utilizarse independientemente de la publicación.

ISBN: 978-1-940983-45-5

Publicado por:
Open Society Foundations
224 West 57th Street
New York, New York 10019 USA
www.opensocietyfoundations.org

Para más información ponerse en contacto con:

Rachel Neild
Asesora principal
Programa de justicia criminal
rachel.neild@opensocietyfoundations.org

o con:

Plataforma por la Gestión Policial de la Diversidad
www.gestionpolicialdiversidad.org
portavoz@gestionpolicialdiversidad.org

Fotografía de portada: gentileza de la Policía Local de Fuenlabrada | Autor: Agustín Constante

Diseño de portada de Judit Kovács | Createch Ltd.

Maqueta e impresión de Createch Ltd.

Índice

Agradecimientos	7
Resumen ejecutivo y recomendaciones	9
1. Reforma de las prácticas policiales de identificación y registro en España	15
2. El impacto de las reformas en la práctica policial	21
3. La experiencia de la introducción de las reformas	33
4. Conclusiones	49
Apéndices	
Apéndice A: Metodología y glosario de términos	51
Apéndice B: Muestras de formularios de identificación	57
Notas	63

Agradecimientos

Este informe es una publicación conjunta de la Plataforma por la Gestión Policial de la Diversidad (PGPD) y Open Society Justice Initiative. Fue escrito por el profesor Joel Miller, de la Rutgers University, a partir de una evaluación del Programa para la Identificación Policial Eficaz (PIPE), dirigido por Elisa García España y Lorea Arenas García, de la Escuela de criminología de la Universidad de Málaga, con diseño y asistencia técnica de Joel Miller. Rachel Neild, Marc Krupanski y David Berry, de la Open Society Justice Initiative, así como José Francisco Cano de la Vega y David Martín Abánades, de la Unión Nacional de Jefes y Directivos de Policía Local (Unijepol), revisaron este informe.

Este informe aspira a ser una guía para responsables policiales, autoridades y juristas interesados en las innovaciones operativas, incluida la reforma de las normativas, la recogida de datos y la implicación en la comunidad, con el fin de promover relaciones positivas policía-comunidad así como la eficacia de las prácticas policiales. Estamos profundamente en deuda con aquellos que se han asociado con nosotros en este esfuerzo. Muchos individuos y organizaciones han contribuido a hacer posible este trabajo gracias a los proyectos STEPSS y PIPE. No podemos recordar a todos en estas líneas, pero queremos agradecer a las policías locales de Castellón, Pedrezuela, Fuenlabrada y Girona, así como a los Mossos d'Esquadra (Policía Autónoma de Cataluña), por su disposición a experimentar y asumir estos importantes proyectos piloto y compartir los resultados –no sólo para su uso dentro de sus propias instituciones–, sino también como modelo para otras*.

* Por problemas de tiempo no ha sido posible revisar adecuadamente el lenguaje de este informe, para garantizar que sea inclusivo en cuanto al tratamiento del género. Por ello, recordamos a las personas que lo lean que el masculino genérico que se utiliza en el texto deberá entenderse siempre como referido a hombres y mujeres. Pedimos disculpas por esta carencia.

Los esfuerzos de estos servicios ofrecen buenas prácticas, lecciones y modelos para otras instituciones policiales, tanto fuera como dentro de España, que estén interesadas en adoptar métodos innovadores y comprobados para mejorar su profesionalidad.

Open Society Justice Initiative asume toda la responsabilidad de la versión final de este informe, incluidos eventuales errores o representaciones engañosas.

Resumen ejecutivo y recomendaciones

Una serie de resultados señalan que los servicios policiales españoles, tanto de ámbito nacional, como de ámbito autonómico o local llevan a cabo identificaciones basadas en perfiles étnicos. Las identificaciones basadas en perfiles étnicos tienen lugar cuando la policía se centra desproporcionadamente en determinadas personas en razón de su origen racial, étnico, religioso o nacional, ya sea éste real o aparente, en lugar de hacerlo en motivos de sospecha objetivos y razonables. Pero la policía española no es la única: las identificaciones basadas en perfiles étnicos son habituales en toda Europa occidental y, a decir verdad, en buena parte del mundo.

Las identificaciones basadas en perfiles étnicos han demostrado su ineficacia en la lucha contra la delincuencia y tienen considerables impactos negativos sobre los individuos y los distintos colectivos. La práctica genera desconfianza hacia la policía y merma su legitimidad, lo que reduce la cooperación social con la policía, haciendo más difícil el mantenimiento de la seguridad, con impactos consecuentes en la seguridad ciudadana. Reconociendo estos problemas, un pequeño grupo de servicios policiales españoles experimentaron con nuevas prácticas para supervisar y abordar las identificaciones basadas en perfiles étnicos, intentando mejorar tanto la imparcialidad como la eficacia de su trabajo.

Este informe detalla y analiza cinco proyectos piloto desarrollados en España que han intentado reducir las identificaciones basadas en perfiles étnicos para mejorar las relaciones entre la policía y los distintos colectivos y aumentar la eficacia y la imparcialidad en el mantenimiento de la seguridad ciudadana. Estos esfuerzos confirman que la imparcialidad y la eficacia no son valores contradictorios –pese a los argumentos que sostienen que en ocasiones la imparcialidad debe ser una consideración de segundo

orden en beneficio de la eficacia operativa—, sino que sientan las bases de lo que ha de ser un servicio policial moderno y profesional.

Las identificaciones basadas en perfiles étnicos tienen lugar en el control policial de minorías étnicas y comunidades inmigrantes, cuando los agentes que patrullan en la calle pueden tener poca experiencia personal o puntos de vista sesgados, acerca de los colectivos con los que trabajan; cuando pueden llegar a creer que su tasa de conductas delictivas es alta; y cuando se enfrentan a presiones políticas y públicas para ser duros con los colectivos que suelen ser catalogados como una amenaza por la sociedad mayoritaria.

Cinco servicios policiales españoles, en colaboración con organizaciones de la sociedad civil y de la policía, aplicaron una serie de reformas. Los proyectos se centraron en el uso de las diligencias de identificación y registro porque en el ejercicio de esas diligencias se produce el mayor número de actuaciones basadas en perfiles étnicos. Los dos programas piloto fueron *Strategies for Effective Police Stop and Search (STEPSS*, en castellano: *Estrategias para Identificaciones y Registros Eficaces*) y el Programa para la Identificación Policial Eficaz (PIPE). STEPSS fue aplicado en 2007–2008 en tres organizaciones policiales, mientras que PIPE fue introducido desde 2012–2013 en dos cuerpos más.

En términos generales, las reformas emprendidas por las cinco agencias fueron fructíferas:

- *Las reformas están asociadas con una reducción en las tasas de identificaciones, porque los agentes se volvieron más selectivos en su uso de estas tácticas.* En la mayoría de los lugares, el número de identificaciones y registros descendió durante los seis meses del proyecto piloto. Asimismo, en Castellón, la única sede en la que los datos estaban disponibles antes del estudio piloto, el número de controles fue más bajo durante el piloto que durante el año precedente.
- *Las reformas están asociadas con una reducción en los niveles de desproporcionalidad en las identificaciones, lo que sugiere reducciones en el uso de los perfiles étnicos por parte de la policía.* En la mayoría de los lugares, la tasa de desproporcionalidad descendió durante el periodo piloto. En Castellón, donde los datos estaban disponibles antes del estudio piloto, la tasa de desproporcionalidad también fue más baja durante el proyecto piloto que durante el año precedente.
- *Los efectos positivos de las reformas fueron mantenidos una vez que terminó el estudio piloto.* En Fuenlabrada, la única sede en la que los datos estaban disponibles más allá del periodo piloto de seis meses, las mejoras han continuado hasta la fecha. El compromiso de esa sede con los principios de reforma durante más de cinco años después del proyecto piloto ha permitido descensos constantes de las tasas de identificaciones, al mantenimiento de tasas más bajas de desproporcionalidad y a un aumento continuo de las tasas de efectividad.

Otros ámbitos de aplicación ofrecieron resultados dispares. Sólo uno de los servicios (la Policía Local de Fuenlabrada) introdujo sustancialmente procedimientos para gestionar las identificaciones basándose en análisis de datos; y sólo tres de los cuerpos consiguieron hacer que los distintos colectivos entraran en un diálogo sobre sus políticas de datos e identificaciones. Las divergencias en la implementación de estas políticas están ligadas a las diferencias en el compromiso de los servicios policiales con las reformas, las reticencias de la plantilla, y los niveles de apoyo externo. En particular, mientras que las sedes de STEPSS dispusieron de recursos externos importantes, las del PIPE recibieron asistencia técnica en los inicios, pero luego tuvieron que promover las reformas principalmente por sí solas.

Sin embargo, a modo de síntesis, la reforma es posible. Mediante una serie de pasos descritos en este informe, los servicios policiales pueden reducir la desproporcionalidad étnica de sus controles y aumentar su eficacia, y al mismo tiempo reducir el número total de personas controladas y aumentar y/o mejorar su relación con los grupos étnicos minoritarios.

Este informe es tanto una descripción de los intentos de reforma como una propuesta –basada en la experiencia– acerca del modo en que deben ser realizadas las reformas y cuáles pueden ser los resultados.

A partir de la experiencia colectiva de los cinco proyectos de reforma, se ofrecen una serie de recomendaciones:

Recomendaciones

A los mandos policiales y las autoridades que contemplan la reforma las diligencias de identificación:

1. Introducir reformas en *las diligencias de identificación* basándose en los modelos STEPSS y PIPE. Ello puede contribuir a disminuir el sesgo étnico en identificaciones, reducir la carga de las identificaciones policiales sobre determinados colectivos y hacer de las identificaciones una táctica policial más eficaz.
2. Conceder al menos 12 meses a un servicio policial para poner en marcha íntegramente la reforma de las identificaciones. La experiencia indica que seis meses suele ser insuficiente.
3. Adaptar los formularios de identificación para identificar a personas de nacionalidad española pertenecientes a minorías étnicas. Esto podría incluir aportar información sobre la etnicidad definida por los agentes o autodefinida.

4. Involucrar a los representantes de los distintos colectivos en las discusiones en curso sobre la política de identificaciones. En los servicios policiales pequeños, que cuentan con menos posibilidades de tener una red desarrollada de organizaciones de minorías con las que colaborar, los agentes tendrán que hacer un esfuerzo mayor para desarrollar relaciones con colaboradores pertenecientes a la comunidad.
5. Formar a todos los agentes de patrulla y mandos, tanto intermedios como superiores, en el nuevo protocolo de identificaciones. Hacer hincapié en el papel que pueden desempeñar las reformas tanto en el aumento de la eficacia de los controles como de su imparcialidad.
6. Formar a los funcionarios policiales correspondientes en la realización y la interpretación de los análisis de datos de las identificaciones. Esto incluye el desarrollo de las competencias para identificar la desproporcionalidad en todo el servicio policial, así como dentro de áreas geográficas, equipos o individuos particulares. Implica también desarrollar competencias para valorar la eficacia de las identificaciones en diferentes contextos operativos.
7. Formar a los mandos operativos para gestionar la política de identificaciones policiales a partir de los resultados del análisis que anteriormente se haya realizado de los mismos. Esto podría implicar la difusión de directrices sobre los criterios respecto a las identificaciones, el cambio de las prioridades operativas y la responsabilización de equipos o funcionarios sobre la actividad de supervisión.
8. Llevar a cabo un análisis de las identificaciones con frecuencia. Por regla general, esto debería hacerse cada mes. Sin embargo, en aquellos lugares donde no sean cuantiosas (p. e., menos de 50 por mes) los indicadores podrán ser distintos. Una alternativa consiste en realizar análisis bimestrales o cuatrimestrales; otra es el cálculo de los promedios móviles.
9. Usar consultas estandarizadas en las bases de datos para llevar a cabo el análisis de las identificaciones. Ésta es una alternativa eficaz a la generación manual de los análisis por parte de expertos.
10. Asegurar que el análisis cubre múltiples indicadores de imparcialidad y eficacia, y es desglosado por equipos, individuos y estrategias operativas.
11. Compartir los análisis con mandos intermedios y superiores y agentes de patrulla. Esto conllevará una mayor transparencia y fomentará la aceptación de las reformas por parte del personal encargado de ponerlas en marcha. Asimismo, puede hacer facilitar el debate sobre las estrategias para abordar los problemas.

12. Compartir los resultados de los análisis de las identificaciones con representantes de los distintos colectivos. Ello fomentará la confianza y facilitará la colaboración y un mayor diálogo entre los miembros de los colectivos y la policía, incluso en lo que atañe a los delitos y las necesidades de seguridad.
13. Involucrar a los representantes de los colectivos, en particular de aquellos minoritarios, en diálogos regulares y prolongados sobre los datos de las identificaciones, las prácticas policiales y las necesidades de seguridad ciudadana de los distintos colectivos. Ese diálogo debería conformar y configurar estrategias de lucha contra la delincuencia mejor diseñadas y aumentar la comprensión y la confianza entre la policía y los miembros de los distintos colectivos.
14. Desarrollar y poner en marcha soluciones a las pautas de identificación problemáticas. Estas soluciones deberían basarse en las aportaciones de los representantes policiales y de los distintos colectivos. Las soluciones podrían implicar la difusión de nuevas directrices sobre los criterios aplicables a las identificaciones, el cambio de las tácticas operativas, la rendición de cuentas de equipos o individuos en las diligencias de identificación y la oferta de cursos de perfeccionamiento para los componentes del servicio policial que se consideren necesarios.

Para la sociedad civil y los representantes de los distintos colectivos.

15. Buscar oportunidades para reunirse con los servicios policiales. Defender las políticas de identificación policial libres de prejuicios étnicos y basadas en las prácticas de STEPSS y PIPE.
16. Colaborar con los servicios de policía en el diseño de las diligencias de identificación policial. La participación constructiva contribuirá a mejorar las políticas.
17. Pedir a la policía que comparta sus análisis sobre las identificaciones con miembros de los distintos colectivos y examinar esos datos. Ello promueve la transparencia y la participación de los integrantes de los distintos colectivos en un diálogo informado con los servicios de policía.
18. Apoyar los esfuerzos de reducir pautas de identificación problemáticas. Esto podría implicar la propuesta de estrategias alternativas que supongan menos prejuicios para las minorías étnicas y que mejoren la eficacia de los controles.
19. Ayudar a la policía a difundir la información entre los distintos colectivos sobre las reformas de los procedimientos de identificación. Esta actitud contribuye a forjar la aceptación y el apoyo público a las reformas.
20. Estudiar y conocer los propios derechos y responsabilidades cuando se es identificado por la policía. Compartir ese conocimiento con los miembros de los colectivos.

Para aquellas personas que proporcionan asistencia técnica a los servicios policiales comprometidos con la reforma.

21. Proporcionar asistencia técnica regular a los servicios policiales comprometidos en la reforma durante todo el periodo piloto, y no sólo al comienzo del mismo.
22. Desarrollar y proporcionar módulos de formación que aborden el análisis y la gestión de las identificaciones, así como la cumplimentación de los formularios de identificación en la calle.
23. Desarrollar la capacidad de las bases de datos para almacenar y consultar datos de identificaciones, permitiendo, por ejemplo, el análisis de las actividades de equipos y agentes específicos.

Para los evaluadores de las reformas (investigadores externos o analistas internos)

24. Medir las pautas de las identificaciones en los meses previos a la reforma, al objeto de generar una base comparativa. Ello podría implicar que los agentes anotaran las informaciones básicas sobre las identificaciones al final de sus turnos, o que los operadores de radio de la policía registraran la información sobre las identificaciones requeridas.
25. Considerar el uso de otras alternativas para evaluar las identificaciones durante el periodo de evaluación. Además de hacer seguimiento de los datos de los formularios de identificación, los evaluadores pueden usar otros procedimientos, tales como las llamadas de radio para verificar datos de formularios de identificación y de aplicación del proyecto.
26. Considerar la realización de encuestas a los agentes de patrulla antes y después de las reformas, al objeto de valorar cambios de actitud y comportamiento. Esto puede hacerse a través de internet enviando la encuesta por correo electrónico a todos los agentes o escrito a mano cuando correo electrónico no es disponible. Las herramientas de encuesta por internet hacen que la realización y el análisis de la percepción de los agentes sean económicos y sencillos¹.
27. Considerar la realización de encuestas dirigidas a ciudadanos que han sido objeto de identificación, sirviéndose eventualmente de los datos de contacto recogidos en los formularios de identificación. Las encuestas periódicas de esta población podrían resultar muy útiles para conocer el cambio cualitativo producido con la reforma del sistema de identificaciones.
28. Hacer seguimiento de los resultados de las reformas durante al menos los 12 meses posteriores a la introducción de las reformas; aunque periodos más largos son más aconsejables.

1. Reforma de las prácticas de identificación y registro policial en España

La necesidad de la reforma

Durante la última década, los servicios policiales españoles han comenzado a experimentar la reforma de sus prácticas de identificación y registro. Estas reformas aspiran a mejorar la gestión y la eficacia de las identificaciones y registros policiales. En buena medida, estas reformas responden a las preocupaciones expresadas por diversas instituciones nacionales y extranjeras, así como por grupos de derechos humanos nacionales e internacionales y de organizaciones no gubernamentales (ONGs) locales sobre la realización de “identificaciones basadas en perfiles étnicos” por parte de la policía española en su actividad de mantenimiento de la seguridad ciudadana². Responden también al deseo creciente de las policías españolas de mejorar tanto su profesionalidad como su eficacia, así como un mayor reconocimiento de que los perfiles étnicos suponen un límite para ambas.

La expresión “identificaciones basadas en perfiles étnicos” describe el uso por parte de los agentes de policía de la raza, la etnia, la religión o el origen nacional –en vez del comportamiento individual– como base de la decisión acerca de quién ha estado o puede estar implicado una actividad delictiva. Aunque este problema se extiende también a otros factores discriminatorios, como los basados en la religión o en la orientación sexual.

Los perfiles étnicos están presentes a menudo en la decisión de los agentes de policía sobre a quién se ha de abordar, solicitar su identificación, interrogar, registrar y

en ocasiones detener³. Los perfiles étnicos son una forma de discriminación y ilegal⁴. Los perfiles étnicos no sólo violan las prohibiciones domésticas e internacionales de discriminación, sino que también tiene consecuencias negativas graves tanto para aquellos a quienes se dirige la actuación policial como para la propia policía. La experiencia de una atención policial desproporcionada o percibida como injusta merma la confianza en la policía, tanto en el ámbito individual como en el colectivo. A su vez, esta pérdida de confianza disminuye la legitimidad policial y puede tener efectos directos negativos tales como el descenso de la cooperación pública con la policía, el aumento de la hostilidad y de las preocupaciones por la seguridad de los agentes. Las identificaciones basadas en perfiles étnicos han sido el desencadenante de disturbios en una serie de comunidades en EE.UU. y en diversos países de la U.E.⁵. Los perfiles étnicos son tan poco eficaces como discriminatorios.

Sin embargo, hay que reconocer el mérito de una serie de servicios policiales españoles que han intentado reducir y prevenir las actuaciones policiales discriminatorias y aumentar la eficacia de los controles experimentando con las reformas, lo que incluye la introducción de la supervisión al objeto de hacer seguimiento de los procedimientos de identificaciones y registro. Estas innovaciones se basan en medidas que empezaron a aplicarse en EE.UU. y en el Reino Unido. En EE.UU., las reformas se han centrado en la recogida de datos sobre las identificaciones, que incluyen la raza de las personas identificadas y registradas y los resultados de las identificaciones y registros; sistemas de alerta temprana que identifican a los agentes cuyo comportamiento podría ser indicativo del uso de perfiles étnicos u otro tipo de mala praxis; y la formación de los agentes sobre el modo de llevar a cabo controles libres de prejuicios. Las reformas en el Reino Unido han influido directamente en la innovación en España, tal y como se describe más abajo. En la década de los 2000, se introdujeron nuevas normas en Inglaterra y Gales para aumentar la responsabilidad del uso de las facultades de control y registro gracias a un mayor control. Las medidas concretas incluyeron la cumplimentación de un formulario de identificación y registro para cada identificación realizada, del cual se entrega una copia a la persona identificada; la supervisión y la gestión de los superiores de las pautas de identificación; el uso de bases de datos para ayudar a hacer seguimiento e identificar pautas de registro problemáticas; e iniciativas para compartir los análisis y estadísticas con la ciudadanía⁶.

Cinco sedes de innovación

El principal proyecto de reforma en España comenzó en 2007, con un segundo proyecto puesto en marcha en 2012. En conjunto, los dos proyectos se centraron en cinco

servicios policiales de policía en cuatro municipios, cada uno de los cuales recogió datos de controles durante un periodo de seis meses. El primero de estos proyectos se denominó *Strategies for Effective Police Stop and Search* (STEPSS), funcionó entre 2007 y 2008 e involucró a tres servicios de policía⁷; el segundo se llamó *Programa para la Identificación Policial Eficaz* (PIPE), llevado a cabo en 2012 y 2013, que involucró a otros dos servicios de policía⁸ (está prevista una segunda realización de PIPE para 2015–2016 con tres nuevos servicios de policía). Los cinco servicios policiales que participaron son: la Policía Local de Fuenlabrada; la de Girona y la Comisaría Local de los Mossos d'Esquadra de Girona, que participaron en el STEPSS; así como los servicios de Policía Local de Castellón y Pedrezuela, que participaron en el PIPE⁹.

Los detalles de las cinco sedes se incluyen en la Tabla 1.1. Las cifras de población de la tabla proceden de fuentes de los respectivos municipios. Los porcentajes de identificaciones y los cálculos asociados de desproporcionalidad se basan en las cifras de población y en los datos de controles policiales generados durante los seis meses del estudio piloto. Tal y como muestra la tabla, hay una variación sustancial en el tamaño de las sedes piloto, con poblaciones que comprenden desde los 5.000 hasta más de 200.000 habitantes censados. Todas tienen minorías importantes de ciudadanos no españoles, que comprenden entre el 15 y el 20 por cien de la población, donde rumanos y marroquíes representan las poblaciones extranjeras más numerosas¹⁰. La Tabla 2.1 muestra también variaciones sustanciales en el número de controles por cada 10.000 personas (conocido también como Tasa de Identificaciones) entre los diferentes servicios policiales comprendidas entre los 24,5 controles por cada 10.000 residentes para la Policía Local de Castellón y más de 162,7 por cada 10.000, para la Policía Local de Pedrezuela.

Resulta importante señalar que los cinco servicios mostraban pautas de desproporcionalidad en sus identificaciones. Todos tenían una tasa de identificaciones policiales considerablemente mayor para los extranjeros en comparación con los ciudadanos españoles. Las tasas de desproporcionalidad fueron las más altas en el caso de la Policía Local de Girona, donde los extranjeros tenían cinco veces más probabilidad de ser controlados, y la más baja en el caso de la Policía Local de Castellón, donde los extranjeros tenían una probabilidad dos veces y media más alta de ser controlados, en comparación con los ciudadanos españoles. Es importante señalar que usar la nacionalidad como criterio de etnicidad no permite recoger a los ciudadanos españoles de apariencia étnica y racial no blanca, incluidos los gitanos y el número cada vez más numeroso de ciudadanos españoles no blancos. Esto significa que probablemente los datos basados en la nacionalidad no aciertan a incluir el número de identificaciones basadas en los perfiles. En otras palabras, muy probablemente las verdaderas tasas de desproporcionalidad serán todavía más altas.

TABLA 1.1: Características clave los servicios piloto

	Población total (núm.)	Población no española (%)	Tasa de identificaciones (/10,000 residentes)	Desproporcionalidad (todos no-españoles)
Proyecto STEPSS				
Fuenlabrada, Policía Local	209,102	15.2	145.9	3.4
Girona, Mossos d'Esquadra	96,461	20.7	93.5	4.1
Girona, Policía Local	94,461	20.7	158.2	4.7
Proyecto PIPE				
Castellón, Policía Local	177,469	19.9	24.5	2.5
Pedrezuela, Policía Local	5,039	17.3	162.7	4.8

Notas: La tasa de desproporcionalidad es un índice o ratio relativo que muestra la probabilidad de que un ciudadano no español sea identificado por la policía en comparación con una persona española. Una cifra mayor que otra indica un prejuicio contra los ciudadanos no españoles. Las tasas de identificaciones y los cálculos de desproporcionalidad se basan en los datos generados en los seis meses de realización del estudio piloto. Las cifras de población reflejan la población oficialmente censada en el periodo de los proyectos piloto.

El modelo de reforma introducido por los proyectos STEPSS y PIPE implicaba la aplicación de normas claras para regular los criterios para identificar (y potencialmente registrar) a ciudadanos en la calle, así como la formación de los agentes de policía en estas nuevas normas. Los agentes de policía cumplimentaban un formulario cada vez que realizaban una identificación, registrando datos tales como el motivo del agente para llevar a cabo el control, el origen nacional de la persona identificada, y el resultado de la identificación. Para garantizar sus derechos e informar de los procedimientos de queja por actuaciones consideradas incorrectas se entregaba una copia del formulario a la persona identificada. La información recogida en el formulario era introducida luego en una base de datos de la policía. Esto aportaba otro nivel de rendición de cuentas y permitía a los mandos y jefes de policía, gracias a los datos, identificar posibles prejuicios e ineficiencias, capacitándoles para adoptar medidas que garantizaran controles menos discriminatorios y más eficaces. Los resultados del análisis de datos también fueron compartidos con los miembros de los distintos colectivos. Estas medidas fueron puestas en marcha en el contexto de un diálogo entre los servicios de policía y los colectivos acerca de los criterios a seguir en los controles, lo que también contribuyó al aumento de la eficacia policial.

La Tabla 1.2 proporciona un resumen del modelo de reforma utilizado en los proyectos STEPSS y PIPE. Describe las tareas iniciales y actividades desarrolladas; los mecanismos mediante los cuales estos pueden reformar los comportamientos policiales, y los resultados finales esperados para las relaciones entre la policía y los distintos colectivos y la eficacia de las fuerzas de orden público.

TABLA 1.2: Modelo de las reformas en las identificaciones utilizadas en STEPSS y PIPE

Tareas Iniciales	Actividades Desarrolladas	Potenciales Mecanismos de Cambio	Resultados Deseados
<p>Diseño e introducción de un manual de procedimiento – coherente con el contexto local de las actuaciones policiales- para realizar las identificaciones</p>	<p>La policía cumplimenta un formulario cuando identifica a una persona y le entrega una copia a la persona identificada.</p> <p>Los formularios de identificación se recogen por los mandos intermedios y la información de los formularios se registra en una base de datos electrónica. Los supervisores identifican los formularios erróneamente cumplimentados y las identificaciones que parecen carecen de base legal y requieren a los agentes que realizan las identificaciones que rectifiquen.</p>	<p>Las reformas en la formación y en las políticas llevan a los agentes a ser más considerados y a reflexionar cuando toman decisiones sobre a quién y cuándo realizar una identificación.</p>	<p>Mejora del conocimiento empírico sobre las prácticas de identificación y sus resultados.</p>
<p>Diseño e introducción de formularios de identificación</p>	<p>Los datos de las identificaciones son analizados para realizar informes.</p> <p>Los mandos superiores e intermedios revisan los formularios de identificación y los analizan al menos mensualmente a fin de comprobar la no cumplimentación o los comportamientos inadecuados en las identificaciones (p.e. sesgos étnicos).</p>	<p>Los formularios, al exigir a los agentes a rendir cuentas a la persona identificada, hace que éstos sean más considerados cuando toman decisiones acerca de quién y cuándo realizar una identificación.</p>	<p>Reducción de los sesgos étnicos en las identificaciones.</p> <p>Reducción de las identificaciones en las que ha una base (o “motivo”) inadecuada de sospecha.</p>
<p>Diseño e introducción de una base de datos</p>	<p>Los mandos superiores e intermedios revisan los formularios de identificación a fin de determinar ideas para mejorar la eficacia de las identificaciones cada tres meses a través de operaciones específicas y extensivas de identificaciones dirigidas.</p>	<p>Las directrices de los mandos hacen que los agentes sean más considerados cuando toman decisiones acerca de quién y cuándo realizar una identificación.</p>	<p>Más identificaciones eficaces, cuantificadas por un aumento en la tasa de acierto.</p>
<p>Formación de los agentes policiales</p>	<p>Los mandos superiores e intermedios revisan los análisis de las identificaciones a fin de determinar ideas para mejorar la eficacia de las identificaciones cada tres meses a través de operaciones específicas y extensivas de identificaciones dirigidas.</p>	<p>Los formularios aumentan un poco (5 minutos) el tiempo invertido para realizar una identificación, puesto que exigen a los agentes registrar los motivos y el resultado de la identificación. Este incremento del tiempo necesario para cada identificación lleva a los agentes a ser más selectivos en sus identificaciones.</p>	<p>Las identificaciones son llevadas a cabo de manera más respetuosa.</p>
<p>Iniciar un diálogo con los colectivos acerca de las políticas y las prácticas de identificaciones.</p>	<p>La policía se reúne regularmente con los representantes de colectivos para establecer un diálogo sobre las políticas y las prácticas de identificación.</p> <p>Basándoles en su análisis y en las contribuciones de los colectivos, los mandos superiores e intermedios orientan a los agentes de patrulla para ser más eficaces y menos sesgados en sus actuaciones.</p>	<p>Mejora en la confianza de las minorías y de la ciudadanía en general en la policía y sus tácticas de identificación.</p>	<p>Mejora en la confianza de las minorías y de la ciudadanía en general en la policía y sus tácticas de identificación.</p>
<p>Diseño y lanzamiento de una campaña de publicidad.</p>	<p>Basándoles en su análisis y en las contribuciones de los colectivos, los mandos superiores e intermedios orientan a los agentes de patrulla para ser más eficaces y menos sesgados en sus actuaciones.</p>	<p>Reducción del número de identificaciones realizadas.</p>	<p>Reducción del número de identificaciones realizadas.</p>

Este informe examina:

- ¿Cuáles son los impactos de las reformas en la práctica policial y en las relaciones entre la policía y los colectivos (Capítulo 2)?
- ¿A qué desafíos se enfrentan los servicios de policía en el intento de aplicar las reformas? ¿Cómo pueden superarlos? (Capítulo 3)
- ¿Qué lecciones y recomendaciones pueden extraerse que puedan servir de base en los futuros intentos de reforma (Resumen ejecutivo y recomendaciones)?

El análisis de este informe acerca del impacto de los proyectos STEPSS y PIPE se basa en los datos estadísticos mensuales obtenidos de los formularios de identificación policial durante los periodos piloto. También se apoya en la información facilitada por los agentes de policía, procedente de diferentes formatos como entrevistas, grupos de discusión y/o encuestas en cada una de las sedes, así como de entrevistas con representantes de la comunidad en Castellón y Pedrezuela. Asimismo, Castellón disponía de algunos datos sobre sus identificaciones de antes de las reformas, generadas por un sistema previo de registro, que se presenta aquí como una buena práctica para la pre-reforma. En Fuenlabrada, los datos de las identificaciones estuvieron disponibles durante más de cinco años tras el periodo piloto, porque este servicio siguió poniendo en marcha los principios de la reforma.

Aunque es importante reconocer las limitaciones de los datos¹¹, los resultados sugieren los efectos positivos de las reformas STEPSS y PIPE. Es posible reformar las prácticas de identificación y registro de la policía para hacerlas menos discriminatorias y más eficaces, mejorando en el proceso las relaciones entre la policía y los colectivos. Del mismo modo que las innovaciones introducidas en España se inspiraron en reformas pasadas en EEUU y Reino Unido, esta experiencia contiene lecciones de una relevancia que trasciende España, para los actores interesados en Europa y en el resto mundo.

2. El impacto de las reformas en la práctica policial

Este capítulo analiza el impacto de las reformas en las prácticas de identificación policial. El análisis se llevó a cabo principalmente mediante una evaluación cuantitativa utilizando las estadísticas de las identificaciones realizadas por los cinco servicios policiales piloto. Ese análisis permite extraer conclusiones sobre los cambios de la tasa total de controles policiales, la desproporcionalidad de las identificaciones y su eficacia en la localización de las infracciones (conocida como “Tasa de Acierto”¹²). Esto nos ayuda a evaluar si las reformas consiguieron tener alguno de los resultados que se buscaban, enumerados en la Tabla 1.2 (arriba)¹³.

El periodo de estudio de seis meses era breve y la mayoría de las sedes no introdujeron completamente las reformas en el tiempo disponible. Sin embargo, las conclusiones del periodo de estudio indican que aun así las reformas afectaron positivamente a la práctica de la policía en todas las sedes. De hecho, algunos de los efectos más notables se registraron en la Policía Local de Fuenlabrada, el cuerpo que aplicó las reformas con mayor profundidad.

Conclusiones principales

- *Las reformas estuvieron asociadas a tasas menores de identificación y registro, lo que indica que los agentes fueron más selectivos en el uso de esas tácticas.* En la mayor parte de las sedes, las tasas de identificación y registro descendieron durante los seis meses del estudio piloto. Asimismo, en Castellón, la sede en la que los datos estaban disponibles con anterioridad al estudio piloto, las tasas de identificaciones fueron menores durante el piloto que durante el año anterior.
- *Las reformas estuvieron asociadas a niveles menores de desproporcionalidad en las identificaciones, lo que indica reducciones del uso de perfiles étnicos por parte de la policía.* En la mayor parte de las sedes, las tasas de desproporcionalidad descendieron durante el periodo piloto. En Castellón, donde los datos estaban disponibles con anterioridad al estudio piloto, las tasas de desproporcionalidad también fueron menores durante el piloto que durante el año anterior.
- *No hubo tendencias coherentes en las tasas de acierto.* Las tasas de acierto mostraron una considerable variación durante los pilotos, e indicaron diferentes tendencias en función de las sedes. Sería necesario un periodo de análisis más largo para extraer conclusiones más sólidas.
- *En Fuenlabrada (la única sede en la que los datos estuvieron disponibles más allá del periodo piloto de seis meses) los beneficios positivos de las reformas fueron constantes después del final del piloto.* El compromiso con los principios de reforma durante más de cinco años después del piloto revirtió en un descenso constante de las tasas de identificaciones, el mantenimiento de bajas tasas de desproporcionalidad y un aumento constante de las tasas de acierto.

Tasas de identificaciones

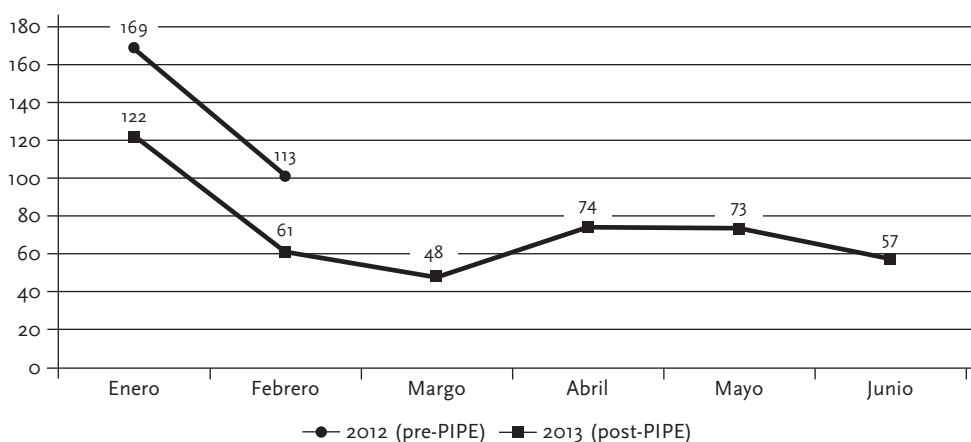
Un objetivo clave de las reformas consiste en que los agentes de policía usen la herramienta legal de la identificación de manera más selectiva, en los casos en los que, por ejemplo, haya razones más sólidas para sospechar de que se ha producido una infracción. Esto se traduce en más identificaciones realizadas con un auténtico “motivo” –tal y como exige la legislación española. Ello debería limitar el uso de perfiles étnicos a la par que produciría mayores tasas de acierto.

Un descenso en la tasa total de identificaciones es un indicador de la medida en que la policía está siendo más selectiva acerca de quién ha de ser identificado.

Comparar controles antes y después de la introducción de las reformas, Castellón.

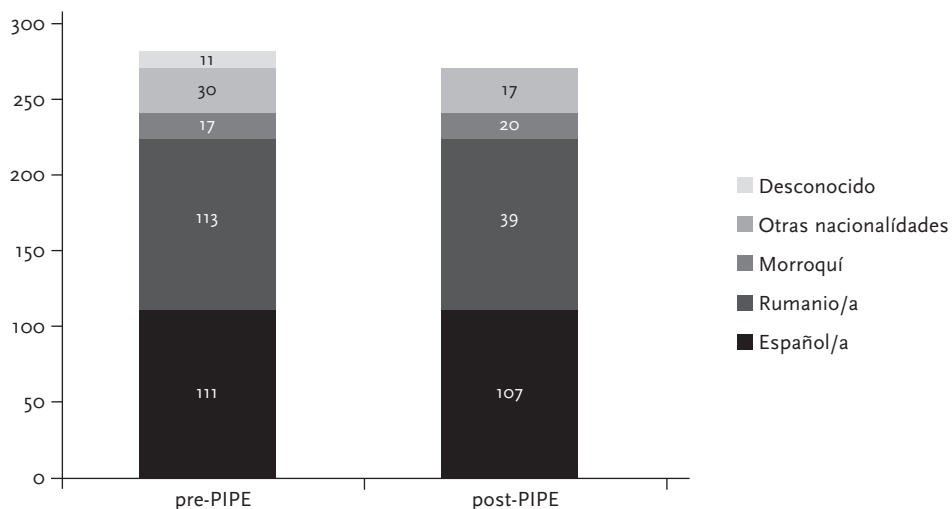
Comparar los datos de controles antes y después de las reformas permite una evaluación de su impacto completo. Esto solo era posible en Castellón porque era la única sede que disponía de datos comparables desde el periodo anterior a las reformas, así como durante el periodo piloto de seis meses¹⁴.

FIGURA 2.1: Cifras mensuales de identificaciones antes y después de la introducción de las reformas de las identificaciones PIPE, Policía Local de Castellón



La Figura 2.1 compara los datos históricos del servicio policial desde enero y febrero de 2012 con los datos del proyecto piloto generados desde enero a junio de 2013. Muestra una reducción de las identificaciones registradas a raíz de las reformas. Aunque las diferencias podrían reflejar variaciones de las pautas de registro entre los dos periodos, el análisis adicional indica un verdadero descenso de las tasas de identificaciones. Concretamente, la Figura 2.2 muestra el desglose de los identificaciones por nacionalidad durante enero y febrero de 2012 y de 2013 e indica que la reducción de los identificaciones afectó sólo a los inmigrantes¹⁵. Si una reducción de la cifra de identificaciones reflejara un cambio en las prácticas de registro de estos controles, cabría esperar que afectara a todos los grupos por igual, sin embargo no es eso lo que se observan. Asimismo, una reducción de identificaciones a los inmigrantes es consecuente con los objetivos de las reformas.

FIGURA 2.2: Cifras de identificaciones por nacionalidad para enero y febrero pre y post PIPE, Policía Local de Castellón



Tendencias de las identificaciones durante el periodo piloto

En todos y cada uno de los cinco servicios policiales estudiados, los datos estuvieron disponibles para el periodo de los seis meses posteriores a la introducción de las reformas. La Figura 2.3 muestra cómo varió la Tasa de Identificaciones durante ese tiempo. Aunque hubo una considerable variación mensual, en la mayor parte de los servicios hubo una tendencia subyacente hacia un menor número de identificaciones registradas en todo el periodo. Esto es cierto si trazamos una línea recta mejor ajustada a través de los puntos para cada servicio policial, o si sencillamente comparamos los primeros y últimos puntos de datos¹⁶. La única excepción es Pedrezuela, que muestra una tendencia en ascenso; sin embargo, este cuerpo realiza muy pocas identificaciones (con un promedio de sólo 14 al mes, que oscilan entre 5 en febrero a 27 en junio), lo que hace que las medidas mensuales sean inestables y por ende una referencia poco fiable para detectar cambios en la práctica subyacente.

La Figura 2.4 muestra el gráfico equivalente de las identificaciones que conllevan el registro de la persona identificada en las cinco sedes piloto. Se observa una pauta similar, con una tendencia predominante a la baja en los registros.

FIGURA 2.3: Tasas mensuales de identificaciones (por cada 10.000 residentes) durante el periodo piloto de seis meses, servicios de policía participantes en PIPE y STEPSS

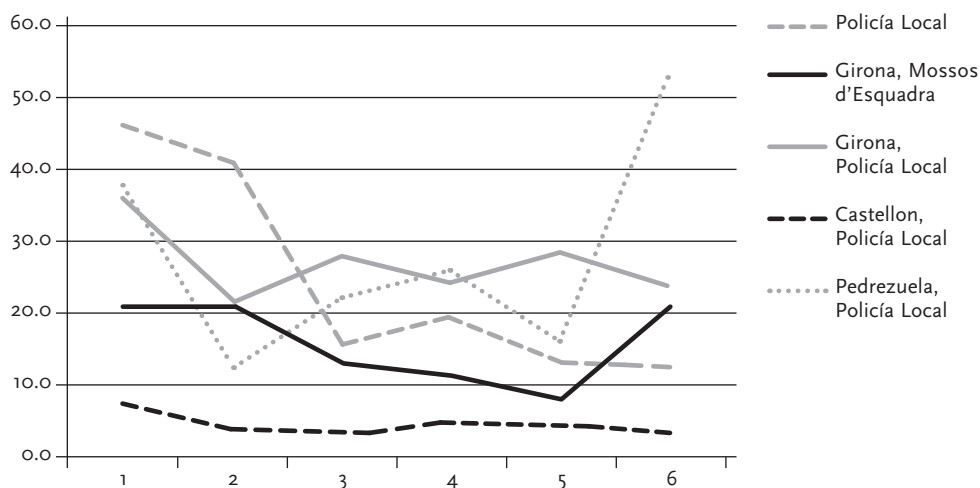
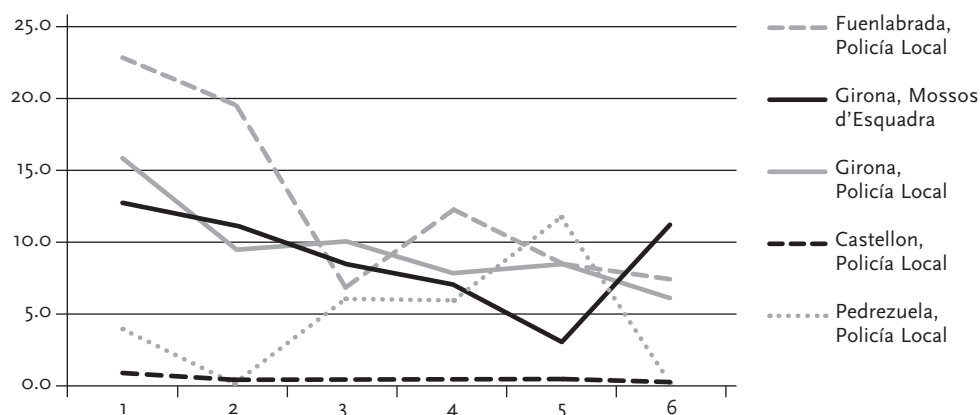


FIGURA 2.4: Tasas de identificaciones mensuales (por cada 10.000 residentes) durante el periodo piloto de seis meses, servicios de policía participantes en de PIPE y STEPSS



Las tendencias a la baja podrían reflejar cambios en la práctica de cumplimentación de los formularios. Sin embargo, tal y como se reflejará con mayor detalle en el próximo capítulo, los servicios de policía parecieron llevar a cabo un verdadero esfuerzo para aumentar el grado de cumplimiento en el registro de las identificaciones, com-

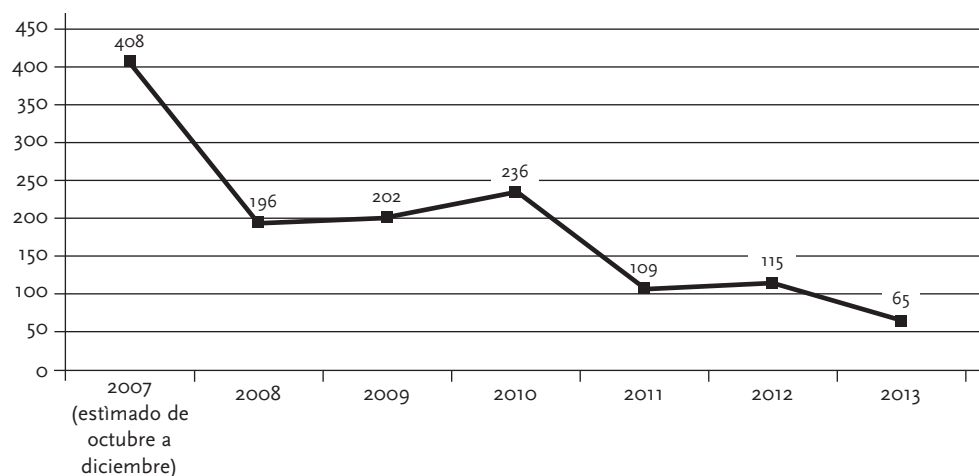
parando, por ejemplo, los formularios de identificación con los registros de radio. Asimismo, la conclusión de que los agentes realizaron menos identificaciones a raíz de la reforma se ve respaldada por las entrevistas realizadas con miembros de la plantilla de la policía en algunas sedes. En algunos casos, los agentes de patrulla admitieron que llevaban a cabo menos identificaciones para evitar el nuevo papeleo asociado a éstas. Sin embargo, ello podría equivaler a dar prioridad a las situaciones en las que los grados de sospecha eran más altos. Como indicaba un mando policial, ahora los agentes tienen que ser más selectivos.

Tendencias en las identificaciones más allá del periodo piloto, Fuenlabrada

En Fuenlabrada, donde las prácticas de reforma se extendieron más allá del periodo piloto, disponemos de los datos de las identificaciones hasta el momento presente.

La Figura 2.5 presenta los datos anuales de las tasas de identificaciones desde 2007 a 2013. Para 2007, la gráfica calcula una tasa anual usando sólo datos de octubre, noviembre y diciembre –los primeros tres meses del piloto. Los años posteriores se basan en los datos completos de las identificaciones. La gráfica indica que el descenso de las tasas de identificaciones que comenzó durante el periodo piloto continuó en los años posteriores; aunque los mandos de la policía en Fuenlabrada señalan que los conflictos laborales derivados de los recortes salariales establecidos para los funcionarios en España han tenido un efecto de disminución de las identificaciones desde 2010.

FIGURA 2.5: Tasas de identificaciones anuales (por cada 10.000 residentes) 2007–2013, Policía Local de Fuenlabrada



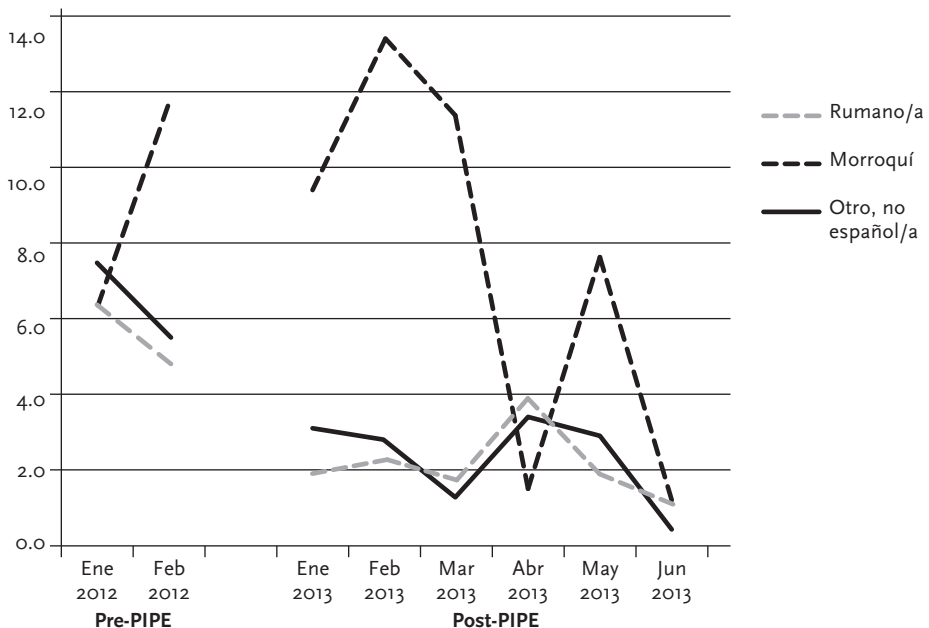
Desproporcionalidad

Un objetivo fundamental de la reforma de las identificaciones policiales es la reducción del uso de perfiles étnicos por parte de la policía. Este objetivo puede ser valorado comparando las tasas de desproporcionalidad en el tiempo. Ésta es una medida de la probabilidad de que un ciudadano extranjero sea controlado en comparación con un ciudadano español¹⁷.

Comparar la desproporcionalidad antes y después de las reformas, Castellón

La estimación del impacto total de las reformas se apoya idealmente en las comparaciones de datos antes y después de la introducción de las reformas. De nuevo, esto solo fue posible en Castellón, que era el único servicio policial que disponía de datos previos a la reforma. La Figura 2.6 presenta las medidas de desproporcionalidad de Castellón durante el periodo. Indica que hubo considerables reducciones de los niveles de desproporcionalidad coincidiendo con la introducción de las reformas, en particular entre los rumanos y otros ciudadanos no españoles. También continuó descendiendo la desproporcionalidad para los marroquíes, pero esto ocurrió después de que se hubieran aplicado las reformas.

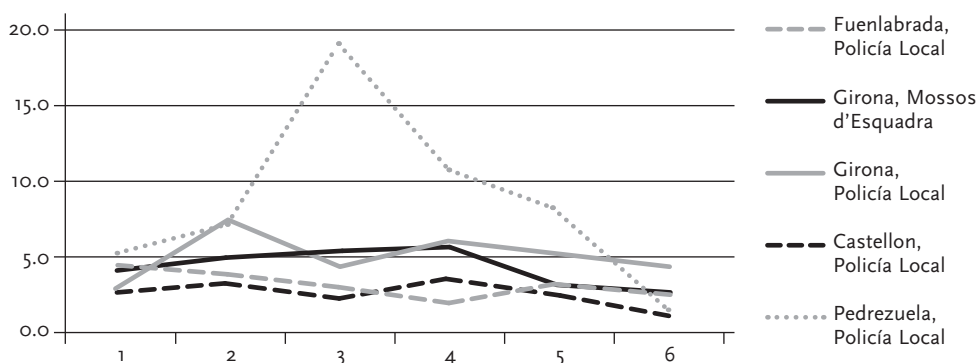
FIGURA 2.6: Tasas de desproporcionalidad en las identificaciones antes y después del PIPE, Policía Local de Castellón



Tendencias de desproporcionalidad durante el periodo piloto

En todos los servicios de policía, pudieron calcularse las medidas de desproporcionalidad para los periodos piloto de seis meses. La Figura 2.7 ofrece una visión de conjunto de esos datos, trazando las tasas mensuales agregadas de desproporcionalidad para todos los ciudadanos no españoles. En la mayor parte de las sedes, hubo una variación mensual relacionada probablemente con el cambio de los factores operativos en diferentes sedes. Sin embargo, con la excepción de la Policía Local de Girona, todas las demás sedes muestran una tendencia total descendente durante el periodo, lo que indica que las reformas tuvieron el impacto previsto¹⁸.

FIGURA 2.7: Tasas de desproporcionalidad para los ciudadanos no españoles en los identificaciones policiales, periodo piloto de seis meses, servicios policiales participantes en PIPE y STEPSS



Las tendencias de desproporcionalidad también pueden ser examinadas para cada uno de los grupos de nacionalidades minoritarias. Las figuras 2.8 y 2.9, respectivamente, trazan las tasas para rumanos y marroquíes, que tendían a ser los grupos de nacionalidad minoritaria más numerosos en las cinco sedes. En ambos casos, la pauta predominante es la tendencia descendente, congruente con la tendencia a la reducción de la desproporcionalidad.

FIGURA 2.8: Tasas de desproporcionalidad en las identificaciones policiales a personas rumanas, periodo piloto de seis meses, servicios policiales participantes en PIPE y STEPSS

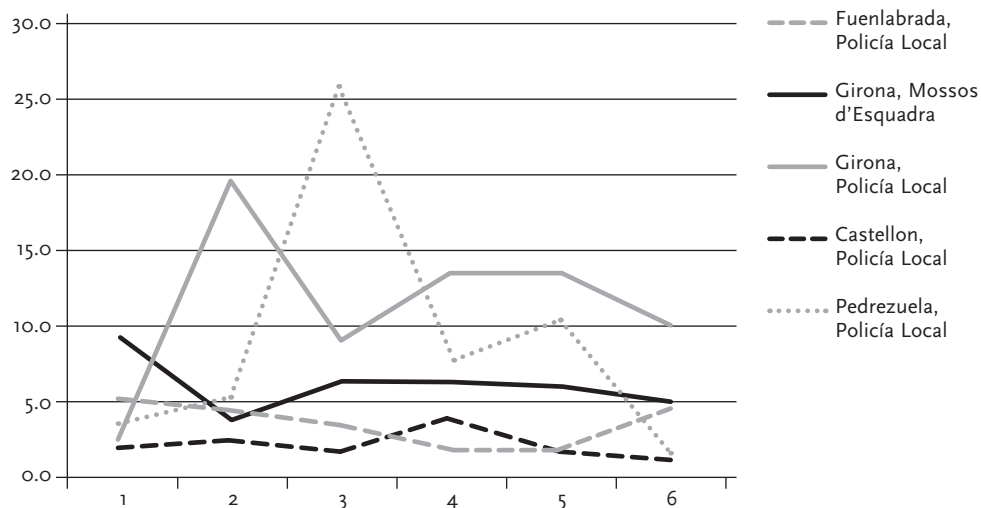
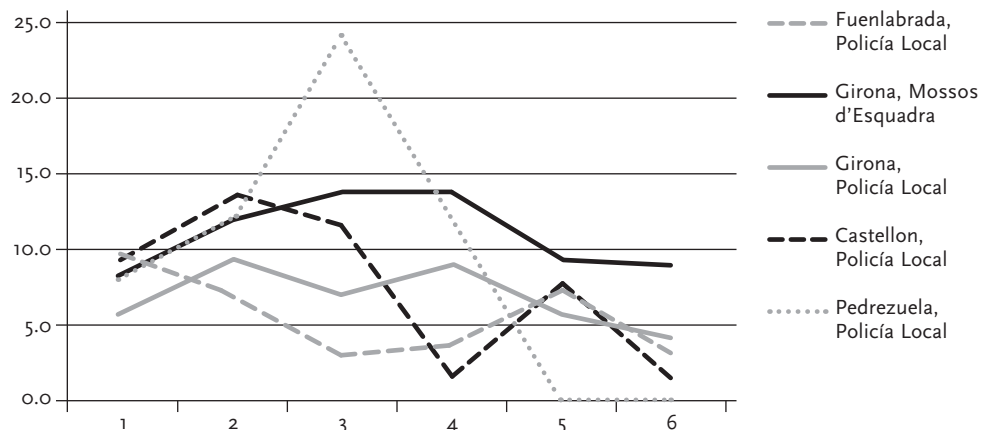


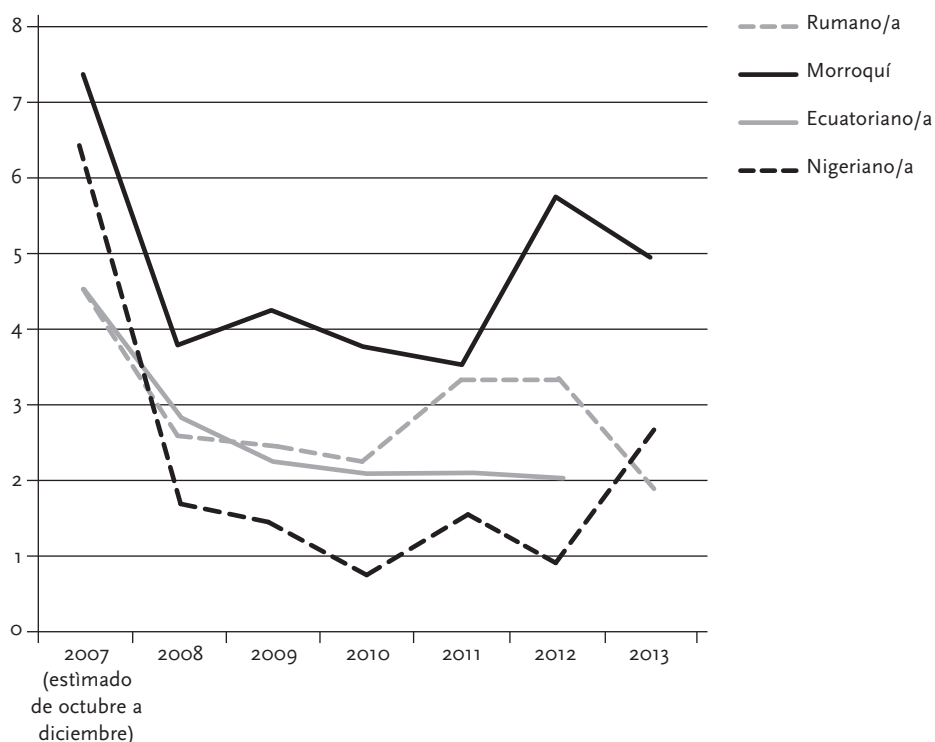
FIGURA 2.9: Tasas de desproporcionalidad en las identificaciones a marroquíes, periodo piloto de seis meses, servicios policiales participantes en PIPE y STEPSS



Desproporcionalidad más allá del periodo piloto, Fuenlabrada

Por último, la Figura 2.10 muestra cómo se ha desarrollado la desproporcionalidad más allá del final del periodo piloto en Fuenlabrada. Muestra que las reducciones en la desproporcionalidad asociadas a los pilotos se han prolongado considerablemente en los años posteriores.

FIGURA 2.10: Desproporcionalidad para grupos clave, Fuenlabrada 2007–2013



Tasa de acierto

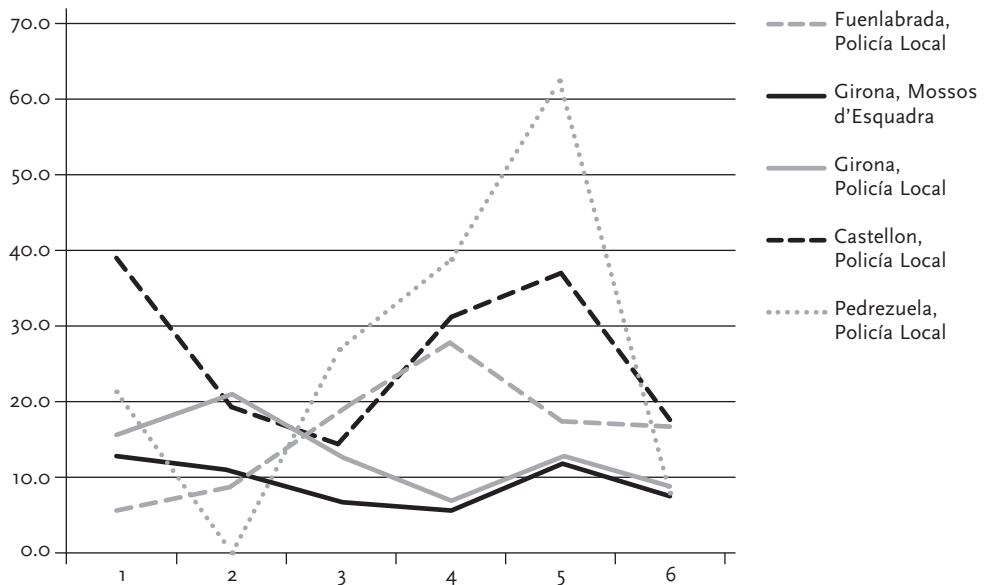
La tasa de acierto es una medida de la eficacia de las identificaciones. La expresión hace referencia al porcentaje de identificaciones que condujeron a la detección de infracciones penales o administrativas. Las reformas pretendían mejorar la eficacia de las identificaciones, expresada en un aumento de la tasa de acierto. Sin embargo, no hubo una pauta coherente en las cinco sedes piloto. Una de las razones de esto podría ser que no todas las sedes aplicaron las prácticas de gestión basadas en el análisis de datos,

tal y como analizaremos en el próximo capítulo. No obstante, resulta interesante que la única sede que sí que aplicó la gestión basada en el análisis de datos (Fuenlabrada) mostró mejoras constantes en las tasas de acierto.

Tasas de acierto durante el periodo piloto

La Figura 2.11 presenta las tasas de acierto para las sedes de la reforma durante el periodo piloto. Muestra que variaron considerablemente de un mes a otro en cada una de las sedes, sin una pauta de cambio coherente. En algunas sedes hubo aumentos durante el periodo, mientras que en otras hubo descensos.

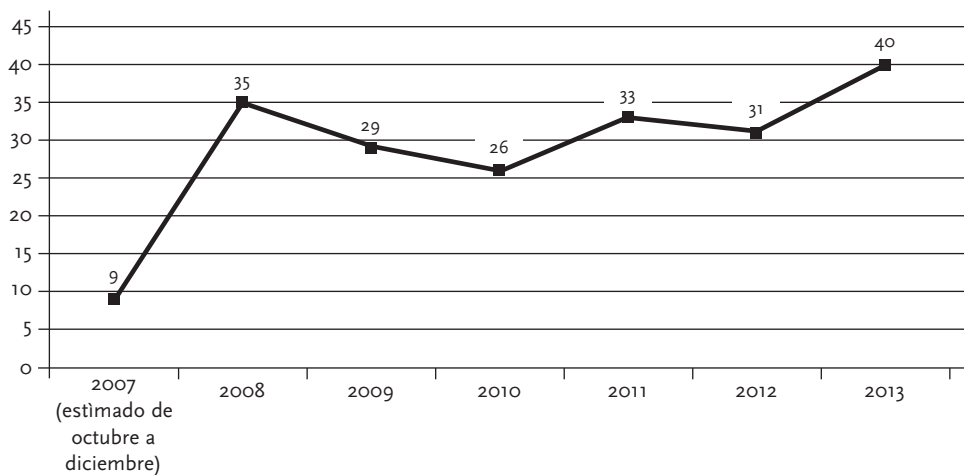
FIGURA 2.11: Tasas de acierto de las identificaciones durante el periodo piloto, servicios policiales participantes en PIPE y STEPSS



Tasa de acierto más allá del periodo piloto, Fuenlabrada

Por último, las medidas de las tasas de acierto están disponibles para los controles en Fuenlabrada más allá del periodo piloto, y se muestran en la Figura 2.12. La gráfica muestra que los aumentos que eran evidentes durante el periodo piloto continuaron progresando más allá de éste, lo que indica una mejora en curso de la eficacia.

FIGURA 2.12: Tasas de acierto de las identificaciones en Fuenlabrada 2007-2013



3. La experiencia de la introducción de las reformas

Este capítulo examina las experiencias de los servicios policiales en la implementación de las reformas de las identificaciones. Como se ha señalado, seis meses es poco tiempo para que se materialicen los cambios considerables que exigen las reformas STEPSS y PIPE, de tal suerte que la mayoría de los servicios policiales no pudieron llevarlas a cabo completamente en ese periodo. Un examen de las experiencias de los servicios de policía ayuda a poner en contexto los impactos conseguidos por las reformas. Asimismo, proporciona lecciones útiles para los futuros intentos de reforma.

Resumen

Lecciones fundamentales

- *Las reformas exigen el compromiso y la participación firmes de los jefes y mandos policiales.* En el grado de aplicación de las reformas parecía influir el nivel de entusiasmo e implicación de los mandos superiores de los cuerpos. Los cambios no podrán ser aplicados eficazmente si los jefes superiores carecen de interés o delegan el liderazgo del proyecto en los escalafones inferiores.
- *Anticipar la resistencia de la plantilla.* En distinta medida en función de las sedes, hubo resistencia a la reforma, en particular entre los agentes de calle. Ello supuso a menudo un reto para los actores involucrados en la reforma.
- *Contar con que la implementación de las reformas llevará más de seis meses.* La implementación plena de las reformas es un gran reto. Aun contando con el compromiso de los jefes y con un sólido diálogo entre la policía y los colectivos, la realización de las reformas lleva tiempo. La mayor parte de las sedes piloto no implementó completamente las reformas en el periodo de seis meses.
- *Dar prioridad a la gestión de las identificaciones y al diálogo con los colectivos junto a la cumplimentación de los formularios.* Aunque todos los servicios policiales piloto consiguiesen que los agentes rellenasen los formularios y llegaron a analizarlos, tuvieron menos éxito en otras áreas. Las áreas de implementación más débiles solieran ser las siguientes:
 - el uso del análisis de las identificaciones como base de la supervisión y la gestión, y
 - el diálogo eficaz con figuras de la comunidad sobre las normas y las prácticas de identificación.

Los niveles de aplicación de la reforma fueron diferentes en cada uno de los cinco servicios. Esta variación tuvo que ver con las diferencias en el compromiso con las reformas y con las variaciones de la resistencia de la plantilla.

Reflejaba asimismo las variaciones en el apoyo externo. En particular, las sedes STEPSS disfrutaron de considerables recursos externos, incluidos viajes de estudio al Reino Unido y visitas de apoyo técnico de expertos británicos. Por su parte, los servicios policiales que participaron en el PIPE, aunque recibieron una asistencia técnica inicial en la formación, el diseño de los formularios de identificación de la base de datos y de los materiales de apoyo y publicidad, con posterioridad, fueron prácticamente fue inexistente.

TABLA 3.1: Grado de aplicación de las reformas de las identificaciones durante el periodo piloto de seis meses, servicios policiales participantes en PIPE y STEPSS

Normas y actividades	Sedes STEPSS			Sedes PIPE	
	Fuenlabrada (Policía Local)	Girona (Mossos d'Esquadra)	Girona (Policía Local)	Castellón (Policía Local)	Pedrezuela (Policía Local)
Diseño del manual de procedimiento.	●	●	●	●	●
Diseño de los formularios de identificación. El diseño y la introducción de un formulario que se comparte con la persona identificada; puede ser utilizado para recabar datos	●	●	●	●	●
Formación. Formación de agentes/personal de los servicios policiales en los procedimientos de reforma.	●	●	●	○	●
Agentes cumplimentan los formularios. Cumplimentación rutinaria de los formularios de identificación por los agentes cuando se realizan las identificaciones, incluyendo la entrega de los formularios a los colegas pertinentes.	●	●	●	●	●
Desarrollo de la base de datos y recogida de datos de identificaciones. Introducción y uso regular de un sistema para recabar datos de identificaciones e introducirlos en una base de datos electrónica.	●	●	●	●	●
Análisis rutinario de datos. Creación de procedimientos para el análisis rutinario de datos.	●	●	●	●	●
Procedimientos de gestión de identificaciones. Usar el análisis de los datos de identificaciones para gestionar el comportamiento de los agentes y el uso estratégico de las identificaciones.	●	—	—	—	—
Reuniones frecuentes con los colectivos sobre las normas de identificaciones. Crear mecanismos para la comunicación regular con la comunidad sobre el uso y la forma de llevar a cabo de las identificaciones.	●	●	●	—	—
Compartir los resultados de los análisis de las identificaciones con los colectivos. Como parte del diálogo con los colectivos, compartir y discutir los datos de las identificaciones.	●	○	○	—	—
Campaña de información dirigida a las comunidades minoritarias. Una campaña de información para hacer que las personas sean conscientes de sus derechos y obligaciones en relación con las identificaciones.	●	●	●	●	●
Prolongar la reforma de las identificaciones más allá del periodo piloto.	●	—	—	●	●

● Aplicación significativa; ○ aplicación parcial; — aplicación insignificante

La Tabla 3.1 resume el grado de implementación de las reformas fundamentales. Muestra los ámbitos en los que hubo éxitos comparables en todos los servicios policiales, junto los ámbitos de implementación desigual. En particular, todos las policías diseñaron e introdujeron formularios de identificación y protocolos, iniciaron una campaña pública de información, hicieron que los agentes cumplimentaran los formularios, recabaron datos de identificaciones en bases de datos electrónicas y sometieron los datos a algunos análisis rutinarios. Sin embargo, solo uno de los servicios (Policía Local de Fuenlabrada) aplicó adecuadamente los procedimientos de gestión de las identificaciones basados en el análisis de los datos obtenidos de los formularios de identificación, y solo tres de ellos (los de STEPSS) consiguieron involucrar con frecuencia a los colectivos en el diálogo sobre las políticas de identificación. Ni siquiera estas sedes compartieron totalmente y de manera regular los resultados de los análisis de las identificaciones con los miembros de los distintos colectivos.

Formularios y manuales

Un aspecto central de las reformas fue el desarrollo y el uso de formularios de identificación junto a los manuales de procedimiento. (Véase el Apéndice B para ejemplos de formularios de identificación). Los formularios contenían campos para una serie de informaciones, incluida la identidad y la nacionalidad de la persona identificada, el motivo del control, si hubo registro y si éste estaba justificado, y si se detectó o no una infracción. El manual de procedimiento describía el uso correcto del formulario de identificación, las razones legítimas (“motivos”) para la realización de identificaciones y registros, y la conducta apropiada a seguir por los agentes durante los encuentros.

Sin embargo, las sedes desarrollaron algunas versiones diferentes de estos documentos, que reflejaban en parte circunstancias y preferencias locales. Una variación importante tuvo que ver con la definición de un control registrable: para los servicios de policía de Girona, el formulario incluía ocasiones en las que los agentes eran testigos directos de un delito o falta (denominado un control de “discreción baja”), mientras que en otras sedes el registro se limitaba a identificaciones especulativas cuando una infracción era insegura (un control de “discreción alta”). A pesar de las variaciones, las sedes PIPE hicieron sus formularios de identificación basándose en los utilizados en Fuenlabrada, lo que les diferenciaba de los formularios de Girona. De este modo, las sedes de Fuenlabrada y de PIPE utilizaron la nacionalidad como sustituto del estatuto de minoría, mientras que los formularios de Girona utilizaban tanto la nacionalidad como la apariencia étnica definida por los agentes. En otras variaciones, los Mossos d’Esquadra en Girona utilizaron un campo de texto abierto para registrar las razones de

las identificaciones sin ninguna categoría fija, mientras que la Policía Local de Girona fue la única en utilizar categorías legales en lugar de operativas para indicar las razones de las identificaciones.

Lecciones fundamentales

- *No reinventar la rueda.* Los formularios y manuales STEPSS y PIPE existentes ofrecen un buen punto de partida para el diseño de materiales y probablemente sólo precisan modificaciones menores para adaptarse a nuevos escenarios.
- *Introducir minorías étnicas que son además ciudadanos españoles.* Los migrantes de segunda o tercera generación y los gitanos no quedan recogidos en la mayoría de los formularios de identificación utilizados en los pilotos porque los formularios tendían a usar la nacionalidad como un sustituto de la etnia. Con un número cada vez mayor de personas pertenecientes a poblaciones españolas minoritarias, esta medida se torna cada vez menos válida. La etnia auto-definida por las personas identificadas, o la etnia percibida por los agentes ofrecerá mejores opciones de seguimiento estadístico a largo plazo.
- *Diseñar formularios que equilibren análisis, responsabilidad y exigencias de carga de trabajo.* Las consideraciones incluyen:
 - Aumentar el número de campos en el formulario incrementa la información disponible para el análisis, pero también aumenta la carga de trabajo para los agentes, “justifica” las resistencias internas y puede hacer que los formularios resulten menos fáciles de comprender para los ciudadanos.
 - Los campos de opción múltiple (o “cerrados”) son más fáciles de analizar estadísticamente que los campos de texto abierto, que exigen que el agente describa las circunstancias concretas de un control; sin embargo, algunos campos de texto abierto –en particular los motivos de sospecha o la razón de la identificación– pueden ofrecer una mejor rendición de cuentas para la persona identificada.
 - Los formularios que miden las razones operativas en vez de las legales son probablemente más útiles para la gestión de las identificaciones.

Formación

Lecciones fundamentales

- *Formar a la plantilla de la policía en el análisis y la gestión de las identificaciones, así como en la práctica en las calles.* La formación del estudio piloto se centró en la práctica de los agentes de patrulla, pero habría resultado de utilidad formar a los miembros pertinentes de la plantilla en el análisis de los datos de identificaciones y en la gestión de las identificaciones.
- *Plan para la resistencia de los agentes.* La formación provocaba a menudo una respuesta defensiva en los agentes que sentían que estaban siendo acusados de discriminación y, también, que su trabajo iba a ser más controlado por los mandos policiales. Hacer hincapié en los beneficios de las reformas, mediante una mejora de la eficacia de los patrullajes, puede ayudar a contrarrestar esos problemas.
- *No apoyarse sólo en los gestores y los supervisores para transmitir informaciones de formación a la plantilla que está en la calle.* Partiendo de la experiencia en una sede, cabe decir que limitarse a formar a jefes y supervisores con arreglo a un enfoque tipo “formar al formador” no resulta apropiado para capacitar a los agentes de calle.

Los cinco servicios llevaron a cabo acciones formativas para sus plantillas sobre la realización de identificaciones, aunque hubo variaciones en el plan de estudios y en las estrategias de formación utilizadas y en las reacciones de la plantilla a la formación¹⁹. Un problema habitual fue que los programas de formación podían dejar a la plantilla de policía con la impresión de que se les había acusado de discriminación, lo que provocó algunas animadversiones. Otra limitación fue la falta de formación en el análisis de las identificaciones y en la gestión de las identificaciones para los mandos intermedios y superiores de policía. Este es un problema bastante importante, habida cuenta de la débil implementación de estas prácticas en la mayor parte de las sedes de la reforma.

La formación fue desarrollada en colaboración con cada una de las sedes de STEPSS, con agentes de policía, representantes de organizaciones de migrantes y grupos de derechos humanos, con la ayuda de las academias de policía. En cambio, en las sedes de PIPE, la formación fue diseñada y proporcionada desde fuera por la Plataforma por la Gestión Policial de la Diversidad, sin la implicación consistente de los servicios policiales y de los grupos comunitarios. No obstante, la mayor parte de la formación fue proporcionada con alguna forma de representación de los colectivos locales (con la excepción de Castellón), y

su contenido se centró en las relaciones entre la policía y los distintos colectivos así como en los aspectos técnicos de la reforma de las identificaciones.

En relación a las reacciones negativas respecto a la formación por parte de la policía, uno de los enfoques más exitosos fue el de Fuenlabrada, que hizo particular hincapié en cómo las reformas podían aumentar la eficacia de las identificaciones — un factor que pareció fomentar un mayor grado de aceptación²⁰. Otros cuerpos piloto tendieron a hacer mayor hincapié en las cuestiones de la diversidad y la discriminación en sus programas formativos.

Por otra parte, una de las estrategias menos exitosas tuvo que ver con un enfoque de “formar al formador” en Castellón. Al parecer, la información detallada comunicada a los mandos no fue transmitida de manera efectiva, aunque este problema se solventó a través de las reuniones de seguimiento específicas con la plantilla de la policía que hacía trabajo en la calle; esta medida contribuyó de forma muy importante a reforzar las lecciones de la reforma.

Cumplimentación de los formularios de identificación

Lecciones fundamentales

- *Usar sistemas de verificación para asegurarse de que los agentes cumplimentan los formularios.* La mayoría de los servicios policiales verificaba las tasas de cumplimentación comparando los registros de radio de las identificaciones con los formularios de identificación cumplimentados. En todas las sedes los formularios estaban numerados, de tal modo que todo formulario perdido en una secuencia podía ser atribuido a un agente particular e investigado después. En una de las sedes sede, hubo planes provisionales para que la sala de radio pidiera a los agentes el correspondiente número de formulario de identificación cuando se avisaba de una identificación.
- *Verificar los formularios para detectar informaciones ausentes o inapropiadas.* El seguimiento de los agentes que no habían cumplimentado los formularios apropiada o minuciosamente fue también un capítulo importante en el seguimiento del procedimiento en las sedes piloto.
- *Usar una base de datos interna (en vez de externa).* Una sede piloto usó consultores externos para gestionar los datos; esto contribuyó a retrasos en el procesamiento y el análisis de los datos.

Todas las sedes presentaron un balance bastante positivo en lo que respecta a la cumplimentación de los formularios por parte de los agentes, aunque el seguimiento del procedimiento por parte de los agentes es difícil de estimar habida cuenta de que los jefes y mandos de la policía supervisan a los agentes de patrulla a distancia, con una capacidad limitada de corroborar la información que reciben de ellos. En algunas sedes, pudieron demostrarse a menudo casos en los que no se siguió el procedimiento gracias a los informes de los propios miembros de la plantilla de la policía. Algunos de estos informes indicaron que esto se producía en situaciones particulares, como aquellas en las que los agentes tenían prisa o estaban preocupados por su seguridad, lo que dificultaba la cumplimentación de los formularios.

En ocasiones, los formularios no estaban bien cumplimentados o no lo estaban completamente. Por ejemplo, en las primeras etapas del piloto de Fuenlabrada, las razones de los controles se adscribían a veces a “otras” o “actitud o comportamiento sospechoso”, sin mayor concreción. En otros casos, los formularios carecían de la información escogida de los campos obligatorios.

La recogida de los formularios cumplimentados, por parte de mandos u otros miembros de la plantilla de la policía, así como su introducción en una base de datos de identificaciones, podía enfrentarse también a algunos problemas, sobre todo al comienzo del proceso. Por ejemplo, la mayoría de los servicios sufrieron retrasos en la introducción de los formularios en bases de datos. A diferencia de los demás servicios piloto, los Mossos d'Esquadra en Girona utilizaron una base de datos gestionada por consultores externos, lo que les obligaba a trasladar copias de todos sus formularios a los consultores para la introducción de los datos, lo que creó obstáculos adicionales para la actualización constante de la base de datos.

La mayoría de los servicios policiales incorporaron algunas técnicas de control de calidad para asegurar la plena cumplimentación, recogida e introducción de los registros en la base de datos, incluida la comparación de los formularios de identificación recibidos con los registros de llamadas de radio en cada servicio hechas en relación con identificaciones de la policía (lo que a menudo mostraba algunas disparidades). En cada sitio, las formas fueron numeradas por lo que las formas que faltan podrían ser encontrados si no se introdujeron en la base de datos. Un mando en Castellón consideró la posibilidad de introducir en el futuro una norma por la cual la sala de radio se encargaría de preguntar rutinariamente el número del formulario cumplimentado cuando se realizara una identificación, obligando así a los agentes a cumplimentar el formulario una vez que llamaran durante una actuación.

Análisis de datos

Lecciones fundamentales

- *Realizar habitualmente (p. e., mensualmente) análisis de datos.* Esto es necesario para la gestión eficaz y la supervisión de las identificaciones.
- *Contar con personas con capacidades técnicas para ayudar en la realización del análisis y/o interpretación de los resultados.* En ocasiones, los servicios contaban con personal interno con las capacidades necesarias para realizar análisis e interpretar resultados, pero en otros se apoyaban en expertos externos.
- *Utilizar una base de datos con un sistema de búsqueda de consultas para depender en menor medida de expertos externos y de su tiempo.* En las sedes PIPE, una base de datos diseñada previamente con instrumentos de búsqueda incorporados redujo en parte la necesidad del análisis a cargo de expertos. No obstante, siempre será útil una cierta interpretación del resultado estándar por parte de expertos al objeto de comprender los resultados de búsqueda o de proporcionar un análisis adicional.
- *Para los servicios con pocas identificaciones, la realización de análisis en intervalos menos frecuentes o utilizando “promedios móviles” (“moving averages”) para determinar medias mensuales de las identificaciones.* En los servicios en los que las cifras absolutas de identificaciones son pequeñas, las medidas mensuales son sumamente inestables. En tales casos, puede resultar más fiable el análisis de carácter trimestral o bimensual. En su defecto, puede usarse un cálculo de los promedios móviles, donde las medias mensuales son calculadas basándose en al menos tres meses consecutivos.

En cada una de las cinco sedes piloto surgió un sistema de análisis habitual (esto es, mensual) de los datos durante los seis meses, aunque los ajustes precisos variaron en función de los escenarios. El desarrollo de este proceso supuso un reto más difícil en las sedes STEPSS en las que se intentaba por primera vez. Por tal motivo las sedes STEPSS se apoyaron considerablemente en expertos locales para analizar sus datos. En Fuenlabrada, el mando que coordinaba las reformas tenía competencias de análisis lo bastante sólidas para llevar a cabo los análisis mensuales. En Girona, los cuerpos contrataron a criminólogos externos para realizar los análisis. Sin embargo, esto resultaba

laborioso, de tal modo que los análisis fueron finalmente menos frecuentes (cada dos meses).

Las sedes PIPE dependían menos de los expertos locales porque utilizaban una base de datos de identificaciones ya desarrollada con anterioridad por la Plataforma por la Gestión Policial de la Diversidad (PGPD), que incluía consultas estandarizadas para generar análisis automáticamente. No obstante, las consultas de la base de datos (tal y como están definidas actualmente) probablemente no comprendan todas las necesidades potenciales de análisis. Los indicadores adecuados para la gestión de las identificaciones deberían incluir idealmente los resultados desglosados por equipos, áreas o individuos de la policía²¹. Asimismo, incluso si se dispone de la posibilidad de realizar consultas en la base de datos, puede seguir siendo deseable emplear a un analista involucrado en la interpretación de los resultados que pueda valorar sus implicaciones en aspectos operativos de las actuaciones policiales.

Una consideración final es la frecuencia del análisis de las identificaciones. Mientras que el análisis mensual ha sido el privilegiado en la mayoría de las sedes, la frecuencia de los análisis debería depender en parte de la cantidad de identificaciones disponibles para el análisis. Para los escenarios con menor frecuencia de identificaciones (p. e., menos de 50 al mes), las medias estadísticas de desproporcionalidad, eficacia y criterios operativos tenderán a mostrar una considerable inestabilidad de un mes a otro. Un intervalo temporal mayor entre análisis (p. e., trimestral, o cada seis meses) puede reducir esa inestabilidad. Alternativamente, un cálculo de indicadores de “promedios móviles”, hace la media de las cifras de un mes con aquellas inmediatamente anteriores y posteriores y también reduce la inestabilidad. Estos enfoques podrían haber sido útiles para Pedrezuela, donde la media mensual de identificaciones fue de sólo 14.

Estudio de caso: Automatizar el análisis con la base de datos de PIPE

Una innovación importante de PIPE fue una base de datos de identificaciones utilizada por ambas sedes piloto. Hace seguimiento de un conjunto estándar de variables que se corresponden con el formulario de identificación de Fuenlabrada. Así pues, utilizar la base de datos obligó a ambas sedes piloto a adaptar ese formulario para su propio uso.

La base de datos fue programada con un conjunto de “consultas”. Una consulta es un modo automático de encontrar información en una base de datos. En este caso, produjeron diferentes análisis con unos pocos “clics” de ratón. Realizada de forma manual, la obtención de estos datos habría supuesto varias horas de trabajo de un analista cada vez que fuera necesario.

Las consultas estándar incluían:

- Tasas totales de identificaciones por cada 1.000 habitantes (con comparaciones históricas mensuales y anuales).
- Tasa de aciertos (con comparaciones históricas mensuales y anuales).
- Cifras y porcentajes de identificaciones por edades.
- Cifras de identificaciones por cada día de la semana y del mes.
- Cifras y porcentajes de identificaciones por hora del día (mañana, tarde o noche).
- Cifras y porcentajes de identificaciones por género, desagregados luego por estatus migratorio.
- Cifras y porcentajes por motivos de la identificación.
- Cifras de identificaciones por nacionalidad.
- Cifras de registros por nacionalidad.
- Porcentajes de registros positivos y negativos, desglosados por estatus migratorio.

Una mejora adicional de la base de datos implicaría añadir consultas tales como:

- Tasas de identificaciones, desproporcionalidad y tasas de aciertos con arreglo a diferentes unidades y equipos de la policía.
- Tasas de identificaciones, desproporcionalidad y tasas de acierto por zona de patrullaje y hora.
- Tasas de identificaciones, desproporcionalidad y tasas de acierto por agente individual.
- Agentes destacados por tener tasas de identificaciones o niveles de desproporcionalidad considerablemente más altos que la media.

Gestión y supervisión

Lecciones fundamentales

- *Compartir los análisis de las identificaciones con mandos superiores e intermedios y con agentes de calle.* Los jefes no siempre compartieron los datos internamente, lo que habría ayudado a la plantilla a gestionar estratégicamente las identificaciones.
- *Utilizar el análisis de las identificaciones para seleccionar individuos, equipos, operaciones o actividades que practican identificaciones desproporcionadamente a minorías.* Uno de los elementos fundamentales de las reformas consiste en reducir los prejuicios en los controles policiales. Utilizar el análisis de las identificaciones para detectar dónde existen prejuicios en la práctica permite a la policía cuestionarse la práctica y reorientar sus actuaciones.
- *Usar el análisis de las identificaciones para detectar las estrategias de actuación policial más y menos eficaces.* Además de erradicar prejuicios, el análisis de las identificaciones permite identificar las estrategias de actuación policial más (y menos) eficaces.
- *Mantener reuniones con mandos intermedios y superiores para desarrollar respuestas a las pautas de identificación y hacerles responsables de su implementación.* Las buenas prácticas contemporáneas de actividad policial hacen hincapié en la celebración de reuniones con la plantilla de la policía para mejorar la rendición de cuentas y la resolución de problemas a partir del análisis de los datos.

En teoría, los jefes de policía deben usar el análisis de las identificaciones para encauzar la práctica de la policía y responsabilizar a los agentes de las actuaciones. Deben dar respuestas a los indicios del uso de perfiles étnicos u otros prejuicios étnicos relativos a un servicio policial, unidad, distrito, equipo o individuo. Asimismo, deberían aplicar los nuevos conocimientos procedentes del análisis de las estrategias de actuación policial que resultan particularmente eficaces o ineficaces.

En la práctica, fueron pocos los servicios policiales que realmente utilizaron los datos de las identificaciones de esta manera²². Así fue en Pedrezuela y Castellón, donde los agentes en la calle carecían de conocimientos de los resultados del análisis. En Girona, hubo reuniones bimensuales de los sectores interesados de la policía y organizaciones de derechos humanos, en las que se examinaron los resultados de los análisis de

las identificaciones, pero ello no pareció producir estímulos importantes encaminados a reorientar la actividad policial.

Sin embargo, como hemos señalado, la Policía Local de Fuenlabrada sí gestionó activamente los controles y la actividad policial basándose en el análisis de los datos de los controles. El estudio de caso que se muestra más abajo describe la experiencia de Fuenlabrada.

Estudio de caso: gestión de las identificaciones sustentada en los datos en Fuenlabrada

En Fuenlabrada, los datos de las identificaciones fueron utilizados para reforzar la supervisión y la gestión policial. En un principio los agentes tenían problemas para cumplimentar un campo abierto que describía el motivo de las identificaciones, para cuya solución se desarrollaron rápidamente pautas que les obligaban a elegir entre una lista fija de categorías operativas (la guía adjunta enumeraba ejemplos de los motivos que serían aceptables en cada caso). Además de anotar una categoría, cumplimentaban un campo de texto abierto para ofrecer más detalles sobre las razones.

El mando a cargo de STEPPS analizaba los datos mensuales. Prestar atención a las razones que los agentes daban de las identificaciones fue provechoso para los superiores en la actividad de supervisión de los agentes de calle. Por ejemplo, estaban preocupados con los agentes que habían elegido muy frecuentemente las categorías “otros” o “actitud o comportamiento sospechoso” como explicación de las identificaciones, porque ello permitía a los agentes discrecionalidad para actuar con arreglo a estereotipos o generalizaciones negativas. De este modo, los supervisores se aseguraron en primer lugar de que los agentes comprendiesen las diferentes categorías y el tipo de identificaciones que correspondían a cada una de ellas, lo que se tradujo en una reducción de los agentes que anotaban “otros” en los formularios. El campo libre para anotar la “motivación” permitía entonces a los superiores controlar las razones esgrimidas para las identificaciones anotadas bajo la categoría “actitud y comportamiento sospechoso” para asegurarse de que estaban dentro de los umbrales apropiados.

Los mandos superiores también utilizaron datos de identificaciones para orientar el despliegue de la plantilla. Aunque la mayoría de los delitos y del comportamiento antisocial se produce los fines de semana, entre semana (por la organización del cuadrante laboral que potencia mayor presencia policial en días

laborables) trabajan muchos más policías que durante los fines de semana. De manera similar, cuando los superiores hicieron la gráfica de las identificaciones por hora del día en octubre, descubrieron que había horas del día en las que solo se realizaron unos pocos controles o ninguno en absoluto –al parecer porque todos los agentes se tomaban su periodo diario de descanso a las mismas horas. Los superiores reestructuraron los tiempos de descanso para asegurarse de que los agentes estaban disponibles en todo momento.

En los años posteriores al estudio piloto de STEPSS, el servicio de la policía de Fuenlabrada ha continuado utilizando los datos para estas mismas finalidades. En el periodo subsiguiente a STEPSS, las tasas de desproporcionalidad continuaron siendo más bajas de cuanto lo habían sido al principio del estudio piloto, las tasas de identificaciones continuaron bajando y la tasa de aciertos para las identificaciones –que ya había mejorado durante el piloto– continuó incrementándose con posterioridad.

Nota: Este destacado ha sido adaptado de Open Society Justice Initiative, *Addressing Ethnic Profiling by Police*, 2009.

Implicación de los colectivos sociales

Lecciones fundamentales

- *Implicar a los miembros de los colectivos sociales en todo el proceso.* La construcción de una sólida participación de los colectivos en las etapas fundamentales de las reformas exige la planificación desde el principio.
- *Prolongar la difusión de información sobre las políticas de identificaciones.* A pesar de que los pilotos solo duraron seis meses, y vinieron acompañados de un empuje publicitario inicial acerca de las nuevas políticas de identificación por parte de los servicios de policía, los periodos más largos de reforma probablemente precisan de esfuerzos reiterados y regulares de difusión de la información. Estos esfuerzos podrían incluir otros métodos, además de los folletos, para la comunicación de la información, involucrando, por ejemplo, a las emisoras locales de radio o a los medios impresos.

Una forma de involucrar a los colectivos con la que se contaba en todas las sedes era el reparto a los ciudadanos de folletos del tipo “conoce tus derechos”, que incluía diferentes traducciones dirigidas a las diferentes poblaciones locales pertenecientes a minorías étnicas. Todos los servicios piloto tuvieron éxito en la realización de este paso. Sin embargo, las reformas también preveían un diálogo habitual entre la policía y representantes de los colectivos acerca de las normas y políticas de control en el que se compartirían los resultados de los análisis de las identificaciones. Los resultados de este objetivo fueron más variados.

La implicación de los colectivos fue mucho más notable en STEPSS que en PIPE. Los servicios policiales STEPSS colaboraron con los colectivos para el diseño de las políticas y los materiales, y hubo reuniones habituales para evaluar los progresos entre la policía y representantes de los distintos colectivos en todos los pilotos, en las que en algunos casos también se compartió con ellos el análisis de las identificaciones. Este mayor grado de colaboración se debió al diseño de la iniciativa, así como a las mayores limitaciones presupuestarias con que contó el PIPE en relación al STEPSS. OSJI, que fue la punta de lanza de STEPSS, buscó representantes de la sociedad civil y de organizaciones comunitarias desde el comienzo e incorporó la colaboración en el diseño del programa. Asimismo, una serie de actividades de STEPSS que reunían a representantes de la policía y de los colectivos contribuyó a fomentar un clima de colaboración. Entre éstas se incluyen un viaje de estudios al Reino Unido y visitas de asistencia técnica a las sedes de STEPSS por parte de agentes británicos.

Sin embargo, sólo una de las sedes, Fuenlabrada, proporcionó análisis rutinarios de las identificaciones a los representantes de los colectivos. Esto podría deberse a que ya habían involucrado a un grupo de representantes más pequeño y cercano que en Girona, que aparentemente era más inclusiva y más formal en las reuniones con los colectivos. Resulta claro que compartir los análisis supuso un reto para los mandos de la policía.

A diferencia de STEPSS, las sedes de PIPE sólo mantuvieron un diálogo limitado con representantes de los colectivos sobre las identificaciones, y ese diálogo se restringió principalmente a una reunión previa a la implementación del piloto con los representantes de los colectivos. La reunión fue moderada por la Plataforma por la Gestión Policial de la Diversidad y tuvo lugar después de que se hubieran diseñado y aprobado los folletos del tipo “conoce tus derechos”, los manuales de procedimiento y los formularios de identificación. A pesar de algunas reuniones posteriores entre la policía y los representantes de los colectivos sobre cuestiones acerca de sus relaciones con la policía, hubo escaso seguimiento del progreso de las reformas y no se compartieron los análisis de las identificaciones. Esta es una debilidad a la que deberían prestar atención los intentos futuros de reforma.

Aparentemente, Pedrezuela tuvo que enfrentarse a dificultades particulares en sus esfuerzos de entablar diálogo con los colectivos, debido a que se trataba de un servicio de policía pequeño que ejercía su labor en una localidad de escasa población. En particular, la sede carecía de una red bien desarrollada de organizaciones de la sociedad civil que representaran a las diferentes poblaciones inmigrantes. A la reunión inicial de fomento de la participación sólo acudieron tres representantes de la comunidad inmigrante china, y un representante de una asociación local musulmana. Aunque había planes para repetir el intento de fomentar la participación con un grupo más amplio, finalmente este no se llevó a término²³.

4. Conclusiones

Este informe ha descrito las experiencias de cinco servicios policiales que, en los últimos años, empezaron a prestar atención a las preocupaciones por el uso de perfiles étnicos por parte de la policía. Mediante la aplicación de reformas audaces e innovadoras, se marcaron el objetivo de hacer que su uso de las identificaciones fuera más imparcial y más eficaz al objeto de mejorar sus relaciones con los distintos colectivos a los que sirven. Estos servicios policiales fueron los primeros en España en abordar estas cuestiones. Sus esfuerzos merecen una mención especial tanto por la disposición a innovar como por crear prácticas y modelos que pueden ser la base de futuras reformas.

A modo de balance, los resultados proporcionan una imagen alentadora de lo que pueden conseguir las reformas. Aunque las reformas fueron aplicadas desigualmente y en su mayor parte sólo se hizo seguimiento de los resultados durante los seis primeros meses, se ha acreditado que estas reformas influyeron en la práctica policial de modo positivo. En la mayoría de las sedes, pudo demostrarse el descenso de la desproporcionalidad, lo que indica un menor uso de la etnia o la nacionalidad como base para las decisiones acerca de quién ha de ser identificado. Esta práctica vino asociada a una reducción discreta de las identificaciones y registros en la mayor parte de las sedes, lo que tal vez demuestre un enfoque más cuidadoso a la hora de seleccionar a las personas que han de ser identificadas. En unas sedes, donde se hizo seguimiento de las identificaciones durante varios años, los resultados positivos se prolongaron e incluso mejoraron, y asimismo hubo mejoras en la tasa de aciertos asociada a las identificaciones. Las conclusiones coinciden con la investigación internacional, que indica que las normas claras, junto a sistemas de seguimiento y rendición de cuentas, van siempre acompañadas de mejoras en el comportamiento policial en la calle, incluidas las identificaciones²⁴.

Sin embargo, los resultados muestran también que las reformas suponen un reto: implican una considerable carga de trabajo, exigen competencias y saberes especializados que no siempre están presentes en los servicios de policía, y precisan de una implicación en la construcción de una colaboración significativa entre la policía y los miembros de los colectivos. Por regla general, han de superar también la resistencia de la plantilla del servicio policial. Los cuerpos que cosechen éxitos tenderán a ser aquellos que cuenten con mandos superiores comprometidos con la reforma, con un alto grado de perseverancia y una comprensión detallada de los principios de la reforma.

A medida que Europa se vuelve cada vez más multiétnica, es fundamental que la policía cambie sus prácticas y adopte nuevas tácticas ajustadas a las condiciones contemporáneas. Los resultados de los intentos de reforma de PIPE y STEPSS muestran que el cambio no sólo es posible, sino que resulta ventajoso y sostenible. Otros servicios policiales de España –y de hecho de toda Europa– deberían tomar en consideración iniciativas de reforma similares.

Apéndice A:

Metodología y glosario de términos

Methodologia

Estrategias para Identificaciones y Registros Eficaces (STEPSS)

STEPSS fue una iniciativa encabezada por la Open Society Justice Initiative (OSJI) que operó entre 2007 y 2008 en Bulgaria, Hungría y España. Mediante un trabajo realizado en ocho sedes locales para un periodo piloto intensivo de seis meses, trató de mejorar las relaciones entre la policía y las minorías aplicando nuevos sistemas para regular los controles policiales, a partir de reformas exitosas en el Reino Unido. Las actividades de STEPSS fueron diversas, pero incluían un examen de las políticas y prácticas existentes, una visita de estudio a los servicios policiales británicos, visitas de asistencia técnica a las sedes piloto por parte de agentes británicos, el desarrollo de guías y formularios de identificación locales y compartir los análisis con los miembros de los colectivos. La evaluación del programa STEPSS puso de manifiesto una imagen desigual entre los distintos servicios policiales, pero destacó algunos éxitos importantes, sobre todo en España.

Programa para la Identificación Policial Eficaz (PIPE)

PIPE fue un programa exclusivamente español que operó en dos sedes durante 2012 y 2013 con una segunda edición prevista para 2015 y 2016²⁵. La iniciativa fue dirigida por la *Plataforma por la Gestión Policial de la Diversidad (PGPD)*, una entidad española que agrupa a una asociación española de jefes y mandos policiales y a diversas organizaciones de la sociedad civil que fomenta políticas y prácticas policiales no discriminatorias. Aplicó los principios ya puestos en práctica en STEPSS en lugar de desarrollar políticas de reforma desde cero. Aunque la PGPD asistió a los servicios piloto al comienzo del proceso –sobre todo con la formación y el diseño de los formularios de identificación, las bases de datos de las identificaciones, y los materiales de difusión–, posteriormente tuvieron que implementar las reformas prácticamente solos. Así, pues, PIPE fue una prueba mucho más dura para el modelo de reforma de las identificaciones que STEPSS, cuyos participantes se beneficiaron de un apoyo externo y de una asistencia técnica considerables durante todo el periodo piloto.

Los proyectos piloto utilizaron la recogida y el análisis de datos para controlar y reducir el uso de perfiles étnicos. Las componentes del proyecto incluían: talleres con los colectivos y la policía y actividades de diálogo conjuntos; la introducción y el uso de formularios de identificación para documentar cada identificación o registro realizado, incluidos los datos étnicos o de nacionalidad de la persona identificada; la entrega de una copia del formulario al individuo identificado; la formación de agentes de policía en la realización de identificaciones y el uso de los formularios; el examen y análisis periódicos de los formularios de identificación por parte de supervisores de la policía; la difusión de los análisis de las identificaciones y registros a los miembros de los colectivos; y la incorporación de los indicadores y las mediciones de las identificaciones y los registros en el diseño de los operativos y de las directrices.

Cada uno de los proyectos piloto duró seis meses (dos servicios de policía continuaron recogiendo datos mediante los formularios de identificación). La mayoría de las sedes no aplicó completamente las reformas en el tiempo previsto. Sin embargo, los resultados indican que, pese a todo, las reformas tuvieron un impacto positivo en la práctica de la policía. Algunos de los efectos más marcados se verificaron en la Policía Local de Fuenlabrada, el servicio que aplicó más plenamente las reformas y las mantuvo durante el periodo de tiempo más prolongado (más de seis años en la actualidad).

Mientras que el análisis contenido en este informe ofrece claves importantes, presenta asimismo algunas limitaciones. No se han evaluado directamente las experiencias

o percepciones de los distintos colectivos durante el periodo. El periodo de seis meses en cada sede resultó corto, porque dejaba un tiempo insuficiente para valorar los efectos de la reforma y no permitió recabar suficientes datos para respaldar conclusiones estadísticas suficientemente sólidas. En realidad, con la excepción de Castellón, los datos tan sólo respaldaban los análisis de las pautas de las identificaciones *después* del comienzo de las reformas, mientras que las conclusiones habrían sido más sólidas si hubieran incluido sistemáticamente comparaciones con los datos de *antes*. Asimismo, los datos de identificaciones analizados no constituyen una medida perfecta de las identificaciones, porque la tasa de identificaciones no registradas no es conocida. Por último, no hay grupos de control para ninguna de las sedes –es decir, sedes comparables que no experimentaron reformas– que podrían haber sido utilizados como comparación para los resultados de la reforma.

Glosario de términos

Cacheo

Registro físico de una persona, realizado superficialmente (por fuera de la ropa de la persona). Se distingue de un registro porque, con carácter general, no implica la inspección de los bolsillos de la persona, el examen de sus pertenencias o el registro de la ropa interior.

Desproporcionalidad

La desproporcionalidad en las identificaciones se refiere a la medida en la que las facultades de identificación afectan a los diferentes grupos étnicos o nacionalidades en proporción con su prevalencia en la sociedad general. De este modo, la desproporcionalidad se produce cuando las personas pertenecientes a diferentes grupos minoritarios visibles son controladas y registradas en mayor proporción que lo que representan en la población total, y cuando se compara con la mayoría (blanca) de la población. También puede hacer referencia a las diferencias de trato cuando se produce una identificación. Por ejemplo, si los surasiáticos suponen el tres por ciento de la población pero son objeto del 50 por cien de los controles policiales, están siendo controlados desproporcionadamente.

Formulario de identificación

Los formularios utilizados para documentar las identificaciones que realizan los servicios de policía. Por regla general, se trata de un formulario de papel que los agentes de policía cumplimentan durante o inmediatamente después de cada identificación, aunque algunos servicios policiales están empezando a emplear formularios digitales o

facilitan los datos de las identificaciones mediante llamadas de radio a sus centrales de comunicación. Los formularios de identificación se utilizan para registrar una serie de datos. Los formularios STEPSS-PIPE incluyen: fecha y lugar de la identificación; si la persona fue registrada o no; motivo del registro; si el registro conllevó el descubrimiento de alguna infracción y el resultado final de la identificación o registro (por ejemplo: denuncia administrativa, detención o imputación).

Identificación

Una práctica de la policía en la que los agentes abordan a ciudadanos y les piden su documentación personal (documento oficial de identidad o permiso de conducir) y/o explicaciones de sus acciones, comportamiento o presencia en una zona.

Llamadas de radio

Comunicación entre los agentes de patrulla y el centro operativo de la policía a través de su sistema de radiotransmisiones. La comunicación también puede producirse a través de procedimientos telemáticos.

Llamadas o comunicados de servicio

Por regla general, hace referencia a una información proporcionada por los ciudadanos –tales como, pero no exclusivamente, las llamadas de emergencia– a la que los profesionales de la seguridad pública deben responder.

Perfiles étnicos (o discriminatorios)

Es la práctica de usar aspectos como la etnia, la raza, el origen nacional o la religión o la orientación sexual como base única o determinante para la toma de decisiones policiales acerca de la sospecha de que determinadas personas puedan estar vinculadas a una actividad delictiva.

Referencia

Un punto de partida utilizado para realizar comparaciones de datos. Idealmente, los datos referencia sobre identificaciones y cacheos deberían recabarse antes del comienzo del proceso de reforma, posibilitando así medir su eficacia.

Registro

Acción adicional emprendida por la policía, con motivo de un control, que consiste en registrar a la persona o el vehículo que ha sido parado. El registro es más intrusivo que un cacheo, toda vez que el agente registra el interior de la ropa, bolsas o pertenencias, y que debe responder a sólidos motivos de sospecha.

Tasa de acierto

La proporción de identificaciones y registros que se traduce en una acción policial formal, como una detención o una imputación por un delito, o una denuncia por una infracción administrativa.



Tasa de identificaciones / Tasa de registros

La cifra de controles realizados por la policía en un periodo de tiempo determinado. Una tasa de identificaciones para una población particular se expresaría como un porcentaje y se determinaría mediante la siguiente fórmula: (identificación de la población / identificaciones totales) x 100. Asimismo, puede generarse una tasa de registros para recopilar la cifra de identificaciones que condujeron a registros, con la fórmula: (registros / controles) x 100.



Apéndice B: Muestras de formularios de identificación

Fuenlabrada Formulario, Frente






Identificación de personas en vía/lugar públicos			
0002			
Fecha:			Hora de inicio de la parada:
Lugar de la parada:			
Apellidos:			
Nombre:			
D.O.I.:	Tipo:	Núm.:	
Nacionalidad:			Fecha nacimiento:
Población de nacimiento:			
Provincia:			País:
Hijo de:			y de:
Domicilio:			
Nº:	Piso:	Localidad:	
Provincia:			Teléfono:
Motivo de la identificación:			
Observaciones sobre la motivación:			
Se procede a registro personal: <input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Es positivo el registro: <input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/>			
Objetos intervenidos:			
Otros datos de interés:			
Vehículo relacionado:	Matrícula:		Color:
Se formula denuncia:	<input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/>	Normativa denuncia:	
Infracción:			
Ilícito penal	<input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/>	Actuación	Falta penal <input type="checkbox"/> Imputado no detenido <input type="checkbox"/> Detención <input type="checkbox"/>
Tipo penal:			
Hora del final de la parada:	Agentes actuantes N.I.P.		
 Ayuntamiento de FUENLABRADA Concejalía de Seguridad Ciudadana y Tráfico Servicio de Policía Local		 AGIS 2006	F-0149
With financial support from the AGIS Programme European Commission - Directorate General Justice, Freedom And Security			

Fuenlabrada Formulario, Reverso

Normativa legal	
<p>El artículo 20 de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de Febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana, establece que "los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad podrán requerir en el ejercicio de sus funciones de indagación o prevención, la identificación de las personas y realizar las comprobaciones pertinentes en la vía pública o en el lugar donde se hubiere hecho el requerimiento, siempre que el conocimiento de la identidad de las personas requeridas fuere necesario para el ejercicio de las funciones de protección de la seguridad que a los agentes encomienda la Ley".</p>	
<p>Cualquier persona identificada y/o registrada en la vía u otro lugar público tiene derecho a un trato correcto y esmerado por parte de los agentes de Policía que le han solicitado su documentación o le han registrado. Además, los agentes policiales están obligados a facilitarle información cumplida y tan amplia como sea posible, sobre las causas y finalidad de su identificación/registro, según establece el art. 5º de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de Marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.</p>	
<p>Ante cualquier vulneración de las normas vigentes, puede Ud. presentar una reclamación directamente en la Policía Local, a través de cualquier escrito, o cumplimentando la hoja reglamentaria de Reclamaciones y Sugerencias que tiene a su disposición en nuestras dependencias de la C/ Hungría, s/n. También podrá acceder a dicha hoja en la página web del Ayuntamiento www.ayto-fuenlabrada.es, en el Servicio Municipal de Asistencia a la Víctima y en el Registro General del Ayuntamiento de Fuenlabrada.</p>	
<p>Los datos recogidos en la presente ficha podrán ser utilizados de forma exclusiva para uso policial, cumpliendo todos los requisitos que establece la Ley Orgánica 15/1999 de 13 de diciembre de Protección de datos de carácter personal.</p>	
<p>Se informa que los datos de carácter personal incluidos en el presente documento van a ser incorporados a los ficheros titularidad del Ayuntamiento de Fuenlabrada, con dirección en la Plaza de la Constitución Nº 1 de Fuenlabrada, para la gestión y control de los mismos. Podrá ejercitar los derechos de acceso, rectificación, cancelación u oposición dirigiendo una comunicación por escrito al Departamento de Atención Ciudadana del citado Ayuntamiento, a la dirección antes expuesta.</p>	
<p>Formulario avalado por el Programa AGIS de la Unión Europea</p> <p> AGIS 2006</p> <p>With financial support from the AGIS Programme European Commission - Directorate General Justice, Freedom And Security</p>	
<p>El presente formulario está incluido dentro del Programa AGIS de la Unión Europea que apoya iniciativas encaminadas a buscar un enfoque coordinado y multidisciplinar de las distintas actividades relacionadas con la creación del espacio de libertad, seguridad y justicia así como la prevención y la lucha contra la delincuencia organizada en la Unión Europea.</p>	
<p>En concreto, el formulario forma parte del Proyecto STEPSS (Strategies for Effective Stop and Search), que tiene como objetivo mejorar las relaciones entre los Cuerpos Policiales y las minorías étnicas y los procedimientos policiales, para prevenir prácticas discriminatorias.</p>	
<p></p>	

Castellón Formulario, Frente

Identificación de personas en lugar público				Nº 00000		
Fecha			Hora de inicio de la parada			
Via/lugar en que se produce la parada			Nº de la vía			
Apellidos						
Nombre			Sexo	Mujer <input type="checkbox"/>	Hombre <input type="checkbox"/>	
D.O.I.	Tipo:		Nº:			
Nacionalidad:			Fecha de nacimiento			
Población de nacimiento						
Provincia			Pais			
Hijo de			y de			
Domicilio						
Nº		Piso		Localidad		
Provincia			Teléfono			
Motivo de la Identificación	1. Operativo de Prevención _____				<input type="checkbox"/>	
	2. Zona sometida a control policial intensivo _____				<input type="checkbox"/>	
	3. Localización supuesto autor de un ilícito penal o administrativo _____				<input type="checkbox"/>	
	4. Supuesta participación en conducta incívica _____				<input type="checkbox"/>	
	5. Actitud o comportamiento sospechoso _____				<input type="checkbox"/>	
	6. Otros _____				<input type="checkbox"/>	
Observaciones sobre la identificación						
Se procede a registro personal		Si <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Es positivo el registro	Si <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>
Objetos intervenidos						
Otros datos de interés						
Se detecta infracción administrativa		Si <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Normativa por la que se denuncia		
Infracción detectada						
Ilícito penal		Si <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Actuación	Falta penal <input type="checkbox"/>	
				Imputado no detenido <input type="checkbox"/>		Detención <input type="checkbox"/>
Tipo penal:						
Hora del final de la parada:			N.I.P. de los agentes actuantes:			
  						

Castellón Formulario, Reverso

Reverso del Boletín (Copia Amarilla) para la persona identificada

Informaciones de interés para las personas identificadas

El artículo 20 de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de Febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana, establece que *"los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad podrán requerir en el ejercicio de sus funciones de indagación o prevención, la identificación de las personas y realizar las comprobaciones pertinentes en la vía pública o en el lugar donde se hubiere hecho el requerimiento, siempre que el conocimiento de la identidad de las personas requeridas fuere necesario para el ejercicio de las funciones de protección de la seguridad que a los agentes encomienda la Ley"*.

Cualquier persona identificada y/o registrada en la vía u otro lugar público tiene derecho a un trato correcto y esmerado por parte de los agentes de Policía que han solicitado su documentación o han procedido a su registro. Además, los agentes policiales están obligados a facilitarle información, cumplida y tan amplia como sea posible, sobre las causas y finalidad de su identificación/registro, según establece el art. 5º de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de Marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Ante cualquier vulneración de las normas vigentes, Ud. puede presentar una reclamación directamente en la Policía Local, a través de un escrito dirigido a la Unidad de Gestión Policial de la Diversidad, o cumplimentando la hoja de Reclamaciones y Quejas que tiene a su disposición en cualquiera de nuestras dependencias y que podrá presentar en la Unidad de Reclamaciones y Sugerencias (URyS) en Calle Campaomor nº 28- 2º o en cualquiera de las dependencias del Servicio de Atención al Ciudadano y en los Registros del Ayuntamiento de Castellón.

También puede acceder a dicha hoja "on line", en la página web del Ayuntamiento www.castello.es a través del Portal de la Ciudadanía o telefónicamente marcando el 010, del Servicio de Información al Ciudadano, si llama desde Castellón con un teléfono fijo; o el 96.422.60.10, si llama desde fuera de Castellón o con un teléfono móvil, si bien, por este último medio, el interesado deberá personarse en el plazo de 10 días, a contar del siguiente a su llamada telefónica, en la Unidad de Reclamaciones y Sugerencias (URyS) del Ayuntamiento de Castellón, para firmar el impreso. En caso contrario, a la "reclamación" o "queja" se le dará el tratamiento de "sugerencia".

Los datos facilitados por Ud. en este formulario pasarán a formar parte de los ficheros automatizados, propiedad del Ayuntamiento de Castellón, y podrán ser utilizados por el titular del fichero para el ejercicio de las funciones propias en el ámbito de sus competencias. De conformidad con la Ley Orgánica 15/1999, de Protección de Datos de Carácter personal, Ud. podrá ejercitar los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición mediante una instancia presentada ante el Registro General de Entrada del Ayuntamiento de Castellón.

El presente formulario está incluido dentro del Programa PIPE (Programa para la Identificación Policial Eficaz), que tiene como principales objetivos mejorar la eficacia policial en materia de identificaciones policiales, prevenir y controlar cualquier sesgo discriminatorio y potenciar el acercamiento y la relación entre las Policías Públicas y la Sociedad Diversa de las respectivas Comunidades Locales.

El PIPE se desarrolla con fondos aportados por la Iniciativa para una Sociedad Abierta (Fundación SOROS) y está impulsado por la Plataforma por la Gestión Policial de la Diversidad, cuyo objetivo prioritario es impulsar y promover cambios en los servicios policiales para garantizar a la Sociedad Diversa un trato policial igualitario y no discriminatorio.



Plataforma por la Gestión Policial de la Diversidad

Notas

1 SurveyMonkey (SurveyMonkey.com) es un ejemplo de software de encuestas que puede ser administrado en castellano (siempre que esté disponible la lista de e-mails de los agentes).

2 La bibliografía creciente en ciencias sociales que demuestra el uso de perfiles étnicos en España incluye: Open Society Justice Initiative (2007), *“I can stop and search whoever I want”: Police stops of ethnic minorities in Bulgaria, Hungary and Spain*, Nueva York, Open Society Justice Initiative. Este informe ofrece los resultados de entrevistas cualitativas con agentes de policía españoles y miembros de colectivos minoritarios en España. Estas entrevistas mostraron no sólo que los inmigrantes y los gitanos españoles percibían que eran el blanco de la policía en razón de su etnicidad, sino que algunos agentes de policía admitían que estaban en su punto de mira, sobre todo en relación con las infracciones de la Ley de Extranjería. Los datos cuantitativos de una encuesta nacional reciente de España contribuyen a confirmar el uso de perfiles étnicos, mostrando cifras desproporcionadas de identificaciones en la calle entre inmigrantes y minorías étnicas en comparación con personas españolas blancas. Véase García Añón, J.; Bradford, B; García Sáez, J. A.; Gastón Cuenca, A. y Llorente Ferreres, A. (2013); *Identificación policial por perfil étnico en España: Informe sobre experiencias y actitudes en relación con las actuaciones policiales*. Valencia, España, Tirant lo Blanch. Los datos de la policía presentados en este informe indican también disparidades en las identificaciones policiales que tienen un impacto negativo en los gitanos y en las comunidades migrantes. La acumulación creciente de pruebas del uso de perfiles étnicos por parte de la policía española queda documentada también en informes y declaraciones de organizaciones nacionales e internacionales de derechos humanos, entre los que se incluyen la Oficina del Defensor del Pueblo; el Comité de ministros del Consejo de Europa, y el Relator especial de la ONU sobre racismo, xenofobia y otras formas contemporáneas de discriminación. Véase: Informe del relator especial de Naciones Unidas sobre formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y otras formas de intolerancia, informe de España (Documento A/HRC/23/56/Add.2, 6 de junio de 2013); *Informe Anual del Defensor del Pueblo correspondiente al 2013*; Resolución adoptada el 10 de julio de 2013 por el Consejo de ministros de la Comisión Europea, Resolución, CM/ResCMN(2013)4.

3 El concepto surge del debate y la investigación realizada en una serie de países en las últimas décadas. En Estados Unidos, la preocupación por los perfiles raciales [*racial profiling*] cobró una notable importancia desde la década de 1990 en adelante, a raíz de una serie de casos bastante sonados de supuesto uso de esos perfiles. Harris, D. A. (1999), *Driving while black: Racial profiling on our nation's highways*, Washington, D.C., American Civil Liberties Union; Harris, D. A. (2002), *Profiles in injustice: Why racial profiling cannot work*. Nueva York, New York Press; Harris, D. A. (2005), "Confronting ethnic profiling in the United States", Open Society Justice Initiative (ed.) *Justice Initiative, June 2005: Ethnic profiling by police in Europe*, pp. 66–74, Nueva York, Open Society Justice Initiative; Ramirez, D., McDevitt, J. & Farrell, A. (2000), *A resource guide on racial profiling data collection systems: Promising practices and lessons learned*, Washington, D.C., US Department of Justice. Estudios adicionales demostraron científicamente la existencia de pautas de perfiles étnicos. Lamberth, J. (1998), *Driving while black: A statistician proves that prejudice still rules the road*, Washington Post, 16 de agosto, p. C01. The Alpert Group (2004), *Miami-Dade racial profiling study*, Florida, Miami-Dade County. Engel, R. S. y Calnon, J. M. (2004), *Comparing benchmark methodologies for police-citizen contacts: Traffic stop data collection for the Pennsylvania State Police*, Pennsylvania State Police. Lange, J. E., Johnson, M. B. & Voas, R. B. (2005), "Testing the racial profiling hypothesis for seemingly disparate traffic stops on the New Jersey Turnpike", *Justice Quarterly*, 22, pp. 193–223. En el Reino Unido, encuestas y estadísticas de la policía que se remontan a más de tres décadas atrás han puesto de manifiesto disparidades étnicas sistemáticas ("desproporcionalidad") en las pautas de identificación y cacheo, que suscitaron preocupaciones similares. Véase Bucke, T. (1997), "Ethnicity and contacts with the police: Latest findings from the British Crime Survey", *Research Findings*, núm. 59, Londres, Home Office. Clancy, A., Hough, M., Aust, R. y Kershaw, C. (2001), *Crime policing and justice: The experience of ethnic minorities: Findings of the 2000 British Crime Survey*, Londres, Home Office. Las prácticas europeas han sido documentadas por la Iniciativa de Justicia Open Society (2007), "I can stop and search whoever I want": *Police stops of ethnic minorities in Bulgaria, Hungary and Spain*, Nueva York, Open Society Justice Initiative. Open Society Justice Initiative y Jurix (2006), *Ethnic profiling in the Moscow Metro*, Nueva York, Open Society Justice Initiative. Véase también Miller, J., Gounev, P., Pap, A. L., Wagman, D., Bernát, A., Densco, B., Pernas, B., & Simonovits, B. (2008), "Racism and police stops: Adapting US and British debates to continental Europe", *European Journal of Criminology*, 5, pp. 161–191.) que indican la existencia de pautas de uso de perfiles étnicos.

4 Open Society Justice Initiative (2013a), *International standards on ethnic profiling: standards and decisions from the European systems*, Nueva York, Open Society Justice Initiative.

5 La Teoría de la justicia procedimental describe la importancia de la confianza y la legitimidad en la generación del respeto público de la ley y de unas actuaciones policiales eficaces. La dinámica negativa descrita aquí ha sido documentada mediante la investigación en una serie de países, incluido España. Véase García Añón, J., Bradford, B., García Sáez, J. A., Gascón Cuenca, A. & Llorente Ferreres, A. (2013). *Identificación policial por perfil étnico en España: Informe sobre experiencias y actitudes en relación con las actuaciones policiales*, Valencia, España, Tirant lo Blanch.

6 Miller, J. (2010), "Stop and search in England: A reformed tactic or business as usual?" *British Journal of Criminology*, 50, pp. 954–974.

7 Open Society Justice Initiative (2009), *Addressing ethnic profiling by police: A report on the Strategies for Effective Police Stop and Search project*, Nueva York, Open Society Justice Initiative.

8 Arenas García, L., García España, E., & Miller, J. (2014a). *Informe final: PIPE en Castellón*, Manuscrito inédito, Universidad de Málaga, España; Arenas García, L., García España, E., & Miller, J. (2014b). *Informe final: PIPE en Pedrezuela*, Manuscrito inédito, Universidad de Málaga, España.

9 Es importante señalar que los Mossos d'Esquadra contaban con algunas unidades especiales en Girona que no participaron en el proyecto STEPSS y que por lo tanto no registraron sus identificaciones.

10 Es importante señalar que en cuatro de las cinco sedes, se usó la nacionalidad en vez de la apariencia étnica o la identidad. Esto refleja dos factores: en primer lugar, al igual que la mayoría de las naciones europeas, las autoridades españolas no recogen datos raciales o étnicos en los censos nacionales y otras bases de datos oficiales; y, en segundo lugar, la inmigración a España es un fenómeno reciente y las minorías más visibles siguen siendo ciudadanos no españoles, aunque esto está cambiando rápidamente mediante la obtención creciente de la nacionalidad española y una generación de descendientes de inmigrantes nacidos en España. De este modo, para hacer seguimiento de las pautas desproporcionalidad de manera más eficaz, las autoridades españolas necesitarán recabar datos étnicos, respetando las salvaguardias necesarias bajo la legislación española de protección de datos. La Oficina del Defensor del Pueblo de España ha examinado el caso de la recogida de datos étnicos por parte de la policía y ha recomendado al Ministerio de Interior con que está recogida de datos se puede hacer respetando la Ley Orgánica de Protección de Datos. Véase Carta del 23 de octubre de 2014 a Cristina de la Serna Sandoval, informándola del traslado de esa opinión a la Dirección general de la policía y a la Secretaría de Estado del Ministerio de Interior. En los archivos de la Open Society Justice Initiative y la PGDP.

11 Se ruega ver la discusión en la sección de metodología de este informe.

12 Las tasas de acierto son una medida de la eficacia de las identificaciones. Hacen referencia al porcentaje de identificaciones que resultaron exitosas, porque condujeron a la detección de infracciones –tales como delitos o faltas. La definición exacta de la “tasa de aciertos” puede variar en función de las sedes.

13 Por desgracia, no hay datos disponibles para examinar los cambios en las experiencias ciudadanas en las identificaciones o su percepción de la policía. La mejora de éstas es también uno de los resultados auspiciados por la reforma.

14 Los datos históricos de identificaciones utilizaron un formulario distinto y no fue utilizado en las mismas circunstancias que el formulario PIPE.

15 El resultado es esencialmente el mismo si comparamos los dos meses pre-PIPE con los seis meses completos de datos post-PIPE: para enero y febrero de 2013, el 58 por ciento de las identificaciones son de españoles; para todo el periodo piloto, la cifra es algo más alta, el 61 por ciento.

16 La línea mejor ajustada se calcula aquí utilizando una regresión ordinaria de mínimos cuadrados, que minimiza las distancias (cuadradas) entre la línea recta y cada uno de los puntos de datos en un gráfico.

17 La desproporcionalidad se mide utilizando un “índice de tasa relativa”. Un valor de “uno” indica que no hay ninguna disparidad; un valor de dos señala que la minoría tiene el doble de probabilidad de ser identificada, mientras que un valor de 0,5 señala que la minoría tiene la mitad de la probabilidad de ser identificada, en comparación con una persona de la mayoría.

18 Esto es cierto si comparamos los primeros y últimos puntos de datos para cada serie, o si usamos la línea recta mejor ajustada, a partir de una regresión ordinaria de mínimos cuadrados.

19 Tal vez tuviera una acogida más positiva en Fuenlabrada, donde los agentes que asistieron eran jóvenes, y la formación se centró considerablemente en la eficacia policial. En otros escenarios, se puso de manifiesto una actitud más renuente. En particular, en Girona un escándalo reciente relacionado con el tratamiento de un sospechoso bajo custodia policial produjo una actitud particularmente defensiva por parte de los Mossos d'Esquadra.

20 Cabe destacar que, en Fuenlabrada, una vez implantada la reforma, que se acompañó de un conjunto de medidas para incrementar la sensibilización de los policías en un trabajo policial no discriminatorio (incremento de la formación, acción positiva para impulsar la participación de minorías en la Policía Local, trabajo con delitos de odio, etc.) actualmente no existe ya ningún rechazo de los agentes a esta práctica, sino que ha sido asumida como una señal de identidad más de este Servicio Policial.

21 Open Society Justice Initiative (2009), *Addressing ethnic profiling by police: A report on the Strategies for Effective Police Stop and Search project*.

22 Bland, Miller, Quinton (2000) http://www.westmidlands-pcc.gov.uk/media/237972/p-s127_the_impact_of_stops_and_searches_on_crime_and_the_community.pdf.

23 El reto que supone asegurar la participación representativa de los colectivos es común a muchos escenarios. Un análisis de estos intentos puede leerse en Schmitt, M. & Pernas, B. (2008), *Pasos hacia la igualdad: El proyecto STEPSS (Strategies for Effective Police Stop and Search) en España*, Madrid, España, GEA21.

24 Miller, J. (2010), "Stop and search in England: A reformed tactic or business as usual?" *British Journal of Criminology*, 50, pp. 954-974.

25 Aunque estaba prevista como una iniciativa con tres sedes, finalmente, debido a las dificultades para implicar a los cuerpos de policía en el experimento, pudo contar sólo con dos cuerpos locales de la policía española.

Plataforma por la Gestión Policial de la Diversidad

La Plataforma por la Gestión Policial de la Diversidad fue creada en 2010 como punto de encuentro entre representantes de la sociedad civil y los servicios de policía. Su objetivo es fomentar y promover cambios en las instituciones policiales para que mejoren sus procedimientos operativos y garanticen un trato igualitario y la no discriminación para una sociedad diversa –sobre todo para los grupos minoritarios y más vulnerables. Los miembros de la PGPD incluyen a ACCEM; FEAPS; Federación Estatal de Lesbianas, Gais, Transexuales y Bisexuales; Fundación CEPAIM; Fundación Secretariado Gitano; Movimiento contra la Intolerancia; Fundación RAIS, Red Acoge; y Unión Nacional de Jefes y Directivos de Policía Local. Amnistía Internacional y Open Society Justice Initiative son entidades observadoras. Durante un tiempo, también formó parte de la Plataforma la Fundación Pluralismo y Convivencia.

www.gestionpolicialdiversidad.org

Una publicación muy relevante de la Plataforma es la “*Guía para la gestión policial de la diversidad*”. Disponible online en: http://gestionpolicialdiversidad.org/PDFactividades/guia_gestion_policial_diversidad.pdf

Open Society Justice Initiative

Open Society Justice Initiative utiliza el Derecho para proteger y empoderar a las personas en todo el mundo. Mediante el litigio, incidencia política, actividades de investigación y asistencia técnica, Open Society Justice Initiative promueve los derechos humanos y fomenta la capacidad legal para las sociedades abiertas. Nuestra plantilla reside en Abuja, Amsterdam, Bushnek, Bruselas, Budapest, La Haya, Londres, Ciudad de México, Nueva York, París y Washington, DC.

www.justiceinitiative.org

Entre las publicaciones de Open Society Justice Initiative incluyen las siguientes: *Reducing Ethnic Profiling in the European Union: A Handbook of Good Practices*; *Addressing Ethnic Profiling by Police: A Report on the Strategies for Effective Police Stop and Search Project*; *Ethnic Profiling in the European Union: Pervasive, Ineffective, and Discriminatory*; *“I Can Stop and Search Whoever I Want”: Police Stops of Ethnic Minorities in Bulgaria, Hungary, and Spain*; *Ethnic Profiling in the Moscow Metro*; and *Justice Initiatives: Ethnic Profiling by Police in Europe*.

Open Society Foundations

Open Society Foundations trabajan para construir democracias vivas y tolerantes, en las que los gobiernos responden ante la ciudadanía. Trabajando con comunidades locales en más de 70 países, Open Society Foundations apoyan la justicia y los derechos humanos, la libertad de expresión y el acceso a la sanidad y la educación públicas.

www.opensocietyfoundations.org

En todo el mundo, servicios de policía, autoridades y colectivos de la sociedad civil se han esforzado en desarrollar las mejores prácticas para ofrecer un servicio de policía imparcial y eficaz. Recientemente, cinco servicios policiales españoles emprendieron un ambicioso programa de reformas destinado a reducir el uso de perfiles étnicos y aumentar la eficacia y la imparcialidad de las identificaciones y de los registros policiales. Su experiencia colectiva muestra que el cambio es posible. Mediante una serie de medidas detalladas en este informe, estos servicios policiales redujeron la desproporcionalidad étnica de sus identificaciones y aumentaron su eficacia en sus actuaciones, a la par que reducían la cifra total de personas identificadas y mejoraban su relación con las comunidades étnicas minoritarias y otros colectivos representativos de la sociedad diversa.

Este informe es tanto una descripción de los intentos de reforma como una propuesta –basada en la experiencia práctica– sobre cómo pueden llevarse a cabo en el futuro estas reformas y los resultados que pueden conseguirse. Aunando una explicación narrativa de cómo se aplicaron las reformas con datos de los servicios policiales participantes y sobre el impacto de estas reformas, *Identificaciones policiales imparciales y eficaces* ofrece una hoja de ruta para todos los servicios públicos de policía que intentan mejorar la imparcialidad y la eficacia de su trabajo.

