

Herramientas contra las **identificaciones policiales** por perfil étnico



(zehar)
errefuxiatuekin



Bizkaia
Euzko lurraldeko
deputazio lekuak

araba **álava**
leku aldundia diputazio lekuak



Donostia
SAN SEBASTIÁN

Rosalind Williams o el caso de una mujer afroamericana que denunció al Estado Español ante Naciones Unidas

Ocurrió el 6 de diciembre de 1992. Hay casualidades que son épicas. Rosalind Williams Lecraft está en la estación de Valladolid con su marido, diplomático de profesión, y su hijo. Su coche se les había estropeado y habían tenido que viajar de Madrid a Valladolid en tren. Entonces, en la propia estación, un policía se acerca y le pide la documentación. Rosalind le pregunta al policía por qué le identifica solo a ella. El policía le responde que tiene órdenes de parar a personas “como ella”. ¿Cómo es Rosalind Williams? Rosalind nació en Nueva Orleans. Es comisaria de exposiciones, especialista en arte y fotografía y, desde 1968, vive en Madrid.

Rosalind puso una demanda al gobierno español por haber sido identificada por la policía por ser negra. La demanda fue desestimada. El Tribunal Constitucional tampoco le hizo caso. Pero en 2009, tras 17 años de batallas legales, el Comité de Derechos Humanos de la ONU le dio la razón: la policía no puede tratar de modo distinto a alguien por el color de su piel.

La importancia de este dictamen estriba en que, en el momento de dictarse en 2009, fue el primer y **único caso** de identificaciones policiales por perfil étnico en Europa que había podido llegar a instancias internacionales. Era el único, pese a que estas identificaciones ocurren todos los días.

En diciembre de 2018 Rosalind Williams vino a Gasteiz a contar su experiencia en un encuentro organizado por la Red Vasca Eraberean de Igualdad de Trato y No Discriminación Eraberean y por Zehar-Errefuxiatuekin. Nos contaba que sigue esperando una disculpa pública del gobierno.

Contexto: discriminación probada

¿Fue Rosalind Williams un caso excepcional de persona parada por la policía solo por su color de piel? No. En absoluto. Las identificaciones policiales por perfil **étnico** son una **práctica habitual**.

Así las describe la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia del Consejo de Europa (ECRI, por su sigla en inglés), que **define** las identificaciones policiales por perfil étnico como “la utilización por la policía, sin una justificación objetiva o razonable, de motivos como la raza, el color, la lengua, la religión, la nacionalidad o el origen nacional o étnico, en las actividades de control, vigilancia o investigación”.

Esta definición es completada con **datos cuantitativos** por la Agencia Europea de Derechos Fundamentales (FRA) en un informe del año 2010 (consultar [aquí](#)). En otro informe más reciente del año **2021** constata que, en el Estado español, el 32 % de las personas gitanas o el 14 % de las norteafricanas declara haber sido controlada por la Policía, un porcentaje muy superior al 4 % entre la población total. (Consultar el informe completo [aquí](#))

¿Qué hacer?

La cuestión es qué hacer ante estas cifras de identificaciones policiales que sufren las personas gitanas y norteafricanas, y también de otros perfiles étnicos o procedencias.

Proponemos a continuación un punteo de **herramientas de respuesta**, someramente descritas, a disposición de la ciudadanía identificada policialmente por ser racializada, migrada y/o refugiada, y asimismo a disposición de la ciudadanía y de organizaciones en general que deciden denunciar estas prácticas policiales racistas.

Herramientas jurídicas

Empezamos por las herramientas jurídicas (dado que son las que Rosalind Williams utilizó principalmente) afirmando que efectivamente existe la **vía judicial** para denunciar este tipo de actuaciones policiales, aunque es de rigor reconocer la extrema dificultad de que prospere. Dicho de otro modo, ante una identificación policial por perfil étnico, en teoría, siempre cabe judicializarla. Ahora bien, obtener en esos casos un pronunciamiento

judicial resulta extremadamente complicado. Prueba de ello es que en el Estado español ha habido únicamente dos casos **judicializados**, a los que nos vamos a referir a continuación: los casos de Rosalind Williams Lecraft (que ocurrió hace más de 30 años) y de Zeshan Muhammad contra España. De las resoluciones judiciales emitidas en ambos casos podemos extraer algunas enseñanzas sobre cómo gestionar una denuncia ante los tribunales.

En el caso de **Rosalind Williams Lecraft contra España** arriba descrito, después de 17 años de litigio estratégico, se logró el siguiente Dictamen del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas de 17 de agosto de 2009 (Comunicación núm. 1493/2006): “Cuando las autoridades policiales efectúan controles, las meras características físicas o étnicas de las personas 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 sólo afectaría negativamente a la dignidad de las personas afectadas, sino que además contribuiría a la propagación de actitudes xenófobas entre la población en general y sería contradictorio con una política efectiva de lucha contra la discriminación racial” (apartado 7.2).

En el caso de **Zeshan Muhammad contra España**, Zeshan es un ciudadano catalán de origen paquistaní que llegó al Estado español siendo niño. En 2013, estando en la calle con otro amigo, fue identificado por un agente de la Policía Nacional quien admitió, literalmente, que le pedía “los papeles” porque era negro. Zeshan se negó a mostrar su documentación y fue detenido. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), en su sentencia del 18 de octubre de 2022, apuntaba que el hecho de que su amigo no hubiera sido detenido impedía que se pudiera determinar que Zeshan fuera detenido por motivos racistas. Entendiendo que su detención había sido motivada por la desobediencia de Zeshan al negarse a identificarse y no por su perfil étnico, el Tribunal emitía una sentencia desfavorable, sin haberse siquiera cursado una investigación para determinar si el acto del agente fue discriminatorio (investigación que las autoridades estatales habrían tenido la obligación de realizar, según el artículo 14 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, CEDH).

Apuntamos la casualidad de que ese mismo 18 de octubre de 2022, además de la Sentencia del TEDH del caso de Zeshan, el mismo Tribunal Europeo de Derechos Humanos emitiera otra sentencia, para el **Caso Basu contra Alemania**. A diferencia del caso anterior, los demandantes (nacional alemán de origen indio, y su hija) fueron requeridos por dos

agentes de la Policía Federal Alemana para que se identificasen mientras viajaban en un tren y pudieron demostrar que esa identificación se realizó de manera discriminatoria y que fueron las únicas personas del vagón a las que se requirió documentación. Estos hechos que el TEDH consideró probados fueron suficientes para que este Tribunal rechazase la alegación del Estado federal alemán de Sajonia de que el demandante no había sido seleccionado en base a sus rasgos físicos hindús.

Estas dos sentencias del TEDH del 18 de octubre de 2022 se esperaban con interés, ya que era la primera vez que este Tribunal Europeo se manifestaba sobre este asunto. Sin embargo, nuestra valoración no es positiva porque, como anotábamos arriba, no se exigió que las autoridades estatales encargaran una investigación independiente para averiguar si las actuaciones de los agentes policiales habían sido discriminatorias en tanto movidas por prejuicios raciales u odio, o no. Y es que la cuestión es compleja. No es fácil **probar cuándo un agente de policía actúa movido por** prejuicios racistas o animosidad contra ciudadanos de determinada etnia, o cuando actúa solo por indicaciones de sus superiores, o por otros motivos.

Ante dicha complejidad, lo que se necesita en cada Estado es un **marco jurídico y legal que garantice** que las identificaciones realizadas por sus cuerpos policiales estén basadas en criterios objetivos relacionados con la conducta de un individuo y no sobre la base de estereotipos y prejuicios contra determinados grupos.

¿Existe ese marco legal vigente en el Estado español? Desafortunadamente el Tribunal TEDH no consideró importante analizarlo en el caso de Zashan (tampoco en el caso de Basu en Alemania, dicho sea de paso).

En contraste con ello, resaltamos aquí **otras resoluciones judiciales** que sí tienen en cuenta el contexto y los marco jurídicos y legales, y reconocen que las identificaciones policiales por perfil étnico son una práctica cotidiana cuya causa sería el **racismo institucional**.

Entre ellas, recientemente, el **Consejo de Estado de Francia** (el equivalente al Tribunal Constitucional aquí) dictaba el pasado 11 de octubre de 2023 una Resolución ante una **acción colectiva promovida por siete ONG** (Amnistía Internacional y Human Rights Watch, entre otras) en la que denunciaban que en Francia los controles policiales de identificación por perfil étnico se estaban realizando de manera sistemática y discriminatoria.

En dicha Resolución, es verdad que el Consejo de Estado ha rechazado la demanda de estas ONG (la cual proponía actuaciones concretas, como la implementación de un sistema de registro de identificaciones, planes de formación de agentes, etcétera). La ha rechazado por considerar que no es competente para fijar estas medidas. Sin embargo, lo importante a destacar de su Resolución es que en ella se reconoce que las actuaciones policiales se realizan de manera sistemática, concluyendo que **el Estado es responsable de esta discriminación**.

¿Para cuándo una resolución o sentencia similar por parte del Tribunal Constitucional del Estado español?

Herramientas legales

Rescatamos del apartado anterior la cuestión referente a la necesidad de que en cada país o en cada Estado **exista un marco legal vigente que regule el poder policial a la hora de realizar controles de identidad**, evitando que se hagan en base a perfiles raciales.

De esta necesidad se hacen eco varios organismos internacionales, como la ECRI (Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia) en su Recomendación General nº 11; el CERD (Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial) en su Recomendación General nº 36; y, más recientemente, la FRA (Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea) en el Dictamen 4.4 publicado en su Informe 2023.

Para aplicar esas recomendaciones al contexto específico del Estado español, empezamos por preguntarnos: ¿en qué marco legal se producen las identificaciones policiales?; o, dicho de otro modo, **¿cuándo son legales las identificaciones y cuándo no lo son?** En esta Guía nos limitaremos a citar tres referencias, a modo de ejemplo.

En primer lugar, la *Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de Seguridad Ciudadana* (consultar [aquí](#)) es la que recoge cuáles son **los dos supuestos en los que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado pueden identificar a una persona**: a) cuando existan indicios de que ha podido participar en la comisión de una infracción (la infracción ya se ha cometido y se procede a la identificación de los supuestos autores); y b) cuando, en atención a las circunstancias concurrentes, se considere razonablemente necesario que acredite su identidad para prevenir la comisión de un delito (*éste no se ha cometido y la identificación*

tiene carácter preventivo). Ello significaría, entre otras cosas, que el establecimiento de **controles de identificación de manera rutinaria** en lugares públicos con el exclusivo fin de localizar a ciudadanas y ciudadanos extranjeros que estén en situación irregular en España es una actuación policial de dudosa cobertura legal.

En esa misma Ley se recoge que, cuando no es posible la identificación, o si la persona se niega a identificarse, los agentes podrán requerir a la persona a que les **acompañe a las dependencias policiales**, a los solos efectos de su identificación y por el tiempo estrictamente necesario, que en ningún caso podrá superar las seis horas. En todo caso, la persona a la que se requiera ese acompañamiento, así como a quien se solicite que se identifique, deberá ser **informada** de modo inmediato y comprensible de las razones de dicha solicitud.

La segunda referencia legal que traemos a colación es la *Instrucción 7/2015, de la Secretaría de Estado de Seguridad relativa a la práctica de la identificación, los registros corporales externos y actuaciones con menores* (consultar [aquí](#)). Vemos en ella que la actuación policial consistente en conducir a comisaría a aquellas personas extranjeras que, estando documentadas, no acreditan su estancia regular en España, **no está prevista legalmente**.

En tercer lugar, la *Instrucción 13/2018, de 17 de octubre, también de la Secretaría de Estado de Seguridad, sobre la práctica de los registros corporales externos, la interpretación de determinadas infracciones y cuestiones procedimentales en relación con la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana*, es la que responde a la pregunta de si se puede grabar a la policía mientras realiza labores de identificación u otro tipo de actuación policial (consultar [aquí](#)).

De dicha Instrucción entendemos que, en el Estado español, si permite **tomar imágenes de la policía** y sus actuaciones, si bien se contemplan sanciones por el uso no autorizado (como la difusión) de dichas imágenes, principalmente cuando se pone en riesgo a los propios y propias agentes. El texto explicita “la posibilidad de identificar a la persona que haya tomado las imágenes, al objeto de proceder, en su caso, al ejercicio de las actuaciones oportunas para salvaguardar los derechos de los actuantes, o a su sanción administrativa o penal si se hiciese un ulterior uso irregular de los datos o imágenes”.

Otra cosa es que la ciudadanía de a pie, como veremos en el apartado de las herramientas ciudadanas, se amedrente o no por estas instrucciones

legales. Lo que sí estamos viendo es que las acciones de denuncia de diferentes plataformas cívicas y movimientos sociales, fotografiando o no fotografiando, están demostrando ser un freno real y efectivo a las identificaciones policiales por perfil étnico **contrarias a ley en tanto contrarias a los principios de igualdad de trato y no discriminación**.

Estos principios son el eje de la reciente *Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación* que recoge, en su artículo 18, que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad evitarán la utilización de perfiles discriminatorios sin una justificación objetiva, haciéndolo extensible a personas físicas o jurídicas que realicen actividades y servicios de seguridad privada.

Herramientas institucionales

En el plano institucional, son varias las instituciones que muestran su preocupación por esta práctica de identificaciones por perfil étnico.

En nuestro ámbito más cercano, se puede destacar la *Recomendación General del Ararteko 7/2011, de 28 de octubre*, que vuelve a ser recordada en el reciente Informe Anual del **Ararteko** del año 2021 remitido al Parlamento, apuntando las quejas recibidas en el ámbito de seguridad en el que se siguen produciendo “registros corporales e identificaciones en la vía pública, la elaboración de perfiles raciales y la motivación” (Informe anual al Parlamento Vasco 2021, pág. 149).

La administración competente en materia de seguridad es consciente de este hecho; y por eso, en 2012, la **Dirección General de la Policía del Ministerio de Interior** dicta la Circular 2/2012 sobre identificación de ciudadanos, completada con las propuestas que le envía la Defensoría del Pueblo en la *Recomendación 45/2013, de 17 de abril*, para erradicar la práctica policial consistente en controles de identificación basados en perfiles étnicos y raciales.

Estas recomendaciones van encaminadas a establecer el uso sistemático por parte del Cuerpo Nacional de Policía de **formularios de identificación y registro** en los que conste la etnia, racialidad y/o nacionalidad de la persona sometida al control de identidad, así como el motivo de la identificación para, a partir de los datos obtenidos de los formularios de identificación, elaborar un sistema estadístico de recopilación y seguimiento de los datos desglosados por raza, etnia y/o nacionalidad.

Y es que existen estudios que prueban que la identificación por perfil étnico no se corresponde con una mayor eficacia en la persecución del delito. Uno de los más valiosos es el realizado en 2013 por la **Universitat de València** (consultar [aquí](#)), bajo el título *Identificación policial por perfil étnico en España. Informe sobre experiencias y actitudes en relación con las actuaciones policiales*.

También destacamos el informe realizado por **Secretariado Gitano**: *Identificaciones policiales imparciales y eficaces* (consultar [aquí](#)).

En ambos estudios se analizan diversos proyectos desarrollados en el Estado español, como el **Proyecto STEPSS** (Strategies for Effective Police Stop and Search) (consultar [aquí](#)) o el **Programa para la Identificación Policial Eficaz (PIPE)**, analizado en la investigación (consultar [aquí](#)). Léase más información sobre un caso concreto de aplicación del PIPE en este [enlace](#).

Siguiendo en el ámbito estatal, destacamos asimismo el estudio de la **Generalitat de Catalunya**, *Propuestas para unas identificaciones policiales no discriminatorias* (consultar [aquí](#)). Su valía radica en que reconoce expresamente la realización de estas prácticas y recoge acciones y propuestas concretas a introducir en el Plan General de Seguridad de Cataluña 2020- 2023.

En el cuanto al ámbito europeo, señalamos que la **FRA** publicó una *Guía para entender y evitar la elaboración de perfil les étnicos discriminatorios* (consultar [aquí](#)).

Otro estudio realizado con el mismo objetivo fue publicado en 2012 por la **Fundación Open Society**, bajo el título *Reducing Ethnic Profiling in the European Union: A Handbook of Good Practices*, y disponible en este [enlace](#).

Tanto la Fundación Open Society como organizaciones de policía, entre ellas **Unijepol**, impulsan cursos de formación dirigidos a cuerpos de policías locales y autonómicos en el tema de las identificaciones por perfil étnico.

Herramientas ciudadanas

Por último, de entre las muchísimas herramientas ciudadanas que existen, destacamos la de las **Brigadas Vecinales**, que empezaron a surgir hace unos años. Consistían en grupos de vecinas y vecinos que seguían a los

agentes de policía en las labores de identificación, y denunciaban las identificaciones racistas. Las Brigadas Vecinales de Observación de Derechos Humanos (BVODH) fueron muy activas en Cataluña (consultar [aquí](#)) y Madrid (consultar [aquí](#)).

Otros recursos en internet sobre identificaciones por perfil étnico

En 2021 SOS Racisme pone en marcha la campaña “Pareu de Parar-me” (**Parad de pararme**) con el objetivo de denunciar, visibilizar y poner fin a las identificaciones por perfil racial. Incluye un software capaz de geolocalizar en tiempo real estas identificaciones.

<https://sosracismo.eu/tag/paraddepararme/>

Public Interest Litigation Project Ethnic profiling:

<https://pilp.nu/en/dossiers/ethnic-profiling/>

Open Society Foundations. Ethnic Profiling: What It Is and Why It Must End.

<https://www.opensocietyfoundations.org/explainers/ethnic-profiling-what-it-and-why-it-must-end>

Statewatch EU: Ongoing rollout of biometric identification systems likely to exacerbate ethnic profiling.

<https://www.statewatch.org/news/2022/february/eu-ongoing-rollout-of-biometric-identification-systems-likely-to-exacerbate-ethnic-profiling/>

