
Investigación de la Policía de la Ciudad de Baltimore

Departamento de Justicia de los EE. UU.

División de Derechos Civiles

10 de agosto del 2016

RESUMEN EJECUTIVO

Hoy publicamos el resultado de la investigación por parte del Departamento de Justicia de la Policía de la Ciudad de Baltimore (BPD, por sus siglas en inglés).¹ Tras llevar a cabo una investigación completa, solicitada por la Ciudad de Baltimore y la BPD, el Departamento de Justicia ha llegado a la conclusión que existen motivos fundados para creer que la BPD tiene un patrón o una práctica de conducta que viola la Constitución o las leyes federales. En concreto, la BPD tiene un patrón o una práctica de:

- (1) efectuar detenciones, registros y arrestos inconstitucionales;
- (2) emplear estrategias de aplicación de la ley que provocan grandes desigualdades no justificadas en cuanto a las tasas de detenciones, registros y arrestos de afroamericanos;
- (3) utilizar fuerza excesiva; y
- (4) tomar represalias contra personas por expresarse de una forma protegida al amparo de la constitución.

Este patrón o práctica es impulsado por deficiencias sistemáticas en las políticas, capacitación, supervisión y estructuras de rendición de cuentas de la BPD, que no logran equipar a sus agentes con las herramientas que necesitan para llevar a cabo sus funciones policiales de forma eficaz y dentro de los límites de las leyes federales.

Nosotros reconocemos los desafíos a los que los agentes policiales se enfrentan en Baltimore y en otras comunidades por todo el país. Cada día, los policías arriesgan su vida para ejecutar la ley y proteger a nuestras comunidades. Las detenciones de investigación, arrestos y el uso de la fuerza –lo

¹ La Sección de Litigios Especiales de la División de Derechos Civiles llevó a cabo una investigación en virtud de la ley de Control de Delitos Violentos y Aplicación de la ley de 1994, Sección 14141 del Título 42 del Código de los EE. UU. («Sección 14141»), Título VI de la ley de Derechos Civiles de 1964, Sección 2000d del Título 42 del Código de los EE. UU., la ley General del Control de Delitos y Calles Seguras de 1968, Sección 3789 del Título 42 del Código de los EE. UU. («ley de Calles Seguras») y la ley de Estadounidenses con Discapacidades de 1990, Secciones 12131-12134 del Título 42 del Código de los EE. UU. La investigación no examinó las acciones de agentes involucrados en el arresto de Freddie Gray el 12 de abril del 2015 ni tampoco los méritos de ningún proceso penal o civil relacionado con tal incidente.

que a veces incluye el uso de fuerza letal— son herramientas necesarias que los agentes de la BPD emplean para cumplir con sus funciones y proteger sus propias vidas y las de otros. La prestación de servicios policiales en muchas zonas de Baltimore, donde los policías regularmente se enfrentan a problemas sociales complejos generados por la pobreza, la segregación racial y una falta de oportunidades educativas, empleo y vivienda, es particularmente difícil. No obstante, la mayoría de los policías de la BPD se esfuerzan por brindar servicios vitales a la comunidad.

Este patrón o práctica es el resultado de deficiencias sistémicas en la BPD. La agencia no provee a sus agentes suficiente capacitación u orientación en cuanto a sus políticas; no recopila ni analiza datos en lo que se refiere a las actividades de los agentes y no hace que los agentes rindan cuentas por su mala conducta. Asimismo, la BPD no brinda a los agentes los recursos y equipo necesarios para llevar a cabo sus funciones policiales de forma segura, constitucional y eficaz. Cada una de estas deficiencias sistémicas contribuye a las violaciones constitucionales y estatutarias que hemos observado.

A lo largo de nuestra investigación, contamos con la plena cooperación y apoyo de la BPD y la Ciudad de Baltimore. Entrevistamos a líderes municipales actuales y anteriores, los que incluyen el Comisionado de Policía Kevin Davis, así como comisionados anteriores. Asimismo, entrevistamos a agentes actuales y anteriores que provienen de toda la estructura de mando de la BPD. Acompañamos a los agentes en auto en cada distrito, entrevistamos a varios agentes actuales y anteriores de forma individual y nos reunimos con los líderes de la Logia Número 3 de la Ciudad de Baltimore de la Orden Fraternal de Policía, que representa a todos los agentes juramentados de la BPD. También recibimos los comentarios de centenares de personas de la comunidad más amplia de Baltimore que contribuyeron información a nuestra investigación. Nos reunimos con organizaciones religiosas, grupos de abogacía, organizaciones de apoyo comunitario, asociaciones de vecinos e innumerables personas que proporcionaron información valiosa sobre sus experiencias con la BPD. Estamos muy agradecidos con todos los que compartieron sus experiencias y observaciones con nosotros.

Además de estas entrevistas, revisamos cientos de miles de páginas de documentos, entre ellos todos los materiales de capacitación y políticas relevantes utilizados por la BPD desde el 2010; la base de datos de la BPD de archivos de asuntos internos entre enero del 2010 y marzo del 2016; datos de la BPD sobre detenciones peatonales, paradas vehiculares y arrestos entre enero del 2010 y mayo del 2015; informes de incidente que describen las detenciones, los registros, los arrestos y el uso de fuerza no letal por parte de sus agentes entre el 2010 y el 2015; todos los archivos relacionados con incidentes de fuerza letal entre el 2010 y el 1 de mayo del 2016 que la BPD pudo entregarnos y archivos de investigación sobre casos de agresión sexual entre el 2013 y el 2015. Nos ayudaron una decena de líderes anteriores y actuales del orden público y expertos con experiencia en los temas que investigamos, y contratamos a expertos de estadística para analizar los datos de la BPD en lo que se refiere a sus actividades de aplicación de la ley.²

² Además, la Oficina de Servicios Policiales de Enfoque Comunitario del Departamento de Justicia (COPS, por sus siglas en inglés) ha sido partícipe, junto con la Ciudad y la BPD, de un proceso colaborativo de reforma. La Oficina de COPS, así como otros componentes del Departamento de Justicia, ha continuado proporcionando asistencia técnica a la BPD durante nuestra investigación.

Durante esta investigación, descubrimos que existe el acuerdo general de que la BPD necesita ser reformada. Casi todos los que hablaron con nosotros, desde líderes municipales actuales y anteriores, agentes de la BPD y personal de mando al que se acompañó en los vehículos y entrevistas hasta miembros comunitarios de todos los barrios de Baltimore, representantes de los sindicatos de todos los niveles de agentes en la BPD, grupos de abogacía, y líderes cívicos y religiosos, están de acuerdo en que la BPD tiene problemas importantes que ha minado sus esfuerzos por vigilar de forma eficaz y constitucional. Tal y como mencionamos en este informe, muchos de estos grupos y personas han documentado estos problemas en el pasado, y aunque puedan no estar de acuerdo en cuanto a la naturaleza, el alcance y las soluciones de los desafíos, muchos se han esforzado por abordarlos. No obstante, queda trabajo por hacer, en parte debido a la gran falta de confianza entre estos grupos y, en particular, entre la BPD y ciertas comunidades de Baltimore. El camino hacia una reforma duradera y significativa es largo, pero es posible. La intención de la presente investigación es ayudar a Baltimore a tomar un gran paso adelante en dicho camino.

Los eventos recientes resaltan la importancia primordial de confianza y cooperación mutua entre agentes del orden público y la gente a la que sirven. Un compromiso con una vigilancia policial constitucional establece confianza que mejora los esfuerzos policiales por combatir el delito y la seguridad de los agentes. En cambio, relaciones comunitarias deterioradas dificultan la vigilancia eficaz al negar a los agentes fuentes importantes de información y colocarlos más a menudo en enfrentamientos peligrosos y conflictivos. Hallamos que estos principios se han puesto de relieve en Baltimore, donde los agentes del orden público se enfrentan a una larga historia de dificultades sociales y económicas que impactan una buena parte de la ciudad, incluyendo en lo que se refiere a la percepción de que existen «dos Baltimores»: una adinerada y en gran medida blanca y la otra empobrecida y principalmente negra. Miembros comunitarios de los barrios más ricos y blancos de la ciudad nos contaron que los agentes suelen ser respetuosos y responsivos a sus necesidades, mientras que muchos individuos pertenecientes a las comunidades afroamericanas de la ciudad nos informaron que los agentes suelen ser irrespetuosos y no responden de forma oportuna a sus peticiones de servicio. Los miembros de aquellas comunidades que son predominantemente afroamericanas suelen sentirse objetos de detenciones, registros y arrestos no justificados, así como de fuerza excesiva. Estos desafíos amplifican la importancia de emplear métodos de vigilancia policial que construyan asociaciones comunitarias y aseguren una ejecución de la ley justa y eficaz, sin importarse la afluencia o raza, mediante la capacitación robusta, la supervisión de cerca, la recopilación y el análisis de datos y la rendición de cuentas ante la mala conducta.

Sin embargo, comenzando al menos a finales de los años 90, los líderes de la ciudad y la BPD respondieron a los desafíos de la ciudad con una política de «cero tolerancia» en la aplicación de la ley en la calle, que tenía como prioridad para los agentes efectuar un gran número de detenciones, registros y arrestos —y muchas veces recurrir a la fuerza— con una capacitación mínima y supervisión deficiente por parte de sus superiores o mediante otras estructuras de rendición de cuentas. Estas prácticas resultaron en repetidas violaciones de derechos constitucionales y estatutarios, lo que solo menoscabaron todavía más la confianza de la comunidad en la policía.

La vigilancia policial proactiva no tiene porque llevar a estas consecuencias. Por lo contrario, una vigilancia policial constitucional que se enfoca en la comunidad es una forma de vigilancia proactiva, pero es fundamentalmente diferente a las tácticas que se han empleado durante años en Baltimore. La vigilancia policial comunitaria depende del establecimiento de relaciones con todas las comunidades que un departamento de policía sirve y luego, de forma conjunta, la resolución de

problemas para garantizar la seguridad del público. Animamos a la BPD a ser proactiva, a conocer mejor a las comunidades de Baltimore, a generar confianza y reducir el delito junto con la comunidad a la que sirve.

Por fortuna, el liderazgo actual de la ciudad y la BPD ya han tomado pasos loables para revertir rumbo, lo que incluye revisar las políticas de la BPD para el uso de la fuerza, tomar medidas para mejorar la rendición de cuentas y transparencia por toda la Policía, por ejemplo, comenzar a equipar a los agentes con cámaras que se llevan sobre el cuerpo y hacer un esfuerzo por mejorar y ampliar su extensión comunitaria para que sus agentes participen más en las comunidades que sirven. No obstante, quedan por delante unos desafíos importantes.

Detenciones, registros y arrestos inconstitucionales

El legado de la vigilancia policial de cero tolerancia sigue impulsando las actividades de la BPD en ciertos barrios de Baltimore y resulta en detenciones, registros y arrestos inconstitucionales. Muchos supervisores de la BPD indican a sus agentes que efectúen detenciones y arrestos frecuentes, incluso para ofensas menores y con sospechas mínimas o sin ellas siquiera, sin suficiente consideración de si esta estrategia de aplicación de la ley promueve la seguridad pública y confianza comunitaria o si se adapta a los estándares constitucionales. Estas instrucciones, junto con la poca supervisión y rendición de cuentas actual en lo que se refiere a la mala conducta, llevan a violaciones constitucionales.

- Detenciones. Los agentes de la BPD registraron más de 300.000 detenciones peatonales entre enero del 2010 y mayo del 2015. El verdadero número de detenciones de la BPD durante este período probablemente sea bastante más alto debido a la declaración de niveles por debajo de la realidad. Estas detenciones se concentran en barrios que son principalmente de afroamericanos y suelen carecer de sospechas fundadas.
 - Las detenciones peatonales efectuadas por la BPD se concentran en una pequeña porción de los residentes de Baltimore. La BPD efectuó aproximadamente el 44 % de sus detenciones en dos pequeños distritos predominantemente afroamericanos que contienen solamente el 11 % de la población de la ciudad. Por consiguiente, cientos de individuos, casi todos afroamericanos, fueron detenidos en al menos diez ocasiones individuales entre el 2010 y el 2015. De hecho, siete hombres afroamericanos fueron detenidos en más de treinta ocasiones durante este período de tiempo.
 - Las detenciones de la BPD suelen carecer de sospechas fundadas. Nuestra revisión de los informes de incidente y entrevistas con agentes y miembros de la comunidad revelaron que de forma rutinaria, los agentes se acercan a individuos que están caminando o parados en las aceras de la ciudad para detenerlos e interrogarlos, así como para comprobar si existe alguna orden pendiente en su contra, a pesar de no tener sospechas fundadas para hacerlo. Solo el 3.7 % de las detenciones peatonales resultaron en un arresto o la emisión de una citación por parte de los agentes. Asimismo, tal y como se indica a continuación, muchos de los que fueron arrestados a base de una detención peatonal consiguieron que se desestimaran las acusaciones en su contra tras una revisión inicial de los supervisores de la Oficina Central de Procesamiento de la BPD o fiscales locales.

- Registros. Durante un registro, los agentes de la BPD suelen cachear a individuos como cuestión de rutina, sin identificar los motivos necesarios que les hayan llevado a creer que la persona sea peligrosa y que vaya armada. E incluso cuando un cacheo inicial sí es justificado, encontramos que los agentes suelen incurrir en violaciones a la Constitución al exceder el alcance permisible para el mismo. Asimismo, hallamos muchas instancias en las que los agentes realizan un registro sin ropa sin disponer de la justificación legal necesaria para el mismo. En algunos casos, los agentes llevaron a cabo registros sin ropa humillantes en público antes de arrestar al individuo y sin motivos para creer que los individuos registrados estuvieran ocultando contrabando por encima de sus cuerpos.
- Arrestos. Identificamos dos categorías de arrestos inconstitucionales comunes que los agentes de la BPD realizan: (1) los agentes realizan arrestos sin orden y sin causa probable y (2) los agentes realizan arrestos para delitos menores, tales como merodear y entrar en propiedad ajena, sin brindar la notificación requerida en virtud de la Constitución que la persona arrestada esté realizando actividades ilícitas.
 - Detenciones sin causa probable: entre el 2010 y el 2015, los supervisores de la Oficina Central de Procesamiento de Baltimore y fiscales locales desestimaron más de 11.000 acusaciones realizadas por agentes de la BPD porque carecían de causa probable o de otra forma no merecían ser procesadas. Nuestro repaso de los informes de incidente que describen arrestos sin orden también reveló muchos ejemplos de agentes que llevan a cabo arrestos no justificados. Además, los agentes prolongan las detenciones sin justificación para buscar pruebas que justificarían un arresto. Dichas detenciones, muchas de las que duran más de una hora, se consideran arrestos inconstitucionales.
 - Los arrestos sin notificación: Los agentes de la BPD arrestan a individuos parados , de forma legal, por «merodear» o «entrar en propiedad ajena» o por otros delitos menores sin brindar suficiente notificación de que los individuos estuviesen involucrados en una actividad ilícita. De hecho, en muchas ocasiones los agentes invierten el requisito constitucional de notificación. Mientras que la Constitución requiere una notificación previo al arresto de la conducta concreta que está prohibida, como merodear o entrar en propiedad ajena, los agentes de la BPD se acercan a individuos que están parados de forma legal en las aceras frente a complejos de vivienda públicos o negocios privados y los arrestan, a no ser que los individuos logren proporcionar una «justificación satisfactoria» de su presencia en tal lugar.

Discriminación a afroamericanos

La vigilancia policial de la BPD se enfoca en ciertos barrios de Baltimore, con una supervisión o rendición de cuentas mínima. Esto tiene un efecto dañino desproporcionado en los residentes afroamericanos. Este impacto racial dispar es evidente en cada fase de las acciones de ejecución de la BPD, desde la decisión inicial de detener a alguien en las calles de Baltimore hasta los registros, los arrestos y el uso de fuerza. Estas desigualdades raciales, junto con las pruebas que

sugieren una discriminación intencionada, minan la confianza comunitaria que es tan importante para la vigilancia policial eficaz.

- La BPD detiene de forma desproporcionada a peatones afroamericanos. A nivel municipal, la BPD detuvo a residentes afroamericanos con una frecuencia tres veces mayor que a residentes blancos, después de contabilizar la población de la zona en la que las detenciones tuvieron lugar. En cada uno de los nueve distritos policiales de la BPD, las detenciones a afroamericanos representaron una mayor proporción que las detenciones al resto de la población de tal distrito. Y es mucho más probable que la BPD someta a afroamericanos individuales a detenciones múltiples en un período de tiempo corto. En los cinco años y medio de datos que examinamos, los afroamericanos representaron un 95% de los 410 individuos que la BPD detuvo en al menos diez ocasiones. Un hombre afroamericano de cincuenta y pico años fue detenido treinta veces en menos de cuatro años. A pesar de repetidas intrusiones, ninguna de las treinta detenciones resultaron en una citación o acusación penal.
- La BPD también detiene a conductores afroamericanos a una tasa desproporcionada. Asimismo, los afroamericanos representaron un 82% de todas las paradas vehiculares, en comparación con el 60% de la población general de la ciudad que tiene edad para conducir y el 27% de la población general de la zona metropolitana de Baltimore que tiene edad para conducir.
- La BPD realiza registros a afroamericanos en una medida desproporcionada durante una detención. La BPD realizó registros a afroamericanos en mayor medida durante detenciones peatonales y paradas vehiculares, a pesar de que con los registros de afroamericanos era menos probable encontrar contrabando. De hecho, los agentes de la BPD encontraron contrabando con el doble de frecuencia al registrar a individuos blancos en comparación con afroamericanos durante paradas vehiculares y con una frecuencia del 50% mayor durante detenciones peatonales.
- Igualmente, el 86% de todos los delitos penales imputados por agentes de la BPD correspondieron a afroamericanos, a pesar de que solo representan el 63 % de los residentes de Baltimore.
 - Las desigualdades raciales en los arrestos de la BPD son más pronunciadas para delitos altamente discretivos: los afroamericanos representaron el 91 % de las 1.800 personas acusadas únicamente de «incumplimiento» o «entrada a propiedad ajena»; el 89 % de las 1.350 personas acusadas de hacer una declaración falsa ante un agente; y el 84 % de las 6.500 personas arrestadas por atentados contra el «orden público». Más aún, los fiscales y oficiales de procesamiento desestiman acusaciones imputadas contra afroamericanos a una tasa mayor que las imputadas a personas de otras razas, lo que indica que los estándares de los agentes a la hora de realizar un arresto cambian según la raza de la persona arrestada.
 - Asimismo, hallamos grandes desigualdades raciales en los arrestos de la BPD por posesión de drogas. Mientras que los datos de la encuesta demuestran que los afroamericanos utilizan drogas a unas tasas parecidas o levemente más altas que

otros grupos poblacionales, la BPD arrestó a afroamericanos por tenencia de drogas a una tasa cinco veces mayor que la de otras razas.

La BPD empleó una estrategia de vigilancia policial que, por defecto, llevó a una aplicación diferencial de la ley en las comunidades de afroamericanos. No obstante, la BPD no empleó los mecanismos adecuados de política, capacitación y rendición de cuentas para prevenir la discriminación, a pesar de preocupaciones continuas durante mucho tiempo sobre cómo vigila las comunidades afroamericanas de la ciudad. La BPD prácticamente no ha analizado sus propios datos para asegurar que sus actividades de aplicación sean antidiscriminatorias y la Policía clasifica mal o de otra forma no investiga quejas específicas de prejuicios raciales. La BPD tampoco ha hecho a los agentes rendir cuentas por el uso de epítetos raciales o por hacer otras declaraciones que demuestran un prejuicio racial. En algunos casos, los supervisores de la BPD han indicado a los agentes de tener como blanco de sus detenciones y arrestos a los afroamericanos en concreto. Todo esto ha contribuido a las grandes desigualdades raciales en la ejecución de la ley por parte de la BPD que minan la confianza de la comunidad en la justicia de la policía. Los líderes de la BPD reconocieron que esta falta de confianza inhibe su capacidad de formar asociaciones comunitarias importantes.

El uso de fuerza constitucionalmente excesiva

Nuestra revisión de los archivos investigativos para todos los casos de fuerza letal desde el 2010 hasta el 1 de mayo del 2016, así como de una muestra aleatoria de más de ochocientos casos de fuerza no letal, indica que la BPD emplea un patrón o una práctica de fuerza excesiva. Las deficiencias en la BPD en lo que se refiere a sus políticas, capacitación y supervisión de los incidentes en los que sus agentes utilizan fuerza han conducido al patrón o la práctica que observamos de fuerza excesiva. Identificamos varios problemas recurrentes con el uso de fuerza por parte de la BPD:

- En primer lugar, la BPD emplea unas tácticas demasiado agresivas que intensifican innecesariamente los encuentros, incrementan las tensiones, llevan al uso innecesario de fuerza y no logran reducir la intensidad de los encuentros cuando sería lo indicado. Los agentes, de forma rutinaria, recurren a la fuerza física cuando un sujeto no responde inmediatamente a órdenes verbales, incluso cuando el sujeto no representa una amenaza inminente para el agente u otras personas. Estas tácticas son el resultado de la capacitación y orientación de la BPD.
- En segundo lugar, la BPD emplea fuerza excesiva en contra de individuos con discapacidades de salud mental o que están en crisis. Debido a la falta de capacitación y tácticas impropias, los agentes de la BPD se encuentran en confrontaciones innecesariamente violentas con estos individuos vulnerables. La BPD brinda servicios menos eficaces a personas con enfermedades mentales y discapacidades intelectuales, ya que los agentes no toman en cuenta estas discapacidades al ejecutar la ley, lo que conduce al uso de fuerza innecesaria y excesiva en su contra. La BPD no ha realizado modificaciones razonables a sus políticas, prácticas y procedimientos para evitar que se discrimine a personas con enfermedades mentales y discapacidades intelectuales.

- En tercer lugar, la BPD emplea una fuerza no razonable contra menores de edad. Estos incidentes son el producto de la falta de la BPD de utilizar tácticas comúnmente aceptadas para comunicarse e interactuar con jóvenes. En cambio, los agentes que interactúan con jóvenes recurren a las mismas tácticas agresivas que emplean con adultos, lo que genera un conflicto innecesario.
- En cuarto lugar, la BPD emplea una fuerza no razonable contra individuos que representan poca o ninguna amenaza para los agentes o para otras personas. En concreto, la BPD emplea fuerza excesiva contra (1) individuos que ya están inmovilizados y bajo el control de los agentes y (2) individuos que están huyendo de un agente y que no han generado sospechas penales serias en su contra.
 - La fuerza empleada contra individuos inmovilizados: encontramos muchos ejemplos de casos en los que los agentes de la BPD emplearon una fuerza no razonable contra personas que se encontraron sujetadas y que ya no representaban un riesgo para los agentes o el público.
 - La fuerza empleada contra sospechosos huyendo: Los agentes de la BPD suelen perseguir a sospechosos a pie, incluso cuando no se sospecha que sean los presuntos autores de delitos violentos. Las tácticas de la BPD de persecución a pie ponen en peligro a los agentes y la comunidad, y en muchas instancias conducen a que los agentes empleen una fuerza excesiva contra los sospechosos en fuga, los cuales representan una amenaza mínima. El abordaje agresivo de la BPD en lo que se refiere a las persecuciones a pie se extiende a las persecuciones vehiculares.

Asimismo, examinamos el transporte de detenidos por parte de la BPD pero debido a una falta de información disponible no hallamos nada. No logramos conseguir registros seguros y fiables, ni de la BPD ni de las cárceles, en cuanto a las lesiones sostenidas durante el transporte, ni tampoco encontramos grabaciones. No obstante, hallamos pruebas de que la BPD: (1) de forma rutinaria no sujeta a sus detenidos de forma adecuada en los vehículos de transporte; (2) necesita seguir actualizando su equipo de transporte para proteger a sus detenidos durante el transporte; (3) no mantiene los registros apropiados; y (4) debe implementar sistemas más robustos de auditoría y supervisión para asegurar el cumplimiento con sus políticas de transporte y capacitación.

- Nuestras preocupaciones acerca del uso de la BPD de fuerza excesiva se ven agravadas por la supervisión ineficaz de su uso de fuerza. De los 2.818 incidentes de fuerza que la BPD registró durante el período de casi seis años que revisamos, la BPD únicamente investigó diez incidentes, con base en preocupaciones identificadas mediante su revisión interna. De estos diez casos, la BPD determinó que se empleó fuerza excesiva en solo uno.

Represalias por participar en actividades protegidas en virtud de la Primera Enmienda

La BPD **viola** la Primera Enmienda al tomar represalias contra individuos que participan en actividades protegidas al amparo de la Constitución. Con frecuencia, los agentes detienen y arrestan a miembros del público por hablar de una forma que consideran crítica o irrespetuosa. Asimismo, los agentes de la BPD emplean fuerza contra miembros del público que se expresan de una manera protegida. La BPD no ha brindado a sus agentes suficiente orientación y supervisión en cuanto a sus interacciones con individuos que implican las protecciones de la Primera Enmienda, lo que resulta en las violaciones que observamos.

Indicaciones de prejuicios de género en las investigaciones de agresión sexual

A pesar de que en este momento no hemos identificado un motivo fundado para creer que la BPD se dedique a una vigilancia policial basada en prejuicios de género, en contra de las leyes federales, las acusaciones que recibimos durante la investigación, junto con nuestra revisión de registros de la BPD, sugieren la posibilidad de que algunos prejuicios de género estén afectando la gestión por parte de la misma de casos de agresión sexual. Hallamos indicaciones de que los agentes no llevan a cabo investigaciones significativas de informes de agresión sexual, en particular cuando las agresiones involucran a mujeres con vulnerabilidades adicionales, tales como las que están involucradas en comercio sexual. Los detectives no llevan a cabo ni resuelven investigaciones preliminares; no identifican ni reúnen pruebas para corroborar la versión de las víctimas; no documentan de forma adecuada sus pasos investigativos; no recopilan o analizan datos ni declaran o clasifican informes de agresión sexual; y carecen de revisión de supervisión. Asimismo, tenemos preocupaciones de que las interacciones de los agentes y las mujeres que son víctimas de agresión sexual o con individuos transgénero demuestren prejuicios de género ilícitos.

Deficiencia de políticas, capacitación, supervisión y rendición de cuentas

Las violaciones estatutarias y constitucionales sistémicas de la BPD provienen de deficiencias estructurales. La BPD no emplea políticas, capacitación, supervisión, recopilación de datos, análisis o sistemas de rendición de cuentas suficientes, no se ha comprometido lo suficiente con la comunidad que vigila y no provee a sus agentes las herramientas que necesitan para vigilar de manera eficaz.

- La BPD carece de sistemas de rendición de cuentas significativos para desalentar la mala conducta. La Policía no clasifica, investiga, adjudica o documenta de manera coherente las quejas de mala conducta según sus propias políticas y estándares aceptados de aplicación de la ley. En su lugar, encontramos que el personal de la BPD disuade a las personas que acuden de presentar una denuncia, clasifican mal las denuncias para minimizar su severidad aparente y apenas llevan a cabo investigaciones, si es que las hacen siquiera. Como resultado, perdura una resistencia entre la mayor parte de la BPD a la rendición de cuentas, y muchos agentes son reacios a presentar informes de mala conducta por temor a que esto sea inútil y que provoque represalias. Asimismo, la Policía carece de supervisión civil adecuada: su Junta de Revisión Civil se enfrenta a obstáculos como la falta de recursos, y el proceso disciplinario y de asuntos internos de la agencia carece de transparencia.

- La BPD tampoco emplea estrategias eficaces de vigilancia policial comunitaria. Su relación actual con ciertas comunidades de Baltimore está quebrada. Tal y como se indica en lo anterior, algunos miembros de la comunidad creen que la BPD opera como si hubiese dos «Baltimores», donde las zonas adineradas de la ciudad se benefician de mejores servicios que sus barrios empobrecidos y de minorías. Esta relación quebrada existe en parte debido al legado de la Policía de su vigilancia de «cero tolerancia», las deficiencias de muchos agentes de la BPD a la hora de implementar principios de vigilancia policial comunitaria y la falta de visión dentro de la Policía respecto a su compromiso con la comunidad.
- La BPD no supervisa de forma adecuada, mediante orientación normativa y capacitación, a sus agentes. Hasta hace poco, la BPD careció de suficiente orientación normativa en áreas críticas como la vigilancia policial libre de prejuicios y el uso de los agentes de bastones y pistolas eléctricas. En otras áreas, tales como su política de «detener y cachear», la política de la BPD entra en conflicto con los requisitos constitucionales. Más aún, la Policía carece de capacitación eficaz en áreas críticas como la capacitación basada en casos para el uso de fuerza, un programa adecuado de capacitación en el campo o capacitación acerca de la supervisión o el liderazgo.
- La BPD tampoco reúne datos sobre la gama de acciones de aplicación de la ley, e incluso cuando recauda datos, no los guarda en sistemas capacitados para analizarlos y hacerles seguimiento de forma adecuada. En parte, y como resultado, la BPD no emplea un sistema eficaz de intervención temprana para detectar a agentes que podrían beneficiarse de capacitación u orientación adicional para garantizar que no cometan violaciones constitucionales o estatutarias.
- Además, la BPD no apoya de forma adecuada a sus agentes con suficientes recursos humanos y materiales. La Policía carece de estrategias eficaces para la dotación, el reclutamiento y la retención de personal y obliga a sus agentes a trabajar horas extra después de acabar un turno largo, lo que los desmoraliza y conduce a una situación en la que hay agentes trabajando con una capacidad deteriorada para tomar decisiones. Más aún, la BPD carece de una infraestructura tecnológica adecuada y las herramientas que comúnmente se utilizan en otras agencias de aplicación de la ley de tamaño parecido, tales como computadoras en los vehículos policiales. Estas deficiencias tecnológicas generan ineficiencias para los agentes e inhiben la supervisión y recopilación de datos eficaces. La Ciudad debe invertir en su Policía para garantizar que los agentes dispongan de las herramientas que necesitan para servir de forma adecuada a la población de Baltimore.

* * *

A pesar de nuestros hallazgos, nos anima el apoyo que encontramos entre la BPD, la ciudad, y la comunidad general de Baltimore por una reforma policial. Con base en la cooperación y el espíritu participativo que vimos a lo largo de nuestra investigación, confiamos en nuestra capacidad de colaborar con la ciudad, la BPD y las diversas comunidades de Baltimore para abordar los problemas identificados en nuestros hallazgos y forjar un acuerdo ejecutable para desarrollar soluciones duraderas a las violaciones constitucionales y estatutarias que hallamos. De hecho, aunque

todavía queda mucho trabajo por hacer, la BPD ya ha comenzado a sentar las bases de su reforma mediante cambios auto-implementados a sus políticas, capacitación, gestión de datos y sistemas de rendición de cuentas.

Para ello, el Departamento de Justicia y la Ciudad de Baltimore han llegado a un Acuerdo de Principio que identifica las categorías de reformas que las partes acuerdan que se deberán efectuar para sanear las violaciones de la Constitución y las leyes federales detalladas en este informe. Tanto el Departamento de Justicia como la Ciudad están buscando aportación de todas las comunidades de Baltimore acerca de las reformas que se deberían incluir en un acuerdo de avenencia ejecutable e integral, el cual sería negociado entre el Departamento de Justicia y la Ciudad durante los próximos meses y registrado como orden del Tribunal Federal.

Como hemos visto en jurisdicciones por todo Estados Unidos, las agencias de aplicación de la ley tienen la posibilidad de mejorar su eficacia al promover una vigilancia policial constitucional y restablecer las asociaciones comunitarias. Fortalecer la confianza comunitaria en la BPD no solo aumentará el nivel de eficacia de los esfuerzos de la misma por aplicar la ley sino que también avanzará la seguridad pública y de los agentes de una forma que sirva a la comunidad entera de Baltimore. Junto con los funcionarios municipales y los residentes de Baltimore, trabajaremos por hacer de esto una realidad.