

RESUMEN EJECUTIVO

El NOPD es una agencia que desde hace mucho tiempo tiene problemas. Los elementos básicos de un servicio policial eficaz —reglamentos claros, capacitación, rendición de cuentas y confianza de los ciudadanos— han estado ausentes durante años. Con demasiada frecuencia, los oficiales muestran una falta de respeto por los derechos civiles y la dignidad de la gente de Nueva Orleans. Si bien la mayoría de la fuerza trabaja arduamente y está comprometida con la seguridad pública, son demasiados los oficiales de todos los rangos que no entienden o deciden ignorar los límites de un servicio policial constitucional. Algunos argumentan que, dada la dificultad del trabajo policial, a veces los oficiales deben actuar con severidad y apartarse de las normas cuando una comunidad se enfrenta a un alto nivel de delitos aparentemente intransigentes. Sin lugar a dudas el servicio policial es un trabajo difícil; sin embargo, la experiencia y los estudios del sector policial han dejado bien claro que al apartarse de las normas e ignorar la Constitución, hace más desafiante la prestación de un servicio policial eficaz. La incapacidad del NOPD para asegurar que sus oficiales respeten rutinariamente la Constitución y el estado de derecho socava la confianza de las mismas comunidades cuya cooperación el Departamento más necesita para hacer cumplir las leyes y prevenir los delitos. Cuando las violaciones sistemáticas de los derechos civiles debilitan la confianza del público, el mantenimiento del orden es más difícil, menos seguro y menos eficaz, y los delitos aumentan.

Las deficiencias en la manera en que el NOPD patrulla la Ciudad no son simplemente individuales sino estructurales también. Durante demasiado tiempo, el Departamento se ha mostrado sumamente indiferente a la gran cantidad de infracciones de las leyes y reglamentos por parte de sus oficiales. El NOPD no tiene establecidos los sistemas básicos que se sabe mejoran la seguridad pública, garantizan las prácticas constitucionales y fomentan la confianza del público. Encontramos que las deficiencias que llevan a infracciones constitucionales incluyen la operación de todo el Departamento, desde la forma en que los oficiales se reclutan, capacitan, supervisan y asumen responsabilidad por sus actos hasta la operación de “*Paid Details*”. A falta de mecanismos para proteger y promover los derechos civiles, los oficiales con mucha frecuencia utilizan un exceso de fuerza, y realizan paradas, búsquedas y arrestos ilegales con impunidad. Además, la cultura del Departamento tolera y fomenta el cumplimiento insuficiente y la investigación inadecuada de los actos de violencia contra las mujeres. El Departamento no ha tomado medidas significativas para contrarrestar y erradicar los prejuicios con base en raza, etnicidad y condición de lesbianas, gay, bisexuales y transexuales (LGBT) en sus prácticas de servicio policial, y ha fracasado en prestar servicios policiales básicos a las comunidades de idiomas minoritarios.

Los problemas en el NOPD se desarrollaron durante un período prolongado y llevarán tiempo para encararlos y corregirlos. El Departamento debe desarrollar e implementar nuevos reglamentos y protocolos, capacitar a sus oficiales en un servicio policial eficaz y constitucional, e institucionalizar sistemas para asegurar que se asuma responsabilidad, se fomenten las asociaciones entre la policía y la comunidad, se mejore la calidad del servicio policial en todos los sectores de la Ciudad y se elimine el prejuicio ilegal en todos los niveles de decisiones del servicio policial del NOPD.

Las recomendaciones para lograr estos cambios se adjuntan a este Informe. Esperamos trabajar con el NOPD y la Ciudad de Nueva Orleans para evaluar las violaciones de las leyes constitucionales y federales que hemos identificado, mediante el desarrollo e implementación de un plan completo para lograr una reforma sostenible que: (1) reduzca la delincuencia; (2) garantice el respeto de la Constitución y el estado de derecho y (3) restaure la confianza del público en el NOPD.

Encontramos causa razonable para creer que el NOPD aplica patrones de conducta inapropiada que violan la Constitución y las leyes federales.¹ Encontramos también que las prácticas y deficiencias del NOPD causan estos patrones de conducta inapropiada o aportan a los mismos. A continuación se presenta un resumen de estos resultados.

Patrones y prácticas de conducta inconstitucional

1. Uso de fuerza

Las interacciones entre la policía y la población civil rara vez requieren el uso de fuerza. En las pocas interacciones cuando es necesario que los oficiales utilicen fuerza, la Constitución exige que los oficiales sólo utilicen la cantidad de fuerza que sea razonable dadas las circunstancias. Encontramos que los oficiales en el NOPD utilizan rutinariamente fuerza innecesaria e irrazonable, en violación de la Constitución y el reglamento del NOPD.

Nuestra investigación no consideró la gran cantidad de denuncias de conducta inapropiada de los oficiales asociadas con la respuesta del NOPD al huracán Katrina en 2005. Muchos de estos incidentes fueron o están siendo enjuiciados actualmente por la Sección Criminal de la División de Derechos Civiles y la Fiscalía de los Estados Unidos para el Distrito Este de Luisiana. Deliberadamente mantuvimos nuestra investigación civil separada de la investigación penal y del enjuiciamiento de cualquier oficial del NOPD, y este Informe no trata ningún incidente que sea objeto de procedimientos penales federales en curso. Sin embargo, nuestra investigación, que cubrió incidentes ocurridos en los últimos dos años y evaluó las prácticas existentes actualmente, reveló un patrón claro de usos inconstitucionales de fuerza por parte de los oficiales del NOPD.

Nuestra evaluación de balaceras con participación de oficiales tan solo en los últimos dos años reveló muchos casos en que los oficiales del NOPD utilizaron fuerza letal en contravención del reglamento del NOPD o las leyes. A pesar de las claras infracciones al reglamento que observamos, el NOPD no ha encontrado a ningún oficial que habiendo estado involucrado en una balacera haya violado el reglamento en los últimos seis años, y los oficiales con los que conversamos sólo pudieron recordar un caso de infracción a los reglamentos antes de ese tiempo.

¹ Nuestra investigación encontró causa razonable para creer que el NOPD ha establecido un patrón o práctica de conducta que priva a los individuos de sus derechos, privilegios o inmunidades garantizadas o protegidas por la Constitución o las leyes de los Estados Unidos. Según 42 U.S.C. § 14141, este hecho otorga autoridad a los Estados Unidos para obtener reparación judicial declaratoria o equitativa adecuada para remediar dicho patrón o práctica. Nosotros no realizamos una investigación penal, la cual requiere que el gobierno demuestre culpa más allá de una duda razonable, de un oficial del NOPD ni de ninguna otra persona. No hacemos afirmaciones sobre la culpabilidad de individuo alguno.

También encontramos un patrón de uso irrazonable de fuerza menos letal. Encontramos que los caninos del NOPD estaban fuera de control, al punto donde habían atacado repetidamente a sus propios amos, obligándonos a recomendar la suspensión inmediata del uso de caninos del NOPD para apresar sospechosos. Encontramos que los oficiales no sólo usan fuerza contra individuos, incluso personas esposadas, en circunstancias donde parece ser innecesaria, sino que también la usan deliberadamente como represalia. Evaluamos casos en que los oficiales del NOPD usaron gran fuerza contra enfermos mentales cuando parecía no justificarse el uso de fuerza.

Al menos en los últimos años, el NOPD ha demostrado con mucha frecuencia indiferencia al uso inapropiado de fuerza por sus oficiales. El Departamento tiene pocos controles significativos para asegurar que se use fuerza en forma apropiada. Los oficiales no están capacitados correctamente en el uso de fuerza o alternativas a la fuerza. Los reglamentos con respecto al uso y notificación del uso de fuerza son contradictorios, incompletos y normalmente se ignoran. En la medida en que los oficiales notifican el uso de fuerza, los supervisores no realizan suficientes investigaciones para determinar si la fuerza fue justificada. Los casos de fuerza claramente injustificada son aprobados en forma rutinaria por los supervisores, y ratificados en forma ascendente por la cadena de mando, sin requerir que los oficiales asuman responsabilidad por sus actos. Los oficiales hasta se alientan unos a otros para usar fuerza como represalia. De hecho, cuando un oficial del NOPD reaccionó con calma después de haber sido escupido por otro oficial del NOPD al cual había parado por conducir ebrio, los otros oficiales lo llamaron cobarde por no haber respondido al menos con un puñetazo.

Hasta los casos más serios de uso de fuerza, tal como un oficial involucrado en una balacera o la muerte de un detenido en custodia, se investigan en forma inadecuada o simplemente no se investigan. El manejo inapropiado de investigaciones de oficiales involucrados en balaceras por parte del NOPD era tan ostensible y atroz que en ciertos casos parecía intencional. Durante cierto tiempo, el NOPD tenía la práctica de asignar temporalmente los oficiales involucrados en una balacera a la División de Homicidios, y luego determinaba automáticamente que las declaraciones de dichos oficiales ante los investigadores de homicidio habían sido “obligadas”, bloqueando así el uso de dichas declaraciones en una investigación o proceso penal posterior. Es difícil interpretar dicha práctica excepto como un intento deliberado de dificultar el procesamiento penal de un oficial en estos casos. Examinamos algunos incidentes donde los errores de la investigación no podían explicarse por la capacitación deficiente, tal como los casos donde los investigadores ni siquiera intentaron tomar huellas digitales de una pistola encontrada en el lugar de una balacera en que la propiedad de la pistola estaba en cuestión, y luego tergiversaron las declaraciones de los testigos en su informe de la investigación para que pareciera que no se estaba cuestionando la presencia de la pistola en el lugar del incidente. Durante nuestra indagación, descubrimos que muchas investigaciones de la División de Homicidios de oficiales involucrados en balaceras nunca fueron presentadas a la Oficina de Integridad Profesional (“PIB”) del NOPD, la cual está a cargo de determinar si estas balaceras son compatibles con el reglamento del NOPD. Algunas de estas investigaciones fueron presentadas a PIB sólo después de nuestras indagaciones y del nombramiento de nuevos líderes en la División de Homicidios del NOPD. Muchas de ellas aún no han sido localizadas.

Las prácticas del uso de fuerza del NOPD presentan una amenaza significativa a la seguridad del público y de los oficiales del NOPD, y crean un obstáculo sustancial en el establecimiento de asociaciones sólidas entre la comunidad y la policía. Cuando realizamos nuestra investigación, el NOPD había comenzado a hacer cambios significativos a sus reglamentos sobre el uso de fuerza que deberían haberse adoptado hace mucho tiempo en cuanto a la capacitación de los oficiales en el uso de fuerza y cómo notificar, investigar y evaluar el uso de fuerza. El NOPD necesitará expandir estos pasos iniciales con cambios más exhaustivos al reglamento y modo de actuar para poner fin al patrón de uso inconstitucional de fuerza por parte del NOPD.

2. Paradas, cacheos y arrestos

Encontramos causa razonable para creer que los oficiales del NOPD aplican un patrón de paradas, cacheos y arrestos que viola la Cuarta Enmienda. Las detenciones sin sospecha razonable son comunes y llevan a registros y arrestos injustificados sin causa probable. Nuestra evaluación de 145 informes de arrestos e investigación seleccionados al azar confirmó un patrón de conducta ilegal. De los arrestos iniciados por el NOPD, encontramos que una parte significativa reflejaba a primera vista aparentes violaciones constitucionales ya que los oficiales no articularon suficientes hechos para justificar las paradas, cacheos y arrestos.

En una investigación previa que el Departamento de Justicia realizó casi diez años atrás, se hizo notar que algunos oficiales del NOPD no pudieron articular las normas legales apropiadas para las paradas, cacheos o arrestos. Entonces recomendamos que el NOPD brindara capacitación anual a sus oficiales sobre este tema crítico. Tal como se menciona más abajo, el NOPD aún no brinda capacitación significativa a los oficiales sobre cómo efectuar paradas, cacheos y arrestos en forma apropiada. La incapacidad del NOPD para capacitar a sus oficiales o brindar una guía sobre los límites y requisitos de la Cuarta Enmienda contribuye directamente al patrón de paradas, cacheos y arrestos inconstitucionales que observamos. En todo el Departamento y entre otras partes interesadas en el sistema de justicia penal, existe un consenso amplio y enfático de que los oficiales no tienen una buena comprensión sobre cómo realizar legalmente cacheos y confiscaciones.

Además, el enfoque organizativo del Departamento en los arrestos, especialmente en combinación con la capacitación y reglamentos inadecuados, fomenta las paradas sin sospecha razonable, los registros ilegales y los arrestos sin causa probable. El enfoque del NOPD en las estadísticas, tal como la generación de Tarjetas de entrevistas durante el turno ("FIC") y los arrestos, amplifica el riesgo de que los oficiales realicen búsquedas y confiscaciones ilegales. Los oficiales de patrulla del NOPD y muchos miembros del personal de mando describieron un Departamento motivado por las estadísticas durante mucho tiempo, en que la "productividad" se mide en base a la cantidad de encuentros y arrestos, en vez de la calidad de los mismos. Tal como nos dijo un comandante, "[a] estos oficiales se les presiona para que hagan un arresto tras otro, lo que lleva a quejas y violaciones de los derechos civiles". Pudimos observar que los arrestos, las paradas *Terry* y la cantidad de FIC eran el enfoque predominante de las reuniones semanales COMSTAT del Departamento y muchos oficiales describieron una presión fuerte y persistente para aumentar dichas cantidades.

Con esta indiferencia al servicio policial orientado hacia los problemas, asociaciones comunitarias o estrategias a largo plazo, no hay ninguna indicación de que el énfasis del NOPD en los arrestos dé mejores resultados en cuanto a la prevención de delitos o protección de las comunidades. Al contrario, el NOPD reconoció recientemente que el asombroso volumen de arrestos por ofensas menores es contraproducente. En noviembre de 2010, según el periódico New Orleans Times-Picayune, el Superintendente informó al Consejo Municipal que los oficiales ya no harían más arrestos por infracciones de tránsito pendientes u órdenes de arresto por delitos menores de las parroquias adyacentes, indicando que eso “simplemente no tiene ningún sentido común o económico”.

Consideramos que con esta promesa, el Departamento ha dado un paso trascendente y positivo. No obstante, encontramos que el énfasis del NOPD en la “actividad”, definida como las cantidades de encuentros como paradas, FIC y arrestos, a costa de un enfoque más directo en la resolución de problemas, es una característica arraigada de la cultura organizativa del NOPD. Si bien el compromiso del Superintendente en asegurar la participación, perspicacia y productividad de los oficiales es digno de elogio y apropiado, el Departamento debe reconocer que las tácticas y estrategias policiales seleccionadas, junto con las fallas en capacitación y reglamentos, fomentan una atmósfera en la cual los oficiales toman atajos y cometen demasiados errores que perjudican la constitucionalidad y comprometen la eficacia del servicio policial.

3. Servicio policial discriminatorio

Encontramos causa razonable para creer que el NOPD aplica un patrón o práctica de servicio policial discriminatorio, en violación de las leyes constitucionales y escritas. Se presta un servicio policial discriminatorio cuando los oficiales y departamentos de policía aplican las leyes en forma injusta o simplemente no cumplen con las leyes, en base a características como raza, etnia, nacionalidad de origen, sexo, religión o condición de lesbianas, gay, bisexuales y transexuales (LGBT). El servicio policial discriminatorio puede expresarse en una caracterización basada en prejuicios, en donde un oficial en forma prohibida decide a quién parar, registrar o arrestar en base a una de las características mencionadas arriba, en vez de la consideración apropiada de sospecha razonable o causa probable. La incapacidad para brindar servicios policiales a algunas personas o comunidades debido a prejuicios o estereotipos, o al no actuar en la forma necesaria para entablar una comunicación significativa, también constituye un servicio policial discriminatorio. También se puede prestar un servicio policial discriminatorio cuando el departamento de policía decide hacer cumplir leyes especiales y aplica tácticas de prevención de delitos específicas en ciertas comunidades o en contra de ciertos individuos por razones motivadas por los prejuicios o estereotipos.

El NOPD ha sido incapaz de adoptar medidas suficientes para detectar, prevenir o encarar la caracterización basada en prejuicios y otras formas de servicio policial discriminatorio en cuanto a raza, etnia o condición de LGBT, a pesar de la amplia preocupación y las perturbadoras discrepancias raciales en los índices de arrestos y otros datos. También observamos que el Departamento no investiga adecuadamente la violencia contra las mujeres, incluidas las agresiones sexuales y la violencia doméstica. Además, encontramos que el Departamento no brinda servicios policiales esenciales a los residentes de Nueva Orleans que no hablan inglés con fluidez.

a) *Servicio policial discriminatorio en cuanto a raza, etnia o condición de LGBT*

Someter a individuos a un tratamiento diferente en base a la creencia en que características como raza, etnia, nacionalidad de origen, sexo o religión indican un riesgo más alto de delincuencia o actividad ilegal constituye discriminación ilegal, con frecuencia denominada “*profiling*” o “servicio policial predispuesto”. Durante nuestra investigación, muchos miembros de la comunidad, especialmente afroamericanos, minorías étnicas y miembros de la comunidad de lesbianas, homosexuales, bisexuales y transexuales (“LGBT”) expresaron que el Departamento los somete a acoso y tratamiento irrespetuoso, y que los selecciona injustamente para paradas, cacheos y arrestos. Muchos miembros del NOPD confirmaron estas inquietudes.

Encontramos una falla clara del NOPD para implementar reglamentos adecuados y brindar capacitación apropiada sobre cómo identificar y articular sospecha en base a comportamiento y otros factores permisibles. Esta falla crítica aumenta el riesgo de que los oficiales del NOPD, sin suficiente guía o capacitación sobre cómo realizar paradas y arrestos en forma apropiada, se basen en factores inapropiados como estereotipos raciales y prejuicio en sus decisiones. La incapacidad del NOPD para reconocer el potencial de que los estereotipos y el prejuicio afectan negativamente el trabajo policial, tanto a nivel individual como organizativo, y tomar medidas para impedirlo fomenta aún más una atmósfera de servicio policial discriminatorio descontrolado.

De hecho, la información limitada sobre arrestos recolectada por el Departamento deja en evidencia las diferencias raciales en los arrestos de blancos y afroamericanos virtualmente en todas las categorías, con una diferencia particularmente drástica en la juventud afroamericana menor de 17 años de edad. La información sobre arrestos proporcionada por el NOPD indica que en 2009 el Departamento arrestó a 500 afroamericanos y a ocho blancos menores de 17 años por ofensas graves que varían desde homicidio a robo de más de cincuenta dólares. Durante ese mismo período el Departamento arrestó a 65 afroamericanas y a una blanca en este mismo grupo de edad. Considerando ajustes poblacionarios, estas cifras significan que la relación de los índices de arresto para afroamericanos a blancos y afroamericanas a blancas fue aproximadamente de 16 a 1. Si bien existe una diferencia significativa en los índices de arresto para este grupo de edad a nivel nacional, no es tan extrema como la diferencia identificada en Nueva Orleans. A nivel nacional en 2009, entre aquellas agencias que reportaron datos, la relación de arresto de jóvenes afroamericanos a jóvenes blancos por las mismas ofensas fue aproximadamente de 3 a 1. El nivel de diferencia para la juventud en Nueva Orleans es tan marcado y tan divergente de los datos reportados a nivel nacional que no es factible atribuirlo por completo a las tasas subyacentes en las cuales estos jóvenes cometen delitos e indudablemente justifica una evaluación y una respuesta significativa del Departamento.

La información sobre el uso de fuerza del NOPD también muestra una diferencia racial perturbadora que justifica una indagación para determinar si el prejuicio racial influye en el uso de fuerza en el NOPD. De los 27 casos entre enero de 2009 y mayo de 2010 en los cuales los oficiales del NOPD dispararon sus armas intencionalmente contra personas, los 27 sujetos

sometidos a esta fuerza letal eran afroamericanos. En nuestra muestra de informes de resistirse a arresto que documenta el uso de fuerza entre enero de 2009 y mayo de 2010, encontramos que en 81 de los 96 casos de uso de fuerza que analizamos (84%), el sujeto sometido al uso de fuerza era afroamericano.

También encontramos causa razonable para creer que las prácticas del NOPD llevan al tratamiento discriminatorio de individuos de la comunidad LGBT. En particular, las mujeres transexuales se quejaron de que los oficiales del NOPD las seleccionan en forma inapropiada y las arrestan por prostitución, algunas veces inventando evidencia de ofrecer servicios a cambio de una remuneración. Más aún, los residentes transexuales informaron que, debido a su identidad sexual, es más probable que los oficiales los acusen según el estatuto estatal de "delitos contra natura", un estatuto cuya historia refleja el sentimiento antiLGBT. Múltiples condenas según el estatuto de "delitos contra natura", a diferencia del estatuto general de prostitución de Luisiana, requieren registrarse como ofensor sexual. Las personas condenadas de solicitar delitos contra natura constituyen cerca del 40% del registro de ofensores sexuales de la Parroquia de Orleáns. El NOPD está a cargo de controlar el cumplimiento de todos los inscritos con los requisitos del registro de ofensores sexuales, lo cual pone en duda el uso eficiente y efectivo de recursos para garantizar la seguridad del público. Además, para la comunidad transexual ya vulnerable, la inclusión en el registro de ofensores sexuales los estigmatiza y margina aún más, complicando los esfuerzos para encontrar empleo, vivienda y obtener servicios en sitios como albergues de emergencia operados a nivel público. De los inscritos condenados por solicitud de un delito contra natura, el 80% son afroamericanos, también sugiriendo un elemento de predisposición racial. De hecho, los miembros de la comunidad nos dijeron que creen que para algunos oficiales de policía ser afroamericano y transexual es igual que ser una prostituta.

Tanto el prejuicio como la percepción de prejuicio debilitan la confianza y el deseo de los ciudadanos de cooperar con las autoridades policiales, lo cual afecta negativamente el servicio policial eficaz y seguro. No obstante, el NOPD no ha tomado medidas para contrarrestar el prejuicio y fomentar el servicio policial imparcial a través de reglamentos preventivos, mensajes claros de la administración, supervisión efectiva y capacitación de calidad. El Departamento no cuenta con un reglamento suficientemente completo respecto al servicio policial discriminatorio y no respeta los reglamentos establecidos. Además, el Departamento no tiene ninguna forma de hacer un seguimiento de las acusaciones y quejas de caracterización racial, y tampoco recopila, analiza ni notifica información sobre raza o etnia en la mayoría de los encuentros de ciudadanos con la policía.

b) Servicio policial con prejuicio en cuanto a sexo: Falla en la investigación adecuada de acusaciones de agresión sexual y violencia doméstica

La autoridad policial no puede negar selectivamente servicios de protección a ciertos grupos, incluidas las mujeres. Este principio se aplica a la investigación inadecuada de violencia contra las mujeres, incluida la agresión sexual y la violencia doméstica. No obstante, en muchas ciudades han surgido informes de agencias policiales que cuentan en forma imprecisa las acusaciones de violencia sexual y doméstica y no las investigan. Dicho cumplimiento impreciso parece derivarse en parte de la renuencia de las ciudades de reconocer el alcance de los delitos

graves en sus comunidades y en parte de los estereotipos y malentendidos sobre las agresiones sexuales y las víctimas de delitos sexuales.

Encontramos que el NOPD ha clasificado sistemáticamente en forma errónea grandes cantidades de posibles agresiones sexuales dando como resultado una falla generalizada de investigar apropiadamente muchos posibles casos de violación, intento de violación y otros delitos sexuales. Además, encontramos que en situaciones en que el Departamento investiga quejas de agresión sexual, las investigaciones son muy deficientes, realizadas por aptitudes inadecuadas para entrevistar a las víctimas, documentación faltante o inadecuada y esfuerzos mínimos para contactar testigos o interrogar sospechosos. La documentación que examinamos estaba repleta de suposiciones y comentarios estereotípicos sobre delitos sexuales y las víctimas de delitos sexuales, incluso comentarios insensatos sobre la supuesta credibilidad de las víctimas, sus antecedentes sexuales o su demora en contactar a la policía. El NOPD reconoció recientemente sus graves deficiencias en responder a delitos sexuales y ha tomado algunas medidas correctivas significativas. El NOPD y la Ciudad necesitarán continuar estos esfuerzos para realizar los amplios y sostenidos cambios necesarios para responder en forma efectiva y apropiada a estos graves delitos de violencia.

También encontramos deficiencias sistémicas en el manejo de casos de violencia doméstica del NOPD. En años recientes, el Centro de Justicia Familiar de Nueva Orleans (“NOFJC”), un centro financiado a nivel federal diseñado para brindar servicios completos a las víctimas de violencia doméstica mediante la integración de servicio policial, proceso penal, servicios legales civiles y defensa en un lugar, ha tenido un efecto beneficioso en la forma que el NOPD maneja las quejas de violencia doméstica. No obstante, encontramos debilidades significativas en los reglamentos y prácticas del Departamento en responder a estos casos.

c) *Discriminación por nacionalidad de origen: Incapacidad para brindar servicios policiales efectivos a las personas que no hablan inglés con fluidez*

La incapacidad de tomar medidas razonables para asegurar que las personas que no hablan inglés con fluidez (“LEP”) tengan acceso significativo a los servicios es una forma de discriminación de nacionalidad de origen. Encontramos que el NOPD está seriamente limitado en su capacidad para comunicarse en forma efectiva y precisa con víctimas, testigos y sospechosos LEP, y los miembros de las comunidades hispana y vietnamita. Las barreras de idioma, así como las barreras culturales frecuentemente asociadas, pueden arriesgar casos y vidas, y crear desafíos de seguridad, evidencia y ética para los oficiales y otras personas. Dichas barreras pueden impedir que los individuos LEP entiendan sus derechos, cumplan con las leyes, ayuden a la autoridad policial y tengan acceso significativo a información y a los servicios policiales.

El NOPD no tiene prácticamente ninguna capacidad para brindar acceso significativo a servicios policiales a los miembros de la comunidad LEP, que en Nueva Orleans es predominantemente de descendencia hispana o vietnamita. La comunidad vietnamita ha sido una presencia establecida en Nueva Orleans desde mediados de la década de 1970, y desde el huracán Katrina ha habido una afluencia significativa de inmigrantes hispanos. Ambas

comunidades representan sectores crecientes de la población de la Ciudad, y un segmento significativo de cada una no habla inglés con fluidez. El NOPD depende principalmente de dos oficiales de policía, uno que habla español con fluidez y otro que habla vietnamita con fluidez, para ayudar con las llamadas de servicio e investigaciones a través de todo el Departamento, además de desempeñar sus funciones regulares. El Departamento no remunera a estos oficiales por los servicios que prestan como intérpretes fuera de sus horas de turno ni les paga más por su fluidez en idiomas. El Departamento tampoco cuenta con protocolos para evaluar la fluidez de sus oficiales multilingües y capacitarlos para realizar sus funciones.

Los miembros de la comunidad describieron consecuencias significativas derivadas de las barreras de idioma en sus tratos con el NOPD, incluso demoras o negación de servicios, incidentes en que las víctimas fueron confundidas con los sospechosos y situaciones donde los encuentros se intensificaron innecesariamente debido a problemas de comunicación. En una reunión comunitaria, una persona que sólo hablaba español indicó haber llamado a la policía cuatro noches distintas denunciando violencia doméstica, pero que recibió respuesta una sola vez.

Durante una ronda policial como pasajero en agosto de 2010, observamos directamente una demora en responder a una llamada de servicio de una víctima de violencia doméstica, aparentemente porque era una mujer que sólo hablaba español. También quedó en evidencia que el oficial podría no haber respondido si el investigador del Departamento de Justicia no lo hubiese presionado y no hubiese sido bilingüe. Después que el oficial continuó patrullando el distrito durante 30 minutos después de haber recibido la queja, el investigador del DOJ preguntó cuáles habían sido las llamadas que entraron por despacho. El oficial inicialmente pasó por alto la llamada de violencia doméstica, pero entonces le preguntó al investigador del DOJ si hablaba español. Cuando el investigador indicó que sí lo hablaba, el oficial respondió a la llamada. Al llegar al lugar de los hechos, la víctima, la cual presentaba lesiones visibles, indicó que había estado esperando más de una hora para que respondieran. Posteriormente el oficial explicó que sólo había una persona en el turno que podía servir de intérprete y que a menudo era difícil ubicarlo.

La falta de capacidad del NOPD para brindar servicio a las comunidades LEP pone en peligro la seguridad del público, así como la prevención y solución de delitos, y ofrece servicios policiales inferiores a los miembros de la comunidad LEP. Si bien el Departamento expresó recientemente su dedicación a mejorar el acceso a sus servicios de los miembros de la comunidad LEP, el NOPD tiene un largo camino por delante para asegurar que pueda prestar servicios efectivos a toda la comunidad de Nueva Orleans.

Deficiencias sistémicas que causan una conducta inconstitucional o aportan a la misma

Existen varias prácticas antiguas y arraigadas que causan los patrones o prácticas de conducta inconstitucional y discriminatoria que observamos, o aportan a las mismas. La incapacidad del Departamento para brindar suficiente dirección, capacitación y apoyo a sus oficiales, además de no implementar sistemas para asegurar que los oficiales ejerzan su autoridad en forma efectiva y segura, ha creado una atmósfera que permite y fomenta el perjuicio constitucional. Hemos encontrado deficiencias en un amplio conjunto de sistemas y operaciones de la Ciudad y del NOPD, incluso fallas en cuanto a lo siguiente: adoptar y hacer cumplir los

reglamentos correspondientes; reclutar, capacitar y supervisar a los oficiales en forma apropiada; evaluar adecuadamente e investigar los usos de fuerza por parte de los oficiales; investigar en detalle las acusaciones de conducta inapropiada; identificar y responder a patrones de comportamiento riesgoso de los oficiales; implementar servicios policiales para la comunidad; supervisar y controlar el sistema “*Paid Details*”; brindar asistencia y apoyo a los oficiales; o promulgar sistemas apropiados de evaluación de desempeño y ascensos. Recientemente, el NOPD comenzó a hacer cambios en cada una de estas áreas, pero se necesitan cambios más radicales.

En conjunto a los expertos policiales, los tribunales han reconocido hace mucho tiempo atrás que las deficiencias en los sistemas y operaciones, sin lugar a dudas, pueden conducir a violaciones constitucionales o contribuir a las mismas. En *City of Canton, Ohio v. Harris*, 489 U.S. 378 (1989), la Corte Suprema asignó responsabilidad a una municipalidad por no haber capacitado adecuadamente a sus oficiales de policía, reconociendo que las prácticas y decisiones de un organismo policial pueden causar perjuicios constitucionales. *Id.* en 387. El Quinto Circuito extendió la lógica aplicada a *City of Canton* para reconocer que una amplia gama de deficiencias sistémicas pueden causar perjuicios constitucionales, incluidas las siguientes: medidas disciplinarias inadecuadas, *Deville v. Marcantel*, 567 F.3d 156, 171 (Quinto Circuito 2009) (citando a *Piotrowski v. City of Houston*, 237 F.3d 567, 581 [Quinto Circuito 2001]); programas inadecuados de control de estrés para los oficiales, *Snyder v. Trepagnier*, 142 F.3d 791, 798-799 (Quinto Circuito 1998); y evaluación deficiente de nuevos oficiales, *Brown v. Bryan County*, 67 F.3d 1174 (Quinto Circuito 1995).

Las deficiencias identificadas a continuación deben ser corregidas para lograr una reforma legítima y sostenible. Sin esta minuciosa reforma, los patrones y prácticas de conducta inconstitucional dentro del NOPD continuarán.

1. Reglamentos

Los reglamentos claros y bien redactados son esenciales para asegurar que las prácticas policiales sean constitucionales. Los oficiales deben saber lo que está permitido y lo que está prohibido. Los gerentes policiales necesitan normas para guiar su trabajo y asegurar que los oficiales se responsabilicen de sus actos.

En cada una de las áreas evaluadas, encontramos que los reglamentos del NOPD no brindan suficiente guía. Los reglamentos son obsoletos, contradictorios y, a veces, legalmente inexactos. Por ejemplo, los reglamentos no brindan directivas suficientes a los oficiales sobre la forma legal, segura y eficaz de realizar paradas, cacheos y arrestos. Los reglamentos sobre el uso de fuerza están incompletos, son obsoletos y a menudo son contradictorios. NOPD no ha establecido normas o protocolos sobre cómo los socorristas (habitualmente oficiales de patrulla) deben responder a una llamada que involucra una persona con crisis mental. Los reglamentos no exigen suficiente recopilación de datos para que el NOPD pueda llevar un registro, evaluar y responder a problemas en varias áreas, tal como la caracterización basada en prejuicios o el uso de fuerza. Los reglamentos que exigen que el NOPD recopile y analice datos se ignoran. Los reglamentos relacionados con la investigación de quejas fomentan la investigación inadecuada de categorías completas de quejas. Existe una falta general de observación de los reglamentos,

exacerbada por la tolerancia dominante de los supervisores y comandantes del NOPD respecto al incumplimiento rutinario de las normas por parte de los oficiales.

En este Informe no se incluye una sección independiente sobre los reglamentos; más bien se mencionan normas referentes a áreas específicas, tal como el uso de fuerza, supervisión, recepción de quejas, en cada sección correspondiente del Informe.

2. Reclutamiento

La perdurable incapacidad del NOPD para dar prioridad al reclutamiento de candidatos de alta calidad contribuye a los problemas crónicos que observamos en todo el Departamento, incluso la conducta inapropiada y la falta de respeto en la comunidad, corrupción, uso innecesario de fuerza y paradas y registros inapropiados. Encontramos que el programa de reclutamiento del NOPD tiene poca vitalidad, es completamente pasivo, no cuenta con objetivos ni planes o responsabilidades definidas. La Unidad de Reclutamiento y Postulantes del NOPD, cuyo personal consiste en seis oficiales policiales comisionados, no cuenta con un plan para buscar y reclutar candidatos calificados. Los reclutadores no sabían claramente el alcance de su autoridad u obligaciones, e informan no haber hecho mucho desde el huracán Katrina para encontrar o atraer postulantes calificados, aparte de distribuir literatura en las ferias de empleo, colegios y universidades.

El Departamento ha estado consciente de las deficiencias en sus esfuerzos de reclutamiento durante años, pero no ha tomado medidas para corregirlas. Recientemente, el NOPD comenzó a hacer cambios en su proceso de reclutamiento para asegurar que se seleccione un grupo de postulantes más capacitados para asistir a la academia. Si bien al Departamento le queda mucho trabajo por hacer para contar con la fuerza policial más competente posible, elogiamos su reciente enfoque en estos esfuerzos.

3. Capacitación

La capacitación que el NOPD ha brindado a sus oficiales durante varios años tiene deficiencias serias en casi todos los aspectos, comprometiendo la seguridad de los oficiales y el público, la reducción eficaz de la delincuencia y la credibilidad y reputación de todo el Departamento. Con deficiencias en las etapas de reclutamiento, práctica y cursos, los oficiales no están bien preparados para desempeñar sus funciones en forma segura, constitucional y respetuosa. Identificamos problemas sistémicos en la capacitación de todo tipo, incluso tácticas, operaciones, aspectos legales, ética y profesionalismo. Los oficiales no reciben suficiente capacitación —no se ha ofrecido casi ningún curso de capacitación en los últimos cinco años— y las instrucciones que reciben a menudo están obsoletas, son incompatibles con los reglamentos del NOPD o con los requisitos legales actuales, o no cubren las necesidades de capacitación más urgentes de los oficiales. En nuestra investigación encontramos vínculos directos entre la capacitación inadecuada y los problemas sistémicos serios en el uso de fuerza; paradas, cacheos y arrestos; supervisión; interacción y creación de asociaciones con los miembros de la comunidad; y los prejuicios raciales, étnicos y de sexo en el servicio policial.

No encontramos a nadie que estuviera en desacuerdo con el hecho de que la capacitación del NOPD es inadecuada. Los oficiales del NOPD de todos los rangos nos dijeron que desean

más y mejores cursos de capacitación y lo expresaron muy enfáticamente en sus respuestas a una reciente encuesta para empleados del NOPD. En esa encuesta, sólo el 24% de los empleados del NOPD indicaron tener suficientes oportunidades para capacitación, y en su gran mayoría indicaron que debe mejorarse la capacitación existente. La dirigencia del NOPD también reconoció que deben mejorar sus sistemas de capacitación y el Superintendente, en su estrategia organizativa, ha dado prioridad a la renovación completa del sistema de capacitación para mejorar el NOPD.

4. Supervisión

La supervisión de primera línea, especialmente de los oficiales de patrulla y que responden a las llamadas durante el turno, es una fuente cohesiva del servicio eficaz y constitucional. Los supervisores de los turnos brindan la supervisión minuciosa necesaria para guiar la conducta de los oficiales y ayudarles a aprender de sus errores. Son las personas que están en mejor posición para reconocer un problema de conducta de un oficial e intervenir de inmediato para aliviar o prevenir perjuicios. Cuando un supervisor se encuentra en el lugar de los hechos y se percata de que un oficial de patrulla arrestó a alguien sin causa probable, se encuentra en condiciones de ordenarle al oficial que deje en libertad al arrestado e indicarle de inmediato el error que cometió. Cuando un miembro de la comunidad está irritado por la forma en que un oficial respondió a una llamada, el supervisor puede recibir inmediatamente la queja o, a veces, puede dar una explicación a dicha persona para evitar una queja. La conducta del supervisor de turnos y su exigencia de observar o no los reglamentos y el comportamiento ético, establecen el nivel de rendición de cuentas e integridad.

Además, los supervisores de turnos son las personas más indicadas para asegurar que los esfuerzos de prevención de delitos en la calle sean lo más eficaces posible; conocen el nivel de productividad de sus oficiales y lo que necesitan para ser más eficaces. Los supervisores de turnos capacitados y asignados correctamente pueden identificar los puntos fuertes y débiles de cada oficial a su cargo y ajustar su nivel y tipo de supervisión según corresponda.

El NOPD no brinda la supervisión necesaria para prevenir o detectar la conducta inapropiada y garantizar un servicio policial eficaz. Con frecuencia los supervisores firman los informes de arresto que no articulan causa probable y realizan investigaciones del uso de fuerza que son sumamente deficientes. Además, con frecuencia ignoran casos obvios de conducta inapropiada y mal desempeño de los oficiales cuando realizan investigaciones internas.

En nuestra investigación también se observó una falta de responsabilidad en la cadena de mando que sea suficiente para asegurar que los sargentos realicen la supervisión apropiada de sus subordinados. Gran parte del trabajo realizado por los supervisores exige el examen o aprobación de la cadena de mando. Los comandantes parecen no notar y mucho menos requerir explicación de los supervisores que aprueban el uso inapropiado de fuerza sin ni siquiera preguntar, que realizan investigaciones obviamente inadecuadas, que aprueban informes de arresto claramente deficientes, o que sencillamente no brindan supervisión.

Varias deficiencias sistémicas dentro del NOPD parecen contribuir a esta supervisión inadecuada. Los supervisores no están suficientemente capacitados y los reglamentos no ofrecen

las directivas necesarias. La proporción de supervisores a oficiales (alcance de control) es demasiado alta y la cohesividad de mando (que permite una supervisión minuciosa y experta al asegurar que cada oficial tenga un supervisor que le haga asumir total responsabilidad) sólo existe en papel. La práctica del NOPD de asignar responsabilidades de supervisión generalizada y luego no verificar que alguien cumple con estas obligaciones afecta negativamente a los supervisores y su capacidad de asumir responsabilidad por sus actos.

5. “Paid Details”

Son pocos los aspectos del NOPD que son más perturbadores que su sistema “*Paid Detail*”. En la forma estructurada actual, el sistema “*Detail*” del NOPD: 1) socava drásticamente la calidad del servicio policial del NOPD; 2) facilita el abuso y la corrupción por parte de los oficiales del NOPD; 3) contribuye a la comprometedor fatiga de los oficiales; 4) contribuye a un servicio policial desigual por parte del NOPD y 5) actúa como drenaje financiero del NOPD, en vez de satisfacer su potencial como fuente de ingresos para la Ciudad y el Departamento.

El sistema “*Detail*” es esencialmente una forma de trabajo de horas extras para los oficiales. Los oficiales pueden trabajar *ad hoc* según “*Details*”, por ejemplo, desempeñar funciones de seguridad extra en eventos especiales o para individuos que visitan Nueva Orleans. O bien un oficial puede tener un horario regular en “*Detail*”, como estar contratado por una tienda para desempeñar funciones de seguridad o por una asociación de vecinos para patrullar el barrio. Sin embargo, cuando están en “*Detail*”, los oficiales reciben pago y están bajo el control predominante de entidades distintas al NOPD. Muchos departamentos de policía permiten a sus oficiales desempeñar trabajos no asociados con el servicio policial, pero son pocos o no hay ningún departamento de policía de magnitud que tenga un sistema de “*Details*” tan arraigado y tan descontrolado como el del NOPD. Entre agosto de 2009 y julio de 2010, el 69% de todos los oficiales, de un total de casi 1000, presentaron una solicitud para trabajar al menos un “*Detail*”. Esta cifra incluye al 85% de todos los tenientes y el 78% de todos los capitanes. Virtualmente todos los oficiales trabajan un “*Detail*”, desean trabajar un “*Detail*” o en algún momento tendrán que depender de un oficial que trabaja un “*Detail*”. Por lo tanto, los efectos de los “*Details*” compenentran todo el Departamento. Es un hecho conocido que el sistema “*Detail*” del NOPD es una fuente de corrupción; tal como lo expresó un observador cercano del Departamento, el sistema “*Paid Detail*” puede considerarse como la “aorta de la corrupción” dentro del NOPD. Nuestras entrevistas con oficiales del NOPD, reuniones con otras agencias policiales basadas en Nueva Orleans, grupos interesados en el sistema de justicia penal y el público en general revelaron que el sistema “*Detail*” del NOPD era un factor contribuyente significativo a la percepción y realidad de la disfuncionalidad organizativa del NOPD.

En los últimos meses, el Superintendente Serpas comenzó a implementar medidas para corregir y prevenir algunos de los impactos negativos del sistema “*Detail*”. En agosto de 2010, el Superintendente prohibió los pagos en efectivo. Pero aún se espera que los oficiales negocien su remuneración con el empleador de “*Detail*” y los oficiales que coordinan “*Detail*” aún tienen una influencia desmesurada, en algunos casos, incluso sobre sus superiores. En diciembre de 2010, el Superintendente inició un programa para tratar de centralizar la información de “*Detail*” mediante la instalación de una sola línea telefónica a la cual notificar el trabajo de “*Detail*” de todos los oficiales y una aplicación en Internet para que los oficiales introduzcan información

adicional sobre “*Detail*”. Si bien no cabe duda que estos sean mejoramientos, es demasiado pronto para determinar si son eficaces e, independientemente, constituyen una pequeña parte de la renovación a gran escala tan necesaria del sistema “*Detail*”.

6. Evaluaciones de desempeño y ascensos

Las prácticas de evaluaciones y ascensos del NOPD son deficientes al punto que puede ser imposible corregir los patrones de conducta inconstitucional y inapropiada sin corregir también las fallas de estos sistemas. El sistema de ascensos del NOPD no evalúa adecuadamente ni recompensa uniformemente a los oficiales más capaces de desempeñar sus funciones policiales con eficacia y constitucionalidad. Las decisiones sobre ascensos no consideran adecuadamente la conducta inapropiada de los oficiales o su capacidad para desempeñarse con integridad y diligencia. Las evaluaciones de desempeño no evalúan apropiadamente la conducta de los oficiales ni valoran el servicio policial constitucional. En su forma actual, los sistemas de evaluaciones de desempeño y ascensos del NOPD debilitan la confianza del público en el Departamento y facilitan la conducta inconstitucional de los oficiales.

Personas internas del NOPD y la comunidad más amplia de Nueva Orleans consideran que los sistemas de ascensos y evaluaciones de desempeño del NOPD están descompuestos. En noviembre de 2010, en una encuesta de satisfacción para los empleados del NOPD, los ascensos y evaluaciones de desempeño se clasificaron entre las áreas sobre las cuales los empleados expresaron mayor descontento. Si bien una leve mayoría de los participantes en la encuesta concordaron en que el Departamento castiga el comportamiento poco ético, apenas un 17% concordó que el Departamento premia el comportamiento ético. La investigación demuestra que los departamentos que premian a los oficiales que exhiben cualidades de liderazgo ejemplar con un ascenso fomentan la expansión de una cultura ética y basada en valores fundamentales en el departamento. Además, sólo el 13% de los participantes en la encuesta del NOPD creen que los “ascensos se asignan en forma justa”.

En forma similar, nuestra evaluación identificó problemas significativos con las evaluaciones de desempeño del NOPD y su sistema de ascensos. Las evaluaciones de desempeño del NOPD no evalúan las aptitudes y habilidades de un oficial para prevenir la delincuencia. No existen metas específicas para los oficiales y no se evalúa el progreso de un oficial para alcanzar metas establecidas. Además, no se evalúa la habilidad de un oficial para establecer relaciones efectivas con la comunidad, ni sus esfuerzos para brindar un servicio policial orientado hacia los problemas. Según los funcionarios de la Ciudad, las evaluaciones de desempeño a nivel de toda la ciudad no han cambiado en 20 años y existe una urgente necesidad de actualizarlas. En forma compatible con las recomendaciones de evaluaciones externas, el personal de la Comisión de Servicio Civil y los oficiales de la policía reportaron la necesidad de evaluaciones más específicas para las funciones desempeñadas, pero reconocen que esto requeriría la creación de evaluaciones diferentes para los distintos departamentos de la Ciudad, para lo cual la Ciudad actualmente no ha asignado ningún fondo. Sin embargo, cada departamento, incluido el NOPD, ya tiene la autoridad y capacidad para añadir sus propios anexos de evaluaciones de desempeño al formulario de evaluación de desempeño de la Ciudad. El NOPD no lo ha hecho. Además, la capacitación para supervisores sobre cómo evaluar en forma más efectiva el desempeño de los empleados en el sistema actual es insuficiente, y las evaluaciones de desempeño se realizan

infrecuente e intermitentemente, en vez de ser un proceso continuo. No existe ningún sistema formal de evaluación continua y documentada realizada por el supervisor del trabajo de los subordinados, e identificamos muy poca evidencia de evaluaciones informales.

En forma similar, los reglamentos y prácticas del sistema de ascensos del NOPD dependen en gran parte del proceso, se asignan con muy poca frecuencia e incluyen una evaluación sustancial insuficiente de los candidatos. Los reglamentos sobre ascensos del NOPD no se han revisado en casi diez años y, hasta hace muy poco tiempo, el examen para ascensos del NOPD no se había revisado en años y estaba completamente obsoleto. La infrecuencia de los exámenes hace que los buenos oficiales se vayan cuando determinan que pasaron por alto un examen de ascenso y que transcurrirán muchos años antes de que tengan la oportunidad de competir para un ascenso. Exámenes infrecuentes significa también que los oficiales que obtuvieron puntajes relativamente bajos en el último examen sean ascendidos sobre otros oficiales que no tuvieron la oportunidad de competir.

El sistema de ascensos actual del NOPD tampoco permite realizar una evaluación apropiada de los candidatos a ascenso. Se da muy poca consideración a los servicios de policía comunitarios o a la ética (según se informa, los candidatos a ascensos en el pasado “no se desempeñaron muy bien” en situaciones de ética que se incorporaron al examen). El reglamento actual del NOPD no apoya la consideración adecuada de los antecedentes disciplinarios de un oficial. Según el reglamento, sólo se consideran las violaciones sostenidas de conducta con una *fecha de incidente* en el año previo al ascenso y que resultaron en una penalidad mayor que una Carta de Reprimenda, y el rechazo aún por estos motivos parece ser discrecional.

Encontramos que estos problemas impactan directamente la capacidad del NOPD para evaluar y ascender oficiales que se desempeñan con eficacia y ética.

7. Recepción, investigación y adjudicación de quejas de conducta inapropiada

A pesar de sus muchos beneficios y mejoras recientes, el sistema del NOPD para recibir, investigar y resolver quejas de conducta inapropiada no funciona como medida efectiva de aceptación de responsabilidad por parte de los oficiales. Los reglamentos y prácticas de recepción de quejas no aseguran que las quejas sean completas y exactas, excluyen sistemáticamente la investigación de ciertos tipos de conducta inapropiada y no permiten llevar un registro del servicio policial discriminatorio. Los supervisores de los turnos no están suficientemente capacitados ni cuentan con apoyo para realizar investigaciones de conducta inapropiada. Las deficiencias en los reglamentos, recursos, capacitación y supervisión debilitan las investigaciones y producen resultados que no están respaldados por la evidencia.

La disciplina y las medidas correctivas se imponen sin ninguna regularidad y, con demasiada frecuencia, sin suficiente consideración de la gravedad de la ofensa y su impacto en la relación entre la policía y la comunidad. Las leyes estatales de Luisiana que exigen que las investigaciones administrativas internas se completen en 60 días son elogiadas en cuanto a intención, pero en la práctica ha permitido a los oficiales evitar responsabilidad por conducta

inapropiada grave. La aparente conducta inapropiada de carácter penal de los oficiales se investiga inadecuadamente y rara vez se ha entablado proceso penal en el pasado.

Existe una falta de transparencia en la evaluación realizada por la Comisión de Servicio Civil de las apelaciones de oficiales respecto a decisiones disciplinarias del NOPD, lo cual hace difícil determinar fehacientemente si las perturbadoras revocaciones de decisiones disciplinarias se deben a la incapacidad de la Comisión para mantenerse dentro de los límites apropiados de evaluación, lo cual es la percepción predominante. Nuestra evaluación de varios años de decisiones de la Comisión indica que, si bien hay preocupaciones legítimas sobre decisiones específicas de la Comisión, las debilidades significativas en la investigación de conducta inapropiada de oficiales realizada por el NOPD y la defensa de las decisiones disciplinarias de la Ciudad definitivamente contribuyen a la mayor cantidad de resultados inapropiados.

Estas deficiencias anulan la eficacia del sistema para investigar y responder a acusaciones de conducta inapropiada de los oficiales del NOPD en cuanto a cambiar el comportamiento o asignar responsabilidad a los oficiales por sus actos. Por lo tanto, el sistema tiene muy poca legitimidad en el Departamento y en la comunidad más amplia de Nueva Orleans.

El NOPD está tratando de mejorar su proceso de investigación de quejas. El Departamento ha hecho cambios innovadores, tal como el nombramiento de una persona civil para dirigir la Oficina de Integridad Profesional (PIB); ha implementado correcciones necesarias a los reglamentos básicos, aclarando el deber de los empleados de ser sinceros y cooperar con las investigaciones, identificando el despido como la presunta medida disciplinaria por la falta de veracidad y exigiendo que los empleados que se enteren de alguna conducta inapropiada la denuncien de inmediato a un supervisor. Estos cambios marcan un buen comienzo; sin embargo, ni el público ni la policía tienen confianza en el sistema actual del NOPD para investigar y responder a acusaciones de conducta inapropiada de la policía. Se debe implementar una transformación fundamental del proceso para investigar y responder a acusaciones de conducta inapropiada de la policía antes de ganar nuevamente la confianza del público y los oficiales, y se debe corregir el patrón de conducta constitucional inapropiada que observamos.

8. Servicio policial orientado a la comunidad

Las estrategias de un servicio policial orientado a la comunidad equilibran las respuestas reactivas a llamadas de servicio con una resolución de problemas en forma considerada y anticipatoria. Esta resolución de problemas se logra en parte estableciendo relaciones sólidas en la comunidad. Los reglamentos, capacitación y tácticas del Departamento no apoyan el servicio policial orientado a la comunidad ni la meta final de tratar los problemas en forma anticipatoria para reducir y prevenir la delincuencia, en vez de simplemente reaccionar a ella. Dentro del NOPD, el concepto del servicio policial orientado a la comunidad no se entiende bien y sólo se implementa superficialmente. Afuera del Departamento, los miembros comunitarios, especialmente los miembros de minorías raciales y étnicas, individuos que no hablan inglés con fluidez, y las comunidades LGBT, expresaron su profunda desconfianza y un sentido de distanciamiento de la policía. Esta crisis de confianza y credibilidad impone una barrera contra la eficacia de un programa de servicio policial orientado a la comunidad, lo cual es una razón apremiante para dar prioridad a su implementación.

El NOPD ha reconocido públicamente la necesidad de reparar y cultivar las asociaciones con la comunidad para combatir con más eficacia el crimen y aumentar el respeto hacia los oficiales de la policía en toda la comunidad de Nueva Orleans. De hecho, en agosto de 2010 el Superintendente presentó un plan de 65 puntos para reformar el Departamento que comenzaba con un compromiso a dar prioridad a los servicios policiales orientados a la comunidad y a “prestar atención, colaborar y responder en forma anticipatoria”. El Departamento ha implementado o ha anunciado planes para implementar varios programas de comunicación con la comunidad que incluyen los siguientes: llamadas de regreso a los ciudadanos para que opinen sobre la calidad del servicio; el nombramiento de sargentos Coordinadores de Comunicación Comunitaria en cada distrito; una academia expandida para los ciudadanos; una asociación con el clero; y un programa de comunicación bilingüe sobre asuntos de seguridad pública. Si bien estas iniciativas se encuentran en etapas de planificación o son demasiado recientes para poder evaluarlas objetivamente, apreciamos el interés y enfoque declarados por el Departamento para la evaluación sincera de las actitudes actuales hacia la policía, establecer contacto con diversos segmentos de la Ciudad y mejorar las relaciones comunitarias.

No obstante, hay mucho trabajo por realizar para que el servicio policial orientado a la comunidad sea un elemento central en la cultura, decisiones y estructura organizativa del NOPD, compatible con el compromiso del Departamento. El Departamento no fomenta ni promueve la asociación, interacción o comunicación significativa con grupos diversos, lo cual es imprescindible para entender y corregir los problemas en colaboración con la comunidad. De hecho, los grupos comunitarios expresaron en forma casi unánime que la policía casi nunca establece contacto con ellos; un miembro de una organización de la comunidad vietnamita indicó que “[muchos] de los jóvenes vietnamitas que son víctimas de disparos, nosotros sabemos quién lo hizo, pero la policía de Nueva Orleans no hace nada al respecto. Ellos no hablan con nosotros. No establecen relaciones con la comunidad.” Encontramos que algunos oficiales del NOPD no consideran al público como posibles socios de colaboración o fuentes de información sobre sus comunidades, sino más bien como posibles problemas, fomentando la atmósfera de desconfianza mutua de “nosotros contra ellos”.

El NOPD tampoco ha implementado reglamentos, capacitación o medidas para que los oficiales asuman responsabilidad por sus actos para integrar e implementar los principios del servicio policial orientado a la resolución de problemas y la comunidad en todos los aspectos de su administración, estructura y uso de recursos. Por lo tanto, muy pocas personas en el Departamento se sienten responsables de implementar estrategias de servicio policial orientado a la comunidad, y ni siquiera tienen un sentido claro del aspecto de las estrategias específicas. Más aún, los oficiales expresaron continuamente que la presión para realizar paradas y arrestos desvía su atención y recursos de los arrestos de calidad, el contacto con la comunidad y una resolución más objetiva de los problemas.

Ahora que el NOPD ha identificado el servicio policial orientado a la comunidad como una prioridad, necesitamos asegurar que el cambio sea sostenido y no sólo superficial. Esto requerirá una evaluación del liderazgo, reglamentos, clima y cultura, sistemas de asignación de responsabilidad, capacitación y asignación de personal del Departamento para asegurar que

reflejen e integren estrategias y prácticas orientadas a la resolución de problemas y a la comunidad.

9. Asistencia y apoyo de oficiales

Los servicios de asistencia y apoyo de oficiales son un componente importante del sistema de asignación de responsabilidad de un departamento. El comportamiento, juicio y capacidad física que definen la eficacia de un oficial en el desempeño de sus funciones policiales pueden verse negativamente afectados cuando los oficiales trabajan bajo niveles excesivos de estrés o mientras tratan de lidiar con síntomas de trastornos mentales. La administración ejecutiva de la policía tiene la responsabilidad ante la comunidad y sus oficiales de brindar los servicios necesarios para garantizar el bienestar físico y mental de sus oficiales. El NOPD no está brindando dichos servicios críticos de asistencia y apoyo a sus oficiales.

El estrés no es excusa para la conducta inapropiada de la policía, pero los oficiales física y mentalmente aptos generalmente son más productivos, utilizan menos días de enfermedad y, lo que es aún más importante, reciben menos quejas en cuanto a comportamiento o uso de fuerza. No cabe duda que el NOPD necesita brindar servicios de asistencia y apoyo a sus oficiales. Encontramos que nunca se ha implementado un sistema completo de servicios de asistencia y apoyo para los oficiales del NOPD y que los esfuerzos para crear un sistema han disminuido, aún después de que el huracán Katrina recalzó la necesidad. El NOPD puede brindar un mejor servicio a sus oficiales y proteger al público mediante la implementación de una gama completa de servicios de asistencia y apoyo de oficiales que consideren el estrés y las necesidades de salud mental de sus empleados.

10. Prácticas de interrogatorio

Las prácticas de interrogatorio de personas bajo custodia del NOPD reflejan muchos de los mismos problemas que identificamos a nivel general en el Departamento: reglamentos inapropiados, poco o nada de capacitación, debilidad en la supervisión y asignación de responsabilidad, e instalaciones y equipos inadecuados. Debido a estos problemas, el NOPD no utiliza adecuadamente los interrogatorios de personas bajo custodia para establecer sus casos. Los detectives del NOPD realizan relativamente pocos interrogatorios y, cuando los realizan, frecuentemente son superficiales.

Encontramos que los reglamentos del NOPD sobre lo que constituye un interrogatorio constitucional son inadecuados, al igual que la capacitación y selección de detectives del NOPD. Además, la práctica del NOPD debilita la eficacia e integridad de los interrogatorios realizados por el Departamento. Las grabaciones de audio y video de los interrogatorios reflejan que los detectives no realizan, o al menos no graban, los interrogatorios completos. La documentación de los interrogatorios es inadecuada debido a ciertas prácticas y sistemas deficientes. La mayoría de los distritos no tienen espacio asignado ni equipo de grabación de video; los oficiales sólo graban una declaración resumida final de los sujetos y/o testigos; los oficiales generalmente destruyen las notas de los segmentos no grabados de las entrevistas con los sujetos y testigos después de completar los informes de la investigación; y no existe uniformidad en la preservación de las entrevistas grabadas en cinta en los Distritos, si es que se preservan. En conjunto, estas

deficiencias no sólo debilitan los esfuerzos del NOPD para establecer casos penales sólidos, pero también podrían facilitar y ocultar las violaciones constitucionales de los derechos de los sospechosos. De hecho, encontramos acusaciones factibles de que se han cometido dichas violaciones.

Si bien no llegamos a una conclusión si existe o no un patrón o práctica de interrogatorios inconstitucionales en el NOPD, sí encontramos que a medida que el NOPD aumenta sus esfuerzos para establecer casos más efectivos y mejorar la confiabilidad e integridad de sus investigaciones penales, es necesario mejorar los reglamentos, capacitación y prácticas actuales de interrogación para garantizar interrogatorios constitucionales y eficaces.

11. Monitoreo comunitario

La Ciudad de Nueva Orleans y el NOPD tienen una larga historia de esfuerzos para establecer una supervisión civil efectiva del Departamento. Durante décadas, la Oficina de Investigación Municipal de la Ciudad sirvió de alternativa a la PIB del NOPD, aceptando e investigando quejas individuales de conducta inapropiada contra los oficiales del NOPD y otros empleados de la Ciudad, antes de que fuese eliminada en 2008. En 2001, el Grupo de Trabajo de Evaluación Policial por el Público Civil, el cual estaba formado por miembros comunitarios prominentes y bien considerados, además de representantes del NOPD, preparó un informe pensativo y completo considerando si era necesario establecer monitoreo civil para el NOPD y, si lo era, cuál sería el tipo más apropiado. El Grupo de Trabajo determinó que un Monitor Independiente que evaluara los reglamentos, procedimientos, patrones de quejas y la calidad de las investigaciones de quejas, y además preparara informes regulares a los funcionarios públicos, al NOPD y al público en general, “crearía el ímpetu y enfoque necesarios para corregir los problemas”, “facultaría a los ciudadanos con la información necesaria para efectuar cambios” y de este modo “aumentaría la capacidad de los ciudadanos y del NOPD para identificar, considerar y corregir problemas, mejorando así el departamento y ganando la confianza y apoyo de los ciudadanos”. *Report of the Police-Civilian Review Task Force* (Informe del Grupo de trabajo de evaluación cívico-policíaco) en el Quinto Circuito. Tal como se hizo notar en el informe del Grupo de Trabajo, este tipo de “monitoreo de control de calidad” se ha utilizado en otras comunidades y ha dado resultados beneficiosos. *Id.* en el Circuito 6.

Casi una década más tarde, en agosto de 2009, Nueva Orleans creó la Oficina del Monitor Policial Independiente (“IPM”) como agencia independiente de monitoreo civil de la policía. Según la IPM, su misión es: mejorar la cooperación y confianza entre la comunidad y el NOPD mediante una evaluación objetiva de las investigaciones de conducta policial inapropiada; promover la comunicación con la comunidad de Nueva Orleans; y hacer recomendaciones reflexivas sobre la policía al NOPD y al Consejo Municipal. Recientemente, la IPM llegó a un acuerdo con el NOPD para ayudar a asegurar que tenga acceso a la información que necesita para cumplir con estas responsabilidades. El año pasado la IPM ofreció voluntariamente utilizar sus propios fondos y crear un sistema de advertencia inicial para el NOPD, y actualmente está trabajando con el Departamento para implementar este nuevo sistema. Nos hemos reunido con el Monitor Policial de la IPM varias veces y nos ha causado buena impresión con su dedicación para establecer una reforma genuina y una relación constructiva con el NOPD y la comunidad.

Además, con la asistencia de los Servicios de Relaciones Comunitarias del Departamento de Justicia (DOJ), los líderes comunitarios en Nueva Orleans han dedicado mucho tiempo y esfuerzo al desarrollo de un consejo de asesoría comunitaria en conjunto con el NOPD y la Alcaldía. Este consejo serviría como mecanismo sostenible de un diálogo continuo para entender y considerar las inquietudes de la comunidad, así como oportunidades para que la comunidad y el departamento de policía trabajen juntos para alcanzar metas comunes.

Hay una gran variedad de tipos de monitoreo civil y cada uno es capaz de mejorar las relaciones entre la policía y la comunidad, impidiendo la conducta inconstitucional y ayudando a asegurar una respuesta constructiva en casos de ocurrencia de dicha conducta inapropiada. Debido a que el tipo de monitoreo apropiado para una comunidad específica es circunstancial, se debe dar deferencia a los mecanismos de supervisión seleccionados por la comunidad misma. Independientemente del tipo de supervisión seleccionado, es imprescindible que los mecanismos de supervisión cuenten con suficientes recursos y facultades. Tenemos ciertas dudas en cuanto a si la IPM ha recibido los recursos y latitud suficiente para realizar sus funciones en forma efectiva. El personal adecuado, además de la capacidad y autoridad para obtener con prontitud documentación interna del NOPD sobre la conducta de oficiales, será crítico para el éxito de la IPM como mecanismo de monitoreo. Además, si bien aún se encuentra en una etapa inicial, nos sentimos alentados por los pasos para crear un consejo de asesoría comunitaria y esperanzados de que esto será un conducto importante en las comunicaciones entre el NOPD y los sectores de la comunidad más preocupados sobre la conducta inapropiada de la policía.

Si se combina con prácticas que aseguren la transparencia apropiada en las decisiones del departamento de policía relacionadas con la conducta y tácticas inapropiadas, y con las herramientas para medir, evaluar y responder a las actitudes cambiantes de la comunidad hacia la policía con el tiempo, el monitoreo civil puede ayudar a crear una forma poderosa de participación comunitaria que asegurará que las reformas sean sostenidas, aún después de que la supervisión ordenada por los tribunales haya finalizado.

Resumen de recomendaciones

En colaboración con nuestros expertos, desarrollamos recomendaciones para corregir las deficiencias que llevaron a los patrones y prácticas de violaciones constitucionales que observamos. Estas recomendaciones se indican en el documento adjunto a este Informe.

Las recomendaciones se centran en nuestros resultados clave relacionados con el servicio policial inconstitucional y sus causas, y se relacionan con lo siguiente:

- Reglamentos y procedimientos en cada área que evaluamos;
- Capacitación de reclutas, oficiales nuevos, oficiales con experiencia y supervisores;
- Supervisión para oficiales de turno, incluidos oficiales de patrulla y de grupos de trabajo, y para detectives;
- Mecanismos de asignación de responsabilidad, incluida la notificación e investigación del uso de fuerza, recepción e investigación de quejas, y disciplina;

- Recogimiento y análisis de datos para mejorar las prácticas policiales, incluido un sistema de advertencia inicial;
- Cambiar del servicio policial para aumentar la cantidad de arrestos a una integración de estrategias de vigilancia orientadas a la resolución de problemas y a la comunidad;
- Medidas para corregir el servicio policial discriminatorio;
- Cambios al sistema “*Paid Details*”;
- Asistencia a los oficiales;
- Reclutamiento, evaluaciones de desempeño y ascensos; y
- Monitoreo comunitario

Conclusión

La Ciudad de Nueva Orleans dio un paso crítico al solicitar que la División de Derechos Civiles realizara una investigación minuciosa e independiente del Departamento de Policía en un esfuerzo para realizar una “transformación completa” del NOPD. La investigación del Departamento de Justicia, involucrando la participación extensa de la comunidad y una evaluación profunda de las prácticas del NOPD, ha permitido comprender con más plenitud los problemas sistémicos dentro del Departamento y el alcance del perjuicio causado. Esta comprensión constituye el cimiento sobre el cual establecer una reforma sostenible que reduzca la delincuencia, prevenga los delitos en forma más efectiva, brinde servicios policiales en forma justa a todos los sectores de la comunidad de Nueva Orleans, respete los derechos de todos los residentes y visitantes de Nueva Orleans, y prepare y proteja a los oficiales. Los esfuerzos de reforma previos enfatizan la necesidad de un compromiso a largo plazo y una participación significativa de todas las partes principales para de este modo transformar en forma fundamental y permanente el Departamento. El increíble optimismo y deseo de cambio expresados por la gente que conocimos nos dice que esta transformación es muy factible. Esperamos trabajar con la Ciudad, el Departamento de Policía y la comunidad más amplia de Nueva Orleans para garantizar el éxito de este esfuerzo.