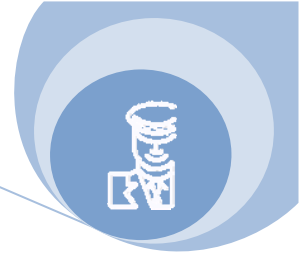


II Congreso Nacional

La Seguridad Local en una situación adversa

Policía Local y Sociedad Diversa

Ponencia aprobada por el Congreso
Madrid, 17 de noviembre de 2014



1. La sociedad diversa y servicios policiales.

1.1. La actual sociedad española.

En las últimas décadas, la población española ha sufrido una de las transformaciones más importantes de su historia moderna. Como ya antes había ocurrido en otros países de nuestro entorno, la diversidad constituye hoy una de las características más relevantes de nuestra composición social.

2

Una parte importante de las personas que viven en España proceden de otros países y otros continentes; pertenecen a una pluralidad de etnias, tienen otras culturas y profesan diferentes religiones.

Aspectos como género, orientación sexual, discapacidad física o intelectual, edad, situación económica, ideología, y las situaciones de exclusión social, son otras realidades cada vez más visibles en la sociedad española; y suponen otras situaciones que hacen que determinados colectivos necesiten una especial atención y protección para conseguir ejercer sus derechos y libertades con plenitud.

Son muchos ya los ámbitos sociales en los que se han conseguido avances históricos. Cabe mencionar, de manera especial, los relativos a las personas con discapacidad donde el cambio en el reconocimiento de sus derechos está desembocando en una auténtica "inclusión", en una participación efectiva e igualitaria en cualquiera de las esferas de su vida diaria; o, el cambio experimentado por el colectivo LGTB y la proliferación de leyes prohibiendo la discriminación y reconociendo las relaciones entre personas del mismo sexo. No cabe duda de que estamos avanzando, sin prisas pero sin pausa, de una sociedad integradora a una sociedad realmente inclusiva.

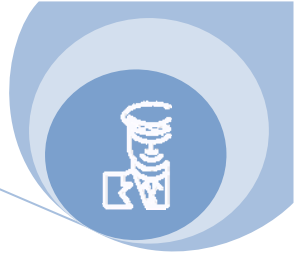
Por lo tanto, la diversidad es ya una característica fundamental de nuestra composición social y resulta imprescindible que sea percibida por todas y todos como una fortaleza y un valor añadido, evitando y previniendo actitudes y comportamientos de desconfianza o rechazo.

A la par que se avanza en el ejercicio de derechos y obligaciones, avanzamos en el campo de la sensibilización social, vislumbrándose, cada vez más, la diversidad social como un valor añadido, como una característica fundamental e irrenunciable de nuestra actual composición social.

El conseguir un desarrollo personal pleno y sin barreras de todo ser humano es tarea obligatoria de los poderes públicos. Obviar la nueva realidad social es dejar sin protección a la dignidad humana.

1.2. Los servicios policiales y la Sociedad Diversa.

Pese a este cambio tan trascendente, la ausencia de graves conflictos de convivencia refleja la madurez y la tolerancia de la sociedad española. Sin embargo, aún se manifiestan puntualmente graves problemas de discriminación y todavía resta mucho para conseguir que el conjunto de las instituciones públicas garanticen efectivamente el ejercicio igualitario de los derechos humanos.



Entre ellas, constituyen organismos fundamentales los Servicios Públicos de Policía, porque la sociedad democrática ha delegado en ellos el monopolio del legítimo ejercicio de la fuerza y comparten la misión genérica de vigilar el cumplimiento de la Ley, proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades, y mantener la seguridad ciudadana y el normal desarrollo de la convivencia.

3

El conjunto de los Servicios Policiales han acompañado a nuestra Sociedad en la construcción de la democracia y ha sabido adaptarse a las nuevas demandas sociales, de tal manera que hoy se encuentran entre las instituciones mejor valoradas por la población.

Un buen ejemplo de esa adaptación ha sido su importante contribución a la atención de problemas tan apremiantes como la violencia contra las mujeres. Ponemos precisamente ese ejemplo, porque creemos que para responder adecuadamente a los nuevos problemas de la sociedad diversa tiene que producirse una transformación en las organizaciones policiales similar al que se ha producido en relación a la violencia de género. Así, consideramos urgente iniciar el desarrollo de un proceso que tenga como objetivos: lograr mayor conocimiento, más sensibilidad, mejor formación, nuevos procedimientos, la especialización y el incremento de recursos en los Servicios de Policía, para comprender la rica complejidad social, atender más eficazmente la diversidad y garantizar efectivamente un trato igualitario y respetuoso con todos los grupos sociales.

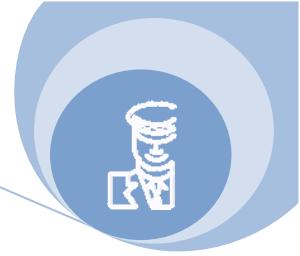
Existen múltiples aspectos de la actuación policial, que mantienen una relación directa con la gestión de la diversidad social y la garantía de un trato igualitario. Entre ellos, por su especial relevancia, citamos las identificaciones y cacheos en lugares públicos, la atención a los incidentes o delitos de odio o discriminatorios y a los problemas de seguridad que afectan específicamente a los colectivos minoritarios.

1.3. Delitos de odio y hechos discriminatorios.

La Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (O.S.C.E.) define el delito de odio como la infracción penal motivada por la intolerancia hacia un determinado grupo de la sociedad. Así, el objetivo del delito de odio puede ser una persona, un grupo de personas, o una propiedad de un grupo con características sociales comunes.

Para que un acto delictivo se ajuste a dicha definición debe reunir estas dos condiciones:

- El hecho en cuestión debe ser considerado una infracción al código penal vigente.
- La infracción penal debe ser motivada porque el sujeto activo de la acción selecciona al sujeto pasivo debido a su pertenencia a un grupo social con unas características comunes, como etnia, religión, fenotipo, edad, lenguaje, nacionalidad, clase social, ideología, género, orientación sexual, discapacidad, etc.



Por hechos discriminatorios se entienden aquellos que suponen dar un trato de inferioridad a una persona o colectividad por motivos raciales, religiosos, políticos, etc., siempre que no supongan infracción penal.

2. Propuestas para acercar los Servicios Policiales a la Sociedad Diversa.

4

2.1. La policía, espejo de la sociedad.

Si la policía quiere ser un servicio legítimo para toda su comunidad, debe promover acciones para conseguir la participación de la diversidad étnica y social en su propia organización. El desarrollo de Acciones Positivas para impulsar el acceso de nacionales hijos/as o nietos/as de extranjeros, así como miembros de cualquier comunidad étnica en el seno de los servicios policiales, del colectivo LGTB, etc. legitimará a un servicio policial ante la Sociedad Diversa de su Comunidad Local. Además, la Policía Local será más eficaz cuanto más se parezca a la sociedad a la que sirve.

Para lograr el éxito en este objetivo resulta esencial que la Policía Local mantenga buenas relaciones con los colectivos sociales que integran la Sociedad Diversa de su Comunidad, así como establecer una imagen positiva del trabajo policial. Hay que animar a las personas de todos los grupos sociales a que se interesen por participar en el Servicio de Policía Local.

2.2. La policía contra el racismo y la discriminación.

El compromiso profesional de los servicios policiales con la diversidad étnica debe conllevar un rechazo decidido de todas las formas de racismo y discriminación.

Poniendo especial cuidado y prudencia para que, en un intento de erradicar el posible racismo institucional, no se caiga en lo que se podría considerar como “una discriminación positiva” por parte de los Cuerpos policiales, al tratar con cierta indulgencia a delincuentes pertenecientes a otras etnias por miedo a ser tildados de “racistas”. El racismo y la discriminación racial constituyen una grave amenaza para el desarrollo de una sociedad multiétnica e intercultural en armonía.

2.3. Procedimientos de quejas claros.

La policía debe contar con procedimientos de quejas y reclamaciones muy claros, para resolver denuncias por discriminación contra sus miembros. Si se hace frente al racismo dentro de los servicios policiales, la policía ganará credibilidad a los ojos de la sociedad.

Procedimientos que han de tener, obligatoriamente, una respuesta pronta y contundente, no solo para hacer frente a ese racismo dentro de los servicios policiales, si los hubiera, sino sobre todo para generar confianza y credibilidad ante la sociedad a la que sirven y para ganar efectividad y calidad en la prestación de sus servicios.



2.4. La formación de los componentes de la Policía Local.

La formación es una de las herramientas de gestión más importantes para crear un cuerpo policial profesional y multicultural que pueda ofrecer servicios a una sociedad diversa como la actual.

El cambio de una organización monocultural a otra multicultural no es una responsabilidad exclusiva del Departamento de Policía Local. El papel y la responsabilidad que tienen en esta materia los centros de formación policial, es muy importante. Por las competencias que les otorga nuestro ordenamiento jurídico, las Comunidades Autónomas tienen la obligación de proporcionar la formación necesaria a los Servicios de Policía Local.

Una sociedad diversa requiere de la adaptación de los servicios policiales, para que pueda superar las dificultades que surgen de la diversidad cultural y social. Hay que desafiar las barreras a la comprensión y la comunicación intercultural, tanto dentro de la organización policial como en el servicio a la Comunidad Local. La formación policial deberá ir destinada a adaptar los métodos y las habilidades existentes para que se pueda actuar profesionalmente con eficacia en las situaciones en que se encuentren o choquen culturas diferentes o colectivos sociales distintos al normalizado.

La Policía Local necesita implicar a las organizaciones no gubernamentales y a las personas de la Sociedad Diversa en sus programas de formación, porque también ellos son destinatarios de los servicios policiales. Además, deberían participar en programas para formar a los equipos docentes de los centros de formación policial sobre aspectos de la diversidad cultural.

2.5. La ley y la actuación policial.

La legislación antidiscriminación es una herramienta importante para dar a los colectivos de la sociedad diversa un trato igualitario y un entorno seguro. No obstante, incluso en los países con extensas leyes contra el racismo y la discriminación, existe una gran diferencia entre la teoría y la práctica, entre la legislación y la aplicación de la ley. La credibilidad de la Policía en la lucha contra el racismo y la discriminación dependen en gran medida de cómo ésta aplica la ley.

Hay que concienciar a los componentes de la Policía Local en la importancia de que obtengan pruebas de discriminación para que la ley pueda aplicarse con eficacia. El compromiso con la lucha contra la discriminación por parte de la Policía Local tendrá que implicar a toda la organización, pero los mandos policiales deben desempeñar un papel esencial en la introducción de la cultura correcta dentro de sus instituciones.

La especialización de agentes en incidentes raciales o discriminatorios puede intensificar el compromiso dentro de la Policía. Pero la existencia de agentes especializados nunca debe eximir al resto de actuar en los casos de discriminación.



2.6. El trabajo en coalición.

La Policía Local tendrá que desplegar su competencia profesional cuando se ocupe de cuestiones de discriminación y deberá trabajar en coalición con múltiples organismos. Eso también incluye el trabajo conjunto con las autoridades y otros servicios públicos, los líderes de las comunidades minoritarias y las ONGs para obtener e intercambiar información sobre delitos de odio y hechos discriminatorios.

En su cooperación con otros servicios públicos, la Policía debe trabajar en red con otros profesionales que prestan servicio a las comunidades étnicas minoritarias, como los sanitarios, mediadores y trabajadores sociales, que pueden proporcionar su ayuda en momentos de crisis.

La prensa se ha de convertir en un aliado imprescindible toda vez que su profesionalidad y manera de enfocar y publicitar un suceso puede ser determinante para el mantenimiento o no de actitudes racistas, xenófobas o discriminatorias, hacia determinados grupos sociales; no en vano, los medios de comunicación son una de las más importantes fuentes de opinión de la sociedad.

2.7. Procedimientos eficaces y transparentes.

Hay que tratar con mucha atención los delitos de odio o discriminatorios que sean denunciados. Hay que escuchar y ayudar a las víctimas y, en este sentido, los Servicios de Asistencia a la Víctima del Delito que existen en algunos municipios son de vital importancia para un seguimiento de las víctimas en este tipo de delitos.

Para garantizar la eficacia policial en este ámbito resulta esencial la elaboración de protocolos o manuales de procedimiento que regulen las diferentes fases y aspectos de la función policial en relación a este problema específico, como ya han hecho algunos Servicios de Policía Local y Autonómicos.

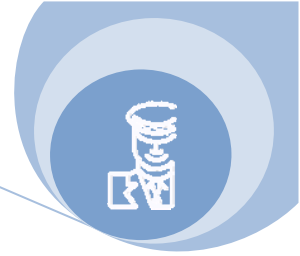
Además, debemos trabajar para conseguir hacer transparentes los procedimientos policiales, sobre todo para las víctimas. Es necesario que los policías actuantes expliquen de forma comprensible a los miembros de la sociedad diversa, los procesos judiciales en los que se pueden ver inmersos y la propia actuación policial.

2.8. Registro, denuncias y control de los incidentes.

El registro y el control de los delitos de odio y de los incidentes discriminatorios son de suma importancia. La Policía tiene una responsabilidad importante en registrarlos y, en cooperación con otras instituciones y entidades, recabar información sobre los mismos.

El bajo índice de denuncias por delitos de odio o hechos discriminatorios es un fenómeno generalizado. La Policía Local debe tomar en consideración el alcance y las causas de estos bajos índices al presentar sus estadísticas sobre discriminación.

Las denuncias no suponen un fin en sí mismas. Tienen que existir garantías de que las denuncias suponen el inicio de actuaciones policiales específicas y lo más eficaces posibles, dentro del marco competencial establecido por nuestro ordenamiento



jurídico. Los procedimientos claros mejorarán las posibilidades de éxito y fomentarán las denuncias

La Policía Local, las organizaciones del tercer sector y otros departamentos municipales competentes deberán tener en cuenta medidas específicas para animar a la ciudadanía a denunciar los delitos de odio y otros hechos discriminatorios. Con este fin, se pueden desarrollar las siguientes medidas:

- Programas para fomentar la sensibilización.
- Medidas específicas para reforzar la confianza en la Policía.
- Procedimientos internos adecuados para resolver las denuncias por discriminación.

Un registro eficaz de las denuncias requiere una definición clara del delito de odio y de los hechos discriminatorios. Hoy por hoy, las estadísticas sobre delitos de odio y otros hechos discriminatorios pueden resultar muy distintas, según hayan sido elaboradas por las organizaciones del tercer sector o por los servicios policiales. Para superar esta situación, las autoridades competentes deberán establecer definiciones de aceptación general que puedan utilizarse para el registro de esos incidentes.

2.9. Instrumentos de control y obtención de información.

La Policía Local deberá fomentar el desarrollo de instrumentos de control y obtención de información. Estos instrumentos identificarán las tendencias emergentes y servirán de base para un planteamiento integral y estratégico, así como para identificar la información que falta.

Los datos se tendrán que recoger de tal forma que sean comparables, con vistas a intercambiar información y a realizar estudios comparativos entre barrios, ciudades e incluso países.

Hay que estimular el intercambio de información y desarrollar métodos especializados para recabar información. Hay que estimular el intercambio de información entre los organismos de inteligencia, la Policía Local, otros servicios policiales y los organismos antidiscriminación, relativa a actividades que inciten al odio de forma organizada.

2.10. Construcción de puentes entre los distintos grupos sociales y la Policía.

La construcción de puentes con los miembros de la sociedad diversa supone un reto profesional para la Policía Local. Ésta es una parte importante de la orientación de la Policía en una sociedad democrática y es esencial para el fomento de la confianza y la cooperación con toda la comunidad.

Los organismos gubernamentales necesitan tener buenas relaciones y una comunicación abierta con todos los segmentos y grupos de la sociedad para su correcto funcionamiento. Para la Policía Local, esas condiciones son de suma importancia para garantizar la cooperación ciudadana en la prevención de la delincuencia. Además, es esencial para la policía obtener un retrato de las necesidades reales de los ciudadanos y promover relaciones constructivas con los distintos grupos de la sociedad.



2.11. Fomentar la credibilidad de la Policía.

La Policía Local debe buscar activamente oportunidades para promover su credibilidad en la lucha contra los delitos de odio y los hechos discriminatorios. En primer lugar, eso supone el reconocimiento de los delitos de odio y de su existencia. En segundo lugar, hay que promover la participación activa de la Policía Local en las actividades visibles de lucha contra los delitos de odio y hechos discriminatorios. Por último, la Policía Local deberá tomar iniciativas para establecer acuerdos oficiales con otros organismos para cooperar en la lucha contra los delitos de odio y la discriminación.

2.12. Agentes de enlace.

Una difícil o nula comunicación entre la policía y los miembros de la sociedad diversa constituye un problema específico que, a su vez, requiere una atención y unas soluciones especiales. Existen buenas experiencias con programas que refuerzan los vínculos entre la policía y las comunidades étnicas minoritarias y otros miembros de la sociedad diversa, como la designación de “agentes de enlace” con los distintos colectivos de la sociedad.

2.13. La Policía Local y la criminalización de determinado grupos sociales.

La Policía Local debe reconocer que las informaciones imprecisas y los estereotipos por parte de los medios de comunicación tienen un efecto perjudicial en las relaciones entre las diferentes comunidades. Por esa razón, la Policía Local debe tener especial cuidado en su interacción con los medios de comunicación para evitar la perpetuación de los estereotipos en las descripciones de las distintas comunidades étnicas y otros grupos sociales.

Hay que dar importancia al peligro que representa centrarse únicamente en la tasa de delincuencia de las comunidades étnicas minoritarias. Hay que poner en cuestión si esa atención es necesaria y cuál es su objetivo, porque se corre el riesgo de estigmatizarlas.

La Policía Local debe aprobar un código de conducta que indique cuando son pertinentes las referencias al origen nacional o étnico de un detenido o un sospechoso de un delito. La Policía Local debe ser consciente de los efectos que pueden conllevar hacer esas referencias en determinados contextos, como cuando se comunican por sus sistemas de comunicación.

Hay que fomentar que los servicios policiales elaboren un código deontológico para los responsables de sus relaciones con los medios de comunicación, para evitar los estereotipos en las informaciones que se puedan difundir.

2.14. Las estadísticas policiales.

Hay que evitar una presentación categórica de las estadísticas sobre la delincuencia protagonizada por las comunidades minoritarias o determinados grupos sociales. Las estadísticas nunca hablan por sí solas y se pueden interpretar erróneamente. A lo sumo, las estadísticas informan de lo que sucedió, pero no dan una explicación de



porqué suceden las cosas. Para responder a esta pregunta, hace falta una investigación cualitativa adicional.

La Policía Local tiene la obligación de conocer las tasas de delincuencia que corresponden a grupos específicos de la sociedad, para prestar atención a los problemas de fondo, que pueden requerir una actuación más amplia o preventiva.

9

La estadística se puede utilizar para controlar la delincuencia relacionada con una determinada comunidad étnica o nacional, pero también se puede utilizar para controlar que la Policía trate a las minorías con imparcialidad e igualdad.

Controlando el número de identificaciones o cacheos de personas correspondientes a los diferentes grupos étnicos o nacionales, se puede comprobar si la Policía trata a un grupo con más rigor que a otro. Utilizando la estadística en este sentido y garantizando que todos los segmentos de la sociedad reciban un trato igualitario, la Policía ganará el respeto y la confianza de las comunidades étnicas minoritarias.

La Policía deberá trabajar, en cooperación con las ONGs y las comunidades sociales minoritarias, para presentar y divulgar las estadísticas que relacionen los colectivos de la Sociedad Diversa y la delincuencia de la mejor manera posible. Durante esas consultas, la Policía también deberá buscar información que aporte una mejor comprensión de las diferencias culturales y que evite la criminalización de esas diferencias.

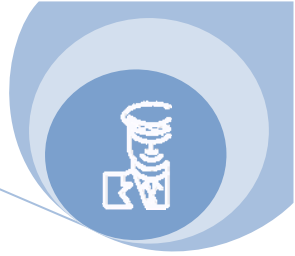
3. Las identificaciones policiales y el “perfil racial”.

3.1. Las identificaciones y la seguridad ciudadana.

La identificación de personas en vías y otros lugares públicos constituye una de las actuaciones preventivas más empleadas por los servicios policiales de todo el mundo. Al margen de las grandes diferencias de contexto, legales y culturales, se da por supuesto que el control más o menos aleatorio de la identificación de las personas en lugares públicos contribuye de manera muy importante a prevenir el delito y localizar y detener a los delincuentes.

A pesar de este planteamiento tan generalizado, son muy pocos los servicios policiales que han adoptado medidas para comprobar de forma objetiva, en qué medida son eficaces las identificaciones que han realizado sus miembros. ¿Cuántas identificaciones han sido realizadas? ¿por qué motivos?, ¿cuántas han obtenido un resultado positivo (es decir: en cuántas de ellas se ha logrado detener a una persona buscada por la justicia o se ha comprobado la comisión una infracción penal o administrativa)?, ¿cuáles son los perfiles de las personas identificadas?... no cabe ninguna duda que la contestación cierta y concreta de estas cuestiones ayudaría mucho a dilucidar la eficacia real de la política de identificaciones en un determinado servicio policial.

A pesar de ello, si dejamos al margen el uso de la fuerza o la detención, la extendida práctica policial de la identificación supone una de las actuaciones que conlleva una mayor limitación de los derechos fundamentales de las personas. Además, para muchos ciudadanos identificados, esta será la única ocasión de interacción con la



Policía durante un largo periodo de tiempo, lo que puede resultar perjudicial para la imagen y la legitimidad de la institución, si esta actuación no se ha desarrollado de forma adecuada. En otras palabras, si la identificación se gestiona mal y no detecta ninguna infracción, solo servirá para tener a un ciudadano insatisfecho con el trabajo de un servicio público.

10

Otro elemento importante relacionado con las identificaciones policiales, y que genera gran incertidumbre en las personas afectadas, es la razón que ha motivado a un policía a parar e identificar a una determinada persona en lugar de a otra. El discurso común y generalizado de la Policía (*“hago la identificación para prevenir el delito y descubrir delincuentes”*) en absoluto resulta suficiente para la inmensa mayoría de las personas identificadas. Más aún, en muchas de ellas quedará una percepción de su identificación muy relacionada con los estereotipos sociales que puedan afectarle (aspecto étnico o de origen, edad, estética, etc.).

De hecho, cada vez se extiende más la crítica social hacia la Policía por la supuesta influencia de los estereotipos en la identificación de personas pertenecientes a etnias, grupos sociales, preferencias estéticas o cualquier otro elemento externo que identifica a determinados colectivos de la sociedad diversa. De manera especial, esta crítica incide en el denominado *“perfil racial”* o, lo que es lo mismo, en la asignación a determinados grupos étnicos o personas con aspecto de pertenecer a un determinado origen nacional, de un elemento de sospecha de peligrosidad social. Y, en la mayor parte de las ocasiones, la Policía no se encuentra en condiciones de dar una respuesta contundente a esta crítica, porque desconoce las respuestas a las preguntas a las que anteriormente hacíamos referencia.

Ya han sido diferentes organismos nacionales e internacionales los que han llamado la atención al Gobierno español por prácticas policiales basadas por la selección del perfil étnico. El último fue la Defensora del Pueblo en mayo de 2012, pero antes ya lo habían hecho otros organismos, como la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI), que denunció en su Tercer informe sobre España que los miembros de minorías étnicas son objeto en forma desproporcionada de paradas, requerimientos de identificación y cacheos, siendo los grupos más afectados los gitanos y los inmigrantes marroquíes, suramericanos y subsaharianos.

En ese mismo informe la ECRI recomendaba *“que las autoridades españolas podrían considerar la posibilidad de establecer un sistema de registro en relación con los controles policiales, que permita a las personas documentar la frecuencia con la que son objeto de control, con miras a identificar posibles patrones de discriminación racial directa o indirecta”*.