



EL REGISTRO DE LAS IDENTIFICACIONES POLICIALES: TEMAS Y MÉTODOS

Resumen ejecutivo y recomendaciones

Cada día, los agentes de policía de jurisdicciones de todo el mundo llevan a cabo miles de controles de identidad, (identificaciones) cacheos y registros. Hay un desequilibrio notable en las identificaciones policiales: son una práctica rutinaria para los agentes que las realizan, pero para la persona que se ve parada puede tratarse de una experiencia embarazosa, intrusiva e intimidante. Y aquellas personas que viven controles policiales reiterados pueden empezar a preocuparse por el sesgo discriminatorio y la agresividad en la aplicación de estas prácticas en determinados grupos o comunidades. La policía recoge sorprendentemente pocos datos sobre sus controles, a pesar de la frecuencia e importancia de esta forma de contacto con personas en la calle. El modo en que los agentes usan sus poderes, y perspectivas sobre si ese uso es justo, razonable y transparente esta vinculado inextricablemente con la legitimidad policial. En la actualidad, un número cada vez mayor de departamentos de policía están empezando a registrar el uso por parte de la policía de las identificaciones y los registros, con el objetivo de identificar cualquier sesgo, analizar si existe un impacto desproporcionado, y evaluar su efectividad.

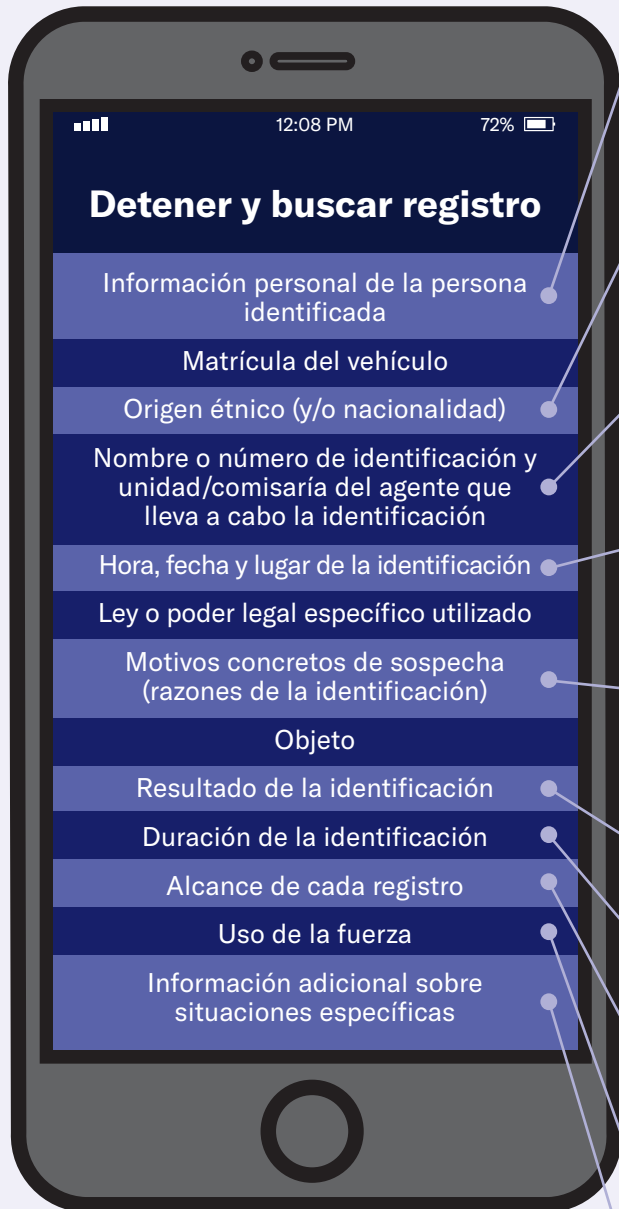
Registrar las identificaciones policiales y medir su efectividad es una tarea compleja. Recoger datos de las identificaciones efectuadas por la policía exige la introducción de nuevos sistemas de recopilación de datos, porque muchos sistemas existentes no están diseñados para generar datos estadísticos ni para facilitar análisis y diálogo con comunidades locales.

Introducir el registro de las identificaciones suele generar resistencias entre los agentes policiales, que sienten cuestionado su profesionalismo y preocupados por el aumento de las cargas burocráticas. Pero, al mismo tiempo, es importante considerar que este registro es cuestión de minutos; hace falta algo de burocracia para asegurar que la policía rinda cuentas y que sus actuaciones son efectivas y transparentes; y establecer relaciones positivas con la comunidad, promover la rendición de cuentas y generar legitimidad forman parte del “verdadero trabajo de policía”.

Este informe detalla qué datos deberían recoger los agentes cuando registren identificaciones de policía. Analiza tres técnicas para el registro de identificaciones (formularios en papel, sistemas de comunicación por radio y sistemas móviles) y señala las limitaciones de las cámaras portátil para recoger datos de controles policiales. Por último, este informe repasa experiencias de introducción de prácticas de registro, que incluyen la superación de la resistencia, y ofrece recomendaciones de buenas prácticas. Está basado en entrevistas con 35 personas, más de la mitad agentes de policía en activo, implicados en el registro de controles en varios países. A modo de conclusión, este informe demuestra que un registro adecuado de los controles policiales no tiene por qué ser gravoso y puede servir para mejorar la eficiencia policial y las relaciones entre la policía y la comunidad.

¿QUÉ DATOS ES NECESARIO RECOGER Y POR QUÉ

El siguiente conjunto de datos permite un análisis capaz de apoyar la gestión y la focalización de los controles, y una base para conversaciones sobre la justicia y la eficiencia de las prácticas policiales locales.



Nombre, edad, género, dirección, número de documento de identidad si procede

- Permite el análisis de patrones de identificación por edad, género y etnicidad.
- La identidad personal permite la identificación y el análisis de identificaciones reiteradas, que pueden indicar la focalización de individuos o vehículos.

- Resulta esencial para el análisis estadístico el examen de los patrones de identificaciones en función de los grupos de población, así como para responder a denuncias individuales por discriminación.
- Pueden ser categorías definidas por los agentes o autodefinidas, pero han de desarrollarse consultando a las comunidades locales.

- Permite la supervisión y la investigación de las denuncias.
- Permite a los gestores establecer datos comparativos respecto a otras unidades/comisarías e identificar los problemas en la asignación de tareas y los servicios.

- Ayuda a determinar cuándo tuvo lugar la identificación y permite el análisis de los patrones con arreglo al tiempo.
- Los datos precisos sobre la localización permiten mapear los patrones de identificaciones y establecer comparaciones con los mapas de patrones de delito.

- Esencial para determinar si se cumplen las normas de derecho.
- Debe ser un campo de texto libre en el que los agentes tiene que explicar las razones concretas de la identificación.

Ninguna acción / registro / / apercibimiento / multa / detención.

- Esencial para establecer la "tasa de acierto" o el grado de eficacia de las identificaciones.

- Permite la supervisión del tiempo que las personas han estado retenidas con motivo de la identificación.

- p. e., es un cacheo rápido, un registro más exhaustivo o una inspección corporal íntima / "inspección integral")
- Esencial para el análisis y la supervisión de acciones subsiguientes más intrusivas y de análisis de patrones de su uso.

- p. e., esposamiento, inmovilización, spray pimienta, durante el encuentro.
- Permite la supervisión del uso de la fuerza durante las identificaciones, así como las comparaciones y un análisis de patrones de uso de la fuerza

- p. e., identificaciones de varias personas o un incidente, descripciones de vestimenta, otra información que podría ser útil con finalidades de inteligencia

MÉTODOS DE REGISTRO

Formularios en papel

Históricamente, los agentes han registrado sus controles en formularios en papel. Este sencillo mecanismo de recolección de datos le resulta familiar a la policía, que suele utilizar formularios en papel para emitir multas y citaciones. Cada agente de policía lleva un taco de formularios y rellena uno cada vez que realiza un control. El formulario empleado en Inglaterra y Gales tienen una primera hoja acompañada de una hoja de calco amarilla que se le entrega a la persona parada y/o registrada. A los agentes les suele llevar unos 3-5 minutos rellenar el formulario. Una vez completado, el agente entrega el formulario a su supervisor para que lo revise, después de lo cual la información se introduce en una base de datos electrónica, algo que por lo general realiza el personal administrativo de la policía, a mano o valiéndose de un escáner electrónico.

Fortalezas:

- ⊕ Fácil de cumplimentar: los agentes están “habituados a rellenar formularios”
- ⊕ La persona parada recibe en el momento un registro completo del control, por lo que la rendición de cuentas es inmediata
- ⊕ Asequible: los formularios para el registro de controles se pueden introducir sin una inversión financiera importante en equipamiento caro
- ⊕ Fácil de revisar para los supervisores

Debilidades:

- ⊖ Tanto los agentes como el público pueden percibir los formularios en papel como algo anticuado
- ⊖ Requiere una doble introducción de datos: primero para cumplimentar el formulario y después para introducir la información en la base de datos
- ⊖ La mala letra puede generar inexactitudes en la introducción de datos
- ⊖ Al carecer de una geocodificación de la ubicación, los formularios en papel no permiten un mapeo preciso de las actividades de control policial

“En cuanto a los registros en papel, a primeras resultan más baratos, no dependes de la informática. Los agentes están acostumbrados al papel y boli, rellenar formularios... El inconveniente potencial es que no se cumplimenten adecuadamente. Se saltarán casillas... porque este es un modo totalmente nuevo de hacer las cosas, no solo un cambio pequeño... Hay que introducir un cambio de mentalidad para empezar a registrar de otra manera. Si estás empezando y no tienes dispositivos móviles, el papel te funcionará bien”

Agente de policía, Inglaterra y Gales

Comunicación por radio

El uso de radios de policía y sistemas de despacho policial para registrar los controles está bastante bien instaurado en Estados Unidos, junto con el uso de terminales móviles de datos (TMD o portátiles para coche), en gran medida porque suprime la necesidad de que los agentes cumplieran formularios en papel y parte de prácticas de comunicación existentes. Al realizar un control en la calle, el agente establece comunicación por radio con la central y facilita la información requerida al operador para que éste la registre directamente en la base de datos electrónica. El operario de la central proporciona al agente una referencia única del registro del control, que el agente apunta en un recibo de papel y entrega a la persona parada. La persona puede utilizar ese número de referencia para obtener el registro completo, ya sea on-line o a través de una solicitud a la comisaría de policía local. A los agentes les lleva 2-5 minutos transmitir la información, aunque se puede tardar en entrar en contacto con el centro de comunicaciones antes de que pueda empezar el registro. El supervisor recibe por correo electrónico un registro electrónico de la parada para su revisión.

Fortalezas:

- + Menos burocracia (en comparación con los formularios en papel)
- + Fácil integración con los sistemas de policía existentes, que exigen a los agentes que hagan una llamada cuando paran a alguien para hacer un seguimiento de las actividades policiales y por motivos de seguridad
- + Puede incorporar una supervisión inmediata
- + Las verificaciones de la sala de control fomentan que se cumpla con el protocolo

Debilidades:

- La persona parada no recibe un registro completo
- Incongruencias en la introducción de datos dado que la información se transmite oralmente y es después el personal de la sala de control quien la introduce
- Puede sobrecargar los sistemas de comunicaciones, ocasionando demoras y identificaciones más largas

“Hicimos un estudio con personal. Creo que el 94% del personal dijo que le parecía una mejora notable y que le gustaba. Me refiero a que ha pasado del proceso de diez minutos a los dos o tres minutos. Les supone muy poco trabajo. Es fácil, eficiente, quita trabajo. Así que la satisfacción del usuario es alta... Al principio, [al personal de la sala de control] le preocupaba desde el punto de vista de la demanda. Pero si estás parando a una persona y estás utilizando la información que ya tienes en el sistema, la mayor parte del trabajo ya lo tienen hecho. En realidad, no les estamos pidiendo que registren mucho más. Así que supone algo más de trabajo para ellos, pero los beneficios superan el coste y las demandas”.

Agente de policía, Inglaterra y Gales

Dispositivos móviles

La proliferación de tecnologías móviles ha creado nuevas posibilidades para hacer un seguimiento de las identificaciones y registros policiales. El uso de Terminales Móviles de Datos en vehículos de policía está muy instaurado en Estados Unidos y los agentes a pie cada vez utilizan más dispositivos móviles. Al agente se le entrega un teléfono móvil o una *tablet* con una aplicación para el registro de controles policiales. El proceso de cumplimentar el formulario on-line lleva por lo general 2-3 minutos. Una vez que el formulario está cumplimentado y se envía, pasa de modo automático a una base de datos central. El sistema proporciona al agente una referencia única del registro del control, que el agente anota en un recibo en papel para la persona parada. Una vez enviado el formulario, el supervisor del agente recibe una notificación para que proceda a su revisión.

Fortalezas:

- + Los agentes lo perciben como un procedimiento moderno
- + Fácil de utilizar
- + Introducción automática de datos directamente en la base de datos, evita la doble introducción
- + Geocodificación automática permite mapeo de la práctica de identificaciones policiales
- + Posibilidades de supervisión incorporadas
- + Integración con el *software* de otro departamento

Debilidades:

- No se genera un registro completo para la persona parada
- Costes financieros potencialmente importantes de puesta en marcha y de mantenimiento Limita la comunicación directa con la persona parada

“A los agentes les encantan las tablets y los dispositivos portátiles porque promueven el profesionalismo y la eficiencia. No han de escribir cosas en el ordenador al volver a la comisaría y tienen un aspecto más profesional. La tecnología está cambiando el modo en que la gente trabaja: los agentes pasan más tiempo en las calles.”

Agente de policía, Inglaterra y Gales

Cámaras portátiles

Las cámaras portátiles son pequeños dispositivos de grabación de audio y vídeo diseñados para estar sujetos al uniforme de los agentes de policía. El uso de cámaras portátiles para registrar contactos iniciados por la policía es algo relativamente reciente que está ganando rápidamente popularidad. Las políticas de los departamentos varían mucho en cuanto a cuándo se debe encender la cámara y qué tipo de incidentes los agentes deben grabar. Al terminar su turno, los agentes suben al sistema del cuerpo las grabaciones de vídeo y pueden marcar incidentes concretos por su valor como prueba o de otro tipo. Aunque las grabaciones de vídeo ofrecen un registro detallado e inmediato de un incidente, no generan los datos cuantitativos necesarios para crear estadísticas y analizar patrones en la práctica de los controles policiales. Las grabaciones de las

cámaras incorporadas no pueden considerarse objetivas, ya que padecen de sesgo de perspectiva, existe la posibilidad de manipularlas y cualquier interpretación de la grabación es subjetiva. Las cámaras no suprimen la necesidad de utilizar otras formas de producir estadísticas y de proporcionar un registro a las personas a quienes se ha parado.

“Rellenar el formulario de control policial te lleva dos minutos; ver un vídeo de principio a fin para encontrar la grabación de las identificaciones te llevará probablemente 30-40 minutos. Y en ningún momento te enteras de los motivos del agente para parar a la persona. ¿Ha recogido el vídeo lo que estaba diciendo la persona? ¿Está funcionando la cámara al 100%? Si hay un pequeño fallo y el micrófono no funciona, no puedo escuchar el nombre, los motivos, la justificación del control. Las cámaras incorporadas ofrecen elementos probatorios. Refuerzan, pero no sustituyen, el registro de los controles policiales. No reflejan lo que te pasa por la cabeza... La cámara está ahí para registrar las acciones, de la misma manera que un formulario en papel, pero un formulario en papel es más exacto y la cámara no puede en ningún caso sustituir los formularios porque ¿desde cuándo puede una cámara oler cannabis?”

Agente de policía, Inglaterra y Gales

Resumen de las fortalezas y debilidades de cada método de registro

	Proporcionar un recibo	Incluye los motivos del sospecho	Permitir la recopilación de datos étnicos	Facilidad en la introducción de datos	Exactitud	Supervisión	Geocodificación y mapeo	Coste	Velocidad del registro
Formularios de papel	●	●	●	◐	◐	◐	○	●	◐
Dispositivos móviles	◐	●	●	◐	◐	●	●	◐	◐
Sistemas de comunicación por radio	◐	●	●	●	●	●	●	◐	●
Cámaras portátiles	○	○	○	○	○	◐	◐	○	○

Leyenda: ● Alto rendimiento ◐ Rendimiento moderado ○ Bajo rendimiento o falta de pruebas concluyentes

PUESTA EN PRÁCTICA Y PARTICIPACIÓN COMUNITARIA

El registro de los controles policiales plantea retos más allá de los tecnicismos de cómo crear el registro adecuado. Estos retos tienen su origen en factores tanto humanos como sistémicos. Entre los retos humanos, uno de los más importantes es la resistencia al cambio. La resistencia al registro de los controles policiales constituye un tema recurrente en este estudio y las personas entrevistadas han hecho énfasis en la importancia del liderazgo, la comunicación y la inclusión de policías de todos rangos en el proceso de diseño e implementación como factores clave en la superación de las resistencias. Los factores sistémicos tienen que ver con la infraestructura requerida para crear, almacenar y utilizar los registros de los controles policiales para el fin perseguido, lo cual incluye cuestiones relativas a la adquisición de equipamiento, desarrollo de software, el papel de los intereses corporativos e importantes consideraciones de coste.

Las preocupaciones por el sesgo policial están detrás del impulso por el registro de los controles policiales y la investigación demuestra que el público y, en particular, los colectivos de origen étnico minoritario valoran el registro de los controles policiales como un mecanismo para mejorar la rendición de cuentas. El registro de los controles y, en particular, la recogida de datos étnicos, siguen generando polémica en muchos ámbitos y, en este sentido, resulta esencial que la introducción de estas prácticas refleje las preocupaciones y las aportaciones tanto de los colectivos como de la policía en los procesos de diseño y desarrollo. Si los sistemas de registro deben responder a las preocupaciones específicas de los colectivos, es fundamental que partan de una comprensión sólida de tales preocupaciones. Por ejemplo, en jurisdicciones donde existe una preocupación sobre el uso discriminatorio de los controles policiales, los sistemas de recopilación de datos de controles que no recogen datos étnicos corren el riesgo de exacerbar aún más la desconfianza. Sin embargo, la recopilación de datos personales, en particular datos étnicos, es compleja y se debe negociar con los colectivos locales para respetar el derecho a la autoidentificación, cumplir los estándares nacionales de protección de datos y crear confianza pública en el proceso de recogida de datos.

El mero hecho de crear un registro de controles policiales en si no puede abordar los problemas potenciales; el valor depende de lo que se hace con la información resultante. Los datos pueden mejorar la comprensión que tienen los supervisores de cómo cada uno de sus agentes utiliza los controles y puede ofrecer a los mandos policiales valiosa información para la toma de decisiones estratégicas y operativas sobre la asignación de recursos y la elección de tácticas. Pero si se quiere construir confianza en la policía y dar legitimidad al cuerpo, los datos (bajo la forma de estadísticas anonimizadas) se deben compartir con el público. En la práctica, la rendición de cuentas externa suele realizarse dentro de un marco corporativo, en el que la policía se limita a publicar un reporte estadístico con poco análisis significativo, poco diálogo sobre lo que significan esos datos, o pocos mecanismos para incorporar las valoraciones y comentarios de los colectivos en la gestión y en las prácticas policiales. En un marco ideal, los datos deberían utilizarse como punto de partida para una discusión de las prácticas y prioridades de la policía local. Varios cuerpos de policía han desarrollado mesas de evaluación innovadoras que permiten que miembros del público hacer una evaluación de uso de las identificaciones, su justicia y eficacia, y, en algunos casos, evaluar registros individuales para revisar la calidad de controles específicas.ions

A PARTIR DE LA EXPERIENCIA DE CUERPOS QUE HABÍAN EMPEZADO A RECOGER DATOS, EL DEPARTAMENTO DE JUSTICIA DE LOS EE.UU. RESUMIÓ LOS BENEFICIOS DE UN SISTEMA BIEN PLANIFICADO DE RECOPIACIÓN DE DATOS SOBRE LOS CONTROLES VEHICULARES COMO SIGUE:



Los cuerpos de policía comprometidos con el aumento de la legitimidad encuentran que la medición de la actividad policial es un primer paso decisivo hacia la gestión efectiva.



La recogida de datos transmite un mensaje claro de que el uso de perfiles étnicos es incongruente con una actividad policial efectiva y con la igualdad de acceso a la protección.



Tener datos disponibles aleja la conversación con las comunidades de la retórica y de las acusaciones y la desplaza hacia el debate sobre el uso efectivo de los recursos policiales.



A diferencia de un conjunto rígido de directrices, el enfoque que se desprende de la recogida de datos permite una determinación fluida y local sobre cómo hacer uso de los recursos para el mantenimiento de la ley y el orden.



El proceso de recogida de datos empieza a cambiar el comportamiento tanto de los agentes de primera línea como de los supervisores.

Ramirez, D., McDevitt, J., y Farrell, A. (2000), *A Resource Guide on Racial Profiling Data Collection Systems: Promising Practices and Lessons Learned*, Washington, US Department of Justice.

RECOMENDACIONES

1. **Todos los departamentos de policía deberían recoger datos sobre su uso de los controles de identidad, las identificaciones y los registros.** La recopilación de datos es esencial para hacer un seguimiento de la desproporcionalidad de impacto entre diferentes grupos de población, así como para evaluar la efectividad con la que se utilizan estos poderes. La recopilación de estos datos también proporciona una herramienta de gestión útil para el liderazgo policial.
2. **Los sistemas para la recopilación, análisis y almacenamiento deberían diseñarse incluyendo salvaguardas necesarias para cumplir con los estándares regionales y nacionales de protección de datos.**
3. Los sistemas de recopilación de datos de controles policiales deberían analizarse con cuidado para asegurar que responden al contexto y a las preocupaciones locales, así como para garantizar que se comprenden las debilidades del sistema y que tales debilidades se compensan explícitamente en el proceso de diseño y de introducción. **Desde el principio del proceso de diseño, hay que tener en cuenta consideraciones en torno a la rendición de cuentas (para el individuo controlado, ante los supervisores o del cuerpo), la burocracia y la conformidad.** Los aprendizajes de la justicia procedimental deberían incorporarse al proceso de diseño y de introducción, incluyendo la atención prestada a la transparencia, la voz, la neutralidad, la coherencia y la imparcialidad.
4. **La recopilación de datos estadísticos sobre las identificaciones y los registros policiales y la etnia** es fundamental para determinar hasta qué punto se están usando perfiles étnicos, dónde y por qué, así como para apoyar medidas que reduzcan esta práctica. Detectar y vigilar el uso de perfiles étnicos requiere estadísticas étnicas anonimizadas que permitan comparar las experiencias con la policía de los grupos mayoritarios y de los grupos minoritarios.
5. **Las categorías de los datos étnicos deben negociarse con los colectivos locales** para respetar el derecho a la autoidentificación y para construir confianza pública en el proceso de recopilación de datos.
6. **Los sistemas de recopilación de datos de controles policiales deberían incluir como mínimo las siguientes categorías de datos, para permitir un análisis significativo de las disparidades étnicas y para gestionar el uso justo y efectivo de los poderes policiales:** información personal/matricula del vehículo, origen étnico (autodefinido y/o percibido por el agente), el fundamento/los motivos para la parada (en texto libre), la legislación aplicada, el resultado del control, el nombre o el número de identificación del agente, hora, fecha y lugar del control. El análisis se puede mejorar incluyendo más factores que podrían indicar disparidades en el tratamiento posterior al control, como duración del control, alcance de cualquier registro posterior y uso o no de la fuerza durante el encuentro.
7. **Se debería poner a disposición de la persona controlado lo más fácil y velozmente que sea posible una copia completa del formulario del control.**

-
8. **La transparencia en torno al proceso de recopilación de datos, así como a todos los datos recogidos es esencial para mantener la legitimidad policial.** Las estadísticas anonimizadas basadas en los datos recogidos sobre controles policiales deberían publicarse íntegramente en intervalos regulares de tiempo. Los paquetes de datos íntegros anonimizados y en bruto también deberían publicarse para permitir análisis académicos e independientes que puedan incrementar la confianza del público.
 9. **Los departamentos de policía deberían implicarse con el público para construir un diálogo en torno a los datos de los controles policiales y para cambiar prácticas, a fin de obtener más apoyo de las comunidades y de reflejar sus prioridades.**

La Open Society Justice Initiative se ampara en la ley para promover y defender la justicia y los derechos humanos a través de la litigación, la defensa, la investigación y la asistencia técnica. Trabajando como parte de la Open Society Foundations, nuestro personal tiene su sede en Abuja, Berlín, Bruselas, La Haya, Londres, Ciudad de México, Nueva York, París, Santo Domingo y Washington DC.

Para acceder a más información sobre la Open Society Justice Initiative y descargar el informe completo, visite esta página: osf.to/RECORD

**OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS**