

Investigación de la Policía de Chicago



Departamento

de Justicia de

los EE. UU.

División de Derechos Civiles

y

Fiscalía Federal para el
Distrito Norte de Illinois

13 de enero del 2017

RESUMEN EJECUTIVO

El 7 de diciembre del 2015, el Departamento de Justicia de los EE. UU. (DOJ, por sus siglas en inglés), División de Derechos Civiles, Sección de Litigios Especiales y la Fiscalía Federal para el Distrito Norte de Illinois iniciaron una investigación conjunta de la Policía de Chicago (CPD, por sus siglas en inglés) y la Autoridad Independiente para la Supervisión de Policías (IPRA, por sus siglas en inglés). Esta investigación se inició para determinar si la Policía de Chicago tiene un patrón o una práctica de conducta ilícita y, de ser así, cuáles son las prácticas o deficiencias sistémicas dentro de la CPD, la IPRA y el Ayuntamiento que podrían facilitar o provocar este patrón o práctica.

Nuestra investigación evaluó el uso de fuerza por parte de la CPD, incluyendo la fuerza letal, y abordó las políticas, capacitación, presentación de informes, investigación y supervisión de la CPD en lo que se refiere al uso de fuerza de los agentes. Asimismo, la investigación abordó los sistemas de rendición de cuentas de la CPD y la IPRA, tanto como se refieren al uso de fuerza y la mala conducta por parte de agentes, lo que incluye la captación, investigación y revisión de alegatos de mala conducta, así como la implementación de medidas disciplinarias u otras acciones correctivas. También investigamos las disparidades raciales, étnicas y otras en las prácticas de uso de fuerza y rendición de cuentas de la CPD, y evaluamos cómo las disparidades informan a la desintegración de la confianza comunitaria.

Comenzamos esta investigación al amparo de la ley de Control de Delitos Violentos y el Orden Público de 1994, Sección 14141 del Código 42 de los EE. UU. (Sección 14141), el Título VI de la ley de Derechos Civiles de 1964, Sección 2000d del Código 42 de los EE. UU. (Título VI) y la ley general de Control de Delitos y Calles Seguras de 1968, Sección 3789d del Código 42 de los EE. UU. (ley de Calles Seguras). La Sección 14141 prohíbe a las agencias del orden público exhibir un patrón o una práctica de conducta que vulnere la Constitución o las leyes de los Estados Unidos. El Título VI y los reglamentos que lo implementan, así como la ley de Calles Seguras (Safe Streets Act), prohíbe prácticas de aplicación de la ley que tengan un impacto dispar por motivos de un estatus protegido, tal como la raza o la etnia, a no ser que estas prácticas sean necesarias para alcanzar un objetivo legítimo y no discriminatorio.

Esta investigación fue iniciada al tiempo que Chicago lidiaba con las secuelas de la publicación de un vídeo en el que un policía blanco disparó y mató a un adolescente negro llamado Laquan McDonald. Dichas secuelas incluyeron manifestaciones, acusaciones de asesinato contra el agente en cuestión y la dimisión del superintendente de la Policía de Chicago. El incidente de McDonald fue considerado por muchos como un punto de inflexión que empeoró preocupaciones desde hace mucho tiempo acerca del uso de fuerza por parte de los agentes de la CPD y los sistemas del Ayuntamiento para detectar y corregir el uso ilícito de fuerza.

Desde la publicación hace más de un año de ese vídeo, y mientras se llevó a cabo esta investigación, Chicago experimentó un auge en el número de tiroteos y homicidios. Los motivos de este incremento se han debatido a fondo y son, sin lugar a dudas, complejos. No obstante, existen dos puntos que son irrefutables: En primer lugar, durante décadas, ciertos barrios del sur y oeste de Chicago han sufrido una ola desmesurada de violencia armada. Estos mismos barrios han sido los más afectados por el reciente aumento repentino de violencia. En segundo lugar, para que Chicago encuentre una solución, tanto a corto como a largo plazo, para convertir a esos barrios en

lugares seguros, será imprescindible para el Ayuntamiento devolver la confianza entre la CPD y la gente a la que sirve, particularmente en estas comunidades. El Ayuntamiento y la CPD reconocen que esta confianza se ha debilitado, a pesar de los esfuerzos diligentes y las acciones valientes de innumerables agentes de la CPD. Ha sido debilitada por sistemas que han permitido a los agentes de la CPD que infringen la ley evadir su responsabilidad. Este abuso de confianza ha socavado la capacidad de la CPD de prevenir la delincuencia de una forma eficaz. En otras palabras, la confianza y la eficacia a la hora de combatir la delincuencia violenta están vinculadas de forma inextricable.

La meta de esta investigación fue llevar a cabo una evaluación completa, independiente y justa de las prácticas de la CPD y la IPRA. Para alcanzarla, recurrimos a varias fuentes de información.

Lo primero que hicimos fue revisar miles de páginas de documentos que nos proporcionados por la CPD, la IPRA y el Ayuntamiento, los que incluyeron políticas, procedimientos planes de capacitación, órdenes y memorandos de la CPD, informes internos y externos y más. Asimismo, obtuvimos acceso a la base de datos entera de denuncias de mala conducta que el Ayuntamiento mantiene y a datos de todos los informes que se rellenaron después de que un agente empleara fuerza. De ahí, revisamos una muestra representativa de informes de fuerza y archivos investigativos para incidentes que tuvieron lugar entre enero del 2011 y abril del 2016, así como informes de incidente e investigaciones adicionales. En total, revisamos más de 170 investigaciones de incidentes de tiroteo por parte de agentes de la CPD y documentos relacionados con más de 425 incidentes de fuerza menos letal.

Asimismo, pasamos bastante tiempo en Chicago –más de 300 días-persona– para reunirnos con miembros comunitarios y funcionarios municipales y entrevistar a agentes de la CPD e investigadores de la IPRA actuales y previos. Además de hablar con el Superintendente y otros líderes de la CPD, nos reunimos con el personal de mando de varias unidades, divisiones y departamentos especializados. Visitamos las instalaciones de capacitación de la CPD y observamos sus programas de capacitación. También visitamos cada uno de los 22 distritos policiales de la ciudad, donde hablamos con miembros durante el pase de lista, hablamos con el personal de mando y agentes y acompañamos a los agentes en sus patrullas unas 60 veces. Nos reunimos en varias ocasiones con el sindicato chicagüense de agentes policiales, que se conoce como Logia N° 7 de la Orden Fraternal de Policías, así como con los sindicatos de sargentos, tenientes y capitanes. En total, hablamos con más de 340 miembros individuales de la CPD y de 23 miembros del personal de la IPRA

Nuestros hallazgos se basaron, en gran medida, en nuestras conversaciones con miembros de la comunidad de Chicago. Nos reunimos con más de 90 organizaciones comunitarias, entre ellas grupos sin fines de lucro, organizaciones legales y de apoyo y grupos religiosos que se enfocan en una amplia gama de temas. Asimismo, participamos en varios foros comunitarios en distintos barrios por toda la ciudad, donde hablamos cara a cara con los miembros familiares de individuos que fueron asesinados por agentes de la CPD y con otros que compartieron sus percepciones y experiencias. También nos reunimos con varios investigadores, académicos y abogados locales que durante décadas han estudiado la CPD a fondo. No obstante, lo más importante fue cuando escuchamos lo que individuos que viven y trabajan en la ciudad tenían que decir acerca de sus interacciones con agentes de la CPD. En total, hablamos con aproximadamente mil miembros de

la comunidad. Recibimos casi 600 llamadas telefónicas, correos electrónicos y cartas de individuos que querían compartir sus experiencias y percepciones.

Además de abogados, asistentes jurídicos, especialistas en la promoción comunitaria y analistas de datos de la División de Derechos Civiles del Departamento de Justicia de los Estados Unidos y la Fiscalía Federal para el Distrito Norte de Illinois, once individuos independientes expertos en el tema, nos ayudaron con esta investigación. La mayor parte de dichos expertos son agentes del orden público actuales o previos que provienen de departamentos de policía de todo el país. Como corresponde, estos expertos tienen décadas de experiencia en áreas como el uso de fuerza, la rendición de cuentas, la capacitación, la supervisión, la vigilancia policial comunitaria, la violencia doméstica y conducta sexual impropia donde un agente de policía se ve implicado, el bienestar del agente, entre otras. Dichos expertos nos acompañaron en visitas in situ, revisaron documentos y archivos investigativos y aportaron unos consejos valiosos que ayudaron a determinar el rumbo de esta investigación así como sus conclusiones.

A lo largo del año que tardamos en completar la investigación, el Ayuntamiento de Chicago tomó sus propias medidas. Tras la publicación de un vídeo grabado desde una cámara montada en el tablero que capturó la muerte de Laquan McDonald, el Alcalde Rahm Emanuel estableció el Grupo de Trabajo para la Rendición de Cuentas en la Policía (PATF, por sus siglas en inglés). El Alcalde encargó la evaluación del Departamento de Policía al PATF, pidiendo sus recomendaciones para cambios en cinco áreas: relaciones comunitarias; supervisión y rendición de cuentas; reducción de tensiones; intervención precoz y preocupaciones relacionadas con el personal; y protocolos para la publicación de vídeos. En abril del 2016, el PATF publicó un informe con más de cien recomendaciones sobre cómo mejorar la transparencia y rendición de cuentas. En diciembre del 2016, el Ayuntamiento publicó un informe detallando los pasos que ha tomado desde abril para cumplir con las recomendaciones de la PATF.

Quizás lo más importante ha sido la emisión de una ordenanza por parte del Ayuntamiento que creó la Oficina Civil de Rendición de Cuentas en la Policía (COPA, por sus siglas en inglés), que está programado para reemplazar a la IPRA en el 2017. La ordenanza también establece un Inspector General Adjunto para la Seguridad Pública, cuya responsabilidad es auditar el sistema entero de rendición de cuentas de la Policía e identificar a patrones que vulneran los derechos constitucionales de los residentes. En junio del 2016, el Ayuntamiento publicó una nueva «política de transparencia» que ordena la publicación de vídeos y otros materiales relacionados con ciertas investigaciones de mala conducta entre agentes de policía. Asimismo, la CPD se comprometió a crear una línea directa anónima para miembros de la CPD que quieren avisar de un incidente de mala conducta; comenzó un proceso ambicioso para desarrollar un sistema de intervención precoz; y desarrolló un proyecto de matriz disciplinaria para guiar a la CPD en la asignación de disciplina apropiada para distintas vulneraciones de mala conducta.

El Ayuntamiento dio pie a una serie de iniciativas durante el curso de nuestras investigaciones con el fin de mejorar la aplicación de la ley en Chicago. A principios del 2016, el Ayuntamiento inició un programa piloto para cámaras corporales, y hace poco reportaron que van a acelerar la expansión del programa para que a finales de 2017 todo los agentes lleven una de estas cámaras puestas. En los últimos meses, la CPD comenzó un curso de capacitación importante de mitigación de fuerza y reducción de tensiones para agentes y revisó varias políticas relacionadas con el uso de fuerza. Más aún, el Ayuntamiento se comprometió a ofrecer más capacitación sobre

cómo sus agentes y operadores de servicios de emergencia deben responderse ante una crisis de salud mental. Como parte de sus esfuerzos por hacer participar a los miembros de la comunidad y por mejorar las relaciones entre la policía y la comunidad, el Ayuntamiento estableció un Órgano Asesor para la Aplicación Comunitaria de la Ley que ayudará a formar un nuevo plan estratégico para la vigilancia policial comunitaria. El Ayuntamiento también está promoviendo esfuerzos de reclutamiento con el objetivo de aumentar el nivel de diversidad en la CPD. Recientemente contrató a un consultor para realizar un análisis de personal para brindar información a la hora de tomar decisiones acerca de su despliegue por todo el Departamento.

Muchas de estas reformas que se han implementado o que están previstas se explicarán en detalle en este Informe, junto con nuestra evaluación de su impacto sobre los problemas identificados por nuestra investigación y de si la CPD y el Ayuntamiento necesitan hacer todavía más por mejorar la situación.

Como mencionamos, durante el curso de nuestra investigación y mientras el Ayuntamiento siguiera adelante con algunas reformas, Chicago experimentó un auge inédito de tiroteos y homicidios. En el 2016, hubo 762 homicidios, casi 300 más que el año anterior y, según el borrador de un nuevo estudio proveniente del Laboratorio de Criminalística de la Universidad de Chicago, el aumento más importante en un solo año el número de homicidios durante los últimos 25 años entre las cinco ciudades más pobladas en los Estados Unidos. En Chicago en el 2016, hubo un total de 3.550 tiroteos, con 4.331 víctimas, o sea, 1.100 más que en el 2015. Mientras que los tiroteos y homicidios ocurrieron en todas partes de la ciudad, se concentraron principalmente en los barrios del sur y oeste de Chicago. Las tasas de esclarecimiento, es decir, la tasa de identificación del presunto asesino por parte de la policía, continuaron –al igual que en años anteriores– su descenso: la CPD solo alcanzó a esclarecer un 29% de todos los homicidios, una tasa de descubrimiento que es inferior por la mitad de la nacional.

Durante nuestra investigación, el DOJ incrementó su apoyo a los esfuerzos de reforma y reducción de violencia de la CPD. El DOJ ha adjudicado fondos adicionales a la CPD para respaldar sus esfuerzos, brindado apoyo técnico y ampliado su cooperación mediante la Red de Reducción de Violencia (VRN, por sus siglas en inglés), un enfoque innovador hacia el apoyo y el mejoramiento de los esfuerzos locales por reducir la violencia. Desde diciembre del 2014, la CPD y el DOJ –mediante la Fiscalía Federal en Chicago– han celebrado nueve mesas redondas en los barrios chicagüenses más afectados por la violencia sobre el tema de la confianza comunitaria. Estos esfuerzos continúan la tradición de DOJ en iniciativas de colaboración con CPD.

Ahora más que nunca es importante para los policías que vigilan los barrios de Chicago que más sufren de la violencia, la pobreza y el desempleo restaurar la confianza. Tal y como se detallará a continuación y por todo este informe, para restablecer esta confianza, Chicago necesitará someterse a una amplia reforma fundamental. Esto será difícil pero acabará por beneficiar tanto al público como a los propios agentes de la CPD. La mayor confianza generada por estas reformas será esencial para aclarar y prevenir delitos violentos. Asimismo, la conducta y las prácticas que restauran la confianza también tendrán otra función de igual importancia a nivel de servicio público: la de demostrar a las comunidades plagadas de violencia que importan a su cuerpo de orden público y que este no las ha abandonado, independientemente de dónde viven o el color de su piel. Esa confianza se ha debilitado en muchos barrios de Chicago.

Al mismo tiempo, muchos agentes de la CPD sienten que el público, y en muchas ocasiones su propio Departamento, los ha abandonado. Encontramos una moral profundamente mermada en casi cada rincón de la CPD que visitamos. En general, los agentes sienten que la capacitación que reciben, así como el apoyo ofrecido para ayudarles a cumplir su trabajo de manera eficaz, no es suficiente. Nuestra investigación indica que se podrá mejorar tanto la legalidad como la eficacia de la CPD de forma drástica si el Ayuntamiento y la CPD realizan los cambios necesarios para incentivar y recompensar de manera coherente la vigilancia policial eficaz, ética y activa. Aunque se requerirá tiempo y un esfuerzo concertado para implementar todos los cambios necesarios, una buena señal del compromiso genuino e inalterable con tales cambios podría aumentar la moral entre agentes más rápido, sobre todo entre los innumerables agentes buenos dentro de la CPD que vigilan las comunidades de manera diligente todos los días y que están en contra de la conducta que ven en algunos agentes. Muchos de estos agentes nos contaron de forma discreta que estaban ansiosos por ver los tipos de cambios que solo pueden ser el resultado de una investigación como la que acabamos de completar. Es en este contexto actual, y con estos desafíos en mente, llevamos a cabo nuestra investigación y llegamos a los hallazgos que se discutirán a continuación.

Fuerza

Revisamos las prácticas de fuerza teniendo en cuenta que los agentes, de forma rutinaria, arriesgan la vida para cumplir con su compromiso de servir y proteger a la gente de Chicago y que los agentes se enfrentan con frecuencia a individuos que pueden estar armados y determinados a evadir su detención. Asimismo, reconocemos que los agentes tienen no solo un derecho sino una obligación a protegerse a sí mismos y a otros del peligro, incluyendo peligros mortales, que pueden surgir de un momento a otro.

Pero incluso bajo este contexto, nosotros, con la ayuda de varios expertos activos en la aplicación de la ley, encontramos que los agentes de la CPD tienen un patrón o una práctica de emplear una fuerza, incluyendo la fuerza letal, irrazonable. Más aún, encontramos que las prácticas de fuerza de agentes de la CPD los pone a ellos y a otros en peligro de una forma innecesaria y llevan a tiroteos innecesarios y evitables, así como a otros usos de fuerza.

Tal y como se detallará en este Informe, este patrón se debe en mayor medida a las deficiencias sistémicas dentro de la CPD y el Ayuntamiento. La CPD no provee a los agentes con la orientación que necesitarían para entender cómo y cuándo pueden emplear fuerza, o como controlar con seguridad y efectividad a los encuentros para resolver los y reducir la necesidad de usar fuerza. Asimismo, la CPD no ha hecho responsables a los agentes de su uso de fuerza cuando este sea contrario a las políticas de la CPD o cuando de otra forma su conducta sea impropia. El resultado de no hacer responsables a los agentes es que algunos se quedan dentro del Departamento cuando en realidad se les debería eximir de sus obligaciones laborales. Estos agentes siguen con su mala conducta, la que incluye, en algunas ocasiones, el uso de nuevo de fuerza letal irrazonable. En general, estos fallos significan que los agentes no disponen de las habilidades y herramientas necesarias para emplear fuerza de forma sensata y legal y el mensaje que transmiten a los agentes y al público en general es peligroso: que se tolerará el uso de fuerza irrazonable por parte de los agentes de la CPD. Encontramos que el fracaso de la CPD a la hora de revisar o investigar de manera significativo el uso de fuerza de sus agentes representa un factor importante en la perpetuación de las prácticas que crearon el patrón de conducta ilícita que hallamos. Cada uno de estos factores causales se analizará más en este Resumen y el Informe que lo acompaña.

Nuestro hallazgo, que la CPD tiene un patrón o una práctica en contra de la Constitución, se basa en una investigación integral de las prácticas de la CPD en lo que se refiere a la fuerza y un análisis detallado de cientos de incidentes individuales en los que se utilizó fuerza. Revisamos las políticas de la CPD en cuanto al uso, la declaración y la investigación de la fuerza, incluyéndose versiones más antiguas de políticas que eran vigentes durante nuestro período de revisión, y las políticas revisadas propuestas de la CPD. Hablamos con agentes de todos los rangos, entre ellos el Superintendente y el Jefe y Jefe Adjunto de la División de Patrullas, para entender cómo se capacita a los agentes en cuanto al uso de fuerza, su opinión respecto a cuándo es apropiado el uso de fuerza y cómo las políticas se interpretan en la práctica por toda la CPD. Asimismo, revisamos a fondo los informes redactados por agentes sobre la fuerza, reclamaciones civiles de fuerza, la revisión por parte de la CPD y la IPRA e investigaciones de acusaciones de fuerza excesiva. Revisamos todos los documentos que recibimos en relación con más de 425 incidentes de fuerza menos letal, incluyendo muestras representativas de informes por los propios agentes sobre el uso de fuerza y de investigaciones de reclamaciones civiles acerca del uso de agentes de fuerza entre enero del 2011 y abril del 2016. También revisamos más de 170 archivos relacionados con tiroteos que involucraron a agentes.

El patrón de fuerza ilícita que encontramos fue el resultado de las prácticas policiales deficientes que nuestra investigación indicó que son de uso común en la CPD. Descubrimos que los agentes emplean persecuciones a pie que son innecesarias e inseguras a nivel táctica, y en muchos casos dichas persecuciones a pie llevan a que el agente dispare a otro, incluyendo a individuos que no van armados, sin tener buenas razones para hacerlo. Encontramos que los agentes disparan a vehículos sin justificación y en contra de las políticas de la CPD. Más aún, encontramos que los agentes tienen poca disciplina a la hora de descargar sus armas y usan tácticas que ponen en peligro tanto a sí mismos como al público en general, lo que incluye no esperar para refuerzos cuando no sería peligroso hacerlo y sería lo más indicado, utilizar tácticas inseguras al acercarse a un vehículo y usar sus propios vehículos de una manera peligrosa. Estos problemas deben ser abordados de una manera más eficaz mediante capacitación, rendición de cuentas y finalmente por cambio cultural.

Entre los usos más atroces de fuerza letal que revisamos hubo incidentes en los que agentes de la CPD dispararon a sospechosos que no representaban una amenaza inmediata. El uso por parte de la CPD de fuerza menos letal también contribuyó al patrón de conducta ilícita que hallamos. Revisamos instancias en los que la CPD empleó fuerza menos letal, en muchos casos pistolas paralizantes, incluyendo en modo aturdimiento, contra personas que no representaron ninguna amenaza y fuerza irrazonable de represalia y fuerza irrazonable contra niños. Asimismo, encontramos que agentes de la CPD emplean fuerza contra individuos en medio de una crisis de salud mental cuando se podría haber evitado el uso de fuerza. Estos problemas, junto con unos ejemplos específicos, se explicarán en más detalle en la sección titulada [Fuerza](#) de este Informe.

La CPD no investiga ni revisa estos incidentes en los que se utilizó fuerza para determinar si sus respuestas a dichos incidentes fueron apropiadas o legales, o si podía haberse evitado el uso de fuerza. El Ayuntamiento está actualmente tomando medidas para mejorar sus respuestas ante individuos en crisis mental o de comportamiento, en parte como respuesta a los asesinatos trágicos por tiroteo de Quintonio LeGrier y Bettie Jones. Mientras que felicitamos al Ayuntamiento por los pasos que ha tomado, tal y como se detalla en nuestro Informe, existen importantes medidas adicionales que el Ayuntamiento necesitará tomar. El Ayuntamiento deberá esforzarse más para

asegurar que agentes eficaces y con buena capacitación en la intervención en crisis respondan a estos eventos, y que crisis de salud mental o similares se analicen para determinar si existen motivos fundados para efectuar cambios al programa o a la respuesta de la CPD ante una crisis.

Identificamos muchas circunstancias en las que la versión del agente de un incidente de fuerza fue descreditada, en parte o por completo, por pruebas en vídeo. Dado el gran número de incidentes en los que se utilizó fuerza pero para los que no existen pruebas en vídeo, tal y como se explica más adelante, en la [Sección II.C.](#) de este Informe, es probable que el patrón de fuerza irrazonable sea todavía más generalizado de lo que pudimos notar mediante nuestra investigación.

En vistas de estos incidentes y otros muchos como ellos, apoyamos la decisión del Ayuntamiento a acelerar su plan para asegurar que todo agente de la CPD tenga una cámara corporal para finales de este año. Si bien animamos al Ayuntamiento a seguir adelante con este plan, esperamos que también preste atención a lo que detallamos en nuestro Informe de que colabore con los sindicatos policiales y grupos comunitarios para definir políticas y protocolos para el uso de cámaras corporales y que desarrolle los soportes para la supervisión y rendición de cuentas necesarios para garantizar que las cámaras corporales sean eficaces, tanto en lo que se refiere a la prevención de conducta impropia y la exoneración de agentes acusados erróneamente.

Por otra parte, nuestra revisión determinó que la CPD y la IPRA no responden de manera adecuada a incidentes en los que un agente emplea fuerza irrazonable o innecesaria, lo que incluye fuerza que resultara en la muerte de alguien y cuando la declaración del agente contradijera las pruebas físicas. Aunque las deficiencias de la IPRA –detalladas en la sección de [Rendición de Cuentas](#) de nuestro Informe– tienen papel central en la continuación de patrones de fuerza inconstitucional, la IPRA no puede eliminar el patrón de conducta impropia que hallamos a no ser que la denuncia e investigación del uso de fuerza por parte de la CPD cambie a nivel fundamental también. Como problema inicial, brechas formales y funcionales en la competencia de la IPRA significa que muchos incidentes no son investigados a fondo o que no se investigan siquiera. Cuando la IPRA sí actúa dentro de su competencia, encontramos que la habilidad de la IPRA de investigar usos de fuerza de una forma justa, conforme a su competencia, se ve afectada por las deficiencias de la CPD a la forma de declarar usos de fuerza y reunir pruebas inmediatamente después de un incidente de fuerza.

Las políticas de la CPD requieren que sus agentes declaren el uso de fuerza pero, en la práctica, a los agentes no se les requiere proporcionar detalles acerca de la fuerza que emplearon en base de los que se podría llevar a cabo una revisión adecuada, y la mayoría de los incidentes de uso de fuerza por parte de los agentes no se revisan ni investigan. A pesar de que tiroteos donde un individuo recibe una bala se investigan, tal y como se explica en la sección de [Rendición de Cuentas](#), esas investigaciones no son adecuadas. Ya que tan pocos incidentes donde se utiliza fuerza se investigan, incluso a nivel nominal, y debido a la baja calidad de las investigaciones que sí se llevan a cabo, no existe un sistema de rendición de cuentas significativo para agentes que emplean fuerza en contra de la Ley o las políticas de la CPD. Tampoco existen oportunidades para una evaluación significativa de si las políticas, la capacitación o el equipo se deberían modificar para mejorar los resultados del uso de fuerza en el futuro tanto para agentes como para civiles. El fracaso a la hora de revisar e investigar el uso de fuerza por parte de agentes ha contribuido a la creación de una cultura en la que los agentes esperan poder emplear fuerza sin tener que explicarle a nadie acerca de la necesidad o idoneidad de ese uso. En este sentido, el hecho de que la CPD no

revise de manera periódica y adecuada el uso de fuerza por parte de sus agentes y que no capacite ni supervise a sus agentes adecuadamente tiene el efecto de perpetuar el patrón de uso ilícito de fuerza dentro de la CPD.

El Ayuntamiento ha reconocido y comenzado a corregir una serie de deficiencias relacionadas con cómo los agentes emplean fuerza y cómo se hacen responsables de tal uso. En marzo del 2016, la CPD inició una revisión de sus políticas acerca de la fuerza para intentar brindar unas pautas más claras a sus agentes en cuanto al uso apropiado de la fuerza. La CPD publicó los proyectos de política en octubre del 2016 con el fin de recibir comentarios del público. Las revisiones propuestas abordan principios centrales de la fuerza, tales como el carácter sagrado de la vida humana; la conducta ética; el uso objetivo y proporcionado de la fuerza; el uso de fuerza letal; la reducción de tensiones y la mitigación de fuerza. La CPD está actualmente revisando los comentarios del público y, en el momento de publicación del presente, «incorporará en el futuro próximo sugerencias y mejoras para preparar las versiones finales de las políticas». Asimismo, la CPD ha comenzado a proporcionar a todos los agentes una capacitación en la mitigación de fuerza que está diseñada para mejor equiparar a los agentes a reducir tensiones, de forma segura, en medio de un conflicto; a reconocer los signos de una enfermedad mental, trauma o crisis y a responder más rápido y de forma más apropiada cuando sea necesario emplear fuerza.

Estos pasos son significativos e importantes. No obstante, para cumplir con su promesa, este nuevo enfoque para el uso de fuerza por parte de la CPD deberá contar con el apoyo del liderazgo y ser aplicado por supervisores. Más aún, deberán ir acompañados de cambios a cómo se declara y revisa el uso de fuerza, no solo para que se pueda hacer responsables a los agentes cuando su uso de fuerza es impropio sino también para que la CPD pueda aprender de incidentes en los que se empleó fuerza y efectuar los cambios en las políticas, la capacitación y el equipo que se requieren para mejor proteger a los agentes y al público en general.

Rendición de cuentas

Los sistemas policiales de rendición de cuentas son esenciales para la vigilancia policial legal. Cuando se combina con la supervisión eficaz, un sistema robusto de rendición de cuentas hace posible identificar, corregir y, finalmente, prevenir cualquier uso irrazonable e innecesario de fuerza. También investigamos los sistemas policiales de rendición de cuentas del Ayuntamiento y su eficacia a la hora de identificar la mala conducta policial y hacer responsables a los agentes.

El Ayuntamiento recibió más de 30.000 denuncias de mala conducta policial durante los cinco años anteriores a nuestra investigación, pero menos del 2% fueron admitidas, lo que significa que el 98% de estas denuncias no llevaron a ninguna medida disciplinaria. Esta tasa de admisión es muy baja. Nuestro análisis de las estructuras de rendición de cuentas del Ayuntamiento miró más allá de estas y otras estadísticas preocupantes e intentó diagnosticar el motivo de las bajas tasas de admisión al examinar los sistemas existentes, los recursos y el liderazgo que participa en los órganos de municipales de rendición de cuentas, entre ellos la División de Asuntos Internos (BIA, por sus siglas en inglés), la IPRA y la Junta de Policía de Chicago. Revisamos sus políticas y prácticas, entrevistamos a muchos supervisores, investigadores y otros miembros involucrados –actuales y antiguos– y revisamos cientos de archivos investigativos sobre la fuerza y la conducta impropia desde bajo la lente de rendición de cuentas. Descubrimos múltiples políticas y prácticas sistémicas bien arraigadas que minan la rendición de cuentas policial, tal y como se detalla a

continuación. Asimismo, tomamos en cuenta que el Ayuntamiento ha tomado muchos pasos durante nuestra investigación para abordar muchos de estas deficiencias en la rendición de cuentas, lo que incluye fundar a COPA, que reemplazará a la IPRA como la agencia independiente encargada de investigar incidentes graves de mala conducta policial. Aunque felicitamos al Ayuntamiento por esta y otras reformas recientes, no son suficientes como para abordar muchos de los problemas que encontramos en este sistema investigativo municipal tan profundamente deficiente.

El Ayuntamiento no investiga la mayoría de los casos que según la Ley debería investigar. La mayor parte de dichos casos no se investigan porque carecen de una declaración jurada de la parte demandante que los respaldara, pero el Ayuntamiento tampoco investiga denuncias anónimas y más antiguas de mala conducta, ni tampoco las que alegan un uso de fuerza de nivel más bajo o abuso verbal no racial. Por último, y también en contra de los mandatos legales, la IPRA no investiga la mayoría de las descargas de pistolas paralizantes y tiroteos que involucran a un agente cuando nadie recibe una bala. Algunas de estas investigaciones se pasan por alto debido a obstáculos procesales en los acuerdos entre el Ayuntamiento y los sindicatos locales, pero en algunos casos es el resultado de una decisión unilateral tomada por las agencias de rendición de cuentas para reducir el volumen de casos y gestionar recursos. Muchas denuncias de conducta impropia que logran evadir estas barreras a la investigación aún así no son investigadas a fondo porque se resuelven mediante un proceso deficiente de mediación, que en realidad es un sistema de declaración de culpabilidad utilizado para desechar denuncias graves de mala conducta a cambio de unas medidas disciplinarias modestas. Independientemente de las razones, el no investigar a fondo a casi la mitad de todos los casos de conducta policial impropia mina la rendición de cuentas. Estas son oportunidades perdidas para identificar conducta impropia, deficiencias en la capacitación y tendencias problemáticas, así como para hacer responsables a los agentes y la CPD tras un incidente de mala conducta. Para aproximarse a estos casos dejados de lado, el Ayuntamiento deberá modificar sus propias políticas y colaborar con los sindicatos para abordar ciertas disposiciones de los convenios colectivos y, en el mientras, investigar de forma agresiva toda denuncia en la medida en que estos acuerdos dan autorización para lo mismo.

Aquellos casos que sí se investigan sufren de serios defectos investigativos que obstaculizan la investigación objetiva. Con frecuencia, testigos civiles y policiales, e incluso los mismos agentes acusados, no son entrevistados durante una investigación. El potencial para una coordinación impropia de testimonio, el riesgo de colusión y la instrucción de testigos durante una entrevista forma parte del sistema, ocurre de forma rutinaria y no es considerado por los investigadores que están evaluando el caso. El interrogatorio de agentes es, en muchos casos, superficial, con el objetivo de provocar declaraciones favorables que justifiquen las acciones del agente en vez de buscar la verdad. El interrogatorio suele ser marcado por sus deficiencias a la hora de cuestionar incoherencias y las explicaciones ilógicas de los agentes, así como por preguntas capciosas que favorecen al agente. Los investigadores no suelen revisar o incorporar pruebas probativas de procesos civiles y penales paralelos basados en el mismo incidente policial. Además de estas técnicas investigativas sesgadas, los informes de síntesis de los investigadores suelen ser redactados de una manera que favorece al agente, al omitir conflictos en el testimonio o con pruebas físicas que minen la justificación del agente o al exagerar pruebas que favorecen al agente. Todo esto frustra la capacidad de un revisor de evaluar la calidad y exhaustividad de una investigación.

Las investigaciones de mala conducta policial y los intentos de hacer responsables a los agentes también han sido frustrados por el código de silencio de los agentes de policía. El Ayuntamiento, los agentes de policía y el liderazgo dentro de la CPD y su sindicato policial reconocen que existe un código de silencio entre los agentes de policía de Chicago que incluye mentiras y esfuerzos afirmativos por ocultar pruebas. Agentes que podrían estar predispuestos a ocultar la mala conducta se lo pensarían dos veces si entendieran que la honestidad representa el componente más importante de su trabajo y que el Departamento tomará medidas drásticas para identificar a agentes deshonestos y disciplinarlos de forma adecuada. No obstante, nuestra investigación encontró que la IPRA y la BIA se aproximan a tales esfuerzos por ocultar pruebas como mala conducta secundaria y no excepcional, y en muchos casos no llevan a cabo una investigación, lo que hace creer a los agentes que no tiene mucho que perder si mienten para ocultar una conducta impropia. Los investigadores emplean un estándar más alto para admitir denunciar contra agentes por haber hecho declaraciones falsas al amparo de lo que se conoce como la acusación de la Norma 14, y rara vez amplían sus investigaciones para acusar a agentes testigos y acusados de haber mentado para ocultar la mala conducta. Hasta hace poco, el Ayuntamiento tampoco prestó mucha atención a los esfuerzos de los agentes por ocultar al gestionar de forma indebida el equipo de vídeo o audio o al tomar represalias contra civiles que son testigos de un incidente de mala conducta. El fracaso del Ayuntamiento a la hora de priorizar las investigaciones de la Norma 14 debe cambiarse. Cuando es consciente de información que indica que un agente mintió o que de otra forma ocultó un incidente de mala conducta, el Ayuntamiento deberá llevar a cabo una investigación activa y agresiva e intentar siempre disciplinar a los agentes responsables.

Encontramos que la falta de personal también contribuye a estos fallos investigativos y a las decisiones del Ayuntamiento a prescindir o a acortar tantas investigaciones que deberían llevar a cabo. Recientemente, el Ayuntamiento se comprometió a proporcionar mayores fondos a la IPRA cuando esta se convierta en COPA, y la agencia ya ha comenzado a contratar a personal adicional. Sin embargo, el rango de las responsabilidades de COPA también será mucho más amplio que el de la IPRA, y no ha habido suficiente análisis para determinar si COPA podrá producir mejores resultados que la IPRA. Asimismo, encontramos que algunas de estas deficiencias investigativas se deben a una capacitación deficiente. Los investigadores y el liderazgo de la IPRA reconocieron que la capacitación investigativa no es suficiente y que la IPRA/COPA está desarrollando unos planes para renovar y ampliar la capacitación para todo el personal, en especial para los investigadores. Mientras que felicitamos a la IPRA por esta reforma, también los investigadores de la BIA necesitan ser capacitados. Esta capacitación mejorada representa un paso importante hacia mejorar la calidad de las investigaciones de mala conducta y cambiar la cultura para que haya mayor voluntad a resolver investigaciones y determinar de forma fiable si la conducta de un agente fuera impropia. No obstante, el alcance de esa capacitación no está claro. Debería incluir no solo técnicas investigativas generales sino también capacitación sobre cómo eliminar técnicas investigativas sesgadas y capacitación en ciertas áreas, como entrada e incautación ilegal, violencia doméstica y agresión sexual y denuncias de declaraciones falsas al amparo de la Norma 14.

En las muy contadas instancias cuando las denuncias de conducta impropia se han admitido, hemos encontrado que la disciplina es irregular e impredecible, y se impone de una manera que hace poco por desalentar la mala conducta. Se suele disciplinar a los agentes por conductas que son mucho menos graves que la conducta que fue el motivo de la investigación, y en muchos casos, una denuncia se admite pero el agente no es disciplinado por su conducta. El sistema policial de disciplina, incluyendo el proyecto de matriz disciplinaria, no proporciona

pautas claras acerca de rangos de penalización apropiados, justos y coherentes, lo que mina la legitimidad y efecto desalentador de la disciplina dentro de la CPD.

Por último, también encontramos deficiencias en los sistemas de la Junta de Policía de Chicago que merman su capacidad de ser un componente eficaz de la estructura de rendición de cuentas de la CPD. La Junta deberá esforzarse por mejorar su función como Comisión de Administración Pública de ofrecer las debidas garantías procesales a agentes acusados de conducta impropia y ceder su responsabilidad de proporcionar comentarios comunitarios para el sistema de rendición de cuentas de la CPD a la Junta de Supervisión Comunitaria que el Ayuntamiento se ha comprometido a formar. Se puede mejorar la justicia de audiencias de la Junta de Policía al modificar los reglamentos actuales que desechan el historial disciplinario «negativo» de un agente pero que admiten su historial «elogioso», así como pruebas de comportamiento favorables brindadas por los supervisores del acusado. El Ayuntamiento puede crear una situación todavía más equitativa al proporcionar a defensores con más experiencia para representar a la CPD ante la Junta y ofrecer mejor capacitación para miembros de la Junta. Si se permite a los miembros de la Junta escuchar las pruebas en directo, en vez de mediante un resumen de segunda mano del oficial de audiencias, y si se aumenta el nivel de transparencia de la Junta, la comunidad tendrá más confianza en la Junta de Policía.

Capacitación y Supervisión

El patrón o la práctica de mala conducta de la CPD se debe, en parte, a las deficiencias en su capacitación y supervisión. La CPD no provee a los agentes con suficiente capacitación, ni tampoco anima o facilita una supervisión adecuada de los agentes en el campo. Estos defectos en cuanto a la capacitación y supervisión dan lugar a agentes que carecen de la preparación necesaria para aplicar la ley de forma legal y eficaz; supervisores que no sirven como mentores ni apoyan la vigilancia policial constitucional y una inhabilidad sistémica de identificar de manera proactiva los ámbitos que pueden mejorarse, incluyendo necesidades de capacitación por todo el Departamento e intervenciones para agentes cuya conducta es impropia.

Tanto al comienzo como a lo largo de sus carreras profesionales, los agentes de la CPD no reciben la calidad ni cantidad de capacitación que necesitan en su trabajo. La capacitación que reciben en la Academia de Policía antes de comenzar su servicio se basa en métodos y materiales de enseñanza anticuados y no brinda a nuevos reclutas las herramientas, el conocimiento y la confianza que se necesitan para servir a las comunidades chicagüenses. Por ejemplo, observamos una capacitación sobre la fuerza letal en la Academia, que es un tema importante, dados nuestros hallazgos de uso de fuerza por parte de la CPD. La capacitación consistía de un vídeo grabado hace décadas que contradecía las leyes vigentes y las propias políticas de la CPD. El impacto de esta capacitación deficiente se hizo claro cuando entrevistamos a reclutas recién graduados de la Academia: solo uno de cada seis con quienes hablamos pudo articular de forma apropiada el estándar legal para el uso de fuerza. La capacitación que se recibe en el campo después de la Academia es igualmente defectuosa. El Programa de Capacitación para Agentes en el Campo (FTO, por sus siglas en inglés), según su estructura actual, no atrae a suficientes líderes cualificados y eficaces para capacitar a nuevos policías de prueba (PPO, por sus siglas en inglés), carece de suficientes FTOs como para satisfacer la demanda y no proporciona a los PPOs capacitación, orientación o supervisión apropiadas. Por último, no existe un plan o una estrategia de capacitación a largo plazo que ofrezca capacitación durante el servicio. En su lugar, la CPD

solo proporciona capacitación esporádica durante el servicio policial y no toma en cuenta de manera proactiva las necesidades de capacitación del Departamento entero. Sin un plan de capacitación a largo plazo, se le suele pedir a la CPD que ofrezca capacitaciones en carácter ad hoc y en plazos muy breves como respuesta a una crisis. Por consiguiente, las capacitaciones durante el servicio tienden a ser incompletas e ineficaces a la hora de enseñar a los agentes información y herramientas importantes. Un ejemplo del alcance problemático que la CPD tiene a la capacitación durante el servicio sería la capacitación acerca de pistolas paralizantes exigida hace poco del Departamento entero. Grandes números de agentes completaron esta capacitación tan importante muy rápido para poder cumplir con la fecha límite establecida por el Ayuntamiento, sin disponer de un currículum, personal o equipo adecuados. El efecto que esto tuvo fue que muchos agentes que completaron la capacitación no se sintieron cómodos con el uso eficaz de la pistola paralizante como opción menos letal a la hora de emplear fuerza y es justamente esta habilidad que fue el objetivo de la capacitación.

Por otra parte, el Ayuntamiento reconoce la necesidad de reformar su programa de capacitación. Sus planes para dicha reforma se detallan en este Informe. Mientras que son loables, estos planes todavía están en la fase preliminar y básicamente equivalen a compromisos verbales con fechas de finalización inseguras. Se necesita revisar el currículum de la Academia, reestructurar el programa de capacitación en el campo y desarrollar un programa de capacitación durante el servicio que sea proactivo y bien planificado. Asimismo, la CPD deberá comprobar que cuenta con el personal, equipo y espacio físico para cumplir con los requisitos del Departamento, y en caso negativo, formar planes de forma proactiva para cómo satisfarán las necesidades de capacitación en el futuro. La CPD deberá identificar los recursos necesarios para realizar estos cambios y obtener un compromiso de parte del Ayuntamiento de que vaya a suministrar todo lo que se necesite.

Encontramos que las deficiencias en la capacitación de agentes agrava la falta de supervisión adecuada por parte de la CPD de sus agentes en el campo, lo que contribuye todavía más al patrón o práctica de la CPD de vigilancia policial inconstitucional. La CPD no hace suficiente por animar o ayudar a los supervisores a supervisar a los agentes de una forma significativa. En general, la CPD no hace responsables a los supervisores de completar ciertas tareas supervisoras básicas, incluyendo instruir la conducta de los agentes o denunciar la mala conducta. Asimismo, las deficiencias estructurales en cuanto a la forma en que la CPD organiza la supervisión obstaculizan la supervisión eficaz de la actividad de los agentes. La CPD requiere que los supervisores realicen tareas que no están relacionadas con la supervisión y administrar a demasiados agentes a la vez. Por otra parte, la CPD estructura su sistema de turnos de tal manera que los supervisores no trabajan de forma constante con el mismo grupo de agentes, lo que hace que los supervisores no se den cuenta de las necesidades de los agentes a su cargo. Y, al igual que las deficiencias en la capacitación de la CPD para agentes, la capacitación que los supervisores reciben de la CPD sobre cómo supervisar de forma apropiada no es suficiente. Además de sus problemas de supervisión, la CPD carece de un sistema significativo de intervención temprana (EIS, por sus siglas en inglés) para ayudar a los supervisores de manera eficaz a identificar y corregir conductas problemáticas. Los sistemas actuales de la CPD para la intervención de conducta no son adecuados y son poco utilizados, lo que pone en peligro tanto a los agentes como el público en general.

La provisión de supervisión robusta y significativa no solo prevendría la conducta impropia de agentes policiales de manera más eficaz, sino que ayudaría a la CPD a luchar mejor contra la delincuencia en la comunidad. El liderazgo del Ayuntamiento de la CPD deberán realizar las reformas necesarias al sistema de supervisión para salvaguardar la seguridad pública y de los agentes.

El bienestar y la seguridad de los agentes

La vigilancia policial es una carrera profesional de alto nivel de estrés. Se suele pedir a los agentes del orden público que se aproximen a incidentes de violencia o crisis como solucionadores de problemas, y en muchos casos son testigos de tragedias humanas. En Chicago, este estrés es particularmente agudo por varias razones. Crecientes niveles de violencia de armas y las condiciones en los barrios desgastan a los agentes y residentes. Al mismo tiempo, la relación entre los agentes de la CPD y las comunidades que sirven es cada vez más tensa: se espera de los agentes en los barrios que prevengan la delincuencia, pero al mismo tiempo tienen que representar al Departamento en comunidades que han perdido su confianza en la policía. Esto hace que sea particularmente difícil para que la vigilancia policial sea eficaz. Además, estas fuentes de estrés afectan las interacciones entre los agentes y las comunidades que sirven, tanto positiva como negativamente. Como nos explicó un asesor de la CPD, el «estrés del trabajo es el precursor de la crisis».

Nuestra investigación encontró que estas fuentes de estrés pueden surtir efectos dañinos sobre los agentes de la CPD. La CPD lidia con el alcoholismo, la violencia doméstica y el suicidio entre sus agentes. Y tal y como se explica en otra parte de este Informe, los agentes de la CPD tienen un patrón o una práctica de emplear fuerza que no es justificada, que es desproporcionada o que de otra forma es excesiva. Aunque el estrés bajo el cual los agentes de la CPD se encuentran no representa en lo más mínimo una excusa para vulnerar los derechos constitucionales de los ciudadanos que sirven, altos niveles de estrés no tratados pueden comprometer el bienestar de los agentes e impactar su juicio y forma de ser, lo que a su vez afecta sus interacciones con el público. Algunos agentes logran controlar su estrés al enfocarse todavía más en hacer sus trabajos bien. Pero para otros es más difícil. A medida que estos agentes lidien con el estrés de su trabajo, pueden cerrarse y alejarse de los individuos a los que sirven y de los que quieren ayudar. Como el Grupo de Tareas Presidencial para la Vigilancia Policial del Siglo XXI indicó, «un agente cuyas capacidades, juicio y comportamiento se ven afectados negativamente por su pobre salud física o psicológica no solo no sirven a la comunidad a la que está asignado sino que también puede representar un peligro para la comunidad y otros agentes». Es precisamente por estas razones que las agencias del orden público deben hacer todo lo posible por apoyar el bienestar físico y psicológico de los agentes.

Debido a la manera en que el bienestar de un agente puede afectar su conducta, así como las circunstancias tensas y únicas a las que los agentes de la CPD hacen frente a diario, los agentes de la CPD necesitan más apoyo de los líderes municipales y de la CPD. Estos deben pensar bien en cómo pueden abordar mejor los motivos de estrés a los que los agentes de la CPD hacen frente y cómo crear un plan operativo global que incluya programas robustos de asesoramiento, capacitación integral, equipamiento funcional y otras herramientas que aseguren el éxito y la salud de los agentes. Por otra parte, la CPD debería alejarse de estrategias tradicionales que no logran abordar por completo el tema del bienestar del agente y, en su lugar, responder al carácter

cambiante de la vigilancia policial en Chicago, así como a los cambios demográficos en la fuerza policial de la CPD. Asimismo, la CPD necesita transformar su sistema de apoyo para agentes para que el bienestar de los mismos sea parte integral de las operativas del Departamento y que reafirme los valores de bienestar y una cultura que aliente a los agentes a buscar ayuda cuando la necesiten. La CPD también debe luchar por eliminar la preocupación de los agentes de que el uso de los servicios de bienestar a su disposición tenga un impacto negativo sobre su carrera profesional y por educar a los agentes acerca del valor de dichos servicios. De este modo, la CPD podrá ayudar mejor a sus agentes a que tengan éxito, tanto a nivel personal como profesional.

Recopilación de datos y transparencia

La falta de transparencia en lo que se refiere a las actividades de la CPD y la IPRA ha contribuido al fracaso de la CPD a la hora de identificar y corregir prácticas ilícitas y la falta de confianza entre la CPD y el público. Desde el inicio de nuestra investigación, el Ayuntamiento y la CPD han implementado medidas cuya meta es aumentar la transparencia en el trabajo de la CPD y la IPRA. Por ejemplo, el actual Administrador Principal de la IPRA ha mejorado, de forma notable, la presentación de informes públicos al incrementar la cantidad de información acerca de investigaciones de mala conducta que se sube de manera regular a la página web de la IPRA. Y, tras la recomendación del PATF, el Ayuntamiento adoptó una «Política de Transparencia» que creó un portal en la página web de la IPRA donde se cuelgan vídeos y otros tipos de pruebas de ciertas clases de investigaciones de conducta policial impropia. Estas medidas van más allá que las de otras muchas agencias.

Nuestra investigación encontró que se necesitan medidas adicionales para asegurar que el Ayuntamiento sea lo más transparente posible y que use sus datos para abordar de una manera adecuada los patrones y prácticas identificados durante esta investigación. La CPD y el Ayuntamiento deberán mejorar las formas en que recopilan, organizan, analizan, dan seguimiento y presentan informes sobre datos disponibles y datos de tendencia. Actualmente, los sistemas de recopilación de datos de la CPD están aislados y no permiten la recopilación, evaluación o seguimiento de datos entre sistemas. Como resultado, a la CPD le cuesta utilizar los datos a su disposición para identificar tendencias, entre ellos tendencias en las denuncias de conducta impropia, deficiencias en la capacitación y otros. Si se mejoran estos sistemas, la CPD podrá entender sus operaciones mejor y se le facilitará la presentación de informes al público sobre las actividades de la CPD.

Los datos que el Ayuntamiento recopila y presenta al público son incompletos y, en ocasiones, incorrectos. La IPRA solo presenta informes sobre cómo resuelve investigaciones, pero tal y como se indica en este Informe, los hallazgos de los investigadores de la IPRA se pueden descartar y sus recomendaciones en cuanto a disciplina reducidas drásticamente. Por lo tanto, la presentación de informes por parte de la IPRA no ofrece una visión completa de cómo las investigaciones de mala conducta finalmente se resuelven. Una evaluación independiente de los datos que la IPRA hizo públicos acerca del uso de fuerza encontró que los datos fueron, al menos a nivel histórico, imprecisos. Aunque la presentación de informes públicos es mucho más integral en comparación con antes, la CPD no acumula o publica la misma información para investigaciones lideradas por la BIA y los distritos. Actualmente, escasa información se publica sobre esas investigaciones, aunque esas entidades gestionan aproximadamente el 70 % de todas las denuncias de conducta impropia. Por último, el Ayuntamiento deberá publicar más información

acerca de la resolución de pleitos relacionados con la conducta policial impropia. Los datos públicos que existen actualmente se limitan al carácter general de los alegatos (p.ej. «fuerza excesiva» o «detención ilegal») y el importe de la resolución.

Finalmente, el Ayuntamiento debe hacer partícipe al público en la formación de soluciones para esta problemática. Los esfuerzos recientes por hacer partícipe al público, tales como solicitar comentarios públicos acerca de la política de publicación de vídeos, la ordenanza COPA y las nuevas políticas sobre el uso de fuerza representan pasos importantes para aumentar el nivel de solicitud de la opinión pública sobre las reformas contempladas. Si se mejoran y se amplían estas iniciativas recientes, se podrá garantizar que el público entienda y apoye en la mayor medida posible, las reformas adicionales que el Ayuntamiento está actualmente considerando.

Ascensos

Para asegurar que los agentes de la CPD puedan aplicar la ley de modo seguro sin dejar de valorar y respetar los derechos de todo miembro de la comunidad, es fundamental contar con supervisores dedicados y altamente cualificados. Según el sistema de ascensos actual de la CPD, un agente puede ser objeto de un ascenso a detective, sargento o lugarteniente con base en su puntuación en exámenes o la evaluación de otros criterios basados en el mérito. La trayectoria basada en los méritos se creó tras varios pleitos alegando que los exámenes de ascenso de la CPD fueran discriminatorios. Luego se impugnó el sistema de ascensos basados en el mérito, como parte de un litigio más grande relacionado con las prácticas de contratación del Ayuntamiento por ascender a personas con base en sus conexiones políticas en vez de su verdadero mérito. Todas estas batallas legales originaron a varias reformas importantes, entre ellas la creación de un Plan Municipal de Contrataciones y sus políticas correspondientes cuya meta es organizar y estructurar el proceso de ascensos basados en el mérito.

A pesar de estas reformas, los agentes con quienes hablamos todavía se muestran escépticos del sistema de ascensos de la CPD. Esto se debe, en mayor medida, a que la CPD no comunica de manera eficaz los detalles de sus procesos de ascensos a los empleados de rangos inferiores y no es lo suficiente transparente tras la toma de decisiones sobre un ascenso para disipar las preocupaciones de los agentes. Por ejemplo, los agentes desconocen la métrica empleada para evaluar a individuos nombrados a un ascenso basado en su mérito o las razones por las que los agentes beneficiarios de estos ascensos se eligieron. Al no compartir esta información a nivel público, y al no garantizar que el Departamento entero entienda cómo funciona el sistema de ascensos, la CPD perpetúa una atmósfera de dudas acerca del proceso de promociones en general.

Hay varias cosas que la CPD debe hacer por restablecer la confianza del público y los agentes en su sistema de ascensos y garantizar que los candidatos más cualificados sean objetos de ascenso de una manera justa, legal y transparente. Los exámenes de promoción se deberán ser revisados de forma regular para asegurar que sean justos y legales y que se ofrezcan con suficiente periodicidad como para garantizar que todo candidato cualificado tenga la oportunidad de ser objeto de ascenso. También se necesita monitorear y supervisar el cumplimiento de la CPD con las políticas de ascensos basados en el mérito para asegurar que esos sistemas funcionan como deberían y que las decisiones de ascensos basados en el mérito sean lo más transparentes posible. Sin mayor transparencia y revisión regular, los procesos de ascenso de la CPD se seguirán considerando como injustos e ineficaces.

La vigilancia policial con un enfoque comunitario

Un factor que ha contribuido al uso irrazonable de fuerza por parte de la CPD es su aproximación a la vigilancia policial. La CPD entera necesita apoyar y ofrecer incentivos para prácticas policiales que sean legales y que restablezcan la confianza entre las comunidades marginalizadas de la ciudad. En los últimos meses, la CPD y el Ayuntamiento han anunciado unos planes ambiciosos para reactivar la vigilancia policial comunitaria en Chicago. El Superintendente Johnson ha formado un Órgano Asesor para la Vigilancia Policial Comunitaria con el fin de desarrollar estrategias para mejorar la vigilancia policial comunitaria dentro de la CPD. El Superintendente se ha comprometido a rediseñar la Estrategia Alternativa de Vigilancia Policial de Chicago (CAPS, por sus siglas en inglés) del Departamento, y el Departamento emitió hace poco una directiva que amplía los programas de participación comunitaria en varios distritos. Asimismo, la CPD está actualmente gestionando varias otras iniciativas relacionadas con la vigilancia policial comunitaria. Felicitamos a la CPD por sus esfuerzos. Este planteamiento de la vigilancia policial, cuando es implementado fielmente en todos los sentidos, ha sido eficaz a la hora de aumentar el nivel de seguridad en las comunidades mientras que incentiva una cultura de vigilancia policial que aumenta la confianza en los cuerpos del orden público.

A pesar de este reconocimiento, la vigilancia policial comunitaria como valor primordial y motor principal de la CPD desapareció hace muchos años y los intentos previos a restablecerla no han sido fructuosos. Para tener éxito en esta ocasión, la CPD deberá invertir en sistemas que apoyen y fortalezcan este enfoque comunitario de la vigilancia policial.

La CPD dispone de los agentes que necesita para que la iniciativa de vigilancia policial comunitaria sea exitosa. Durante nuestra investigación, observamos muchas instancias de vigilancia policial diligente, considerada y desinteresada y escuchamos de agentes que vigilan de esta forma todos los días. Sabemos que existen muchos agentes dedicados de la CPD a quienes la comunidad les importa mucho, que son afectados por la violencia que ven y que luchan por aumentar el nivel de confianza entre la comunidad y la CPD. Asimismo, nos enteramos de agentes y personal de mando que son muy respetados y queridos en los barrios que vigilan.

No obstante, para que la vigilancia policial comunitaria se arraiga y tenga éxito en Chicago, la CPD deberá asegurar que sus sistemas de supervisión, capacitación, ascenso y rendición de cuentas incentiven y respalden a agentes que vigilen de una manera que transmite a los miembros de la comunidad que se puede confiar en los agentes de la CPD para su protección, la de sus familias y de sus barrios. La vigilancia policial comunitaria debe representar una filosofía central que forme parte de todas las estrategias y tácticas del Departamento.

En los últimos años, la vigilancia policial comunitaria en Chicago se ha relegado, mediante CAPS, a un pequeño grupo de agentes y civiles en cada distrito. El personal de CAPS nos informó que sus oficinas no disponen de los recursos humanos necesarios y que los agentes de CAPS reciben poca capacitación sobre cómo cumplir con su mandato. Por otra parte, los esfuerzos de vigilancia policial comunitaria carecen de fondos y son, a nivel institucional, desatendidos.

Además de inculcar los principios de la vigilancia policial comunitaria en todo el Departamento y fomentar apoyo para la vigilancia policial más allá del programa CAPS, la CPD también deberá cambiar sus prácticas de vigilancia policial para restablecer la confianza y

garantizar que dicha vigilancia sea legal. Por otra parte, el Departamento deberá esforzarse más por asegurar que los agentes vigilen de una manera justa en los barrios de altas tasa de delincuencia violenta, así como en comunidades vulnerables. Un aspecto notable de nuestras conversaciones con miembros de las comunidades desfavorecidas de Chicago fue la coherencia con la que vocalizaron sus preocupaciones acerca de la falta de respeto en sus interacciones con la policía, ya sea cuando dichas interacciones ocurren cuando son el blanco de la actividad policial o cuando ellos o sus familiares son víctimas de un delito. Los defensores y miembros de las comunidades latinas, musulmanas y transgénero, cada una por su parte, nos expresaron su preocupación acerca de la respuesta del Departamento ante posibles o probables delitos motivados por el odio, llevados a cabo contra miembros de sus comunidades. También había un sentimiento de que la CPD depende demasiado de unidades especializadas, tales como las Tácticas (TACT).

Aunque la CPD no tenga la intención de vigilar estos barrios de esta forma o de que su vigilancia policial sea así percibida, estas experiencias tienen un impacto sobre la dignidad de uno y de la disponibilidad de los residentes de colaborar con las agencias del orden público y no deben ser ignoradas. La CPD deberá asegurar que está creando incentivos y premiando una vigilancia policial donde la confianza comunitaria representa un elemento fundamental de todo esfuerzo por prevenir la delincuencia. No importa si esta vigilancia la lleva a cabo una unidad especializada, un agente que patrulla las calles o el personal de CAPS.

Por otra parte, el Ayuntamiento deberá hacer frente a las serias preocupaciones acerca de las deficiencias que afectan de forma desproporcionada a las comunidades negras y latinas. El patrón o la práctica de la CPD de emplear fuerza irrazonable, así como las deficiencias sistémicas, suelen afectar principalmente a los barrios en las zonas sur y oeste de Chicago, donde la población predominante es negra y latina. Estos barrios también están sufriendo de tasas más altas de delincuencia. Las estadísticas muestran que la CPD emplea fuerza contra negros con una frecuencia de diez veces más que contra blancos. Como resultado, los residentes de los barrios negros sufren más de los efectos negativos del deterioro en el uso de fuerza, la capacitación, la supervisión, la rendición de cuentas y la vigilancia comunitaria.

Asimismo, nuestra investigación encontró que la CPD toleró conductas que no solo minan la legitimidad de la policía sino que también contribuyen al patrón de fuerza irrazonable. El patrón o la práctica de fuerza irrazonable, en combinación con la reincidencia de conducta discriminatoria a nivel racial, por parte de los agentes, que se dejan sin abordar solo sirven para socavar todavía más la confianza comunitaria y la eficacia de la policía. Nuestra revisión de denuncias de lenguaje discriminatorio por razones raciales encontró repetidas instancias en las que denuncias creíbles no fueron abordadas adecuadamente. Más aún, hallamos que algunos agentes de la CPD expresaron perspectivas discriminatorias e intolerancia de los temas de raza, género y nacionalidad de origen en foros de medios sociales y que la CPD no toma suficientes medidas para prevenir o para responder de forma apropiada a esta animadversión. A medida que la CPD trabaje por restablecer la confianza y garantizar que la vigilancia policial sea legal y eficaz, deberá reconocer el punto al que este tipo de conducta impropia contribuye a una cultura que facilita el uso de fuerza irrazonable y mina la confianza comunitaria. Tenemos serias preocupaciones acerca de la prevalencia entre algunos agentes de la CPD de conductas discriminatorias por motivos de raza y el grado en que tales conductas se tolerarán y que, en ciertos aspectos, es el producto de las deficiencias en los sistemas de la CPD de capacitación, supervisión y rendición de cuentas. En vistas de estas preocupaciones, junto al hecho de que el impacto del patrón o la práctica de la CPD de emplear

fuerza irrazonable afecte principalmente a los barrios negros y latinos, para restablecer la confianza comunitaria habrá que buscar remedios que aborden tanto la conducta discriminatoria como la desproporción de patrones ilegales e inconstitucionales de emplear fuerza en comunidades de minorías.

Por último, durante nuestra investigación, escuchamos alegatos de que los agentes de la CPD intenten recopilar información acerca de un delito mediante métodos que socaven la legitimidad de la CPD y que también podrán ser ilegales. En algunas instancias, nos contaron que, en su intento de obtener información sobre la actividad de pandillas o de otros tipos de delincuencia, la CPD detiene o para a ciertos individuos y se niega a ponerlos en libertad hasta que el brinden información. En otras instancias, la CPD llevará a un joven al barrio de una pandilla rival y ya bien lo dejará allí o ponerlo bajo las narices de miembros rivales, lo que pone en peligro inmediato a la vida de tal joven al intimar que ha proporcionado información a la policía. Nuestra investigación indica que tales prácticas, de hecho, existen y que comprometen la relación entre la CPD y la comunidad.

La CPD deberá eliminar aquellas prácticas que merman las interacciones de la CPD con la comunidad. Si lo hacen, estará apoyando la vigilancia policial legal y permitirá a la CPD a aumentar su nivel de legitimidad ante el público y atacar la delincuencia de una forma más eficaz. Con un enfoque comunitario que incentive y premie a los agentes activamente y que, de este modo, forme una relación fuerte y positiva con la comunidad, la CPD tendrá más éxito a la hora de cumplir con su misión de una manera legal y eficaz.

* * *

Por último, hemos visto que, a pesar de los esfuerzos recientes por parte del Ayuntamiento por abordar a grandes problemas dentro de la Policía de Chicago, probablemente no tenga éxito sin un acuerdo de avenencia con supervisión independiente. Corregir los problemas que nuestra investigación encontró no será rápido ni fácil. Las causas fundamentales de estos patrones de conducta y deficiencias sistémicas son complejas y bien arraigadas, y esta es la razón por la que han perdurado durante tanto tiempo, a pesar de los esfuerzos repetidos y concertados del Ayuntamiento y miembros comunitarios de todo tipo por llevar a cabo reformas. Como el alcalde de Chicago dijo al declarar su intención a cooperar con nuestra investigación, «Necesitamos una tercera parte en esta ciudad porque en el pasado. . . nunca, como ciudad, hemos alcanzado sostener los cambios necesarios para abordar esa situación por completo».

Felicitemos al Ayuntamiento por este reconocimiento y por comprometerse a negociar una serie de reformas integrales que formarán parte de una orden judicial federal y que serán evaluadas por un equipo de expertos independientes en la vigilancia policial y otras áreas relacionadas. Mediante este compromiso, el Ayuntamiento ha indicado su disponibilidad a ir más allá que cualquier otra administración municipal para asegurar que se realicen las reformas necesarias dentro de la Policía de Chicago y que estas echen raíces.

Nosotros estamos de acuerdo en que semejante enfoque sea necesario. Nuestra investigación encontró que las reformas que el Ayuntamiento ya tiene previsto implementar, así como las reformas adicionales que nuestra investigación identificó como necesarias, probablemente no vayan a tener lugar o ser sostenidas sin las herramientas reformistas de un

equipo independiente de supervisión y una orden judicial. Un equipo independiente de expertos en la vigilancia policial y otras áreas relacionadas tendrán la responsabilidad de evaluar y presentar un informe público sobre el progreso de la CPD y el Ayuntamiento de a la implementación de dichas reformas. Un plan global de reforma, exigido a nivel judicial y supervisado por un juez federal ayudará a garantizar que se quiten obstáculos innecesarios y que el Ayuntamiento y los agentes policiales se enfoquen en llevar a cabo las reformas. Juntos, un monitor independiente y una orden judicial aumentarán las posibilidades de que Chicago por fin logre eliminar estos patrones de conducta inconstitucional y, por otra parte, fortalecerán la confianza comunitaria para hacer que la vigilancia policial en Chicago sea más eficaz y menos peligrosa.