

DÉCIMO INFORME DEL EQUIPO DE SUPERVISIÓN INDEPENDIENTE
Delphine Allen et al. Contra la Ciudad de Oakland et al.

**En el Tribunal de Distrito de
los Estados Unidos
Distrito Norte de California**

Equipo de Supervisión Independiente

Jefa de División Rachel Burgess (jubilada)
Abogada Kelli M. Evans
Jefe Charles A. Gruber
Abogada Christy E. Lopez
Robin Busch-Wheaton, *Coordinadora de proyectos*

6 de Septiembre del 2007

I. INTRODUCCIÓN

El 22 de enero del 2003, la Ciudad de Oakland (Ciudad) y el Departamento de Policía de Oakland (OPD) llegaron a un Acuerdo de Conciliación Negociado (Acuerdo de Conciliación o NSA) que resolvía los alegatos de mala conducta policial presentados por demandantes particulares en la demanda civil *Delphine Allen et al. contra la Ciudad de Oakland et al.* El 28 de agosto del 2003, el Juez Thelton Henderson autorizó el nombramiento de Rachel Burgess, Kelli Evans, Charles Gruber y Christy Lopez como miembros del Equipo de Supervisión Independiente (IMT). Este informe es el décimo informe del IMT y analiza el nivel de cumplimiento que hace el OPD con respecto al Acuerdo durante el periodo comprendido del 1º de diciembre de 2006 al 31 de julio de 2007.

Como en los anteriores informes, en lugar de detallar las nimiedades de cada revisión de las políticas y discusión sobre asistencia técnica, hemos optado por un formato que resulte en un informe relativamente corto, pero que esperamos sea claro y completo, acerca del nivel de cumplimiento y las actividades del OPD. Naturalmente, estamos disponibles para tratar cualquier aspecto del presente informe en mayor detalle con el Tribunal, las partes y las personas e instituciones relacionadas con el Acuerdo.

II. AMPLIACIÓN DEL ACUERDO NSA

El Departamento de Policía de Oakland ha logrado un progreso significativo al implementar las reformas exigidas por el NSA en enero de 2003. Ha creado o revisado todas las políticas exigidas por el NSA y capacitado a sus oficiales en las mismas. En algunas áreas fue necesario hacer cambios dramáticos en prácticas vigentes durante décadas. Como se trata a continuación, las prácticas reales del OPD en muchas áreas se ajustan a los requisitos; mientras que otras, el OPD se está esforzando para implementar los procedimientos exigidos en el NSA. Tanto en el mantenimiento del cumplimiento como en el esfuerzo por lograrlo, se requiere una dedicación continua y considerable. El progreso logrado hasta la fecha ha sido posible gracias al duro trabajo y dedicación de muchos miembros del OPD.

No obstante estos logros sustanciales, a medida que nos acercamos al final del periodo inicial de cinco años del NSA, todas las partes reconocen que el OPD y la Ciudad tuvieron un inicio lento respecto a las reformas y que sigue habiendo mucho trabajo por hacer. Dado el trabajo pendiente, el Juez Thelton ordenó el 19 de marzo de 2007 la aplicación del NSA en su totalidad durante un periodo adicional de dos años, hasta el 21 de enero de 2010. Mientras ampliaba el NSA, el Tribunal expresó su optimismo de que el OPD pueda lograr el cumplimiento de todo el NSA al final de periodo de ampliación. Nosotros compartimos este optimismo, siempre que el esfuerzo y dedicación del OPD y la Ciudad estén centrados en la obtención de esta meta realizable.

III. ACTIVIDADES DE SUPERVISIÓN DEL IMT

A lo largo de este periodo de elaboración del informe, el IMT ha llevado a cabo distintas actividades de supervisión tanto interna como externamente. El IMT, además de otras actividades, asistió al cursillo de la dirección del OPD y a las reuniones del Programa de Evaluación de la Dirección y del programa de prevención al Crimen del OPD; participó en patrullajes con oficiales del OPD; asistió a las Juntas Ejecutivas de Revisión de la Policía; observó al OPD dirigir los grupos de enfoque del programa de Capacitación en el Campo, juntas orales y reuniones del personal; entrevistó a personas que habían presentado quejas de mala conducta; asistió a reuniones semanales de Asuntos Internos; inspeccionó vehículos, subestaciones y ubicaciones policiales distribuidos por la ciudad para comprobar la disponibilidad de folletos informativos y formularios de quejas; observó investigaciones administrativas y criminales del OPD en relación a incidentes criminales; revisó y analizó documentos y archivos del OPD, incluyendo borradores de políticas, investigaciones, informes policiales, expedientes disciplinarios, evaluaciones de desempeño e informes del uso de la fuerza; asistió al alineamiento de sospechosos; observó sesiones de capacitación de oficiales del OPD; asistió a reuniones del comité directivo y grupos de trabajo del Sistema de Evaluación del Rendimiento (PAS); se reunió con representantes comunitarios; participó en un foro comunitario patrocinado por el Ayuntamiento relativo al OPD; y participó en las reuniones mensuales estipuladas en el Acuerdo de Conciliación. Además, como se trata más adelante, durante este periodo de elaboración del informe, el IMT invirtió mucho tiempo revisando los protocolos y procesos para cada tarea del NSA y reuniéndose con la OIG y otros oficiales del OPD con respecto a estos protocolos y procesos.

Durante este periodo de elaboración del informe, el IMT se reunió con oficiales de la Oficina del Inspector General, la División de Personal, el Departamento Administrativo, el Departamento de Operaciones en el Campo, el Departamento de Investigaciones, el Departamento de Servicios y la División de Asuntos Internos; oficiales, supervisores y comandantes del OPD, incluyendo sargentos, tenientes y capitanes; el Oficial de Disciplina; cada uno de los tres Comisarios Jefes y el Director Administrativo; y con el jefe Wayne Tucker. Además, el IMT se reunió con otras personas e instituciones relacionadas con estas actividades tales como los abogados de los demandantes; miembros y grupos de la comunidad de Oakland; el Administrador de la Ciudad; el Alcalde; la Oficina del Procurador Municipal; la Oficina del Fiscal de Distrito y la Oficina del Defensor Público

A lo largo de este periodo de elaboración del informe, el IMT también empleó un tiempo considerable en tareas de supervisión fuera de sus instalaciones. Como en los anteriores periodos de elaboración del informe, gran parte de este tiempo se dedicó a llevar a cabo auditorías y a evaluar los materiales relativos al Acuerdo tales como: publicaciones preliminares; datos de capacitación; expedientes de investigación y disciplinarios de Asuntos Internos; materiales promocionales; informes MLL; expedientes de la dirección; informes sobre arrestos; informes y expedientes de investigación sobre tiroteos que involucran a oficiales; documentación del Programa de Evaluación de Comando del OPD; e información proporcionada por los ciudadanos así

como por oficiales del OPD. Además de la evaluación de estos documentos fuera de sus instalaciones, el IMT también participó en reuniones y teleconferencias en forma regular con los abogados de los demandantes y distintos oficiales, comandantes y gerentes del OPD a fin de tratar cuestiones sobre la elaboración de políticas, capacitación y otros asuntos relativos al cumplimiento de normativas.

Tal como fue discutido en este informe, el IMT evaluó el progreso del OPD en cada una de las 51 Tareas del Acuerdo de Conciliación. Como parte de nuestra evaluación de este periodo de elaboración del informe, llevamos a cabo el análisis del cumplimiento de seis tareas: Métodos para recibir quejas de los ciudadanos (Tarea 7); Aprobación de arresto in situ por el supervisor (Tarea 18); Comandante de enlace del OPD/DA (Tarea 22); Uso de la fuerza – Investigación de mala conducta criminal (Tarea 28); Prioridad de investigación de la IAD (Tarea 29); y Procedimientos de traslado de detenidos y ciudadanos (Tarea 36). La revisión del cumplimiento de prácticas reales de tareas adicionales se encuentra actualmente en marcha, y se informará de los resultados en nuestro próximo informe de situación.

Estas tareas se seleccionaron para auditoría en base a varios criterios, incluyendo que el OPD hubiera completado sus políticas y capacitación de personal durante un periodo de tiempo suficiente para la implementación adecuada de los nuevos requisitos. Además, pedimos al OPD, como ha sido nuestra costumbre durante los últimos tres periodos de elaboración del informe, que nos informara de las tareas en las que cree haber logrado el cumplimiento. En la medida de lo posible, ajustamos nuestro horario de supervisión para priorizar auditorías para dichas tareas. Al mismo tiempo, y en la medida de lo posible, aplazamos las auditorías en las áreas donde el Departamento había reconocido no haber logrado el cumplimiento.

El OPD ha hecho un gran progreso en todas las áreas auditadas. Como se indica más adelante, el OPD logró el cumplimiento de las prácticas reales de las Tareas 7.5, 18 y 22. También logró el cumplimiento de prácticas reales en partes de la Tarea 36. Aunque todavía no cumple las Tareas 28 y 29, ha hecho un progreso significativo en estas áreas y, en nuestro parecer, logrará pronto su cumplimiento si continúa el esfuerzo y adopta las recomendaciones hechas con posterioridad a los resultados de nuestra auditoría. Como se detalla a continuación, el OPD actualmente cumple total o parcialmente las prácticas de treinta y uno de los requisitos del Acuerdo de Conciliación.

IV. REVISIÓN DE LAS NORMAS DE CUMPLIMIENTO Y SUPERVISIÓN DE LOS PROCESOS

Además del trabajo de supervisión tratado anteriormente, una parte significativa de este periodo de elaboración del informe se dedicó a la revisión, desarrollo y tratamiento de las normas y metodologías utilizadas por el IMT o que utilizará para medir el grado de cumplimiento del OPD con las disposiciones básicas del NSA. Esta labor fue realizada por solicitud del OPD y contó con el apoyo de los abogados de los denunciantes y el Tribunal. Durante ocho meses hasta la fecha, el IMT ha participado en conversaciones recurrentes con la Oficina del Inspector

General (OIG) del OPD para tratar las normas de cumplimiento y criterios de auditoría, requisitos del NSA y las políticas y procedimientos del OPD. Los abogados de los demandantes han participado en varias de estas conversaciones. El Tribunal ordenó que las conversaciones finalizaran en el momento oportuno y que no interfirieran con la labor del OPD para lograr el cumplimiento.

Esta es la segunda vez (además de las conversaciones que continúan con las partes) que hemos participado en un intercambio detallado con el OPD con respecto a las normas y criterios de supervisión del IMT.¹ La primera ocasión fue al principio del proceso de supervisión con antiguos miembros del personal de la OIG y tuvo como resultado el acuerdo de un conjunto de normas de cumplimiento consistentes con las normas nacionales de supervisión policiales. En su mayoría, estas normas exigían al OPD que demostrara su cumplimiento a un grado de competencia del 95% (p. ej., el 95% de los arrestos deben tener una articulación adecuada de la causa probable) para poder cumplir el NSA. En el momento que se establecieron las normas de cumplimiento al principio del proceso de supervisión, dimos al OPD información concreta sobre el modo en que se evaluaría el cumplimiento de cada disposición del NSA. Aunque el OPD expresó cierta preocupación sobre su capacidad de lograr cumplir el 95% de las normas de cumplimiento relativas a la realización de investigaciones administrativas, las partes dieron su consentimiento a las normas y procesos de supervisión iniciales para todas las tareas. Como consecuencia de ello, durante los primeros cuatro años del NSA, estas fueron las normas y los procesos empleados por el IMT para evaluar el cumplimiento del NSA por parte del OPD.

En base a las preocupaciones planteadas por el OPD sobre los resultados del cumplimiento obtenidos por el IMT durante el noveno periodo de elaboración del informe (del 13 de mayo de 2006 al 30 de noviembre de 2006), acordamos volver a revisar tanto las normas como los procesos de evaluación del cumplimiento. El 25 de enero de 2007, el Tribunal ordenó a las partes que se reunieran para tratar el tema, con la participación del IMT, las preocupaciones planteadas por el OPD. Durante el décimo periodo de elaboración del informe, el OPD solicitó, entre otras cosas, la formalización de determinadas comunicaciones y procedimientos como parte del proceso de supervisión, y más detalles sobre las normas y resultados de las auditorías. El OPD también formalizó su solicitud, planteada inicialmente durante el noveno periodo de elaboración del informe, de reducir uniformemente los porcentajes de las normas de cumplimiento por debajo de la norma nacional, en acuerdos similares, del 95%.

En respuesta a la solicitud del IMT de una propuesta específica del OPD, éste solicitó la reducción al 80% u 85% del previamente acordado porcentaje del 95% en la mayoría de los casos. El OPD argumentó la necesidad de estos porcentajes más bajos para dar cuenta de pequeños conjuntos de datos en algunos casos y facilitar

¹ Fue con el personal de la Oficina del Inspector General (OIG) del OPD con quienes mantuvimos nuestras repetidas conversaciones sobre las normas y criterios de supervisión. Desde el principio del NSA, ha habido cuatro Inspectores Generales y frecuentes y continuadas rotaciones del personal de la OIG.

adecuadamente el cumplimiento aun en el caso de incumplimientos insignificantes y fortuitos. Además de expresar su preocupación sobre su capacidad para lograr o mantener el cumplimiento a un nivel del 95%, el OPD también expresó su preocupación con la cantidad de documentación necesaria para demostrar su cumplimiento y con el enfoque analítico empleado por el IMT en algunos casos, e insistió en que se trataran también estos asuntos en las conversaciones sobre la metodología.

El IMT consideró detenidamente el impacto que las solicitudes del OPD podrían tener en cada uno de los requisitos del NSA así como en el cumplimiento general. IMT aceptó rebajar la norma de cumplimiento cuando fue posible hacerlo sin socavar los fines subyacentes del NSA, a pesar de la norma nacional del 95%. Como se trata más abajo en las actualizaciones individuales de las tareas, la norma de cumplimiento se rebajó en algunas áreas al 85%, en otras al 90%, y en otras se sustituyó el porcentaje por una evaluación más subjetiva del tipo aprobado/fallido. En algunas áreas, se mantuvo la norma de cumplimiento del 95%. A pesar de las solicitudes del OPD, no consideramos que fuera apropiado rebajar la norma a menos del 85% en ninguna de las áreas. Nuestro parecer es que las metas del NSA se hubieran visto socavadas de forma inaceptable si el IMT determinase el cumplimiento del OPD de una práctica requerida cuando no la cumplía el 20% de las ocasiones.

Además de volver a revisar las normas de cumplimiento, el OPD solicitó la formalización de determinadas comunicaciones como parte del proceso de supervisión, tales como la realización de entrevistas de entrada y salida formalizadas, y solicitó más detalles sobre las normas y resultados de las auditorías. El IMT aceptó las solicitudes del OPD y las partes están actualmente poniendo en marcha un nuevo conjunto de procesos de supervisión. Las nuevas normas y procesos se utilizarán para evaluar el desempeño del OPD durante la supervisión restante del IMT de los requisitos del NSA. Durante este proceso, seguiremos supervisando y realizando auditorías cuando sea posible, pero no auditaremos áreas en las que no se hayan resuelto los criterios de supervisión.

La revisión de las normas y procesos de supervisión del cumplimiento es un proceso lento que sigue consumiendo un tiempo y energía que debería emplearse en la supervisión más fundamental del NSA. Aunque lo lamentamos, somos conscientes de que este proceso tiene beneficios complementarios para el proceso de reforma. Ha exigido al OPD que se preste más atención a los requisitos individuales del NSA y a sus propias políticas y procedimientos y, como resultado de ello, deberá ayudar al esfuerzo de cumplimiento del OPD. Como anexo a estas conversaciones, según se trató en las actualizaciones individuales de las tareas, la OIG identificó la necesidad de modificar varias áreas del NSA con el fin de abordar varias preocupaciones operacionales del OPD. Como resultado, las partes han acordado varias estipulaciones en los últimos meses para abordar tales asuntos. El mayor grado de participación de la OIG en el proceso de cumplimiento tiene el potencial de aumentar la capacidad del OPD de lograr el cumplimiento del NSA, en caso de que la Ciudad y el Departamento decidan aprovecharlo.

V. LOGROS Y ÁREA EN LA QUE DEBE MEJORAR EL OPD

A. Logros del OPD

Como se trata a lo largo de este informe, el OPD siguió haciendo un progreso significativo en la implementación de las reformas.

Hacer que el sistema de quejas sea más transparente y accesible

Desde el inicio del NSA, el OPD ha logrado un avance significativo en hacer su sistema de quejas más transparente y accesible para las personas que viven y trabajan en Oakland. Además de ubicar las oficinas de la División de Asuntos Internos fuera de las instalaciones del Departamento de Policía y habilitar una línea directa para quejas, el OPD proporciona actualmente información y posters sobre quejas en lugares de toda la Ciudad; y, a partir de este periodo de realización del informe, traduce los folletos e información de quejas al español, chino y vietnamita. Además de aceptar quejas de personas que acuden a la IAD, a diferencia de lo que ocurría en el pasado, el OPD acepta actualmente quejas presentadas por teléfono, carta o correo electrónico de terceros, y también de fuentes anónimas y confidenciales.

Uno de los logros más significativos del OPD en esta área fue destacado en una revisión que hicimos durante este periodo de elaboración del informe: Parece que los oficiales del OPD están tratando mucho mejor que en el pasado a las personas que buscan formularios e información sobre quejas. El NSA exige a los miembros y empleados del OPD que distribuyan los formularios de quejas y folletos informativos a las personas que deseen presentar una queja. Para evaluar el cumplimiento del OPD de este requisito, el IMT retuvo y capacitó a tres examinadores civiles seleccionados en base a criterios que incluían su capacidad de registrar con precisión su interacción con miembros y empleados del OPD; también se tuvo en cuenta su representación de la diversidad racial, étnica y sexual de Oakland.

Los examinadores del IMT realizaron un total de 17 pruebas. Trece de ellas fueron pruebas de un lugar fijo donde los examinadores solicitaron formularios de quejas y folletos informativos al acudir al Edificio Administrativo de la Policía; la División de Asuntos Internos; la Subestación de Policía de Eastmond; y los Centros de Recursos Comunitarios de Chinatown y Fruitvale. Cuatro de las pruebas fueron “de aproximación”, donde los examinadores se aproximaron a los oficiales en la calle en diferentes barrios de la Ciudad para solicitar formularios de quejas y folletos informativos. Aunque el IMT informó a la OIG de su protocolo de pruebas, cada una de ellas se realizó sin que el IMT las anunciara o notificara.

Descubrimos una sorprendente mejora con respecto a un estudio similar realizado en 1996 por el Pueblo Unido para una Oakland Mejor (*People United for a Better Oakland* - PUEBLO) y el Sindicato de Libertades Civiles Norteamericanas del Norte de California (*American Civil Liberties Union of Northern California* - ACLU). Ese estudio concluyó que o los oficiales “simplemente desconocían” las políticas sobre el proceso de

quejas del OPD o que "daban información imprecisa intencionadamente con el fin de obstruir el proceso." En la reciente evaluación del IMT, esta dinámica parece haber cambiado enormemente, la tasa de cumplimiento de las pruebas realizadas en un lugar fijo fue del 100% (13 de 13), y la tasa de cumplimiento de las pruebas "de aproximación" fue del 75% (tres de cuatro). Se realizó un total de 17 pruebas y el OPD las pasó todas menos una, logrando una tasa del 94%.

Quizá igualmente importante, en todas menos tres de las pruebas, los examinadores describieron la actitud de los miembros u oficiales del OPD en términos positivos o neutros, tales como "extremadamente amigable", "cordial", "educado", "solícito" y "tratable, simpático y respetuoso." Un oficial del Centro de Recursos de Fruitvale se identificó y dijo al examinador, "[Si] necesita ayuda para llenar el formulario, puedo ayudarle." Un oficial del Centro de Recursos de Chinatown informó al examinador de que, en lugar de completar el formulario de queja, podía "ir a Asuntos Internos o llamarles si [se sentía] más cómodo haciéndolo así." Como indicamos al hablar de la Tarea 7, nuestra evaluación tenía límites geográficos, debido en parte al mandato de la Ciudad de realizar las pruebas de lugar fijo en centros de recursos y otros edificios policiales que había elegido, y en parte a que los oficiales eran más visibles en algunas áreas que en otras durante la realización de las pruebas. A pesar de esta limitación, creemos que nuestros resultados reflejan un cambio real y significativo del OPD, que anteriormente no había proporcionado formularios incluso a personas que iban a buscarlos a la IAD o la Sede Central de la Policía.

El OPD ha logrado un progreso notable en la creación de un sistema de quejas por mala conducta más transparente y accesible. Elogiamos al Departamento por el cambio fundamental y más apropiado de su actitud con respecto a la aceptación de quejas por mala conducta que en el pasado.

Sistema Interno de Evaluación del Personal

El NSA exige al OPD la creación e implementación de un sistema computerizado de identificación e intervención rápida —el Sistema Interno de Evaluación del Personal (IPAS). Este sistema tiene la finalidad de mejorar la capacidad del OPD de gestionar el riesgo de mala conducta policial y mejorar la evaluación de desempeño de los miembros y empleados del OPD en todo el Departamento. El uso de este sistema por agencias de la policía se está haciendo más habitual y se cree que está mejorando la responsabilidad e integridad policiales. Cuando se usa del modo establecido, estos sistemas ayudan a las agencias a identificar tanto comportamientos ejemplares como riesgosos, lo que les permite modelar el comportamiento ejemplar y abordar toda conducta riesgosa antes de que se intensifique.

En el primer informe de situación del IMT, publicado en diciembre de 2003, tratamos la creación por parte del OPD del sistema exigido como un aspecto significativo de preocupación debido a los retrasos en comenzar este importante proyecto y la falta de diligencia del Departamento y la Ciudad en ponerlo en marcha. Finalmente, el OPD firmó un contrato con un proveedor externo para crear el sistema computerizado. No obstante este acuerdo, el desarrollo del sistema se quedó atascado en una serie de retrasos

prolongados. A causa de estos retrasos y otras dificultades con el proveedor externo, la Unidad de Tecnología de la Información (ITU) de la Ciudad, en estrecha colaboración con el OPD, formó en 2006 un equipo multidisciplinar de miembros del personal jurados, civiles y técnicos para crear este sistema dentro del Departamento.

Con una creatividad, entrega, dedicación y habilidad extraordinarias, este equipo ha creado un sistema IPAS excepcional. Este logro tiene una especial importancia debido a que se consiguió bajo la presión de plazos ajustados y a pesar de una serie de dificultades tecnológicas, de datos y de recursos. En cuestión de unos pocos meses, el equipo se las arregló para crear un sistema que extrae información de bases de datos desiguales para informar sobre todos los elementos recogidos por el NSA excepto uno. Esta fue una labor importante por los diferentes tipos de bases de datos operativas en el OPD y el mal estado de muchos de los datos subyacentes. Para poder crear un IPAS, el equipo tuvo que estandarizar y, en algunos casos, crear bases de datos completamente nuevas en el OPD. Una de las consecuencias no previstas pero que resultó ser extremadamente positiva fue la limpieza de una serie de datos y sistemas de datos del OPD en todo el Departamento.

El IPAS está disponible para los supervisores y comandantes del OPD de todo el Departamento como ayuda para gestionar la labor de sus subordinados. Muchos supervisores y comandantes ya han notado lo mucho que aprecian disponer de un acceso inmediato a más información sobre sus subordinados. El sistema ha sido también reconocido como ejemplar fuera de Oakland, siendo recientemente merecedor de una mención especial en un concurso de soluciones tecnológicas organizado por el Instituto Público de Tecnología.

Ahora que el OPD tiene a su disposición esta valiosa herramienta, la clave será asegurarse de que proporcione la capacitación necesaria a los supervisores y comandantes de toda la agencia para que comprendan y utilicen el sistema del modo establecido, y de que el OPD los haga responsables de ello. El IPAS puede proporcionar a los supervisores y comandantes del OPD de manera rápida y eficiente una serie de datos sobre el personal. Esto permite una supervisión diaria eficiente, pero solamente si los supervisores saben sacarle partido. El éxito del sistema se sustentará en la capacidad y voluntad de los supervisores y comandantes del Departamento de identificar a los empleados que puedan estar teniendo una conducta riesgosa o ejemplar, para que sean objeto de elogio o intervención según el caso.

B. Áreas en las que se debe mejorar

Capacitación

Los logros relativos al NSA alcanzados por el OPD en los últimos años han sido significativos. El OPD ha creado políticas que son consecuentes con las normas policiales vigentes. Estas políticas son los cimientos de un sistema operacional que posibilita a los oficiales del OPD hacer su trabajo de forma más eficiente, eficaz y con más integridad. Las investigaciones internas de mala conducta realizadas por el OPD y

sus informes del uso de la fuerza han mejorado notablemente con respecto a lo que se hacía tan solo dos años atrás. Esta mejoría en las investigaciones y los informes proporciona los gestores del OPD una ventana más precisa para ver la actividad policial del OPD, dando una mejor comprensión y análisis de la actividad de los oficiales. Cuando los sistemas para analizar el PAS y datos de detención estén completamente implementados, esta perspectiva será todavía más completa.

La mayor claridad de la actividad policial del OPD proporcionada por mejores informes, investigaciones y nuestra cada vez mayor familiaridad con el Departamento, ha permitido al IMT comprobar que muchos de nuestras recientes preocupaciones parecen tener su origen en la capacitación. Hemos incluido la capacitación como motivo de preocupación porque el éxito de las reformas depende de ello. Las mejoras en la capacitación ayudarán al OPD a mantener los resultados de lo ya logrado y a conseguir el cumplimiento en áreas pendientes. Nuestras preocupaciones sobre la capacitación pueden dividirse en las áreas siguientes: 1) reaccionar de manera oportuna a las necesidades de capacitación identificadas por las investigaciones sobre el uso de la fuerza y la mala conducta; 2) evaluar la consistencia de las tácticas enseñadas por el OPD unas con otras y con los valores actuales del OPD; 3) documentar y hacer un seguimiento suficiente de la capacitación; y 4) asegurar uniformemente una capacitación de alta calidad.

Nuestras preocupaciones se ven de alguna forma atenuadas por el hecho de que el OPD también las comparte y se encuentra actualmente deseoso de mejorar la capacitación en varios niveles. La División de Capacitación, que proporciona capacitación académica y práctica, ha logrado muchas mejoras últimamente, y el proceso continúa. El OPD está completando un curso de desarrollo de instructores y ha contratado a un individuo experimentado para comenzar la importante tarea de evaluar el desempeño de los instructores de la academia. Conjuntamente con su consejero de capacitación, el OPD está trabajando en nuevas especificaciones de pruebas para la Academia. La División de Capacitación está actualizando su sistema de archivos y exigiendo documentación mejorada del contenido de la capacitación que se da a sus miembros. El OPD está en camino de capacitar a sus supervisores en el modo de dirigir mejor las investigaciones del uso de la fuerza y el IMT ha aceptado prestarle su ayuda. El fundamental Programa de Capacitación en el Campo es una sorprendente mejora con respecto al sistema anterior. Hemos comprobado que el Capitán asignado por el OPD para supervisar la División de Capacitación es extremadamente competente y ha asumido el compromiso de lograr la excelencia del OPD.

Asimismo, somos conscientes de la inmensa cantidad de trabajo que el OPD ha tenido que hacer en esta área. El OPD ha tenido que incrementar sustancialmente, durante un periodo de tiempo relativamente corto, la cantidad y variedad de la capacitación que da a sus miembros y empleados. Además de la capacitación exigida en la revisión del NSA de políticas obsoletas, el OPD también ha reiniciado su capacitación académica después de años estar congelado el proceso de contratación; revisado su Programa de Capacitación en el Campo; y continuado la capacitación práctica exigida por las leyes estatales y federales. Para cualquier agencia, estas circunstancias crearían

dificultades de capacitación.

A pesar de nuestro reconocimiento de estas dificultades, así como los esfuerzos hechos por el OPD en esta área, la capacitación sigue siendo una preocupación para el IMT porque sirve como cimiento de las reformas. Nos preocupa porque seguimos observando una serie de problemas relacionados con la capacitación y porque sigue sin estar claro si el OPD será capaz de tomar las duras decisiones necesarias para asegurar que los cambios positivos experimentados por el OPD se verán reforzados con la capacitación a medida que el Departamento siga avanzando.

Como se indicó anteriormente, algunas de nuestras preocupaciones sobre la capacitación han surgido al revisar los informes del OPD sobre el uso de la fuerza e investigaciones internas. Los problemas que percibimos durante estas revisiones parecen a menudo estar relacionados con la capacitación, en lugar de, por ejemplo, con la supervisión recibida por el oficial en el momento del incidente. Al revisar las investigaciones internas y los informes del uso de la fuerza, descubrimos que las tácticas empleadas por los oficiales en algunos casos no son las que darían los mejores resultados; p. ej., la detención efectiva de un sospechoso, minimizando el resultado de lesiones a todos los implicados. No hemos evaluado de forma sistemática si estas tácticas corresponden a las enseñadas a esos oficiales por el OPD, quizás antes del NSA, o si las tácticas utilizadas eran inconsistentes con la capacitación dada a los oficiales sobre cómo actuar y los oficiales necesitan una capacitación de repaso o que sustituya a la anterior.

Como se indicó anteriormente, el OPD está realizando actualmente una capacitación complementaria para sus supervisores con respecto al modo de investigar el uso de la fuerza. También indicamos que está empezando a ajustar su capacitación práctica de oficiales y supervisores para incluir las tendencias señaladas por las juntas del uso de la fuerza. Estos son pasos positivos e importantes en la dirección correcta y son necesarios para asegurar que los problemas subyacentes relativos a la capacitación en el uso de la fuerza se traten tanto en el caso individual como a un nivel más amplio. Aunque el OPD está proporcionando capacitación más correctora a los oficiales que la dada en el pasado, las necesidades de esta capacitación siguen con frecuencia sin ser identificadas o remediadas de forma oportuna. El impacto lamentable es que los oficiales pueden seguir aplicando incorrectamente la política o realizando tácticas inapropiadas durante meses antes de que un problema identificado se trate con una nueva capacitación.

También encontramos ejemplos en que las acciones adoptadas por los oficiales eran contrarias a la política, seguida por disputas dentro del OPD con respecto a lo que son las políticas, o el reconocimiento de que algunas políticas son poco conocidas y han sido ampliamente ignoradas. Asimismo, esto parece reflejar una falta de capacitación adecuada relativa a determinados requisitos.

Varias de las auditorías que realizamos también indican problemas con la capacitación. En algunos casos, los miembros y empleados del OPD no tenían una comprensión suficiente de las políticas operativas. En otros casos, observamos una falta de capacitación de seguimiento oportuna para abordar los problemas descubiertos por el

IMT o la OIG. Ni el OPD había tratado suficientemente el difícil asunto de si las tácticas que enseña son consistentes unas con otras y con los valores del OPD. Por ejemplo, el Departamento hace tiempo que debate sobre el uso de golpes disuasorios a la cabeza, pero no ha logrado resolver el asunto. El OPD nos informa de que está evaluando la consistencia de las tácticas usadas por los oficiales con la capacitación actual y tiene intención de evaluar la consistencia de la capacitación con los valores y normas policiales profesionales del OPD. Como se indicó anteriormente, aunque el OPD está trabajando en ello, todavía no tiene un sistema que reaccione oportuna o suficientemente a las necesidades de capacitación identificadas por las investigaciones del uso de la fuerza y mala conducta.

La documentación de la capacitación es también problemática. El OPD no documenta o sigue rutinariamente toda capacitación de importancia dada a los miembros y empleados. Esto hace que sea prácticamente imposible garantizar, o incluso documentar, que todo el personal pertinente recibe capacitación que puede ser fundamental para sus puestos o hacerlos responsables cuando no se desempeñen tal como lo requiere la capacitación. Nuestras observaciones de la capacitación del OPD indican un sistema que es inconsistente con su aplicación: Una parte de la capacitación ofrecida es excelente, mientras que otra no alcanza el nivel exigido. Hemos indicado anteriormente los esfuerzos que el OPD está haciendo para mejorar la documentación y calidad de la capacitación y animamos al OPD a que siga haciendo estos esfuerzos.

Dadas las dificultades, no es del todo sorprendente que la capacitación del OPD no haya logrado todavía el nivel necesario. Ahora que el OPD tiene asentado los cimientos de unas políticas sólidas, debería considerar la capacitación como una base sobre la que apoyar para el futuro previsible sus nuevos logros. Animamos al OPD a que realice una evaluación más exhaustiva de la consistencia de la capacitación de sus oficiales con sus valores; que continúe haciendo las mejoras en la capacitación que están en marcha; y que trabaje para asegurarse de que la necesidad de capacitaciones para corregir y refrescar se identifiquen y aborden de forma consistente.

VI. PANORAMA GENERAL DEL CUMPLIMIENTO DE NORMATIVAS

Nuestra discusión sobre los esfuerzos y la situación del cumplimiento del OPD se encuentra organizada según las doce secciones del Acuerdo de Conciliación a partir de las cuales el OPD obtuvo cincuenta y un “tareas”. Al inicio del proceso de supervisión, el IMT revisó las designaciones de tareas del OPD, indicó que la división de tareas era viable y con el fin de mantener claridad y coherencia adoptó las mismas designaciones.²

² La Sección XV del Acuerdo impone obligaciones adicionales a las partes (por ejemplo, presentación de informes semestrales al Tribunal y obligaciones de reunirse y consultarse). Puesto que el IMT está de acuerdo con el OPD en que no es necesario designar estas obligaciones como “tareas”, las mismas no se incluyen en la descripción de niveles de cumplimiento y progreso. Sin embargo, el incumplimiento de estas disposiciones naturalmente constituirá una infracción al Acuerdo.

Las doce áreas del Acuerdo de Conciliación según las que organizamos nuestro informe son:

1) División de Asuntos Internos; 2) Alcance de Supervisión de Control y Uniformidad de Comando; 3) Informes sobre el Uso de la Fuerza; 4) Procedimientos de Notificación; 5) Sistema de Evaluación del Personal (PAS); 6) Programa de Capacitación de Oficiales en el Campo; 7) Capacitación Académica y Práctica; 8) Prácticas del Personal; 9) Plan Policial Comunitario; 10) Gestión del Departamento e Informe Anual de Gestión; 11) Supervisión Independiente; y 12) Unidad de Cumplimiento.

A partir del octavo periodo de elaboración del informe, el plazo para realizar todas las cincuenta y un tareas del Acuerdo había vencido. Como destacamos en nuestros informes anteriores, el OPD debe realizar cada uno de los tres pasos (políticas, capacitación y prácticas reales) a fin de cumplir los requisitos del Acuerdo.

A. Cumplimiento de políticas³

Al final del último periodo de elaboración del informe, el OPD había concluido el primer paso (cumplimiento de políticas) en todas menos una de las tareas del NSA que requerían la finalización de una nueva política. Durante este periodo de realización del informe, el OPD logró el cumplimiento total del NSA con la finalización de la tarea pendiente —Consideración promocional (Tarea 46). Este proceso ha llevado tiempo y ha sido dificultoso para el OPD y representa un logro significativo. El logro de cumplir las políticas ha creado unos cimientos sólidos para el esfuerzo del OPD de implementar en su totalidad las prácticas policiales profesionales vigentes.

El IMT se encuentra actualmente colaborando con el OPD en la revisión de un número importante de políticas relacionadas con el NSA cuyo cumplimiento había verificado el IMT con anterioridad. La revisión de las políticas del OPD, una vez que haya tenido la ocasión de evaluar su impacto en las prácticas reales es un aspecto positivo y normal de este proceso. El IMT seguirá revisando las políticas relacionadas con el NSA revisadas para asegurar que el OPD sigue cumpliendo las políticas de todas las tareas.

B. Cumplimiento de actividades de capacitación⁴

Tal como se indicó anteriormente, el OPD ha obtenido el cumplimiento de las políticas de todas las tareas del Acuerdo de Conciliación. Cuarenta y cuatro de estas tareas requieren de capacitación antes de su implementación. Como se indica en la tabla anterior, el OPD ha logrado el cumplimiento en cuanto a capacitación en todas estas tareas. A medida que el OPD revise las políticas del NSA o cree políticas complementarias, es posible que tenga que dar a su personal una capacitación

³ A fin de cumplir con los requisitos de las políticas, el OPD debe publicar una política u otra directriz apropiada (por ejemplo, Orden General, Boletín de Capacitación, Manual, etc.) que refleje precisamente los requisitos de la Tarea del Acuerdo.

⁴ Para lograr el cumplimiento en cuanto a capacitación, el OPD debe demostrar que ha realizado actividades de capacitación con el 95% del personal relevante sobre cada política relacionada con la tarea.

actualizada, dependiendo de las políticas y la naturaleza y amplitud de las revisiones o adiciones. El IMT seguirá monitoreando la capacitación del OPD en políticas relacionadas con el NSA revisadas para asegurar que sigue cumpliendo los requisitos de capacitación de todas las tareas.

C. Cumplimiento de prácticas reales

Durante este periodo de elaboración del informe, el IMT evaluó las prácticas reales del OPD en las siguientes seis áreas: Métodos para recibir quejas de los ciudadanos/Proporcionar formularios y folletos de quejas solicitados (Tarea 7.5); Aprobación de arresto in situ por el supervisor (Tarea 18); Comandante de enlace del OPD/DA (Tarea 22); Uso de la fuerza – Investigación de mala conducta criminal (Tarea 28); Prioridad de investigación de la IAD (Tarea 29); y Procedimientos de traslado de detenidos y ciudadanos (Tarea 36).

El OPD ha hecho un gran progreso en todas estas áreas. Como se trata a continuación, el OPD logró el cumplimiento de las prácticas reales de las Tareas 7.5, 18 y 22.

El OPD actualmente cumple total o parcialmente las prácticas reales de treinta y uno de los requisitos del Acuerdo de Conciliación. OPD cumple en su totalidad las catorce tareas siguientes: Personal y recursos de la IAD (Tarea 1); Manual de procedimientos para las investigaciones de quejas de los ciudadanos (Tarea 10); Documentación sobre divulgación de información (Pitchess) (Tarea 13); Investigaciones de alegatos de infracciones al *Manual de Reglas* resultantes de demandas y acciones legales (Tarea 14); Análisis de los hallazgos y recomendaciones disciplinarias (Tarea 15); Auditorías, revisión y evaluación de las Funciones de la IAD (Tarea 17); Aprobación de arresto in situ por el supervisor (Tarea 18); Comandante de enlace del OPD/DA (Tarea 22); Rotación del personal de mando (Tarea 23); Uso de videocámaras (Tarea 32); Ciudadanos que firmen formularios policiales (Tarea 38); Selección de supervisores (Tarea 49); Política de enlace de la unidad de cumplimiento de normativas (Tarea 50); y Auditorías de cumplimiento y pruebas de integridad (Tarea 51).

OPD cumple parcialmente las diecisiete tareas siguientes: Normas y cumplimiento oportuno de las investigaciones de la IAD (Tarea 2); Pruebas de integridad de la IAD (Tarea 3); Sistema de control de quejas de la IAD y Proceso informal de resolución de quejas (Tarea 4); Métodos para recibir quejas de los ciudadanos (Tarea 7); Clasificación de las quejas de los ciudadanos (Tarea 8); Resumen de quejas de los ciudadanos suministrado al personal del OPD (Tarea 11); Aprobación de arresto in situ por el supervisor (Tarea 18); Evaluación del desempeño de miembros, empleados y supervisores (Tarea 21); Comandante de enlace del OPD/DA (Tarea 22); Procedimientos para anotar y retirar Oleoresin Capsicum (Tarea 27); Mal comportamiento en reportes (Tarea 33); Paradas vehiculares, investigación en el campo y detenciones (Tarea 34); Procedimientos de traslado de detenidos y ciudadanos (Tarea 36); Programa de capacitación en el campo (Tarea 42); Política de consistencia disciplinaria (Tarea 45);

Consideración promocional (Tarea 46); Plan de seguridad comunal (Tarea 47); y Dirección departamental e informe anual administrativo (Tarea 48).

VIII. CONCLUSIÓN

Este es el primer informe de situación del IMT desde la ampliación del NSA hasta 2010. Aunque muchas personas del OPD y la Ciudad todavía no lo reconocen, este periodo de ampliación es una oportunidad para Oakland no sólo para hacer efectivas las restantes reformas necesarias, sino también para asegurar que los cambios positivos que han tenido lugar en el Departamento de Policía se asienten firmemente. El aprovechamiento de esta oportunidad requerirá que Oakland siga centrándose en la obtención del cumplimiento de los requisitos del NSA. El Departamento de Policía de Oakland ha logrado un progreso extraordinario en los últimos años, pero todavía no ha logrado el cumplimiento total del NSA del modo requerido que asegure una actividad policial efectiva y respetuosa. Animamos a la Ciudad y al Departamento a que continúen el mismo esfuerzo demostrado en el pasado para que los cambios que están haciendo sean duraderos.