

Stop and Search and Police Legitimacy

Una recensión a *BRADFORD, Ben (2017) Stop and Search and Police Legitimacy, Abingdon: Routledge.*

José M. López-Riba

Universitat Pompeu Fabra

El libro objeto de esta recensión tiene por objeto el análisis exhaustivo de las ‘paradas policiales’, en sentido amplio, en Inglaterra y Gales¹. El objetivo de la obra es triple. En primer lugar, es de interés corroborar empíricamente el uso desproporcionado hacia ciertas poblaciones (como las minorías étnicas y raciales o los inmigrantes) de las paradas y registros policiales. En segundo lugar, se analizan las consecuencias negativas (principalmente respecto a la legitimidad y confianza en la policía) que surgen de la práctica extendida de este poder. Por último, a través de estas prácticas el autor pretende repensar la función policial, profundizando las ideas presentadas en *Police, crime and order: the case of Stop and Search* (BRADFORD y LOADER, 2016).

El motivo por el cual el libro se centra en el poder policial de parar, interrogar y registrar es porque representa una práctica controvertida que ha sido objeto de profundos debates académicos, políticos y jurídicos en el contexto de referencia (DELSOL y SHINER, 2015; REINER, 2010). En parte debido al uso del perfil étnico en su práctica (MEDINA, 2014) y puesto que es una forma de interacción que puede tener otras consecuencias negativas en las relaciones de la policía con la ciudadanía en términos de confianza y legitimidad (HOUGH, 2013). Además, como se apuntaba anteriormente, es un poder que permite pensar en sentido amplio el rol que juega la policía en la sociedad actual (BOWLING y MARKS, 2015; BRADFORD y LOADER, 2016).

La tesis central del libro es que las paradas policiales pueden ser entendidas como una actividad dirigida a la identificación y control de aquellos que amenazan la seguridad y el ‘buen’ orden, recurriendo para ello a la concepción del poder policial de DUBBER (2005) como un poder potencialmente ilimitado dirigido a la reproducción del orden mediante el control de las poblaciones “difíciles”. Para confirmar esta hipótesis teórica se adopta una metodología cuantitativa, llevando a cabo múltiples análisis estadísticos con datos provenientes de diversas fuentes.

El libro se estructura en siete apartados principales, junto con los correspondientes apartados de introducción y conclusiones. En el primer apartado, el autor realiza una breve exposición de la historia del poder policial de parar, interrogar y registrar en Inglaterra y Gales con los problemas que ha presentado a la hora de someterlo a regulación legal. Seguidamente aborda la cuestión de la eficacia, asunto difícil debido a los problemas que hay para definir los términos de una parada y registro eficaz, pero que cuenta con suficiente investigación empírica para afirmar que, hasta el momento, si existen efectos significativos de detección de infracciones o disuasión de potenciales delincuentes estos son escasos. Finalmente, en este apartado el autor se pregunta cuál es la contribución de la policía y del uso de este poder a la reproducción del orden social general (la existencia de estabilidad social) y del específico (las jerarquías de poder establecidas), llegando a la conclusión de que la policía es uno de los factores que contribuye a la construcción y reproducción del orden, pero no es ni el único ni seguramente el más relevante.

¹ Aunque en algunos apartados se centra en la práctica concreta de *Stop and Search* ('parar y registrar' o 'parar y cachear') por motivos de disponibilidad de datos.

En el segundo apartado, se expone la idea de que la práctica de las paradas policiales está íntimamente relacionada con la legitimidad policial por dos razones. En primer lugar, se puede considerar que las paradas policiales son esfuerzos proactivos y visibles por cumplir con sus objetivos y con las demandas públicas. Estas prácticas muestran a los ciudadanos que la policía está cumpliendo con sus obligaciones, lo que puede contribuir de forma positiva a la legitimidad policial. En segundo lugar, sin embargo, esto se ve contrarrestado por la investigación que apunta que el efecto de las paradas en la confianza en la policía es negativo en términos globales y el hecho de que en la práctica este poder se concentre en ciertas poblaciones supone violentar la relación con ciertos grupos sociales, donde precisamente la policía necesita mejorar más su imagen.

En el tercer apartado, se intenta buscar una explicación teórica a la evidencia constante de desproporcionalidad de paradas a personas pertenecientes a minorías étnicas o raciales. Para ello se discuten las explicaciones clásicas desde el racismo institucional, el sesgo racial explícito e implícito, la discriminación estadística, pasando por explicaciones criminológicas basadas en la teoría de las actividades rutinarias o la teoría de las ventanas rotas hasta teorías macro-sociológicas como la teoría del consenso y la teoría del conflicto. Sin embargo, pese a que todas tienen elementos que ayudan a entender el problema, para el autor es necesario ampliar el análisis. Es por ello que el autor propone contextualizar este tipo de prácticas desproporcionales en la actividad histórica de la policía y ver como esta institución siempre se ha caracterizado por concentrar su actividad en categorías, que ella misma ayuda a crear, de personas consideradas problemáticas, por cuestionar con su mera presencia el orden social (vagos, vagabundos, borrachos, prostitutas, etc.).

En el cuarto y quinto apartado, se analizan empíricamente la distribución social y geográfica de las paradas policiales. En el cuarto apartado esto se realiza haciendo uso de datos principalmente provenientes de la *Crime Survey for England and Wales* (CSEW), así como de otras fuentes como el censo. Los resultados obtenidos en este apartado señalan que los dos predictores más consistentes son la edad (ser joven) y el género (ser hombre), además las personas pertenecientes a minorías étnicas o raciales, así como las personas pertenecientes a otros grupos sociales desventajados, tienen mayor probabilidad de ser paradas. Por otro lado, parece cumplirse lo predicho por la teoría de las actividades rutinarias de que a mayor tiempo pasado fuera de casa o mayor participación en el ocio nocturno mayor probabilidad de ser parado, aunque el autor señala que puede haber efectos ocultos pues esta teoría no puede explicar las desproporciones anteriores. Además, las mismas características que predicen una mayor probabilidad de ser parado, predicen una mayor probabilidad de ser cacheado acto seguido. Respecto a la distribución de las paradas según la zona geográfica se observa que la actividad policial se concentra en zonas con tasas más altas de delincuencia, pero sobre todo, y controlando el nivel de delincuencia, con mayor proporción de personas negras y con mayor acumulación de desventaja social. En el apartado quinto se utilizan principalmente datos de la policía. Los resultados son similares a los presentados en el apartado anterior, sin embargo se puede

destacar el hecho de que las desproporciones en las paradas hacia ciertos grupos varían significativamente según la zona y el tiempo.

En el sexto apartado, se utiliza la teoría de la justicia procedural de TOM R. TYLER (2006) y toda la investigación posterior para discutir las consecuencias negativas del uso extendido y desproporcionado de las paradas policiales. Estas consecuencias negativas pueden dividirse en dos. Por un lado, están las consecuencias negativas para las personas paradas por la policía. En este sentido, las paradas policiales suponen momentos relevantes en los que la policía, como institución representante o “simbólica” del Estado o de la nación, comunica la falta de estatus dentro del grupo (pudiendo provocar que esa falta de estatus sea asumida en la identidad social de la persona parada). Por lo tanto una mala experiencia con la policía puede comunicar sentimientos de rechazo y conformar una identidad social de persona excluida. Por otro lado, el uso extendido de las paradas policiales puede reducir los niveles de confianza y legitimidad que la población deposita en la policía. Lo que puede afectar a la predisposición a cooperar y conformarse con sus disposiciones.

En el séptimo y último apartado, se recoge todo lo expuesto en los apartados anteriores para reflexionar en base a la idea de la policía como cuerpo encargado no sólo de reproducir, sino incluso de “crear”, las jerarquías sociales. Y, en esta tarea, la policía juega el rol de clasificar entre ciudadanos ‘de orden’ y ciudadanos problemáticos. Representando las paradas policiales la principal herramienta para cumplir con esa misión. En este sentido, expone la paradoja de que siempre se ha creído que la policía está destinada a generar ciudadanos “de orden”, cuando en realidad parece que promueve más la exclusión de los elementos más débiles de la jerarquía social.

Las principales aportaciones de la presente monografía pueden resumirse en:

- a) La capacidad de situar las paradas policiales en el centro de la actividad general de la policía y su rol en la sociedad. Aunque esto se haya realizado antes, como por ejemplo en la investigación sobre el perfil étnico, en este libro se lleva a cabo desde una concepción más integral, situándolas en el centro de la actividad policial. En concreto se conceptualizan estas prácticas como una parte fundamental de la actividad policial para conseguir sus fines – mantenimiento del orden y la paz ciudadana, y control de la delincuencia – sin recurrir a otros medios más coercitivos, como puede ser la detención. Además se añade el elemento de que representan una forma de actividad proactiva y visible que puede responder a la demanda de un mayor combate contra la delincuencia. Por otro lado, estas prácticas ejemplifican el conflicto inherente en el uso de la fuerza no negociable, con la tensión añadida de la constante evidencia que señala su uso desproporcionado, como en el caso del perfil étnico (HOUGH, 2013). Si las paradas policiales representan una actividad controvertida y potencialmente peligrosa para la confianza que los ciudadanos tienen en la institución al representar uno de los principales mecanismos de contacto, la pregunta que surge a continuación es por qué se siguen utilizando de una forma tan extendida. Las respuestas que da el autor a esta

pregunta son: i) porque como se ha dicho antes son un aspecto fundamental de la función policial, entendida esta como una forma de control social orientada a la reproducción del orden social normativo; ii) los agentes de policía las consideran útiles puesto que ayudan a recoger información y generan detenciones, y son conscientes de que ayudan a mantener el orden en las calles, o al menos a aparentarlo; iii) existe una presión externa, por parte de la ciudadanía y el poder político, que demanda acciones proactivas y visibles.

- b) El volumen de evidencia empírica presentado que por un lado demuestra la mayor concentración de la actividad de la policía en ciertos colectivos, y por otro lado se suma a la evidencia a favor de la teoría de la justicia procedimental. En primer lugar se establece que son las características personales las que predicen con mayor fuerza una parada policial. Controlando por multitud de factores se confirma el uso del perfil étnico en las paradas policiales hacia ciertas minorías étnicas y raciales, tal y como apuntan multitud de estudios anteriores (por ejemplo MEDINA, 2014; PARMAR, 2011). A esto se le añaden otras características demográficas (como ser hombre o ser joven), de disponibilidad en el espacio público (por ejemplo, pasar mayor tiempo fuera de casa o estar en desempleo) y comportamentales (el consumo de drogas, por ejemplo) que predicen una mayor probabilidad de ser parado por la policía tanto a pie como en coche. En segundo lugar, se confirman las hipótesis de la teoría de la justicia procedural propuesta por TYLER (2006) en el caso de las paradas policiales. Estas representan momentos comunicativos especiales en los que se pone a prueba la confianza en la institución policial pero también el posicionamiento de la persona en la escala social (resaltando el papel que juega en la configuración de la identidad social). Se prueba que el efecto neto de las paradas es una reducción de la confianza en la policía (puesto que las paradas negativas y neutras tienen un efecto negativo mucho mayor que el efecto positivo de las paradas experimentadas como positivas), con la consecuente reducción de la percepción de legitimidad, lo que puede llevar a una menor voluntad de cooperar con la policía, así como a reducir la motivación del comportamiento de acuerdo a la ley (JACKSON et al., 2012).
- c) Una explicación que abarca la evidencia presentada y que ayuda a entender mejor este poder policial, así como a la función policial en su conjunto. Si se observan los resultados de la investigación presentados en este libro se puede concluir que la policía concentra su actividad en algunos grupos sociales más que otros (como por ejemplo en las personas pertenecientes a minorías o en los varones jóvenes en general). Si esto se pone en perspectiva histórica se puede ver como la policía siempre se ha fijado más en aquellas categorías socialmente construidas como problemáticas (los desempleados, los pobres, etc.) (DUBBER, 2005). Es por ello, que se puede concluir que la función policial tiene que ver con el control de aquellas personas que de alguna manera representan una amenaza para el orden social normativo, lo cual puede relacionarse con las teorías del conflicto. Sin embargo esta la teoría concibe la función policial como un elemento anterior al establecimiento de los grupos sociales en conflicto, siendo de hecho uno de los elementos que contribuye a la creación de la jerarquía entre estos (DUBBER, 2005).

Una idea similar a la concepción de BARKER (2016) de la policía como agentes creativos que no solo protegen las relaciones de poder establecidas sino que juegan un rol activo en el establecimiento de esas relaciones. Algo que enlaza también con la idea de HARCOURT (2001) de que son las prácticas policiales prolongadas las que crean lo que se entiende por desorden y por personas problemáticas.

- d) Sin concretar en exceso, la obra dibuja hacia dónde deberían apuntar las posibles soluciones. Algunas de ellas son i) la necesidad de reducir el uso de las paradas policiales al mínimo imprescindible y con objetivos claramente definidos, teniendo en cuenta toda la evidencia que señala sus efectos negativos; ii) la necesidad de aumentar la conciencia entre la policía sobre estos efectos negativos; iii) el aumento del control interno y externo; iv) revisar los procesos de formación y entrenamiento bajo los principios de la justicia procedural y con el objetivo de reducir el sesgo hacia determinados grupos; v) aumentar la presión social.

Para finalizar, una de las contribuciones prácticas, que sirve para entroncar con diferentes contextos, es la definición amplia que el autor realiza sobre las paradas policiales. Como muestra el autor, las paradas policiales son el poder policial más utilizado en Inglaterra y Gales, y este es uno de los motivos por los cuales suscitan tanto interés académico y social. Los actos a los que se refiere como paradas policiales son aquellos encuentros, a iniciativa policial, en el espacio público o semipúblico donde el agente de policía para a una persona para preguntarle sobre ciertos aspectos (y en algunos casos registrarle). Esto permite incluir prácticas como las identificaciones policiales en España. Si miramos los datos oficiales parece que en España no sólo es también el poder policial formal más aplicado, sino que también se utiliza de forma más extensiva que en Inglaterra y Gales². Además, instituciones supranacionales como la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA, 2010) han señalado el problema del perfil étnico utilizado en las identificaciones policiales en España. Así como organizaciones como *OPEN SOCIETY*³, a nivel internacional, o SOS RACISMO⁴, a nivel nacional e incluso publicaciones académicas como la de Añon et al. (2013). Sin embargo, no existe el nivel de investigación académica y debate general, no sólo centrado en el perfil étnico, que existe en países como Reino Unido (ver por ejemplo DELSOL y SHINER, 2015 o la página web de *STOP-WATCH*⁵). La poca investigación existente señala que pueden existir los mismos problemas de perfil étnico (APDHA e INSTITUTO DE LA PAZ AND LOS CONFLICTOS, 2016) y de las consecuencias negativas para la confianza y la legitimidad policial (AÑON et al., 2013).

² En el año 2015 se llevaron a cabo 6.582.584 de identificaciones policiales en el Estado español (sólo teniendo en cuenta datos de la Guardia Civil y el Cuerpo Nacional de Policía) (MINISTERIO DEL INTERIOR, 2016).

³ <https://www.opensocietyfoundations.org/publications/fair-and-effective-police-stops-es> [última consulta 13 de junio de 2017]

⁴ <http://www.sosracisme.org/activitats/pareu-de-parar-me-experiencies-analisi-i-propostes-contra-les-ide-ntificacions-policials-racistes> [última consulta 13 de junio de 2017]

⁵ <http://www.stop-watch.org/about-us/> [última consulta 13 de junio de 2017]

Como señalan BRADFORD y LOADER (2016), existen indicios para pensar que donde sea que se aplica un poder parecido a las paradas y cacheos o las identificaciones policiales, este va acompañado de polémica al aplicarse de forma desproporcional contra grupos minoritarios y marginales. Pareciera necesario entonces aumentar la investigación académica que sirva de acompañamiento a un más que necesario debate legal, político y social sobre estas prácticas.

AGENCIA DE DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA (FRA) (2010), *Informe «Data in Focus»: Identificaciones policiales y minorías* (disponible en https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1132-EU-MIDIS-police_ES.pdf [última consulta 13 de junio de 2017])

APDHA e INSTITUTO DE LA PAZ AND LOS CONFLICTOS (2016), *Identificaciones basadas en perfil étnico en Granada: estudio realizado mediante observación y entrevistas directas* (disponible en <http://www.apdha.org/media/granadaidentificacion-es-etnicas-2016-web.pdf> [última consulta 13 de junio de 2017])

AÑÓN, José García, BRADFORD, Ben, GARCÍA, José Antonio, GASCÓN, Andrés, y LLORENTE, Antoni (2013), *Identificación policial por perfil étnico en España*, Valencia: Tirant lo Blanch.

BARKER, Vanessa (2016), 'Policing Difference', págs. 211-225, en *The SAGE Handbook of Global Policing*, editado por BRADFORD, Ben, JAUREGUI, Beatrice, LOADER, Ian y STEINBERG, Jonny, London: SAGE.

BOWLING, Ben y MARKS, Estelle (2015), 'Stop and Search: towards a transnational and comparative approach', págs. 170-192, en *Stop and search: The anatomy of a police power*, editado por DELSOL, Rebekah, y SHINER, Michael, London: Palgrave Macmillan UK.

BRADFORD, Ben y LOADER, Ian (2016), 'Police, crime and order: the case of Stop and Search', págs 241-2660, en *The SAGE Handbook of Global Policing*, editado por BRADFORD, Ben, JAUREGUI, Beatrice, LOADER, Ian y STEINBERG, Jonny, London: SAGE.

DELSOL, Rebekah y SHINER, Michael (Editores) (2015), *Stop and search: The anatomy of a police power*, London: Palgrave Macmillan UK.

DUBBER, Markus D. (2005), *The police power: Patriarchy and the foundations of American government*, New York: Columbia University Press.

HARCOURT, Bernard E. (2001), *Illusion of Order: The False Promise of Broken Windows Policing*, Cambridge: Harvard University Press.

HOUGH, Mike (2013), 'Procedural justice and professional policing in times of austerity', *Criminology & Criminal Justice*, Núm. 13(2), págs. 181-197.

JACKSON, Jonathan, BRADFORD, Ben, HOUGH, Mike, MYHILL, Andy, QUINTON, Paul y TYLER, Tom R. (2012), 'Why do people comply with the law?: legitimacy and the influence of legal institutions', *British Journal of Criminology*, Núm. 52(6), págs. 1051-1071.

MEDINA, Juan José (2014), 'Police-initiated contacts: Young people, ethnicity, and the "usual suspects"', *Policing and Society*, Núm. 24(2), págs. 208-223.

MINISTERIO DEL INTERIOR (2016), *Anuario Estadístico del Ministerio del Interior 2015* (disponible en <http://www.interior.gob.es/documents/642317/1204854/Anuario-Estadístico-2015.pdf/03be89e1-dd38-47a2-9ce8-ccdd74659741> [última consulta 13 de junio de 2017])

PARMAR, Alpa (2011), 'Stop and search in London: counter-terrorist or counter-productive?', *Policing and Society*, Núm. 21(4), págs. 369-382.

REINER, Robert (2010), *The politics of the police* (4th ed.), New York: Oxford University Press.

TYLER, Tom R. (2006), *Why people obey the law: With a new afterword by the author*, Princeton: Princeton University Press.