



3 POLICÍA Y GRUPOS MINORITARIOS

AMNISTÍA INTERNACIONAL PAÍSES BAJOS

Programa Policía y Derechos Humanos - Serie de documentos de reflexión No. 3

AMNISTÍA
INTERNACIONAL



Abril 2016

Amnistía Internacional
Sección Neerlandesa
Programa Policía y Derechos Humanos
Serie de documentos de reflexión No. 3

Amnesty International
PO Box 1968
1000 BZ Amsterdam
Países Bajos
T (0031) (0)20-6264436
F (0031) (0)20-6240889
E amnesty@amnesty.nl
I www.amnesty.nl

Ilustraciones de portada:

Migrantes escoltados por la policía durante su marcha en la zona de Brezice (Slovenia), 2015. © Srdjan Zivulovic/Reuters;
Romaníes y policía durante una evicción forzada a Belgrad (Serbia), 2011. © Sanja Knezevic;
Miembro de la dirección de la mezquita Al Musinin en Haarlem (Países Bajos), frente a una ventana rota, 2007. © Joost van den Broek/Hollandse Hoogte;
Marcha del orgullo en Split (Croacia), 2013. © Amnesty International;
Policía arrestando a un migrante en la plaza de Tirso de Molina, Madrid (España), 2010. © Olmo Calvo/Fronteras Invisibles.

Ninguna parte de esta publicación podrá ser reproducida, almacenada en un sistema de recuperación ni transmitida de ninguna manera ni por ningún medio, sea electrónico, mecánico, por fotocopia, grabación o cualquier otro, sin el permiso previo de la editorial.



Índice

1. Introducción	5
2. Normas internacionales	7
3. Cuestiones generales sobre las relaciones entre la policía y los grupos minoritarios	11
3.1. Introducción	11
3.2. Identificación de prácticas policiales discriminatorias	12
3.3. Acercamiento	14
3.3.1. Iniciar el diálogo	14
3.3.2. Puntos de contacto designados	15
3.4. Formación y orientación	16
3.5. Diversidad en la policía	18
3.6. Conclusiones y recomendaciones	20
4. Problema concreto: Crímenes de odio	21
4.1. Introducción	21
4.2. El marco jurídico	22
4.3. Protección y prevención	23
4.4. Denunciar crímenes de odio	26
4.5. Identificación e investigación de los crímenes de odio	28
4.6. El trato a las víctimas	31
4.7. Formación	33
4.8. Conclusiones y recomendaciones	34
5. Problema concreto: Aplicación de criterios étnicos	35
5.1. Introducción	35
5.2. El marco jurídico	36
5.3. Establecimiento de criterios claros para los procedimientos de parada y registro	38
5.4. Seguimiento de las operaciones de parada de la policía	39
5.5. Aplicación de criterios basados en información de los servicios de inteligencia	42
5.6. Percepción durante las paradas de la policía	43
5.7. Formación	44
5.8. Conclusiones y recomendaciones	45
6. Problema concreto: Evitar y tratar conductas discriminatorias de la policía	47
6.1. Introducción	47
6.2. El marco jurídico	48
6.3. Evitar el uso excesivo de la fuerza	48
6.4. Otras formas de conducta indebida discriminatoria	51
6.5. Manejo de las denuncias de conducta indebida y discriminación	51
6.6. Formación	54
6.7. Conclusiones y recomendaciones	55
7. Observaciones y recomendaciones finales	57
8. Lecturas complementarias recomendadas	59

“[...] una buena actuación policial en las sociedades multiétnicas depende de la creación de una relación de confianza basada en una comunicación regular y una cooperación práctica entre la policía y las minorías. Este tipo de relación beneficia a todas las partes. Las minorías se benefician de una actuación policial que es más consciente de sus preocupaciones y responde más a sus demandas de protección personal y acceso a la justicia. La policía se beneficia de una mayor eficacia, ya que la buena comunicación y la cooperación son claves para una actuación policial eficaz en cualquier comunidad. El Estado se beneficia de la integración de las minorías y de la mayor eficacia de la actuación policial.”

Oficina del Alto Comisionado de la OSCE para las Minorías Nacionales, *Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies* (“Recomendaciones sobre la misión de la policía en sociedades multiétnicas”), 2006, p. 3.

“[...] es la confianza en la policía por parte de todos los segmentos de la sociedad lo que mejora la seguridad en general. La policía no puede trabajar eficazmente, ni siquiera para resolver problemas específicos de seguridad, sin la cooperación de todos los componentes de la sociedad, tanto mayorías como minorías.”

Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI), Recomendación nº 11 de política general, Lucha contra el racismo y la discriminación racial en la conducta policial (29 de junio de 2007), párr. 25.

Introducción

“Imagina que casi todos los días la policía te para en la calle y te pide los papeles, se enfada contigo, te insulta, te desprecia y no te respeta. Lo hacen cuando no tienes papeles, pero también si los tienes, por el color de tu piel.”¹

“No estábamos gritando ni nada de eso, sólo charlábamos. Dijimos que éramos amigos y que no pasaba nada. Un agente contestó: ‘No creo que sean amigos, ustedes son maricones’. Mi compañero le dijo que ésa no era la forma en que un funcionario público debía dirigirse a nosotros. El agente repitió: ‘Un maricón no va a decirme cómo tengo que dirigirme a la gente’.”²

“Los romaníes tenemos mucho miedo de la policía; yo suelo llevar al hospital a los niños para ver al médico y se asustan cuando ven a la policía en el camino.”³

“No investigarán la agresión que sufrí porque soy extranjero. Y no soy el único caso. Con otras personas han hecho lo mismo.”⁴

Estas declaraciones muestran sólo algunos aspectos de la problemática relación existente entre funcionarios encargados de hacer cumplir la ley⁵ y grupos minoritarios, que puede manifestarse en muy diversas formas de conducta discriminatoria de la policía.

En el presente documento, el término “grupo minoritario” hace referencia a cualquier grupo no dominante de una región o un país, no necesariamente minoritario en términos numéricos, y puede incluir, por ejemplo, comunidades étnicas, religiosas o lingüísticas, migrantes, personas refugiadas y solicitantes de asilo. En el documento se incluye también a otros grupos discriminados, especialmente el colectivo de lesbianas, gays, bisexuales, personas transgénero e intersexuales (LGBTI), al que Amnistía Internacional no describiría como “minoría”. Por consiguiente, el término “grupo minoritario” no se utiliza en términos jurídicos: el documento se ocupa de la situación de hecho de ciertos grupos en una sociedad donde pueden estar expuestos a cualquier forma de discriminación, ejercida tanto por particulares como por funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, y abarca una gama de grupos más amplia que la que engloba el concepto de “minoría”, que según la definición de las normas internacionales incluye las minorías étnicas, religiosas, lingüísticas y nacionales.⁶

La policía tiene el deber de proteger a la población contra el delito, incluidos los delitos motivados por la discriminación. Además, tiene la obligación de no cometer ella misma actos de discriminación cuando lleva a cabo su labor de aplicación de la ley. Sin embargo, en muchos casos los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no cumplen ninguna de estas dos obligaciones: en ocasiones actúan como infractores, discriminando activamente –por ejemplo mediante la aplicación de criterios étnicos⁷, el acoso

- 1 Véase Amnistía Internacional, *Parad el racismo, no a las personas. Perfiles raciales y control de la inmigración en España* (2011), EUR 41/011/2011, p.10.
- 2 Véase Amnistía Internacional, *Targeted by hate, forgotten by law: Lack of a coherent response to hate crimes in Poland* (2015), EUR 37/2147/2015, p. 36.
- 3 Véase Amnistía Internacional, “We ask for Justice”: *Europe’s failure to protect Roma from Racist Violence* (2014), EUR 01/007/2014, p. 18.
- 4 Véase Amnistía Internacional, *Missing the Point: Lack of adequate investigation of hate crimes in Bulgaria* (EUR 15/001/2015), p. 5.
- 5 Por “funcionario encargado de hacer cumplir la ley” se entiende cualquier agente de las fuerzas de seguridad, incluido el ejército, que tenga competencias policiales, especialmente las facultades de arresto y detención. Para agilizar la lectura, en este documento a veces se emplea el término “policía”, pero en un sentido amplio que incluye en general el personal encargado de hacer cumplir la ley que tiene competencias policiales.
- 6 Véase, por ejemplo, la Declaración de la ONU sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, aprobada por la Asamblea General en su Resolución 47/135 (1992).
- 7 Véase la definición de aplicación de criterios étnicos en el apartado 5.1.

o el empleo de fuerza excesiva contra ciertos grupos–, no protegen eficazmente a la población frente a delitos motivados por la discriminación (“crímenes de odio”),⁸ o no investigan tales delitos.

Amnistía Internacional informa regularmente sobre estos problemas y deficiencias en varios países. En el caso de España, por ejemplo, la organización ha denunciado cómo la policía para con frecuencia –en ocasiones varias veces al día– a personas pertenecientes a minorías étnicas, dando por supuesto que son migrantes en situación irregular.⁹ En Francia, se ha informado de que la policía acosa con frecuencia a los romaníes que viven en asentamientos precarios, deteniéndolos arbitrariamente, confiscando sus objetos personales o destruyendo sus bienes.¹⁰ Se ha señalado una respuesta inadecuada a los crímenes de odio, por ejemplo en Bulgaria, donde la policía a menudo tramita los incidentes como vandalismo, sin tener en cuenta su motivación discriminatoria, o no los investiga en absoluto.¹¹

Cualquier conducta de este tipo tiene consecuencias negativas. Si se trata de una situación concreta, conduce a una violación de los derechos humanos de la persona o personas afectadas. A escala más amplia, provoca pérdida de confianza de los grupos minoritarios en la policía y fomenta un clima de desconfianza mutua e incluso de hostilidad, que puede realimentarse. Sin embargo, hay soluciones y formas de resolver estos problemas, y de hecho en numerosos países y contextos pueden encontrarse buenas prácticas para mejorar las relaciones entre la policía y los grupos minoritarios.

En este documento de reflexión se examinarán varios países Europeos para exponer y analizar algunos de los problemas más comunes y presentar posibles soluciones y ejemplos de buenas prácticas sobre la manera de superarlos. Así, el apartado 2 del documento describe brevemente el marco que establece el derecho internacional de los derechos humanos sobre no discriminación. El apartado 3 plantea ciertas consideraciones generales sobre la relación entre policía y grupos minoritarios atendiendo a la identificación de los problemas que puedan existir en esta relación, a la creación de contactos y comunicación con estos grupos y también a la necesidad de que la policía sea representativa de la sociedad a la que se supone que sirve. Los apartados 4 a 6 se centran con más detalle en asuntos concretos que son motivos de preocupación comunes en la interacción entre policía y grupos minoritarios, concretamente en los crímenes de odio, la aplicación de criterios étnicos y la evitación y resolución de las conductas indebidas de la policía. El apartado 7 expone algunas observaciones finales sobre el tema.

Los aspectos que se analizan son ejemplos de la forma en que puede manifestarse una relación problemática entre la policía y los grupos minoritarios, y no pretenden ser una lista exhaustiva de los problemas y situaciones posibles. Además, los ejemplos de países que se han empleado, tanto los positivos como los negativos, ilustran aspectos y prácticas concretos y no deben entenderse como un juicio sobre la relación general entre la policía y los grupos minoritarios en el país en cuestión.

8 Véase la definición de crímenes de odio en el apartado 4.1.

9 Amnistía Internacional, *Parad el racismo, no a las personas. Perfiles raciales y control de la inmigración en España* (2011), EUR 41/011/2011.

10 Amnistía Internacional, *“We ask for Justice”: Europe’s failure to protect Roma from Racist Violence* (2014), EUR 01/007/2014.

11 Amnistía Internacional, *Missing the Point: Lack of adequate investigation of hate crimes in Bulgaria* (2015) (EUR 15/001/2015).

Normas internacionales

Todas las personas tienen derecho a no sufrir discriminación. Este principio, consagrado en varios instrumentos de derechos humanos, no sólo obliga al Estado a abstenerse de llevar a cabo actos de discriminación, sino también a proteger a las personas contra la discriminación y a garantizar la investigación efectiva y exhaustiva de las denuncias de discriminación y el derecho de las víctimas a un recurso efectivo.

El **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)**, por ejemplo, obliga a los Estados a garantizar el mismo reconocimiento de los derechos otorgados por el Pacto a todas las personas, y establece que:

“Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.”¹²

El Comité de Derechos Humanos define la discriminación, con arreglo al Pacto, como “[...] toda distinción, exclusión, restricción o preferencia[...]”, basada en cualquiera de los motivos indicados, “[...] que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas.”¹³

La policía, como representante del Estado, está obligada por tanto a actuar de forma no discriminatoria. Además, el derecho a no sufrir discriminación está muy vinculado a otros derechos humanos que habitualmente están en juego en el marco de la labor policial, como el derecho a la vida, el derecho a no sufrir tortura ni otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes,¹⁴ el derecho a la libertad y la seguridad de la persona y el derecho a la libertad de reunión pacífica. Los Estados tienen la obligación positiva de proteger a los individuos de las violaciones de los derechos consagrados en el Pacto, no sólo en lo que respecta a los actos cometidos por los agentes del Estado, sino también a los cometidos por particulares.¹⁵ Además, el Pacto garantiza a cualquier persona cuyos derechos han sido violados el derecho a un recurso efectivo, que incluye la obligación de los Estados a investigar las denuncias de violación.¹⁶

La **Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial** insta a los Estados Parte a “[...] no incurrir en ningún acto o práctica de discriminación racial contra personas, grupos de personas o instituciones y velar por que todas las autoridades e instituciones públicas, nacionales y locales, actúen en conformidad con esta obligación [...]”.¹⁷ Además, obliga a los estados a garantizar a todas las personas [...] el derecho a la seguridad personal y a la protección del Estado contra todo acto contra la integridad personal cometido por funcionarios públicos o por cualquier individuo,

12 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 26. El Comité de Derechos Humanos de la ONU señaló en varias comunicaciones que la orientación sexual está incluido en los motivos de discriminación indicados en el PIDCP. Véase por ejemplo *Toonen v. Australia*, donde el Comité concluye que la orientación sexual está incluida en la referencia al “sexo” (Comunicación N° 488/1992, Doc. ONU CCPR/C/50/D/488/1992 (1994)).

13 Comité de Derechos Humanos, Observación general n° 18, Doc. ONU HRI/GEN/1/Rev.1 en 26 (1994), art. 7.

14 Según la Comisión Europea de Derechos Humanos, la discriminación basada en la raza puede de por sí constituir en ciertas circunstancias trato degradante (véase caso *East African Asians v. the United Kingdom*, Informe del artículo 31, adoptado por la comisión el 14 de diciembre de 1973, párr. 207, en <https://lovdata.no/static/EMDN/emd-1970-004403.pdf>).

15 Comité de Derechos Humanos, Observación general 31, Doc. ONU CCPR/C/21/Rev.1/Add.13 (2004), párr. 8.

16 *Ibid.*, párr. 15.

17 17 Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, Asamblea General, Resolución 2106 (XX) (1965), art. 2a.

grupo o institución”.¹⁸ La Convención indica a los Estados Partes que garanticen remedios efectivos y la reparación adecuada de cualquier perjuicio sufrido a consecuencia de la discriminación racial.¹⁹ Este derecho a un recurso efectivo a su vez también impone a las autoridades públicas el deber de investigar exhaustivamente el posible carácter racista de las agresiones.²⁰

En la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanas o Degradantes la discriminación es uno de los elementos constitutivos de la definición de tortura y el uso discriminatorio de la violencia o el maltrato mental o físico es un factor importante para determinar si un acto constituye tortura. La Convención obliga expresamente a los Estados Partes a abrir sin demora una investigación imparcial cuando existan motivos razonables para creer que ha tenido lugar un acto de tortura o si una persona denuncia haber sido sometida a tortura.²¹ En concreto sobre los grupos minoritarios, el Comité contra la Tortura ha señalado expresamente que “[...]la protección de ciertas personas o poblaciones minoritarias o marginadas que corren mayor peligro de ser torturadas forma parte de la obligación de impedir la tortura y los malos tratos [...]”.²²

En el ámbito europeo, el artículo 14 del **Convenio Europeo de Derechos Humanos** establece que el goce de los derechos contenidos en él “[...] ha de ser asegurado sin distinción alguna, especialmente por razones de sexo, raza, color, lengua, religión, opiniones políticas u otras, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, fortuna, nacimiento o cualquier otra situación”.²³ El Protocolo 12 al Convenio establece la prohibición general de la discriminación, que va más allá de los derechos del Convenio y se aplica a cualquier derecho garantizado por el derecho (nacional).²⁴ El protocolo establece, además, que nadie podrá ser objeto de discriminación por parte de una autoridad pública, especialmente por las razones mencionadas.²⁵ De forma similar, la **Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea** prohíbe la discriminación “[...] por razón de sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual.”²⁶

La prohibición de la discriminación impone también al Estado la obligación positiva de proteger a las personas de actos delictivos cometidos por motivos discriminatorios por agentes no estatales. En *Identoba and Others v. Georgia*, por ejemplo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos falló que “[...] las autoridades encargadas de la aplicación de la ley tenían la obligación positiva ineludible de proteger a los participantes [...]” en una marcha LGBTI debido a las actitudes negativas conocidas de algunos ámbitos de la sociedad y a las advertencias previas de los organizadores sobre probables abusos.²⁷ En

18 *Ibid.*, art. 5b.

19 *Ibid.*, art. 6.

20 Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Comunicación Nº 46/2009, Doc. ONU CERD/C/80/D/46/2009 (2012), párrs. 7.4, 7.5.

21 Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, Asamblea General, Resolución 39/46 (1984), arts. 12, 13.

22 Comité contra la Tortura, Observación General Núm. 2: Aplicación del artículo 2 por los Estados Partes, Doc. ONU CAT/C/GC/2/CRP. 1/ Rev.4 (2007), párr. 21.

23 En su jurisprudencia, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos confirmó que la orientación sexual y la identidad de género están incluidas en la lista de razones. Véanse por ejemplo *Asunto Salgueiro da Silva Mouta c. Portugal*, Demanda nº 33290/96, Sentencia, 21 de diciembre de 1999 (Final 21 de marzo de 2000); *Asunto P.V. c. España*, Demanda nº 35159/09, Sentencia, 30 de noviembre de 2010 (Final 11 de abril de 2011).

24 Convenio Europeo de Derechos Humanos, art. 1.1.

25 *Ibid.*, art. 2.1.

26 Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, 2012/C 326/02 (2012), art. 21.

27 Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Asunto Identoba and Others v. Georgia*, Demanda nº 73235/12, Sentencia, 12 de mayo de 2015 (Final 12/08/2015).

Nachova and Others v. Bulgaria, el Tribunal señaló, además, que los Estados tienen la obligación adicional de investigar los posibles motivos racistas subyacentes a los actos de violencia, especialmente en casos de muerte a manos de agentes estatales,²⁸ y que no hacerlo constituye una violación de la prohibición de discriminación del Convenio. En jurisprudencia posterior, el Tribunal confirmó que esta obligación de investigar posibles motivaciones racistas se aplica igualmente a actos de violencia cometidos por particulares.²⁹

Resumiendo, además de tener la obligación de abstenerse de cometer cualquier acto discriminatorio, la policía tiene la obligación positiva de proteger a las personas de delitos motivados por la discriminación, combatir tales delitos y, cuando se cometen, investigar sus posibles motivos discriminatorios. Estas obligaciones deben regir todas las acciones de la policía y ser tomadas debidamente en cuenta cuando se trata de miembros de grupos que sufren discriminación.

28 Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Asunto Nachova and Others v. Bulgaria, Demandas nº 43577/98 y 43579/98, Sentencia, 6 de julio de 2005, párr. 160 (Sentencia de la Sala).

29 Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Asunto Šečić v. Croatia, Demanda nº 40116/02, Sentencia, 31 de mayo de 2007 (Final 31/08/2007).

Cuestiones generales sobre las relaciones entre la policía y los grupos minoritarios

3.1. Introducción

La conducta discriminatoria de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley puede obedecer a diversos factores. En algunos casos, la falta de legislación o procedimientos adecuados sin duda tiene que ver con la forma en que la policía interactúa con miembros de grupos minoritarios. Sin embargo, tales lagunas jurídicas o procedimentales no pueden justificar una conducta discriminatoria, y a menudo no son la (única) razón para que la policía actúe de una forma determinada. En muchos casos, las acciones discriminatorias se deben a una actitud estereotipada o a una falta de conocimientos sobre cómo interactuar con ciertos grupos, especialmente en lo que se refiere a las diferencias culturales o lingüísticas, el desconocimiento de sus necesidades o conductas o ambas cosas. La causa podría ser también una percepción errónea de ciertos grupos como amenazas, basada en prejuicios o experiencias personales, que conlleva una respuesta irreflexiva. Con frecuencia tales actitudes prejuiciosas no son exclusivas de determinados agentes, sino al parecer compartidas por gran número de ellos, en ocasiones incluso por la mayoría.



Deportación de romaniés desde Francia, 2010 © Philippe Huguen/AFP/Getty Images

Es posible que la sociedad acepte cierto comportamiento discriminatorio de la policía, o incluso que lo espere, al coincidir éste con las opiniones y actitudes imperantes. Dado que los agentes de policía forman parte de la sociedad a la que sirven, es probable que sus actitudes y estereotipos reflejen las opiniones de la sociedad en general. Al mismo tiempo, existe el peligro de que las prácticas discriminatorias de la policía den legitimidad al racismo y la discriminación a ojos del público en general.

Por ejemplo, cuando autores de atentados terroristas afirman actuar en nombre del Islam, esto puede generar (y a veces lo hace) una islamofobia creciente en la sociedad, por un lado, y una actuación de la policía cada vez más centrada en las personas musulmanas al realizar tareas de vigilancia, parada y registro y otras actividades como medida para combatir el terrorismo, por otro (y es posible que ambas tendencias se refuercen mutuamente).

Según el país y la sociedad, la magnitud de las distintas formas de discriminación, prácticas y grupos afectados puede variar, o al menos la percepción y la visibilidad del problema. En todo caso, la discriminación puede tener un efecto dañino en la relación entre la policía y los grupos minoritarios, cuyas consecuencias podrían ser un aumento de las tensiones durante las reuniones entre la policía y el público, lo cual podría conducir a un agravamiento innecesario de las situaciones, dificultando el trabajo de la policía o incluso generando conductas indebidas de los agentes. Además, es posible que los miembros de los grupos minoritarios víctimas de delitos perpetrados por agentes encargados de hacer cumplir la ley u otros no acudan a la policía a denunciar su caso. Esto no sólo fomenta la impunidad, sino que obstaculiza el cumplimiento de su deber de luchar contra el delito, para lo cual la institución policial depende de la cooperación de todos los sectores de la sociedad, incluidos los grupos minoritarios. La policía también corre el riesgo de perder el apoyo y la cooperación de miembros de grupos minoritarios, o incluso del grupo entero, lo cual afectará a su capacidad para desempeñar su labor con eficacia. Por consiguiente, es crucial que la policía identifique y aborde los problemas existentes y trabaje activamente en mejorar su relación con los grupos minoritarios.

3.2. Identificación de prácticas policiales discriminatorias

Para abordar la conducta policial discriminatoria de una manera eficaz y desarrollar medidas dirigidas específicamente a solucionar el problema, en primer lugar es necesario identificar de qué problema hablamos. En muchos casos, sin embargo, no hay datos exhaustivos de prácticas policiales discriminatorias. Hay varias razones para esta carencia, probablemente consecuencia de la combinación de diferentes factores, como falta de procedimientos para registrar los incidentes, negación por parte de la policía a admitir ciertas prácticas y ausencia de sistemas de recogida de datos estadísticos. Además, como veremos con más detalle en los siguientes apartados, generalmente los incidentes no se denuncian, ya que los miembros de los grupos minoritarios suelen ser reacios a acercarse a la policía o a denunciar la conducta policial. Por tanto, los datos disponibles sólo pueden considerarse la punta del iceberg. Esto puede dificultar la comprensión del alcance de los problemas existentes, y ser utilizado por la policía para argumentar que no hay problemas de discriminación, o que se limitan a incidentes aislados.



Policía y miembros de la comunidad romanié en Francia, 2010. © Philippe Huguen/AFP/Getty Images

Aunque deben hacerse esfuerzos para recopilar datos exhaustivos, sin embargo no debe considerarse necesario basarse únicamente en estadísticas al evaluar los problemas existentes entre la policía y los grupos minoritarios. La percepción generalizada entre ciertos grupos de que la policía los discrimina debe ser suficiente para darnos cuenta de que es preciso actuar. La policía debe entender que este tipo de percepciones, puedan o no demostrarse cuantitativamente, deterioran mucho su relación con los grupos minoritarios y no harán más que aumentar la desconfianza que tal vez ya exista. Esto, a su vez, tendrá un efecto negativo en su capacidad para realizar su trabajo cotidiano, haciéndolo más difícil y menos eficaz. Por este motivo, la policía debe darse cuenta de que le conviene combatir estas percepciones.

Recopilando denuncias e informes, las organizaciones de la sociedad civil pueden contribuir mucho a que la policía se dé cuenta de patrones discriminatorios de su conducta o delitos motivados por la discriminación. Esto también llamará la atención de la policía sobre denuncias hechas por personas que son reacias a acercarse directamente a ella. Aunque las denuncias de discriminación no se presenten a la policía para que las investigue, es útil recopilarlas para conseguir una visión general y comprender los problemas en cuestión. La Sección Portuguesa de Amnistía Internacional, por ejemplo, recoge informes de violaciones de derechos humanos a manos de agentes estatales y de abusos contra los derechos humanos cometidos por particulares, que pueden presentarse mediante un formulario de su sitio web. Las denuncias recogidas por esta vía se han utilizado, por ejemplo, para facilitar a la policía portuguesa información sobre cantidades y tipos de crímenes de odio cometidos, a fin de que adopte medidas preventivas.³⁰

La sociedad civil también puede desempeñar un importante papel concienciando a la opinión pública y a la policía sobre los problemas del momento, y contribuir a que estos asuntos figuren en la agenda de la policía y en el debate público.

En 2014, la Sección Neerlandesa de Amnistía Internacional, por ejemplo, organizó dos eventos regionales en Países Bajos y uno nacional en el marco de la iniciativa Control Alt Delete³¹ sobre el tema de la aplicación de perfiles étnicos, a los que asistieron unas 500 personas en total, entre ellas representantes de la policía, profesionales y público en general.

Además de identificar los patrones y problemas discriminatorios concretos que experimentan los grupos minoritarios en su interacción con determinados agentes, es importante observar también la posible existencia de racismo institucional dentro de la institución policial en general. El racismo institucional se ha descrito como:

“[e]l fracaso colectivo de una organización a la hora de ofrecer un servicio adecuado y profesional a la gente debido a su color, su cultura o su origen étnico. Puede verse o detectarse en procesos, actitudes y conductas que constituyen discriminación a través de prejuicios involuntarios, ignorancia, desconsideración y aplicación de estereotipos racistas que perjudican a personas de minorías étnicas.”³²

30 Véase el formulario online en http://www.amnistia-internacional.pt/index.php?option=com_content&view=article&id=16&Itemid=21.

31 Control Alt Delete es una iniciativa creada por dos organizaciones, Blikopeners y IZI Solutions, para acabar con la aplicación de perfiles étnicos y el uso excesivo de la fuerza por parte de la policía; <http://www.controlealtdelete.nl/>.

32 The Stephen Lawrence Inquiry, Cm 4262-I (1999), párr. 6.34. La Stephen Lawrence Inquiry fue una investigación pública encargada por el ministro del Interior que estudió la investigación de la Policía Metropolitana sobre el asesinato racista del ciudadano británico de raza negra Stephen Lawrence el 22 de abril de 1993. Este estudio concluyó que en la investigación se habían dado deficiencias debido a la combinación de incompetencia profesional, racismo institucional y falta de liderazgo.

El racismo institucional, por tanto, va más allá de los estereotipos individuales, e indica una cultura policial que tolera o incluso contribuye al racismo. Se puede manifestar de formas diversas: bromas, tolerancia de lenguaje o conductas racistas hacia compañeros pertenecientes a grupos minoritarios y tolerancia de los jefes a conductas discriminatorias de los agentes, dirigidas tanto a los compañeros como al público en general. Los jefes también pueden fomentar esta conducta de forma tácita o explícita, e incluso mostrar ellos mismos conductas racistas que transmiten el mensaje de que es aceptable. Como quedó de manifiesto, por ejemplo, en un informe sobre Austria de Amnistía Internacional de 2009, uno de los indicadores más destacados del racismo institucional dentro del sistema austríaco de aplicación de la ley fue la reiterada falta de respuesta adecuada a casos demostrados de conducta policial racista, incluso casos en que los miembros de minorías étnicas habían sido víctimas de graves delitos, incluida tortura, perpetrados por agentes.³³

Si hay señales de racismo institucional, cualquier enfoque para contrarrestar prácticas policiales discriminatorias no debe limitarse a combatir los estereotipos de agentes concretos, sino ir más allá y abordar los problemas de la cultura y la estructura institucional, mucho mayores.

3.3. Acercamiento

3.3.1. Iniciar el diálogo

La policía debe tener contacto de forma activa y regular con representantes de grupos minoritarios. Al no haber datos exhaustivos sobre problemas de discriminación y en vista de que se denuncian menos casos de los que se producen, la creación de canales de comunicación con los distintos grupos de la sociedad puede proporcionar a la policía una buena comprensión de los problemas existentes y permitirle conocer experiencias de la gente con la policía que de otra manera no se tendrían en cuenta. Además, los representantes de grupos minoritarios pueden realizar valiosas aportaciones sobre la forma de abordar asuntos potencialmente conflictivos. La policía, por su parte, también tiene la oportunidad de explicar su punto de vista y las razones de ciertas medidas y prácticas que tal vez se perciben como discriminatorias. Así se establece un diálogo constructivo que puede fomentar una mejor comprensión entre las partes implicadas y contribuir a mejorar su relación.

En diversas ciudades de Suiza, la policía participa regularmente en mesas redondas con organizaciones y representantes de comunidades minoritarias para debatir problemas de actuación policial desde múltiples perspectivas, a fin de que la policía comprenda cómo se sienten las personas cuando interactúan con ellas y que los miembros de los grupos minoritarios conozcan el motivo por el que se llevan a cabo ciertas actuaciones policiales, como paradas y registros.

En Fuenlabrada (España), la policía local creó en 2009 una Comisión Intercultural de Seguridad Ciudadana para que sirviera de vía permanente de comunicación entre ella y los representantes de las comunidades musulmana, china y guineana. Si bien la necesidad de esta Comisión surgió de un proyecto sobre discriminación en operaciones de parada y registro, ahora se utiliza como plataforma de debate sobre todo tipo de problemas que surgen entre la policía y los grupos minoritarios. Por ejemplo, se identificó que los conflictos con los policías encargados de vigilar el cumplimiento de las normas de tráfico eran uno de los principales problemas de los migrantes, y esto condujo a realizar una campaña de seguridad vial para que los distintos grupos de migrantes se familiarizaran con las normas de conducción españolas.³⁴

33 Amnistía Internacional, *Victim or Suspect – A Question of Colour: Racial discrimination in the Austrian justice system*, EUR 13/002/2009, 2009.

34 Ayuntamiento de Fuenlabrada, *La gestión de la sociedad diversa por la Policía de Fuenlabrada* (sin fecha), disponible en <http://www.fepsu.es/file/FUENLABRADA.pdf>.

En la ciudad neerlandesa de Gouda se puso en práctica en 2011 el denominado “Second Wave Project” (Proyecto Segunda Ola), cuya metodología ya se había demostrado que funcionaba en Londres. El proyecto consistió en una serie de diez talleres mensuales a los que asistieron agentes de policía y hombres jóvenes de origen marroquí-neerlandés, un grupo que suele tener contacto frecuente con los agentes. A través de juegos, debates y actividades dramatizadas, como grupos de intercambio de papeles, el taller tenía como objetivo fomentar el diálogo y la comprensión mutua para mejorar las percepciones e interacciones entre la policía y la juventud. El feedback de los participantes (tanto agentes como jóvenes) fue positivo, así que el proyecto se repitió en 2013.³⁵

3.3.2. Puntos de contacto designados

Otra forma de crear relaciones sostenibles y confianza con los grupos minoritarios es designar personal especializado que sirva como punto de contacto para los miembros del grupo en caso de surgir cualquier problema. Los agentes asignados a comunidades concretas deben recibir formación para comprender la cultura y las costumbres de las personas a quienes sirven y adquirir conocimientos que les permitan comunicarse e interactuar con las personas de estas comunidades. Además, tener personal dedicado a comunidades concretas en lugar de cambiar constantemente a los agentes responsables contribuirá a crear una relación de confianza mutua. Varios países han adoptado un enfoque de este tipo para trabajar con las comunidades romaníes.

La policía eslovaca tiene “agentes especialistas” para trabajar en comunidades romaníes a menudo segregadas y marginadas. La primera vez que se designaron agentes especialistas fue en un proyecto piloto de 2006, tras una encuesta entre romaníes que confirmó la demanda de tal función. Los agentes especialistas de la policía, por entonces 18, recibieron formación específica para comprender mejor a los romaníes y adquirir habilidades de comunicación y resolución de problemas. Entre otras responsabilidades debían participar en investigaciones de delitos perpetrados en la comunidad designada a ellos, participar en el interrogatorio de sospechosos romaníes, resolver problemas dentro de esa comunidad y asesorar y ayudar jurídicamente en áreas problemáticas de la vida de los romaníes. Dada la reacción positiva, el número de especialistas se fue incrementando en los años siguientes hasta llegar a 230.³⁶

La policía de Suffolk (Reino Unido) designa un “Agente Clave del Equipo de Seguridad Vecinal” a cada ubicación autorizada para nómadas y romaníes, como dispone el procedimiento de interacción con nómadas y romaníes (“Gypsy³⁷ and Traveller Engagement Procedure”). Las responsabilidades del Agente Clave son, entre otras:

- “Garantizar que se trata a gitanos y nómadas, tanto cuando son víctimas como cuando son sospechosos, como miembros de la comunidad local, y de forma que refuerce su confianza en la policía.
- Fomentar el diálogo y la interacción positiva con romaníes y nómadas interactuando eficazmente con jefes y miembros de todas las comunidades. [...]
- Promover activamente un mejor conocimiento de la opinión pública de romaníes y nómadas y tomar medidas para combatir los estereotipos en los medios de comunicación y en la percepción del público a fin de fomentar buenas relaciones entre las razas. [...]
- Cambiar la situación mediante interacciones positivas para fomentar que se denuncien delitos, sobre todo crímenes de odio [...].”³⁸

35 My City Real World, “Second Wave” Youth Police Workshops, Gouda: The Strength Lies in the Meeting (2012), informe disponible en <http://mycityrealworld.org/wp-content/uploads/2013/02/Gouda-Report-ENGLISH.pdf>.

36 Ministerio del Interior de Eslovaquia (Ministry of Interior of the Slovak Republic), Presidium of the Police Force, Public Order Department, The Project of the Police Specialists for the Work with Communities (2009), disponible en www.minv.sk/?praca-s-komunitami&subor=27977.

37 Internacionalmente, muchos romaníes consideran peyorativo el término “Gypsy” (“gitano”), pero, sobre todo en Reino Unido, muchos lo utilizan para referirse a sí mismos, lo cual explicaría el uso de este término en los documentos británicos citados.

38 Suffolk Constabulary Policies & Procedures, “Gypsy and Traveller Engagement Procedure” (2009), art. 3.2.

El procedimiento incluye también una guía sobre costumbres de romaníes y nómadas (“Guide to Gypsy and Traveller Customs”), que consiste en una lista de consideraciones que los agentes de policía deben tener en cuenta al interactuar con miembros de estas comunidades. Debe subrayarse que todas estas directrices deben elaborarse con la plena y eficaz participación de representantes de la comunidad.



Romaníes y policía durante una evicción forzada a Belgrad (Serbia), 2011. © Sanja Knezevic

3.4. Formación y orientación

Todos los agentes que puedan entrar en contacto con grupos minoritarios deben tener una comprensión básica de las costumbres y las necesidades de dichos grupos para evitar problemas o tensiones innecesarias fruto de malentendidos.

Por ejemplo, la orientación que ofrece Finlandia sobre la interacción entre la policía y los romaníes va dirigida a agentes y miembros de las comunidades romaníes, sensibilizando sobre sus costumbres y su cultura para que la policía tenga una guía práctica y explicando el papel de la policía y sus derechos y deberes a los romaníes.³⁹ En Reino Unido, la Agencia Nacional para la Mejora del Servicio de Policía publicó la guía “Working with faith communities” (El trabajo con comunidades religiosas) para la policía de barrio. El objetivo de esta guía es ayudar a la policía a identificar las necesidades concretas de las comunidades religiosas, incluidas las minoritarias, y contribuir a un trabajo más cercano con las comunidades a nivel local.⁴⁰

Lo ideal es que la formación recibida por los agentes les lleve a reflexionar sobre sus propios prejuicios y estereotipos, tanto conscientes como inconscientes, que pueden influir en su conducta. Sin embargo, debe prestarse atención a que no tengan la sensación de que se les acusa de racismo o discriminación, pues esto podría provocar una respuesta defensiva y por tanto contraproducente. Más bien debe hacerse hincapié en las ventajas que puede suponer para su trabajo diario la mejora de su relación con grupos que sufren discriminación.

39 OSCE, Police and Roma and Sinti: Good Practices in Building Trust and Understanding (“Policía y romaníes y sintis: buenas prácticas para instaurar la confianza y el entendimiento”), 2010; Romanin ja poliisin kohdatessa, disponible en http://www.oph.fi/download/46738_romanin_ja_poliisin_kohdatessa.pdf.

40 Agencia Nacional para la Mejora del Servicio de Policía (National Policing Improvement Agency), Working with faith communities: A guide for neighbourhood policing teams and partners (2015), disponible en <http://www.bedfordshire.police.uk/pdf/Annex%20B%202010-01123.pdf>.

En Basilea (Suiza), la policía, en cooperación con la Universidad de Basilea, inició un proyecto sobre “Policía y migración de África Occidental” para formar a la policía sobre la situación en los países de África Occidental y sobre las experiencias que habían sufrido las personas originarias de la región. La asistencia al curso fue obligatoria para todo el personal policial, incluido el administrativo, y su impacto sobre las actitudes de la policía fue muy grande.⁴¹

Además, en el diseño y la impartición de los cursos de formación deberían participar miembros de los grupos minoritarios reconocidos por la comunidad. Esto fomentará la comprensión mutua y el aprendizaje de primera mano sobre las preocupaciones existentes o los asuntos problemáticos. Implicar a los miembros de grupos minoritarios en la formación permitirá a los agentes entender las expectativas y necesidades concretas de ciertos grupos y familiarizarse con los problemas que experimentan. Además, puede servir para señalar el tipo de conductas que los miembros de los grupos minoritarios podrían percibir como discriminatorias, y los agentes tal vez no.

Desde 2003, la policía eslovena ha aplicado un programa de formación de dos días sobre actuación policial en una comunidad multiétnica. El primer día, los agentes reflexionan sobre los estereotipos acerca de los romaníes y reciben una charla en la que se analizan las normas internacionales y nacionales sobre minorías. También se les enseñan algunas técnicas (no violentas) de resolución de conflictos. El segundo día participan en la formación dirigidos por romaníes, que enseñan a los agentes nociones básicas del romaní coloquial y hablan sobre las costumbres romaníes; a su vez, los agentes explican las facultades que tienen por ley, lo que debe esperar la gente de su interacción con la policía y cómo conseguir ayuda en caso necesario. Una evaluación realizada en 2013 halló que, más allá de las destrezas concretas adquiridas durante la formación, el programa contribuía a crear relaciones entre la policía y las comunidades romaníes, aumentando la confianza y haciendo que los romaníes se sintieran más cómodos con la policía y percibieran las interacciones como justas y respetuosas. Algunos de los dirigentes romaníes que participaron en el programa se implicaron, además, en actividades de mediación con la policía en respuesta a diversas tensiones existentes en la comunidad, desde disputas sobre la vivienda a rivalidades internas.⁴²

Las asociaciones policiales que representan a los grupos minoritarios pueden contribuir a las iniciativas de impartir formación a los agentes.

En Irlanda, por ejemplo, G-Force, un “grupo de recursos para empleados LGBT” de la policía,⁴³ ha impartido formación a agentes y sargentos en numerosos distritos policiales con su curso “Apoyo a las comunidades LGBT: Guía para la policía”, que, con un enfoque de situaciones prácticas, presenta diferentes casos, examina la legislación aplicable y plantea preguntas para la reflexión. La guía abarca varios temas, como los crímenes de odio, la identificación de género, la violencia intrafamiliar, la actuación policial en lugares públicos donde se realizan actividades sexuales y la condición de LGBTI en el cuerpo de policía.⁴⁴

-
- 41 Kanton Basel-Stadt, 172. Verwaltungsbericht des Regierungsrates an den Grossen Rat des Kantons Basel-Stadt (2006), pp. 256, 266.
- 42 Lobnikar, B., Policing the Roma Communities in Slovenia - Elements for a European Model? CEPOL - European Police College (2013), <https://www.cepola.europa.eu/sites/default/files/14-roma-slovenia.pdf>; Strobl, S., Police-Roma Cooperation in Slovenia: Effects of a Multi-Cultural Training Program (2013), <https://www.irex.org/sites/default/files/Strobl%202012-2013%20STG%20Scholar%20Research%20Brief-Final.pdf>.
- 43 Sitio web de G-Force, <http://www.g-force.ie>
- 44 Vasquez del Aguila, Ernesto and Franey, Paul, Supporting LGBT Communities: Police ToolKit, publicado por UCD School of Social Justice, G-Force, y The European Gay Police Association (2013), <http://www.glen.ie/stop-lgbt-hate-crime.aspx?contentid=27547>.

3.5. Diversidad en la policía

La composición de un cuerpo de policía debe reflejar la diversidad de la sociedad a la que sirve. En una escala más amplia, emplear a personas pertenecientes a minorías fomentará la integración y ofrecerá igualdad de oportunidades en el empleo y una participación activa en la vida pública. Que haya agentes pertenecientes a minorías tiene también otras ventajas para la labor cotidiana de la policía, como por ejemplo conocer desde dentro la mejor forma de interactuar con las distintas comunidades, y además aporta habilidades importantes, como el idioma y la comunicación, así como la comprensión de la cultura. Todo esto debería ayudar a la policía a crear y mejorar las relaciones con las diversas comunidades.

La República Checa, por ejemplo, utiliza auxiliares de policía romaníes en muchas áreas para ayudar a resolver problemas locales. Si bien estos auxiliares no tienen muchas atribuciones, se considera que contribuyen a mejorar la comunicación en las calles y funcionan como vínculo entre los romaníes y la policía.⁴⁵

Para que tal enfoque resulte eficaz y sostenible, debe haber una cultura policial que admita de buen grado la incorporación de personas de grupos minoritarios, y se debe garantizar que éstos estén representados en todos los niveles del cuerpo de policía, no sólo en los rangos más bajos, y con las mismas oportunidades que cualquier otro agente. De lo contrario, estos agentes podrían desmotivarse y dejar la policía. Además, tener agentes representativos también en los rangos superiores garantizará que los conocimientos específicos de la comunidad puedan integrarse en las etapas de planificación y desarrollo de normativas y procedimientos.

La policía debe tratar de fomentar activamente que miembros de grupos minoritarios soliciten su entrada en el cuerpo, por ejemplo a través de iniciativas para aumentar la información en las comunidades minoritarias sobre oportunidades de empleo en la institución policial.

Sin embargo, es posible que los miembros de comunidades desfavorecidas no siempre puedan cumplir los criterios exigidos por falta de acceso a la educación. No obstante, como señaló el Alto Comisionado de la OSCE para las Minorías Nacionales, los criterios de selección no deben rebajarse para que lo consigan, sino que la policía debe introducir medidas especiales para compensar la posible falta de cualificación educativa de las personas aspirantes y ayudarlas a alcanzar el nivel exigido.⁴⁶

En la República Checa, por ejemplo, el Ministerio del Interior lanzó el proyecto “Policía para todos” en 2008/2009 para permitir a los miembros de minorías conseguir un diploma de enseñanza secundaria en la policía con el que posteriormente podrán permitirle solicitar su ingreso en el cuerpo.⁴⁷

45 OSCE, Police and Roma and Sinti: Good Practices in Building Trust and Understanding (“Policía y romaníes y sintis: buenas prácticas para instaurar la confianza y el entendimiento”), 2010.

46 Oficina del Alto Comisionado de la OSCE para las Minorías Nacionales Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies (2006), Recomendación nº 6 y texto explicativo, p. 12.

47 Informe de Thomas Hammarberg, comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa, tras su visita a República Checa del 17 al 19 de noviembre de 2010, CommDH (2011).

En otros países se han modificado las pruebas de admisión para adaptarlas a los solicitantes pertenecientes a minorías. En Rumania, por ejemplo, los solicitantes romaníes tienen la oportunidad de examinarse de romaní, en lugar de hacerlo de un idioma extranjero. En Serbia, las pruebas de admisión y los procedimientos de selección se llevan a cabo en 9 idiomas distintos, algunos de ellos minoritarios.⁴⁸

Las asociaciones de policías que representan a grupos minoritarios también pueden promover activamente el ingreso en la policía como oportunidad de empleo en sus comunidades.

En Hungría, por ejemplo, la *Fraternidad de Agentes Romaníes Europeos Encargados de Hacer Cumplir la Ley*, fomenta la presencia de los romaníes en las tareas de aplicación de la ley mediante campañas de vídeo, carteles y visitas a escuelas y ferias de empleo.⁴⁹

48 OSCE, *Police and Roma and Sinti: Good Practices in Building Trust and Understanding* (“Policía y romaníes y sintis: buenas prácticas para instaurar la confianza y el entendimiento”), 2010.

49 *Fraternidad de Agentes Romaníes Europeos Encargados de Hacer Cumplir la Ley* (Fraternal Association of European Roma Law Enforcement Officials), *Campaign for Roma Law Enforcement* (sin fecha), <http://www.faeleo.com/gypsy-origins-and-police-career>; véase también el sitio web de la campaña: <http://www.sokszinurendvedelem.hu/>.

3.6. Conclusiones y recomendaciones

Es preciso que la policía comprenda la importancia de crear una relación de confianza con todos los sectores de la sociedad, incluidos los grupos minoritarios. Cualquier problema o patrón de conducta policial discriminatoria que pueda surgir debe ser tomado en serio y la policía debe participar activamente en el desarrollo de medidas para mejorar su conducta hacia los grupos minoritarios y la forma en que se la percibe.

- Como se ha mostrado en este apartado, entre las medidas concretas está la de acercarse a los grupos minoritarios iniciando un diálogo constructivo y significativo y estableciendo puntos de contacto. Esto puede ayudar a que la policía entienda mejor los problemas en cuestión y las necesidades y expectativas de las comunidades a las que sirve. Ese contacto directo y regular, si se lleva a cabo de forma auténtica y constructiva, tendrá además la capacidad de reducir los prejuicios y crear confianza, tanto por parte de la policía como de los grupos minoritarios.
- Además, las iniciativas de formación dirigidas a objetivos concretos pueden mejorar la capacidad de los agentes de policía para interactuar de forma positiva con miembros de los grupos minoritarios. El objetivo de estos cursos de formación debe ser que los agentes se den cuenta de cómo pueden influir en su conducta los prejuicios personales y logren entender mejor la procedencia, la cultura y las costumbres de los grupos.
- Por último, la policía debe fomentar activamente la diversidad en el cuerpo. Esto no sólo proporcionará valiosos conocimientos y destrezas específicos de las comunidades, sino que contribuirá a la legitimidad (percibida) de la institución en sí misma.

Tales medidas generales, que pueden aportar una base importante para el desarrollo de una relación positiva entre la policía y los grupos minoritarios, sin embargo deben ir acompañadas de medidas concretas para abordar problemas concretos, como se analizará en los siguientes apartados del presente documento.

Problema concreto: Crímenes de odio

4.1. Introducción

No existe una definición universalmente aceptada de “crimen de odio”. En general, Amnistía Internacional entiende que este término se aplica a actos contra personas o bienes que son delitos en virtud de la legislación nacional (y cuya penalización es conforme a las normas y leyes internacionales de derechos humanos), en los que la víctima o el objeto del delito se elige por su relación o pertenencia, real o supuesta, a un grupo definido por un motivo de protección, incluidos, entre otros: raza, etnia, idioma, origen nacional o social, sexo/género, condición de indígena, ascendencia, religión o creencia, condición de inmigración, discapacidad, orientación sexual o identidad de género.⁵⁰



*Miembro de la dirección de la mezquita Al Musinin en Haarlem (Países Bajos) moviendo un hierro corrugado marcado con “Joder Alá”.
© Joost van den Broek/Hollandse Hoogte*

Este tipo de delitos suelen tener mayor impacto sobre la víctima que los que no tienen ese motivo discriminatorio, pues implican el rechazo y la denigración de su identidad, lo cual conlleva consecuencias emocionales y psicológicas negativas, como un sentimiento de aislamiento de la sociedad y mayor temor de futuros ataques. Esos sentimientos pueden extenderse a la familia y las amistades de la víctima, así como a otros miembros del mismo grupo. Por consiguiente, la policía debe tomarse estos delitos especialmente en serio y es indispensable que haya una adecuada respuesta de aplicación de la ley. Como subraya el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso *Abdu. v Bulgaria*:

“Al investigar incidentes violentos desencadenados por actitudes presuntamente racistas, las autoridades estatales deben tomar todas las medidas razonables para determinar si hubo motivos racistas y establecer si en los acontecimientos desempeñaron algún papel sentimientos de odio o prejuicios basados en el origen étnico de la persona. Dar a los casos de violencia y brutalidad por motivos racistas el mismo tratamiento que a los que carecen de todo matiz racista equivaldría a mirar

⁵⁰ Véase una definición ligeramente distinta en Amnistía Internacional, *Targeted by hate, forgotten by law: Lack of a coherent response to hate crimes in Poland* (2015), EUR 37/2147/2015, p. 9.

hacia otro lado ante el carácter específico de actos que son especialmente destructivos de derechos humanos fundamentales. No distinguir en el tratamiento de situaciones esencialmente distintas puede constituir trato injustificado, incompatible con el artículo 14 del Convenio [Europeo].”⁵¹

No obstante, la policía suele incumplir su obligación cuando se trata de crímenes de odio, bien sea protegiendo insuficientemente a los grupos que están en peligro, no identificando ni investigando el motivo subyacente de los incidentes o no tratando a las víctimas de forma adecuada. Esto, además de violar los derechos de la víctima, transmite a los perpetradores y a la sociedad en su conjunto el mensaje de que tales incidentes son aceptables, lo cual puede alentar a sus autores a seguir cometiéndolos, y a otras personas a cometer delitos similares. Además, esto hace que las víctimas y las comunidades pierdan la confianza en la institución encargada de hacer cumplir la ley respecto a su capacidad y voluntad de protegerlas.

4.2. El marco jurídico

Como se indicó en el apartado 2, los Estados tienen la obligación de proteger a las personas contra la discriminación y de garantizar que las denuncias de discriminación se investigan de forma eficaz y exhaustiva, y que sus víctimas tienen acceso a un recurso efectivo. Esta obligación está recogida específicamente en tratados e instrumentos internacionales. Por ejemplo:

- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) exige a los Estados que respeten y protejan los derechos humanos sin discriminación y que ejerzan la debida diligencia para prevenir, investigar, castigar y resarcir el daño causado por los abusos contra estos derechos perpetrados por agentes no estatales (es decir, personas o grupos particulares).⁵²
- La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial exige a sus Estados Partes garantizar, sin discriminación, “[e]l derecho a la seguridad personal y a la protección del Estado contra todo acto de violencia o atentado contra la integridad personal cometido por funcionarios públicos o por cualquier individuo, grupo o institución”, entre otras cosas, declarando punibles conforme a la ley los actos de violencia o incitación a cometer tales actos contra cualquier raza o grupo de personas de otro color u origen étnico.⁵³
- El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha examinado en varias sentencias las obligaciones de los Estados respecto a la investigación de los crímenes de odio, subrayando la obligación adicional de los Estados de tomar todas las medidas razonables para descubrir un motivo discriminatorio.⁵⁴

Los Estados deben dar el debido tratamiento a cualquier forma de crimen de odio en sus códigos penales, bien definiendo este tipo de delitos como delitos específicos, o bien teniendo en cuenta la motivación discriminatoria como circunstancia agravante.⁵⁵ Si bien el análisis de la forma que debe adoptar la legislación sobre crímenes de odio queda fuera del ámbito de este documento, en este punto es preciso señalar dos aspectos: en primer lugar, las respectivas disposiciones deben contener una lista exhaustiva de motivos que abarque al menos las características a las que las normas internacionales brindan protección especial; en segundo lugar, la disposición debe ser de aplicación a todas las formas de delitos comunes.

51 Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Asunto *Abdu v Bulgaria*, Demanda nº 26827/08, Sentencia, 11 de marzo de 2014, párr. 44; Véase también Asunto *Identoba and Others v. Georgia*, Demanda nº 73235/12, Sentencia, 12 de mayo de 2015, párr. 67.

52 Comité de Derechos Humanos, Observación general nº 18, Doc. ONU HRI/GEN/1/Rev.1 en 26 (1994), art. 7.

53 Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, Asamblea General, Resolución 2106 (XX) (1965), arts. 5b, 4a.

54 Véase por ejemplo *Nachova and others v. Bulgaria*, Demandas nº 43577/98 y 43579/98, Sentencia, 6 de julio de 2005, en concreto el párrafo 160; *Stoica v Romania*, Demanda nº 42722/02, Sentencia 4 de marzo de 2008; *Secic v Croatia*, Demanda nº 40116/02, Sentencia 31 de mayo de 2007), *Abdu v Bulgaria*, Demanda nº 26827/08, Sentencia 11 de marzo de 2014.

55 Para más información sobre la legislación sobre crímenes de odio, consulten, por ejemplo, OSCE, *Hate Crime Laws: A Practical Guide* (2009).

Rumanía, Código Penal, Ley N° 289/2009 (en vigor desde el 1 de febrero de 2014); Art. 77 – Circunstancias agravantes “[...] h) el delito haya sido cometido por motivos de raza, nacionalidad, etnia, idioma, religión, género, orientación sexual, opinión o afiliación política, recursos, origen social, edad, discapacidad, enfermedad crónica no contagiosa o VIH/sida, u otros motivos de la misma índole, que el autor del delito considere causa de inferioridad de una persona respecto a otras.”

Hungría, Ley IV de 1978 del Código Penal (según enmienda de 2013); Artículo 216: Violencia contra un miembro de la comunidad

“[...] (2) Cualquier persona que ataque a otra por ser miembro o presunto miembro de un grupo nacional, étnico, racial o religioso o pertenecer a cierto grupo de la población —especialmente debido a discapacidad, identidad sexual u orientación sexual— o que la obligue, mediante violencia o amenazas, a hacer, abstenerse de hacer o soportar algo, será condenada a entre uno y cinco años de cárcel.”

Lamentablemente, son varios los países que aún tienen considerables lagunas en su legislación sobre crímenes de odio, bien porque el número de motivos protegidos es limitado⁵⁶ o bien porque la aplicabilidad de la disposición está restringida a ciertos tipos de delitos.⁵⁷ Sin embargo, estas lagunas en el marco jurídico no deben servir de excusa a la policía para no considerar ciertos incidentes discriminatorios como crímenes de odio. Además de las obligaciones jurídicas nacionales, la policía debe darse cuenta de la importancia de reconocer todas las formas de delitos de odio como parte de su obligación general de combatir e investigar el delito y ayudar a las víctimas. Dado que esto no puede hacerse eficazmente sin tener en cuenta y entender las circunstancias de cualquier incidente, la policía debe darse cuenta de que le interesa identificar cualquier tipo de crimen de odio y actuar adecuadamente para garantizar una buena actuación policial.

4.3. Protección y prevención



Policía en la república checa empujan a participantes de una marcha de odio después de que ellos han atacado a una zona donde viven muchas familias romaniés (s.f.). @ Gustav Pursche

Los cuerpos policiales tienen la obligación de proteger a los miembros de grupos minoritarios de los crímenes de odio. Para ofrecer una protección eficaz, es importante que la policía tome en serio cualquier amenaza o señal de violencia. Como puso de manifiesto la investigación de Amnistía Internacional sobre Polonia, por ejemplo, en algunos casos la policía sólo actuaba realmente una vez se había agravado la violencia, en vez de tomar medidas después de las agresiones y las amenazas iniciales.⁵⁸

56 Por ejemplo: Bulgaria (motivos limitados a racismo y xenofobia), Polonia (motivos limitados a nacionalidad, etnia, afiliación política, afiliación religiosa y ausencia de creencias religiosas).

57 En Portugal, por ejemplo, la base legal para investigar y procesar un incidente en el que haya motivos discriminatorios está limitada a casos de asesinato y agresión. En Croacia, sólo las agresiones físicas que originan lesiones se clasifican como delitos comunes, mientras que las que no causan lesiones físicas se tipifican como delitos menores. La legislación sobre delitos menores no tiene en cuenta que el delito puede ser perpetrado por un motivo de odio.

58 Amnistía Internacional, Targeted by hate, forgotten by law: Lack of a coherent response to hate crimes in Poland (2015), EUR 37/2147/2015.

Las Marchas del Orgullo son ejemplos de casos en que la policía tiene la obligación de proteger no sólo durante la marcha en sí, sino también antes y después. A veces este tipo de eventos no reciben una protección eficaz a causa de actitudes negativas de la policía y de sus mandos. Por ejemplo, cuando fue atacado un autobús en el que iban participantes de la Marcha del Orgullo en Moldavia, en 2008, la policía no intervino, según el Ministerio del Interior, para evitar que se cuestionara su imparcialidad y se la considerara “favorable a los gays”.⁵⁹ En 2014 y 2015, sin embargo, los participantes de la Marcha del Orgullo fueron protegidos con gran eficacia de los contramanifestantes por la policía moldava mediante una fuerte presencia, utilizando un buen equipo y actuando de forma eficiente.⁶⁰



Marcha del Orgullo, Bratislava (Slovaquia), 2011. © Peter Hudec

Sin embargo, no sólo es necesaria presencia policial, sino una cuidadosa planificación y coordinación con los organizadores. En el Orgullo de Kiev de 2015, por ejemplo, la policía actuó con profesionalidad durante el acto, rodeando a los participantes con un número suficiente de agentes y protegiéndolos de agresiones. Los preparativos, sin embargo, fueron deficientes, ya que los mandos policiales trataron de persuadir a los organizadores de que cancelaran el acto por los riesgos que suponía, en vez de centrarse en la forma de mitigar esos riesgos. Hasta el día anterior a la marcha la policía no accedió a proteger el acto, y no habló previamente sobre los detalles –por ejemplo, los planes de evacuación– con los organizadores. Al no haber un plan de seguridad adecuado, los participantes de la marcha fueron atacados al acabarse el acto, en el exterior mismo del lugar de su celebración.⁶¹ En ediciones anteriores del Orgullo de Zagreb se registraron problemas similares: la policía mejoró la seguridad durante el acto, pero no protegió a los participantes de posteriores ataques.⁶²

Además de proteger físicamente de los ataques a los miembros de grupos minoritarios, la policía debe también adoptar medidas para evitar proactivamente los crímenes de odio. Los datos estadísticos sobre crímenes de odio pueden resultar muy útiles para detectar tendencias y patrones de discriminación en la sociedad e identificar los grupos que están en situación de riesgo y necesitan protección. Si se

-
- 59 “Sólo estábamos allí para separar a la gente. No pudimos desarrollar un papel de protección más activo porque temíamos ofender a la mayoría del pueblo moldavo [...] la policía debe prever una situación como la que se dio recientemente en Bishkek, donde la gente perdió el control y se volvió contra las autoridades [...] intentábamos evitar que se produjera esa misma situación, que la gente se volviera contra la policía porque estaba protegiendo la manifestación LGBT [...] Pero de todas formas nadie resultó herido porque estábamos allí.” Entrevista con el Ministerio del Interior, Chisinau. 20 de mayo de 2010, citado en The Danish Institute for Human Rights, Study on Homophobia, Transphobia and Discrimination on Grounds of Sexual Orientation and Gender Identity: Sociological Report: Moldova (2010), párrs. 38 y 39, http://www.coe.int/t/Commissioner/Source/LGBT/MoldovaSociological_E.pdf.
- 60 Civil Rights Defenders, Moldova Pride: “Marching for Equality – Because I Live Here” (19 de mayo de 2015), <http://www.civilrightsdefenders.org/news/moldova-pride-marching-for-equality-because-i-live-here/>; Radio Free Europe/Radio Liberty, Gay Rights March Held In Chisinau (17 de marzo de 2015), <http://www.rferl.org/content/moldova-lgbt-rally-chisinau/27021319.html>.
- 61 Amnistía Internacional, Ucrania: La violencia homófoba ensombrece la Marcha del Orgullo Gay en Kiev (6 de junio de 2015), <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2015/06/homophobic-violence-mars-gay-pride-rally-in-kyiv/>.
- 62 Amnistía Internacional, Inadequate Protection: homophobic and transphobic hate crimes in Croatia (2012) (EUR 64/001/2012).

utilizan como base para identificar y desarrollar las medidas de protección necesarias, los datos recogidos pueden contribuir mucho a los esfuerzos de prevención de crímenes de odio.

Pero esta recogida exhaustiva de datos sobre crímenes de odio puede resultar difícil, y ello por diversos motivos: por ejemplo, que se denuncian menos casos de los que se producen y que la policía no los identifica y registra correctamente. Por eso las estadísticas de delitos denunciados a la policía no ofrecen por sí solas una imagen completa de la magnitud del problema, y un número reducido de casos o su total ausencia no debe interpretarse en absoluto como que no hay ningún problema o no es preciso mejorar. Por el contrario, unas cifras bajas podrían ser señal de que existe un problema en la denuncia y los procedimientos de registro de los crímenes de odio y por consiguiente deberían llevar a la adopción de medidas para mejorar estos procesos.

Por ejemplo, en Oslo (Noruega) se creó en 2014 una unidad especial para crímenes de odio tras un informe de la policía que reveló un escaso número de incidentes denunciados, con lo que se concluyó que hay un gran desconocimiento sobre este problema.⁶³

Además, hay países que se limitan a recoger información sobre crímenes de odio, generalmente sin registrar más concretamente la motivación discriminatoria de cada uno de los incidentes. Según un informe de Amnistía Internacional de 2010, por ejemplo, los datos recogidos por las autoridades en Hungría no revelaban a qué grupo o comunidad pertenecían las víctimas de los crímenes de odio.⁶⁴ Así, los datos sólo permiten una comprensión limitada de dónde están los problemas.

Por tanto, para desarrollar medidas específicas a fin de evitar y detectar crímenes de odio es importante recoger datos desglosados. Por un lado, los Estados deben incluir en sus estadísticas el motivo del delito.

En España, el Protocolo de Actuación para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para los Delitos de Odio y Conductas que Vulneran las Normas Legales sobre Discriminación, por ejemplo, clasifica los crímenes de odio en ciertas categorías: racismo/xenofobia, orientación o identidad sexual, creencias o prácticas religiosas, antisemitismo, discapacidad y aporofobia (temor/rechazo de los pobres o la pobreza).⁶⁵

Además, los Estados deben recoger información sobre interseccionalidad, por ejemplo, género o discapacidad. Esto es especialmente importante a la hora de identificar tendencias concretas que podrían tener motivación de odio.

Además de tener estadísticas de los delitos registrados por la policía, es importante llevar a cabo encuestas de percepción (en las que los encuestados informan sobre su percepción de haber sido víctimas de un delito). En vista de que se denuncian menos casos de los que en realidad suceden y de la tendencia mencionada anteriormente de la policía de no registrar los crímenes de odio, tales encuestas pueden proporcionar una valiosa información sobre el nivel y el carácter de los delitos.⁶⁶

63 Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI), ECRI Report on Norway (2015).

64 Amnistía Internacional, Violent Attacks against Roma in Hungary: Time to Investigate Racial Motivation (EUR 27/001/2010).

65 Boletín Oficial de la Guardia Civil, Protocolo de Actuación para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para los Delitos de Odio y Conductas que Vulneran las Normas Legales sobre Discriminación (2015), capítulo 8.

66 Véase por ejemplo Crime Survey for England and Wales, <http://www.crimesurvey.co.uk/>.

4.4. Denunciar crímenes de odio

Como se ha mencionado en el apartado 4.3, un motivo de preocupación frecuente con los crímenes de odio es que se denuncian menos de los que en realidad se cometen. Hay varios motivos por los que las víctimas son reacias a denunciar estos incidentes a la policía.⁶⁷ Puede que no tengan confianza en la institución policial y den por hecho que no se hará nada en respuesta a su denuncia o teman la reacción de los agentes. En Bulgaria, por ejemplo, los crímenes de odio homófobo a menudo no se denuncian porque las víctimas temen una reacción homófoba de la policía. Tampoco los romaníes confían muchas veces en la policía, pues consideran –en ocasiones parece que con razón– que la actitud de los agentes es prejuiciosa.⁶⁸

Las víctimas en situación migratoria irregular suelen evitar dirigirse a la policía por temor a ser detenidas o deportadas o ambas cosas.⁶⁹

Esto sucedía, por ejemplo, en Grecia, donde las leyes previamente no contemplaban ninguna protección de los migrantes en situación irregular frente a la detención o la deportación durante la investigación criminal cuando éstos eran víctimas o testigos de crímenes de odio.⁷⁰ Una decisión ministerial conjunta adoptada en 2014 mejoró esa situación, al disponer la suspensión por razones humanitarias –pero a discreción del ministerio– de las órdenes de detención administrativa y deportación emitidas contra víctimas y testigos de delitos racistas. También se concedían a las víctimas permisos especiales de residencia durante el tiempo necesario para el procesamiento y la condena de los perpetradores a fin que pudieran participar en las actuaciones.⁷¹



La policía de Ámsterdam (Países Bajos) viene llevando a cabo una política de “libertad de entrada y salida” desde 2007, utilizando sus facultades discrecionales para no detener a migrantes indocumentados por residencia irregular cuando denuncian algún delito. Esta política adquirió carácter formal en 2011. En 2013, como parte de otro proyecto en uno de los distritos de Ámsterdam, la policía distribuyó entre los migrantes en situación irregular tarjetas que les garantizaban el derecho a salir de la comisaría siempre que quisieran sin ser detenidos si deseaban presentar una denuncia como víctimas o testigos de un delito.⁷²

Carta distribuida por la policía de Ámsterdam a migrantes indocumentados, 2015, captura de pantalla del sitio web de Het Parool, <http://www.parool.nl/parool/nl/4048/AMSTERDAM-ZUIDOOST/article/detail/3940604/2015/04/02/Amsterdamse-proef-krijgt-nationaal-vervolg-illegaal-mag-aangifte-doen.html>, 2 abril 2015.

- 67 Véanse, por ejemplo, en la encuesta de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea “LGBT Survey 2012” las razones más habituales para no denunciar incidentes de discriminación (<http://fra.europa.eu/DVS/DVT/lgbt.php>); y en el informe “La población romaní” (2009) de la serie “Data in Focus” de la Encuesta de la Unión Europea sobre las Minorías y la Discriminación (EU-MIDIS), el Gráfico 10, “Razones para no denunciar el trato vejatorio por delitos «contra la persona»” (p. 9) http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/413-EU-MIDIS_ROMA_EN.pdf.
- 68 Amnistía Internacional, *Missing the Point: Lack of adequate investigation of hate crimes in Bulgaria* (2015), EUR 15/001/2015.
- 69 El problema no se limita a los crímenes de odio: una situación irregular puede convertirse en un problema al denunciar cualquier delito. Debe garantizarse que las víctimas de cualquier delito tienen posibilidad de denunciar incidentes a la policía, con independencia de cuál sea su situación migratoria. Los agentes que reciben informes e investigan incidentes, por tanto, no deben ocuparse de hacer cumplir las normas migratorias, sino centrarse en el caso en cuestión y en la condición de la persona como víctima de un delito.
- 70 Amnistía Internacional, *A Law Unto Themselves: A culture of abuse and impunity in the Greek police* (2014), EUR 25/005/2014.
- 71 Informe 2014/15 de Amnistía Internacional: *La situación de los derechos humanos en el mundo*, POL 10/001/2015, p. 164.
- 72 Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants, *Protecting undocumented children: Promising policies and practices from governments* (2015), p. 22; Het Parool, *Amsterdamse proef krijgt nationaal vervolg: illegaal mag aangifte doen* (2 de abril de 2015).

Otro motivo para no denunciar un incidente puede ser el desconocimiento sobre las leyes sobre crímenes de odio y el apoyo disponible. En Hungría, por ejemplo, los romaníes no suelen saber que tienen derecho a asistencia letrada gratuita, y esto los disuade de denunciar incidentes. Además, las víctimas pueden temer reacciones de venganza de los perpetradores. Todo esto pone de relieve la importancia de facilitar información exhaustiva y protección adecuada a la víctima, como se comentará con más detalle en el apartado 4.6.

Una forma de animar a las víctimas que se muestran reacias a dirigirse a la policía directamente es permitirles denunciar a través de otras organizaciones.

La policía escocesa, por ejemplo, coopera con cientos de centros de denuncias, organizaciones comunitarias con personal formado para ayudar a denunciar incidentes, o que pueden denunciarlos en nombre de otras personas, incluso anónimamente, y ofrecer más apoyo e información a las víctimas.⁷³

Otros organismos policiales han establecido puntos de contacto especiales en los que pueden denunciarse crímenes de odio. En Grecia, por ejemplo, hay una línea telefónica de emergencia para presentar denuncias a la policía sobre violencia racista.⁷⁴ En Ámsterdam (Países Bajos), las víctimas de incidentes homófobos o tránsfobos pueden denunciar directamente a la red de policías Roze In Blauw (Rosas de Azul), un grupo antidiscriminación creado dentro de la propia policía “para la comunidad de lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersexuales”.⁷⁵

Varios organismos encargados de hacer cumplir la ley se dirigen a las víctimas mediante folletos para animarlas a denunciar.⁷⁶



Folleto de la policía de Essex (Reino Unido), folleto “Corta con los crímenes de odio”, y folleto de la Policía de Distrito de Estocolmo (Suecia) titulado “Ser tú mismo no es delito”, s.f., captura de pantalla del sitio web en febrero 2016.

Por ejemplo, en el folleto de la Policía de Distrito de Estocolmo (Suecia) titulado (en su versión inglesa) “Being yourself is not a crime” (Ser tú mismo no es delito) se explica lo que es un crimen de odio y cómo denunciarlo, y se aconseja sobre cómo protegerse en situaciones de peligro. Además, se hace hincapié reiteradamente en que la policía toma en serio todas las denuncias.⁷⁷ En Reino Unido, la policía de Essex ha editado un folleto similar, que se entrega a todas las víctimas conforme a lo dispuesto en el procedimiento para crímenes de odio.⁷⁸ Además de definir lo que es un crimen de odio y de explicar cómo denunciarlo, el folleto, titulado “Cut out Hate Crime” (Corta con los crímenes de odio), detalla lo que las víctimas pueden esperar de la policía después de denunciar y dónde encontrar más apoyo.⁷⁹

- 73 Police Scotland, Hate Crime & Third Party Reporting (2015), <http://www.scotland.police.uk/contact-us/hate-crime-and-third-party-reporting/>.
- 74 Esta línea telefónica ha sido criticada por no disponer de intérpretes y no facilitar ninguna información, simplemente pedir a la víctima que vaya a denunciar a una comisaría. Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI), ECRI Report on Greece (2015).
- 75 Politie, Roze in Blauw (sin fecha), <http://www.amsterdam.com/pink-police-network-amsterdam-politienetwerk-roze-in-blauw-amsterdam/>
- 76 Véase también el folleto publicado por la policía española <http://www.interior.gob.es/documents/10180/2905215/triptico.pdf/5a59e363-a128-451e-9cc1-ba9b36451314>.
- 77 Policía de Distrito de Estocolmo (Stockholm County Police), Being yourself is not a crime (sin fecha), disponible en https://www.polisen.se/Global/www%20och%20Intrapolis/Informationsmaterial/01%20Polisen%20nationellt/Engelskt%20informationsmaterial/being_yourself_hatbrott_09.pdf.
- 78 Policía de Essex (Essex Police), Procedure – Hate Crime, Number B 1402 (26 de febrero de 2013).
- 79 Policía de Essex (Essex Police), Cut Out Hate Crime, Form HC2 (2012), disponible en <https://www.essex.police.uk/pdf/HC%20leaflet%202.pdf>.

4.5. Identificación e investigación de los crímenes de odio

Una vez que se pone en conocimiento de la policía un incidente, es importante que los agentes conozcan los indicadores de un posible crimen de odio. Así, además de recibir formación para detectar tales indicadores, deben estar obligados a registrar cualquier motivación potencialmente discriminatoria e iniciar la correspondiente investigación. Los procedimientos a seguir en caso de crímenes de odio deben indicar con detalle lo que podría ser crimen de odio y qué factores deben tenerse en cuenta en las primeras etapas de la investigación.⁸⁰

La percepción de la víctima debería bastar para que las autoridades tengan que tratar un incidente como un posible crimen de odio:

[...] la percepción de la víctima o de cualquier otra persona [...] es el factor decisivo para determinar si se trata de un incidente de odio o reconocer el elemento de hostilidad de un crimen de odio. La víctima no tiene que justificar ni aportar pruebas de lo que cree, y los agentes o el personal de la policía tampoco deben poner en tela de juicio su percepción. No es necesario que haya pruebas de hostilidad para que un incidente o delito se registre como crimen o incidente de odio.⁸¹

Sin embargo, no debe tomarse como único indicador la percepción de la víctima, ya que las víctimas no necesariamente mencionan siempre tal sospecha o tal vez ni siquiera son conscientes de la posible motivación discriminatoria del acto. Como reconoce, por ejemplo, el procedimiento en caso de crímenes de odio de la Policía de Essex (Reino Unido), “[...] no todos los crímenes de odio son denunciados como tales. El personal que recibe la denuncia puede identificar el incidente como crimen de odio tras evaluar las circunstancias y las respuestas a sus preguntas.”⁸² Por consiguiente, es necesario establecer una lista exhaustiva de indicadores que los agentes deben conocer y tener en cuenta al evaluar un incidente.

En España, el Protocolo de Actuación para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para los Delitos de Odio y Conductas que Vulneran las Normas Legales sobre Discriminación incluye una lista detallada de posibles indicadores de crímenes de odio. La presencia de uno o más indicadores es suficiente para investigar un posible motivo de odio. Algunos de los indicadores son:

- la percepción de la víctima;
- la pertenencia de la víctima a un colectivo o grupo minoritarios;
- su asociación con una persona perteneciente a un grupo minoritario;
- las expresiones o comentarios racistas, xenófobos u homófobos proferidos por el autor o autores al cometer los hechos;
- la posible simbología del vestuario o la estética del autor o autores de los hechos (tatuajes, vestimenta, etc.);
- la propaganda que portara el autor o autores de los hechos o que pueda encontrarse en su domicilio (por ejemplo, folletos, banderas, etc.);
- los antecedentes policiales del sospechoso;
- el lugar donde ha ocurrido el incidente (cerca de un lugar de culto, un establecimiento de un grupo minoritario, etc.);
- la relación del sospechoso con grupos ultras del fútbol;
- relación del sospechoso con grupos o asociaciones caracterizadas por su odio, animadversión u hostilidad contra ciertos colectivos;

80 Para una explicación más detallada sobre los indicadores de crímenes de odio, véase también OSCE, Preventing and Responding to Hate Crimes (2009).

81 Academia de Policía de Reino Unido (United Kingdom, College of Policing), Hate Crime Operational Guidance (2014), art. 1.2.3. Registro de los crímenes de odio basado en la percepción.

82 Policía de Essex (Essex Police), Procedure – Hate Crime, Number B 1402 (26 de febrero de 2013), art. 4.2.

- la aparente gratuidad de los actos violentos, sin otro motivo manifiesto;
- la enemistad histórica entre el grupo al que pertenece la víctima y del sospechoso;
- que los hechos hayan ocurrido con motivo de una fecha hora o lugar significativos (por ejemplo, el aniversario del nacimiento de Hitler).⁸³



Insultos racistos en la pared de una mezquita en los Países bajos, 1992. © Edwin Janssen

Cualquier incidente que tenga una posible motivación discriminatoria debe dar lugar a una concienzuda y eficaz investigación centrada en descubrir el motivo subyacente. En la práctica, sin embargo, los crímenes de odio no suelen ser registrados e investigados adecuadamente por la policía. Como señalaron las investigaciones de Amnistía Internacional, por ejemplo sobre Bulgaria, los crímenes de odio muchas veces no suelen ser registrados y por lo general las autoridades no abren una investigación. Cuando se investiga un incidente, no suele tenerse en cuenta el motivo discriminatorio, y se trata como un delito de vandalismo. Esto podría deberse a que las pruebas necesarias para afirmar que se trata de vandalismo son más fáciles de conseguir y a que las leyes sobre crímenes de odio son relativamente nuevas y los agentes carecen de experiencia y de formación sobre el asunto.⁸⁴ Igualmente, en Ucrania, la policía se muestra reacia a investigar crímenes de odio homóforo o tránsfobo como tales, y los incidentes suelen tramitarse como delitos ordinarios o como vandalismo, sin tener en cuenta el motivo subyacente.⁸⁵ En la investigación abierta tras los acontecimientos del Orgullo de Kiev de 2015, por ejemplo, se calificaron de vandalismo los actos de violencia que se produjeron durante el evento.⁸⁶

Para ajustarse a las obligaciones del Estado indicadas en el apartado 4.2, debe investigarse debidamente cualquier posible motivación de odio.

83 Boletín Oficial de la Guardia Civil, Protocolo de Actuación para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para los Delitos de Odio y Conductas que Vulneran las Normas Legales sobre Discriminación (2015), pp. 72-74.

84 Amnistía Internacional, Missing the Point: Lack of adequate investigation of hate crimes in Bulgaria (2015) (EUR 15/001/2015).

85 Amnistía Internacional, Nothing to be proud of: Discrimination against LGBTI people in Ukraine (2013), EUR 50/005/2013.

86 <http://www.nbcnews.com/news/world/kiev-gay-pride-march-attacked-hooligans-arrested-ukraine-officials-n370941> (consultado el 23 de diciembre de 2015).

En Grecia, por ejemplo, una circular de la policía del 25 de mayo de 2006 (7100/4/3) exige que la policía investigue los motivos de cualquier delito común, recoja información pertinente y registre y denuncie los incidentes perpetrados por motivos de origen nacional o étnico, color, religión, discapacidad, orientación sexual e identidad de género.⁸⁷

Varios países han introducido unidades o agentes especializados en la policía o fiscales especiales para que investiguen o supervisen la investigación de crímenes de odio.

La policía de Hungría, por ejemplo, tiene una unidad especializada en crímenes de odio, y en cada distrito hay un agente especializado en estos delitos.⁸⁸ En Berlín (Alemania), la fiscalía estableció una persona de contacto para los crímenes de odio homóforo y transfobo en 2012. Las víctimas pueden ponerse en contacto directamente con el fiscal especializado para denunciar incidentes, y ese departamento de la fiscalía también coopera con la policía en las investigaciones de incidentes homófobos.⁸⁹

En Barcelona (España), en 2009 se nombró un fiscal especializado en crímenes de odio y se creó el Servicio de Delitos de Odio y Discriminación de la Fiscalía Provincial de Barcelona. Este Servicio recibe denuncias presentadas por particulares y ONG, coordina las investigaciones policiales de delitos crímenes de odio y también lleva a cabo sus propias investigaciones.⁹⁰ Además, la policía debe comunicar al Servicio todo incidente que podría ser un crimen de odio, como dispone el Procedimiento de hechos delictivos motivados por el odio o la discriminación de la policía catalana.⁹¹ Debido al éxito de esta estructura, en los años siguientes se establecieron fiscales especializados en crímenes de odio en otras provincias españolas. En 2013 se creó la Red de Fiscales Delegados para la Tutela Penal de la Igualdad y contra la Discriminación, nombrándose 50 fiscales especializados en toda España.⁹²

Aunque la existencia de este tipo de unidades especiales es sin duda positiva, uno de los problemas que pueden surgir es que sólo participan en la investigación cuando se les remite un caso. Por consiguiente, es preciso que los agentes que acuden al lugar donde se ha cometido el delito o que reciben la denuncia de la víctima en comisaría puedan identificar el posible carácter de crimen de odio del incidente.

En varios estados de Alemania, por ejemplo, se encarga a unidades especiales de la policía la investigación de delitos de motivación política (incluidos crímenes de odio).⁹³ Sin embargo, para que estas unidades especiales sean consultadas, los agentes que se ocupan en primer lugar del incidente deberán clasificarlo como delito de motivación política. Si bien los agentes que operan en “puntos calientes” locales o regionales de actividad de la extrema derecha están entrenados y sensibilizados sobre las características de los delitos de extrema derecha, no sucede lo mismo en el resto del país, y tampoco con otras formas de crímenes de

87 Entre los indicadores de crímenes de odio figura, por ejemplo, la confesión del autor o autores, o si las víctimas o los testigos denuncian una posible motivación de odio. Otro indicador es que el perpetrador y la víctima pertenezcan a diferentes grupos raciales, étnicos, religiosos o sociales.

88 Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI), ECRI Report on Hungary (2015).

89 Senatsverwaltung für Justiz und Verbraucherschutz, Ansprechpartnerin für gleichgeschlechtliche Lebensweisen bei der Staatsanwaltschaft (sin fecha), <https://www.berlin.de/sen/justiz/ansprechpartnerin-homophobe-hasskriminalitaet/startseite.php>.

90 Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI), Cuarto informe sobre España (2010), párr. 14.

91 Dirección General de la Policía, Procedimiento de hechos delictivos motivados por el odio o la discriminación (2010), art. 8.

92 OSCE, Prosecuting Hate Crimes: A practical Guide (2014).

93 La definición de crimen de motivación política es más amplia que la de crimen de odio, que es una de las cuatro categorías de crimen de motivación política. El Ministerio del Interior alemán define en este enlace el crimen de motivación política: Bundesministerium des Inneren, Politisch motivierte Kriminalität (2015), http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Sicherheit/Kriminalitaetsbekaempfung/Politisch-motivierte-Kriminalitaet/politisch-motivierte-kriminalitaet_node.html.

odio, y por tanto ha habido dudas de que los agentes estén mal preparados para identificar crímenes de odio que no sean de extrema derecha y, en ciertas regiones del país, cualquier crimen de odio.⁹⁴

Esto pone de manifiesto la importancia de sensibilizar sobre la cuestión de los crímenes de odio a todos los agentes de policía que podrían llegar a estar en contacto con víctimas para que sean capaces de identificar posibles indicadores y llevar a cabo las primeras fases de la investigación en consecuencia.

La evaluación por parte de la policía de si un incidente supone o no un crimen de odio no debe ser decisiva, y la fiscalía no debe basarse exclusivamente en ella.

En Bélgica, una circular sobre la política de investigación y procesamiento respecto a los crímenes de odio y discriminación, por ejemplo, exige que la policía redacte una declaración detallada, poniendo de relieve todo aquello que pueda ser indicio de una motivación subyacente al delito, en cualquier caso en el que haya señales o actos de crimen de odio o discriminación. Esta declaración debe enviarse a la fiscalía, cuya tarea es determinar si el acto en cuestión constituye delito.⁹⁵

En Reino Unido, la Fiscalía General de la Corona ha publicado unas directrices para los fiscales con respecto a los delitos por motivos de raza y religión, que se entienden como “[...] delitos cuyo autor está motivado por la hostilidad o el odio hacia la raza o las creencias religiosas (reales o percibidas) de la víctima”.⁹⁶ Las directrices llaman la atención sobre el hecho de que “[a]unque la capacidad de la policía para identificarlos ha mejorado notablemente, aún no identifica todos los casos que al final se procesan como delitos racistas o religiosos. Los fiscales deben estar atentos para asegurarse de tener en cuenta en cualquier análisis la posibilidad de que un caso sea de índole racista o religioso.”⁹⁷

4.6. El trato a las víctimas

La forma en que los agentes de policía interactúan con la víctima es de suma importancia, ya que puede afectar negativamente a su recuperación, a la eficacia de la investigación y a la percepción de la opinión pública si no se tiene suficientemente en cuenta la gravedad del incidente.

La Directiva de la Unión Europea por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos incluye a las víctimas de crímenes de odio entre las que deben recibir especial atención y señala que debe ponerse especial cuidado a la hora de evaluar si tales víctimas están expuestas a riesgo de victimización, intimidación o represalias.⁹⁸ La directiva establece normas básicas mínimas que deben aplicarse a las víctimas de delitos, incluidos los crímenes de odio. Entre otras cosas, las víctimas tienen derecho a recibir información, incluida información sobre las medidas de apoyo disponibles, las posibles medidas de protección, el asesoramiento legal y la asistencia letrada gratuita. Además, tienen derecho a recibir información sobre su caso y a disponer de servicios de interpretación y traducción durante los procedimientos penales, incluidos los interrogatorios policiales. Asimismo, tienen derecho a acceder a los servicios de apoyo a las víctimas.

94 Antidiskriminierungsstelle des Bundes, Möglichkeiten effektiver Strafverfolgung bei Hasskriminalität, Rechtsgutachten (2015).

95 Circular Conjunta Número COL 13/2013 del Ministro de Justicia, el Ministro del Interior y la Fiscalía Pública al Tribunal de Apelaciones, relativa a la política de investigación y procesamiento de los crímenes de odio y discriminación (incluida la discriminación por motivos de género), 17 de junio de 2013, art. 8.a.

96 Reino Unido, Racist and Religious Crime - CPS Guidance (sin fecha), http://www.cps.gov.uk/legal/p_to_r/racist_and_religious_crime/#a01, apartado “Racist and religious crime - the legislation”.

97 Ibídem, apartado “Identification of relevant information”.

98 Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo del 25 de octubre de 2012 por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, y por la que se sustituye la Decisión marco 2001/220/JAI del Consejo, art. 22.3 y art 57.



*Miembro de la dirección de la mezquita Al Musinin en Haarlem (Países Bajos) frente a una ventana rota, 2007.
© Joost van den Broek /Hollandse Hoogte*

Por tanto, como punto de partida, es preciso garantizar que la policía se toma en serio cualquier denuncia de un posible crimen de odio.

En Cataluña (España), el procedimiento de la policía respecto a los delitos motivados por odio o discriminación señala la importancia de tener en cuenta que las víctimas son objetivo criminal por una característica básica de su identidad, lo cual las hace sentirse degradadas, amenazadas y muy vulnerables.⁹⁹

Una vez denunciado un posible crimen de odio, a la víctima se le debe proporcionar toda la información necesaria sobre los servicios de apoyo disponibles, así como actualizaciones regulares sobre el estado de la investigación y la protección adecuada en caso necesario.

En Bélgica, la circular mencionada anteriormente establece normas para los agentes de la policía que reciben las denuncias en comisaría o acuden al lugar donde se ha producido el incidente. Una de las normas es “[...] dedicar a cada denuncia la atención necesaria y no tratarla como una trivialidad.[...]” Además, los agentes “[...] se asegurarán de poner en contacto a las personas que piden ayuda con los servicios especializados. Informarán a la víctima de sus derechos, de la existencia de servicios de apoyo para ella en la fiscalía y en los tribunales y de la posibilidad de recibir asistencia letrada gratuita del CECLR o el IEFH.”¹⁰⁰

99 Dirección General de la Policía, Procedimiento de hechos delictivos motivados por el odio o la discriminación (2010), art. 6.2.

100 CECLR = Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (Centro para la Igualdad de Oportunidades y la Lucha contra el Racismo); IEFH = L'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes (Instituto para la Igualdad entre Mujeres y Hombres). Circular Conjunta Número COL 13/2013 del Ministro de Justicia, el Ministro del Interior y la Fiscalía Pública al Tribunal de Apelaciones, relativa a la política de investigación y procesamiento de los crímenes de odio y discriminación (incluida la discriminación por motivos de género), 2013, art. 8.a.

4.7. Formación

Un motivo de preocupación recurrente en muchos países es la falta de formación suficiente de la policía para ocuparse de crímenes de odio. Esto con frecuencia se añade a la falta de respuesta adecuada ante ellos, especialmente cuando se combina con la ausencia de procedimientos o con una falta general de voluntad para implicarse en el asunto, o ambas cosas.

Como mínimo, a todos los agentes que podrían entrar en contacto con víctimas se les debe dar una formación básica sobre crímenes de odio. Deben conocer la definición de crimen de odio, cómo identificar los indicadores que apuntan a un posible crimen de odio, así como los derechos de la víctima. Sin embargo, la formación no debe limitarse únicamente a conocer la legislación y los procedimientos que son de aplicación, sino centrarse también en desarrollar habilidades básicas para evitar y gestionar incidentes en su trabajo diario. Además, la formación debe contribuir a la comprensión del concepto de crimen de odio y del efecto que tales incidentes tienen en la víctima, a sensibilizar a los agentes respecto a las necesidades de las víctimas y a hacerlos conscientes de sus responsabilidades hacia ellas.

4.8. Conclusiones y recomendaciones

Los crímenes de odio van dirigidos contra la identidad y las características personales de la víctima, y por tanto indican el rechazo de ciertos miembros de la sociedad. Es fundamental que la policía reconozca que este tipo de crímenes en muchos casos tiene un efecto más dañino que los delitos ordinarios, no sólo sobre la víctima, sino también sobre otros miembros que pertenecen al grupo. Así, es preciso que la policía entienda la importancia de tratar y gestionar los crímenes de odio como delitos especialmente graves, de proporcionar justicia a las víctimas y de transmitir claramente a la sociedad el mensaje de que tales incidentes no son aceptables.

- La policía debe darse cuenta de su obligación de proteger a los grupos minoritarios. Esta obligación incluye, por una parte, la protección física contra ataques en situaciones concretas, y por otra requiere que se identifiquen patrones, así como los grupos que están en situación de riesgo, por ejemplo mediante la recogida de datos. Para poder desarrollar medidas preventivas concretas, es importante recoger datos desglosados que identifiquen a los grupos que se encuentran en una especial situación de riesgo. Dado que los crímenes de odio no siempre se denuncian y que la policía no siempre los identifica correctamente, las estadísticas sobre este tipo de crímenes que elabora la policía deben complementarse con datos de otras fuentes, por ejemplo, encuestas sobre delitos, a fin de hacerse una idea más clara de dónde están los problemas.
- Para poder reconocer, investigar y combatir eficazmente los crímenes de odio, la policía debe ser consciente de los incidentes que se producen. Por consiguiente, es fundamental adoptar medidas y llegar hasta las víctimas (potenciales) para fomentar las denuncias.
- Es necesario que la policía sea capaz de identificar lo que puede constituir un crimen de odio, y por tanto conocer su definición y ser consciente de la variedad de indicadores que podrían señalar una motivación discriminatoria. Si se produce un incidente que podría constituir un crimen de odio, debe investigarse como tal, centrándose en descubrir la motivación discriminatoria subyacente.
- Debe tenerse en cuenta el carácter especial de los crímenes de odio al ocuparse de las víctimas. Toda denuncia de un posible crimen de odio debe ser tomada en serio, y deben realizarse todos los esfuerzos posibles para facilitar a las víctimas el apoyo y la protección necesarios.
- La formación sobre crímenes de odio debe hacer que los agentes se familiaricen con la definición y los indicadores de tales crímenes, su obligación de prevenirlos e investigarlos y sus responsabilidades hacia la víctima, así como transmitir la comprensión de los efectos que tales crímenes tienen sobre la víctima, la comunidad y la sociedad en su conjunto.

Problema concreto: Aplicación de criterios étnicos

5.1. Introducción

La Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia del Consejo de Europa (ECRI, por su sigla en inglés) ha definido la aplicación de criterios raciales como “[e]l uso por parte de la policía, sin justificación objetiva o razonable, de criterios como la raza, el color, la lengua, la religión, la nacionalidad o el origen nacional o étnico para actividades de control, vigilancia o investigación”.¹⁰¹

A diferencia de la aplicación de criterios delictivos, en los que pueden utilizarse características personales con arreglo a las declaraciones de víctimas o testigos o a otros indicios objetivos para ayudar a la policía a identificar a un sospechoso de un delito concreto ya cometido, el uso de criterios étnicos hace referencia a la práctica de dirigir las operaciones hacia individuos o grupos concretos en función de sus características sin ningún motivo que lo justifique más que la presunción generalizada de su implicación en actividades delictivas, a menudo cuando todavía no hay ningún delito que investigar. La aplicación de criterios étnicos se puede dar tanto al nivel de la organización, con la existencia de procedimientos o instrucciones que van dirigidos de forma desproporcionada a grupos determinados, como al nivel de un agente concreto que toma decisiones influido por sus prejuicios personales. Si bien es raro que esta práctica sea aprobada oficialmente y rara vez es admitida por organismos policiales o por los propios agentes, parece que hay ciertas características personales que exponen a ciertas personas a resultar más sospechosas para la policía, por ejemplo en las operaciones de parada y registro, los controles de tráfico o de inmigración o las operaciones antiterroristas. No se trata de una mera percepción de las personas o grupos afectados: el uso de criterios étnicos cada vez está más documentado como fenómeno en la labor policial.

- En España, se denunció que la policía habitualmente para a personas de minorías étnicas –en ocasiones varias veces al día– para hacer controles de inmigración al sospechar que son migrantes indocumentados.¹⁰²
- Amnistía Internacional también ha planteado su preocupación por el uso de criterios étnicos en las policías de Países Bajos y Alemania.¹⁰³



Un agente de policía haciendo un control de documentos de hombres perteneciendo a grupos de minorías étnicas en el barrio de Lavapiés, Madrid (España), 2010. © Edu León/Fronteras Invisibles

101 Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI), Recomendación nº 11 de política general, Lucha contra el racismo y la discriminación racial en la conducta policial (29 de junio de 2007), párr. 1.

102 Amnistía Internacional, Parad el racismo, no a las personas. Perfiles raciales y control de la inmigración en España (2011), EUR 41/011/2011.

103 Amnistía Internacional, Proactief Politieoptreden vormt Risico voor Mensenrechten: Etnisch profileren onderkennen en aanpakken (2013) [Resumen en inglés: Stop and Search Powers Pose a Risk to Human Rights: Acknowledging and tackling ethnic profiling in the Netherlands (2014)]; Amnistía Internacional, Racial/Ethnic Profiling: Positionspapier zu Menschenrechtswidrigen Personenkontrollen (2014).

Por un lado, la creciente atención que se presta a grupos concretos de la sociedad puede conducir a la ineficacia en la labor de hacer cumplir la ley, pues la policía para equivocadamente a personas por presunciones sesgadas, en lugar de hacerlo basándose en indicios de sospecha objetivos. Diversos estudios han demostrado que las tasas de éxito (o “índices de acierto”¹⁰⁴) de las operaciones de parada y registro en las que se aplican criterios étnicos son bajas.¹⁰⁵ Al centrarse en el aspecto étnico en vez de, por ejemplo, en el comportamiento o en indicadores similares, verificables objetivamente, es probable que la policía dedique su tiempo y sus recursos a parar personas sin resultado alguno, dejando ir a sospechosos que no encajan en el grupo del criterio étnico.¹⁰⁶

Por otra parte, la aplicación de criterios étnicos tiene efectos negativos sobre los grupos minoritarios escogidos, pues conlleva la estigmatización de sus miembros como delincuentes y por tanto refuerza los estereotipos negativos de la población. Además, las personas a las que se aplican tales perfiles étnicos o que se sienten objeto de ellos sin razón justificada, probablemente perderán la confianza en el organismo encargado de hacer cumplir la ley, y tendrán con él una relación de desconfianza, no de cooperación.

En muchos casos, la aplicación de criterios étnicos es difícil de demostrar y contrarrestar, pues la decisión de los agentes de parar a cierta persona puede que ni siquiera sea consciente, sino una mera corazonada que hace parecer a algunas personas más sospechosas que otras. Tales opiniones podrían originarse a partir de experiencias previas o de puntos de vista subyacentes sesgados, e incluso es más probable que influyan en la toma de decisiones personal si no hay directrices o conocimientos para determinar objetivamente los motivos de sospecha.

Por consiguiente, la aplicación de criterios étnicos debe abordarse tanto desde el plano institucional como desde la perspectiva de cada agente, con un marco legal y procedimental que defina claramente lo que puede y no puede usarse para justificar la sospecha, y con agentes capaces de aplicar este marco en la práctica, dejando de lado o modificando sus puntos de vista personales.

5.2 El marco jurídico

La práctica de tener como objetivo a determinados grupos debido a sus características personales cae bajo la prohibición de la discriminación indicada en el apartado 2. Además, varios instrumentos jurídicos no vinculantes y casos legales han abordado esta cuestión con más concreción.¹⁰⁷

- El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de las Naciones Unidas, por ejemplo, pide a los Estados que adopten “las medidas necesarias para impedir los interrogatorios, las detenciones y los cacheos basados de facto exclusivamente en el aspecto físico del individuo, su color, sus rasgos faciales, su pertenencia a un grupo racial o étnico, o cualquier otra categorización que pueda hacerle particularmente sospechoso.”¹⁰⁸

104 El índice de aciertos es la proporción de procedimientos de parada y registros en los que se hallan indicios de infracciones de la ley.

105 Véase, por ejemplo, Open Society Justice Initiative, *Ethnic Profiling in the European Union: Pervasive, Ineffective, and Discriminatory* (2009), apartado III G; Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, *Por una actuación policial más eficaz: Guía para entender y evitar la aplicación de criterios étnicos discriminatorios* (2010), apartado 3.2.

106 Por ejemplo, Martin Scheinin, relator especial de la ONU sobre la promoción y protección de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo, estimaba que “[...] los perfiles basados en el origen étnico o nacional y en la religión son [...] insuficientemente inclusivos, pues los agentes del orden no podrán descubrir a los terroristas potenciales que no respondan al perfil respectivo. [...] [E]s fácil escapar a los perfiles basados en el origen étnico o nacional o en la religión, pues los grupos terroristas han demostrado por lo general su habilidad para adaptar sus estrategias, recurriendo por ejemplo a mujeres y niños para cometer atentados suicidas, que no responden al estereotipo de terrorista de sexo masculino. Por consiguiente, como lo reconocen los especialistas de la lucha contra la delincuencia, es probable que todo perfil terrorista basado en las características físicas sea contraproducente.” Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, Martin Scheinin, Doc. ONU A/HRC/4/26 (2007), párr. 52.

107 Más información sobre el marco jurídico en: Open Society Foundation, *Case Digest, International Standards on Ethnic Profiling: Standards and Decisions from European Systems*, noviembre 2013, <https://www.opensocietyfoundations.org/briefing-papers/case-digests-international-standards-ethnic-profiling-standards-and-decisions>.

108 Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Recomendación general N° XXXI sobre la prevención de la discriminación racial en la administración y el funcionamiento de la justicia penal, párr. 20.

- Respecto a los controles de identidad con fines migratorios, el Comité de Derechos Humanos de la ONU afirmó que “[...] 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 tal que sólo las personas con determinados rasgos físicos o étnicos sean señaladas. Lo contrario no solo afectaría negativamente 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.”¹⁰⁹
- En *Timishev v. Russia*, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos señaló que “[...] ninguna diferencia en el trato que se base exclusiva o decisivamente en el origen étnico de una persona puede justificarse objetivamente en una sociedad democrática contemporánea basada en los principios de pluralismo y respeto a las diferentes culturas.”¹¹⁰
- La Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia del Consejo de Europa (ECRI) ha pedido a los Estados que definan y prohíban claramente por ley la aplicación de criterios raciales y que introduzcan una norma de sospecha razonable “[...] mediante la cual las facultades relativas a las actividades de control, vigilancia o investigación sólo puedan ejercerse a partir de una sospecha basada en criterios objetivos.”¹¹¹

Por tanto, el marco nacional debe establecer los criterios que pueden y no pueden tenerse en cuenta a la hora de decidir si hay motivos de sospecha.

La Ley de Extranjería de Suecia, por ejemplo, establece que no puede pararse o solicitar la identificación a una persona exclusivamente en razón del color de su piel, su nombre, su idioma u otras características similares.¹¹²



Policía arrestando a un migrante en la plaza de Tirso de Molina, Madrid (España), 2010. © Olmo Calvo

109 Williams c. España, 17 de agosto de 2009, CCPR/C/96/D/1493/2006, párr. 7.2.

110 Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Timishev v. Russia* (Demandas nº 55762/00 y 55974/00), Sentencia, 13 de marzo de 2006, párr. 58.

111 Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI), Recomendación nº 11 de política general, Lucha contra el racismo y la discriminación racial en la conducta policial (29 de junio de 2007), párr. 3.

112 Informe del Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, Mutuma Ruteere, A/HRC/29/46, 20 de abril de 2015, párr. 48, en referencia a la Ley de Extranjería sueca (Utlänningslag) (2005:716).

5.3. Establecimiento de criterios claros para los procedimientos de parada y registro

El peligro de aplicar criterios étnicos es especialmente grande si no hay instrucciones ni supervisión adecuadas y se deja a la total discreción del agente de policía la decisión de efectuar paradas aleatorias sin motivo declarado. Por tanto, es preciso garantizar que la policía dispone de procedimientos que aclaren lo que constituye motivo legítimo de sospecha y lo que no.

Con un procedimiento en el que se expone la lista de razones legítimas, cada agente dispondrá de un marco de toma de decisiones que le hará centrarse en ciertas conductas y factores a tener en cuenta. Además, esto garantizará que se puedan exigir cuentas a los agentes sobre sus decisiones y sobre las posibles desviaciones del procedimiento. La introducción de la idea de sospecha razonable siempre debe ir paralela al desarrollo de habilidades para superar los prejuicios personales y aplicar las normas en la práctica.

En Reino Unido, la Ley de Policía y Pruebas Penales contiene instrucciones detalladas sobre lo que constituye sospecha razonable, y aporta una “prueba legal” con dos elementos:¹¹³

“(i) Primero, el agente debe haberse formado una verdadera sospecha de que encontrará el objeto por el cual puede ejercer la facultad de registro que está ejerciendo [...]; y

(ii) En segundo lugar, la sospecha de que encontrará el objeto debe ser razonable. Esto quiere decir que esa sospecha debe tener una base objetiva, fundada en hechos, información o datos de los servicios de inteligencia que tengan que ver con la probabilidad de que se encontrará el objeto en cuestión, de manera que una persona razonable podría llegar a la misma conclusión a partir de los mismos hechos, información o datos. Los agentes, por tanto, deben ser capaces de explicar en qué se basan sus sospechas haciendo referencia a los datos de los servicios de inteligencia o a la información que poseen sobre la persona afectada o a alguna conducta concreta suya [...]”.

El texto además afirma claramente que no se tomarán en cuenta factores personales:

“Una sospecha razonable jamás se apoyará en factores personales. Esto quiere decir que, salvo que la policía tenga información o datos de los servicios de inteligencia que proporcionen la descripción de una persona que se sospecha que está en posesión de un artículo que justifica el ejercicio de la facultad de parada y registro, los siguientes factores no podrán utilizarse, solos ni combinados entre sí o con cualquier otro factor, como motivo para parar y registrar a ninguna persona [...]:

(a) El aspecto físico de la persona con respecto, por ejemplo, a cualquiera de las ‘características protegidas pertinentes’, a saber, edad, discapacidad, reasignación de género, embarazo y maternidad, raza, religión o creencias, sexo y orientación sexual [...] o el hecho de que se sepa que dicha persona ha sido condenada judicialmente; y

(b) Generalizaciones o imágenes estereotipadas según las cuales hay más probabilidades de que ciertos grupos o tipos de personas estén implicadas en actividades delictivas.”¹¹⁴

113 Véanse más directrices sobre buenas prácticas en los procedimientos de parada y registro en el siguiente enlace de la Academia de Policía de Reino Unido (United Kingdom, Police College, Authorized Professional Practice: Stop and Search): <https://www.app.college.police.uk/app-content/stop-and-search/> (consultado el 23 de diciembre de 2015).

114 Ministerio del Interior (Home Office), Revised code of practice for the exercise by Police Officers of Statutory Powers of stop and search, Police and Criminal Evidence Act 1984 (PACE) – Code A (diciembre 2014), art. 2.2; (2.2B).

5.4. Seguimiento de las operaciones de parada de la policía

A menudo se recomienda que se imponga el requisito de rellenar formularios de identificación, sean en papel o electrónicos, para realizar el seguimiento y combatir la aplicación de perfiles étnicos. Los formularios de identificación exigen que la policía registre cierta información cada vez que para a alguien; esta información puede utilizarse para recoger datos y puede dar una idea de cualquier sesgo o desproporción de las operaciones de parada de la policía a personas de grupos concretos.

Para ser una herramienta de seguimiento útil, los formularios de identificación deben incluir al menos la siguiente información:

- **Hora, fecha y lugar en que se efectuó la parada**
- **Identidad (nombre o número de identificación) del agente**
Deberán poderse asignar formularios a cada agente. Esto permitirá sacar conclusiones sobre la conducta de ese agente en concreto en las operaciones de parada y registro, y asegurará que pueda hacersele rendir cuentas por sus decisiones en caso de que se observe una constante de discriminación o se reciba alguna denuncia.
- **Motivo de la parada**
Si el agente tiene que especificar el motivo de la parada en un formulario tal vez sea menos probable que actúe basándose en el presentimiento de que alguien le parece sospechoso, será más cuidadoso a la hora de elegir a quién parar y por qué, y decidirá actuar sólo si la sospecha puede justificarse objetivamente. Algunos de los formularios de identificación que actualmente se utilizan contienen una lista de motivos que justifican una parada, y esto a su vez puede recordar al agente los motivos legítimos.¹¹⁵
- **Etnia de la persona a quien se ha parado**
La etnia debe ser la que declara la persona a quien se ha parado y, de no coincidir, la que le atribuye el agente. La nacionalidad, que se utiliza a veces, ofrece una imagen insuficiente de la utilización de criterios étnicos, ya que puede muy bien ocurrir que los miembros de los grupos étnicos minoritarios sean ciudadanos del país donde se realiza el procedimiento de parada.¹¹⁶
- **Si se han confirmado las sospechas**
Debe indicarse si se han confirmado las sospechas del agente durante la operación de parada y si ésta ha ido seguida de otras medidas, como detención o procesamiento. Esto dará una idea de la eficacia de las operaciones de parada efectuadas por la policía, y permitirá sacar conclusiones sobre las tasas de éxito de las paradas efectuadas a personas integrantes de ciertos grupos.



La persona a quien se ha parado debe recibir copia del formulario. Esto añadirá otro elemento de transparencia al procedimiento de parada y permitirá a la persona que ha sido parada verificar que el agente ha rellenado los detalles correctamente y de acuerdo a lo que le ha dicho. La copia debe indicar además cómo denunciar la parada en sí o la conducta del agente durante este procedimiento.

Recibo distribuido por la policía de Essex (Reino Unido) después de una parada, s.f., captura de pantalla del sitio web de la policía de Essex, https://www.essex.police.uk/about/stop_and_search.aspx.

115 Pueden consultar ejemplos de formularios de identificación en Open Society Foundations, *Reducing Ethnic Profiling in the European Union: A Handbook of Good Practice* (2012), apéndice A.

116 Véase por ejemplo el formulario de la policía de Fuenlabrada ("Identificación de personas en vía/lugar públicos"), incluido en el apéndice A de Open Society Foundations, *Reducing Ethnic Profiling in the European Union: A Handbook of Good Practice* (2012).

En Reino Unido, la Ley de Policía y Pruebas Penales exige que los agentes hagan constar –en papel o electrónicamente– cada registro que realizan, y que den una copia a la persona objeto del registro. Como mínimo se deberá incluir la identidad del agente, la hora y el lugar del registro, el origen étnico declarado por la persona objeto del registro y el que le atribuye el agente, así como la facultad legal o potestad empleadas.¹¹⁷

En 2007/2008, en determinados cuerpos policiales de España, Hungría y Bulgaria se desarrolló el Proyecto STEPPS (Strategies for Effective Stop and Search) de la Open Society Justice Initiative para tratar de reducir la aplicación de criterios étnicos en las operaciones de parada y registro introduciendo varias reformas, como formar a la policía sobre criterios definidos para las prácticas de parada y registro, usar formularios de identificación y un sistema de análisis de datos, e iniciar un diálogo con la comunidad sobre las prácticas de parada y registro. El número de paradas en general, así como las paradas de personas pertenecientes a minorías étnicas en la mayoría de los lugares piloto descendió durante los 6 meses de seguimiento del proyecto.¹¹⁸ Más allá del proyecto inicial, los principios desarrollados por STEPPS contribuyeron a otras iniciativas de reducción de la aplicación de criterios étnicos en los cuerpos de policía de España. La policía local de Fuenlabrada, una de las que tomaron parte en el proyecto STEPPS, ha continuado aplicando este planteamiento hasta la actualidad. Según sus datos, en los últimos años se ha observado un constante descenso de los índices de paradas con fines de identificación, una reducción de los índices de desproporción y una mejora de las tasas de acierto.¹¹⁹ Además, la Plataforma por la Gestión Policial de la Diversidad, asociación española de la policía y la sociedad civil, reprodujo los principios del Proyecto STEPPS en el Programa para la Identificación Policial Eficaz (PIPE), que se introdujo en dos localidades en el periodo 2012-2013, y que en 2016 se aplicará en varias más.¹²⁰

Si bien la obligación de rellenar un formulario podría tener por sí misma la capacidad de reducir la aplicación de criterios étnicos, es un requisito que sólo puede ser plenamente eficaz si va acompañado de una estructura de supervisión y un sistema de evaluación de la información obtenida. La detección de cualquier constante de desproporción o discriminación en la evaluación de los formularios debe ir seguida de acciones para contrarrestar tales prácticas. Esto puede suponer dirigirse al agente en cuestión o adoptar medidas y políticas a mayor escala si resulta evidente que existe una práctica de aplicación de criterios étnicos que va más allá de casos particulares, o ambas cosas.

Sin embargo, es poco probable que los formularios de identificación basten por sí mismos para eliminar la aplicación de criterios étnicos. Esta herramienta no puede excluir por completo la posibilidad de que los agentes actúen influidos por sus prejuicios personales al elegir a determinadas personas para pararlas y que justifiquen la parada como uno de los motivos legítimos que figuran en el formulario. Por tanto, un sistema de formularios de identificación debe ir acompañado de otras medidas para mitigar los efectos de los sesgos y prejuicios personales.

117 Ministerio del Interior (Home Office), Revised code of practice for the exercise by Police Officers of Statutory Powers of stop and search, Police Officers and Police Staff of requirements to record public encounters, Police and Criminal Evidence Act 1984 (PACE) – Code A (diciembre de 2014), art. 4.3.

118 Open Society Justice Initiative, Addressing Ethnic Profiling by Police: A Report on the Strategies for Effective Police Stop and Search Project (2009).

119 Después de 5 años de aplicación, la tasa de aciertos ha aumentado del 6 al 30 por ciento. Rights International Spain, Controles policiales por perfil étnico: persistentes, discriminatorios, ineficaces, humillantes y evitables (11 de febrero de 2014), <http://www.rightsinternationalspain.org/en/blog/40/controles-policiales-por-perfil-etnico:-persistentes-discriminatorios-ineficaces-humillantes-y-evitables>.

120 Plataforma por la Gestión Policial de la Diversidad, Programa para la Identificación Policial Eficaz: Segunda Fase, P.I.P.E. (2016), http://www.accem.es/ficheros/documentos/pdf_noticias/2016_pdf/Igualdad%20y%20No%20Discriminaci%C3%B3n%202016/Difusi%C3%B3n%20PIPE%202.pdf.

El programa de buenas prácticas de parada y registro (“Best Use of Stop and Search Scheme”) que se han autoimpuesto todos los cuerpos policiales de Inglaterra y Gales, introduce varias medidas para aumentar la transparencia y la participación de la comunidad en las prácticas de parada y registro. Además de un registro detallado de las operaciones de parada, el programa introduce también el elemento llamado “observación del profano”, un ciudadano de a pie que puede acompañar a los agentes a observar operaciones de parada y registro y comunicarles sus impresiones. Además, las fuerzas policiales deben adoptar una política de denuncias que exige a la policía explicar a los grupos de observación locales de la comunidad cómo utilizan sus facultades, en el caso de que haya gran número de denuncias o que éstas sean especialmente graves.¹²¹



*Parada y registro de personas perteneciendo a grupos de minorías étnicas por la policía en Ámsterdam (Países Bajos).
© John Schaffer/Hollandse Hoogte*

Los estudios realizados por órganos establecidos por ley también pueden desempeñar un papel importante a la hora de identificar prácticas de aplicación de criterios étnicos y exhortar a la policía a tomar medidas correctivas.

121 Ministerio del Interior y Academia de Policía de Inglaterra y Gales (England and Wales, Home Office and College of Policing), Best Use of Stop and Search Scheme (2014), https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/346922/Best_Use_of_Stop_and_Search_Scheme_v3.0_v2.pdf.

La Comisión de Igualdad y Derechos Humanos (Reino Unido), por ejemplo, en su publicación de 2010 “Stop and think – A critical review of the use of stop and search powers in England and Wales”, señala la existencia de prácticas discriminatorias de parada y registro en numerosos organismos policiales.¹²² Basándose en estos resultados, la Comisión concretó cinco fuerzas policiales a las que se daría seguimiento acordando programas que definirían distintas acciones, específicas para el organismo en cuestión. Entre estas acciones figuraban, por ejemplo, revisar la política, impartir formación a todos los agentes, realizar un seguimiento estadístico detallado del factor étnico, reuniones de control de grupos de dirección y creación de un grupo de control local. En 2013, la Comisión llegó a la conclusión de que, en general, cuando se habían tomado medidas firmes para reducir la desproporción o el uso generalizado de las facultades de parada y registro, se habían logrado resultados satisfactorios.¹²³

5.5. Aplicación de criterios basados en información de los servicios de inteligencia

El uso de criterios basados en información de los servicios de inteligencia limita la discrecionalidad de cada agente a la hora de identificar a personas sospechosas y basa la sospecha en datos (aparentemente objetivos).

Este tipo de enfoque se ha introducido en algunos lugares, como en el aeropuerto de Bruselas, con su “aplicación de criterios conductuales basados en información” para identificar a personas implicadas en la delincuencia organizada. La policía judicial identifica primero los vuelos procedentes de países o regiones en los que hay mayor peligro de delincuencia organizada, y luego hace una criba de los pasajeros que van en dichos vuelos basándose en información de la aerolínea.¹²⁴ Si llegan a la conclusión de que hay alguna persona a la que debe hacerse un control al llegar, deben solicitar autorización de la fiscalía para proceder. Se facilita a los agentes de control fronterizo una lista de personas a las que se efectuará el control.¹²⁵

En Reino Unido, los funcionarios del Servicio de Aduanas siguen la información de los servicios de inteligencia sobre un vuelo específico o una persona concreta, o, basándose en información y análisis de tendencias realizados por los servicios de inteligencia, seleccionan los vuelos que se considera que tienen altas probabilidades de llevar a bordo a pasajeros implicados en actividades delictivas. Una vez identificado un vuelo, los agentes examinan a los viajeros que desembarcan y los seleccionan visualmente a partir de un grupo de indicadores en los que puede basarse la sospecha de conducta delictiva. Este grupo de indicadores se detalla en las Directrices Aduaneras para Selección y Registro de Pasajeros, donde se indican ocho áreas de sospecha: origen, destino y trayecto, equipaje y conducta, etc., además de una serie de preguntas que debe hacerse el agente, tales como ‘¿el equipaje parece grande y voluminoso?’ o ‘¿el pasajero actúa como si estuviera nervioso?’¹²⁶

En Países Bajos, la policía utiliza datos y algoritmos para predecir posibles delitos, así como horas y zonas de peligro, en las que posteriormente la policía se centra específicamente.¹²⁷

122 Comisión de Igualdad y Derechos Humanos de Reino Unido (Great Britain, Equality and Human Rights Commission), Stop and think: A critical review of the use of stop and search powers in England and Wales (2010), https://www.equalityhumanrights.com/sites/default/files/ehrc_stop_and_search_report.pdf.

123 Comisión de Igualdad y Derechos Humanos de Reino Unido (Great Britain, Equality and Human Rights Commission), Stop and think again (2013), https://www.equalityhumanrights.com/sites/default/files/stop_and_think_again.pdf.

124 El Registro de Nombres de los Pasajeros o (PNR) incluye: a) agencia de viajes conocida; b) visitas breves a países de riesgo; c) trayecto poco habitual; d) billete pagado en metálico; e) pasaporte reciente (expedido menos de un mes antes de la salida); f) viaje de salida (en solitario), viaje de regreso (acompañado); g) billete de vuelta en menos de 10 días; h) viaje de salida y de regreso con diferentes billetes; i) información judicial en Bélgica o en el extranjero. Entrevista con funcionarios del aeropuerto de Bruselas, octubre de 2008, citado en Open Society Foundations, Reducing Ethnic Profiling in the European Union: A Handbook of Good Practice (2012), nota final 100.

125 Open Society Foundations, Reducing Ethnic Profiling in the European Union: A Handbook of Good Practice (2012), p. 46.

126 Ibid., p. 47.

127 Amnistía Internacional, Proactief Politieoptreden vormt Risico voor Mensenrechten: Etnisch profileren onderkennen en aanpakken (2013).

Aunque limitar la potestad discrecional de los agentes a la hora de identificar a personas que consideran sospechosas podría reducir el peligro de que se apliquen criterios étnicos, la aplicación de criterios basados en información de los servicios de inteligencia sólo puede efectuarse de forma objetiva si la información que se utiliza es también objetiva. Por el contrario, si los datos que se recopilan y se introducen en los sistemas están sesgados, también lo estará el resultado. Si la información se recoge aplicando criterios étnicos, los grupos objetivo de esta práctica estarán expuestos inevitablemente a más sospechas y sometidos a una atención policial desproporcionada, lo cual da una falsa imagen del alcance de su implicación en actividades delictivas frente a otros grupos de la sociedad para los que no se dispone de datos.

Obviamente no será posible recopilar información de inteligencia sobre cada una de las personas antes de paralarlas, y un agente debe poder tomar decisiones rápidas y fiarse de su propio criterio cuando señala a una persona como sospechosa. Lo que es preciso garantizar es que ese criterio se basa en hechos e indicadores verificables objetivamente, no en factores que son en gran medida subjetivos.

5.6 Percepción durante las paradas de la policía

Además de los esfuerzos para reducir el número de paradas injustificadas y la desproporción, cualquier planteamiento que aborde la aplicación de criterios étnicos también debe tener en cuenta cómo perciben las personas las interacciones con la policía. La medida en la que la policía practica objetivamente la aplicación de criterios étnicos no se corresponde necesariamente con la percepción de que tales prácticas se están realizando, y los miembros de grupos minoritarios podrían pensar que son víctimas de la aplicación de criterios étnicos aunque los estén parando por motivos justificados objetivamente. Esto podría ser consecuencia de experiencias negativas previas o de una falta general de confianza en la institución policial, que la percepción de estar siendo objeto de tales prácticas no hace más que reforzar.¹²⁸ Dado que tales opiniones deterioran la relación entre los grupos minoritarios y la policía, a ésta le interesa contrarrestar esta percepción tanto como la propia práctica de aplicar criterios étnicos.

En cualquier procedimiento de parada, los agentes primero deben explicar y asegurarse de que la persona entiende los motivos por los que se la para. Como figura en la Ley de Policía y Pruebas Penales de Reino Unido mencionada previamente, los agentes deben poder explicar los motivos por los que paran a una persona en concreto, y también deben comunicárselo al interesado.

“[...e]s importante que antes de ejercer la potestad de parada y registro el agente esté preparado para responder a la pregunta “¿Por qué me ha parado?”.

Procedimiento de parada y registro de la policía de Essex (Reino Unido)¹²⁹

Como ya se ha mencionado, los formularios de identificación que incluyen un recibo en el que se especifican los motivos de la parada contribuyen a la transparencia en estos procedimientos. Pero aunque no haya formulario de identificación ni recibo, los agentes deben explicar a la persona los motivos por los que la paran.

128 La encuesta EU-MIDIS realizada en varios Estados miembros de la UE, por ejemplo, mostró que los grupos minoritarios que pensaban que la policía los había parado por su origen étnico o su condición de inmigrantes tenían un grado de confianza en la policía menor que el de los que pensaban que el hecho no había tenido relación con su pertenencia a un grupo determinado de población. EU-MIDIS, Informe “Data in Focus”: Identificaciones policiales y minorías, 2010.

129 Policía de Essex (Essex Police), Procedure – Stop and Search, Number A0801 (9 de septiembre de 2015), art. 3.3.2.

Para poder juzgar si la conducta de un agente es adecuada, la persona que es objeto del procedimiento de parada debe tener al menos un conocimiento básico de las facultades que asisten a la policía y de sus propios derechos y obligaciones en tales situaciones.



Algunos organismos policiales han iniciado campañas de educación a ese respecto, como la campaña “Keep Calm and Know Your Rights” (Mantén la calma y conoce tus derechos) de la policía de Hampshire (Reino Unido), que incluye un folleto donde se explica cuándo y cómo la policía puede parar y registrar a alguien, y una tarjeta donde se explican los derechos y obligaciones de la persona y cómo presentar denuncias.¹³⁰

Folleto “Mantén la calma y conoce tus derechos” de la policía de Hampshire (Reino Unido), captura de pantalla del sitio web en febrero 2016.

5.7 Formación

La formación sobre la aplicación de criterios étnicos debe centrarse en sensibilizar a los agentes sobre de sus propios prejuicios (no siempre conscientes). En este marco, es importante que la formación fomente una atmósfera constructiva que incremente la consciencia de los agentes sobre sus propios prejuicios personales y cómo éstos pueden afectar negativamente a su trabajo. Por consiguiente, la formación debe evitar que los agentes tengan la sensación de que los están acusando en general de ser racistas, ya que podrían rechazarla; más bien debe invitarlos a hacer autocrítica para ser mejores profesionales (aunque, por supuesto, si durante el proceso de formación algún agente presenta una actitud racista manifiesta, ésta debe abordarse). Como se señaló respecto a la formación sobre la aplicación de perfiles étnicos impartida en Girona (España) como parte del proyecto STEPPS, los debates sobre discriminación y desproporción provocaron en los agentes resentimiento y una respuesta defensiva. En Fuenlabrada (España), uno de los lugares donde se llevó a cabo el proyecto, se hizo hincapié en las ventajas de una reforma de la policía para mejorar su eficacia, lo cual se consideró el enfoque más exitoso de la formación.¹³¹

La Policía Judicial Federal de Bélgica, por ejemplo, tiene dos expertos con formación en estudios islámicos y árabes que asesoran y forman a los miembros de la policía con responsabilidades en el ámbito de la lucha contra el terrorismo, lo que incluye un curso de formación obligatoria de un día de duración para los inspectores. El curso, además de proporcionar información sobre el islam, trata de que los participantes cuestionen sus estereotipos, animándolos a no basarse en ellos al valorar si determinadas personas u organizaciones pueden representar una amenaza. A los policías se les anima a consultar a estos expertos cuando tengan dudas sobre si una situación es sospechosa.¹³²

130 Policía de Hampshire (Hampshire Constabulary), Keep Calm and Know Your Rights (2013), <http://www.hampshire.police.uk/internet/news-and-appeals/campaigns/keep-calm-and-know-your-rights/>.

131 Open Society Justice Initiative, Addressing Ethnic Profiling by Police: A Report on the Strategies for Effective Police Stop and Search Project (2009).

132 Open Society Foundations, Reducing Ethnic Profiling in the European Union: A Handbook of Good Practice (2012), p. 133.

Asimismo, cualquier formación debe centrarse en desarrollar capacidades para llevar a cabo el trabajo policial sin tener que recurrir a la aplicación de perfiles étnicos, practicando cómo decidir si hay motivos de sospecha a partir de factores objetivos, tales como la conducta de las personas. Por último, debe intentarse reducir los prejuicios personales para eliminar las causas que originan la aplicación de criterios étnicos.

5.8 Conclusiones y recomendaciones

La aplicación de criterios raciales deteriora la relación entre la policía y los grupos minoritarios. Al dirigir desproporcionadamente las operaciones de parada y registro hacia personas de grupos minoritarios se contribuye a la desconfianza de ciertas comunidades hacia los organismos de aplicación de la ley. También se agrava la división de la sociedad, generando ante la opinión pública una imagen generalizada de que las personas de ciertos grupos son delincuentes. Y además, es una herramienta ineficaz de aplicación de la ley.

- Por consiguiente, es fundamental que la policía tome medidas para identificar la aplicación de criterios étnicos y para combatir esta práctica. Para empezar, los procedimientos policiales deben establecer criterios claros que definan los motivos legítimos e ilegítimos de sospecha.
- El seguimiento de los controles policiales –por ejemplo mediante el uso de formularios de identificación– puede utilizarse para recoger datos que revelen prácticas de aplicación de criterios étnicos, y además puede contribuir a reducir tales prácticas, al proporcionar los medios para que los agentes rindan cuentas de sus decisiones. Si el enfoque que se adopta es el de aplicación de criterios basados en información de los servicios de inteligencia, debe garantizarse que los datos que se aportan al sistema sean lo más objetivos posible.
- La policía, además de esforzarse en reducir el uso real de la aplicación de criterios étnicos, debe prestar igualmente atención a la forma en que los miembros de los grupos minoritarios perciben las operaciones de parada y registro, pues su desconfianza en la institución policial podría hacerles pensar que son víctimas de la aplicación de criterios étnicos, aunque se les pare por motivos justificados.
- Las iniciativas de formación para combatir la aplicación de criterios étnicos deben centrarse en hacer que los policías sean conscientes de cómo sus prejuicios personales les influyen en su toma de decisiones, y en lograr que entiendan que el uso de criterios objetivos les ayudará a efectuar con más eficacia las operaciones de parada y registro, así como en desarrollar las habilidades necesarias para aplicar criterios legítimos en la práctica.

Problema concreto: Evitar y tratar conductas discriminatorias de la policía

6.1 Introducción

Desafortunadamente, es frecuente que los miembros de grupos minoritarios se conviertan en víctimas de hostigamiento, maltrato o uso excesivo de la fuerza a manos de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. He aquí dos ejemplos que ilustran esta afirmación:

En Francia hay informes de que la policía hostiga a romaníes que viven en asentamientos precarios deteniéndolos arbitrariamente, confiscándoles objetos personales o destruyendo sus bienes.¹³³ En Portugal hay informes de uso excesivo de la fuerza y maltrato de personas de origen africano por la policía, como sucedió en la comisaría del barrio lisboeta de Cova da Moura, donde, según afirman cinco jóvenes de raza negra, la policía los sometió a torturas y empleó con ellos un discurso xenófobo.¹³⁴

Además de violar los derechos de las personas en esas situaciones concretas, el efecto que tienen los incidentes en los que la policía actúa con mano dura y uso excesivo o innecesario de la fuerza sobre los miembros de grupos minoritarios y sus comunidades puede ser aún más perjudicial, pues ahonda en la desconfianza y la enemistad hacia el organismo encargado de hacer cumplir la ley que las comunidades afectadas puedan tener como consecuencia de pasadas experiencias negativas.¹³⁵

Si existen indicios de que hay más probabilidades de que la policía recurra al uso excesivo o innecesario de la fuerza con ciertos grupos, las autoridades policiales deben estudiar qué motivos puede haber y tomar medidas en consecuencia. Por ejemplo, cuando ese tipo de conducta policial se deriva de prejuicios o estereotipos personales, o de falta de conocimientos o experiencia sobre la manera de manejar determinadas situaciones, será necesario mejorar la selección, la formación y la supervisión de los agentes, además de los mecanismos de rendición de cuentas que debe haber para abordar conductas indebidas discriminatorias y garantizar que sus autores no quedan impunes.



Agentes de policía y migrantes en la frontera entre Slovenia y Croacia a Rigonce (Slovenia), 2015.
© Leonhard Foeger/Reuters

133 Amnistía Internacional, "We ask for Justice": Europe's failure to protect Roma from Racist Violence (2014), EUR 01/007/2014.

134 Amnistía Internacional, Amnistía Internacional Portugal expressa ao Provedor de Justiça preocupações sobre o caso do bairro da Cova da Moura (19 de febrero de 2015), http://www.amnistia-internacional.pt/index.php?option=com_content&view=article&id=2014:2015-02-19-10-16-13&catid=35:noticias&Itemid=23.

135 La desconfianza hacia la policía entre los grupos minoritarios se demuestra, por ejemplo, en las encuestas EU-MIDIS referenciadas supra (véanse notas al pie 67 y 128).

6.2 El marco jurídico

Las leyes y normas internacionales sobre el uso de la fuerza, así como la prohibición de la tortura y otros malos tratos son de obligado cumplimiento para la policía sin discriminación, con independencia de que las personas con las que los agentes tratan sean miembros de grupos minoritarios o no.¹³⁶

- El Comité de la ONU para la Eliminación de la Discriminación Racial, además, afirma que los Estados deben “[...] prevenir y castigar severamente la violencia, los actos de tortura, los tratos crueles, inhumanos o degradantes y todas las violaciones de los derechos humanos [...]” contra los individuos pertenecientes a ciertos grupos “[...] cometidos por agentes del Estado, concretamente por agentes de policía, personal de las fuerzas armadas o funcionarios de aduanas, aeropuertos, instituciones penitenciarias o servicios sociales, médicos y psiquiátricos”.¹³⁷ (Los grupos indicados son: las personas pertenecientes a grupos raciales o étnicos, en particular los no ciudadanos –incluidos los inmigrantes, los refugiados, los solicitantes de asilo y los apátridas–, los romaníes/“gitanos”, los pueblos autóctonos, las poblaciones desplazadas, las personas discriminadas a causa de su ascendencia, así como otros grupos vulnerables especialmente expuestos a la exclusión, la marginación y la falta de integración en la sociedad).
- Los Estados tienen la obligación de investigar las denuncias de violación de derechos humanos.¹³⁸ Al hacerlo, tienen además la obligación de desvelar posibles motivos racistas de actos de violencia cometidos por agentes estatales.¹³⁹ Por tanto, la conducta indebida contra miembros de grupos minoritarios debe examinarse con mayor atención para sacar a la luz cualquier posible motivación discriminatoria.
- Los miembros de minorías tienen, como cualquier persona, el derecho a presentar denuncias y buscar reparación y compensación cuando sus derechos han sido violados.¹⁴⁰ Con este fin, es preciso garantizar que existen mecanismos de rendición de cuentas para investigar denuncias de discriminación policial, y que los grupos minoritarios pueden acceder fácilmente a ellos.

6.3 Evitar el uso excesivo de la fuerza

La conducta y la actitud de la policía durante una interacción puede hacer mucho para evitar la necesidad (percibida) de recurrir a medidas de fuerza. Por este motivo, es importante que los agentes comprendan con quién y a qué se enfrentan en cada situación. Por ejemplo, deben ser conscientes de que los migrantes de ciertos países tal vez hayan tenido experiencias traumáticas o negativas con la policía, lo cual afectará a su actitud y su conducta durante sus interacciones con ellos. Esto puede ayudar a los agentes a mantener una actitud profesional y educada, aunque la situación sea difícil.

Como se explicó en el apartado 3, una comprensión general de la cultura y las costumbres de ciertos grupos puede contribuir también a evitar malentendidos y provocaciones involuntarias que de producirse conducirían a un agravamiento innecesario de la situación.

136 Véanse Principios Básicos de la ONU sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley y Convención de la ONU contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

137 Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Recomendación general N° XXXI sobre la prevención de la discriminación racial en la administración y el funcionamiento de la justicia penal, párr. 21.

138 Véase por ejemplo Comité de Derechos Humanos, Observación general n° 31, La índole de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto, Doc. ONU CCPR/C/21/Rev.1/Add.13 (2004), párrafo 15.

139 Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Asunto Nachova and Others v. Bulgaria, Demandas n° 43577/98 y 43579/98, Sentencia, 6 de julio de 2005, párr. 160 (Sentencia de la Sala).

140 Véanse por ejemplo Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la ONU (art. 2.3), Declaración de la ONU sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y Abuso de Poder.

La policía de Cataluña (España) adoptó un mecanismo consistente en designar a determinados romaníes como personas de contacto con la policía en casos de conflictos en los que estén implicadas personas gitanas o en los barrios donde hay una importante población gitana, desde peleas domésticas hasta conflictos en el barrio. Antes de acudir al lugar del conflicto, la policía consulta con la persona de contacto romaní y le pide asesoramiento sobre la mejor manera de intervenir. Este mecanismo trata de evitar reacciones exageradas de la policía en ciertas situaciones, sustituyéndolas por una respuesta más centrada y discreta, y de contribuir a una mejor comprensión del contexto y las posibles soluciones, incluidas iniciativas de mediación.¹⁴¹

Un grupo que corre especial peligro de ser víctima de la conducta indebida de la policía, incluido el uso excesivo de la fuerza, es el de refugiados y solicitantes de asilo, tanto mientras cruzan la frontera como cuando posteriormente son devueltos sin el procedimiento debido. En sus investigaciones, Amnistía Internacional ha descrito episodios de uso de la fuerza contra migrantes y refugiados, por ejemplo en el caso de Hungría, donde la policía de fronteras utilizó cañones de agua, pulverizadores de pimienta y gas lacrimógeno contra la multitud. Otro motivo de preocupación planteado fue que el ejército, desplegado para ayudar a la policía a asegurar las fronteras, recibió autorización, mediante una resolución parlamentaria, para utilizar “[...] todos los medios disponibles para defender las fronteras de Hungría”.¹⁴² También ha habido informes de abusos policiales contra migrantes en varios países más, entre ellos Serbia y Macedonia.¹⁴³

La policía de fronteras debe tener criterios claros sobre cómo y cuándo puede utilizarse legítimamente la fuerza, incluidas las operaciones de retorno.



Agentes de policía y migrantes en la frontera entre Slovenia y Croacia a Rigonce (Slovenia), 2015. © Srdjan Zivulovic/Reuters

141 Net-Kard Project, Guía práctica para los servicios policiales para prevenir la discriminación contra la Comunidad Gitana (2014), pp. 34-35.

142 Amnistía Internacional, Fenced Out: Hungary's violations of the rights of refugees and migrants (de 2015), EUR 27/2614/2015).

143 Amnistía Internacional, Europe's Borderlands: violations against refugees and migrants in Macedonia, Serbia and Hungary (2015) EUR 70/1579/2015); Human Rights Watch, "As Though We Are Not Human Beings": Police Brutality against Migrants and Asylum Seekers in Macedonia (2015).

En concreto, sobre el uso de la fuerza durante los procedimientos de expulsión, el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes ha señalado:

“Los funcionarios que hacen cumplir la ley pueden en ocasiones tener que utilizar la fuerza con el fin de hacer efectivo dicho traslado. Sin embargo, la fuerza utilizada deberá ser exclusivamente la razonablemente necesaria. Sería, en particular, completamente inaceptable que las personas sujetas a una orden de expulsión fuesen atacadas físicamente como forma de persuasión para que embarcasen en un medio de transporte o como castigo por no haberlo hecho. Además, el Comité debe enfatizar que amordazar a una persona es una medida altamente peligrosa.”¹⁴⁴

La obligación de definir claramente los criterios sobre el uso de la fuerza también es de aplicación a Frontex, la agencia de la Unión Europea encargada de gestionar la cooperación entre las agencias nacionales de control fronterizo para la seguridad de las fronteras exteriores de la UE. Sin embargo, el Código de conducta para las operaciones de retorno conjuntas coordinadas por Frontex no cumple esta obligación. Por ejemplo, el Código dispone “[...] buscar la cooperación con cada retornado en todas las etapas de la operación de retorno conjunta, o limitar al mínimo necesario el uso de la fuerza”, sin establecer ninguna norma más respecto al uso de dicha fuerza.¹⁴⁵ Esto es insuficiente. Considerando que para Frontex las disposiciones europeas y nacionales sobre el uso de la fuerza por funcionarios encargados de hacer cumplir la ley son vinculantes,¹⁴⁶ y que también debe observar los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, sus normativas y procedimientos deberían reflejar estas normas.

Como señaló la titular del cargo de Defensor del Pueblo Europeo, las disposiciones sobre el uso de medidas coercitivas deben también incluir el requisito de que el uso de tales medidas debe tener en cuenta adecuadamente las circunstancias individuales de cada persona, tales como su situación de vulnerabilidad.¹⁴⁷



Migrantes escoltados por la policía durante su marcha en la zona de Brezice (Slovenia), 2015. © Srdjan Zivulovic/Reuters

144 Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes (CPT), Normas del CPT (2002), CPT/Inf/E (2002) 1 - Rev. 2015, E.36.

145 Frontex, Code of Conduct for Joint Return Operations coordinated by Frontex (201), art.5.1.

146 El término funcionario encargado de hacer cumplir la ley incluye a la policía de frontera y a los organismos de fronteras con facultades policiales.

147 Defensora del Pueblo (European Ombudsman), Decision of the European Ombudsman closing her own-initiative inquiry OI/9/2014/MHZ concerning the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (Frontex) (4 de mayo de 2015), Caso: OI/9/2014/MHZ., párr. 57.H.

6.4 Otras formas de conducta indebida discriminatoria

La conducta indebida discriminatoria de la policía no se limita al uso excesivo de la fuerza, sino que puede adoptar varias formas, como insultos, hostigamiento, amenazas y detenciones arbitrarias, entre otras muchas.

Como puso de manifiesto el trabajo de Amnistía Internacional sobre Moldavia, por ejemplo, los gays están expuestos a ser sometidos a chantaje y extorsión por la policía en sus zonas de reunión conocidas. En un caso, dos hombres fueron detenidos en los baños públicos de un parque y los agentes los insultaron y amenazaron con contárselo a sus familias. Esa noche, uno de ellos se suicidó.¹⁴⁸

En sus investigaciones sobre Francia, Amnistía Internacional puso de manifiesto el acoso de la policía durante los desalojos forzados de romaníes en Marsella, en ocasiones con la confiscación de sus pertenencias o la destrucción de tiendas de campaña. En París, los romaníes sin techo son hostigados por los policías cuando quieren que abandonen una zona. Un migrante romaní que duerme en una plaza pública parisina con su familia denunció que un policía se acerca semanalmente y les tira sus pertenencias, tales como ropa, mantas y colchones.¹⁴⁹

El Grupo de Trabajo de la ONU sobre la Detención Arbitraria, hablando de las numerosas operaciones en las que se ha acorralado y detenido a miembros de la comunidad romaní en Grecia, dejándolos poco después en libertad sin cargos, subrayó que “[...] cualquier detención por motivos de discriminación es una detención arbitraria [...]”.¹⁵⁰

Toda conducta de este tipo es ilícita y por tanto debe ir seguida de medidas correctivas. Los mandos policiales deben transmitir a los agentes un mensaje claro de que no se tolerará este tipo de conducta y que habrá consecuencias para los agentes implicados. Además, la cultura policial debe animar a los agentes a que denuncien a sus compañeros si son testigos de cualquier conducta discriminatoria.

Y lo más importante, debe garantizarse que no hay impunidad para la conducta indebida discriminatoria de la policía, y que los agentes rinden cuentas de sus actos, como se analizara en el siguiente apartado.

6.5 Manejo de las denuncias de conducta indebida y discriminación

Si alguien se considera víctima de conducta policial discriminatoria, debe tener garantizados unos canales para denunciarla y que la denuncia se tome en serio y se investigue exhaustivamente. Esto no sólo asegurará que se hace efectivo su derecho al resarcimiento, sino que también ayudará a evitar la impunidad de los perpetradores, a quienes, al no sufrir consecuencias, se permite en la práctica que continúen actuando. Además, tomando en serio las denuncias de discriminación se indica a la policía y a toda la sociedad que tal conducta no se tolerará. Para que los mecanismos de presentación de denuncias sean accesibles a todos los miembros de los grupos minoritarios, es preciso que la información sobre cómo y dónde denunciar esté disponible en idiomas minoritarios.

Aunque en este documento no entraremos en detalles sobre cómo debe ser la estructura de denuncias, sí indicaremos que cualquier mecanismo de rendición de cuentas debe permitir seguir la vía administrativa y la penal, según la gravedad de la conducta indebida del funcionario. Las consecuencias de la conducta indebida discriminatoria deben ser proporcionales a su gravedad, y cuando se trate de violaciones graves, deberán emprenderse actuaciones penales.

148 Amnistía Internacional, *Towards Equality: Discrimination in Moldova* (2012), EUR 59/006/2012.

149 Amnistía Internacional, *“We ask for Justice”: Europe’s failure to protect Roma from Racist Violence* (2014), EUR 01/007/2014.

150 United Nations Working Group on Arbitrary Detention statement upon the conclusion of its mission to Greece (21 - 31 January 2013) (31 de enero de 2013).

Además, especialmente las quejas de carácter grave, como las denuncias de uso excesivo de la fuerza, deben ser gestionadas por un mecanismo que sea independiente de la policía.¹⁵¹ Así lo ha expresado también la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia, que ha pedido a los Estados que “[...] establezcan un organismo, independiente de la policía y la fiscalía, encargado de la investigación de presuntos casos de discriminación racial y conducta indebida por motivos raciales de la policía”.¹⁵²

Si las denuncias se gestionan en el seno del organismo policial, se corre el riesgo de que la investigación de los incidentes sea sesgada, un problema que se señaló en Grecia, por ejemplo, donde las denuncias sobre violencia racista de la policía generalmente se archivaron y a menudo no se investigaron en absoluto, lo que probablemente reforzó la reticencia de las víctimas a denunciar este tipo de delito. Aunque se aprobó una ley que establecía una “Oficina Encargada de Gestionar los Presuntos Casos de Abusos” como mecanismo para investigar las denuncias contra el personal encargado de hacer cumplir la ley, cuando se redacta este documento dicho mecanismo aún no estaba operativo. Además, si bien la creación de una oficina de este tipo es sin duda una mejora, debe señalarse que forma parte de la policía griega y no es un mecanismo externo, como sería de desear.¹⁵³

Con independencia de quién investigue la denuncia, es importante considerar debidamente las peculiaridades de cada caso. Dado que hay muchas probabilidades de que una denuncia de discriminación en la conducta policial sea cuestión de percepción, y que el carácter discriminatorio de las acciones de la policía no es obvio en todos los casos y no siempre puede apoyarse en pruebas objetivas, es crucial que la persona que investiga la denuncia tenga los conocimientos y habilidades necesarios para ponerse en la piel del denunciante y examinar las circunstancias que rodearon al incidente, ya que un mal manejo de tales denuncias probablemente reforzará la desconfianza en el sistema.

Por ejemplo, cuando la Comisión Independiente para las Denuncias contra la Policía de Inglaterra y Gales (IPCC por su sigla en inglés) examinó cómo gestionaba la Policía Metropolitana las denuncias de discriminación racial de sus agentes en 2011-2012, halló que sólo se ocupaba de casos de racismo cuando eran obvios y se sustentaban en pruebas independientes, mientras que las denuncias en las que era la palabra de la víctima contra la del agente no solían prosperar y las investigaciones se interrumpían cuando el agente negaba la denuncia.¹⁵⁴ Posteriormente la IPCC examinó el proceso de gestión de denuncias de otros tres cuerpos policiales británicos (Midlands Occidentales, Gran Mánchester y Yorkshire Occidental), en los que, además de examinar el caso, se incluían grupos de debate, formados, entre otros, por representantes de las comunidades con características protegidas.¹⁵⁵ El examen halló una gestión igualmente deficiente de las denuncias por discriminación: sólo se habían investigado poco más de la mitad y ninguna había prosperado. La IPCC atribuyó esto, entre otros factores, a la falta de formación y entendimiento sobre cuestiones de diversidad. Por ejemplo, ninguna de las fuerzas policiales recibía

151 Para consideraciones generales sobre supervisión de la policía, véase Amnistía Internacional, El control de la policía (2015), Programa Policía y Derechos Humanos – Serie de documentos de reflexión No. 2.

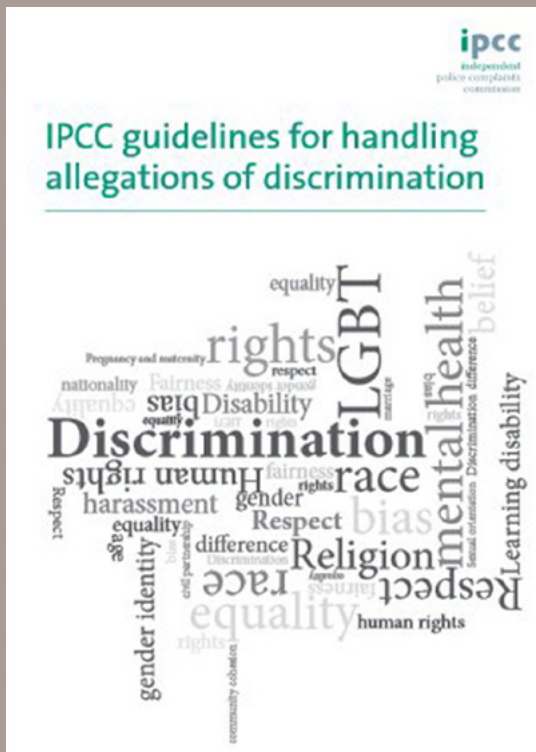
152 ECRI, Recomendación nº 11 de política general, Lucha contra el racismo y la discriminación racial en la conducta policial (29 de junio de 2007), párr. 10.

153 Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI), ECRI Report on Greece (2015). Comité de Derechos Humanos, Lista de cuestiones relativa al segundo informe periódico de Grecia, Adición, Respuestas de Grecia a la lista de cuestiones (2015), CCPR/C/GRC/Q/2/Add.1.

154 IPCC (Independent Police Complaints Commission), Report on Metropolitan Police Service handling of complaints alleging race discrimination (2013).

155 La Ley sobre Igualdad de Reino Unido (2010) declara ilegal discriminar a las personas que presentan una de las siguientes características protegidas: edad, discapacidad, reasignación de género, matrimonio y pareja civil, embarazo y maternidad, raza, religión y creencias, sexo y orientación sexual (Ley sobre Igualdad de Reino Unido de 2010, capítulo 1, apartado 4).

formación sobre las comunidades, y la formación sobre diversidad de una de ellas consistía en un mero ejercicio informático. Además, las comunidades solían sentirse desconectadas de la policía. La IPCC identificó esta falta de comprensión entre la policía y las comunidades como una de las causas subyacentes de denuncias, además de uno de los motivos de su mala gestión. Muchas denuncias basadas en la percepción se reforzaron por la falta de entendimiento durante la investigación.¹⁵⁶



Página delantera de las “directrices de la IPCC para la gestión de denuncias de discriminación”, Comisión Independiente para las Denuncias contra la Policía, 2015, captura de pantalla del sitio web febrero 2016.

En respuesta a los resultados de su examen, la IPCC ha publicado posteriormente directrices revisadas sobre la gestión de las denuncias por discriminación y ha organizado una serie de talleres de formación para que los departamentos policiales que se ocupan de la normativa profesional de la policía —y por tanto de la gestión de denuncias— apoyen la aplicación de las directrices.¹⁵⁷

El documento de directrices de la IPCC para la gestión de denuncias de discriminación es una guía que indica paso a paso y con ejemplos prácticos la forma de gestionar denuncias por diferentes motivos, señalando la necesidad de entender por qué una persona se ha sentido discriminada y reconociendo que en ocasiones hay pocas o ninguna prueba directa que apoyen la denuncia. Como posibles líneas de investigación, las directrices señalan el historial de denuncias y los patrones de conducta del agente, su empleo del lenguaje y la comparación sobre la forma en que se hubiera tratado a otras personas en la misma situación. Además, recomiendan ponerse en contacto, si procede, con organizaciones o grupos que representan a la minoría en cuestión para averiguar si la conducta denunciada coincide con denuncias previas y formas en las que el grupo experimenta la discriminación (policial).¹⁵⁸

Las personas migrantes irregulares y solicitantes de asilo corren particular peligro de ser sometidas a malos tratos durante operaciones de detención de migrantes. Como señaló la investigación de Amnistía Internacional sobre Grecia, por ejemplo, los detenidos fueron presuntamente sometidos a tortura y otros malos tratos, uso excesivo de la fuerza y empleo de sustancias químicas irritantes.¹⁵⁹ Las víctimas de malos tratos detenidas por motivos de migración no suelen presentar denuncias, lo cual puede deberse a las deficiencias en los procedimientos de presentación de denuncias, a que temen sufrir represalias o a que suponen que, si denuncian, será más probable que las expulsen. Por consiguiente es fundamental que las personas detenidas reciban información sobre su derecho a denunciar y se les facilite el acceso a un mecanismo independiente de presentación de denuncias y a un abogado.

156 IPCC (Independent Police Complaints Commission), Police handling of allegations of discrimination (2014).

157 IPCC (Independent Police Complaints Commission), IPCC issues guidance to improve the handling of discrimination complaints (2 de septiembre de 2015), <https://www.ipcc.gov.uk/news/ipcc-issues-guidance-improve-handling-discrimination-complaints>.

158 IPCC (Independent Police Complaints Commission), IPCC guidelines for handling allegations of discrimination (2015).

159 Amnistía Internacional, A Law Unto Themselves: A culture of abuse and impunity in the Greek police (2014), EUR 25/005/2014.

La existencia de un sistema de presentación de denuncias eficaz no sólo garantizará que los agentes rindan cuentas de sus acciones, sino que también puede contribuir a evitar conductas indebidas, ya que indica claramente a la policía que las conductas ilícitas tendrán consecuencias.

Como señaló el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes:

“El examen diligente por las autoridades judiciales y otras autoridades pertinentes de todas las quejas que se presenten sobre malos tratos infligidos por parte de las fuerzas del orden y, cuando proceda, la imposición de una sanción apropiada, tendrán un gran efecto disuasorio. En cambio, si dichas autoridades no toman medidas eficaces para responder a las quejas presentadas ante las mismas, los miembros de las fuerzas del orden que pretenden infligir malos tratos a las personas que se encuentran bajo su custodia pensarán inmediatamente que pueden actuar como deseen, e impunemente.”¹⁶⁰

6.6 Formación

Como ya se indicó en apartados anteriores, toda iniciativa de formación debe hacer que los agentes tomen conciencia de sus propios prejuicios personales y de cómo éstos influyen en sus reacciones y su conducta (véanse los apartados 3.4., 4.7. y 5.7.). Abordar y tomar medidas eficaces para vencer tales prejuicios garantizará que los agentes actúen con profesionalidad independientemente de con quién estén tratando. Tener conciencia de la cultura y entender a la minoría en cuestión, incluida la manera en que ésta ve a la policía, contribuirá a la capacidad de los agentes para abordar las situaciones con calma y de forma adecuada, evitando provocaciones involuntarias o agravándolas innesariamente.

Además, la formación en técnicas para reducir la tensión de las situaciones puede favorecer la capacidad de los agentes para mantener la calma y reducir la necesidad de recurrir a la fuerza en situaciones en las que podrían surgir malentendidos.

La policía de Neuchâtel (Suiza) recibió un curso de formación de 100 horas sobre técnicas para reducir la tensión con actores de un grupo de teatro, que tuvo un efecto positivo en la capacidad de los agentes para mantener la calma en cualquier tipo de intervención.

Además, los agentes deben recibir formación en habilidades pertinentes de comunicación y resolución no violenta de conflictos para grupos específicos.

¹⁶⁰ Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes (CPT), Normas del CPT (2002), CPT/Inf/E (2002) 1 - Rev. 2015, 45

6.7 Conclusiones y recomendaciones

La conducta indebida de la policía motivada por actitudes discriminatorias puede crear una atmósfera de temor y hostilidad entre la policía y los grupos minoritarios, motivo por el cual es fundamental que la policía adopte medidas para evitarla.

- Entender al grupo minoritario en cuestión podría ayudar a evitar un aumento innecesario de la tensión en las situaciones y por tanto reducir las probabilidades de que los agentes recurran a la fuerza.
- Además, en la ley y en las normas policiales debe haber criterios claros sobre lo que constituye un uso legítimo de la fuerza.¹⁶¹
- Además de un uso excesivo de la fuerza, la conducta indebida de la policía puede adoptar otras formas, como amenazas o acoso, igualmente ilegítimos y que deben abordarse.
- Dado que una cultura de impunidad sólo hará más probables futuras violaciones, es fundamental que los agentes rindan cuentas de sus acciones. Es necesario que haya un sistema de presentación de denuncias eficaz y accesible a los miembros de los grupos minoritarios.
- Por último, la formación debe centrarse en conseguir la comprensión de los grupos minoritarios, así como en desarrollar habilidades de resolución no violenta de conflictos que permitan a los agentes reaccionar con calma y profesionalidad en cualquier situación.

161 Véase también Amnistía Internacional, Directrices para la aplicación de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley (2015), <https://www.amnesty.nl/nieuwsportaal/rapport/use-force-guidelines-implementation-un-basic-principles-use-force-and-firearms>.

Observaciones y recomendaciones finales

Hay muchas medidas que la policía puede adoptar y formas en que puede abordar su relación con los grupos minoritarios. Lo que se necesita exactamente para lograr cambios dependerá de la situación concreta del país, aunque cualquier iniciativa de la policía o las organizaciones de la sociedad civil sobre este asunto debe basarse en las siguientes consideraciones:

- Los agentes deben darse cuenta de cómo afectan a su conducta sus prejuicios personales o actitudes estereotipadas, y tratar de superarlos o al menos de minimizar su influencia en su interacción con los grupos minoritarios.
- Las iniciativas para reducir la conducta policial indebida discriminatoria siempre deben centrarse en el nivel institucional y también en el personal, abordando tanto los procedimientos inadecuados e ineficaces como la falta de conocimientos y comprensión de la diversidad por parte de los agentes.
- La policía debe reconocer que la creación de una relación de confianza es mutuamente beneficiosa, pues permitirá a los agentes llevar a cabo su trabajo diario con más eficacia y a los grupos minoritarios disfrutar del derecho al acceso y la protección del cumplimiento de la ley en pie de igualdad con el resto de los miembros de la sociedad.
- Es importante que la policía trate activamente de llegar a los grupos minoritarios y entable un diálogo constructivo con los diversos sectores de la sociedad. Esto les dará una valiosa perspectiva sobre los problemas que afectan a los distintos grupos, y garantizará que los miembros de éstos puedan hacer valiosas aportaciones para la solución de los problemas. Además, la interacción directa entre la policía y los grupos minoritarios puede contribuir a reducir los prejuicios y las actitudes estereotipadas por ambas partes y a fomentar la comprensión mutua.
- Las organizaciones de la sociedad civil pueden desempeñar una importante función en la mejora de la relación entre la policía y los grupos minoritarios identificando patrones discriminatorios y problemas que afectan a estos grupos y poniendo estas cuestiones en la agenda de la policía y en el debate público.
- Es importante que cualquier acercamiento al problema de la conducta discriminatoria de la policía tenga también en cuenta la posible existencia de un racismo institucional. Las organizaciones de la sociedad civil deben examinar la cultura institucional en busca de indicadores de racismo institucional, por ejemplo en el contenido y el lenguaje que se utiliza en los procedimientos y las instrucciones, la carencia de mecanismos internos para abordar la conducta discriminatoria o la respuesta inadecuada del organismo encargado de hacer cumplir la ley ante los casos de conducta indebida de la policía. Las organizaciones de la sociedad civil también pueden considerar la posibilidad de actuar como puente entre la policía y los grupos minoritarios representando a estos grupos –por ejemplo, organizando y asistiendo a mesas redondas o talleres–, o representando sus intereses ante la policía.

Lecturas complementarias recomendadas

Asociación para la Prevención de la Tortura, Abordar las situaciones de vulnerabilidad de las personas LGBT en detención - Simposio Jean-Jacques Gautier 2015, Informe final :
http://www.apr.ch/content/files_res/report-jjg-symposium-2015-es.pdf

Oficina del Alto Comisionado de la OSCE para las Minorías Nacionales Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies (2006): <http://www.osce.org/hcnm/32227?download=true>

OSCE, Police and Roma and Sinti: Good Practices in Building Trust and Understanding (2010):
<http://www.osce.org/odhr/67843?download=true>

OSCE, Preventing and responding to hate crimes: A resource guide for NGOs in the OSCE region (2009):
<http://www.osce.org/odhr/39821?download=true>

Open Society Foundations, Reducing Ethnic Profiling in the European Union: A Handbook of Good Practices (2013):
https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/reducing-ep-in-EU-12172012_0.pdf

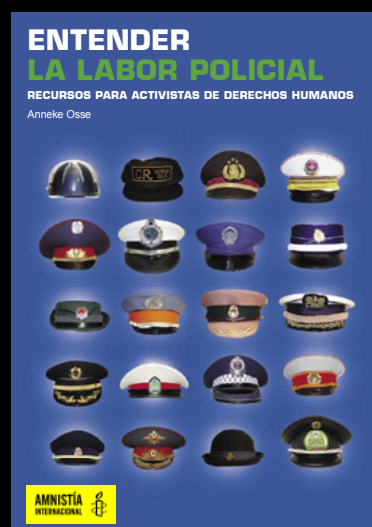
El Programa Policía y Derechos Humanos de la Sección Neerlandesa de Amnistía Internacional

El ámbito de la actuación policial y de los derechos humanos constituye un campo de estudio dinámico y en constante evolución. En los últimos años, el análisis de los derechos humanos ha ampliado su foco de atención de tal forma que ahora se incluyen no sólo las funciones negativas del Estado y sus agentes como perpetradores de violaciones de los derechos humanos, sino también sus obligaciones de carácter positivo. Esta perspectiva brinda a la policía la oportunidad de ser considerada también como agente protector de los derechos humanos. Al mismo tiempo, se ha desarrollado la idea de que los derechos humanos no sólo son vulnerados por funcionarios públicos, incluida la policía, sino también por agentes no estatales. El esfuerzo común tanto de policías como de defensores y defensoras de los derechos humanos es (debería ser) trabajar para que las sociedades en que vivimos gocen de unas garantías básicas de seguridad y protección. Esta percepción ha abierto las puertas a la posibilidad de que la policía y las ONG trabajen conjuntamente en vez de enfrentarse.

Con todo, la idea de que la policía y las ONG colaboren está plagada de dificultades. Los agentes de policía suelen tener una perspectiva distinta a la de la mayoría de los defensores y defensoras de los derechos humanos. A veces emplean un lenguaje distinto al hablar de los mismos problemas y llegan a conclusiones diferentes sobre cuáles son sus causas y consecuencias. Este hecho puede ser corolario de las diferentes funciones que desempeñan en la sociedad; otras veces puede ser el resultado de suposiciones estereotipadas.

El propósito del Programa Policía y Derechos Humanos es mejorar el conocimiento y la comprensión de la policía y de la actuación policial en el seno del movimiento de Amnistía Internacional –de la comunidad de defensores y defensoras de los derechos humanos en general– para ser más efectivos a la hora de analizar a la policía o cuestiones relativas a ella. El Programa también ofrece formación a defensores y defensoras de los derechos humanos sobre policía y derechos humanos y facilita talleres sobre estrategias.

Para más información, véase el sitio web del Programa sobre policía y derechos humanos: www.amnesty.nl/policeandhumanrights.



Amnistía Internacional es un **movimiento mundial**, formado por más de **7 millones** de personas con la visión de un mundo en el que **todas las personas disfrutan de los derechos humanos**.

El trabajo de nuestra organización tiene un **alcance prácticamente universal** y cuenta para ello con: más de **2 millones de miembros y simpatizantes** que trabajan en favor de los derechos humanos, y más de **5 millones de activistas** que fortalecen nuestras demandas de justicia.