



Artículo 3/2016, abril (n.º 163)

Identificaciones policiales y discriminación racial en España. Evaluación de un programa para su reducción

Lorea Arenas García y Elisa García España. Universidad de Málaga

Resumen: Según algunos estudios (ESE, 2010; García Añón y otros, 2013) la policía trata peor a personas de distinta raza o grupo étnico, y suele identificar 10 veces más a los gitanos que al resto de la población, 7,5 veces más a los magrebíes y 6,5 a los afro-latinoamericanos. Este tipo de comportamientos no solo conduce a una discriminación institucional, sino a una pérdida de legitimidad y confianza en los ejecutores de la ley. Los estudios sobre legitimidad policial consideran que esta tiene que ver con la calidad en la toma de decisiones (imparcialidad, igualdad de trato, transparencia, etc.) y en el trato personal (digno y respetuoso). El Programa para la Identificación Policial Eficaz (PIPE) surge con el objetivo principal de reducir los sesgos étnicos en las identificaciones policiales y acortar distancias entre la sociedad diversa y la policía. Los resultados corroboran la existencia de actuaciones policiales desproporcionadas sobre colectivos minoritarios, y ponen de manifiesto las bondades de este tipo de programas para reducirlos.

Palabras clave: identificación policial, perfil racial, discriminación, cultura policial.

Title: *Police stops and racial profiling in Spain. Evaluation of a program for their reduction.*

Abstract: *According to some studies (ESS, 2010; García Añón et al, 2013), police officers treat people of different races or ethnic groups worse, and they usually stop gipsy citizens 10 times more than the others, maghrebi citizens 7.5 times more and afro-latin american citizens 6.5 times more. This kind of behaviors not only leads to institutional discrimination, but it also reduces legitimacy and trust in law enforcement. Studies of police legitimacy consider that it is related to the decision making quality (impartiality, equal treatment, transparency, etc.) as well as to personal treatment (dignified and respectful). The Program for the Effective Police Stop (PIPE) was created with the goal of decreasing ethnic bias in police stops and to narrow the distance between police and diverse society. The results confirm the existence of disproportionality in police practices with minority groups, and highlights the benefits of these programs to reduce them.*

Key words: police stop, racial profiling, discrimination, police culture.

Recepción del original: 29 febrero 2016

Fecha de aceptación: 8 abril 2016

Sumario: 1. Introducción. 2. El Programa para la Identificación Policial Eficaz (PIPE) y metodología para su evaluación. 3. Desarrollo e impactos del PIPE en los contextos locales. 3.1. Castellón. 3.2. Pedrezuela. 4. Conclusiones. 5. Recomendaciones. 5.1. Recomendaciones sobre el papel de la PGPD en próximos PIPE. 5.2. Recomendaciones para mandos policiales de municipios con interés por desarrollar el PIPE. 5.3. Recomendaciones para la sociedad diversa. 6. Bibliografía

1. Introducción

Desde finales de los 90 hasta la actualidad el aumento de población extranjera ha transfigurado la realidad social española. El conjunto de modos de vida y costumbres de la población autóctona cohabitan en un mismo territorio con nuevas manifestaciones culturales de colectivos diversos. Este contexto plural, en ocasiones, es cuestionado por aquellos que perciben la diversidad como una amenaza al orden social establecido, sobre todo, cuando el tratamiento de la información realza sus aspectos negativos. Estos miedos, fruto del desconocimiento, contribuyen a la creación de estereotipos perniciosos que recaen sobre grupos minoritarios. Las ideas preconcebidas nos ayudan a reducir la complejidad de la realidad (Montalbán y Durán, 1998, 211-212) pero también condicionan nuestra relación con el otro (Corneille y Leyens, 1996, 49).

La policía, como institución que representa y legitima a la cultura dominante, y los agentes, como miembros de la comunidad, comparten los mismos estereotipos y prejuicios sociales del grupo mayoritario. De ahí que deba plantearse cuáles son las consecuencias de contar con unos servicios policiales que intervienen sobre una realidad estereotipada. La ausencia de datos fiables que aporten luz a esta cuestión a través del análisis de los comportamientos policiales dificulta determinar si ciertos ciudadanos están siendo estigmatizados. Esta circunstancia motivó que el Grupo de Estudios y Alternativas 21 (GEA 21) y la Open Society Justice Initiative (OSJI) realizaran un estudio exploratorio (Wagman y Pernas, 2005) durante los años 2005 y 2006 para examinar la existencia de conductas discriminatorias en las prácticas policiales. Los resultados pusieron de manifiesto que la policía estaba aplicando un «perfil étnico», lo que restaba eficacia a las intervenciones y estigmatizaba innecesariamente a ciudadanos pertenecientes a ciertos colectivos (Miller, 2007).

En España es difícil determinar la magnitud del problema. Viene siendo frecuente que agentes de la Policía Nacional paren en la calle a personas de apariencia extranjera para identificarlas como medida para el control de la inmigración irregular¹. Muchos grupos de presión (organizaciones sociales y de barrio) han denunciado de forma reiterada este tipo de prácticas, especialmente en ciertos barrios de Madrid, en informes (Amnistía Internacional, 2011; Ferrocarril Clandestino, 2010), y ante la prensa y el Defensor del Pueblo

español. Dichos organismos cuestionan la legitimidad² de la institución policial española cuando esta vulnera derechos como consecuencia de la falta de criterios objetivos y el uso de sesgos cognitivos en el ejercicio de sus funciones.

A pesar de tales críticas, la Dirección General de la Policía se ha mostrado reacia a incorporar programas que traten de reducir el sesgo racial en las actuaciones policiales de identificación, cualquiera que sea el ámbito de la misma, haciendo caso omiso a la Recomendación del Defensor del Pueblo (2013) sobre las estrategias a seguir en las identificaciones en la vía pública para evitar sesgos en los criterios objetivos de actuación. No obstante, algunos cuerpos de policía local españoles se vienen mostrando más permeables a este tipo de iniciativas. Nos referimos a la puesta en marcha del proyecto STEPSS o *Strategies for Effective Police Stop and Search*³ (Estrategias para la eficacia en las identificaciones y registros policiales), iniciativa financiada por la OSJI e implementada en las policías locales de Fuenlabrada (Madrid) y Gerona en el año 2005. Con STEPSS se pretendía mejorar las relaciones policiales con los colectivos minoritarios a través de la formación policial, el desarrollo de un sistema de control de la gestión policial y la rendición de cuentas en materia de identificaciones en la vía pública (Schmitt y Pernas, 2008).

Compartiendo una similar filosofía y método, se desarrolló el Programa para la Identificación Policial Eficaz (PIPE) en las policías locales de Castellón y Pedrezuela (Madrid). El presente trabajo muestra los resultados extraídos de la evaluación del PIPE, considerando para ello el grado de ejecución del programa y su impacto tanto en las agencias policiales como en la sociedad diversa.

2. El Programa para la Identificación Policial Eficaz (PIPE) y metodología para su evaluación

El PIPE está impulsado por la Plataforma por la Gestión Policial de la Diversidad⁴ (PGPD) con fondos de la OSJI. Ambas entidades tienen como objetivo promover cambios en los servicios policiales y mejorar las relaciones con la sociedad diversa. Los objetivos principales del PIPE son: (a) promover un mayor control de la dirección de las policías locales participantes sobre las identificaciones realizadas por sus componentes, (b) establecer procedimientos para la realización de identificaciones para mejorar la eficacia policial y prevenir sesgos discriminatorios, (c) impulsar el análisis periódico de las identificaciones policiales realizadas para adoptar las medidas correctoras que correspondan, (d) sensibilizar y formar a los agentes de policía —y especialmente a sus mandos— en una adecuada gestión de las identificaciones policiales y (e) potenciar el acercamiento y la relación de la policía con la sociedad diversa.

Para alcanzar los objetivos propuestos el programa prevé el desarrollo de una serie de actividades a desempeñar por la PGPD, la sociedad diversa y las policías locales⁵. Estas consistieron en la elaboración de un manual de procedimiento que aportaba pautas de comportamiento a los agentes a la hora de realizar una identificación y/o registro, el diseño de un formulario o boletín para registrar las paradas en la calle y los motivos que las propiciaban, la creación de un instrumento de recogida y análisis de los datos de los formularios, la formación para oficiales y agentes de la policía local, la comunicación periódica de los datos policiales a los representantes de la comunidad, así como el establecimiento de una campaña de información dirigida a los colectivos minoritarios sobre los derechos y las obligaciones de las personas en relación con las identificaciones policiales.

Para determinar de qué forma se estaba desarrollando el programa y los impactos que producía tanto en la policía como en la sociedad diversa, el equipo evaluador⁶ combinó —en dos fases temporales diferenciadas⁷— fuentes de información cuantitativas y cualitativas utilizando diferentes herramientas metodológicas en la recolección de datos, a saber: la explotación estadística de los formularios de identificación, entrevistas individuales a la policía, sociedad diversa y PGPD, el diseño de grupos de discusión con agentes y mandos policiales encargados de la supervisión y revisión de los boletines, así como la observación directa de aquellas reuniones que tenían lugar entre la policía y la comunidad.

En Castellón la muestra quedó constituida por 5 representantes policiales —con cargos de agente, oficial, inspector, intendente jefe e intendente general—, 4 representantes de la sociedad diversa, 3 representantes de la PGPD y 20-25 agentes policiales y mandos intermedios. Por su parte en Pedrezuela se contó con la participación de 10 representantes policiales, 3 representantes de la sociedad diversa y 3 de la PGPD.

3. Desarrollo e impactos del PIPE en los contextos locales

Tal y como se ha mencionado, la puesta en marcha del PIPE requería la puesta en marcha de una serie de actividades que permitieran alcanzar los objetivos previstos. En este apartado se expone, en primer lugar, el grado de ejecución del programa alcanzado en ambas localidades y, en segundo lugar, los impactos que su aplicación ha generado en el cuerpo policial y en la sociedad diversa.

En cuanto al *desarrollo del PIPE*, en ambas localidades se crearon y distribuyeron correctamente el manual de procedimiento y los formularios de identificación. En Castellón, la introducción y el análisis de datos en la aplicación informática se implementó en su totalidad aunque la formación policial, el diálogo y la campaña informativa

dirigida a la sociedad diversa presentó carencias. En las sesiones formativas faltó más contenido práctico y una mayor presencia de efectivos policiales, además algunos agentes se sintieron incómodos al considerar que se les acusaba de racistas y xenófobos. Los representantes de la sociedad diversa estaban parcialmente informados sobre el PIPE y apenas mantuvieron contacto con la policía durante el periodo de evaluación. En Pedrezuela todos los elementos referidos se desarrollaron parcialmente, a excepción de la campaña informativa a la comunidad que no tuvo lugar. La formación presentó lagunas en contenidos prácticos aunque mejoró notoriamente respecto a la de Castellón. Quizá los mayores problemas en la ejecución del programa en Pedrezuela se plantearon en el tema de la sistematización y análisis de datos. La información estadística llegó con retraso al equipo evaluador y no se grabaron ciertas variables de análisis en algunos meses. Por último, en ninguno de los contextos locales se aprovecharon los resultados de las identificaciones para rendir cuentas a la plantilla ni tampoco fueron compartidos con la comunidad debido a la escasa comunicación.

A continuación se describen *los impactos del programa* según los resultados de la evaluación en las agencias policiales y en la sociedad diversa de cada contexto local.

3.1. Castellón

La policía local castellanense ha cumplimentado y registrado un total de 435 boletines de identificación de enero a junio de 2013. Las identificaciones se han practicado, en la mayoría de las situaciones, a hombres españoles con edades comprendidas entre los 35 y 44 años. El perfil del sujeto extranjero nos indica que procede de Rumanía y que tiene entre 25 a y 34 años de edad. La frecuencia de la identificación ha oscilado mensualmente, siendo enero el mes que presenta un mayor número (122 boletines) en contraposición a marzo, que cuenta con tan solo 48 boletines. En comparación con otros lugares de España y Europa, la tasa de identificaciones en Castellón es bastante baja. Según los datos pre-PIPE⁸ (enero y febrero 2012) se estima una tasa anual de 10 identificaciones por 1000 habitantes, y según los primeros seis meses del PIPE (enero a junio de 2013) podemos estimar la tasa en 5 por 1000 habitantes. Delsol (2009) demostró que durante el programa STEPSS hubo anualmente 325, 93 y 65 identificaciones registradas por cada 1000 habitantes en tres ciudades distintas de Hungría, un promedio de 29 por 1000 habitantes en dos lugares de España (Girona y Fuenlabrada), y de 39 por 1000 habitantes en Inglaterra y Gales. Analizando la tasa PIPE según procedencia de las personas identificadas, se advierte que los ciudadanos marroquíes, argelinos y rumanos lo han sido más intensamente en proporción a su colectivo poblacional de referencia (2,27%, 1,14% y 0,65% respectivamente por cada 1000 habitantes). En

otras palabras, están sobrerrepresentados si consideramos que la tasa española oscila entre 0,20 y 0,30.

En cuanto a la evolución de la tasa de identificaciones, la misma se ha visto reducida por la implantación del PIPE. De lo extraído de las entrevistas con agentes y mandos policiales parece que tal disminución se debe a una falta de cumplimentación de los nuevos formularios por parte de los agentes y a que se volvieron más cautelosos y selectivos en sus decisiones. Por otra parte, hay que hacer notar que los cambios afectan solo a los extranjeros, no así a los españoles. Específicamente, el descenso en el número de identificaciones de rumanos —el grupo extranjero más identificado—, y del grupo de «otros países» es pronunciado. Mientras tanto, ni los españoles ni los marroquíes (el segundo grupo de extranjeros más identificado) experimentaron una reducción en el número de identificaciones entre ambos periodos.

Respecto a los motivos que precipitaron la identificación y que aparecen tasados⁹ en los formularios que emplean los policías, se aprecia que durante todo el periodo el motivo de identificación «otros» ha sido el más referido por los agentes, alcanzando la mayor frecuencia relativa de todos los motivos en el mes de abril (41,9%), seguido de «localización del supuesto autor de un ilícito penal o administrativo» (24,3%) y la «supuesta participación en conducta incívica» (16%). La prevalencia del motivo «otros» pone de relieve que la adquisición de una mayor experiencia en la utilización del formulario no está relacionada con que los agentes incluyan sus motivos de parada en categorías preestablecidas. Muchos de los motivos que se apuntaron como «otros», tales como: violencia de género, amenazas, agresión, pelea, discusión, etc., podían haberse incluido en categorías tasadas.

Como hemos visto anteriormente, con el PIPE los agentes son un poco más cautelosos y las identificaciones parecen haberse reducido, sobre todo en el colectivo inmigrante. De todo esto cabría esperar un incremento en la eficacia de las identificaciones. No obstante, según los resultados disponibles, el número de identificaciones «positivas»¹⁰ no muestran un aumento, sino fluctuaciones mes a mes. En total, se han llevado a cabo 126 identificaciones positivas que representan el 28,9% del total de las practicadas y los resultados son parecidos tanto para españoles como para extranjeros. Poniendo en común esta variable con los motivos que precipitan la parada, se observa una correlación significativa en la asociación de ambas variables (,00 Chi-cuadrado). En otras palabras, parece que la eficacia en la parada tiene que ver con las razones que la motivaron. El «operativo de prevención» presenta una tasa de positivos muy baja (3,7%) puesto que se procede a identificar a un número aleatorio de personas buscando un resultado pocas veces demostrable. Así mismo, el motivo

«zona sometida a control policial intensivo» tampoco aportó demasiados resultados positivos.

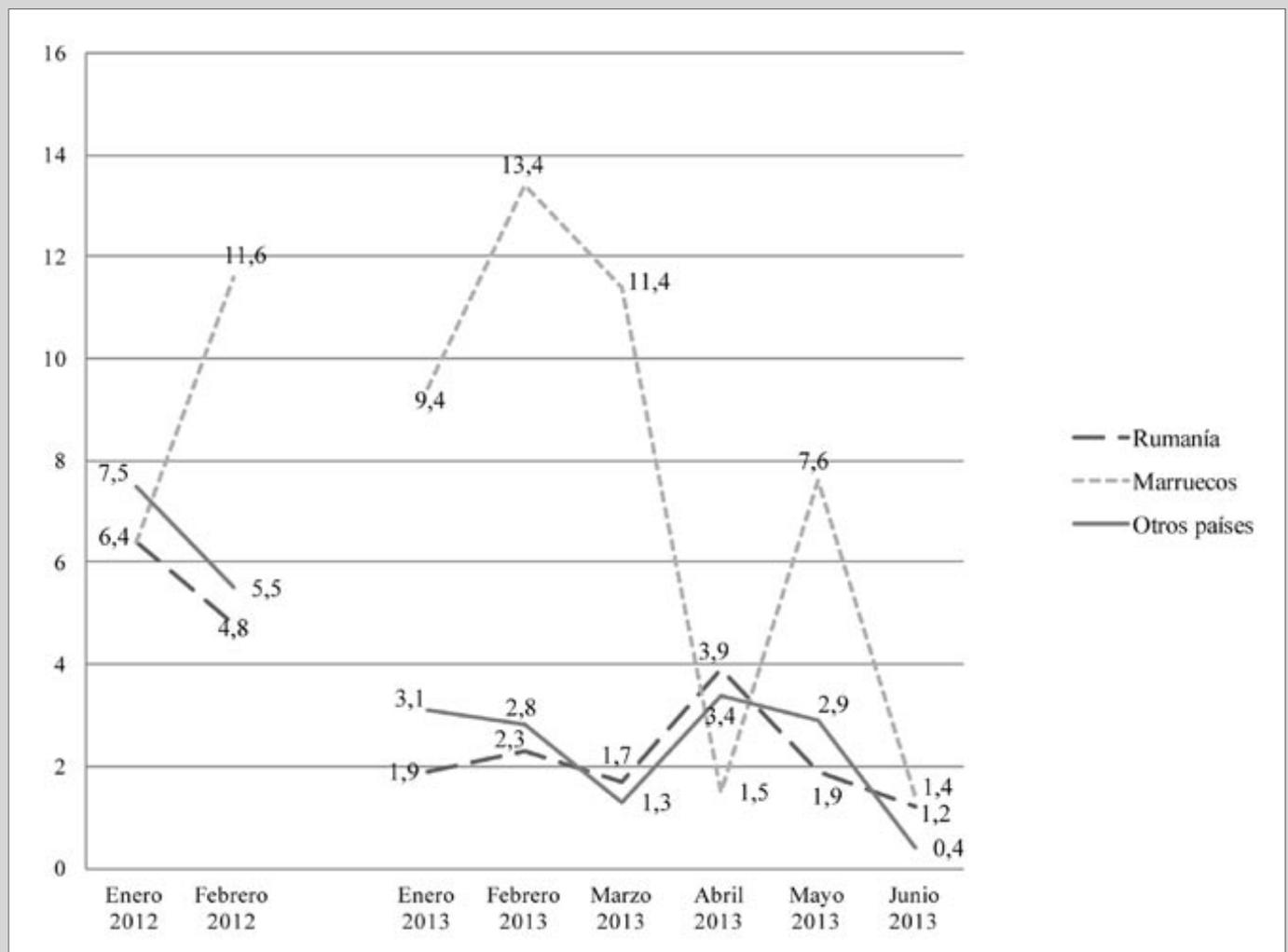
Tampoco se puede esperar que una reducción de la tasa de identificaciones de extranjeros signifique la ausencia de desproporcionalidad en la parada. Se entiende que esta última se produce al practicarse más identificaciones sobre personas pertenecientes a ciertos colectivos considerando en el cálculo el volumen poblacional de los subgrupos poblacionales de referencia. Si las identificaciones se están realizando equitativamente con respecto a todos los grupos étnicos, la razón sería 1.0, lo que indicaría que los autóctonos no tienen más probabilidad de ser identificados que los no autóctonos. En el gráfico n.º 1 se presentan los índices de desproporcionalidad de grupos minoritarios comparando los meses anteriores al PIPE y los primeros meses de desarrollo del programa. En él pueden verse con más claridad los cambios acontecidos a través del periodo.

A la vista de los datos se observa claramente que hay una pauta de desproporcionalidad en todos los grupos de extranjeros, ya que presentan niveles de desproporcionalidad superiores a 1.0. Sin embargo, hay un descenso

notable para el conjunto de grupos minoritarios a través del periodo. Los cambios entre las identificaciones pre-PIPE y PIPE son más notables para rumanos y personas de otros países. Para los marroquíes el descenso es mayor durante los primeros seis meses del programa, aunque hay limitaciones en la comparación de los datos anteriores y posteriores a su implantación. En general los datos aportan un resultado creíble sobre el descenso general de la desproporcionalidad, que puede tener algo que ver con la forma en la que se ha ejecutado el PIPE. Así mismo, se aprecia en las entrevistas una conciencia de que el programa tenía como objetivo controlar la discriminación en identificaciones, y es creíble que esto contribuya a un cambio en la desproporcionalidad.

Para terminar, se abordan los impactos del PIPE para favorecer y facilitar un acercamiento entre la institución policial y la comunidad. Al evaluar las opiniones de los efectivos policiales sobre esta cuestión encontramos que los mandos policiales no conocen de primera mano si se han producido nuevas relaciones entre ambas partes, puesto que ostentan cargos muy alejados del trato directo con el ciudadano. Asimismo, tampoco cuentan

Gráfico n.º 1. Índices de desproporcionalidad durante enero y febrero 2012 (pre-PIPE) y enero-junio 2013 (seis meses PIPE) por país de origen extranjero



con información transmitida de otros agentes próximos a esta realidad. Para los supervisores, la policía no ha cambiado la manera de dirigirse al ciudadano, definen el trato igual de correcto antes que ahora. En concreto, hacen alusión al tema del formulario y a la desconfianza que a priori causa en el ciudadano cuando este último no conoce los motivos de la entrega de la copia. A pesar de ello, parece que tras una breve explicación la persona identificada agradece el trato recibido. Los agentes ahondaron en la misma opinión pero abordaron la cuestión desde una perspectiva más negativa. Para ellos el hecho de entregar una copia del boletín generaba más malentendidos con el ciudadano, ya fuese este extranjero o autóctono. En general, coincidieron en apuntar que el PIPE no ha modificado las relaciones con la ciudadanía, ni ha supuesto mejoras en el trato.

En la sociedad diversa la única comunicación entre la policía y los representantes de la comunidad se había producido en el marco de actividades ajenas al PIPE iniciadas con anterioridad. En cualquier caso, todos los contactos señalaron que no habían requerido de los servicios policiales y que no habían tenido ninguna incidencia que informar, lo cual pone de relieve que desconocían el verdadero significado del proyecto.

Desde la PGPD afirmaron que las relaciones con la sociedad diversa han mejorado al haberse formalizado estas. Al mismo tiempo consideraron que el PIPE había introducido en la política policial una visión global de la diversidad.

3.2. Pedrezuela

Desde la puesta en marcha del programa PIPE se han cumplimentado y registrado un total de 84 boletines de identificación, realizadas, en la mayor parte de las ocasiones, a hombres españoles de 35 a 44 años de edad y extranjeros de origen rumano y marroquí con edades comprendidas entre los 25 y 34 años. En los primeros seis meses del PIPE (mayo a octubre de 2013) podemos estimar la tasa de identificaciones en 17 por 1000 habitantes. En comparación con otros lugares de España y Europa expuestos supra para el caso de Castellón, la tasa de Pedrezuela es algo inferior. Examinando los datos según la procedencia del sujeto identificado y segmento poblacional de pertenencia, se observa que los ciudadanos de Colombia, Marruecos y Rumanía presentan los porcentajes más elevados (10,75%, 7,70% y 7,46%).

En cuanto a la evolución del número y tasa de identificaciones, la frecuencia de su empleo ha oscilado mensualmente sin que se pueda establecer un patrón claro de aumento o disminución. Además, al no contar con datos de un periodo anterior no es posible complementar la información. Los datos cualitativos proporcionan alguna evidencia. En la entrevista con el mando policial se obtuvo

su percepción sobre la disminución de las identificaciones, al menos al principio:

«He percibido que se hacen menos identificaciones. Los dos primeros meses ha habido miedo a confusión con el tema del boletín hasta que lo hemos asumido como algo cotidiano en nuestra forma de trabajar.»

También notó que sus agentes se han implicado y concienciado mucho más con las identificaciones y que el «PIPE ha activado sus mentes, ahora piensan antes de actuar». Desde el punto de vista de la plantilla, la percepción general era que «sigue igual» la práctica de identificaciones, aunque «antes la intervención era más corta y ahora tardamos más» por el formulario.

Con relación al motivo de la identificación, la razón «operativo de prevención» ha sido la más referida por los agentes a lo largo del periodo (47,6%). El operativo consistió en efectuar controles estáticos de seguridad durante la noche. Seguidamente advertimos que la «localización del supuesto autor de un ilícito penal o administrativo» (25%), así como el motivo «otros» (13,1%) han sido los motivos más destacados. Resalta la baja frecuencia de los motivos «zona sometida a control policial intensivo» y «supuesta participación en conducta incívica» (7,14% y 4,7%, respectivamente). Según los resultados disponibles, la eficacia de las identificaciones en Pedrezuela es de un 22,6%. A lo largo de los seis primeros meses del programa hay unos cambios en el porcentaje de identificaciones positivas, mostrando un aumento entre junio y septiembre, seguido por una gran reducción en octubre.

Se constata que se identifica con mayor eficacia a ciudadanos extranjeros durante todo el periodo, si bien en el mes de septiembre se contempla una mayor eficacia policial en las identificaciones efectuadas a nacionales. Por otro lado, las identificaciones a extranjeros con resultado negativo parten de una tasa muy elevada, que va disminuyendo mes a mes alcanzando el nivel mínimo en el mes de septiembre (37,5%). En el caso de los españoles la tasa es menos elevada que la de los extranjeros y presenta una tendencia a la baja, especialmente en el mes de septiembre. La «localización del supuesto autor de un ilícito penal o administrativo» y el «operativo de prevención» son motivos que presentan una alta tasa de positivos (41,2% y 26,3% respectivamente). Habitualmente se trata de motivos ligados a actuaciones policiales rutinarias donde se procede a identificar a un número aleatorio de personas buscando un resultado pocas veces demostrable. Sin embargo, parece que todas las identificaciones realizadas bajo estos supuestos fueron relativamente eficaces.

Del examen de desproporcionalidad se desprende que durante los primeros seis meses del programa ha habido una desproporción en las identificaciones de colombianos, rumanos y marroquíes. Los colombianos tienen como media durante todo el periodo 5,19 veces más probabilidad

de ser identificados que los españoles, los rumanos 9 veces más y los marroquíes 9,36. Estos resultados deben interpretarse con cautela dado que al no disponer de datos similares en un periodo anterior al PIPE es difícil saber si han cambiado los niveles de desproporcionalidad. Además la cantidad de identificaciones mensuales es demasiado escasa como para aportar índices de desproporcionalidad estables que puedan ser interpretados con fundamento. Ante la ausencia de datos estadísticos que puedan apuntar claramente a cambios en la actuación policial hacia grupos inmigrantes es importante revisar los comentarios de los agentes policiales sobre este mismo tema. Al preguntar en el grupo de discusión si consideran que ha cambiado su práctica de identificaciones con grupos minoritarios debido al PIPE, respondieron:

«No. Igual. No te condiciona la identificación el hecho de que intervengas con un extranjero, actuamos igual que si fuera español. El único cambio es que ahora cuando identificas y das la copia al extranjero se muestran extrañados, piensan que les puedes denunciar, hay problemas de entendimiento por el idioma, con los españoles PIPE resulta más fácil.»

Por último, el PIPE no ha impactado en la sociedad diversa, apreciando en esta una falta total de conocimiento sobre el desarrollo del proyecto, que es igual o inferior al que poseían inicialmente. En gran parte ello se debe a que la policía no ha informado sobre las actividades y novedades que se estaban produciendo a nivel interno. Igualmente, los representantes de la comunidad no han tenido la iniciativa de contactar con la policía por motivo del PIPE, quizá por no considerarse necesario. En definitiva, ha habido desconexión entre ambas partes.

4. Conclusiones

Los resultados de la evaluación ponen de manifiesto ciertas carencias en la ejecución e impactos del PIPE. Los agentes todavía no han llegado a tener claro el procedimiento de identificación. La ejecución de la fase de recogida de datos y el análisis de los mismos ha presentado dificultades, imposibilitando aprovechar sus resultados para rendir cuentas a la plantilla con la meta de mejorar la eficacia de las identificaciones policiales. Además el programa no ha cumplido todos sus objetivos relacionados con la sociedad diversa, debido en gran parte a la falta de comunicación. La baja tasa de identificaciones en Castellón puede deberse tanto a la no cumplimentación de los formularios por parte de los agentes, como a una mayor consideración de los criterios que motivan la identificación. De igual forma, se han producido cambios en los niveles de *desproporcionalidad*, especialmente para marroquíes, donde el descenso entre enero y junio ha sido considerable. De todo lo anterior cabría esperar un incremento en la *eficacia* de las identificaciones, aunque las fluctuaciones mensuales

de los datos no permiten confirmar dicho resultado. En Pedrezuela, sin embargo, hay demasiadas limitaciones en los datos estadísticos disponibles para alcanzar conclusiones claras sobre el impacto del PIPE en relación con la práctica de identificaciones en la vía pública. A pesar de ello, la utilización del boletín sí hace reflexionar más a los agentes antes de intervenir.

De lo anterior se desprende que todavía es pronto para conocer los verdaderos impactos del PIPE. La evaluación del programa nos ha permitido conocer ciertos aspectos positivos y negativos de su puesta en marcha, aunque la indeterminación de los datos y sus continuas variaciones nos indica que es necesaria una proyección temporal más amplia para construir una opinión más fundada. Debido a ello, es necesario que los contextos locales tengan más tiempo de rodaje para que, de forma paulatina, vaya modificándose la cultura policial. De igual forma —y acompañando a lo anterior— las fases de la evaluación deben comprender intervalos de tiempo más amplios.

5. Recomendaciones

Una vez evaluados los distintos aspectos del programa, así como los objetivos alcanzados con este, consideramos esencial aportar una serie de propuestas y buenas prácticas encaminadas a mejorar su ejecución e impactos.

5.1. Recomendaciones sobre el papel de la PGPD en próximos PIPE

1. Se recomienda que realice labores de seguimiento con la policía local a través de cursos de formación continuos, asesoramiento más cercano al líder del programa, resolución de dudas que vayan surgiendo, etc.

2. También se considera importante que la PGPD haga de puente entre la policía local y la sociedad diversa para que esta última se interese cada vez más por el PIPE y sus resultados.

3. Es necesario mejorar las sesiones formativas iniciales, que deberían centrarse en las ventajas del programa para la plantilla, impartiendo más contenido práctico que profundice en las categorías del boletín y los supuestos de identificación, así como el proceso de gestión que tiene lugar después de la entrega de los formularios.

4. Es conveniente que se proporcione formación pasados los primeros meses, resolviendo las dudas que hayan surgido en la utilización de los formularios y mostrando, por parte de los docentes, los primeros resultados de las identificaciones realizadas por los asistentes, para desde ahí introducir la formación en igualdad y no discriminación.

5. Además, con el fin de potenciar el acercamiento y la relación entre la policía local y la sociedad diversa, se recomienda que la formación se amplíe también a la sociedad diversa, pudiendo incorporar foros de intercambio de opiniones.

6. El periodo de evaluación de seis meses permite al equipo evaluador forjar unas primeras impresiones sobre el funcionamiento del proyecto. Sin embargo, sería conveniente que la PGPD continúe valorando la evolución del programa a partir de unos indicadores clave que ayuden a conocer más a largo plazo su desarrollo e impacto.

5.2. Recomendaciones para mandos policiales de municipios con interés por desarrollar el PIPE

1. Es importante seleccionar un líder que cuente con la autoridad y apoyo de los mandos superiores de cara al buen desarrollo del programa.

2. Se considera importante que se diseñen protocolos para la gestión de los datos y la rendición de cuentas. En este sentido se propone:

- a. Auditar con más rigor la cumplimentación de los boletines por los agentes, cotejándolos con las llamadas, etc.
- b. Programar reuniones periódicas entre mandos superiores e intermedios para valorar el desarrollo del programa, así como analizar los datos que se van obteniendo.
- c. Diseñar un cronograma de encuentros entre la PGPD, la policía y la sociedad diversa para compartir los resultados de las identificaciones y opiniones sobre los mismos.
- d. Informar a la plantilla de los resultados de las identificaciones y sus análisis, puesto que ello robustece la confianza en los formularios.
- e. Resaltar los aspectos y objetivos positivos del programa, esto es, centrar la atención en la eficacia de las identificaciones con el uso de formularios.

f. Crear sistemas para identificar a agentes o equipos que utilizan identificaciones con sesgos raciales o con falta de eficacia, y hacerles rendir cuentas.

3. Realizar campañas publicitarias donde de forma visual y resumida se expliquen los derechos y obligaciones de los ciudadanos en las identificaciones en la vía pública.

4. Fomentar el contacto con la sociedad diversa. Se debe prever un espacio de interacción entre la policía y la sociedad diversa mediante la elaboración de tareas compartidas, foros, coloquios, etc.

5.3. Recomendaciones para la sociedad diversa

1. Buscar oportunidades para reunirse con la policía local para discutir el progreso y los resultados del PIPE sobre las identificaciones en general.

2. Preguntar a representantes policiales sobre sus experiencias y análisis estadísticos relacionados con las identificaciones.

3. Desafiar a la policía a abordar pautas y tendencias de sesgos raciales o falta de eficacia a través del cambio de políticas y estrategias.

4. Ofrecer a los representantes policiales apoyo y consejo sobre cómo compartir con la sociedad diversa mensajes importantes sobre el uso de las identificaciones y cómo realizarlas de una manera más eficaz y con menos impactos negativos sobre sus miembros.

NOTAS

¹ Aunque las identificaciones para el control de la inmigración es son competencia de la Policía Nacional, el ámbito de identificaciones policiales tendentes a esclarecer infracciones penales o administrativas y requisitorias compete a todos los cuerpos de seguridad del Estado.

² Véase la teoría de la justicia procedimental, cuyo origen se encuentra en el conocido libro de Tyler (2006) en el que se pregunta por qué las personas obedecen las leyes.

³ La Plataforma trabaja para construir sociedades tolerantes cuyos gobiernos sean responsables y abiertos a la participación de todas las personas. Busca fortalecer el Estado de Derecho, el respeto de los derechos humanos, las minorías y la diversidad de opiniones.

⁴ La PGPD fue constituida el 18 de junio de 2010 con la pretensión de impulsar y promover cambios en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, introducir mejoras en sus procedimientos de actuación para garantizar a la sociedad diversa y de forma especial a los colectivos minoritarios un trato policial respetuoso e igualitario. La PGPD está compuesta por las siguientes entidades: UNIJEPOL, ACCEM, Secretariado Gitano, FEAPS, CEPAIM, RAIS, FELGTB, RED ACOGE y Movimiento contra la intolerancia.

⁵ Tal y como se apuntó, las policías locales de Castellón y Pedrezuela fueron aquellas que decidieron participar en el programa. Se trata de contextos locales muy distintos en términos sociodemográficos y policiales. Castellón es un ciudad con más de 100.000 habitantes y con una media aproximada de 298 efectivos distribuidos en tres escalas de la estructura jerárquica: superior, técnica y básica. Cuenta con un 21,3% de población extranjera, siendo los inmigrantes de procedencia rumana los más representados (84%) seguido de los marroquíes (56%). Pedrezuela es un municipio que posee una baja densidad poblacional, alrededor de 5.000 habitantes, de ahí que su cuerpo policial esté formado por un número reducido de agentes (10 en total) que conforman la escala ejecutiva del cuerpo. La población extranjera representa el 21,5% de la población, siendo notoria la presencia de ciudadanos de origen rumano, búlgaro y polaco (10%).

⁶ El Instituto de Criminología de Málaga fue contratado por la OSJI para que, en colaboración con el Dr. Joel Miller de Rutgers University, llevara a cabo la evaluación del programa PIPE en las localidades en las que se iban a implantar.

⁷ La fase uno (F1) tiene lugar antes del inicio del proyecto, y la fase dos (F2) al concluir los seis primeros meses o periodo piloto.

⁸ La policía local de Castellón venía utilizando un boletín de identificación muy parecido al del PIPE. Con la pretensión de realizar un estudio comparativo que contemplase las identificaciones policiales llevadas a cabo en etapas anteriores al programa, se procedió a recabar información cuantitativa del año anterior al inicio del proyecto piloto.

⁹ La explicación de cada motivo de identificación es la siguiente: *Operativo de prevención (a)*. Se trata de planes o dispositivos para prevenir robos, peleas, etc. *Zona sometida a control policial intensivo (b)*. Son supuestos en los que existe una determinada problemática en una zona. *Localización del supuesto autor de un ilícito penal o administrativo (c)*. Casos en los que, supuestamente, se ha producido un ilícito penal o administrativo en la zona, y se tienen algunos datos sobre la persona autora. *Supuesta participación en conducta incívica o que genera molestias ciudadanas (d)*. La persona identificada ha participado en una conducta incívica o su comportamiento ha causado molestias a otros/as ciudadanos/as. *Actitud o comportamiento sospechoso (e)*. La persona identificada porta objetos que pudieran servir para la comisión de un delito, se comporta con una actitud esquiva ante la presencia policial, etc. *Otros (f)*. Cualquier otro supuesto no contemplado en los apartados anteriores pero que ha aconsejado la identificación policial.

¹⁰ Se entiende por *identificaciones positivas* todas aquellas que conllevan una denuncia administrativa o penal, o una requisitoria posterior, lo que indica que la identificación ha tenido un resultado posterior.

6. Bibliografía

- AMNISTÍA INTERNACIONAL (2011): *Parad el racismo, no a las personas. Perfiles raciales y control de la inmigración en España*. Secretariado internacional. Londres.
- CORNEILLE, Olivier, LEYENS, Jacques Philippe (1996): «Categorías, categorización social y esencialismo psicológico», en MORALES DOMÍNGUEZ, J.F., PÁEZ ROVIRA, Dario, YVON BOURHIS, Richard: *Estereotipos, discriminación y relaciones entre grupos*. McGraw-Hill.
- DEFENSOR DEL PUEBLO (2013): *Recomendaciones a la Dirección General de la Policía contra los controles de identificación basados en perfiles raciales*. http://www.defensordelpueblo.es/es/Prensa/Institucional/Actividades/contenido_1368692989334.html Visitada el 20 de febrero de 2016.
- DELSOL, Rebekah (2009): *Addressing ethnic profiling by police: A report on the Strategies for Effective Police Stop and Search project*. Open Society Justice Initiative.
- ENCUESTA SOCIAL EUROPEA (2010): *Justice ESS5 2010*. Disponible en: <http://www.europeansocialsurvey.org/data/themes.html?t=justice>
- FERROCARRIL CLANDESTINO (2010): *Informe de investigación sobre controles, identificaciones y detenciones*. Madrid.
- GARCÍA AÑÓN, José, BRADFORD, Ben, GARCÍA SÁEZ, José Antonio, GASCÓN CUENCA, Andrés, LLORENTE FERRERES, Antoni (2013): *Identificación policial por perfil étnico en España. Informe sobre experiencias y actitudes en relación con las actuaciones policiales*. Tirant lo Blanch.
- MILLER, Kirk (2007): «Racial Profiling and Postmodern Society: Police Responsiveness, Image Maintenance, and the Left Flank of Police Legitimacy», en *Journal of Contemporary Criminal Justice*, Vol.23, n.º3. <http://ccj.sagepub.com/content/23/3/248>
- MONTALBÁN PEREGRÍN, F.M., DURÁN DURÁN, María Auxiliadora (1998): «Prejuicio y discriminación», en CANTO ORTIZ, J.M., GÓMEZ JACINTO, Luis: *Psicología social*. Pirámide.
- SCHMITT, Maggie, PERNAS, Begoña (2008): *Pasos hacia la igualdad, el Proyecto STEPSS (Strategies for Effective Police Stop and Search) en España*. Open Society Justice Initiative.
- Disponible en: http://www.gea21.com/publicaciones/el_proyecto_stepss. Visitada el 20 de febrero de 2016.
- TYLER, Tom (2006): *Why People Obey the Law*. Princeton University Press.
- WAGMAN, Daniel, PERNAS, Begoña (2005): *Perfil Racial en España: investigaciones y recomendaciones*. Open Society Justice Initiative.

Sobre las autoras:

Lorea Arenas García es licenciada en Criminología y becaria FPI en el Instituto andaluz interuniversitario de Criminología de Málaga. Posee varias maestrías universitarias en delincuencia juvenil, política criminal, métodos de investigación y estadística avanzada. Sus principales líneas de investigación son el control electrónico de delincuentes, la violencia de género y la metodología cualitativa.

Elisa García España es Profesora Titular de Derecho penal y Criminología en la Universidad de Málaga. Sus principales líneas de investigación son, por una parte, la respuesta del sistema penal a los inmigrantes, financiada por la Junta de Andalucía, y a partir del cual se ha creado recientemente el Observatorio del sistema penal ante la inmigración (OCSPI). Más info en <https://ocspi.wordpress.com>. La otra línea de investigación es la medición de la exclusión social generada por la política criminal, financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad. Actualmente es Subdirectora académica del Instituto de Criminología y Vicedecana de la Facultad de Derecho. Más info en <https://elisaprofesora.wordpress.com>

Contacto con las autoras: lorea@uma.es

Cómo citar este artículo: ARENAS GARCÍA, Lorea, GARCÍA ESPAÑA, Elisa, «Identificaciones policiales y discriminación racial en España. Evaluación de un programa para su reducción», en Boletín Criminológico, artículo 3/2016, abril (nº 163). Disponible en <http://www.boletincriminologico.uma.es/boletines/163.pdf> [Fecha de consulta]