



Por una actuación policial más eficaz

Guía para entender
y evitar la elaboración
**de perfiles étnicos
discriminatorios**



Por una actuación policial más eficaz

Guía para entender
y evitar la elaboración
**de perfiles étnicos
discriminatorios**

El informe está relacionado con el artículo 8 de protección de datos, y el artículo 21 de no discriminación, tal y como están reflejados en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Cláusula de exención de responsabilidad:
En caso de dudas sobre la presente traducción, consulte la versión inglesa, que es la versión original y oficial del documento.

Europe Direct es un servicio que le ayudará a encontrar respuestas a sus preguntas sobre la Unión Europea

Número de teléfono gratuito (*):
00 800 6 7 8 9 10 11

(*). Algunos operadores de telefonía móvil no autorizan el acceso a los números 00 800 o cobran por ello.

Más información sobre la Unión Europea, en el servidor Europa de Internet (<http://europa.eu>).

Al final de la obra figura una ficha catalográfica.

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2010

ISBN 978-92-9192-490-5
doi:10.2811/40467

© Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, 2010
Se autoriza la reproducción, excepto con fines comerciales, con mención de la fuente bibliográfica.

Printed in Belgium

IMPRESO EN PAPEL RECICLADO SIN CLORO (PCF)

Índice

Índice de figuras	4
Introducción	5
1. ¿Qué es la elaboración de perfiles?	8
1.1. Elaboración de perfiles en contextos generales	8
1.2. Elaboración de perfiles en el contexto de la actuación policial	11
1.2.1. Elaboración de perfiles en la actuación policial.....	12
1.2.2. Elaboración de perfiles mediante «extracción automatizada de datos».....	14
2. Elaboración de perfiles étnicos discriminatorios.....	15
2.1. ¿Qué significa «discriminación»?	15
2.1.1. Trato diferenciado	16
2.1.2. Motivos ilegítimos.....	16
2.2. ¿Cómo se aplica la discriminación a la elaboración de perfiles étnicos?.....	17
2.3. ¿Por qué es ilegal la elaboración de perfiles étnicos discriminatorios?.....	19
2.4. Cómo mantener la elaboración de perfiles dentro de la legalidad	20
2.5. Discriminación indirecta en el contexto de la elaboración de perfiles étnicos	24
3. Problemas que plantea a la actuación policial y a las comunidades la elaboración de perfiles étnicos discriminatorios.....	27
3.1. La encuesta EU-MIDIS	27
3.2. Elaboración de perfiles étnicos, ¿sencillamente una «buena actuación policial»?.....	34
3.2.1. Desplazamiento de la atención de las características étnicas o raciales a las relacionadas con el comportamiento.....	37
3.2.2. Limitaciones y potencial negativo de la elaboración de perfiles ..	38
3.3. Efectos negativos sobre las personas, las comunidades y la actuación policial.....	39
4. La lucha contra la utilización de perfiles étnicos discriminatorios.....	47
4.1. Instrucciones claras para los agentes de policía	47
4.2. Formación	52
4.3. Formularios de identificación y registro	56

4.3.1. Control interno y falta de proporcionalidad.....	57
4.3.2. Mecanismos de denuncia por parte de la población	60
4.4. Análisis del comportamiento.....	62
4.5. Buenas descripciones de sospechosos y buena información operativa.....	64
4.6. Encuentros de «buena calidad»	65
4.7. Consideraciones para el futuro	68
Revisión de algunos de los puntos principales de la presente Guía	69

Índice de figuras

Figura 1: Número de personas que recibieron el alto por la policía en los últimos 12 meses.....	31
Figura 2 : Casos de altos policiales en los últimos 12 meses	33
Figura 3: Características y circunstancias de las llamadas al alto	44

Introducción

La elaboración de perfiles étnicos (*ethnic profiling*) no es una práctica nueva en los Estados miembros de la Unión Europea, pero parece haber adquirido un mayor relieve a raíz de los atentados terroristas con bombas en Estados Unidos (2001), Madrid (2004) y Londres (2005) y la creciente preocupación por la inmigración ilegal. A su vez, organizaciones intergubernamentales como las Naciones Unidas, el Consejo de Europa y la Unión Europea, al igual que otras organizaciones no gubernamentales que trabajan en el ámbito de la protección de los derechos humanos, han planteado algunas dudas al respecto. En particular, se sostiene que la elaboración de perfiles étnicos no sólo entra en conflicto con la legislación en materia de discriminación, sino que provoca efectos sociales negativos. A pesar de ello, por lo general las prácticas basadas en perfiles étnicos no se reflejan suficientemente en los datos publicados ni son bien entendidas en Europa, a excepción del Reino Unido. En este país se ha abordado el tema de la elaboración de perfiles étnicos discriminatorios desde la década de 1980 y, por consiguiente, dispone de unas importantes bases de investigación así como numerosas respuestas legislativas ante dicha cuestión. No obstante, el reconocimiento de las prácticas de elaboración de perfiles étnicos discriminatorios no ha recibido mucha atención en los demás Estados miembros de la UE. Como reflejo de lo anterior, la gran mayoría de la bibliografía europea sobre el tema tiene su origen en el Reino Unido, lo que supone que muchos de los ejemplos empleados en esta Guía han sido extraídos del contexto nacional de dicho país. Pese a todo, se debe tener en consideración que la Unión Europea, y en concreto el Parlamento Europeo, han identificado el problema de la elaboración de perfiles étnicos como un tema urgente en los ámbitos de la lucha contra el terrorismo, la actuación policial, la inmigración, la política aduanera y el control de fronteras ⁽¹⁾. Teniendo en cuenta todo ello, la presente Guía se propone presentar al interesado lector el tema de la elaboración de perfiles étnicos desde el punto de vista teórico y práctico, analizando su capacidad potencial para generar discriminación y socavar los derechos fundamentales.

La presente publicación se destina primordialmente a los funcionarios de policía que ocupan cargos directivos. Pretende mejorar el conocimiento de los aspectos teóricos y prácticos de la elaboración de perfiles étnicos en el ámbito jurídico y social. Para ello analiza el uso de perfiles en contextos generales ajenos a la labor policial, como son, por ejemplo, los relacionados con los estudios

⁽¹⁾ Consulte la Recomendación del Parlamento Europeo destinada al Consejo de 24 de abril de 2009.

de mercado. Examina seguidamente la elaboración de perfiles en el marco de la labor policial. Explica, en particular, en qué casos la elaboración de perfiles relacionados con la raza, etnia o religión debe considerarse discriminatoria, y por consiguiente ilegal, y en qué circunstancias puede resultar admisible hacer referencia a estas características. La presente Guía examina asimismo los efectos nocivos de las actuaciones discriminatorias basadas en perfiles, su eficacia como herramienta policial y los métodos y garantías alternativos de actuación policial para combatir la mala utilización de los perfiles.

La Guía emplea la expresión «elaboración de perfiles étnicos discriminatorios», con preferencia sobre «elaboración de perfiles étnicos», aunque esta última sea más frecuente, para describir la práctica consistente en basar las decisiones policiales, exclusiva o principalmente, en la raza, la etnia o la religión de una persona. Esta decisión se debe al uso generalizado que los medios de comunicación, investigadores y organizaciones de derechos civiles hacen de la expresión «elaboración de perfiles étnicos» sin una definición precisa o uniforme. Lo más cerca que se ha llegado a una descripción oficial del término a nivel europeo es la definición que ofrece la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (en lo sucesivo ECRI, por sus siglas en inglés): «Uso por las fuerzas policiales, sin justificación objetiva y razonable, de criterios como la raza, el color, la lengua, la religión, la nacionalidad o el origen nacional o étnico para las actividades de control, vigilancia o investigación»⁽²⁾. Como ha destacado la ECRI en la exposición de motivos de su Recomendación de política general nº 11, y como analizaremos en el capítulo 2, la discriminación directa nunca puede justificarse legalmente y la «justificación razonable» del uso de factores como la raza, la etnia o la religión sólo es admisible en circunstancias específicas y limitadas.

El alcance de la presente Guía se reduce a examinar la elaboración de perfiles en el marco de la actuación policial en general, incluida la referida al terrorismo. No se hace referencia a la elaboración de perfiles en materia de asilo, inmigración o control aduanero, ámbitos en los que la nacionalidad (y por tanto posiblemente también, de manera indirecta, la raza, etnia y religión), pueden desempeñar un papel específico en la toma de decisiones. La Guía se limita, además, a examinar la utilización de perfiles en relación con el ejercicio de las facultades de identificación y registro. En consecuencia, no estudia su uso para otros fines, como la extracción automatizada de datos y las comprobaciones de residencia legal o de identidad.

⁽²⁾ ECRI (2007), apartado 1.

La Guía ofrece ejemplos y «casos prácticos» para ilustrar las prácticas y operaciones policiales que han obtenido buenos y malos resultados. Los casos prácticos, salvo que se indique otra cosa, han sido comunicados por la Universidad de Warwick y por la Open Society Justice Initiative (OSJI).

Deseamos dar las gracias a los participantes en la reunión de revisión por homólogos que se celebró en octubre de 2009: Greet Elsinga, Comisaria de Policía y Asesora Superior de la Academia de Policía de los Países Bajos; Karl-Heinz Grundboeck, Jefe de la Unidad de Formación Profesional del Ministerio Federal del Interior de Austria, y Secretario General de la Asociación Europea de Academias de Policía (AEPC); Maria Knutsson, Profesora Titular de la Academia Nacional de Policía de Suecia; Andre Konze, Inspector Jefe de la Policía Federal de Renania del Norte-Westfalia (Alemania), y el Murat Yildiz, Asesor para Formación de la Unidad Estratégica de Asuntos Policiales de la OSCE. También formularon observaciones al borrador de la Guía Simon Denison, de la Oficina para la Reforma de la Justicia Penal del Reino Unido, y James A. Goldston, Director Ejecutivo de la Open Society Justice Initiative.

En las notas hemos utilizado, siempre que ha sido posible, referencias abreviadas. Las referencias completas se reproducen en la bibliografía del final, en la que se incluye también una lista de los sitios web correspondientes a los organismos intergubernamentales cuya documentación se cita más frecuentemente.

1. ¿Qué es la elaboración de perfiles?

El presente capítulo se dedicará a precisar el significado de la «elaboración de perfiles» (*profiling*) como concepto general y como práctica. Se trata de una expresión muy utilizada en el mundo de los negocios, por lo que comenzaremos analizando esta acepción más corriente. Una vez explicados los principios básicos y riesgos potenciales de la elaboración de perfiles, examinaremos su aplicación en el contexto policial.

1.1. Elaboración de perfiles en contextos generales

A un nivel muy general, la elaboración de perfiles implica la clasificación de las personas en categorías sobre la base de sus características, ya sean éstas «invariables» (como el sexo, la edad, la etnia o la estatura) o «variables» (como los hábitos, las preferencias u otros aspectos del comportamiento). Las compañías de seguros acostumbra a incluir de este modo a las personas en diferentes categorías para calcular el importe de las primas en función de los riesgos (p.ej., los fumadores tienen una probabilidad mayor de padecer problemas de salud y, por lo tanto, deberán pagar primas más elevadas por sus seguros sanitarios) y las empresas mercantiles también lo hacen para determinar los productos que les conviene promocionar (p.ej., las tarjetas de fidelización del supermercado pueden revelar las pautas de compra de una persona, que de esta forma recibirá información sobre las ofertas especiales relacionadas con los productos que adquiere con mayor frecuencia).

El método aplicado para la creación de perfiles de esta clase es similar a la técnica llamada del «análisis del comportamiento», que permite determinar las relaciones existentes entre las pautas de conducta (p.ej., comprar cerveza) y determinadas características (varón de edad comprendida entre 18 y 35 años). La elaboración de perfiles de este tipo se realiza en tres etapas:

- a. En primer lugar, se recogen de forma anónima datos e informaciones para guardarlas en «almacenes de datos» (*data warehouses*) (normalmente dispositivos de almacenamiento digital, como por ejemplo un disco duro). Un ejemplo podría ser una simple lista de respuestas a cuestionarios sobre las pautas en la compra de prendas de vestir.
- b. A continuación, se conectan o relacionan entre sí las variables relevantes y se crean nuevas categorías de información. Es lo que se conoce como

«extracción automatizada de datos» (*data mining*), operación que suele llevarse a cabo mediante programas informáticos. En lugar de contemplar la información como una serie de cuestionarios individuales, puede verse como un conjunto de datos agregados o grupales que permite averiguar, por ejemplo, los porcentajes de hombres y mujeres por categorías de edad que compran determinadas marcas y tipos de ropa.

- c. En tercer lugar, se procede a interpretar esta información para formular una hipótesis sobre el comportamiento de las personas. Este proceso se denomina «inferencia», porque se infiere una pauta de conducta a partir de las características identificadas. A veces sólo se hace referencia a esta última etapa cuando se habla de «elaboración de perfiles». Por ejemplo, es posible que la información indique que una proporción elevada de las personas que visten una cierta marca o un cierto estilo de ropa son mujeres entre 16 y 19 años. De ello deducimos que el perfil habitual de las personas que adquieren dicha marca y estilo de ropa son mujeres de 16 a 19 años.



La elaboración de perfiles permite «incluir a las personas en diferentes categorías en función de algunas características observables con objeto de inferir...de otras que no son observables» (3).

La recogida de datos para la creación de perfiles ha suscitado algunas dudas relacionadas con la protección de los datos de carácter personal, especialmente cuando se utiliza para tomar decisiones importantes, como por ejemplo la concesión de un crédito bancario. Pueden surgir múltiples problemas, relacionados en particular con dos consideraciones esenciales:

- a. En primer lugar, pueden cometerse errores en la definición de determinadas «categorías». Por ejemplo, es posible que las aplicaciones informáticas para la extracción automatizada de datos apunten por error a una **correlación incorrecta** entre la orientación sexual y la solvencia y que, en consecuencia, se asigne a los homosexuales una mayor probabilidad de incumplir los plazos de devolución de un crédito. El resultado de esta falsa categorización sería que los homosexuales podrían tener dificultades al solicitar un crédito bancario. De este modo, no sólo serían víctimas de un trato desfavorable, sino que la decisión se basaría en una información falsa de la que no tienen conocimiento. Volviendo al anterior ejemplo de la moda en el vestir, las

(3) DINANT Y OTROS. (2009), p. 3.

categorías también pueden verse afectadas por una **falsa interpretación**. Por ejemplo, a pesar de que la mayor parte de las personas que usan una determinada marca y estilo de ropa sean mujeres de entre 16 y 19 años, esto no significa que todas las chicas de 16 a 19 años se vistan así. Con otras palabras, existen excepciones individuales a la regla. Por consiguiente, los perfiles genéricos obtenidos mediante agregación pueden introducir discriminación contra quienes actúan con arreglo al perfil genérico. Este es el motivo por el que los expertos reclaman el derecho de «rectificación» (la posibilidad de corregir los datos), una vez tomada una decisión basada de forma automática en un perfil ⁽⁴⁾.

- b. El segundo problema puede ilustrarse con ayuda de ejemplos similares. Consiste en la recogida de información considerada «sensible», como la relativa a la raza, la etnia, la orientación sexual, el sexo, las creencias religiosas, la discapacidad o la edad. Las personas pertenecientes a minorías definidas mediante tales características están amparadas actualmente por la legislación contra la discriminación. Y cuando esas características constituyen la base para la elaboración de perfiles, existe un riesgo elevado de discriminación, dado que los perfiles se apoyan en hipótesis sobre el comportamiento de la gente basadas a su vez en una determinada característica identificable. Así, por ejemplo, al establecer un perfil basado en la raza, estamos suponiendo que muchas personas de esa raza tienen preferencias, opiniones o conductas similares. Dado que este tipo de perfiles se presta a ser mal utilizado, algunos expertos en protección de datos reclaman que se prohíba con carácter general la recogida de datos sensibles como los referidos a la raza, la etnia o la religión. Si, como norma general, se impide incluir esta información en los almacenes de datos, se evitará el riesgo de crear perfiles discriminatorios ⁽⁵⁾.

***** La elaboración de perfiles puede ayudar a las empresas a adaptar mejor sus servicios y a enfocar sus productos más acertadamente, utilizando aquellas características de sus clientes que revelan sus preferencias y hábitos.

Si bien se trata de una herramienta que en sí puede ser útil, existe el riesgo de que se cometan errores al relacionar determinadas características con preferencias o comportamientos concretos.

⁽⁴⁾ DINANT Y OTROS. (2009), p. 32.

⁽⁵⁾ DINANT Y OTROS. (2009), p. 33.

También existe el riesgo de que los perfiles basados en características como la raza, la etnia o la religión lleven a crear estereotipos negativos o inexactos que provoquen discriminación.

En la sección siguiente se examina la forma en que las organizaciones policiales utilizan los métodos basados en la elaboración de perfiles.

1.2. Elaboración de perfiles en el contexto de la actuación policial

La presente Guía se limita a examinar la elaboración de perfiles en el contexto de la actuación policial en general, incluida la desarrollada en el ejercicio de las facultades conferidas por la legislación antiterrorista. Por consiguiente, no se refiere a los ámbitos específicos de la inmigración, el asilo o el control aduanero, en los que la nacionalidad (y por tanto la raza, etnia o religión) puede tener una relevancia distinta para la toma de decisiones. La elaboración de perfiles puede producirse siempre que un funcionario, en el ejercicio de su cargo, tiene facultades para adoptar decisiones influidas por consideraciones relativas a la raza, etnia o religión. Estas facultades pueden referirse a los aspectos siguientes:

- Controles de identidad
- Identificaciones y registros de peatones y vehículos
- Identificaciones y registros masivos
- Dispersión de grupos
- Avisos o advertencias, multas y detenciones
- Redadas
- Operaciones de vigilancia
- Extracción automatizada de datos
- Políticas antirradicalización

La presente Guía se centra en la utilización de perfiles en el ejercicio de las facultades de identificación y registro.

1.2.1. Elaboración de perfiles en la actuación policial

En el contexto de las actuaciones policiales, la elaboración de perfiles puede ser, en sí misma, una técnica legítima de investigación ⁽⁶⁾. Puede emplearse perfiles tanto para esclarecer los delitos cometidos como para prevenir su comisión en el futuro. Es la denominada «elaboración de perfiles criminológicos».

***** En esencia, consiste en el uso de indicadores abstractos relacionados con las características físicas, el aspecto o el comportamiento (por ejemplo la etnia, la forma de vestir, los lugares frecuentados) como base para las actuaciones policiales (identificación y registro, detención, prohibición de acceso a determinadas áreas).

Perfiles basados en información específica

Está fuera de toda duda que la utilización de perfiles es una herramienta legítima para la aprehensión de los presuntos delincuentes después de cometido el delito. El uso de perfiles definitorios de las características peculiares de determinados sospechosos, como método que puede llevar a su detención, suele considerarse una estrategia policial «de sentido común». Se basa en los indicios acumulados en relación con un suceso o serie de sucesos concretos. Cabe referirse más específicamente a este tipo de «perfil» como «descripción del sospechoso». Cuanto más específico o detallado sea un perfil, menor será la probabilidad de que esté basado preponderantemente en categorías genéricas de raza, etnia o religión, y asimismo de que tenga carácter discriminatorio (véase más adelante).

Perfiles no basados en información específica

Los perfiles puede ser también una herramienta legítima y útil para identificar a las personas que es posible que estén cometiendo delitos «en secreto» (como la ocultación de objetos prohibidos) o que es probable que los cometan en el futuro (como la preparación de un robo). En este caso se aplican suposiciones razonables derivadas de la experiencia y formación práctica, **centradas en**

⁽⁶⁾ M. Scheinin define la elaboración de perfiles como «la asociación sistemática de conjuntos de características físicas, conductuales o psicológicas con determinados delitos, y su utilización como base para las decisiones policiales»; véase SCHEININ (2007), apartado 33.

el comportamiento, no en las características raciales, étnicas o religiosas. Por ejemplo, los agentes de policía puede trabajar con perfiles que indiquen que deben fijarse en las personas que frecuentan determinados lugares, que se intercambian bolsas antes de separarse, que se comportan de manera errática o nerviosa, o que acostumbran a hacer compras importantes pagando únicamente en efectivo. La utilización de perfiles basados principalmente en patrones de comportamiento es menos probable que sea considerada discriminatoria por motivos de raza, etnia o religión (véase más adelante).

Como analizaremos después, los perfiles pueden plantear problemas cuando no se basan en una información específica que permita identificar a los sospechosos individuales, sino en características genéricas como la raza, etnia o religión, al margen del comportamiento. Cuando la policía asocia de forma automática a las minorías pertenecientes a un determinado grupo racial, étnico o religioso con comportamientos delictivos, la elaboración de perfiles puede ser discriminatoria. En tal caso, las decisiones policiales estarán siendo determinadas por la raza, etnia o religión de una persona, y no por otros factores más relevantes ligados a su comportamiento. La utilización de perfiles raciales discriminatorios no es sólo ilegal, sino que además se considera un método poco eficaz de lucha contra la delincuencia (como analizaremos en los capítulos siguientes).

La elaboración de perfiles puede producirse a nivel organizativo y/o a nivel operativo. Es relativamente sencillo detectar las prácticas discriminatorias ilegales derivadas del uso de perfiles elaborados a nivel organizativo. Es lo que ocurre cuando se imparten a alto nivel jerárquico (ya sea político o policial) instrucciones, escritas o verbales, ordenando a los agentes que dirijan las actuaciones policiales hacia grupos particulares.

En el ámbito operativo, el uso de perfiles puede ser más sutil, como ocurre cuando los agentes, de forma personal, aplican estereotipos o generalizaciones basadas en la raza, etnia o religión. Es posible que el motivo sea consciente y responda a prejuicios personales, pero también que los propios agentes no sean conscientes de hasta qué punto están aplicando generalizaciones y estereotipos previamente desarrollados (?).

(?) «Al igual que otras prácticas sistémicas, la elaboración de perfiles raciales puede ser consciente o inconsciente, intencionada o no. Los perfiles raciales manejados por los agentes de policía pueden ser inconscientes». *The Queen v. Campbell*, Tribunal de Quebec (Sala de lo Penal), sentencia del 27 de enero de 2005, apartado 34.

1.2.2. Elaboración de perfiles mediante «extracción automatizada de datos»

Como queda indicado, la presente Guía trata principalmente de la elaboración de perfiles étnicos en el contexto de las facultades policiales de identificación y registro. Sin embargo, para una visión más completa, ilustraremos brevemente, mediante el caso práctico que sigue, la forma en que las autoridades policiales pueden utilizar la «extracción automatizada de datos» y los «almacenes de datos» análogamente a como lo hacen los expertos en estudios de mercado o las compañías de seguros a las que antes se ha hecho alusión.

A raíz de los atentados del 11 de septiembre de 2001, la policía alemana llevó a cabo una búsqueda informática dirigida a localizar a los denominados «terroristas durmientes», esto es, a personas que habían recibido entrenamiento con vistas a la preparación de atentados pero que de momento se hallaban integrados en la sociedad y se abstenían de cualquier actividad que pudiera levantar sospechas. Para ello, estableció un perfil de búsqueda que correspondía a hombres de entre 18 y 40 años de edad, estudiantes o antiguos estudiantes, de religión musulmana y nativos o emigrados de alguno de los 26 países que se encontraban en una lista. Esta búsqueda, efectuada entre 2001 y 2003, permitió identificar a cerca de 32.000 personas que cumplían todos los criterios. A lo largo del proceso llegaron a almacenarse en la base de datos los datos correspondientes a entre 200.000 y 300.000 personas. No obstante, este perfil informático no condujo a una sola detención.

En 2006, el Tribunal Constitucional Federal de Alemania dictaminó que tal búsqueda por perfil era ilegal. Declaró que infringía el derecho individual al libre desarrollo de la personalidad (artículo 2, apartado 1, de la Ley Fundamental), en conexión con el artículo 1, apartado 1, sobre la protección de la dignidad humana. Aun aceptando que, en principio, la extracción automatizada de datos puede ser una herramienta útil para la protección de la seguridad nacional, una injerencia tan grave en los derechos humanos (que además estigmatizaba a los musulmanes extranjeros) sólo estaría justificada en caso de peligro inminente y específico, en este supuesto el de un hipotético atentado futuro. Aunque el Tribunal no se pronunció sobre si la práctica de la elaboración de perfiles infringía, en cuanto tal, la prohibición de discriminación, la sentencia pone de manifiesto que la extracción automatizada de datos puede entrar en conflicto con la legislación de protección de la privacidad y de los derechos humanos.

2. Elaboración de perfiles étnicos discriminatorios

La expresión «perfil étnico» es de amplio uso entre los medios de comunicación, defensores de los derechos civiles, expertos jurídicos y responsables políticos. Sin embargo, carece de significado preciso y se aplica de forma dispar. Hablar de «elaboración de perfiles étnicos» como sinónimo de uso ilegal de perfiles puede inducir a error, porque es posible incluir la raza, la etnia o la religión como parte integrante de un perfil sin quebrantar la ley. El presente capítulo explica en qué casos resulta ilegal la elaboración de perfiles que incorporen los factores de raza, etnia y religión. Describimos tal situación como «elaboración de perfiles étnicos discriminatorios».

El uso de perfiles étnicos discriminatorios implica lo siguiente:

- Tratar a una persona de forma más desfavorable que a otras que se encuentren en una situación similar (o, con otras palabras, «discriminar»), por ejemplo, en el ejercicio de determinadas facultades policiales, como las de identificación y registro.
- Basar la decisión de ejercer estas competencias policiales, exclusiva o principalmente, en la raza, la etnia o la religión de dicha persona.

A continuación aclararemos uno por uno los elementos constitutivos de la discriminación, aplicando este concepto a la elaboración de perfiles.

2.1. ¿Qué significa «discriminación»?

En el contexto de la elaboración de perfiles, el término discriminación alude normalmente a la discriminación «directa», fácil de identificar porque consiste en un **trato diferenciado** basado en **motivos ilegítimos**. En palabras de la Directiva sobre Igualdad Racial ⁽⁹⁾, uno de los instrumentos legislativos clave que regulan este tema, existe discriminación «cuando, por motivos de origen racial o étnico, una persona sea tratada de manera menos favorable de lo que sea,

⁽⁹⁾ Artículo 2 de la Directiva 2000/43/CE, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico [2000] DO L180/22.

haya sido o vaya a ser tratada otra en situación comparable». Un típico ejemplo sería detener a un miembro de una minoría étnica bajo sospecha de haber cometido un delito, exclusiva o principalmente por pertenecer a dicha minoría étnica.

La discriminación también puede ser «indirecta», tema que examinaremos con más detalle en la sección E.

2.1.1. Trato diferenciado

Por sí mismo, el trato diferenciado no es necesariamente inaceptable. Como seres humanos, cada uno de nosotros tiene preferencias y toma decisiones basadas en tales preferencias, ya estén relacionadas con creencias profundas o sean fruto de un capricho pasajero. Cada día mostramos diferentes preferencias en el campo de nuestras relaciones sociales, tanto en la forma que adoptan como en cuanto a las personas elegidas, y lo mismo hacemos con aspectos más elementales de nuestra vida, como la elección de alimentos, vestidos, establecimientos comerciales o productos de la compra. Nuestras motivaciones pueden basarse incluso en prejuicios que se consideran socialmente perniciosos, como el sexismo o el racismo.

La ley no suele interferir con nuestras preferencias cuando son de índole enteramente personal. Por ejemplo, si una mujer decide no aceptar clases de conducción de un hombre porque considera a todos los hombres agresivos y antipáticos, podrá ser considerada sexista, pero su conducta no es legalmente punible, siempre que dicha elección se limite al ámbito de la vida privada de esa mujer. No obstante, si acaeciera una situación diferente, en la que una profesora de clases de conducción decidiera rechazar a todos los alumnos de sexo masculino por los mismos motivos, podría considerarse como conducta discriminatoria afectando a la esfera pública.

2.1.2. Motivos ilegítimos

Trato diferenciado significa tratar a unos de forma distinta (más desfavorable) que a otros, cuando todos ellos se hallan en una situación relativamente similar o comparable. Tal trato no es permisible cuando se da en un contexto «público» y se basa en motivos «prohibidos». En las diversas Directivas contra la discriminación se relacionan explícitamente ejemplos de tales motivos, entre ellos los referidos a la raza o la etnia, la edad, la discapacidad, la orientación

sexual, el sexo y las creencias religiosas. La presente Guía se limita a los motivos asociados con los perfiles «étnicos», es decir, la raza, la etnia o la religión.

Así, por ejemplo, cuando la policía trata a una persona de forma diferente que a otras que se encuentran en una situación similar, y el único o principal motivo para ello tiene que ver con su etnia o religión, estamos en presencia de un caso de discriminación ilegal. No obstante, es extremadamente difícil, tanto en el aspecto jurídico como en el práctico, determinar si una decisión concreta se ha adoptado *únicamente* por motivos de creencias religiosas o etnia sin sopesar estos motivos con otras consideraciones posiblemente pertinentes. Los siguientes apartados examinarán esta cuestión e intentarán abordar su complejidad implícita.

2.2. ¿Cómo se aplica la discriminación a la elaboración de perfiles étnicos?

Existe un principio de Derecho internacional firmemente establecido, según el cual **jamás está justificada ni puede ser legal la discriminación directa por motivos de raza, etnia o religión**. Esta prohibición de la discriminación directa es tan radical que, según el Derecho internacional, ni siquiera se permite en situaciones de emergencia pública ⁽⁹⁾, incluidas los momentos de graves amenazas contra la seguridad.

En el momento de publicar esta Guía, no parece que ningún tribunal europeo haya tenido ocasión de dictar una sentencia que aborde **específicamente** el concepto de elaboración de perfiles étnicos en el contexto de la actuación policial. Sin embargo, en estos últimos años se han producido varios casos judiciales, a nivel nacional e internacional, relacionados con personas que han sido objeto de controles por parte de funcionarios de la policía o de inmigración. Estos casos han definido reglas concretas que guardan relación con las prácticas basadas en perfiles y que servirán para ilustrar los argumentos posteriores.

En 2009, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas constató discriminación por motivos de elaboración de perfiles raciales –aunque el término no aparece explícitamente en el dictamen– en el caso de *Rosalind Williams Lecraft v Spain*. Este dictamen es especialmente significativo, ya que es el primer organismo a nivel de las Naciones Unidas que dicta en contra de los controles policiales de identificación por motivos de raza y etnia. En este caso,

⁽⁹⁾ Apartado 1 del artículo 4 del Pacto sobre Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas. Véase: COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS (2001), apartado 8; SCHEININ (2007), apartado 41.

un funcionario de la policía requirió que la demandante se identificase cuando se hallaba en una estación de ferrocarril en España. La demandante inquirió al funcionario de policía por qué era la única persona a la que se había dirigido de todo el andén, recibiendo la siguiente contestación: «Porque es usted negra.» La Comisión de Derechos Humanos estima que, aunque es legítimo efectuar controles de identidad con la finalidad de proteger la seguridad ciudadana, prevenir el delito o controlar la inmigración ilegal, «cuando las autoridades efectúan dichos controles las meras características físicas o étnicas de las personas objeto de los mismos no deben ser tomadas en consideración como indicios de su posible situación ilegal en el país. Tampoco deben efectuarse de manera que sólo las personas con determinados rasgos físicos o étnicos sean señaladas. Lo contrario no sólo afectaría negativamente a la dignidad de las personas afectadas, sino que además contribuiría a la propagación de actitudes xenófobas entre la población en general y sería contradictorio con una política efectiva de lucha contra la discriminación racial». (10)

En el contexto de la elaboración de perfiles, imaginémosnos la siguiente operación antiterrorista:

En una capital europea, la policía recibe facultades especiales para identificar y registrar a cualquier persona a la que considere relacionada con el terrorismo. No existe ninguna información operativa específica sobre las personas implicadas en los posibles atentados, excepto que la amenaza parece provenir de un grupo relacionado con Al Qaeda. Los agentes de policía retienen a jóvenes de aspecto «islámico» o «asiático» (11) en mucha mayor proporción que a los pertenecientes a otros grupos étnicos, porque esta actuación corresponde al perfil terrorista que han recibido de sus mandos.

Basándonos en los criterios establecidos por el Derecho internacional y en diversas resoluciones judiciales, llegamos a la siguiente conclusión en relación con el ejemplo anterior: si los agentes retienen a alguien, y los motivos exclusivos o principales tienen que ver con su raza, etnia o religión, hay una discriminación directa y, por lo tanto, ilegal. Debe entenderse que esos motivos son «principales» cuando el agente no habría identificado a la persona si ésta hubiera pertenecido a otra raza, etnia o religión. Si bien resulta aceptable que la raza, etnia o religión sean **uno** de los factores tenidos en cuenta por el agente, **no pueden ser el único ni el principal motivo** de la identificación. Más adelante se explica este aspecto con mayor detenimiento.

(10) *Rosalind Williams Lecraft v Spain*, comunicación nº 1493/2006, 30 de julio de 2009, apartado 7.2. Sobre la opinión del TEDH, véase *Timishev v Russia*, nº 55762/00, 13 de diciembre de 2005, tratado a continuación.

(11) «Asiáticos» designa aquí a las personas de origen indio, paquistaní o bangladeshí.

- * Identificar y registrar a una persona cuando el único o el principal motivo para hacerlo es la raza, la etnia o la religión equivale a discriminación directa, siendo por consiguiente ilegal ⁽¹²⁾.

2.3. ¿Por qué es ilegal la elaboración de perfiles étnicos discriminatorios?

La elaboración de perfiles étnicos discriminatorios es ilegal porque puede contribuir al deterioro de las relaciones entre los distintos grupos sociales y porque vulnera la dignidad humana. Es perjudicial para la sociedad porque puede generar tensiones y desconfianza entre distintas comunidades al vulnerar la dignidad humana por no tener en cuenta que todos tenemos derecho a nuestra propia identidad. Lo que la ley exige es que cada individuo sea tratado como persona. Aunque pueda ser cierto que los terroristas islámicos asociados con la amenaza en cuestión presenten aspecto musulmán o asiático, ello no debe llevar a suponer que todos los que tienen tal apariencia puedan ser terroristas ⁽¹³⁾. En palabras de Lord Hope (miembro de la Cámara de los Lores del Reino Unido, en su sentencia sobre el asunto *Gillan*):

⁽¹²⁾ Esta declaración de principios no es una cita directa tomada de la jurisprudencia. Más bien pretende reflejar los razonamientos condensados de las principales resoluciones dictadas sobre este tema. Véase, por ejemplo, TEDH, *Timishev v Russia*, apartado 58: «Este Tribunal considera que, en la sociedad democrática contemporánea, asentada sobre los principios del pluralismo y del respeto a las distintas culturas, no es posible justificar objetivamente ninguna diferencia de trato que se base exclusivamente o en grado decisivo en el origen étnico de una persona». Por analogía, véase TEDH, *Abdulaziz, Cabales and Balkandali v UK*, nº 9214/80, 28 de mayo de 1985, apartado 78. Véase también a este respecto: Comité de Derechos Humanos de la ONU, *Rosalind Williams Lecraft v Spain*, comunicación nº 1493/2006, 30 de julio de 2009, apartado 7.2; CERD (2002), observaciones finales, apartado 9; CERD (2005), apartado 20. Véase asimismo: Lord Hope, Cámara de los Lores, *R (on the application of Gillan et al. v Commissioner of the Metropolitan Police et al.* [2006] UKHL 12, apartado 44; Baronesa Hale, Cámara de los Lores, *R v Immigration Officer at Prague Airport et al, ex p. European Romanies Rights Centre et al.* [2004] UKHL 55, apartado 73.

⁽¹³⁾ Lord Hope, al explicar este punto en el caso *Gillan*, alude a la afirmación de la Baronesa Hale sobre la práctica de los funcionarios de inmigración al considerar a los pasajeros romaníes más sospechosos que a los demás (en relación a una posible petición de asilo a su llegada al Reino Unido). La Baronesa Hale señaló que un funcionario «puede estar actuando basándose en determinadas convicciones referidas a presunciones acerca de los miembros del ... grupo racial implicado que a menudo son ciertas, y que si son ciertas constituyen un buen motivo para el trato menos favorable aplicado en este caso. Pero «lo que puede ser cierto en relación a un grupo puede no ser cierto en relación a un número importante de personas dentro de ese grupo». UKHL *R v Immigration Officer at Prague Airport et al, ex p. European Romanies Rights Centre et al.* [2004] UKHL 55, apartado 82. La Baronesa Hale cita a J. Hartmann en *Equal Opportunities Commission v Director of Education* [2001] HKLRD 690, apartado 86.

‘La razón principal por la que se declara ilegal la discriminación por motivos raciales por parte de una autoridad pública es que percepciones sobre el comportamiento de algunas personas pertenecientes a un grupo racial pueden no ser verdaderas para este grupo en su conjunto’ (14).

Por motivos similares, la elaboración de perfiles étnicos discriminatorios puede ser considerada además contraproducente. Las actuaciones basadas en perfiles étnicos ilegales pueden contribuir a intensificar las tensiones raciales, alimentando el resentimiento de las minorías contra la policía y la población mayoritaria. A este respecto, la Red de Expertos Independientes en Derechos Fundamentales de la Unión Europea indicó lo siguiente:

«Las consecuencias del trato diferente a personas situadas en una situación similar por motivos de su presunta «raza» o etnia tienen [tales] ... implicaciones de amplio alcance en la creación de divisiones y resentimientos, en la difusión de estereotipos y en la criminalización generalizada de determinadas categorías de personas, reforzando las asociaciones estereotípicas entre delincuencia y pertenencia étnica, que tal trato debe, en principio, considerarse ilegal en cualquier circunstancia’ (15).

Cuando las relaciones con la población se hallen deterioradas, estos métodos pueden afectar negativamente a la obtención de información operativa y a otras formas de cooperación con las comunidades minoritarias, aspecto que se analizará más adelante.

2.4. Cómo mantener la elaboración de perfiles dentro de la legalidad

Como hemos indicado en el capítulo anterior, el uso de perfiles no es en sí mismo ilegal, sino que constituye una herramienta legítima de actuación policial. En la sección siguiente se pasa revista a las consecuencias de todo ello para las autoridades policiales, aclarando la diferencia entre las actuaciones y métodos policiales legales e ilegales en el contexto de la elaboración de perfiles étnicos.

El ejercicio legal de las facultades de identificación y registro debe basarse en un perfil que no se refiera exclusivamente a la raza, la etnia o la afiliación

(14) Sentencia de Lord Hope en *R (on the application of Gillan et al.) v Commissioner of the Metropolitan Police et al.* [2006] UKHL 12, apartado 44. Véase la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en este caso: *Gillan and Quinton v. United Kingdom*, demanda nº 4158/05, 12 de enero de 2010.

(15) RED DE EXPERTOS INDEPENDIENTES EN MATERIA DE DERECHOS FUNDAMENTALES (2006), apartado 54.

religiosa⁽¹⁶⁾. Esto no significa que no deban tenerse en cuenta la raza, la etnia o la religión. Sin embargo, todas las personas deben ser tratadas por igual, salvo que exista un motivo específico para tratar a alguna de ellas de forma distinta. En este sentido, el Código Europeo de Ética de la Policía estipula lo siguiente:

«La policía debe llevar a cabo sus misiones de manera equitativa, inspirándose, en particular, en los principios de imparcialidad y no discriminación»⁽¹⁷⁾.

Siempre cabe la posibilidad de que la etnia, la raza o la afiliación religiosa sean motivo de alerta para un policía, pero éste deberá tener otros motivos para actuar. Estos «otros motivos» estarán en función de los requisitos que establezca la legislación nacional. La base de partida habitual será la existencia de «motivos razonables» para concebir una «sospecha» (p.ej. la conducta sospechosa o inusual en un contexto particular)⁽¹⁸⁾. En determinados casos es posible aplicar normas menos estrictas, que permitan ejercer las facultades mencionadas basándose en la intuición profesional⁽¹⁹⁾.

Como es lógico, no es necesariamente ilegal identificar y registrar a una persona perteneciente a una minoría étnica, racial o religiosa. En ocasiones, estas características constituyen un factor que la policía pueden tener en cuenta de manera legítima. Cabe imaginar, por ejemplo, que la información operativa disponible señale que se va a cometer un robo en una zona determinada de la ciudad, protagonizado por una organización delictiva de origen chino. En tales circunstancias, la policía pueden considerar legítimamente que el aspecto racial tiene relevancia para determinar si una persona es o no un potencial sospechoso⁽²⁰⁾. Lo que la legislación exige es que exista algún otro motivo, además de la raza, para que la policía trate a esa persona de modo distinto que a las demás. El motivo deberá

⁽¹⁶⁾ Esto se aplica a pesar de que las facultades conferidas a los agentes de policía parecen ser muy variadas. Por ejemplo, los artículos 44-47 de la Ley de 2000 contra el terrorismo autorizan a identificar a cualquier persona para buscar determinados objetos, sin necesidad de que exista una sospecha razonable de que se haya cometido un delito. No obstante, la Cámara de los Lores del Reino Unido ha declarado que estas facultades se deben ejercer siempre con arreglo al principio de no discriminación. *R (on the application of Gillan et al. v Commissioner of the Metropolitan Police et al.* [2006] UKHL 12. Véase asimismo la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en este caso: *Gillan and Quinton v. United Kingdom*, demanda nº 4158/05, 12 de enero de 2010.

⁽¹⁷⁾ COMITÉ DE MINISTROS DEL CONSEJO DE EUROPA, (2001), apartado 40.

⁽¹⁸⁾ COMITÉ DE MINISTROS DEL CONSEJO DE EUROPA, (2001), apartado 40.

⁽¹⁹⁾ Lord Brown, Cámara de los Lores, *R (on the application of Gillan et al. v Commissioner of the Metropolitan Police et al.* [2006] UKHL 12, apartados 78-79.

⁽²⁰⁾ Baronesa Hale, Cámara de los Lores, *R v Immigration Officer at Prague Airport et al, ex p. European Romanies Rights Centre et al.* [2004] UKHL 55, apartado 92. De forma similar Lord Scott, Cámara de los Lores, *R (on the application of Gillan et al.) v Commissioner of the Metropolitan Police et al.* [2006] UKHL 12, apartados 80, 81, 45.

referirse específicamente a esa persona ⁽²¹⁾. Puede estar relacionado con un comportamiento sospechoso, o con el transporte de un objeto fuera de lo normal, o con algo que llame la atención de alguna otra forma ⁽²²⁾. Puede que exista una descripción específica de un sospechoso que coincida con la de esa persona. Lo importante es que la etnia, raza o religión de la persona no sea el único ni el principal motivo por el que sea sometida a identificación y registro, o a alguna otra actuación policial.

Esto no significa que la policía no pueda, en determinadas circunstancias, identificar únicamente a personas pertenecientes a un determinado grupo racial o religioso, siempre que ello no se base exclusivamente en su raza, etnia o religión. Considérese el caso, por ejemplo, de un grupo de inmigrantes ilegales, ninguno de ellos de raza blanca, que deciden ocupar un edificio público como protesta por la negativa a concederles permisos de residencia. Protestan, pues, abiertamente porque su situación no se ha legalizado mediante la concesión del permiso correspondiente. Supongamos que la policía desaloja el edificio y retiene a los participantes, que casualmente no son de raza blanca. El hecho de que ninguno de ellos sea de raza blanca no significa necesariamente que la policía haya incurrido en discriminación racial o étnica. La identificación ha respondido a motivos distintos, en concreto la sospecha de que estaban cometiendo un delito (residencia ilegal), presunción basada en la propia admisión de los identificados. Si se les ha tratado de manera diferente que a las demás personas, es porque se encontraban en una situación objetivamente diferente, al admitir que eran residentes ilegales ⁽²³⁾.

Imaginemos ahora una situación ligeramente distinta, en la que ninguno de los participantes en la protesta hubiera admitido abiertamente la comisión de un delito. Si la policía hubiese identificado a todos los que no eran de raza blanca al abandonar el edificio simplemente por ese rasgo racial, sí estaría incurriendo en discriminación. Tendría que demostrar que existían otros motivos para sospechar de estas personas, como por ejemplo su comportamiento ⁽²⁴⁾.

⁽²¹⁾ «Una cosa es aceptar que la procedencia étnica de una persona pueda ser una parte (y a veces una parte muy importante) de su perfil, y otra cosa muy distinta (y completamente inaceptable) elaborar el perfil de alguien refiriéndose exclusivamente a su origen étnico. Al decidir si deben ejercer o no sus facultades de identificación y registro, es evidente que los agentes de policía deben tener en cuenta también otros factores». Lord Brown, Cámara de los Lores, *R (on the application of Gillan et al. v Commissioner of the Metropolitan Police et al.* [2006] UKHL 12, apartado 91.

⁽²²⁾ Lord Scott, Cámara de los Lores, *R (on the application of Gillan et al. v Commissioner of the Metropolitan Police et al.* [2006] UKHL 12, apartado 67.

⁽²³⁾ Éste era el caso en TEDH, *Cissé contra Francia* (Admisibilidad), nº 51346/99, 16 de enero de 2001.

⁽²⁴⁾ Esto es similar al caso presentado ante el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas *Rosalind Williams Lecraft v Spain*, comunicación nº 1493/2006, 30 de julio de 2009, en el que un agente de policía retuvo a una mujer simplemente por ser negra, sospechando automáticamente que se trataba de una inmigrante ilegal, aunque el agente no tenía ningún otro motivo para creer que lo fuera.

Veamos un segundo ejemplo. A raíz de una serie de robos con violencia cometidos en Viena, Austria, de los que presuntamente eran autores dos varones de piel oscura, se ordenó a la policía que retuviese a todos los hombres de raza negra que fueran vistos formando grupos, al objeto de comprobar su identidad. Ante la protesta popular, se modificó la orden para aplicarla a los «africanos de raza negra, de unos 25 años y 170 cm de altura, delgados, vestidos con... anorak de color claro» (25). En un día, la policía llevó a cabo la identificación de 136 personas, aunque no se halló que ninguno de ellos tuviese relación con los robos (26).

La identificación de personas como consecuencia de la primera descripción que se hizo de los sospechosos sin duda puede considerarse un ejemplo de discriminación directa, mientras que el segundo perfil probablemente no lo sea. Es evidente que la etnia de un sospechoso es importante para poder identificarlo. Lo que no puede ser la única razón para la adopción de medidas policiales. Lo que se deduce de todo ello es que la «sospecha» inexcusable para que la policía pueda emprender acciones (basadas en el requisito de la existencia de «motivos razonables» o en algún otro criterio más flexible) debe estar relacionada con el comportamiento de la persona o con algún otro factor similar de carácter distintivo, y no en factores como la raza, la etnia o la religión.

***** La elaboración de perfiles puede considerarse discriminatoria (y por consiguiente ilegal) cuando, en el ejercicio de las competencias policiales sobre determinadas personas, el motivo único o principal sea la raza, la etnia o la religión de las mismas.

Para evitar que se considere discriminatoria, toda decisión que implique el ejercicio de las competencias policiales debe basarse en factores adicionales a la raza, etnia o religión de la persona, aunque estas últimas características sean relevantes para la operación o actuación en cuestión.

La exigencia de que se den factores adicionales caracterizadores de una persona concreta garantiza que la policía no esté aplicando un procedimiento o política que relacione automáticamente la raza, etnia o religión con la conducta delictiva.

(25) RED DE EXPERTOS INDEPENDIENTES EN MATERIA DE DERECHOS FUNDAMENTALES (2006), p. 48.

(26) Amnistía Internacional (2009), p. 35.

Al exigir que la identificación de un sospechoso se base en «motivos razonables» relacionados con aspectos del comportamiento que caractericen a una determinada persona, se reduce el riesgo del uso de perfiles étnicos discriminatorios.

2.5. Discriminación indirecta en el contexto de la elaboración de perfiles étnicos

Cuando la policía recibe instrucciones de identificar a personas sobre la base de su raza, etnia o religión, o decide hacerlo por su cuenta, y la razón para ello consiste en la existencia de prejuicios conscientes o inconscientes, estamos en presencia de discriminación directa. El criterio aplicado (aunque exista únicamente en forma de prejuicio personal) para decidir si se debe tratar o no a dicha persona de forma diferente se revela claramente ilegítimo. Sin embargo, también es posible discriminar de modo indirecto, lo que supone ⁽²⁷⁾:

- a. Que se aplique un criterio aparentemente neutral (p.ej. controlar uno de cada diez vehículos en la ciudad X entre las 21:00 y las 01:00 horas).
- b. Que, en la práctica, dicho criterio perjudique principalmente a un determinado grupo étnico, racial o religioso frente a los demás grupos (p.ej., el 60% de los habitantes de la ciudad X que circulan a dichas horas son de origen afrocaribeño, a pesar de que la población afrocaribeña de la ciudad y de sus alrededores no supera el 30%).

⁽²⁷⁾ El concepto de «discriminación indirecta» está definido en la legislación de la UE, así como en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) y del TEDH. Para comprender los planteamientos del TJCE, un caso esclarecedor es el asunto 170/84 *Bilka-Kaufhaus GmbH v. Karin Weber von Hartz* [1986] Rec. 1607, donde el Tribunal describió el concepto de discriminación indirecta en relación con la política de una empresa que excluía a sus empleados a tiempo parcial de su programa de pensiones complementarias, lo que afectaba a un mayor número de mujeres que de hombres. Según la prueba desarrollada por el TJE, las medidas de discriminación indirectas pueden estar justificadas si se corresponden con una «necesidad real» del empresario y los medios elegidos para lograr el objetivo son «apropiados y necesarios» al igual que proporcionados. Por otra parte, la perspectiva del TEDH sobre la discriminación indirecta se ilustra en *D.H. v. Czech Republic*, nº 57325/00, 13 de noviembre de 2007. Este último caso se refería a la discriminación indirecta contra niños romanes que eran enviados en número desproporcionado a escuelas especiales para niños con problemas de aprendizaje, lo que implicaba una vulneración del artículo 14 del Código Europeo de Derechos Humanos. En lo concerniente a las definiciones legislativas, la Directiva 2000/43/CE sobre igualdad racial, la Directiva 2000/78/CE relativa a la igualdad de trato en el empleo, y la Directiva refundida sobre igualdad de género 2006/54/CE son especialmente relevantes. Específicamente, el artículo 2 de la Directiva sobre igualdad racial define el término de la siguiente forma: «existirá discriminación indirecta cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutros sitúe a personas de un origen racial o étnico concreto en desventaja particular con respecto a otras personas, salvo que dicha disposición, criterio o práctica pueda justificarse objetivamente con una finalidad legítima y salvo que los medios para la consecución de esta finalidad sean adecuados y necesarios».

No obstante, la discriminación indirecta puede ser legítima cuando existe una justificación, como cualquiera de las siguientes:

- a. Que la diferencia de trato persiga un fin legítimo (p.ej. localizar vehículos robados);
- b. Que la acción emprendida sea proporcional al fin perseguido (p.ej., se ha comprobado que en la ciudad X circula un mayor número de vehículos robados).

Aunque los tribunales han aceptado el concepto de discriminación indirecta, no resulta sencillo para los particulares demostrar que se ha producido, o que la justificación alegada es falsa o desproporcionada. Para ello habría que aportar datos estadísticos que demuestren que uno de los grupos está siendo tratado de forma más desfavorable que los otros, o que la acción no guarda proporción con el fin perseguido ⁽²⁸⁾. En el ejemplo anterior, en principio habría que tener en cuenta una serie de factores para determinar la interrelación entre los «hechos» y las prácticas discriminatorias, como por ejemplo: (a) La población de la ciudad y de sus zonas periféricas (personas que viajan en automóvil a la ciudad por la noche en busca de diversión), clasificada por etnias; (b) El número de personas que viajan en automóvil, clasificada por etnias; (c) El número de personas que conducen automóviles en determinadas zonas de la ciudad a determinadas horas, clasificadas por etnias; (d) El número de detenciones o procesamientos como consecuencia de los controles de vehículos (el «índice de aciertos»), relativa al número de controles realizados en determinadas zonas y a determinadas horas, clasificados por etnias y por el total de la población susceptible de control

Con los datos detallados sería posible demostrar que la intensificación de la actuación policial en la ciudad X ha tenido un impacto negativo desproporcionado sobre grupos concretos y ha logrado un escaso «acierto» (en el sentido de que se han esclarecido pocos delitos) y que, por consiguiente, otros métodos policiales (no enfocados predominantemente a un grupo racial) podrían ser más proporcionados y eficaces para combatir la delincuencia.

⁽²⁸⁾ Véase, por ejemplo, TEDH, *D.H. v. Czech Republic*, nº 57325/00, 13 de noviembre de 2007, apartados 192-193; otra sentencia notable del TEDH, donde se destaca la importancia de los datos estadísticos para poder detectar las prácticas discriminatorias, es *Opuz v. Turkey*, nº 33401/02, 9 de junio de 2009, apartados 192-202. Véase igualmente TEDH, *Oršuš and Others v. Croatia*, nº 15766/03, 17 de julio de 2008. Del mismo modo, el TJCE se ha apoyado ampliamente en las estadísticas para determinar la diferencia de trato entre dos grupos en situaciones similares, (principalmente en el contexto de la discriminación de género en materia de empleo), en los asuntos *C-167/97 Seymour-Smith and Perez* [1999] Rec. I-623; *C-256/01 Allonby v. Allonby v Accrington & Rossendale College and Others* [2004] I-873; *C- 300/06 Voß v. Land Berlin* [2007] Rec. I-10573.

Por desgracia, en la mayoría de los países no se dispone de datos de este tipo. Las estadísticas elaboradas rara vez incluyen clasificaciones por la raza, etnia o religión, debido a que muchos organismos nacionales interpretan equivocadamente las normas de protección de datos «sensibles» y evitan recoger datos estadísticos agregados con los que se puedan poner de manifiesto aquellas prácticas discriminatorias de la policía que no conducen a resultados efectivos ⁽²⁹⁾.

* Estadísticas étnicas

Para justificar una denuncia de discriminación indirecta en el contexto de la elaboración de perfiles étnicos, resulta esencial disponer de información estadística relacionada con el uso de las competencias policiales y que dicha información esté desglosada con arreglo a la raza, etnia o religión. Desgraciadamente, en la mayoría de los países no se dispone de estos datos «étnicos». El principal obstáculo para su recogida es la extendida opinión entre las instituciones nacionales de que tal práctica es incompatible con las normas sobre protección de la intimidad, y especialmente sobre protección de los datos de carácter personal. A pesar del riesgo de que tal información sensible sea mal utilizada, la legislación permite hallar un equilibrio entre el derecho a proteger los datos personales y la necesidad de obtener dicha información evitando la discriminación por parte de los organismos públicos mediante la aplicación de las garantías necesarias ⁽³⁰⁾.

Por otro lado, los resultados de la encuesta EU-MIDIS de la Agencia de Derechos Fundamentales (FRA) ponen de manifiesto que el 65% de los 23.500 entrevistados en los Estados miembros de la UE que pertenecían a minorías étnicas o eran inmigrantes estaban dispuestos a suministrar información anónima sobre su procedencia étnica en un contexto censal, si con ello se contribuía a combatir las prácticas discriminatorias ⁽³¹⁾.

⁽²⁹⁾ Véase el Dictamen del Supervisor Europeo de Protección de Datos 2009/C 276/02; Resolución del Parlamento Europeo 2010/C 16 E/08, p. 44–49; Comunicación de la Comisión relativa a la aplicación de la Directiva 2000/43/CE (COM(2006) 643).

⁽³⁰⁾ Véase en particular SIMON (2007).

⁽³¹⁾ La pregunta A5a de la encuesta EU-MIDIS estaba redactada de la forma siguiente: ¿Estaría usted a favor o en contra de facilitar en una encuesta censal, de forma anónima, información sobre su procedencia étnica, si ello contribuyese a la lucha contra la discriminación en [PAÍS]?

3. Problemas que plantea a la actuación policial y a las comunidades la elaboración de perfiles étnicos discriminatorios

La elaboración de perfiles basados en clasificaciones genéricas de raza, etnia o religión puede presentar diversos inconvenientes. La mayor dificultad desde el punto de vista de la seguridad pública consiste en las tensiones que puede suscitar en las relaciones con las comunidades minoritarias ⁽³²⁾, con el consiguiente perjuicio para la eficacia de los métodos policiales basados en la cooperación de la población y el correspondiente resentimiento entre las comunidades afectadas. Existen dudas además sobre la eficacia real del uso de perfiles genéricos en la detección de los actos delictivos, es decir, en el aumento real de la tasa de éxito (o «índice de aciertos») de las operaciones de identificación y registro. En este capítulo presentamos en primer lugar la encuesta EU-MIDIS de la FRA, cuyos resultados servirán para ilustrar determinados aspectos, pasando seguidamente a examinar por separado cada uno de estos problemas.

Como advertencia preliminar, conviene dejar claro que cuando la elaboración de perfiles se lleva a cabo de forma discriminatoria e ilegal, las autoridades policiales se exponen a actuaciones de tipo jurídico, ya sea en forma de inspecciones internas por parte de sus propios servicios, de procesos ordinarios ante los tribunales civiles o penales o de procedimientos seguidos por los organismos especializados como consecuencia de denuncias de discriminación. Todo ello puede suponer por sí mismo una merma de recursos, perjudicar la moral de la policía y entorpecer su actuación.

3.1. La encuesta EU-MIDIS

Una parte de los datos del presente capítulo se ha extraído de la «Encuesta de la Unión Europea sobre las minorías y la discriminación», o encuesta «EU-MIDIS» de la FRA. Los resultados que se presentan están respaldados además por el informe

⁽³²⁾ Véase OCDE (2006)

«Data in Focus» sobre los contactos de las minorías con la policía, que contiene información más detallada ⁽³³⁾.

Aparte de los escasos estudios de investigación existentes sobre las experiencias de determinados grupos en relación con la elaboración de perfiles delictivos por la policía, no resulta fácil encontrar datos sólidos que documenten la naturaleza y extensión de estas prácticas. A falta de estos elementos de prueba, resulta difícil averiguar si existen diferencias en las actuaciones policiales dirigidas a los diversos grupos y si, en caso de existir, tales diferencias pueden ser consecuencia de la elaboración de perfiles discriminatorios.

De los 27 Estados miembros de la UE, el Reino Unido es actualmente el único en el que se recogen de forma sistemática datos policiales referidos a identificaciones que incluyan información sobre la etnia de los identificados. Por ejemplo, en el período comprendido entre abril de 2007 y marzo de 2008, la policía de Inglaterra y Gales recogió datos sobre 1.205.841 identificaciones, incluyendo información sobre la etnia facilitada por las propias personas identificadas ⁽³⁴⁾. Es importante destacar que estos datos son de dominio público, pudiendo contribuir en consecuencia a la obligada rendición de cuentas por parte de la policía y a las reformas necesarias, en caso de que se demostrase claramente que existen diferencias injustificables en la actuación policial respecto a los grupos minoritarios de la población.

Ante la falta de datos de este tipo en la mayoría de los Estados miembros, la FRA decidió incluir en la encuesta EU-MIDIS preguntas sobre las experiencias de los encuestados en relación con las identificaciones policiales y sobre su percepción de la aplicación de «perfiles étnicos» en ellas.

Los resultados de EU-MIDIS en el tema de las identificaciones policiales se basan en una muestra de 23.500 personas perteneciente a las minorías étnicas y a la inmigración, y pueden compararse con los correspondientes a una submuestra compuesta por 5.000 personas de la población mayoritaria de diez Estados miembros, residentes en los mismos distritos que las minorías, que fueron

⁽³³⁾ EU-MIDIS – Informe «Data in Focus» – Contactos de las minorías con la policía, 2010. Véase también el «Informe de resultados generales» de EU-MIDIS (diciembre de 2009), que incluye datos sobre las identificaciones policiales y sobre la percepción de uso de perfiles étnicos entre los grupos encuestados, por ejemplo entre los africanos subsaharianos y norteafricanos.

⁽³⁴⁾ Cifra total de identificaciones en virtud del artículo 1 de la Ley de 1984 sobre la policía y los medios de prueba en materia penal (PACE) y otras normas legales, del artículo 60 de la Ley de 1994 sobre justicia penal y orden público, y del artículo 44(1) y (2) de la Ley de 2000 contra el terrorismo. Los datos relativos a la procedencia étnica «autodefinida» (frente a la determinada por la policía) de las personas sometidas a identificación y registro se incluyeron por vez primera en las cifras del Reino Unido en el informe correspondiente al período abril de 2007-marzo de 2008. Véase MINISTERIO DE JUSTICIA (2009).

entrevistadas sobre sus experiencias en ocasión de las identificaciones policiales. En resumen, los resultados de la encuesta representan el primer análisis realizado a escala de la UE sobre el alcance y las características de las identificaciones policiales practicadas a minorías, ya que incorporan las percepciones de estas últimas sobre el carácter discriminatorio de tales identificaciones.

***** Conviene formular la siguiente advertencia:

Los resultados de la encuesta no deben interpretarse como una prueba concluyente de la existencia de prácticas discriminatorias en la elaboración de perfiles por parte de la policía.

Lo que la encuesta EU-MIDIS indica es que existen diferencias entre los grupos minoritarios encuestados en los 27 Estados miembros, y entre las poblaciones minoritarias y mayoritarias encuestadas en diez Estados miembros, en los aspectos siguientes:

Número de personas sometidas a identificación: ¿cuántas personas, en porcentaje de los encuestados, fueron identificadas durante un período de doce meses?

Frecuencia de las identificaciones: las personas sometidas a identificación durante los últimos doce meses, ¿cuántas veces fueron identificadas?

Características de la identificación: ¿dónde se produjo la identificación, cómo actuó la policía y qué pensaron los identificados en relación con el trato recibido?

Una posible explicación de las diferencias en los resultados podría ser la aplicación de prácticas policiales discriminatorias. A este respecto, conviene señalar que solamente se preguntó a los entrevistados de los grupos minoritarios si creían que habían recibido de la policía un trato diferente por ser inmigrantes o por pertenecer a una etnia. En cambio, tanto los entrevistados de los grupos mayoritarios como de los minoritarios fueron interrogados sobre si habían sido tratados con respeto por la policía durante su última identificación (la presente Guía trata este tema más adelante, al igual que lo hace el informe Data in Focus sobre los contactos de las minorías con la policía).

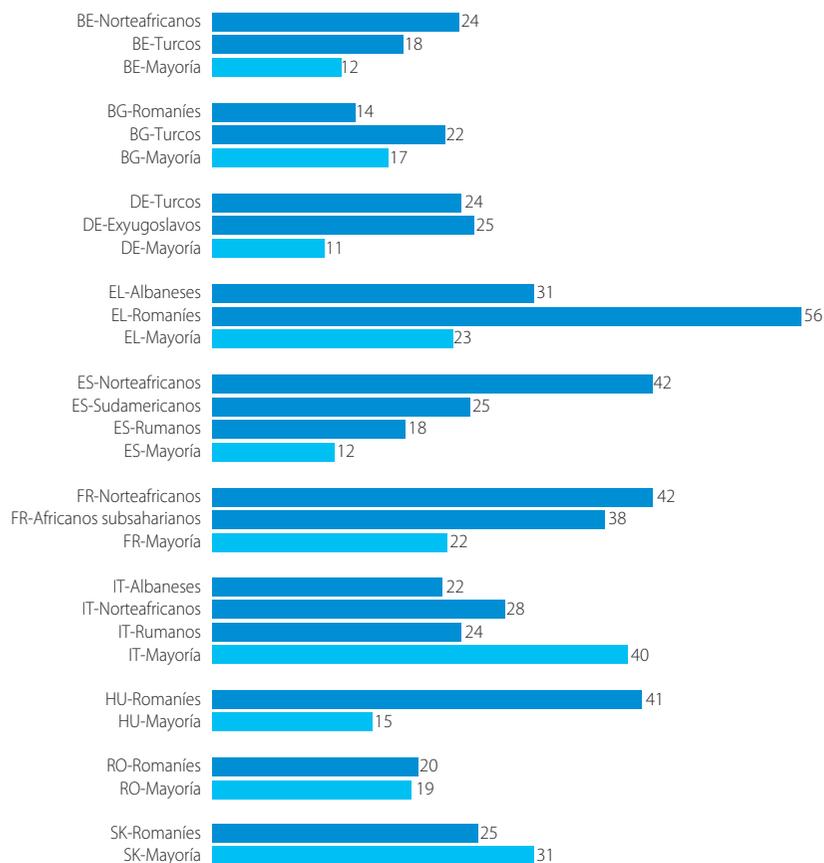
¿Qué conclusiones cabe extraer de la encuesta E-MIDIS sobre las experiencias de las poblaciones minoritarias y mayoritarias respecto a las identificaciones policiales? Al examinar los resultados de la encuesta correspondientes a los diez Estados miembros en los que se entrevistó igualmente a un grupo de control formado por encuestados de los grupos mayoritarios, residentes en los mismos distritos que los minoritarios, saltan a la vista algunas diferencias en cuanto al número, frecuencia y características de las identificaciones. Por ejemplo:

- **Número de personas sometidas a identificación – véase la figura 1:**
 - Por lo general, el número de personas identificadas por la policía pertenecientes a grupos minoritarios fue superior al de personas pertenecientes al grupo mayoritario.
 - En promedio, se identificó a un 28 % de personas pertenecientes a grupos minoritarios durante los últimos doce meses, en comparación con el 20 % de miembros del grupo mayoritario.
 - En siete de los diez Estados miembros, las minorías fueron objeto de más identificaciones que la población mayoritaria.
- **Frecuencia de las identificaciones – véase la figura 2:**
 - En general, los miembros de los grupos minoritarios que fueron identificados por la policía experimentaron más identificaciones durante el período de doce meses que la población mayoritaria;
 - Si tomamos los grupos de personas que indicaron haber sido identificadas por la policía tres o más veces durante los últimos doce meses, esta categoría incluye únicamente a representantes de los grupos minoritarios.
- **Características y circunstancias de las identificaciones ⁽³⁵⁾:**
 - Entre el 70 y el 98% de los encuestados que formaban parte de la mayoría viajaban en un vehículo particular cuando fueron identificados. En comparación, en el caso de las minorías, la probabilidad de ser identificados en un vehículo particular varía ampliamente entre los distintos grupos minoritarios encuestados, siendo mayor en este caso la probabilidad de ser identificados en el transporte público o en la calle, circunstancia que por sí misma denota probablemente una relación con la elaboración de perfiles, desde el momento que las personas que no viajan en automóvil son más visibles.
 - En conjunto, los encuestados de la población mayoritaria declararon que la policía les trató con respeto durante las identificaciones, siendo mayor el número de encuestados pertenecientes a minorías que declararon que la policía se había comportado de forma irrespetuosa.

⁽³⁵⁾ Véase el informe Data in Focus de EU-MIDIS sobre la policía: EU-MIDIS – Informe «Data in Focus» – Contactos de las minorías con la policía, 2010.

Figura 1:

Número de personas que recibieron el alto por la policía en los últimos 12 meses (% de todos los encuestados) ⁽³⁶⁾



Origen: EU-MIDIS, cuestión F3

Analizando la figura 1, Italia presenta una sorprendente excepción a la regla general según la cual los miembros de las mayorías son identificados con mayor frecuencia que los miembros de las minorías. En Italia, la encuesta indica que la

⁽³⁶⁾ Las siglas de los países son: BE=Bélgica, BG=Bulgaria, DE=Alemania, EL=Grecia, ES=España, FR=Francia, IT=Italia, HU= Hungría, RO=Rumanía, SK=Eslovaquia.

población mayoritaria es objeto de más identificaciones que las minorías. Sin embargo, los resultados de la encuesta apuntan a que la población mayoritaria suele verse sujeta a identificaciones más frecuentemente cuando viaja en coche, lo que puede ser indicativo del tipo de identificaciones practicadas en ese país y del hecho de que pocos de los miembros de grupos minoritarios entrevistados disponían de vehículo, en comparación con la población mayoritaria. De ahí el mayor número de identificaciones policiales en controles de tráfico que afectaban a este segmento mayoritario.

Los resultados reflejan una gran diferencia de patrones, tanto dentro de los Estados miembros como entre unos y otros, en relación con las circunstancias de la identificación – es decir, si se trataba de personas que viajaban en vehículo particular, en medio de transporte público o a pie –, por lo que merecen ulteriores estudios que puedan arrojar luz sobre las prácticas policiales susceptibles de provocar el trato diferenciado de algunos sectores de la sociedad. Es importante que, al examinar los patrones de elaboración de perfiles que aparentemente afectan a los grupos de forma diferente, nos hagamos la pregunta siguiente: las diferencias entre los grupos mayoritarios y minoritarios en sus experiencias con las identificaciones policiales, ¿son fruto del azar, o bien existe un patrón subyacente que pudiera ser consecuencia de prácticas policiales discriminatorias?

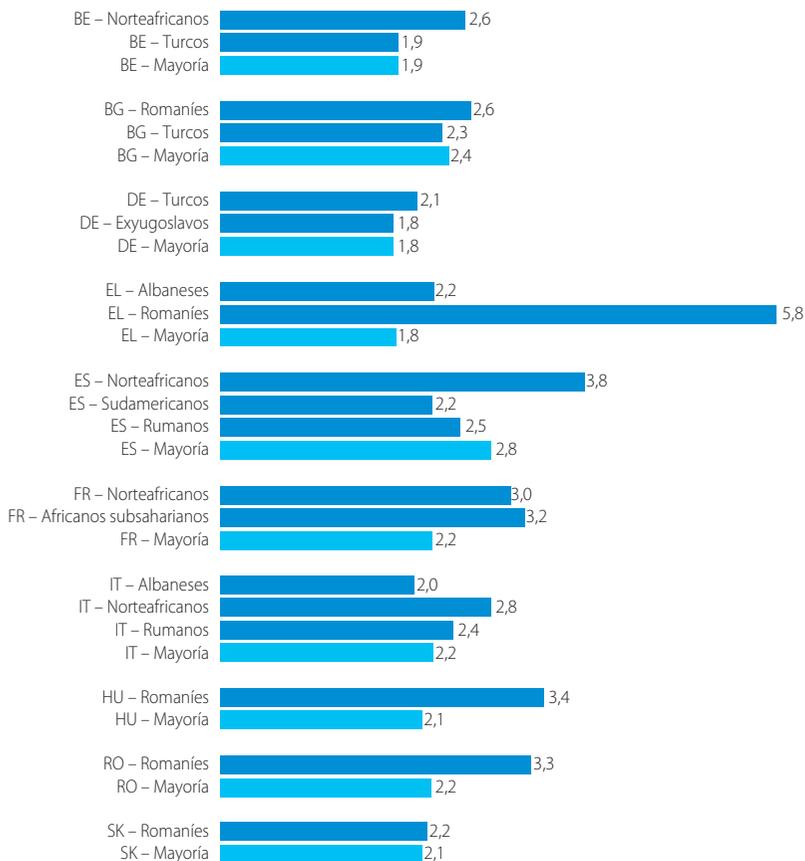
Comparando los datos correspondientes obtenidos de grupos mayoritarios y minoritarios de los diez Estados miembros con las pruebas estadísticas de diferencias ⁽³⁷⁾, la encuesta EU-MIDIS revela que en la mayoría de los casos estas diferencias no tienen carácter aleatorio. En otras palabras, **las diferencias en las experiencias de los grupos mayoritarios y minoritarios en relación con las identificaciones no son debidas al azar, sino que existe un patrón que requiere ser aclarado con más investigaciones.**

La figura 2, al permitirnos comparar los resultados correspondientes a los grupos mayoritarios y minoritarios en diez Estados miembros, muestra claramente que determinados grupos minoritarios están sometidos a una vigilancia policial intensa o, con otras palabras, que estuvieron expuestos a más identificaciones durante un período de doce meses. En Grecia, por ejemplo, las personas de etnia romaní que declararon haber sido paradas por la policía en los últimos 12 meses, fueron dadas el alto una media de 5,8 veces, mientras que los encuestados albaneses y el resto de la población mayoritaria fueron parados una media de 2,2 veces y 1,8 veces respectivamente.. De los grupos minoritarios encuestados, la comunidad romaní, junto con los norteafricanos, destaca como el grupo más vigilado por la policía.

⁽³⁷⁾ Con un nivel de confianza del 95%, según la prueba χ^2 de Pearson.

Figura 2 :

Casos de altos policiales en los últimos 12 meses (entre los que fueron detenidos) ⁽³⁸⁾



Origen: EU-MIDIS, cuestión F4

⁽³⁸⁾ Las siglas de los países son: BE=Bélgica, BG=Bulgaria, DE=Alemania, EL=Grecia, ES=España, FR=Francia, IT=Italia, HU= Hungría, RO=Rumanía, SK=Eslovaquia.

3.2. Elaboración de perfiles étnicos, ¿sencillamente una «buena actuación policial»?

Las autoridades policiales suelen argumentar que la elaboración de perfiles delictivos basadas en categorías genéricas de tipo racial o étnico equivale simplemente a una «buena actuación policial» o, dicho de otro modo, que se trata de una actuación policial eficaz. Las características socioeconómicas y demográficas, como la raza o la etnia, se utilizan habitualmente en la actuación policial como indicadores de patrones delictivos, por considerar que ciertos tipos de delitos son más comunes entre los miembros de determinadas minorías. Este razonamiento permite sostener que las estrategias policiales deben ser suficientemente flexibles para poder concentrarse en unas comunidades concretas cuando se trata de determinados delitos.

Es concebible que en algunas sociedades existan grupos étnicos con perfiles delictivos distintivos, influidos por factores como la situación social y económica⁽³⁹⁾. Sin embargo, algunos indicios apuntan a que la proporción de operaciones de identificación y registro no corresponde necesariamente a las tasas de delincuencia que caracterizan a los distintos grupos étnicos o raciales⁽⁴⁰⁾.

Para comprobar la «eficacia» de las identificaciones policiales se requieren datos en dos ámbitos distintos. En primer lugar es preciso recoger datos referidos a la **«desproporción poblacional»**, con objeto de determinar la incidencia de las operaciones de identificación y registro sobre los diferentes grupos étnicos y raciales en comparación con sus respectivos porcentajes, tanto dentro de la población global como de población «disponible», es decir, la susceptible de ser identificada en determinados lugares y a determinadas horas. En segundo lugar, se necesitan datos relativos al **«índice de aciertos»** efectivo como resultado de las identificaciones policiales», es decir, si el funcionario de policía en cuestión halló pruebas de infracción de la ley.

* Definiciones de «índice de aciertos» y de «desproporción poblacional»

El **«índice de aciertos»** es el porcentaje de operaciones de identificación y registro en las que se hallan pruebas de infracción de la ley y que pueden conducir a actuaciones con arreglo a la legislación penal –como detenciones.

⁽³⁹⁾ MODOOD Y OTROS (1997); GROSS & LIVINGSTON (2002), pp. 1413, 1415; HARCOURT (2004), pp. 1329-1330.

⁽⁴⁰⁾ PHILLIPS & BOWLING (2002); DELSOL & SHINER (2006), pp. 241-263.

Por ejemplo, un «**acierto**» supondría que el funcionario del cuerpo policial halla pruebas de que una persona está en posesión de drogas ilegales o de que éstas se encuentran en el vehículo que conduce.

Los datos de los sistemas penales de la mayoría de los Estados miembros no proporcionan ninguna síntesis de las sucesivas etapas que recorren los casos a lo largo del procedimiento penal, por lo que actualmente no se puede determinar si una detención desemboca en la presentación de una acusación y el proceso judicial correspondiente. El «índice de aciertos» no es concluyente, en consecuencia, de que la persona detenida haya incumplido la ley.

La «**desproporción poblacional**» se refiere a la situación en que los miembros de determinados grupos étnicos de la población se ven sometidos a actuaciones policiales con mayor frecuencia que los miembros de otros grupos, teniendo en cuenta sus respectivos porcentajes dentro de la población total de una zona determinada. No se debe confundir con las comprobaciones de la «proporcionalidad» en sentido jurídico. De este modo, si el 90% de población que reside y circula en una determinada zona son blancos y el 10% negros, pero el 50% de las operaciones de identificación y registro realizadas en dicha zona se dirige a personas de raza negra, hay motivos para creer que dichas operaciones afectan desproporcionadamente a un segmento de la población. Cabría esperar que los porcentajes de identificaciones y registros se aproximaran más a las respectivas proporciones de los distintos grupos dentro de la población accesible.

Los resultados de la encuesta EU-MIDIS sobre el número y frecuencia de las identificaciones policiales de miembros de las poblaciones mayoritarias y minoritarias en diez Estados miembros (véanse las Figuras 1 y 2) no indican por sí mismos que existan prácticas policiales discriminatorias basadas en perfiles, dado que también podrían ser reflejo de unos patrones de delincuencia en determinados distritos y comunidades que justifican la mayor intensidad de las operaciones policiales. Sin embargo, al analizar los datos de la encuesta referidos al desenlace de la última identificación a que fueron sometidos los entrevistados, y a las preguntas sobre las acciones específicas realizadas por la policía, podemos deducir si la identificación desembocó en una detención, lo que puede indicar un «acierto», por ejemplo, que la persona identificada se hallaba en posesión de drogas ilegales. En los diez Estados miembros en los que es posible comparar

los resultados correspondientes a los grupos mayoritarios y minoritarios, a excepción de las minorías griegas, el resumen es que los porcentajes de detenciones, que son indicadores de que la policía halló pruebas de infracción de la ley, se situaron por debajo del 10%, tanto para los encuestados miembros de la mayoría como de las minorías ⁽⁴¹⁾, a pesar de que en casi todos los países las identificaciones fueron más frecuentes en los grupos minoritarios que en los mayoritarios (véase la figura 2).

En la mayor parte de las ocasiones, una detención *puede* significar que se ha cometido un delito; sin embargo, cuando no se producen otras actuaciones ulteriores más allá de la propia identificación, los resultados de la encuesta apuntan más bien a una cultura de actuación policial intensiva, que en el mejor caso podría interpretarse como medida de *prevención de la delincuencia*, pero que quizás no debería ser considerada como un eficaz *control de la delincuencia*.

Dentro de la UE, el Reino Unido que ha elaborado el mayor volumen de datos oficiales sobre identificaciones policiales e «índices de aciertos». Por ejemplo, entre abril de 2007 y marzo de 2008, en aplicación del artículo 44, apartado 1, de la Ley contra el terrorismo, se practicaron 699 detenciones como consecuencia de las 65.217 identificaciones realizadas, lo que da un índice de aciertos del 1%. En virtud de ese mismo artículo 44, apartado 2, se procedió a la detención de 553 personas de las 52.061 identificaciones realizadas, lo que representa nuevamente un índice de aciertos del 1%. Teniendo en cuenta los recursos empleados en estas operaciones policiales, un índice de aciertos del 1% parece demasiado bajo. En contrapartida, el impacto negativo sobre algunas comunidades de las operaciones policiales antiterroristas llevadas a cabo a raíz del 11 de septiembre es elevado, desde el momento que la mayor parte de los miembros de las comunidades sospechosas no tenían ninguna relación con el terrorismo.

Fuera de la UE, Estados Unidos es el país donde más desarrollada está la elaboración de perfiles. Un estudio de 1999 sobre las prácticas de identificación y registro de la policía metropolitana de Nueva York incluye algunos resultados relativos a los índices de aciertos y a la falta de proporcionalidad: en efecto, la revisión de 175.000 registros demuestra que, aunque la población de origen latinoamericano de Nueva York era del 22%, los latinoamericanos representaban el 33% de todas las personas sometidas a identificación y registro por la policía. La población negra (afroamericana) era aproximadamente el 24%, pero representaba el 52% de las personas identificadas y registradas ⁽⁴²⁾. Contrastando con lo anterior, el 40% de la población de raza blanca supuso únicamente el 10% del total de

⁽⁴¹⁾ Véase el informe Data in Focus de EU-MIDIS sobre los contactos de las minorías con la policía, que incluye información adicional facilitada por los encuestados que fueron identificados por la policía.

⁽⁴²⁾ SPITZER (1999).

identificaciones y registros. Los índices de aciertos, por su parte, fueron el 12,6% para los blancos, el 11,5% para los latinoamericanos y el 10,5% para los negros. En síntesis, estos datos permiten cuestionar la eficacia de las prácticas basadas en perfiles delictivos que carecen de un enfoque más preciso, y sirven además de justificación a las denuncias de elaboración de perfiles discriminatorios.

3.2.1. Desplazamiento de la atención de las características étnicas o raciales a las relacionadas con el comportamiento

Consta según pruebas basadas en investigaciones realizadas con narcotraficantes, que al eliminar la raza o la etnia de los perfiles delictivos genéricos (no del perfil específico de un sospechoso) y al pedir a los agentes de policía que apliquen determinados criterios no étnicos, se contribuye a mejorar el «índice de aciertos» de la actuación policial, al tiempo que se evitan sucesos de trato discriminatorio. En un caso aislado en que se suprimieron los perfiles étnicos y se introdujeron perfiles explícitos relacionados con el comportamiento, sin elementos raciales, midiendo a continuación los efectos de este cambio, los resultados indicaron que los perfiles basados en el comportamiento, que prescinden de la raza o la etnia como factor determinante, podrían en efecto mejorar la eficacia de la policía.

CASO PRÁCTICO 1: ESTADOS UNIDOS

Patrones policiales distintos desembocan en un mayor «índice de aciertos»

En 1998, el 43% de los registros corporales llevados a cabo por los servicios aduaneros de Estados Unidos afectaron a negros y latinoamericanos, porcentaje muy superior a la proporción de viajeros de estas razas. Un número especialmente elevado de registros corporales, incluidos los altamente invasivos realizados con equipos de rayos X u obligando al viajero a desnudarse, se practicaron con mujeres negras o latinoamericanas sospechosas de ser portadoras de droga, basándose en un perfil que atendía particularmente a la nacionalidad y la etnia. Los índices de aciertos de estos registros fueron bajos en todos los grupos: 5.8% para los blancos, 5,9% para los negros y 1,4% para los latinoamericanos, y sumamente bajo en el caso de las mujeres de raza negra o latinoamericana, grupo que de hecho demostró ser el menos proclive a transportar droga en el cuerpo. En 1999 los servicios de aduanas modificaron sus procedimientos, eliminando la raza entre los factores a tener en cuenta en las identificaciones, introduciendo técnicas de observación basadas en el comportamiento, como por ejemplo el nerviosismo

y las incoherencias en las explicaciones de los pasajeros, haciendo un uso mayor de la información operativa y vigilando más estrechamente las decisiones sobre identificaciones y registros. En el año 2000, las desigualdades raciales en los controles aduaneros habían desaparecido casi por completo. El número de registros realizados descendió en un 75%, y el índice de aciertos mejoró, pasando de algo menos del 5% a más del 13%, igualándose prácticamente para todos los grupos étnicos ⁽⁴³⁾.

Los estudios sobre «índices de aciertos» y etnias está avanzado en los EE.UU, habiéndose iniciado también en el Reino Unido. Sin embargo, se precisan estudios empíricos exhaustivos en la UE que aporten pruebas inequívocas del potencial de las prácticas policiales discriminatorias en distintas ubicaciones y entornos, y entre diferentes grupos de la población.

En el capítulo 4 profundizaremos en el tema del análisis del comportamiento.

3.2.2. Limitaciones y potencial negativo de la elaboración de perfiles

La elaboración de perfiles étnicos presenta algunas limitaciones intrínsecas y, aunque potencialmente se considera un instrumento eficaz de detección de delitos en el corto plazo, los perfiles son predecibles, y por consiguiente se pueden burlar. En realidad, la confianza exagerada en un perfil estereotípico puede llevar a aumentar a la larga la proporción total de los correspondientes delitos, debido a dos causas: en primer lugar, aquellos grupos cuyo estereotipo incluye rasgos delictivos pueden acabar por adaptarse a dicho estereotipo, proceso que ha sido interpretado por sociólogos y criminólogos mediante teorías como la del «etiquetado»; y, en segundo lugar, los grupos no asociados con determinados delitos pueden llegar a cometerlos, en tanto que la atención policial sigue dedicada a otro grupo distinto. Lo cierto es que los patrones delictivos pueden responder a los patrones policiales, esto es, aunque la policía pueda lograr un determinado «índice de aciertos» en los grupos minoritarios, siempre cabe la posibilidad de que aumente la proporción de delitos entre la población mayoritaria, precisamente porque sus miembros dejan de ser objeto de vigilancia y, consecuentemente, disminuye la probabilidad de ser aprehendidos ⁽⁴⁴⁾.

⁽⁴³⁾ HARRIS (2002), SERVICIO DE ADUANAS DE EE.UU. (1998)

⁽⁴⁴⁾ HARCOURT (2004).

3.3. Efectos negativos sobre las personas, las comunidades y la actuación policial

Los efectos, sumamente negativos, que las prácticas policiales discriminatorias ejercen sobre las comunidades minoritarias han sido documentados y tratados en el Reino Unido desde comienzos de la década de 1980. El punto álgido de esta evolución se alcanzó en 1981, año en que se produjo una actuación policial intensiva, con identificaciones y registros, sobre la comunidad predominantemente afrocaribeña de Brixton, al sur de Londres, que desembocó en enfrentamientos entre la policía y miembros de dicha comunidad, repitiéndose esta situación a lo largo de varias semanas en otras ciudades británicas. El Gobierno creó una comisión oficial de encuesta sobre los disturbios de Brixton, encabezada por Lord Scarman, quien describió los hechos como «una explosión de ira y resentimiento contra la policía por parte de jóvenes negros»⁽⁴⁵⁾. Los resultados de la investigación sirvieron como base de partida para una serie de cambios en la actuación policial relacionada con las comunidades minoritarias y en el uso de las facultades de identificación y registro en Inglaterra y Gales⁽⁴⁶⁾. Sin embargo, fue necesaria otra investigación, relacionada esta vez con la respuesta policial al asesinato racista cometido en Londres en la década de 1990 de un joven afrocaribeño, Stephen Lawrence, para que se formularan nuevas recomendaciones y se introdujesen mejoras en la actuación policial relacionada con las comunidades minoritarias de Inglaterra y Gales⁽⁴⁷⁾.

Una dinámica similar a la de Brixton de 1981 estuvo en el origen de los disturbios ocurridos en Francia en noviembre de 2005, de mucho mayor alcance, cuyo hecho desencadenante fue la muerte accidental de dos jóvenes de un grupo minoritario que presuntamente estaban siendo perseguidos por la policía⁽⁴⁸⁾.

Algunos gobiernos europeos han reconocido que la eficacia de las funciones policiales de prevención y detección del delito depende sustancialmente de las buenas relaciones con la comunidad:

«En gran medida, las actividades policiales se llevan a cabo en estrecho contacto con la población y... la eficacia policial depende del apoyo de ésta»⁽⁴⁹⁾

Allí donde las facultades policiales se ejercen basándose en perfiles genéricos relacionados con la raza, la etnia o la religión, se corre el riesgo de que lleguen

⁽⁴⁵⁾ SCARMAN (1981).

⁽⁴⁶⁾ Véase en el capítulo cuatro el debate sobre la introducción de la Ley PACE.

⁽⁴⁷⁾ Véase HOME OFFICE (1999) y COMITÉ DE INTERIOR DE LA CÁMARA DE LOS COMUNES (2009).

⁽⁴⁸⁾ Véase CENTRE D'ANALYSE STRATÉGIQUE (2006).

⁽⁴⁹⁾ COMITÉ DE MINISTROS DEL CONSEJO DE EUROPA, (2001), preámbulo.

a ser contraproducentes, debido a sus efectos negativos sobre las personas y las comunidades a las que éstas pertenecen. Hay personas que han descrito los encuentros de este tipo como una experiencia «espantosa, humillante e incluso traumática»⁽⁵⁰⁾. El recuadro que sigue presenta algunos ejemplos ilustrativos de la gama de reacciones comunicadas por entrevistados «negros» y «árabes» sobre sus sentimientos después de haber sido identificados por la policía.

CASO PRÁCTICO 2: FRANCIA

¿Cómo se ha sentido usted después de esta identificación?

«Es muy deprimente».

«No hay derecho; siempre detienen a los mismos: los negros y los árabes».

«Es una injusticia y una discriminación; las consecuencias se notarán en los suburbios».

«Me han parado por mi aspecto; tuve ganas de darles una bofetada».

«Está bien, sólo están haciendo su trabajo».

«Son unos hijos de p...».

«Es indignante, detienen a la gente sólo por su aspecto».

«Para la poli, todos los que llevan una gorra de béisbol son unos delincuentes.

Comprendo que están haciendo su trabajo, pero la mayoría de los delincuentes van con traje. Había más diálogo cuando existía la policía de barrio».

«Sólo están cumpliendo con su obligación».

«Es pura y simplemente racismo».

«Me parece bien, la obligación de la policía es identificar a la gente».

«Creo que me pidieron mi identificación porque no tengo buena pinta».

«No me importa que me pidan la identificación, lo están haciendo constantemente»⁽⁵¹⁾.

Los dos casos prácticos siguientes, tomados de cuatro países, reflejan actitudes ampliamente extendidas entre la población en general, entre las personas objeto de identificación y registro y entre la propia policía.

⁽⁵⁰⁾ SHUFORD (1999), p. 373.

⁽⁵¹⁾ Este estudio sobre identificaciones y registros se llevó a cabo en diversas estaciones del metro de París. Véase INICIATIVA DE JUSTICIA PARA UNA SOCIEDAD ÁBERTA (2009), «Elaboración de perfiles sobre minorías: un estudio sobre las prácticas de identificaciones y registros en París», p. 36.

CASO PRÁCTICO 3: REINO UNIDO

Opiniones de la población sobre las identificaciones y registros

En un estudio realizado para el *Home Office* (Ministerio del Interior) del Reino Unido, fueron entrevistados participantes pertenecientes a todos los grupos étnicos, y todos describieron de manera parecida su experiencia con las identificaciones y registros. Una identificación y registro, aunque fuese superficial, se percibía como impertinente, embarazosa y posiblemente intimidatoria. Los que habían sido identificados muchas veces se sentían víctimas de la policía. Tal era el caso, en particular, de los encuestados de raza negra o asiática, que consideraban que eran identificados con mayor frecuencia que los blancos y que el motivo por el que se dirigían a ellos era exclusivamente su etnia.

Aunque en general se aprobaba y reconocía la utilidad de las operaciones de identificación y registro, cuando se llevaban a cabo de manera incorrecta provocaban una desconfianza, antagonismo y resentimiento tan grandes que anulaban los efectos positivos que pudieran haberse obtenido. Los encuestados manifestaron su conformidad con la introducción de los formularios de identificación y consideraban que disponer de información escrita sobre la identificación serviría para aumentar las posibilidades de exigir responsabilidades. También concedían gran importancia a una actitud de respeto por parte del policía, y a recibir información sobre el motivo que justificaba la identificación y registro ⁽⁵²⁾.

CASO PRÁCTICO 4: BULGARIA, HUNGRÍA Y ESPAÑA

Opiniones de la policía y de la población sobre las identificaciones y registros

En 2005 se realizó un trabajo de investigación de tipo cualitativo en Bulgaria, Hungría y España, dirigido a examinar las experiencias y actitudes relacionadas con la elaboración de perfiles, llevado a cabo mediante entrevistas con agentes de policía, grupos de trabajo y miembros de la minoritaria comunidad romaní de los tres países, y en España también con grupos de inmigrantes.

A pesar de las diferencias entre los contextos nacionales, las conclusiones del estudio señalaban que la policía de los tres países utilizaba perfiles étnicos con la comunidad romaní y con los grupos de inmigrantes. En Bulgaria y Hungría los romaníes, y en España los inmigrantes, tenían una mayor probabilidad de

⁽⁵²⁾ STONE & PETTIGREW (2000).

ser identificados que los miembros de la población mayoritaria y, después de identificados, era más probable que su experiencia resultara desagradable. En las entrevistas, los agentes de policía hicieron alusión con frecuencia a un «sexto sentido», «intuición», o «experiencia» como el motivo que les llevaba a elegir a las personas que debían identificar, añadiendo en ocasiones otros factores, como que las personas en cuestión parecían «nerviosas», «fuera de su sitio» o «extrañas». La investigación comprobó que, aun en el caso de que las personas identificadas fueran trasladadas a la comisaría, por lo general los mandos no efectuaban ninguna supervisión, ni se registraban o evaluaban de forma sistemática las operaciones para determinar su eficacia, adecuación a los objetivos operativos o equidad ⁽⁵³⁾.

Como es natural, tal vez resulte inevitable que muchas personas protesten cuando son identificadas e interrogadas, aunque se haga de manera legal y legítima. Sin embargo, la suma de estas «experiencias individuales puede traducirse en efectos negativos de grupo» ⁽⁵⁴⁾. Dicho de otro modo, cuando se aplica un perfil racial, étnico o religioso, el grupo minoritario puede desarrollar internamente una percepción negativa de sí mismo, y externamente la comunidad en general puede desarrollar una percepción negativa de dicho grupo. Por ejemplo, el grupo comunitario puede convertirse, a los ojos de la población, en una «comunidad sospechosa» ⁽⁵⁵⁾ asociada con la delincuencia. Esto puede acarrear ulteriores consecuencias negativas, como el reforzamiento de los prejuicios raciales.

Dicho grupo minoritario puede ser objeto de un control exagerado que absorba un volumen desproporcionado de recursos policiales, lo que a su vez conducirá probablemente a un mayor número de detenciones. De ahí que se pueda establecer una relación autorreferencial entre la intensificación de la actuación policial y el aumento del índice de detenciones ⁽⁵⁶⁾.

Además de los efectos sociales de los perfiles étnicos, existen efectos específicos que tienen consecuencias directas sobre la eficacia policial. La actuación policial depende esencialmente de la cooperación de la población en general, pero

⁽⁵³⁾ MILLER Y OTROS (2008); e INICIATIVA DE JUSTICIA PARA UNA SOCIEDAD ABIERTA (2007). En Bulgaria se realizaron entrevistas a 1.202 miembros de una muestra representativa de hogares, así como a 534 romaníes, 3 grupos de trabajo y 55 agentes de policía. En Hungría fueron entrevistados 1.047 adultos, entre ellos 56 romaníes, junto con 6 grupos de trabajo, 20 personas sometidas a identificación y registro y 80 agentes de policía. En España, la encuesta se sirvió de 10 grupos de trabajo y se entrevistó a 12 personas identificadas por la policía y a 61 agentes.

⁽⁵⁴⁾ SCHEININ (2007), apartado 57.

⁽⁵⁵⁾ OBSERVATORIO EUROPEO DEL RACISMO Y LA XENOFOBIA (2006), p. 54.

⁽⁵⁶⁾ HARCOURT (2004). 1329-1330; COMITÉ DE INTERIOR DE LA CÁMARA DE LOS COMUNES (2009), apartado 16.; SCHEININ (2007), p.15, apartado 57.

cuando se daña la confianza en la policía, tal cooperación se hace más difícil. Las autoridades policiales dependen de la población no sólo para conseguir testimonios en la investigación de los delitos, sino también para la prevención y detección de incidentes. Sin la cooperación de la población, los agentes de policía rara vez pueden identificar o aprehender a los sospechosos, ni conseguir que sean imputados. Los estudios realizados en el Reino Unido y en Estados Unidos indican que cuando la población está descontenta de sus experiencias con la policía, ello tiene efectos negativos en su confianza y en su cooperación con las fuerzas de orden público. El motivo estriba en que las personas afectadas pueden compartir sus malas experiencias con sus familiares, amigos y asociados ⁽⁵⁷⁾.

La labor policial depende de la cooperación de la población

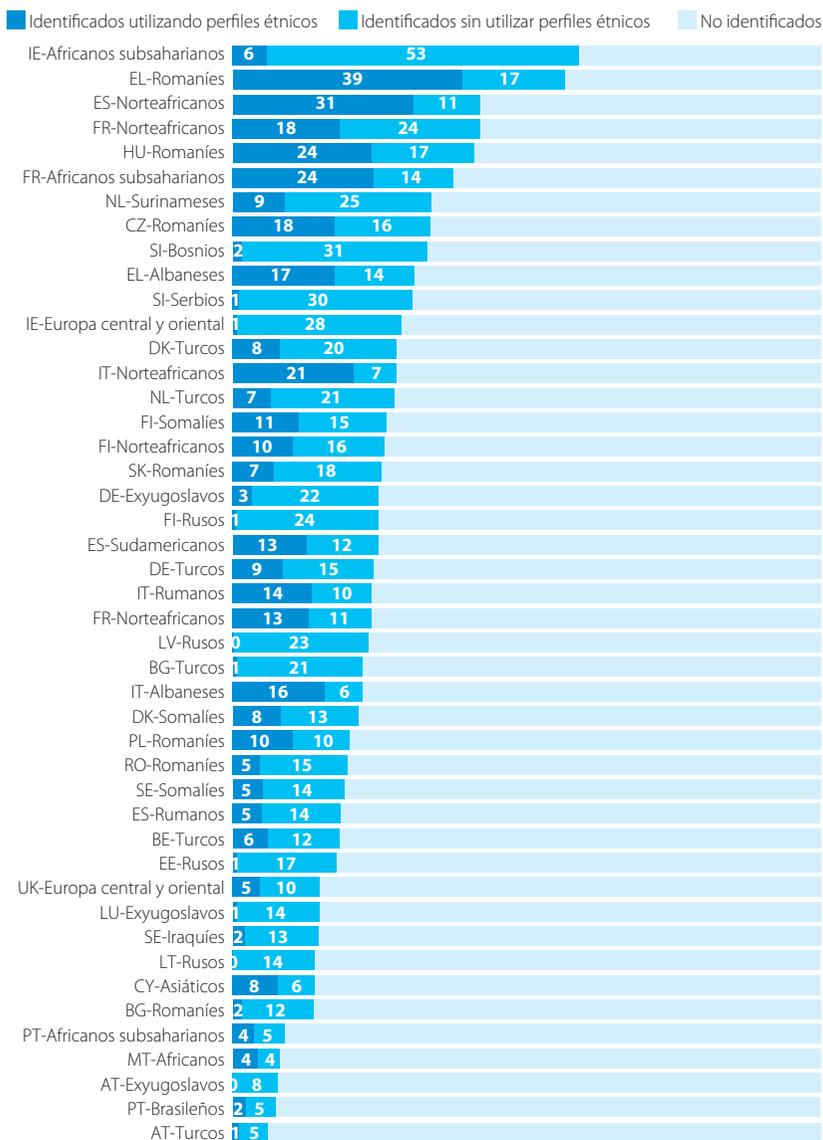
Un estudio realizado en el Reino Unido demostró que de todos los delitos registrados que se habían resuelto o aclarado, solamente el 15% podían atribuirse a las actuaciones autónomas de la policía, y que el número de delitos resueltos mediante el uso exclusivo de métodos forenses no llegaba al 5% ⁽⁵⁸⁾.

⁽⁵⁷⁾ MILLER Y OTROS (2000); GROSS & LIVINGSTON (2005), pp. 279-297; MILLER Y OTROS (2005); ROSENBAUM Y OTROS (2005), pp. 343-365; McCLUSKEY Y OTROS (1999), pp. 389-416.

⁽⁵⁸⁾ MORGAN & NEWBURN (1997)

Figura 3:

Personas que fueron dadas el alto por la policía en los últimos 12 meses (%)



Origen: EU-MIDIS, cuestión F3 y F5

Examinando la figura 3, resulta evidente que muchas personas pertenecientes a grupos minoritarios dentro de los Estados miembros de la UE consideran que fueron identificados por la policía precisamente a causa de su pertenencia a una minoría étnica o a su condición de inmigrantes, es decir, como consecuencia de la aplicación de perfiles discriminatorios por parte de la policía. Los resultados indican que determinados grupos minoritarios, como los romaníes y los africanos subsaharianos, declaran haber sufrido dicha aplicación de perfiles discriminatorios en mayor grado que otros grupos estudiados, como por ejemplo los rusos en los países bálticos. Lo anterior revela una clara correlación entre los rasgos físicos y una mayor percepción de haber sido tratado con arreglo a un perfil discriminatorio.

EU-MIDIS muestra igualmente un patrón entre niveles generales de confianza en la policía y las percepciones de la elaboración policial de perfiles discriminatorios. En la encuesta, los encuestados se enfrentaron a la pregunta general sobre su confianza en la policía antes de preguntarles sobre sus experiencias sobre identificaciones policiales y si se consideraban víctimas de la elaboración de perfiles étnicos discriminatorios. Los resultados indican que los encuestados con tendencia a niveles más bajos de confianza en la policía también tendían a una mayor percepción de la elaboración de perfiles étnicos en sus encuentros con la policía. Por ejemplo, el 50 % de los encuestados miembros de grupos minoritarios que habían sido identificados por la policía pero que no creían que ello fuera consecuencia de la elaboración de perfiles étnicos afirmaron que por lo general confiaban en la policía. Por otro lado, sólo el 27 % de los encuestados miembros de grupos minoritarios que, habiendo sido identificados por la policía, lo consideraban una consecuencia de la elaboración de perfiles étnicos, también afirmaron confiar en la policía. Pese a que no se puede determinar en vista de estos resultados si la mayor desconfianza en la policía es anterior a las percepciones negativas de los encuestados sobre el trato policial, o si las percepciones negativas de la elaboración de perfiles étnicos por parte de la policía desemboca en una mayor desconfianza en la policía, los resultados sí que señalan hacia la existencia de una relación que no puede ignorarse fácilmente.

Como hemos mencionado antes, las repercusiones de esta falta de confianza han constituido el núcleo del debate en torno a las prácticas policiales iniciado en la década de 1980 y que sigue siendo un tema fuertemente discutido en el marco de las relaciones entre la policía y la comunidad. Como respuesta a las peticiones de controlar los efectos de la actividad policial sobre los diversos grupos sociales, el Gobierno británico ordenó la recogida obligatoria de datos sobre identificaciones policiales, incluyendo información sobre la etnia de las personas identificadas. Los resultados de la encuesta EU-MIDIS confirman la necesidad de recoger elementos de prueba sobre el alcance y naturaleza de

las actuaciones basadas en perfiles potencialmente discriminatorios, en un esfuerzo por definir y solucionar los problemas que existen actualmente en muchos Estados miembros en el ámbito de las relaciones entre la policía y las comunidades minoritarias.

Por último, otro de los efectos potencialmente negativos del uso de perfiles étnicos es el aumento de la hostilidad, reflejada en enfrentamientos de todo tipo entre determinadas personas y la policía u otras fuerzas de orden público ⁽⁵⁹⁾. La mayor hostilidad incrementa la probabilidad de que se produzca una escalada donde los pequeños roces cotidianos se conviertan en agresiones y conflictos, creando problemas de seguridad tanto para los agentes de policía como para los miembros de la comunidad ⁽⁶⁰⁾.

⁽⁵⁹⁾ Véase también información adicional en: EU-MIDIS – Informe Data in Focus: Contactos de las minorías con la policía (2010).

⁽⁶⁰⁾ Véase Comisión de Derechos Humanos de Ontario (2003), 21.

4. La lucha contra la utilización de perfiles étnicos discriminatorios

En el presente capítulo se analizan las medidas que pueden contribuir a eliminar el riesgo del uso de perfiles étnicos discriminatorios o la percepción de que se están utilizando. Entre dichas medidas, que pueden adoptarse tanto a nivel directivo como operativo, se incluyen las siguientes: dar instrucciones claras a los agentes de policía; impartirles la formación necesaria para que sean capaces de desarrollar buenas relaciones con las comunidades; llevar un registro de la aplicación práctica de las facultades de identificación y registro, acompañado de un control interno adecuado y de unos procedimientos para la tramitación de quejas que permitan identificar y rectificar las prácticas policiales discriminatorias; conseguir buena información operativa y, en particular, buenas descripciones de los sospechosos.

Aunque prescindamos aquí del análisis de estrategias policiales más amplias, es preciso señalar que, con carácter general, cultivar unas buenas relaciones mediante una actuación policial referida a la comunidad y, más especialmente, a las minorías que pudieran creerse víctimas de sospechas, puede contribuir a mejorar la confianza y la cooperación. A largo plazo, todo ello redundará en la desaparición de los prejuicios y falsos estereotipos que pudieran albergar determinados funcionarios de policía. Como parte de esta misma estrategia, se deberá prestar atención a que todas las comunidades se encuentren representadas en las distintas fuerzas y cuerpos de seguridad.

Esta breve Guía no trata de proponer una solución policial completa al problema de la elaboración de perfiles, sino que pretende ofrecer información preliminar con el objetivo de estimular el debate y las iniciativas en aquellos Estados miembros donde este problema no recibe aún la debida atención.

4.1. Instrucciones claras para los agentes de policía

Es especialmente importante que los superiores impartan instrucciones claras, teniendo en cuenta las dificultades que implica entender en qué casos el criterio de la etnia, raza o religión puede ser discriminatorio e ilegal. Los funcionarios de policía que desempeñan cargos directivos deberán aclarar a sus subordinados cuándo es admisible basarse en características raciales, étnicas o religiosas, reduciendo de este modo el riesgo de que hagan interpretaciones divergentes o recurran a estereotipos

y prejuicios. El caso práctico siguiente pone de relieve las dificultades que se pueden presentar cuando la policía carece de una visión exacta y homogénea de los casos en que puede ejercer legítimamente sus poderes discrecionales.

CASO PRÁCTICO 5: REINO UNIDO

Identificaciones policiales, toma de decisiones y actuaciones prácticas

Un estudio publicado en 2000 analizó la forma en que los agentes de policía tomaban la decisión de identificar y registrar a alguien, especificando la gama de factores que hacían surgir las sospechas de los agentes, así como las normas o hipótesis de tipo práctico en que se basaban las actuaciones policiales.

El estudio puso de relieve que existían enormes diferencias entre las opiniones de los agentes sobre la forma en que debían traducir en términos operativos el concepto de «sospecha razonable». Lo que provocaba las sospechas de los agentes era la edad, el aspecto (en especial prendas de vestir como gorras de béisbol o sudaderas con capucha), los coches viejos (o con desperfectos), las marcas de automóviles preferidas por los ladrones o de gama alta (especialmente cuando iban conducidos por miembros de minorías étnicas que se suponía no contaban con los medios para adquirirlos de forma legítima), el comportamiento (como vigilar los coches o rehuir el contacto ocular), la hora y lugar del encuentro (estar «fuera de lugar» en un sitio determinado a una hora determinada), y la información ordinaria o confidencial (por ejemplo la obtenida de las declaraciones de testigos o de los informes sobre delitos). El resultado era una gran diversidad en los métodos utilizados por los agentes para tomar decisiones sobre la realización de identificaciones y registros ⁽⁶¹⁾.

Considerando las dificultades que conlleva captar la diferencia entre trato diferenciado y discriminación ilegal, resulta esencial que los superiores faciliten las correspondientes orientaciones aclaratorias sobre las circunstancias en que la raza, la etnia o la religión pueden ser tenidos en cuenta de manera legítima. Un buen ejemplo de este tipo de orientaciones para los agentes de policía sobre la función de la raza o la etnia en las descripciones de sospechosos nos lo proporciona el Departamento de Justicia de Estados Unidos:

«Al adoptar decisiones habituales o improvisadas relacionadas con las funciones policiales, como por ejemplo controles de tráfico, los agentes de la policía federal no podrán utilizar en forma alguna la raza o la etnia, salvo que tales características estén incluidas específicamente en alguna descripción de un sospechoso... En la

⁽⁶¹⁾ QUINTON Y OTROS (2000). Informe basado en entrevistas realizadas por 90 agentes de policía operativos.

realización de las actividades correspondientes a una investigación específica, los agentes de la policía federal podrán tener en cuenta la raza o la etnia solamente en la medida en que exista información fidedigna sobre el lugar o la hora aproximada que permita relacionar a personas de una raza o etnia concretas con un determinado incidente, plan u organización de carácter delictivo.»

Es posible encontrar unas orientaciones más detalladas en la Ley de 1984 sobre la policía y los medios de prueba en materia penal (PACE) de Inglaterra y Gales. El primero de los casos prácticos siguientes muestra la forma de comunicar las instrucciones mediante un Código de Buenas Prácticas elaborado como complemento a las leyes correspondientes, y los otros dos se refieren a normas aclaratorias de la legislación dictadas por las propias autoridades policiales.

CASO PRÁCTICO 6: REINO UNIDO

Ley de 1984 sobre la policía y los medios de prueba en materia penal (PACE), y demás leyes relativas a las identificaciones y registros

El Código de buenas prácticas A, que acompaña a la Ley PACE de 1984, establece las facultades policiales que permiten identificar y registrar a las personas en la vía pública ⁽⁶²⁾. Su ámbito de aplicación es el correspondiente a la Ley PACE de 1984 (artículo 1), la Ley de 1971 sobre abuso de drogas (artículo 23), la Ley de 1968 sobre armas de fuego (artículo 47), la Ley de 2000 contra el terrorismo (artículos 43 y 44) y el artículo 60 de la Ley de 1994 sobre justicia penal y orden público.

El artículo 1 de la Ley PACE autoriza a los funcionarios policiales a identificar, registrar y detener a una persona cuando exista una «sospecha razonable» de que transporta artículos robados o prohibidos, para «disipar o confirmar sus sospechas acerca de tales personas sin necesidad de ejercer sus facultades de detención».

El Código de buenas prácticas señala que la «sospecha razonable» debe apoyarse en razones objetivas e individualizadas.

«La sospecha razonable no puede basarse nunca únicamente en factores personales sin información de inteligencia u otros datos de la investigación. Por ejemplo, el color, edad, tipo de cabello o forma de vestir de una persona, o el hecho de haber sido condenada previamente por posesión ilegal de determinados artículos, no puede utilizarse como único factor, o como conjunto

⁽⁶²⁾ El Código de buenas prácticas A, correspondiente a la Ley de 1984 sobre la policía y los medios de prueba en materia penal, ha sido revisado en diferentes ocasiones, habiendo entrado en vigor su última versión el 26 de octubre de 2008, y estando en curso una nueva revisión.

de factores del mismo tipo, para proceder al registro de dicha persona. La sospecha razonable no puede basarse en generalizaciones o estereotipos sobre determinados grupos o categorías de personas que presenten una mayor probabilidad de participar en actividades delictivas. La religión de una persona no puede considerarse un motivo razonable, por lo que nunca se utilizará como justificación para identificarla y registrarla». (Apartado 2.2)

CASO PRÁCTICO 7: REINO UNIDO

Facultades de identificación y registro en aplicación del artículo 44 de la Ley de 2000 contra el terrorismo: procedimiento normalizado de trabajo de la Policía Metropolitana de Londres

En determinados contextos, como las operaciones antiterroristas, la legislación británica autoriza a la policía a identificar a las personas sin el requisito de la sospecha razonable (véase el artículo 44 de la Ley de 2000 contra el terrorismo).

El procedimiento normalizado de trabajo (PNT) de la Policía Metropolitana (MPS, por sus siglas en inglés) contiene las siguientes instrucciones destinadas a los agentes de policía y referidas a la forma de seleccionar a las personas que se deben identificar:

«El perfil de las personas sometidas a registro deberá corresponder al perfil de las personas que residen en la zona correspondiente. Los terroristas provienen de todos los grupos étnicos y de todos los entornos sociales. Lo que define a un terrorista son sus acciones, y no su etnia, raza o religión.

Los terroristas pueden proceder de un gran diversidad de entornos y pueden tratar de modificar su comportamiento con el fin de disfrazar sus intenciones criminales y confundirse con el ambiente.

Los agentes de policía no deberán usar nunca imágenes estereotipadas de «terroristas» al ejercer sus facultades de identificación y registro, lo que podría llevar a:

- dirigirse preferentemente a determinadas comunidades o grupos;
- actuar de forma desproporcionada;
- discriminar;
- permitir que los terroristas eviten ser descubiertos y puedan conseguir sus objetivos»⁽⁶³⁾.

⁽⁶³⁾ POLICÍA METROPOLITANA, Procedimientos normalizados de trabajo de 2007 correspondientes al artículo 44 de la Ley de 2000 contra el terrorismo, p. 16.

CASO PRÁCTICO 8: REINO UNIDO

Agencia Nacional del Reino Unido para la mejora de la actuación policial: «Recomendaciones prácticas sobre identificaciones y registros en relación con el terrorismo»

Estas recomendaciones indican que, aunque no se requiere justificación para llevar a cabo los registros especificados en el artículo 44, la policía nunca debe realizarlos de forma arbitraria:

«Los agentes de policía aplicarán siempre criterios objetivos al seleccionar a las personas en las operaciones de registro. Tales criterios podrán estar relacionados con:

- las personas en sí mismas;
- el lugar en que se encuentren,
- o una combinación de los factores anteriores.»

Estas recomendaciones definen la utilización de perfiles raciales o religiosos de la forma siguiente:

«[Es] El uso de estereotipos raciales, étnicos, religiosos o de otro tipo, en lugar de la conducta individual o la información de inteligencia, como base para la toma de decisiones operativas o investigativas sobre las personas que podrían estar implicadas en actividades delictivas. Los agentes de policía deberán poner un cuidado especial en evitar cualquier utilización de perfiles raciales o religiosos en la selección de las personas que procede registrar en virtud de las facultades conferidas por el artículo 44. Esta utilización de perfiles podría constituir un acto de discriminación ilegal, equivalente a la discriminación por motivos de edad, sexo, orientación sexual o discapacidad.

En las recomendaciones se indica que los terroristas pueden provenir de cualquier entorno y que no existe perfil alguno que refleje el aspecto típico de un terrorista. Se explica que:

«Es preciso actuar con suma precaución con el fin de garantizar que la selección de estas personas no se fundamente exclusivamente en el origen étnico, la religión percibida u otros criterios de tipo personal. Aunque el aspecto o la pertenencia étnica de una persona pudiera ser un factor en determinadas ocasiones, un agente de policía sólo tomará la decisión de registrarla, en aplicación del artículo 44, como resultado de la evaluación de los datos pertinentes. Utilizar perfiles referidos a determinados entornos étnicos o religiosos puede provocar asimismo una pérdida de confianza por parte de las respectivas comunidades. Una forma eficaz de evitarlo consiste en comparar

la cifra de personas sometidas a registro con la proporción que correspondería con arreglo a la composición demográfica del área donde se realizaron los registros. Pero, al efectuar este cálculo, la policía deberá evitar introducir sesgos en la comparación. Por ejemplo, si se lleva a cabo un operativo policial en la estación central de ferrocarril de una gran ciudad, es preciso comparar la composición demográfica de las personas registradas con la de los viajeros, y no con la población residente en la zona».

Las recomendaciones destacan la importancia de informar a las comunidades sobre la existencia y situación de los operativos policiales en aplicación del artículo 44, salvo que resultase inapropiado desde el punto de vista operativo, utilizando para ello mecanismos de consulta tales como los grupos asesores independientes, además de carteles y folletos ⁽⁶⁴⁾.

4.2. Formación

Además de impartir instrucciones específicas a los agentes de policía, otra de las herramientas utilizadas para minimizar el riesgo de aplicar perfiles étnicos discriminatorios consiste en su formación, la cual debería tener varios objetivos: explicar a los agentes de policía la legislación en materia de discriminación; combatir los estereotipos y prejuicios; sensibilizar sobre las consecuencias de la discriminación y la importancia de la confianza de la población; y ofrecer consejos prácticos sobre la comunicación con ésta. En particular, los gobiernos han acordado, a través del Código Europeo de Ética de la Policía, que «la formación del personal de policía debe integrar plenamente la necesidad de combatir el racismo y la xenofobia» dentro de la propia organización policial ⁽⁶⁵⁾. Algunas modalidades de formación ya están bien implantadas en algunos países, como ocurre con la «formación en materia de diversidad» o la «formación en materia de sensibilidad». La formación en materia de diversidad estudia los sentimientos personales acerca de las etnias, diferencias y estereotipos, y la forma en que influyen sobre nuestra vida diaria. Sin embargo, no todos los cursos abordan necesariamente el tema de la discriminación. Algunas investigaciones apuntan a que la formación cultural y en materia de diversidad puede, de hecho, acentuar y reforzar las diferencias, contribuyendo a los estereotipos en lugar de reducirlos. ⁽⁶⁶⁾. La «formación sobre sensibilidad cultural», a diferencia de la formación genérica en materia de diversidad,

⁽⁶⁴⁾ AGENCIA PARA LA MEJORA DE LA POLICÍA NACIONAL (2008), p. 14.

⁽⁶⁵⁾ COMITÉ DE MINISTROS DEL CONSEJO DE EUROPA, (2001), apartado 30: Exposición de motivos, comentario al apartado 30.

⁽⁶⁶⁾ WRENCH (2007), pp. 108-114.

pretende mostrar al personal policial la cultura de aquellos grupos étnicos específicos con los que los agentes interactúan a menudo pero que desconocen en el plano personal. La formación explica las cosas que se deben y que no se deben hacer, y las normas de cortesía pertenecientes a las distintas perspectivas étnicas, religiosas o nacionales. La formación cultural alcanza su mayor eficacia cuando se elabora e imparte con la ayuda y participación de miembros de las correspondientes comunidades.

CASO PRÁCTICO 9: IRLANDA E IRLANDA DEL NORTE

Formación «La diversidad funciona»

Las fuerzas policiales de Irlanda e Irlanda del Norte desarrollaron conjuntamente el curso de formación «La diversidad funciona» en el marco de un proyecto Peace II de la UE, y desde el principio lo han estado adaptando a sus propios contextos específicos. Para preparar el curso se realizaron consultas con agentes de policía, comunidades minoritarias y expertos académicos en las áreas relevantes, se llevaron a cabo cursos piloto y se tuvieron en cuenta las respuestas recibidas para adaptar convenientemente los materiales y los métodos.

El curso abarca los aspectos siguientes: comprender las capacidades de cada persona para estereotipar, excluir y marginar a los demás; reflexionar sobre los estereotipos, prejuicios y suposiciones; lograr que los participantes sean conscientes de su poder, y de la forma en que la combinación de prejuicios y poder puede dar lugar a discriminación; entender mejor la diversidad; reconocer los distintos tipos de discriminación con que se enfrentan los miembros de los grupos minoritarios; reconocer, aceptar y respetar las diferencias (RAR); adquirir habilidades comunicativas interculturales; respetar las prácticas culturales y religiosas durante las operaciones policiales; y contemplar la diversidad como problema profesional de la buena actuación policial.

Los cursos, basados en actividades, incluyen vídeos y la participación de miembros de los grupos minoritarios. La Garda Síochána (policía irlandesa) ha incluido este curso en el ciclo de formación profesional continua (pero no en la formación inicial de los aspirantes a policías). Los cursos de formación «La diversidad funciona» no tratan específicamente el tema de los perfiles étnicos, aunque en ocasiones han facilitado este debate.

CASO PRÁCTICO 10: PAÍSES BAJOS

Formación en liderazgo

La policía de Ámsterdam organizó cursos de formación para 300 mandos policiales sobre las funciones de liderazgo, como parte de un programa orientado a la creación de un «ambiente seguro». Los participantes trabajaron en grupos durante un período de 30 días, diez de los cuales eran de formación obligatoria, con contenidos flexibles concebidos para responder a sus propias necesidades, impartidos aplicando una variedad de métodos de aprendizaje. Los objetivos eran que estos jefes tomaran conciencia de los prejuicios y estereotipos, aprendieran a escuchar y a evitar los juicios precipitados, llegaran a apreciar las distintas culturas, mejoraran sus habilidades comunicativas y de trato con las comunidades y conocieran los diferentes estilos de liderazgo y los comportamientos más apropiados para actuar en distintos entornos. El programa aspiraba a crear un ambiente seguro en el que los mandos policiales pudieran dialogar y reflexionar sobre los problemas y dilemas relacionados con el liderazgo y la diversidad. Los organizadores del proyecto lo describen como «construir un puente mientras lo estamos atravesando».

En otros Estados miembros de la Unión Europea, como por ejemplo en Austria ⁽⁶⁷⁾, encontramos ejemplos similares de formación en materia de diversidad. Sin embargo, este tipo de formación ha estado dirigido generalmente a combatir las actitudes discriminatorias, sin un enfoque específico en los peligros de la elaboración de perfiles étnicos discriminatorios. Se trata de un aspecto que está abierto aún a desarrollos ulteriores.

Un último ejemplo servirá para ilustrar la forma en que se puede utilizar la formación para hacer comprender a los agentes de policía que su comportamiento durante una operación de identificación y registro puede tener efectos negativos o positivos. Esta formación, como se indica en el caso práctico, puede conseguir que tanto la población como la policía comprendan los problemas con que se enfrenta esta última, contribuyendo así a mejorar su confianza y cooperación (véase la página 36 anterior, en relación con los resultados de la encuesta EU-MIDIS acerca de las percepciones del uso de perfiles durante las identificaciones y de la confianza en la policía).

⁽⁶⁷⁾ El curso de formación contra las actitudes sesgadas y en favor de la diversidad «Un mundo de diferencias», desarrollado por la Liga Antidifamación es parte integrante del programa de enseñanza en materia de derechos humanos de la policía austríaca. Se basa en el concepto de que cada uno de nosotros tiene que lidiar con sus propios prejuicios, con el fin de «desaprender» los impulsos discriminatorios; para más información, consultar la página web de la Liga Antidifamación: http://www.adl.org/education/edu_awod/default.asp.

CASO PRÁCTICO 11: REINO UNIDO

Cursos para policías y jóvenes sobre identificaciones y registros

Second Wave («segunda ola») es un galardonado proyecto de apoyo a las actividades artísticas juveniles con base en Londres. A lo largo de tres años ha estado organizando talleres de formación sobre identificaciones en colaboración con la juventud local y con el Grupo de Apoyo Territorial (TSG, por sus siglas en inglés) de Lewisham ⁽⁶⁸⁾. Al tratarse de unidades policiales móviles, los TSG suelen trabajar en zonas donde no disponen de contactos locales, lo que ha provocado malestar público respecto al uso de las facultades de identificación y registro, especialmente entre los jóvenes.

Second Wave organiza regularmente talleres con pequeños grupos de jóvenes y agentes del TSG, en los que se utilizan métodos de escenificación dramática con intercambio de papeles, representando escenas basadas en las experiencias reales de los jóvenes. Los talleres más recientes han estado dedicados a problemas como la propiedad de los espacios públicos, las percepciones y perspectivas de los jóvenes manifestados al inscribir la etnia en los formularios de identificación. En estas escenificaciones, los policías visten de paisano, y cuando se intercambian los papeles los jóvenes se ponen uniformes policiales. También se hacen estas representaciones en espacios públicos. Los debates han continuado de una sesión del taller a la siguiente, lo que ha contribuido a estrechar lazos entre los jóvenes y los policías.

Los agentes de policía señalan que han adquirido importantes puntos de vista sobre las experiencias y percepciones de los jóvenes. Los jóvenes declaran sentirse más animados, porque ahora tienen algo que decir sobre la forma en que se realiza la vigilancia policial.

En la encuesta EU-MIDIS se preguntó a los entrevistados si habían sido tratados con respeto durante su última experiencia con una identificación policial. Los resultados demuestran que, salvo los romaníes en Grecia, la mayoría de los identificados consideraban que el comportamiento de la policía había sido respetuoso o neutro. Sin embargo, con la excepción de los encuestados de origen sudamericano y romaní en España, en todos los demás casos en que fue posible comparar las experiencias de encuestados pertenecientes a grupos tanto mayoritarios como minoritarios, los miembros de la mayoría mostraban

⁽⁶⁸⁾ Los TSG son unidades policiales especializadas en registros que tienen su base operativa en un distrito y se desplazan a distintas zonas para practicar identificaciones y registros u otras operaciones policiales. Para más información, consúltese: http://www.met.police.uk/co/territorial_support.htm.

una mayor tendencia que los de las minorías a declarar que la policía les había tratado con respeto.

4.3. Formularios de identificación y registro

Los formularios de identificación y registro pueden ser una herramienta útil para inducir a los agentes de policía a practicar identificaciones que estén bien justificadas y para promover una política de apertura y responsabilidad de cara al público. Un ejemplo de esto lo podemos encontrar en el Reino Unido, donde el Código de buenas prácticas de la Ley PACE exige a los agentes de policía que faciliten a la persona identificada constancia escrita de la actuación, siempre que ello sea practicable. En la actualidad, el Reino Unido es el único Estado miembro de la UE donde rige esta obligación ⁽⁶⁹⁾. Sin embargo, recientemente se ha desarrollado un proyecto denominado STEPPS (siglas en inglés de «Estrategias para las identificaciones y registros eficaces»), encuadrado en el programa AGIS de la UE ⁽⁷⁰⁾, que ha tenido un cierto éxito al elaborar cursos de formación destinados a apoyar la introducción de formularios de identificación en Hungría y España. Esta iniciativa ha servido igualmente para facilitar orientaciones sobre las razones en que deben basarse las sospechas y para involucrar a los miembros de la comunidad en el diseño y distribución de los formularios ⁽⁷¹⁾. En estos últimos se describen los motivos del registro, el objeto u objetos que los agentes están buscando, y el nombre y comisaría de quienes realizan el registro. Se anotan también los datos de la persona o personas sometidas a registro, como su nombre, dirección y etnia, datos que las personas pueden negarse a facilitar.

El formulario de registro utilizado actualmente en el Reino Unido enumera 16 categorías «étnicas», así como la categoría genérica de «otros». Se solicita a la persona identificada que se describa a sí misma con arreglo a estas categorías. El agente de policía puede añadir su propia percepción sobre la etnia de las personas, en caso de discrepancia respecto a la autodefinición.

Como hemos indicado en el capítulo 2, a nivel nacional pueden existir diversos obstáculos para la recogida de datos identificativos de la raza, etnia

⁽⁶⁹⁾ La versión del Código de buenas prácticas correspondiente a 2005 introdujo los informes sobre «identificaciones simples», y sobre identificaciones con registro. Las identificaciones simples, también llamadas identificaciones informadas, son aquellas en las que los agentes de policía piden a la persona identificada que dé cuenta de sus actividades o presencia en un lugar determinado, pero sin proceder a registrarla.

⁽⁷⁰⁾ El programa AGIS de la Comisión Europea era un programa marco aplicado desde 2003 hasta 2006, encaminado a fomentar la cooperación de la policía, jueces y otros profesionales de los Estados miembros de la UE y de los países candidatos en los temas penales y en la lucha contra la delincuencia.

⁽⁷¹⁾ INICIATIVA DE JUSTICIA PARA UNA SOCIEDAD ABIERTA (2009), «Tratamiento de la utilización de perfiles étnicos por parte de la policía».

o religión, especialmente por motivos relacionados con la protección de datos. Para superar estos obstáculos puede ser necesario hacer hincapié en que esta información se destina específicamente a la protección de los grupos minoritarios, a través de la identificación de prácticas potencialmente discriminatorias. Otra dificultad puede provenir de que en muchos Estados miembros no se utilizan formularios de identificación y registro, por lo que primero deberán ser establecidos por los gobiernos centrales, con el apoyo de la policía y de los propios grupos minoritarios.

Son varias las ventajas que se derivan del uso de formularios en los que se deja constancia del ejercicio de las facultades de identificación y registro y, en particular, de la raza, etnia o religión de las personas sometidas a identificación, por ejemplo:

- **Control interno** y detección de falta de proporcionalidad en las actuaciones sobre las minorías, con el fin de adoptar medidas correctoras. A nivel nacional, regional o local, los formularios de identificaciones y registros permiten recoger estadísticas que pueden revelar si las facultades discrecionales se ejercen de forma desproporcionada con determinadas minorías. Esto, a su vez, puede permitir aplicar medidas correctoras, como por ejemplo directrices destinadas a las fuerzas policiales a nivel nacional, pero también orientaciones para los agentes o equipos de policía al nivel local.
- **La disponibilidad pública de estadísticas y de datos puede servir para apoyar las denuncias de discriminación.** La recogida de datos de esta clase también es importante para la población, a fin de poder exigir responsabilidades a los cuerpos y fuerzas de seguridad o a sus miembros a título personal. Como señalamos en el capítulo 2, se trata de un elemento esencial para poder probar los casos de discriminación indirecta por parte de la policía, tomando como base las estadísticas recogidas. Es también importante a efectos de fundamentar las denuncias por discriminación directa en general.

4.3.1. Control interno y falta de proporcionalidad

Uno de los beneficios a largo plazo del mantenimiento de estos registros consiste en que permiten a los mandos policiales detectar si las facultades de identificación se dirigen de forma desproporcionada hacia determinados grupos minoritarios, adaptando las ordenanzas policiales en consonancia. El Código de buenas prácticas de la Ley PACE para Inglaterra y Gales estipula que los mandos policiales tienen el deber reglamentario de vigilar el uso de las facultades de

identificación y registro, teniendo en cuenta, en particular: «si existen indicios de que se hayan ejercido sobre la base de estereotipos y generalizaciones impropias» ⁽⁷²⁾. El Código recomienda que los mandos examinen las estadísticas de identificaciones para detectar posibles tendencias o patrones que pudieran ser motivo de preocupación, y pide que la supervisión se apoye en la recogida de datos estadísticos basados en los formularios de identificación y registro, tanto al nivel de los agentes de policía como de los distritos policiales. Los casos prácticos que siguen presentan dos fórmulas utilizadas por distintas fuerzas de policía para aprovechar los datos reunidos mediante los formularios de identificación y registro con el fin de introducir cambios en sus prácticas operativas ⁽⁷³⁾.

CASO PRÁCTICO 12: REINO UNIDO

Control informatizado individual de las identificaciones practicadas por los agentes de policía de Hertfordshire

Las estadísticas de la policía local de Hertfordshire revelan que en los años 2006-2007 se practicaron 43.326 identificaciones simples y 11.511 identificaciones con registro ⁽⁷⁴⁾. Aunque se trata de una cifra relativamente baja en comparación con otras fuerzas de policía del Reino Unido, el análisis de los datos estableció que los «negros» mostraban una probabilidad 5 veces mayor que los blancos de ser identificados y registrados, y que en el caso de los asiáticos esta probabilidad era 1,8 veces mayor. A pesar de esto, los mandos superiores reconocían que los supervisores no recibían estos datos ni tampoco formación sobre la forma de atajar esta desproporción. A los supervisores les resultaba difícil individualizar las desigualdades, debido al número relativamente escaso de identificaciones y registros. Al carecer de soporte estadístico, los supervisores eran reacios a amonestar a los agentes por temor a que se interpretase como una acusación de racismo.

En abril de 2007 se introdujeron nuevos formularios de identificación, que los supervisores debían recoger al final de cada turno. A continuación se introducían en una base de datos accesible a todos los agentes en la intranet de la policía. Los supervisiones obtenían un retrato estadístico de las identificaciones practicadas por los agentes y por los equipos. A primeros de 2008, este organismo policial desarrolló una aplicación informática con la que era posible detectar si los agentes identificaban a un número estadísticamente desproporcionado

⁽⁷²⁾ HOME OFFICE (2008), apartado 5.1

⁽⁷³⁾ También en los Estados Unidos es posible encontrar planteamientos como los descritos, véase HILL (2002), p. 18.

⁽⁷⁴⁾ MINISTERIO DE JUSTICIA (2008).

de miembros de minorías étnicas ⁽⁷⁵⁾. La aplicación controlaba además los siguientes aspectos: azar y coincidencia; niveles totales bajos de identificaciones y registros; aleatoriedad en la atribución de las zonas de vigilancia; días con mayor probabilidad de encontrarse únicamente con sospechosos pertenecientes a los grupos minoritarios. Creaba «franjas de probabilidad», con cuya ayuda era posible identificar a los agentes que practicaban identificaciones de miembros de minorías con una frecuencia mayor a la estadísticamente significativa. La aplicación detectaba a los agentes cuya proporción de identificaciones era superior al porcentaje específico que les correspondía.

En un primer momento, unos 25 agentes traspasaron su franja de probabilidad. El departamento de diversidad organizó una reunión con ellos, pero también entrevistó a los que mostraban tasas proporcionadas y altos niveles de detección al seleccionar a las personas sometidas a identificación. El análisis de los datos puso de relieve la existencia de problemas de comprensión por parte de los agentes en relación con los «motivos razonables» que justificaban las identificaciones, y de algunas operaciones que, aunque perseguían objetivos legítimos, estaban produciendo resultados desproporcionados.

La aplicación se ejecuta actualmente una vez al mes, generando automáticamente un correo electrónico dirigido al supervisor de cada agente detectado, junto con los detalles de las identificaciones que éste ha practicado y un formulario con preguntas para plantearle. A los supervisores, que también han recibido la correspondiente formación, se les exige que mantengan una reunión con estos agentes y que informen sobre ella, añadiendo sus recomendaciones sobre medidas a tomar o sobre reeducación.

La tasa de desproporcionalidad estadísticamente significativa ha descendido entre los agentes detectados y entrevistados, al igual que entre el conjunto de policía. Los datos se analizan durante las reuniones ordinarias de los supervisores con los agentes, y éstos con conscientes de que sus identificaciones están sujetas a control y que habrán de justificar cualquier desproporcionalidad. Como complemento de este enfoque centrado en los agentes, se han mejorado los protocolos de evaluación del impacto sobre la comunidad, de forma que la planificación de las operaciones tenga en cuenta sus efectos potenciales sobre la población y prepare a los agentes adecuadamente.

⁽⁷⁵⁾ Para calcular la falta de proporcionalidad se tuvo en cuenta la composición de la población en cada una de las zonas locales patrulladas, así como el tiempo empleado por los agentes en cada una de ellas. Anteriormente se calculaba comparando el porcentaje de miembros de minorías identificados con el porcentaje total que representaban dentro de la población residente del lugar. Los agentes solían justificar las cifras desproporcionadas afirmando que correspondían a las zonas con mayor concentración de grupos minoritarios.

CASO PRÁCTICO 13: REINO UNIDO

Policía Metropolitana de Londres: Operación Banderín

En octubre de 2006, la Policía Metropolitana lanzó la Operación Banderín, un sistema de autocontrol dirigido a reducir la desproporcionalidad en el ejercicio de las facultades de identificación y registro, sometiendo a un severo escrutinio a los distritos municipales de Londres que mostraban los peores resultados en el aspecto policial. El marco de desempeño de la Operación Banderín analizaba cinco variables principales relacionadas con la utilización de las facultades de identificación:

- el número de identificaciones y registros
- el índice de detenciones
- si se había anotado en el formulario la etnia autodefinida por el identificado
- la prontitud en introducir los datos de los formularios en la base de datos centralizada
- la desproporcionalidad étnica en los registros practicados a los londinenses

Cada variable recibe una ponderación en función de su importancia, y el programa informático genera una lista de los 37 distritos municipales de Londres ordenada con arreglo a su desempeño. Cada trimestre se exige a los cinco distritos municipales con peores resultados que cumplimenten un formulario de autoevaluación que permite descubrir las políticas y prácticas que pudieran influir de forma desproporcionada. A continuación tienen que explicar sus resultados al Jefe Superior, a la Autoridad de la Policía Metropolitana (MPA) y a los miembros de la comunidad local. Los distritos municipales con peores resultados están obligados a preparar un plan de acción trimestral y a volver a informar sobre el mismo en las reuniones siguientes.

Desde el lanzamiento de la Operación Banderín, la Policía Metropolitana ha visto reducido el nivel de desproporcionalidad en todo Londres, logrando una mayor igualdad en los índices de detenciones como consecuencia de las identificaciones y registros. La introducción de datos se realiza con mayor rapidez, y se ha mejorado la supervisión, consiguiéndose que los agentes pregunten y anoten la etnia autodefinida por las personas identificadas. En este proceso se han identificado entre 15 y 20 distritos municipales, de los que el 90% han logrado una mejora significativa.

4.3.2. Mecanismos de denuncia por parte de la población

La organización de un proceso formal de identificaciones y registros supone asimismo una oportunidad para informar a las personas objeto de identificación sobre sus derechos y la forma de presentar una reclamación. Con ello se consigue que la población en general contribuya a impedir que las facultades policiales se ejerzan de forma discriminatoria.

CASO PRÁCTICO 14: REINO UNIDO

Folletos «Conozca sus derechos»:

La Asociación de Cuerpos Policiales elaboró un folleto titulado «Conozca sus derechos», destinado a ofrecer a la población, y en particular a los jóvenes, información sobre el procedimiento de identificación y registro. Está disponible en 20 idiomas, incluido el árabe, chino, gujarati, serbio, somalí y vietnamita.

Facilita información clara y accesible sobre:

- en qué consiste una identificación simple y una identificación con registro
- por qué se realizan las identificaciones y registros
- cuándo se realizan
- qué prendas de ropa puede la policía pedir a una persona que se quite
- qué información debe facilitar el agente de policía y qué cosas hay que anotar en el formulario de identificación
- cómo se debe formular una reclamación por trato incorrecto ⁽⁷⁶⁾.

Los mecanismos de reclamaciones son un medio sumamente importante para disuadir del abuso de las facultades policiales, pero también para restablecer y reforzar la confianza pública en el sistema policial gracias a una mayor responsabilización. Existen varios modelos diferentes de mecanismos de reclamaciones, que a menudo funcionan en paralelo:

- Departamentos policiales especializados en reclamaciones. Puede tratarse de departamentos internos (compuestos generalmente por agentes de policía) dedicados a investigar las denuncias de trato incorrecto y facultados para adoptar medidas disciplinarias. Como alternativa, organizaciones que atienden las reclamaciones de forma independiente y externa a la policía (formadas por equipos mixtos de agentes de policía y personal civil).
- Organismos especializados en discriminación. Todos los Estados miembros de la UE están obligados a crear organismos que promuevan la igualdad racial. Aunque pueden variar de un Estado miembro a otro, la mayor parte de estos organismos tienen también competencias para tramitar las reclamaciones sobre discriminación racial.
- Tribunales ordinarios. Cuando los agentes de policía cometen un delito o infringen las leyes civiles o administrativas, pueden ser obligados a responder, como cualquier persona, ante los tribunales del país.

⁽⁷⁶⁾ ASOCIACIÓN DE CUERPOS POLICIALES (2009).

4.4. Análisis del comportamiento

Como mencionamos en el capítulo 2, para evitar la utilización de perfiles étnicos discriminatorios, los agentes de policía deben basar sus decisiones en factores que sean específicos del sospechoso en concreto. En particular, los agentes tienen que analizar el comportamiento de la persona para determinar si ha llegado el momento de invocar la «sospecha razonable» u otro criterio aplicable a la práctica de la identificación. Siguen a continuación dos casos prácticos relacionados con la formación impartida a los agentes a fin de desarrollar su capacidad para detectar y analizar comportamientos sospechosos, desviando la atención de aquellas características capaces de reflejar prejuicios, como son la raza, la etnia o la religión ⁽⁷⁷⁾.

CASO PRÁCTICO 15: PAÍSES BAJOS

Programa de Registro, Detección y Reacción (SDR)

Este programa de formación ha sido desarrollado por la Academia Internacional de Seguridad y Contrterrorismo para los cuerpos policiales y de seguridad. El programa SDR está enfocado hacia la protección de los espacios públicos y los actos públicos de masas como «herramienta para detectar casos potenciales de violencia, desórdenes públicos, actividades ilícitas y atentados mortales» ⁽⁷⁸⁾, mejorando la capacitación del personal de seguridad en la elaboración de perfiles basados en el comportamiento. Esto significa que ya no se presta tanta atención a características invariables como el color de la piel, concentrándose ahora en el comportamiento de las personas como criterio orientador de las actuaciones policiales. Durante el curso, los agentes de policía aprenden cómo se comportan las personas en determinados lugares y cuál es la mejor forma de detectar conductas anormales y sospechosas. Una vez detectados estos patrones de comportamiento, se pide a los agentes que actúen «con sensibilidad». En la mayoría de los casos, les basta con abordar al sospechoso de manera informal, sin hacer uso de las competencias policiales. El programa incluye tanto clases teóricas como prácticas, además de formación en el puesto de trabajo. El SDR se aplica actualmente en el aeropuerto de Schiphol y en distintas unidades de la policía holandesa ⁽⁷⁹⁾.

⁽⁷⁷⁾ Para un análisis de metodologías similares en Estados Unidos, véase HARRIS (2002), p. 8; SERVICIO DE ADUANAS DE EE.UU. (2009).

⁽⁷⁸⁾ ACADEMIA INTERNACIONAL DE SEGURIDAD Y CONTRATERRORISMO, «PROGRAMA SDR™ (registro, detección y reacción)™», disponible en: <http://www.sdr.org.il/index.html>.

⁽⁷⁹⁾ ACADEMIA INTERNACIONAL DE SEGURIDAD Y CONTRATERRORISMO, «PROGRAMA SDR™ (registro, detección y reacción)™», disponible en: <http://www.sdr.org.il/index.html>.

CASO PRÁCTICO 16: REINO UNIDO

Formación sobre el Sistema de filtrado mediante evaluación conductual (BASS) de la Policía del transporte

El Sistema de filtrado mediante evaluación conductual, o BASS, fue desarrollado originalmente por la policía estatal de Massachusetts, en EE.UU., y la Policía del transporte británica lo adaptó para su propio uso. La formación se basa en perfiles de comportamiento de las personas sometidas a tensión en los aeropuertos y grandes intercambiadores de transporte. La policía estatal de Massachusetts trabajó en colaboración con expertos en criminología, revisando las grabaciones de los secuestradores del 11 de septiembre cuando embarcaban y desembarcaban en el aeropuerto Logan de Boston, antes de cometer los atentados. Elaboraron así un conjunto de criterios identificativos del comportamiento mostrado por las personas cuando se encuentran bajo tensión en medio de una multitud, o durante la facturación y los controles de seguridad. Estos criterios fueron adaptados aplicando la información recogida en los atentados del 7 de julio en el metro de Londres.

Todos los agentes de la Policía británica del transporte (BTP) que trabajan en el sistema de transporte metropolitano londinense han recibido formación en el sistema BASS, que está siendo extendida a los demás agentes que vigilan la red de ferrocarriles a escala nacional. Este curso de dos días incluye clases lectivas, debates y ejercicios prácticos, tanto en la propia clase como en los intercambiadores de transporte. La formación hace hincapié en que no existe un perfil racial o religioso que describa a los terroristas; los últimos atentados han sido cometidos por personas de distintas etnias.

Una evaluación interna llevada a cabo por la BTP, seis meses después de que los agentes hubieran asistido al curso, constató que la calidad de las identificaciones practicadas en el metro había mejorado. Había disminuido sensiblemente su número, al tiempo que había aumentado de forma significativa el de detenciones, mejorándose la captación de información recogida en ellas. En las respuestas de los agentes se valoraban positivamente las herramientas prácticas adquiridas en la formación ⁽⁸⁰⁾.

⁽⁸⁰⁾ Véase también POLICÍA BRITÁNICA DEL TRANSPORTE (2009), acta de las reuniones del Comité de relaciones con la población y estrategia de comunicación, celebradas el 20 de enero de 2009 (punto 9.1 del orden del día), pp. 2-3, y el 6 de abril de 2009 (punto 8.3 del orden del día), p 3.

4.5. Buenas descripciones de sospechosos y buena información operativa

Las buenas descripciones de sospechosos pueden contribuir a evitar el riesgo de utilizar perfiles discriminatorios e ilegales. Una descripción del sospechoso comprende información personal como el color de la piel, del cabello y de los ojos, altura y peso, vestido etc., y se basa en las descripciones realizadas por la víctima o los testigos del delito. Los agentes de policía pueden haber recibido una buena descripción del sospechoso que les permita practicar identificaciones y registros, con la finalidad de detener a sospechosos. Sin embargo, cuando los agentes manejan una descripción del sospechoso demasiado genérica que incluye la raza, la etnia o características similares, no debe basar en ella operaciones como las identificaciones y registros, ya que probablemente darán lugar a la identificación de un gran número de personas inocentes que por casualidad comparten idénticas características. En lugar de ello, han de buscar información operativa adicional como hilo conductor de sus investigaciones.

** «Los perfiles detallados, basados en factores correlacionados estadísticamente de manera incontestable con determinados comportamientos delictivos, pueden servir como herramientas eficaces para concentrar mejor unos recursos policiales limitados»*

Relator especial de las Naciones Unidas para la protección y promoción de los derechos humanos y contra el terrorismo (informe Scheinin 2007), apartado 33.

La buena información operativa puede reducir también el riesgo que conllevan los perfiles discriminatorios ilegales. Cuando las actuaciones policiales se basan en informaciones específicas y oportunas, probablemente tendrán un carácter más objetivo y menos basado en estereotipos. El suministro de una información operativa a los agentes que sea oportuna y detallada, por ejemplo en las sesiones informativas al inicio de cada turno, debería contribuir a reducir las actuaciones arbitrarias y orientar a la policía sobre la manera de concentrarse específicamente en los fenómenos delictivos corrientes y en los problemas de seguridad identificados. La mejora de la calidad de la información operativa, mediante la incorporación de factores de comportamiento, permite alcanzar la máxima eficacia cuando se combina con una mayor supervisión y control de la utilización de sus facultades por parte de los agentes de policía.

4.6. Encuentros de «buena calidad»

Como se ha mencionado en el capítulo 3, la mera utilización de las facultades de identificación y registro puede provocar sentimientos negativos entre la población. Hay que esforzarse, pues, por reducir al mínimo las interferencias policiales con la población, siempre que sea posible, y por dar transparencia al proceso, tratando a todos con respeto y dignidad. Investigaciones llevadas a cabo en el Reino Unido han puesto de manifiesto que la mayor preocupación de las personas identificadas ⁽⁸¹⁾ era la frecuencia de actuación de la policía sobre las minorías étnicas, el trato recibido de los agentes (a veces englobado en el concepto de «calidad de la identificación») y los motivos de la identificación.

Los efectos negativos de la repetición de identificaciones policiales se reducen de forma significativa cuando el agente se comporta con profesionalidad y respeto. En particular, recibir información sobre los motivos de la identificación aumenta el nivel de satisfacción en los encuentros de este tipo. Aunque la política encaminada a lograr que los agentes de policía sean corteses y comunicativos no requiere de complicadas tecnologías, no siempre es fácil de aplicar. Los problemas para mejorar la calidad de las identificaciones surgen como consecuencia de las limitadas capacidades de comunicación que a veces muestra la policía, de su incapacidad para explicar razonadamente los motivos de la identificación y algunas veces de la necesidad de superar las actitudes hostiles que se han ido generando hacia algunos sectores de la comunidad. Como es evidente, la buena calidad del encuentro no elimina por sí misma el uso de perfiles étnicos, pero permite, en primer lugar, obligar a la policía a verificar, respecto a sí misma y al identificado, si la etnia, la raza o la religión son los motivos determinantes de la identificación y, en segundo lugar, contribuye a que la persona identificada no vea un motivo discriminatorio detrás de la identificación. Cuando la persona siente que se están aplicando perfiles étnicos discriminatorios, aunque en realidad no sea así, es cuando se producen los prejuicios relacionados con esta práctica.

⁽⁸¹⁾ HAVIS & BEST (2004).

CASO PRÁCTICO 17: REINO UNIDO

Información a la población sobre los motivos de una identificación y registro

El artículo 2 de la Ley PACE contempla una serie de garantías estatutarias en la aplicación de las facultades de identificación y registro. Antes de registrar a una persona o a un vehículo, o de identificar a una persona o vehículo con el fin de registrarlos, el agente de policía debe hacer lo posible para darle la siguiente información:

- el nombre del policía;
- el nombre de la comisaría de policía a la que está adscrito el agente;
- el objeto buscado, y
- los motivos que justifican el registro.

La persona identificada debe ser informada igualmente sobre su derecho a obtener una copia del acta de registro y sobre la comisaría de policía a la que debe dirigirse para obtenerlo. Los agentes de policía aprenden el acrónimo inglés GO-WISELY («actúa con prudencia») como recurso nemotécnico que les recuerde sus responsabilidades en las identificaciones y registros:

[G]rounds for the search («Motivos del registro»)

[O]bject of the search («Objeto buscado»)

[W]arrant card must be produced if in plain clothes («Tarjeta de identidad, si se va vestido de paisano»)

[I]dentify, the PC must inform the suspect of his name («Identificación propia, el policía debe comunicar su nombre al sospechoso»)

[S]tation, the police station at which the constable works. («Comisaría de policía a la que está adscrito el agente»)

[E]ntitlement to a copy of the search record («Derecho a recibir una copia del acta de registro»)

[L]egal power being used for detention. («Facultades legales aplicadas en la identificación»)

[Y]ou are being detained for the purpose of a search. («Se le detiene para someterle a un registro») Dicho de otro modo, es preciso informar al sospechoso.

CASO PRÁCTICO 18: REINO UNIDO

La policía local de Hertfordshire supervisa la calidad de las identificaciones

Los formularios de identificación y registro introducidos por la policía local de Hertfordshire en abril de 2007 incluyen un apartado en el que la persona identificada puede anotar la calidad de la actuación. La policía de Hertfordshire es la primera en llevar a cabo este proceso de un modo sistemático. Al término

de una actuación de identificación y registro, los agentes deben hacer las siguientes preguntas a la persona identificada:

«En relación con esta identificación practicada por su policía local, ¿con cuál de las respuestas siguientes está usted de acuerdo?

- Comprendo los motivos por los que se me ha pedido la identificación: Sí/No
 - Durante la identificación he sido tratado de forma profesional, con respeto y dignidad: Sí/No
- Se ruega su firma».

CASO PRÁCTICO 19: AUSTRIA

Fórmulas de cortesía

La normativa austríaca contiene orientaciones sobre la forma en que la policía debe dirigirse a la población. El artículo 5, apartado 2, del Reglamento de directrices establece lo siguiente: «Los organismos de seguridad del Estado utilizarán el tratamiento de cortesía (es, decir, «*Sie*») para dirigirse a todas las personas que normalmente reciban este tratamiento o que soliciten recibirlo»⁽⁸²⁾. Por otra parte, el Ministerio del Interior ha publicado un decreto sobre el uso de la lengua por parte de los agentes de policía, para evitar que la población reciba la impresión de trato discriminatorio, humillante, denigrante o sesgado por prejuicios. El decreto del 7 de agosto de 2002 determinaba que «... el prestigio y aceptación entre la población, y en última instancia la eficacia en el cumplimiento de las misiones asignadas a los servicios de seguridad, dependen en gran medida de la forma en que la policía interactúa con la población y, en particular, con las personas de origen extranjero y con los miembros de los grupos susceptibles de discriminación. Por consiguiente, desde esta perspectiva resulta indispensable para una conducta profesional que cada uno de los miembros de los servicios de seguridad emplee un lenguaje y unas expresiones que no puedan producir la más mínima impresión de que existan motivaciones discriminatorias, denigrantes, humillantes o inspiradas por prejuicios, ni extraer la conclusión de que tales motivaciones forman parte de las actitudes personales fundamentales»⁽⁸³⁾.

⁽⁸²⁾ Véase el Reglamento de directrices ((Richtlinien-Verordnung – RLV) StF: BGBl. nº 266/1993).

⁽⁸³⁾ Decreto del Ministerio del Interior, Dirección General de Seguridad Pública del 07.08.2002 sobre el uso del idioma por parte de las fuerzas policiales. (Erlass des BMI, Generaldirektion für die öffentliche Sicherheit vom 07.08.2002, GZ 19.038/237-GD/01, betreffend Sprachgebrauch in der Exekutive).

Aunque, lógicamente, la existencia de tales normas resulta imprescindible, también es importante que se introduzca algún mecanismo de supervisión para vigilar su aplicación en la práctica.

4.7. Consideraciones para el futuro

A la luz del historial del Reino Unido en cuanto a tratamiento del tema de la elaboración de perfiles étnicos discriminatorios, disponemos de un gran corpus de pruebas y bibliografía considerable en relación con el contexto de ese país. Sería deseable que, en el futuro, fuéramos testigos de una respuesta similar en otros Estados miembros de la UE que actualmente se enfrentan a las realidades de una mayor inmigración, renovados esfuerzos en la lucha contra el terrorismo, así como la necesidad de una actuación policial eficaz.

Puesto que el objetivo de la Guía es constituirse como herramienta práctica y útil, la Agencia anima a los lectores a remitir a su sitio web: (<http://fra.europa.eu/>) todo tipo de pruebas, estudios de caso, informes de actuación y bibliografía general en relación con las cuestiones tratadas en este documento.

Revisión de algunos de los puntos principales de la presente Guía

- Tratar a una persona de forma más desfavorable que a otras que se encuentran en una situación similar equivale a discriminación. Esto es ilegal en el contexto del ejercicio de las facultades de identificación y registro.
- Sólo es aceptable la mención de la raza, etnia o religión de una persona como parte de una descripción específica de sospechoso relacionada con un delito concreto. La raza, la etnia y la religión también pueden ser tenidas en cuenta cuando existe información operativa relacionada con un delito concreto.
- La decisión de identificar y registrar a una persona que obedezca, única o principalmente, a la raza, etnia o religión de esta persona puede describirse como elaboración de perfiles étnicos discriminatorios y es ilegal.
- Los agentes de policía deben apoyarse preferentemente en las características específicas de una persona que la singularicen como sospechoso. Dichas características han de centrarse en el comportamiento de la persona. El «comportamiento» no debe interpretarse de forma que incluya el aspecto físico.
- La elaboración de perfiles étnicos discriminatorios puede traer consigo consecuencias perjudiciales para las relaciones con las comunidades y, por consiguiente, para los restantes métodos policiales basados en la cooperación y confianza de la población. Existen también indicios de que la elaboración de perfiles étnicos discriminatorios parece revelarse ineficaz cuando se analiza a la luz del «índice de aciertos» derivados de las identificaciones, es decir, si se ha producido una detención o se ha presentado acusación a raíz de la identificación.
- Con el fin de reducir los riesgos de utilizar perfiles étnicos discriminatorios, los agentes de policía deben recibir la formación adecuada, acompañada por el control superior del ejercicio de las facultades de identificación y registro.
- El control del uso de las facultades de identificación y registro requiere la recogida de datos desglosados por raza que permitan captar una imagen exacta de si tales facultades se están ejerciendo de modo proporcional a la distribución estadística de la población. Es un proceso que también resulta fundamental para justificar las denuncias sobre la existencia de discriminación indirecta en las actuaciones de la policía.
- Al recoger informaciones con fines estadísticos sobre la etnia, es necesario aplicar las garantías adecuadas para la protección de los datos de carácter personal, es decir, las relativas al anonimato y el consentimiento informado de las personas sometidas a identificación y registro.

Bibliografía

Sitios web

Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea:

<http://www.fra.europa.eu>

Comité de Ministros del Consejo de Europa:

<http://www.coe.int/cm>

Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia:

<http://www.coe.int/ecri>

Tribunal Europeo de Derechos Humanos:

<http://www.echr.coe.int>

Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas:

<http://www.curia.eu>

Legislación de la Unión Europea:

<http://eur-lex.europa.eu/>

Parlamento Europeo:

<http://www.europarl.europa.eu>

Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas:

<http://www.ohchr.org>

Documentos oficiales

Naciones Unidas

SCHEININ M., RELATOR ESPECIAL DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LA PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LAS LIBERTADES FUNDAMENTALES EN LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO, 'Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo', Doc. A/HRC/4/26, 29 de enero de 2007

COMITÉ DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN RACIAL, 'Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial sobre Austria', Doc. CERD/C/60/CO/1, 21 de mayo de 2002

COMITÉ DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN RACIAL, 'Recomendación general nº. XXXI sobre la prevención de la discriminación racial en la administración y el funcionamiento de la justicia penal', apartado 20, Doc. A/60/18 (SUPP), 3 de octubre de 2005

COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS, 'Observación general nº 29 sobre los estados de emergencia', Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, 31 de agosto de 2001

Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa

OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LAS MINORÍAS NACIONALES, 'Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies', 2006, disponible: <http://www.osce.org/documents/>

Consejo de Europa

COMITÉ DE MINISTROS DEL CONSEJO DE EUROPA, Recomendación Rec(2001)10 sobre el Código Europeo de Ética de la Policía, 19 de septiembre de 2001 y Exposición de motivos, disponible en http://www.coe.int/t/cm/adoptedTexts_en.asp

COMISIONADO DE LOS DERECHOS HUMANOS DEL CONSEJO DE EUROPA, 'Protecting the right to privacy in the fight against terrorism', Issue Paper, CommDH/Issue Paper(2008)3, disponible en http://www.coe.int/t/commissioner/WCD/Search_en.asp#

COMISIONADO DE LOS DERECHOS HUMANOS DEL CONSEJO DE EUROPA, 'Stop and Searches on ethnic or religious grounds are not effective', View Point de 20 de julio de 2009, disponible en: http://www.coe.int/t/commissioner/Viewpoints/default_en.asp

ECRI (COMISIÓN EUROPEA CONTRA EL RACISMO Y LA INTOLERANCIA), Recomendación de política general nº 11 sobre la Lucha contra el racismo y la discriminación racial, 29 de junio de 2007, Doc. CRI(2007)39

Unión Europea

CONSEJO EUROPEO, Decisión marco 2008/977/JAI del Consejo, de 27 de noviembre de 2008, relativa a la protección de datos personales tratados en el marco de la cooperación policial y judicial en materia penal, DO nº L 350, de 30.12.2008, p 60

OBSERVATORIO EUROPEO DEL RACISMO Y LA XENOFOBIA, 'Percepciones de discriminación e islamofobia: – Voces de miembros de las comunidades musulmanas en la Unión Europea', 2006, disponible en <http://fra.europa.eu>

PARLAMENTO EUROPEO, Recomendación de 24 de abril de 2009, destinada al Consejo, sobre el problema de la elaboración de perfiles delictivos, en particular en función de la etnia y la raza, en la lucha contra el terrorismo, la actuación policial, la inmigración, la política aduanera y el control de fronteras, P6_TA-PROV(2009)0314, disponible en :

<http://www.europarl.europa.eu/RegWeb/application/registre>

PARLAMENTO EUROPEO, Resolución de 20 de noviembre de 2008 sobre la propuesta de Decisión marco sobre utilización de datos del registro de nombres de los pasajeros (Passenger Name Record – PNR) con fines represivos, DO C 16E de 22.1.2010, disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:016E:0044:0049:ES:PDF>

COMISIÓN EUROPEA, Comunicación sobre la aplicación de la Directiva 2000/43/CE (COM(2006) 643), disponible en:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0643:FIN:ES:PDF>.

AGENCIA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA, ‘Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on the Proposal for a Council Framework Decision on the use of Passenger Name Record (PNR) data for law enforcement purposes’, 28 de octubre de 2008

AGENCIA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA, ‘EU-MIDIS – European Union Minorities and Discrimination Survey – Main Results Report’, 2009, disponible:

http://fra.europa.eu/fraWebsite/eu-midis/index_en.htm

AGENCIA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA, ‘EU-MIDIS – European Union Minorities and Discrimination Survey – Data in Focus Report – Law Enforcement and Minorities’, 2010, disponible en:

http://fra.europa.eu/fraWebsite/eu-midis/index_en.htm

Dictamen del Supervisor Europeo de Protección de Datos sobre la comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo relativa a un espacio de libertad, seguridad y justicia al servicio de los ciudadanos, 2009/C 276/02, disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:276:0008:0020:ES:PDF>

A escala nacional

ASOCIACIÓN DE CUERPOS POLICIALES (REINO UNIDO), ‘Stop and Search, Know Your Rights Leaflet’, 2009, disponible en: <http://www.mpa.gov.uk>

POLICÍA BRITÁNICA DEL TRANSPORTE, 'Minutes of Stakeholder Relations and Communications Strategy Committee Meetings of 20 January 2009', disponible en: <http://www.btpa.police.uk>

POLICÍA BRITÁNICA DEL TRANSPORTE, 'Minutes of Stakeholder Relations and Communications Strategy Committee Meetings of 6 April 2009', disponible en: <http://www.btpa.police.uk>

CENTRE D'ANALYSE STRATÉGIQUE, 'Enquête sur les Violences Urbaines – Comprendre les Emeutes de Novembre 2005 : les Exemples de Saint-Denis et d'Aulnay-Sous-Bois', Rapports et documents no4 – 2006, disponible en: http://www.strategie.gouv.fr/article.php?id_article=353

HOME OFFICE, 'The Stephen Lawrence Inquiry: Report of an Inquiry by Sir William Macpherson of Cluny', Cm 4262-I, Febrero de 1999, disponible en: <http://www.archive.official-documents.co.uk/>

COMITÉ DE INTERIOR DE LA CÁMARA DE LOS COMUNES, 'The Macpherson Report – Ten Years On' Twelfth Report of Session 2008–09, 22 de julio de 2009, disponible en: <http://www.publications.parliament.uk>

THE INTERNATIONAL SECURITY & COUNTER-TERRORISM ACADEMY, 'The SDR™ (Search, Detect and React)™', disponible en: <http://www.sdr.org.il/index.html>

POLICÍA METROPOLITANA (REINO UNIDO), 'Section 44 Terrorism Act 2000 standard Operating Procedures 2007, Issue 1.1', disponible en: http://www.met.police.uk/foi/pdfs/policies/stop_and_search_s44_tact_2000_sop.pdf

MINISTERIO DE JUSTICIA (REINO UNIDO), 'Statistics on Race and the Criminal Justice system 2007/2008', abril de 2009, disponible en <http://www.justice.gov.uk/publications/statistics.htm>

MINISTERIO DE JUSTICIA (REINO UNIDO), 'Statistics on Race and the Criminal Justice System 2006/7', julio de 2008, disponible en <http://www.justice.gov.uk/publications/statistics.htm>

AGENCIA NACIONAL DEL REINO UNIDO PARA LA REFORMA DE LA POLICÍA, 'Advice on Stop and Search in Relation to Terrorism', 2008, disponible en: http://www.npia.police.uk/en/docs/Stop_and_Search_in_Relation_to_Terrorism_-_2008.pdf

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE ONTARIO, 'Inquiry Report, Paying the Price, The Human Cost of Racial Profiling', 2003, disponible en: <http://www.ohrc.on.ca/en/resources>

SCARMAN, G. S, LORD (1981), 'The Scarman Report: The Brixton Disorders, 10-12 April 1981', Home Office, Londrwes, HMSO, 1981

SERVICIO DE ADUANAS DE LOS ESTADOS UNIDOS, 'Better Targeting of Airline Passengers for Personal Searches Could Produce Better Results, Fiscal Year 1998', 1998, GAO/ GGD-00-38, disponible en: <http://www.gao.gov/>

DEPARTAMENTO DE JUSTICIA DE LOS ESTADOS UNIDOS, DIVISIÓN DE DERECHOS CIVILES, 'Guidance Regarding the Use of Race by Federal Law Enforcement Agencies', 2003, disponible en <http://www.usdoj.gov>

Comentarios académicos

BEST D., STRANG J., BESWICK T. & GOSSOP M., 'Assessment of a Concentrated, High-Profile Police Operation. No Discernible Impact on Drug Availability, Price or Purity', 41 British Journal of Criminology (2001)

COHEN J., GORR W. AND SINGH P., 'Estimating Intervention Effects in Varying Risk Settings: Do Police Raids Reduce Illegal Drug Dealing at Nuisance Bars?', 41.2 Criminology (2003)

DELSOL R. AND SHINER M., 'Regulating Stop and Search: A Challenge for Police and Community Relations in England and Wales', 14.3 Critical Criminology (2006)

DE SCHUTTER O. AND RINGELHEIM J., 'Ethnic Profiling: A rising Challenge for European Human Rights Law', 71.3 *Modern Law Review*, 358-384

DINANT J.-M., LAZARO C., POULLET Y., LEFEVER N. AND ROUVROY A., 'Application of Convention 108 to the Profiling Mechanism – Some ideas for the future work of the consultative committee' (T-PD), Doc. T-PD (2008)01, disponible en http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/data_protection/documents/

EUROPEAN UNION NETWORK OF INDEPENDENT EXPERTS ON FUNDAMENTAL RIGHTS (2006), 'Opinion on Ethnic Profiling', CFR-CDF.Opinion4.2006, disponible en http://ec.europa.eu/justice_home/cfr_cdf/list_opinions_en.htm

GOODEY J (ed.), 14.3 *Critical Criminology* (2006) (número especial sobre la elaboración de perfiles étnicos)

GROSS S. R. & LIVINGSTON D., 'Racial Profiling Under Attack', 102.5 *Columbia Law Review* (2002)

HARCOURT B, 'Rethinking Racial Profiling: A Critique of the Economics, Civil Liberties, and Constitutional Literature, and of Criminal Profiling More Generally', 71.4 *University of Chicago Law Review* (2004)

HARRIS D. (2002), 'Flying while Arab: Lessons from the Racial Profiling Controversy', 6.1 Civil Rights Journal, (Winter 2002) 8, disponible en:

<http://www.usccr.gov/pubs/pubsndx.htm>

HARRIS D. (2002), 'Profiles in Injustice; Why Racial Profiling Cannot Work', The New Press, 2003

HAVIS S. & BEST D., 'Stop and Search Complaints (2000-2001)', Londres: Police Complaints Authority, 2004, disponible en: <http://www.ipcc.gov.uk>

HILDEBRANDT M. & GUTWIRTH S. (eds.), 'Profiling the European Citizen: Cross Disciplinary Perspectives' Springer, 2008, Dordrecht

HILL E. (2002), 'An Evaluation of Racial Profiling Data Collection and Training', Legislative Analysis Office, disponible en

http://www.lao.ca.gov/2002/racial_profiling/8-02_racial_profiling.pdf

McCLUSKEY J. D., MASTROFSKI S. D., AND PARKS R. B., 'To acquiesce or rebel: Predicting citizen compliance with police requests', 2.3 Police Quarterly (1999), disponible en: <http://pqx.sagepub.com>

MILLER J., BLAND N AND QUINTON P., 'The Impact of Stops and Searches on Crime and the Community', Police Research Series Paper, 2000, Number 127, Home Office, disponible en: <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/policerspubs1.html>

MILLER J., DAVIS R.C., HENDERSON N.J., MARCOVIC J. & ORTIZ C.W. report: Measuring Influences on Public Opinion of the Police Using Time-Series Data, 5 Police Quarterly (2005), disponible en: <http://pqx.sagepub.com>

MILLER J., GOUNEV P., PAP A.L., WAGMAN D., BALOGI A., BEZLOV T., SIMONOVITS B. & VARGHA L., 'Racism and Police Stops: Adapting US and British Debates to Continental Europe', 5.3 European Journal of Criminology (2008), disponible en: <http://euc.sagepub.com>

MODOOD T., BERTHOUD R., LAKEY J., NAZROO J., SMITH P., VIRDEE S. & BEISHON S., 'Ethnic Minorities in Britain Diversity and Disadvantage: Fourth National Survey of Ethnic Minorities', Police Studies Institute, 1997

MORGAN R., NEWBURN T., 'The Future of Policing', Clarendon Press/Oxford University Press, 1997

PHILLIPS C. AND BOWLING B. 'Racism, Ethnicity, Crime and Criminal Justice' in Maguire M., Morgan B. & Reiner R. (eds.), 'The Oxford Handbook of Criminology', 3rd edition, 2002, Oxford University Press

QUINTON P., BLAND N. & MILLER J. (2000), 'Police Stops, Decision-Making and Practice', Police Research Series, Paper 130, Home Office, disponible en:

<http://www.homeoffice.gov.uk/>

ROSENBAUM D. P., SCHUCK D. A., COSTELLO S. K., HAWKINS D. F., & Ring M. K., 'Attitudes Toward the Police: The effects of Direct and Vicarious Experience', 8 Police Quarterly (2005)

SHERMAN L. W., 'Police crackdowns: Initial and residual deterrence,' in Tonry M., & Morris N. (eds.), 'Crime and justice: A review of research', Volume 12, University of Chicago Press (1990)

SHUFORD, R. T. 'Civil Rights in the Next Millennium: Any way you slice it: Why Racial Profiling is Wrong.' 18 St. Louis University Public Law Review, pp. 371-385

SIMON, P., '«Ethnic» statistics and data protection in the Council of Europe countries'. Informe de estudio de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia, Noviembre de 2007, disponible en: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/Themes/Ethnic_statistics_and_data_protection.pdf

SPITZER E., Attorney General of the State of New York, 'The New York City Police Department's «Stop and Frisk» Practices: A Report to the People of the State of New York', 1999

STONE V. & PETTIGREW N., 'The views of the public on stops and searches', Home Office Policing and Reducing Crime Unit, Police Research Series, Paper 129, 2000, disponible en: <http://www.homeoffice.gov.uk>

VAN DER TORRE E.J. AND FERWERDA H.B., 'Preventief fouilleren, Een analyse van het proces en de externe effecten in tien gemeenten', (Registro preventivo: análisis del proceso y de los efectos externos en diez municipios), La Haya: Beke: Arnhem, Politie & Wetenschap, Zeist, 2005

WEITZER R, TUCH S.A., 'Determinants of Public Satisfaction with the Police', 8.3 Police Quarterly (2005), disponible en: <http://pqx.sagepub.com>

WRENCH J., 'Diversity Management and Discrimination: Immigrants and Ethnic Minorities in the EU', Ashgate, Aldershot 2007

ZERBES I., 'Das Urteil des deutschen Bundesverfassungsgerichts zur Online-Durchsuchung und Online-Überwachung, Grundrechtlicher Schutz der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme – auch in Österreich', ÖJZ 2008/89

Publicaciones de ONG

AMNISTÍA INTERNACIONAL (2009), 'Victim or Suspect – A Question of Colour. Racist Discrimination in the Austrian Justice System', disponible en <http://www.amnesty.org>

ENAR (EUROPEAN NETWORK AGAINST RACISM), Fact sheet 40, Ethnic Profiling, junio de 2009, disponible en http://www.enar-eu.org/Page_Generale.asp?DocID=15289&la=1&langue=EN

OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE, 'Ethnic Profiling in the European Union: Pervasive, Ineffective and Discriminatory', Open Society Institute, Nueva York, 2009 disponible en http://www.soros.org/initiatives/justice/articles_publications

OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE, 'Addressing Ethnic Profiling by Police – A Report on the Strategies for Effective Police Stop and Search Project', Open Society Institute, Nueva York, 2009 disponible en http://www.soros.org/initiatives/justice/articles_publications

OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE, 'Profiling Minorities: A study of Stop and Search Practices in Paris', Open Society Institute, Nueva York, 2009, disponible en: http://www.soros.org/initiatives/justice/articles_publications

OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE, 'I can stop whoever I want' – Police Stops of Ethnic Minorities in Bulgaria, Hungary and Spain', Open Society Institute, Nueva York, 2007, disponible en: http://www.soros.org/initiatives/justice/articles_publications

Instrumentos legislativos

Unión Europea

Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico, DO nº L 180, de 19.7.2000, p 22

Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, DO nº L 303, de 2.12.2000, p 16

Directiva 2004/113/CE del Consejo, de 13 de diciembre de 2004, por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres al acceso a bienes y servicios y su suministro, DO nº L 373, de 21.12.2004, p. 37

Directiva 2002/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de septiembre de 2002, que modifica la Directiva 76/207/CEE del Consejo relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo, DO nº L 269, de 5.10.2002, p. 15

Directiva 2006/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, relativa a la adopción del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación (refundición), DO nº L 204, de 26.7.2006, p. 23

Austria

BMI, Generaldirektion für die öffentliche Sicherheit, Erlass betreffend Sprachgebrauch in der Exekutive, 2002GZ 19.038/237-GD/01

Verordnung des Bundesministers für Inneres, mit der Richtlinien für das Einschreiten der Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes erlassen werden (Richtlinien-Verordnung – RLV) StF: BGBl. Nr. 266/1993

Reino Unido

Ley sobre la policía y los medios de prueba en materia penal (Ley PACE) y Código de buenas prácticas adjunto, disponible en:
<http://police.homeoffice.gov.uk>

Ley contra el terrorismo de 2000, disponible en <http://www.opsi.gov.uk>

Jurisprudencia

TEDH

Abdulaziz, Cabales y Balkandali contra Reino Unido, demanda nº 9214/80, 28 de mayo de 1985

Cissé contra Francia (Admisibilidad), demanda nº 51346/99, 16 de enero de 2001

D.H. contra República Checa, demanda nº 57325/00, 13 de noviembre de 2007

Opuz contra Turquía, demanda nº 33401/02, 9 de junio de 2009

Oršuš y otros contra Croacia, demanda nº 15766/03, 17 de julio de 2008

Timishev contra Rusia, demanda nº 55762/00, 13 de diciembre de 2005

Gillan y Quinton contra Reino Unido, demanda nº 4158/05, 12 de enero de 2010

TJCE

Asunto 170/84 *Bilka-Kaufhaus GmbH contra Karin Weber von Hartz* [1986] Rec 1607

Asunto C-167/97 *Seymour-Smith y Pérez* [1999] Rec I-623

Asunto C-256/01 *Allonby contra Accrington & Rossendale College y otros* [2004] I-873

Asunto C- 300/06 *Voß contra Land Berlin* [2007] Rec I-10573

Comité de Derechos Humanos de las NU

Rosalind Williams Lecraft contra España, Comunicación nº 1493/2006, 30 de julio de 2009

A escala nacional

Canadá

La Reina contra Campbell, Tribunal de Quebec (Sala de lo Penal), nº 500-01-004657-042-001, sentencia de 27 de enero 2005, disponible en <http://www.jugements.qc.ca/>

Alemania

BVerfGE 115,320: BVerfG 518/02 de 4 de abril de 2006, disponible en <http://www.bundesverfassungsgericht.de>

Reino Unido

Equal Opportunities Commission v Director of Education [2001] HKLRD 690

R v Immigration Officer at Prague Airport et al, ex p. European Roma Rights Centre et al. [2004] UKHL 55

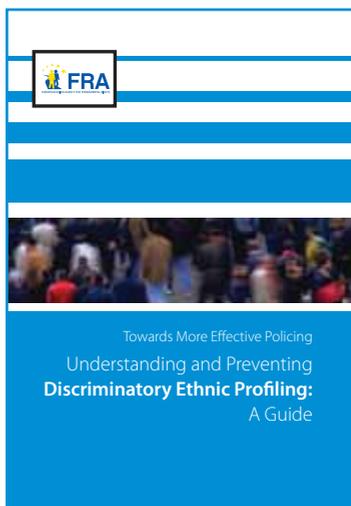
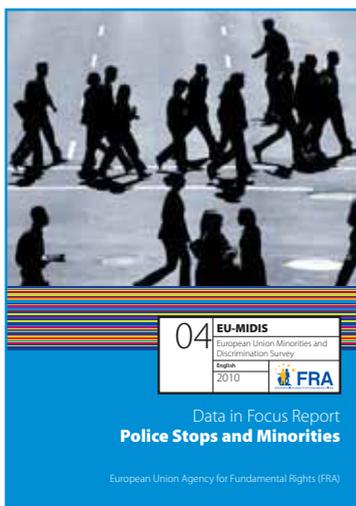
R (on the application of Gillan et al. v Commissioner of the Metropolitan Police et al. [2006] UKHL 12

La *Guía para entender y evitar la elaboración de perfiles étnicos discriminatorios* de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea plasma un estudio exhaustivo sobre las prácticas de elaboración de perfiles étnicos en el contexto de la actuación policial, al tiempo que busca mejorar la comprensión del lector sobre los aspectos teóricos y prácticos que subyacen a este concepto. Al estar la publicación diseñada fundamentalmente como guía para los encargados de la dirección de las fuerzas y cuerpos policiales, se hace bastante hincapié en el contexto de las actividades policiales.

La incorporación de estudios prácticos y ejemplos la convierte en un valioso recurso práctico para los profesionales de los cuerpos policiales.

La Guía explica cuándo la elaboración de perfiles basada en cuestiones de raza, etnia o creencias religiosas puede considerarse conducta discriminatoria y cuándo es admisible, y examina los efectos perniciosos de la elaboración de perfiles étnicos discriminatorios. La Guía destaca, asimismo, el impacto negativo de dichas prácticas sobre una actividad policial eficaz.

Los dos informes de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA en sus siglas en inglés) examinan la estrecha relación entre las actividades para el mantenimiento del orden llevadas a cabo por las fuerzas de seguridad y las minorías.



Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea

Por una actuación policial más eficaz
Guía para entender y evitar la elaboración de perfiles étnicos discriminatorios

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea

2010 — 80 pp. — 14,8 x 21 cm

ISBN 978-92-9192-490-5

doi:10.2811/40467

Photo credit (cover): Frédéric Cirou/PhotoAlto



Oficina de Publicaciones

ISBN 978-92-9192-490-5



9 789291 924905