

CAPÍTULO 2

DISCRIMINACIÓN ESTRUCTURAL Y USO EXCESIVO DE LA FUERZA EN ESTADOS UNIDOS

DISCRIMINACIÓN ESTRUCTURAL Y USO EXCESIVO DE LA FUERZA EN ESTADOS UNIDOS

45. En esta sección, la Comisión analiza la situación histórica y contemporánea de discriminación contra los afrodescendientes en los Estados Unidos, resaltando la naturaleza estructural y persistente de la discriminación contra este grupo, así como los vínculos entre las formas históricas de discriminación y las situaciones actuales y prácticas discriminatorias en las áreas de vigilancia policial y justicia penal. La Comisión considera que es necesario reconocer el legado de la esclavitud, la segregación y la discriminación en los Estados Unidos para transformar de manera efectiva la situación a futuro.²⁷ Si bien se hace especial hincapié en la discriminación en el accionar policial, la Comisión observa que este problema es indivisible de la situación estructural más amplia de discriminación contra los afroamericanos en los Estados Unidos.
46. Obviamente la discriminación en el accionar policial está estrechamente relacionada con la discriminación en el sistema de justicia penal en su conjunto (incluyendo las desigualdades en las detenciones y las tasas de encarcelamiento), así como otras diferencias en el acceso y el pleno goce de otros derechos civiles y políticos (incluido el acceso a la justicia para víctimas de violencia policial y sus familias, y consecuencias a largo plazo de la encarcelación, incluido el goce del derecho al voto). De hecho, las desigualdades en la naturaleza y la intensidad de la vigilancia policial sobre las comunidades afro descendientes y otros grupos históricamente marginados (prejuicios raciales), incluidos los indígenas americanos y los hispanos, entre otros, han influenciado profundamente en los tipos de comportamiento y la clase de individuos que son considerados criminales, lo cual necesariamente impacta en las tasas de criminalización y el trato que reciben por parte del sistema de justicia criminal.²⁸ Ahora bien, la discriminación por parte de la policía es también fomentada por la discriminación estructural en el acceso y el pleno goce de los derechos

²⁷ Véase CIDH, *Situación de Derechos Humanos en República Dominicana*, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 45/15 (2015), párrs. 93 [de aquí en adelante “Derechos Humanos en la República Dominicana”]. Véase también *infra* párrs. 254-255, 294.

²⁸ Véase, por ejemplo., Justin Hansford, *The First Amendment Freedom of Assembly as a Racial Project*, 127 Yale L.J. Forum, 20 de enero de 2018.

económicos, sociales, culturales y ambientales.²⁹ En este sentido, la Comisión considera que una consideración amplia de la historia de la discriminación racial en contra de afrodescendientes en los Estados Unidos es necesaria para el completo abordaje de la discriminación en el accionar policial y los sistemas de justicia penal hoy en día.

A. Consideraciones preliminares sobre discriminación estructural

47. La Comisión Interamericana ha encontrado anteriormente que los afrodescendientes en las Américas sufren una situación de discriminación estructural, lo cual se evidencia en los indicadores sobre pobreza, participación política, contacto con el sistema de justicia penal, acceso a vivienda de calidad, atención de la salud y educación, entre otros. La discriminación estructural se ve reflejada también en el permanente estereotipo y el prejuicio que existe contra las personas de descendencia africana.³⁰ De igual manera, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD) ha reconocido que “el racismo y la discriminación estructural contra las personas de descendencia africana, producto del infame régimen de esclavitud, se hacen evidentes en las situaciones de desigualdad que los afectan.”³¹
48. La Comisión ha establecido previamente que la discriminación estructural o sistémica se refiere al conjunto de normas, reglas, hábitos, patrones, actitudes y estándares de conducta, de jure y de facto, que generan de manera generalizada una situación de inferioridad y exclusión de un grupo de personas; estas características se perpetúan con el paso del tiempo e incluso por generaciones. Por consiguiente, la discriminación estructural no se da de manera aislada, esporádica o episódica; sino que emerge de un contexto histórico, socioeconómico y cultural.³² Es generalizada en el sentido de que se trata de un problema de gran envergadura y sistémico, debido a que abarca la manera en que se adoptan las decisiones, las prácticas, las políticas y la cultura de una sociedad. Desde este punto de vista, la discriminación estructural no está definida de manera estricta o limitada. Por tanto, la Comisión considera que los problemas que presentan

²⁹ Véase *infra* párr. 48.

³⁰ CIDH, *La Situación de las personas afrodescendientes en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 62 (2011) [de aquí en adelante, “Personas afrodescendientes en las Américas”], párrs. 42, 46.

³¹ N.U., Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, *Recomendación Generales No. 34: Discriminación racial contra personas afrodescendientes*, 79 sesión, CERD/C/GC/34, 3 de octubre de 2011, párr. 6.

³² CIDH, *Situación de Derechos Humanos en República Dominicana* (2015), pág. 368, (cita omitida).

patrones o prácticas estructurales requieren una evaluación general de las circunstancias históricas, materiales, temporales y espaciales que rodean la situación.³³

49. La Comisión observa que el legado histórico de subyugación, esclavización, terror, marginación, segregación y exclusión del disfrute de los derechos de los ciudadanos en los Estados Unidos, de jure y de facto, tiene repercusiones continuas para el goce pleno de los derechos humanos de los afroamericanos hoy en día en prácticamente todas las esferas de la vida.³⁴ La Comisión apunta a las desigualdades aún vigentes en el acceso al empleo³⁵ y a la igualdad salarial,³⁶ vivienda (tanto acceso a la propiedad³⁷ como a vivienda accesible³⁸), alimentación³⁹, agua potable⁴⁰, un medio

³³ Id. (citando, *inter alia*, CIDH, Informe No. 64/12, Caso 12.271, Informe de Fondo, *Benito Tide Méndez et al.* (República Dominicana), 29 de marzo de 2012, párr. 53); véase también I/A Ct. H.R., *Hacienda Brasil Verde Trabajadores v. Brasil*. Objeciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costos. Fallo de 20 de octubre de 2016. Series C No. 318, párrs. 334-341 (debatendo la discriminación estructural contra los trabajadores pobres y afrodescendientes que realizaron trabajo esclavo forzado en una plantación en Brasil durante años con el conocimiento y el consentimiento tácito del Estado).

³⁴ Véase también CIDH, (2011), *La Situación de las personas afrodescendientes en las Américas*, párr. 46; Comité de Derechos Humanos, *Informe del Relator Especial sobre los derechos de libertad de reunión pacífica y asociación en su misión de seguimiento a los Estados Unidos de América*, A/HRC/35/28/Add.2, 12 de junio de 2017, párr. 13; U.N., Com. Eliminación de la Discriminación Racial, *Observaciones finales de los informes periódicos séptimo y noveno de los Estados Unidos de América*. U.N. Doc. CERD/C/USA/CO/7-9, 25 de septiembre de 2014 [de aquí en adelante “CERD, Observaciones Finales 2014”]; U.N., Grupo de Trabajo de Expertos en pueblos afrodescendientes, *Informe del Grupo de Trabajo de Expertos en pueblos afrodescendientes en su misión a los Estados Unidos de América*, A/HRC/33/61/Add.2, 18 de agosto de 2016 [de aquí en adelante “Informe Grupo de Trabajo en Personas de Descendencia Africana en misión a EE.UU.”].

³⁵ The Atlantic, *Education Gaps Don't Fully Explain Why Black Unemployment Is So High*, 21 de diciembre de 2015. Véase también CIDH, *La Situación de las personas afrodescendientes en las Américas* (2011), párrs. 47-48.

³⁶ CNN Money, *Wage gap between blacks and whites is worst in nearly 40 years*, 20 de septiembre de 2016 (“la brecha salarial por hora entre negros y blancos se amplió a 26.7% [...] Investigadores concluyen que los principales factores son la discriminación... y la creciente desigualdad de ingresos en general.”). Especialmente son las mujeres negras las más afectadas por la brecha salarial, en virtud de una doble discriminación contra ellas. National Partnership for Women & Families [Asociación Nacional de Mujeres y Familias] *Black Women and the Wage Gap*, Marzo de 2017 (“Las mujeres negras [en los Estados Unidos.] suelen recibir como remuneración sólo 63 centavos por cada dólar que se le paga a un blanco u hombre no hispano. En general, las mujeres [...] reciben 80 centavos por cada dólar que reciben los hombres.”).

³⁷ Ver *infra* para. 49. Véase también CERD, *Observaciones Finales 2014*, 25 de septiembre de 2014, párr. 13.

³⁸ CERD ha enfatizado sobre la persistencia de la discriminación en el acceso a la vivienda y el alto grado de segregación racial y pobreza concentrada en barrios con servicios y condiciones precarias. Véase CERD, *Observaciones Finales 2014*, 25 de sept. 2014, párr. 13. Véase también ProPublica, *Living Apart: How the Government Betrayed a Landmark Civil Rights Law*, 25 de junio de 2015.

³⁹ *Feeding America*, *African American Hunger Facts*, 21 de junio de 2017.

⁴⁰ El caso emblemático es en Flint, Michigan (una ciudad cuya población es 57 por ciento afroamericana, con un 40 por ciento den residentes viviendo bajo la línea de la pobreza). El gran desastre ambiental y de salud pública debido a contaminación extrema por efecto de presencia de plomo en el agua potable de la ciudad fue denunciado por primera vez en el 2014 y se mantuvo sin resolver hasta finales de 2017. NPR, *Lead-Laced Water In Flint: A Step-By-Step Look At The Makings Of A Crisis*, 20 de abril de 2016. Los expertos dieron por “finalizada certeramente” la crisis de 2017, aunque las autoridades continuaron recomendado el uso de

ambiente limpio y sano⁴¹, atención médica⁴² (incluyendo atención materna y salud reproductiva⁴³, y discriminación racial en la provisión de atención médica⁴⁴), educación primaria⁴⁵ y educación superior⁴⁶, acceso a los derechos de voto⁴⁷ y participación política en general⁴⁸, (re)segregación *de facto* de barrios⁴⁹ y escuelas⁵⁰, además de las desigualdades raciales por parte de la policía y la justicia penal, las cuales abordamos en las próximas secciones.

50. La Comisión reconoce que, además de la discriminación por cuestiones de raza, los afrodescendientes son sujetos de muchas otras formas de

sistemas de filtro de agua en las casas durante al menos los próximos años. U.S. News & World Report, [Expert Declares Qualified End to Water Crisis in Flint](#), 15 de septiembre de 2017; Detroit News, [Flint: 'All clear' for drinking water years away](#), 7 de marzo de 2017; CNN, [Flint, Michigan: Did race and poverty factor into water crisis?](#), 28 de enero de 2016. Véase también Consejo de Defensa de los Recursos Nacionales, [INFORME: Casi una de cada cuatro personas que consumen agua potable lo hacen de sistemas no testeados o contaminados](#), 2 de mayo de 2017.

⁴¹ Véase CERD, [Observaciones Finales 2014](#), 25 de septiembre de 2014, párr. 10 (“[...] las minorías raciales y étnicas, como así también los pueblos indígenas, continúan siendo desproporcionadamente afectados por el impacto negativo en la salud de la contaminación causada por las industrias extractivas y manufactureras.”). Sobre este tema, véase también Washington Post, [Freddie Gray's life a study on the effects of lead paint on poor blacks](#), 29 de abril de 2015; CIDH, [Pueblos Indígenas, comunidades afrodescendientes e industrias extractivas](#), OEA/Ser.L/V/II., Doc. 47/15 (2015).

⁴² Allan S. Noonan, et al., [Improving the health of African Americans in the USA: an overdue opportunity for social justice](#), 2016; véase también CIDH, [La Situación de las personas afrodescendientes en las Américas](#), (2011), párr. 52; CERD, [Observaciones Finales 2014](#), párr. 15.

⁴³ LA Times, [The quiet crisis among African Americans: Pregnancy and childbirth are killing women at inexplicable rates](#), 26 de octubre de 2017; In Our Own Voice, [Our Bodies, Our Lives, Our Voices: The State of Black Women and Reproductive Justice](#), Junio 2017; CERD, [Observaciones Finales 2014](#), 25 de septiembre de 2014, párr. 15; CIDH, [La Situación de las personas afrodescendientes en las Américas](#), (2011), párr. 68.

⁴⁴ CNN, [Racism in medicine: An 'open secret'](#), 26 de octubre de 2016; U.S. News & World Report, [Racial Bias in Medicine Leads to Worse Care for Minorities](#), 11 de febrero de 2016.

⁴⁵ Handbook of Research in Education Finance and Policy, [Patterns and Trends in Racial/Ethnic and Socioeconomic Academic Achievement Gaps](#); Brookings Institution, [7 findings that illustrate racial disparities in education](#), [7 conclusiones que ilustran las desigualdades raciales en la educación] 6 de junio de 2016; véase también CIDH, [La Situación de las personas afrodescendientes en las Américas](#), (2011), párrs. 53-54; CERD, [Observaciones Finales 2014](#), 25 de septiembre de 2014, párr. 14.

⁴⁶ USA Today, [Report: The race gap in higher education is very real](#), 7 de marzo de 2017; The Chronicle of Higher Education, [Racial Disparities in Higher Education: an Overview](#), 10 de noviembre de 2015.

⁴⁷ Véase por ejemplo, Washington Post, [Do voter identification laws suppress minority voting? Yes. We did the research.](#), 15 de febrero de 2017; Revista POLITICO, [The Real Voting Problem in the 2016 Election](#), 24 de octubre de 2016.

⁴⁸ N.U., Com. Derechos Humanos, [Concluding observations on the fourth periodic report of the United States of America](#), U.N. Doc CCRP/C/USA/CO/4, 23 de abril de 2014; véase también CIDH, [La Situación de las personas afrodescendientes en las Américas](#) (2011), párr. 55-56.

⁴⁹ Slate, [The Invisible Segregation of Diverse Neighborhoods](#), 24 de julio de 2017; New York Times, [Affluent and Black, but Still Trapped by Segregation](#), 20 de agosto de 2016.

⁵⁰ Seattle Times, [Segregation worse in schools 60 years after Brown v. Board of Education](#), 14 de septiembre de 2017; The Atlantic, [Segregation Now . . .](#), mayo de 2014; ProPublica, [Segregation Now: The Resegregation of America's Schools](#), 16 de abril de 2014; Washington Post, [The most segregated schools may not be in the states you'd expect](#), 15 de mayo de 2014.

discriminación en razón de otros aspectos de su identidad. Este concepto, conocido como “interseccionalidad”⁵¹ subraya que la discriminación por motivos de raza está estrechamente ligada a otros factores, incluidos el origen étnico, el país de origen, la religión o las creencias, la identidad y la expresión de género, la orientación sexual, la salud, la edad, la discapacidad y la clase, entre otros.⁵² En tal sentido, la Comisión ha reafirmado que la “interseccionalidad” es un concepto básico para comprender el alcance de las obligaciones generales de los Estados Partes.⁵³

51. Frente a este panorama, a continuación la Comisión examina brevemente la historia de la discriminación racial en los Estados Unidos con el objetivo de destacar las dimensiones de la discriminación estructural aplicables a los actuales problemas de discriminación, particularmente en las áreas de control policial y justicia penal.

B. Reseña histórica de la discriminación y el racismo en los Estados Unidos

52. La Comisión recuerda que una de las principales consecuencias de la historia del colonialismo y la esclavitud son las múltiples formas de discriminación y racismo a las que han estado sometidos los afrodescendientes a lo largo y ancho del hemisferio americano.⁵⁴ A este respecto, la Comisión ha señalado previamente que:

A pesar de las arraigadas raíces históricas que tienen la discriminación y el racismo contra las personas afrodescendientes y los pueblos indígenas en el continente americano, estas problemáticas, así como sus causas y consecuencias, han sido ampliamente ignoradas, invisibilizadas e incluso negadas en la mayor parte de los Estados de las Américas. La invisibilidad de la discriminación y el racismo en las Américas responde a varios factores, siendo uno de ellos la manera en la que histórica y

⁵¹ Kimberlé Crenshaw, *Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics*, *U. Chicago Legal Forum* (1989); véase también, Columbia Law School, *Kimberlé Crenshaw on Intersectionality, More than Two Decades Later*, 8 de junio de 2017.

⁵² Véase CIDH, *La Situación de las personas afrodescendientes en las Américas*, (2011), párrs. 59-61.

⁵³ Véase CIDH, *Mujeres Indígenas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 44/17, (2017), párr. 38 (citar CIDH, *Pueblos afrodescendientes en las Américas* (2011), para. 60. Véase también U.N., Com. Para la Eliminación de la Discriminación contra las Mujeres (CEDAW), *Recomendación General 28 sobre las Obligaciones de los Estados Partes basado en la Sección 2 de la CEDAW*, 19 de oct de 2010, párr. 18).

⁵⁴ CIDH, *La Situación de los Derechos Humanos en la República Dominicana* (2015), párr. 92.

culturalmente se ha arraigado el racismo desde los tiempos de la esclavitud y la colonización hasta nuestros días. A criterio de la Comisión, muchas de las formas de discriminación y racismo que todavía enfrentan en la actualidad las personas afrodescendientes y los pueblos indígenas en el continente americano tienen sus orígenes en los hechos históricos [...] pero también en el hecho que estas problemáticas no fueron reconocidas ni abordadas por los Estados [...] en gran medida se han mantenido invisibilizadas hasta años recientes. Esto ha llevado a la Comisión a sostener que la población afrodescendiente en las Américas se encuentra marcada por una historia de rechazo, exclusión y desventajas sociales y económicas, que afectan el goce de sus derechos fundamentales.⁵⁵

53. La historia del racismo contra la población afrodescendiente en los Estados Unidos, así como en las Américas, está estrechamente ligada a la historia de la esclavitud que comienza en el período colonial. Los orígenes de la esclavitud en los Estados Unidos datan de principios de los 1600's, cuando los africanos fueron traídos por primera vez a lo que es hoy Estados Unidos, directamente de África y de las islas del Caribe como Barbados, para trabajar en las granjas y plantaciones de las colonias.⁵⁶ En el transcurso de ese siglo, la incipiente jerarquía racial se fue transformando en una condición hereditaria y permanente de esclavitud debido al color de la piel.⁵⁷ A medida que el sistema de la esclavitud se fue afianzando, también creció la necesidad de mantener un orden económico que ayudara a los dueños de las plantaciones a recuperar y castigar a los esclavos que intentaban escapar; en 1704 la colonia de Carolina del Sur desarrolló la primera patrulla de esclavos del país para apresar y retornar esclavos fugitivos, disuadir rebeliones de esclavos y realizar golpizas y latigazos, buscando así frustrar cualquier actividad que pusiera en peligro la existencia misma de la institución de la esclavitud.⁵⁸ Las patrullas de

⁵⁵ *Ibid.*, párr. 93.

⁵⁶ Slate, *The Birth of Race-Based Slavery*, 19 de mayo de 2015 (reimpresión de Peter H. Wood, *Strange New Land: Africans in Colonial America*, New York: Oxford University Press, 2003).

⁵⁷ Véase *Ibid.*

⁵⁸ Victor E. Kappeler (Eastern Kentucky University), *A Brief History of Slavery and the Origins of American Policing*, 2014. Véase además Kathryn Russell-Brown, "Making Implicit Bias Explicit," en Angela J. Davis (ed.), *Policing the Black Man* (New York: Pantheon, 2017) [de aquí en adelante "*Policing the Black Man*"]; Southern Poverty Law Center, *Ku Klux Klan: A History of Racism and Violence*, 2011 (Las patrullas vehiculares o reguladores merodeaban las carreteras del sur, imponiendo el toque de queda a los esclavos, buscando fugitivos y protegiendo las áreas rurales contra la amenaza de revueltas de negros. La ley los autorizaba a dar un número determinado de azotes a cualquier infractor que atraparan.)

esclavos fueron, pues, "el primer tipo de vigilancia policial exclusivamente estadounidense".⁵⁹

54. El comercio transatlántico de esclavos continuó creciendo durante los siglos que siguieron, y debido al momento de la Guerra de la Revolución (1775-1783) y más tarde la redacción de la Constitución de los Estados Unidos (1787), el sistema de esclavitud por raza ya se encontraba fuertemente arraigado en muchas de las colonias. Mientras que las economías de las colonias sureñas como Virginia, Maryland y las Carolinas dependían en gran medida de la explotación de mano de obra esclava en las plantaciones agrícolas, los industriales, los bancos y los financieros del norte de Nueva Inglaterra y las colonias del Atlántico Central se beneficiaban enormemente de sus inversiones y relaciones de comercio con las colonias esclavistas, tanto en el sur como en el Caribe.⁶⁰ Si bien la palabra "esclavitud" fue intencionalmente excluida de la Constitución, se le considera ampliamente reconocida de manera implícita en el infame "Compromiso de las tres quintas partes".⁶¹ De esta forma, la jerarquía racializada fue incluida como parte del ordenamiento fundacional legal y económico de los EE.UU.
55. A principios del siglo XIX, los debates sobre la continuidad de la esclavitud se intensificaron entre los estados del norte y del sur mientras emergían conflictos en varios frentes: puntos álgidos incluían la disputa continua sobre la expansión de la esclavitud hacia el oeste de los territorios,⁶²

⁵⁹ Kathryn Russell-Brown, "Making Implicit Bias Explicit," in *Policing the Black Man* (2017), p. 140.

⁶⁰ New York Times, [How the Slave Trade Built America](#), 3 de abril de 2015 ("Los dueños de esclavos del alto sur se beneficiaban porque recibían dinero en efectivo a cambio de las personas que vendían. Los dueños de esclavos de sur inferior se beneficiaban porque las personas que compraban eran obligadas a trabajar en los productivos campos de algodón y azúcar. Los comerciantes que suministraban ropa y alimentos a los comerciantes de esclavos se beneficiaban, al igual que el barco de vapor, el ferrocarril y los armadores que transportaban a las personas esclavizadas. Los capitalistas del norte se beneficiaban invirtiendo en bancos que manejaban el intercambio de dinero por personas, o en compañías de seguros que proporcionaban seguros para las inversiones de los propietarios de personas esclavizadas. Lo mismo hicieron los inversionistas extranjeros en títulos del Sur, algunos de los cuales fueron emitidos en esclavos hipotecados. El semillero del abolicionismo estadounidense, Nueva Inglaterra, también fue el hogar de la industria textil de algodón de los Estados Unidos, que se enriqueció a costa de las personas esclavizadas obligadas a recoger algodón..") Véase además Boston Globe, [Slave trade helped build early New England economy](#), 23 de junio de 2016.

⁶¹ Esta cláusula (Art. I, Sec. 2, párr. 3) estipulaba que las personas esclavizadas (afrodescendientes) serían contadas a los fines del censo como "tres quintas partes" de una persona (libre, blanca), un acuerdo intencional para aumentar la representación política de los estados del sur con respecto al norte en la Cámara de Representantes, donde la representación está determinada por la población del estado. Como resultado, los esclavos fueron contados para determinar el número de delegados de la Cámara estatal, pero no pudieron votar, aumentando así el poder político de los blancos sureños.

⁶² La cuestión era si territorios adicionales en el oeste se establecían y eran admitidos a la unión como estados, el número de estados esclavistas frente a estados libres cambiaría. Cualquier cambio afectaría el equilibrio de poder en el Senado, donde cada estado tenía dos representantes independientemente de la población, y por lo tanto la capacidad de poner fin a la esclavitud o continuarla a perpetuidad. Estos debates se repitieron

desafíos legales para la aplicación de las leyes de esclavos fugitivos, incluida la Ley de los Esclavos Fugitivos de 1850⁶³, y el infame fallo Dred Scott de la Corte Suprema de 1857 –ampliamente interpretado como un intento fallido de aplacar a los estados esclavistas para evitar la guerra civil – que sostuvo que cualquier descendiente de esclavos en los Estados Unidos “no están incluidos, y no estaban destinados a ser incluidos, bajo el término 'ciudadanos' en la Constitución” y no tenían “ningún derecho que el hombre blanco estuviera obligado a respetar”.⁶⁴ El fracaso de estos compromisos y otras medidas legales y políticas tomadas para resolver el permanente conflicto entre los estados del norte y del sur sobre la esclavitud llevó al país cada vez más cerca de la Guerra Civil.

56. En vísperas de la Guerra Civil, la esclavitud estaba plenamente institucionalizada en el ordenamiento económico y legal de los Estados Unidos, conformado por un vasto sistema de Códigos Esclavistas estatales que criminalizaban la mayoría de los aspectos de la vida de los negros, y de mecanismos federales de aplicación de la ley.⁶⁵ Como sistema social y económico, la esclavitud se regía por el total y cruel control de los cuerpos negros y vidas negras.⁶⁶ Virginia, por ejemplo, aprobó más de 130 leyes

varias veces a principios de 1800, incluso en la aprobación de la Ordenanza del Noroeste (1807), el Compromiso de Missouri de 1820 (que prohibía la esclavitud al norte del paralelo 36 ° 30 '), la Ley de Kansas-Nebraska (1854) y el Compromiso de 1850, entre otros.

⁶³ La Ley de Esclavos Fugitivos de 1850 fue un componente esencial del Compromiso de 1850 (véase la nota anterior) y reemplazó a la Ley de Esclavos Fugitivos de 1793. La nueva ley facilitó el arresto a los negros acusados de haberse fugado y estableció incentivos económicos para funcionarios federales para el arresto y regreso de presuntos "esclavos fugitivos" (e impusieron multas y sanciones a quienes se negaron a cooperar), involucrando a los Estados del norte en el cumplimiento físico y legal de la esclavitud en los Estados del sur. Véase por ejemplo, The Atlantic, [The Old Jim Crow](#), 15 de octubre de 2014. Esta ley se convirtió en un punto álgido por el creciente malestar antiesclavista en los años previos a la Guerra Civil. Véase además Stanley Campbell, *The Slave Catchers: Enforcement of the Fugitive Slave Law, 1850–1860* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1970).

⁶⁴ Dred Scott v. Sandford, 60 U.S. 393, 404, 407 (1857).

⁶⁵ "Antes de la Guerra Civil, muchas jurisdicciones convertían a los esclavos en "delincuentes" mediante la [...] promulgación de leyes penales que prohibían a los esclavos aprender a leer, abandonar la propiedad de sus amos sin el pase adecuado, participar de conductas "impropias" en presencia de una mujer blanca, practicar el culto sin la presencia de un supervisor blanco, olvidarse de dejar pasar a una persona blanca en la calle, fumar en público, caminar con un bastón, hacer ruidos fuertes o defenderse de agresiones. Regidos por una legislación criminal diferente, los esclavos también fueron sometidos a un tipo de castigo distinto. La pena de muerte fue aplicada a los esclavos como consecuencia de gama mucho más amplia de delitos en comparación con cualquier otro sector de la población. Virginia, por ejemplo, contabilizó setenta y tres delitos capitales aplicables a los esclavos pero sólo un asesinato en primer grado, aplicable a los blancos."The Atlantic, [The Old Jim Crow](#), 15 de octubre de 2014.

⁶⁶ Véase por ejemplo., Frederick Douglass, *Narrative of the Life of Frederick Douglass, an American Slave* (Boston: The Anti-Slavery Society, 1845; reimpresso por New York: Dover, 1995); Harriet Jacobs, *Incidents in the Life of a Slave Girl* (Boston, 1861; reimpresso por New York: Dover, 2001); Thavolia Glymph, *Out of the House of Bondage: The Transformation of the Plantation Household* (New York: Cambridge, 2008); Dorothy Roberts, *Killing the Black Body: Race, Reproduction, and the Meaning of Liberty* (New York: Vintage, 1998); Edward Baptist, *The Half Has Never Been Told: Slavery and the Making of American Capitalism* (New York: Basic Books, 2014).

esclavistas entre 1689 y 1865.⁶⁷ Esta arquitectura permitió la creación de "un sistema de cumplimiento de la ley legalmente establecido [...] con el claro propósito de controlar a la población esclava y proteger los intereses de los propietarios de esclavos".⁶⁸ La existencia de un sistema de características tan amplias encuentra explicación en el hecho de que la esclavitud era fundamental para la prosperidad de los EE.UU.; hacia 1860, los cuatro millones de esclavos en los Estados Unidos tenían un valor de aproximadamente US \$3.5 billones, "convirtiéndolos en el mayor activo financiero de toda la economía de EE. UU., más valioso aún que toda la manufactura y el sistema de ferrocarriles combinados."⁶⁹

57. La Guerra Civil (1861-1865) costó la vida de al menos 600.000 personas y condujo al fin de la institución legal de la esclavitud en los Estados Unidos.⁷⁰ Al final de la Guerra Civil, EE.UU. adoptó medidas para afirmar y expandir la Proclamación de la Emancipación de 1863, que había declarado la emancipación de los esclavos en los estados confederados, poniendo fin a la esclavitud en los EE.UU. y extendiendo formalmente la igualdad ante la ley a los afroamericanos mediante la aprobación y ratificación de las Enmiendas Decimotercera, Decimocuarta y Decimoquinta a la Constitución (las "Enmiendas de Reconstrucción").⁷¹ La Enmienda Decimotercera prohibía la esclavitud y la servidumbre involuntaria, con la excepción de aquellos que han sido condenados de un crimen. La Enmienda Decimocuarta otorgó ciudadanía a todas las personas nacidas en EE.UU. o naturalizadas, proclamó el derecho de todas las personas a la protección igualitaria y al debido proceso legal, y otorgó al gobierno federal algunos atributos para el cumplimiento de la ley en comparación a la que tenían los estados en esta área.⁷² La Enmienda Decimoquinta prohibió la negativa del derecho al voto en función de raza o previa condición de servidumbre.

⁶⁷ Victor E. Kappeler (Eastern Kentucky University), *A Brief History of Slavery and the Origins of American Policing*, 2014.

⁶⁸ Id. (citando Turner et al. (2006), Ignoring the Past: Coverage of Slavery and Slave Patrols in Criminal Justice Texts, *Journal of Criminal Justice Education*, 17:(1), 186).

⁶⁹ Cifra estimada en dólares al día de hoy. The Atlantic, *Slavery Made America*, 24 de junio de 2014 (citando a David Blight (Yale University), *The Civil War and Reconstruction Era, 1845-1877*, 2008); véase además Roger L. Ransom (U. California-Riverside), *The Economics of the Civil War*, 2004 (calculando el valor de todos los esclavos en los Estados Unidos en 1860 en \$3 billones); Edward Baptist, *The Half Has Never Been Told: Slavery and the Making of American Capitalism* (New York: Basic Books, 2014).

⁷⁰ Véase por ejemplo, James McPherson, *Battle Cry of Freedom: The Civil War Era* (New York: Oxford University Press, 1988).

⁷¹ Véase por ejemplo, Equal Justice Initiative, *Lynching in America* (3era edición), 2017, p. 7; U.N., Grupo de Trabajo sobre Personas afrodescendientes. Informe de misión a los Estados Unidos, 18 de agosto de 2016, párr. 6.

⁷² Véase Amdt. XIV, sec. 5. Sección 2 que también anula en la práctica el "Compromiso de las tres quintas partes" al establecer que los representantes deben ser distribuidos proporcionalmente, contando a todas las personas de cada estado como personas enteras ("excluyendo a los indios que no pagan impuestos").

58. Estas enmiendas, junto con la legislación previa sobre derechos civiles durante el período de Reconstrucción (1865-1877), incluida la Ley de Derechos Civiles de 1866 y la Ley de la Oficina de Hombres Libres, prometieron la ciudadanía, la libertad y la igualdad jurídica de manera oficial a los afroamericanos y el período inicial de reconstrucción vio, en efecto, avances significativos para la participación política afroamericana.⁷³ En el sur, los hombres negros por primera vez gozaron del derecho al voto y a ejercer cargos públicos.⁷⁴ Los gobiernos de la reconstrucción del Sur implementaron importantes cambios a nivel estatal, derogando las leyes discriminatorias, reescribiendo los estatutos de vagancia, prohibiendo los castigos corporales y reduciendo el número de delitos capitales.⁷⁵ Sin embargo, estos cambios provocaron rápidamente reacciones de la supremacía blanca, con una "ola de terror contrarrevolucionario que barrió gran parte del Sur entre 1868 y 1871 por falta de una contraparte en la experiencia estadounidense o en la de las otras sociedades del Hemisferio Occidental que abolieron la esclavitud en el siglo XIX."⁷⁶ La voluntad política de continuar la reconstrucción y defender los derechos civiles y políticos de los afroamericanos decayó ante la continua violencia y resistencia a los gobiernos republicanos en el sur, demostrado en la masacre de Colfax de 1873.⁷⁷
59. El período de la Reconstrucción finalizó en 1877 con el compromiso político de asegurar una presidencia republicana a cambio del retiro de las tropas federales del sur. Durante este período y poco después, una serie de decisiones de la Corte Suprema efectivamente anularon o dejaron sin efecto garantías clave contenidas en las enmiendas de Reconstrucción. Una de ellas incluyó *Plessy v. Ferguson*⁷⁸ (que aprobó la doctrina "separados pero iguales" permitiendo a los Estados que ordenaran la segregación

⁷³ Durante el período de Reconstrucción, al menos 2.000 hombres afroamericanos ocuparon cargos públicos, desde la oficina local hasta escaños en el Senado de Estados Unidos. History.com, [Black Leadership During Reconstruction](#), 2010. Thomas Miller, un abogado negro y legislador en Carolina del Sur, en 1895 recordaba sobre los años de la Reconstrucción: "Estuvimos ocho años en el poder. Construimos escuelas, establecimos instituciones de caridad, construimos y mantuvimos el sistema penitenciario, proporcionamos la educación de sordos y mudos, reconstruimos los transbordadores. En resumen, reconstruimos el Estado y lo dejamos en el camino hacia la prosperidad." Citado en Ta-Nehisi Coates, *We Were Eight Years in Power: An American Tragedy* (New York: Random House, 2017).

⁷⁴ W.E.B. DuBois, *Black Reconstruction in America, 1868-1880* (New York: Oxford University Press, 1935). Las mujeres negras, por supuesto, debieron esperar hasta la aprobación de la Decimonovena Enmienda en 1920 para gozar del derecho legal al voto.

⁷⁵ Equal Justice Initiative, [Lynching in America](#) (3d edition), 2017, p. 11.

⁷⁶ *Ibid* p. 12 (citando a Eric Foner, *Reconstruction: America's Unfinished Revolution, 1863-1877* (New York: HarperCollins, 1988).

⁷⁷ Smithsonian Magazine, [The 1873 Colfax Massacre Crippled the Reconstruction Era](#), 13 de abril de 2016. Este hecho tendría también repercusiones legales, ya que los acusados blancos en la masacre fueron posteriormente absueltos en *U.S. v. Cruikshank* (véase más adelante párr. 46).

⁷⁸ 63 U.S. 537 (1896).

racial de los espacios públicos), *Giles v. Harris*⁷⁹ (lo que llevó a la privación de los derechos al voto de los votantes negros en todo el sur), y los Casos *Slaughter-house, U.S. v. Cruikshank*, y *Civil Rights Cases*⁸⁰ (los cuales juntos dieron una lectura extremadamente restrictiva a la cláusula de "Privilegios e Inmidades" de la Decimocuarta Enmienda y establecieron la doctrina de "acción estatal", que sostiene que el gobierno federal no puede intervenir para reparar las violaciones de los derechos por parte de actores privados).⁸¹ De esta manera, sin protecciones federales de sus derechos civiles, el gobernador de Mississippi, Adelbert Ames, predijo: "[los negros] deben ser devueltos a una condición de servidumbre [...] Una segunda era de esclavitud."⁸²

60. En 1866 los estados sureños comenzaron a aprobar leyes penales discriminatorias o "códigos negros", que creaban delitos penales nuevos, vagos y aplicados de manera desigual, como "vagancia" y "holgazaneo". Estas leyes permitieron el arresto masivo y el encarcelamiento de afroamericanos. Más adelante, en base al lenguaje de la Decimotercera Enmienda que prohíbe la esclavitud y la servidumbre involuntaria "a excepción de los debidamente condenados por un delito", los legisladores crearon sistemas de "arrendamiento condenatorio" para "arrendar" prisioneros a empresas privadas para que trabajaran para ellos, o solicitaban prisioneros para trabajar en granjas estatales.⁸³ Por lo tanto, "mientras un prisionero negro era una rareza en la era de la esclavitud [...],

⁷⁹ 189 U.S. 475 (1903). En *Giles*, la Corte Suprema se negó a revisar una ley de Alabama que requería que los votantes registrados fueran de "buen carácter", un requisito que se aplicaba de una forma racialmente discriminatoria para privar de derechos a prácticamente todos los votantes negros. Esta decisión sancionó efectivamente la privación del derecho al voto de los votantes negros en el sur, lo cual resultó en que el gobierno federal no intervendría para hacer cumplir la 15ª Enmienda. Esta situación persistió al menos hasta la aprobación de la Ley de Derechos Electorales de 1965. Véase más adelante, párr. 63.

⁸⁰ *Slaughter-House Cases*, 83 U.S. 36 (1873); *U.S. v. Cruikshank*, 92 U.S. 542 (1875); *Civil Rights Cases*, 109 U.S. 3 (1883). Los casos de Derechos Civiles declararon inconstitucional la Ley de Derechos Civiles de 1875 que prohibía la discriminación racial en el acceso a los servicios ofrecidos al público. La decisión se revirtió efectivamente en la jurisprudencia de la Corte Suprema desde 1937, y finalmente en la legislación en la Ley de Derechos Civiles de 1964. Sobre estos tres casos mencionados, véase además Equal Justice Initiative, *Lynching in America* (3era edición), 2017, p. 16-18.

⁸¹ La doctrina de "acción estatal" ha tenido efectos extensos y duraderos en el desarrollo de la jurisprudencia constitucional y la justiciabilidad de las violaciones de los derechos humanos en los Estados Unidos, ya que colocó efectivamente una amplia gama de violaciones privadas de derechos por fuera del poder federal a los efectos de proporcionar una solución. A este respecto, se deben considerar los casos emblemáticos de la Corte Suprema que prohibieron la discriminación racial por parte de empresas privadas (véase el párrafo 51), encontrando la autoridad constitucional para hacerlo bajo la Cláusula de Comercio (Art. I, Sec. 8, Cláusula 3) en lugar de la Decimocuarta Enmienda.

⁸² Citado en Equal Justice Initiative, *Lynching in America* (3era edición), 2017, p. 21.

⁸³ Equal Justice Initiative, *Lynching in America* (3d edition), 2017, p. 23; véase además David Oshinsky, *Worse than Slavery: Parchman Farm and the Ordeal of Jim Crow Justice* (New York: Free Press, 1997); Douglas Blackmon, *Slavery by Another Name: The Re-Enslavement of Black Americans from the Civil War to World War II* (New York: Random House, 2008); Michelle Alexander, *The New Jim Crow: Mass Incarceration in the Age of Colorblindness* (New York: The New Press, 2010), p. 156-57.

la solución a la población negra libre se había convertido en criminalización. A su vez, el destino más común que enfrentaban los condenados negros era venderse en trabajos forzados para el beneficio del Estado.”⁸⁴

61. Tras el final de la Reconstrucción, los estados y municipios trabajaron para restablecer o reasegurar la jerarquía racial legal al promulgar las leyes de "Jim Crow", que imponían la "segregación racial y la persecución [...], la privación política, la explotación social y económica, la violencia y el sometimiento general de personas de ascendencia africana hasta la década de 1960.”⁸⁵ Durante este tiempo, los estados introdujeron nuevas restricciones al voto, incluidos impuestos a la votación y pruebas de alfabetización, deshaciendo en la práctica la promesa de la Decimoquinta Enmienda⁸⁶; el Ku Klux Klan moderno (KKK) saltó a la fama⁸⁷; y los linchamientos y otras formas de terrorismo racial violento⁸⁸, así como el robo de tierras y otras propiedades de los terratenientes negros, se

⁸⁴ Equal Justice Initiative, Lynching in America (3d edition), 2017, p. 23 (citing Jennifer Rae Taylor, Constitutionally Unprotected: Prison Slavery, Felon Disenfranchisement, and the Criminal Exception to Citizenship Rights, 47 *Gonzaga Law Review* 365, 374 (2012)); véase además David Oshinsky, *Worse than Slavery: Parchman Farm and the Ordeal of Jim Crow Justice* (New York: Free Press, 1997); Douglas Blackmon, *Slavery by Another Name: The Re-Enslavement of Black Americans from the Civil War to World War II* (New York: Random House, 2008) (extraído de Wall Street Journal, A Different Kind of Slavery, Mar. 29, 2008; see also Wall Street Journal, From Alabama's Past, Capitalism Teamed With Racism to Create Cruel Partnership, July 16, 2001).

⁸⁵ Grupo de Trabajo de Expertos sobre los Afrodescendientes de las Naciones Unidas, Report on mission to the U.S., 18 de agosto de 2016, párr. 7.

⁸⁶ Desde 1885 hasta 1908, los doce estados confederados reescribieron sus constituciones de manera de incluir provisiones restrictivas del derecho al voto con impuestos electorales, exámenes de alfabetización e inhabilitación del voto a condenados; los impuestos electorales y los exámenes de alfabetización continuaron siendo legales hasta la aprobación de la Ley de Derechos del Voto en 1965. Equal Justice Initiative, Lynching in America (3era edición), 2017, p. 23. Véase *infra* páre. 46.

⁸⁷ Los soldados ex-confederados en el sur formaron el Klan en los meses posteriores al final de la Guerra Civil en 1865 y se organizaron y volvieron más violentos durante los años posteriores. Southern Poverty Law Center, Ku Klux Klan: A History of Racism and Violence, 2011.

⁸⁸ Los linchamientos eran actos violentos y públicos de tortura que traumatizaban a los negros en todo el país y eran tolerados en gran medida por los funcionarios estatales y federales. Un informe reciente documentó 4.084 linchamientos de violencia racial en doce estados del sur entre 1877 y 1950, al menos 800 linchamientos más en estos estados de lo que se informó anteriormente. El informe también documentó más de 300 linchamientos de violencia racial en otros estados durante este período. Equal Justice Initiative, Lynching in America (3era edición), 2017. Véase además, Grupo de Trabajo de Expertos sobre los Afrodescendientes de las Naciones Unidas, Report on mission to the U.S., 18 de agosto de 2016, párr. 7. EJI concluyó que la caída del linchamiento "dependía en gran medida del uso cada vez mayor de la pena de muerte impuesta por orden judicial tras un juicio que a menudo era acelerado". Las raíces de la pena de muerte están profundamente arraigadas en el legado del linchamiento y eso se evidencia en el hecho de que las ejecuciones públicas para controlar a la mafia continuaron después de que la práctica fuera prohibida legalmente." EJI, Lynching in America (3era edición), 2017.

hicieron cada vez más comunes.⁸⁹ Este sistema reinó hasta el Movimiento de Derechos Civiles de los años 1950 y 1960.

62. A principios y mediados del siglo XX, la segregación de vivienda *de facto* y auspiciada por el gobierno también reinó en todo el país, respaldada por un régimen de préstamos hipotecarios a bajo interés, hipotecas y seguros de vivienda apoyados por el gobierno, y programas para construir segregaciones proyectos de vivienda y barrios. Estos programas gubernamentales explícitamente o de facto (a través de prácticas como el "revestimiento rojo") excluyeron a las familias negras del beneficio.⁹⁰ Como el valor acumulado de la vivienda representa la mayor parte de la riqueza familiar para la familia media de los EE. UU., estas prácticas impidieron que una generación o más de familias afroamericanas construyeran riqueza familiar; esta brecha de riqueza sigue siendo evidente en la actualidad y no ha sido solucionada hasta la fecha por el gobierno federal.⁹¹
63. A medida que la resistencia organizada al apartheid racial Jim Crow comenzó a incrementarse a comienzos de la década de 1950, los manifestantes negros se encontraron con una oposición violenta de policías blancos y miembros de la comunidad. Grupos activistas negros como la Conferencia del Liderazgo Cristiano del Sur (SCLC), el Comité de Coordinación No Violenta Estudiantil (SNCC) y otras coaliciones protestaron por la segregación racial y la privación de derechos mediante boicots, sentadas, campañas de registro de votantes y marchas masivas como la Marcha sobre Washington y la Marcha de Selma a Montgomery ("Domingo sangriento"), enfrentándose permanentemente a ataques físicos, disturbios y bombardeos de blancos.⁹²
64. Este activismo condujo a una serie de victorias judiciales y legislativas en los años 1950 y 1960, incluida la aprobación de la Ley de Derechos Civiles de 1964, que puso fin a la segregación legal en lugares públicos y prohibió

⁸⁹ Véase por ejemplo, William A. Darity, Jr. & Dania Frank (2005), "The Economics of Reparations," en Conrad et al., eds., *African Americans in the US Economy* (2005), p. 335., Los autores argumentan que la brutal violencia de los linchamientos públicos estuvo estrechamente relacionada con el robo de propiedades negras, y citan cientos de casos documentados de robo de tierras, así como los disturbios raciales en Wilmington, Carolina del Norte (1898), Tulsa, Oklahoma (1921) y Rosewood, Florida (1923), lo cual incineró de cuajo a las prósperas comunidades negras en esas ciudades.

⁹⁰ Véase The Atlantic Magazine, [The Case for Reparations](#), Junio de 2014; Richard Rothstein, *The Color of Law: A Forgotten History of How Our Government Segregated America* (New York: Liveright, 2017).

⁹¹ Véase New Yorker, [The Widening Racial Wealth Divide](#), 10 de octubre de 2016; Forbes, [The Racial Wealth Gap: Why A Typical White Household Has 16 Times The Wealth Of A Black One](#), 26 de marzo de 2015. Desde la crisis financiera de 2008, ha habido un creciente escrutinio de las prácticas de préstamos irresponsables contra las comunidades negras y otras minorías. Chicago Tribune, [Why black homeownership rates lag even as the housing market recovers](#), 21 de junio de 2017; New York Times, [How Homeownership Became the Engine of American Inequality](#), 9 de mayo de 2017.

⁹² Equal Justice Initiative, [Lynching in America](#) (3era edición), 2017, p. 58.

la discriminación en el empleo por motivos de raza, color y religión, sexo u origen nacional; la Ley de Derechos Electorales de 1965, que busca superar las barreras al ejercicio de los derechos de voto de los afroamericanos; y la Ley de Equidad de Vivienda de 1968, que prohíbe la discriminación en la compra o el alquiler de la propiedad. Al mismo tiempo, varias decisiones claves de la Corte Suprema reverteron los sistemas de jure de segregación racial y discriminación. En particular, *Brown v. Board of Education* y *Brown II*⁹³ ordenaron y luego aplicaron la desagregación escolar; y *Heart of Atlanta Motel v. U.S.* y *Katzenbach v. McClung*⁹⁴ prohibieron la discriminación racial por parte de empresas privadas.

65. En el contexto del temor al aumento de la delincuencia y el desorden social en los Estados Unidos que siguió a los movimientos de protesta masiva de la década de 1960⁹⁵, se desarrollaron nuevas teorías y políticas policiales que enmarcan aspectos importantes del problema de la violencia policial actual. En primer lugar, el aumento de la actividad policial en el marco de la "Guerra contra las drogas" ha funcionado para desbaratar a los manifestantes y las comunidades negras⁹⁶, y ha provocado un aumento de la encarcelación. La "Guerra contra las drogas" consiste en leyes, políticas e iniciativas de cooperación internacional destinadas a desalentar la producción, distribución y uso de drogas y ha dado lugar a un "notable aumento en el número de personas privadas de libertad por delitos relacionados con las drogas".⁹⁷ En los EE. UU., la "Guerra contra las drogas" ha conducido a la fuerte criminalización de la posesión y el consumo de

⁹³ *Brown I*, 347 U.S. 483 (1954); *Brown II*, 349 U.S. 294 (1955). Casos previos de integración de la universidad pública incluyeron *Sweatt v. Painter*, 339 U.S. 629 (1950) (acerca de integración en la Escuela de Derecho de la Universidad de Texas), y *McLaurin v. Oklahoma State Regents*, 339 U.S. 637 (1950) (acerca de integración de la Escuela de Derecho de la Universidad de Oklahoma).

⁹⁴ *Heart of Atlanta Motel v. U.S.*, 379 U.S. 241 (1964); *Katzenbach v. McClung* ("Ollie's Barbeque"), 379 U.S. 294 (1964).

⁹⁵ Estos incluyen no sólo movimientos de Derechos Civiles y *Black Power* sino también, entre otros, el Movimiento Indígena Americano, el Poder Rojo y los Movimientos Chicanos, el Movimiento de Trabajadores Agrícolas Unidos, el surgimiento de la Nueva Izquierda, el movimiento contra la Guerra de Vietnam y el movimiento por la liberación de la mujer y los movimientos de liberación gay.

⁹⁶ John Erlichman, Un coconspirador de Watergate y ex asesor de política interna del presidente Richard Nixon (1969-74), fue citado en una entrevista de 1994 publicada recientemente por Harper's expresando: "[La Administración Nixon] tenía dos enemigos: la izquierda pacifista y los negros [...] Sabíamos que no podíamos hacer ilegal el hecho de estar en contra de la guerra o del negro, pero al lograr que el público asociara a los hippies con la marihuana y a los negros con heroína, y luego criminalizar a ambos, podíamos perturbar esas comunidades. Podríamos arrestar a sus líderes, saquear sus casas, romper sus reuniones y vilipendiarlas noche tras noche en las noticias de la noche. ¿Sabíamos que estábamos mintiendo sobre las drogas? Por supuesto que sí" Harper's Magazine, *Legalize It All: How to win the war on drugs*, abril de 2016. Activistas vinculados con muchos de los movimientos mencionados más arriba fueron también activamente acosados y asediados por el gobierno federal, especialmente por el FBI bajo el Programa de Contrainteligencia ("COINTELPRO") durante los años 60.

⁹⁷ CIDH, *Medidas para reducir la prisión preventiva*, OEA/Ser.L/V/II.163, (2017), párr. 9; véase además CIDH, 150° Período de Sesiones, "Políticas de Drogas y Derechos Humanos en las Américas," 25 de marzo de 2014. Video disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=YqsAddPVCMI>.

drogas, incluida la creación de términos de prisión "mínima obligatoria" y el aumento de los esfuerzos policiales dirigidos a los arrestos por drogas. Estas políticas han sido aplicadas de forma racialmente discriminatoria, "resultando en una situación en la que 1 de cada 15 hombres negros se encuentra actualmente en la cárcel y 1 de cada 13 afroamericanos ha perdido su derecho al voto debido a una condena por delito grave".⁹⁸ Entre 1970 y 2016, el número de personas encarceladas en cárceles estatales y federales en los EE.UU. creció de 196.429 a 1.505.400⁹⁹; dentro de este número, los internos negros son los más sobrerrepresentados.¹⁰⁰

66. Adicionalmente, la teoría de la "Ventana rota" de control policial ["Broken Windows" Theory of Policing] fue introducida en la década de 1980 por dos criminólogos que sugirieron que el delito florece en entornos poco estrictos de aplicación de la ley.¹⁰¹ Para remediar esto, propusieron incrementar la vigilancia sobre pequeñas ofensas de "calidad de vida" como el vagabundeo, el vandalismo, el allanamiento y el consumo público de alcohol, considerándolos "puertas" para la comisión de delitos más graves.¹⁰² La teoría exige un enfoque agresivo, basado en el arresto, para la vigilancia policial y la fuerte criminalización de delitos menores.¹⁰³ Esta teoría fue probada como una política en la ciudad de Nueva York en la década de 1990 y más tarde en otras áreas urbanas importantes como Los Ángeles, Chicago, Boston y Denver.¹⁰⁴ Estudios han concluido que hay poco impacto de programas del tipo "Ventana Rota" sobre las tasas generales de criminalidad, pero la política ha tenido un claro impacto discriminatorio sobre los afroamericanos.¹⁰⁵

⁹⁸ *Comité de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre el derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación en su misión de seguimiento a los Estados Unidos de América, A/HRC/35/28/Add.2*, 12 de junio de 2017, párr. 13 (citas omitidas); véase además Grupo de Trabajo de Expertos sobre los Afrodescendientes de las Naciones Unidas, *Report on mission to the U.S.*, 18 de agosto de 2016, para. 31.

⁹⁹ Bureau of Justice Statistics (BJS), *Bulletin: Prisoners 1925-81*, diciembre de 1982; BJS, *Prisoners in 2016*, 9 de enero de 2018.

¹⁰⁰ Véase *infra* párr. 117.

¹⁰¹ The Atlantic Magazine, *Broken Windows: The police and neighborhood safety*, Marzo 1982 ("Si se rompe la ventana de un edificio y se deja sin reparar, todo el resto de las ventanas se romperán pronto. [...] una ventana rota sin reparar es una señal de que a nadie le importa, entonces romper más ventanas no cuesta nada.").

¹⁰² *Id.*

¹⁰³ "Este deseo de "despenalizar" conductas despreciables que "no dañan a nadie" [...] creemos, es un error. Arrestar a un sólo borracho o a un vagabundo que no ha perjudicado a ninguna persona identificable parece injusto, y en cierto sentido lo es. Pero no hacer nada con una veintena de borrachos o cien vagabundos puede destruir a toda una comunidad. [...] Por supuesto, otras agencias además de la policía podrían ocuparse de los problemas planteados por los borrachos o los enfermos mentales, pero en la mayoría de las comunidades, especialmente donde el movimiento de "desinstitucionalización" ha sido fuerte, no lo hacen." The Atlantic Magazine, *Broken Windows: The police and neighborhood safety*, marzo de 1982.

¹⁰⁴ Los Angeles Times, *Bratton's 'broken windows'*, 20 de abril de 2006.

¹⁰⁵ Véase más adelante, párr. 69.

67. Finalmente, la Comisión observa que al menos desde la década de 1990, los departamentos policiales locales se han militarizado cada vez más como resultado de programas federales que utilizan transferencias de equipos y fondos para alentar a las agencias policiales estatales y locales a luchar contra la "Guerra contra las drogas". Los programas incluyen el Programa 1033 del Departamento de Defensa (DOD), promulgado en 1989 y ampliado en 1996, que transfiere equipos para "actividades antidrogas y antiterroristas".¹⁰⁶ El Departamento de Justicia (DOJ) y el Departamento de Seguridad Nacional (DHS) también proporcionan fondos para departamentos policiales locales para adquirir equipamiento de tipo militar. Desde la declaración de la "Guerra contra el Terrorismo" a principios de la década de 2000, en nombre de la preparación antiterrorista las subvenciones del DHS para el trabajo antiterrorista han resultado en una acumulación aún mayor de equipo militar especializado por parte de los departamentos policiales locales.¹⁰⁷

C. Problemáticas claves identificadas a través de los mecanismos de monitoreo de la CIDH

68. En los últimos años, la Comisión ha monitoreado y recibido información sobre problemas constantes de discriminación estructural y desigualdades raciales que afectan las prácticas de aplicación de la ley y el sistema de justicia penal en los Estados Unidos. Esta sección detalla información sobre prácticas particularmente relacionadas con estas y otras áreas pertinentes, antes de pasar a los estándares legales internacionales aplicables y las obligaciones del gobierno-federal, estatal y local-en esta área.

1. Aspectos de la discriminación racial en prácticas y resultados de la vigilancia policial

69. La Comisión se encuentra particularmente preocupada por los continuos problemas de prejuicio racial utilizado en la vigilancia policial, el uso excesivo de la fuerza y un patrón de impunidad de los policiales y los departamentos policiales involucrados.¹⁰⁸ Mientras que casos como el de

¹⁰⁶ ACLU, *War Comes Home: The Excessive Militarization of American Policing*, junio de 2014, p. 16.

¹⁰⁷ *Id.* en p. 17.

¹⁰⁸ CIDH, *CIDH condena el asesinato de un hombre afrodescendiente en Estados Unidos*, 17 de abril de 2015; véase además CIDH, *Audiencia sobre Informes sobre Uso Excesivo de la Fuerza contra afroamericanos en los Estados Unidos*, 156ª sesión regular, 23 de octubre de 2015. En su comunicado de prensa de 2016, la CIDH expresó su preocupación por las muertes de Freddie Gray, Michael Brown, Tamir Rice, Eric Garner, Philando

Rodney King, golpeado por la policía de Los Angeles en 1992¹⁰⁹, o Amadou Diallo, asesinado por la policía de Nueva York en 2009¹¹⁰, desataron una gran indignación pública, la situación cobró especial atención en los Estados Unidos tras el asesinato de Trayvon Martin, un adolescente negro que fue asesinado a tiros por un particular que actuó como un "vigilante de la comunidad" en Sanford, Florida, el 26 de febrero de 2012.¹¹¹ Los posteriores tiroteos y muertes a manos de la policía de gran repercusión de Rekia Boyd en Chicago, Illinois; Eric Garner en Long Island, Nueva York; Michael Brown en Ferguson, Misuri; Laquan McDonald en Chicago, Illinois; Akai Gurley en Brooklyn, Nueva York; Walter Scott en North Charleston, Carolina del Sur; Tamir Rice en Cleveland, Ohio; Freddie Gray en Baltimore, Maryland; Sandra Bland en Waller County, Texas; Philando Castile en Minneapolis, Minnesota; Alton Sterling en New Orleans, Luisiana; Terence Crutcher en Tulsa, Oklahoma; y Stephon Clark en Sacramento, California— entre otros cientos que a la fecha permanecen sin ser contabilizados por el gobierno federal— han impulsado el debate público, el activismo de las organizaciones de base como *Black Lives Matter*,¹¹² investigaciones federales sobre departamentos policiales, repetidas protestas públicas en todo el país y esfuerzos continuos por impulsar reformas institucionales. Desde 2014 la Comisión ha reiterado que estos asesinatos representan “un patrón inquietante de uso excesivo de fuerza por parte de agentes policiales hacia los afroamericanos y otras personas de color” y ha instado al Estado a evaluar la existencia de un patrón aparente de uso de fuerza excesiva contra personas de color.¹¹³

70. En esta sección se analiza el uso excesivo de la fuerza policial contra los afroamericanos y otros grupos históricamente marginados, así como cuestiones conexas de prejuicio policial y discriminación en el control policial, represión de protestas y un patrón continuo de impunidad en casos de uso excesivo de la fuerza por parte de la policía. La Comisión ha

Castil, y Alton Sterling, así como la persistente impunidad en estos casos (por ejemplo, desestimación de cargos con anterioridad al juicio; incumplimiento de despedir a los policías involucrados).

¹⁰⁹ NPR, When LA Erupted In Anger: A Look Back At The Rodney King Riots, 26 de abril de 2017.

¹¹⁰ New York Times, Officers in Bronx Fire 41 Shots, And an Unarmed Man Is Killed, 5 de febrero de 1999.

¹¹¹ Véase CIDH, 150° Período de Sesiones, “‘Stand Your Ground’ Laws” Hearing, 27 de octubre de 2014. Si bien Martin fue asesinado por una persona privada y su asesinato plantea diferentes cuestiones legales relacionadas con la ley “*Stand Your Ground*” de Florida, bajo la cual George Zimmerman argumentó con éxito que no era culpable de asesinato (véase más adelante, párrafos 140-146), su muerte ocurrió en un momento clave para sensibilizar a la comunidad sobre el problema del uso excesivo de la fuerza contra los afroamericanos y el surgimiento de movimientos sociales como *Black Lives Matter*).

¹¹² Véase *Black Lives Matter* website: <http://blacklivesmatter.com/>, última visita 30 de enero de 2018. BLM es “una llamada de atención y una respuesta al virulento racismo anti-negro que impregna a la [...] sociedad” y aborda “las ejecuciones extrajudiciales de personas negras por parte de la policía y los vigilantes.”

¹¹³ CIDH, Comunicado de Prensa de Garner y Michael Brown, 22 de agosto de 2014; CIDH, Comunicado de Prensa de Walter Scott, 17 de abril de 2015.

señalado anteriormente que "[...] las principales preocupaciones relacionadas con el uso excesivo o arbitrario de la fuerza se centran en la militarización del [] equipo policial, el tipo de capacitación que reciben, los protocolos de acción que utilizan y la dificultad con la cual los agentes de policía que son culpables de abuso o uso excesivo de la fuerza son penalmente responsables y procesados."¹¹⁴

a. Excesivo control policial y establecimiento de perfiles raciales a afroamericanos

71. La Comisión Interamericana ha recibido información sustancial sobre las políticas implementadas por los departamentos de policía en los municipios de los EE.UU. que alientan el excesivo control policial de los afroamericanos y otros grupos históricamente marginados, y permite o fomenta la discriminación racial contra estas comunidades. En esta sección, la Comisión tiene en cuenta el impacto de las políticas de “Ventana Rota”-¹¹⁵ incluyendo el conocido programa de la ciudad de Nueva York “Stop and Frisk” [Pare y Cacheo], así como también prácticas policiales que fomentan la sobre-criminalización de comunidades pobres de afroamericanos y otros grupos históricamente marginalizados, como el patrón de control policial con fines de lucro establecido durante la revisión federal de prácticas policiales en Ferguson, Misuri.
72. Previamente la Comisión ha definido la práctica de “racial profiling” o establecimiento de perfiles raciales como:

la acción represora [que] se adopta por supuestas razones de seguridad o protección pública y está motivada por estereotipos de raza, color, etnicidad, idioma, descendencia, religión, nacionalidad o lugar de nacimiento, o una combinación de estos factores, y no en sospechas objetivas, que tienden a singularizar de manera discriminatoria a individuos o grupos con base en la errónea suposición de la propensión de las personas con tales características a la práctica de determinado tipo de delitos.¹¹⁶

73. Esta definición no requiere un sesgo explícito de prejuicio contra un grupo en particular, pero puede manifestarse en un patrón discriminatorio de

¹¹⁴ CIDH, *Violencia, Niñez y Crimen Organizado*, OAS/ Ser.L/V/II.Doc.40/15 (2015), pág. 191.

¹¹⁵ Véase más adelante también párrs. 53-54.

¹¹⁶ CIDH, *La situación de las personas afrodescendientes en las Américas* (2011), párr. 143.

mecanismo de aplicación.¹¹⁷ La Comisión ya ha sostenido que la población afrodescendiente en las Américas es más susceptible de ser sospechosa de cometer crímenes, perseguida por la policía, procesada y condenada, en comparación con el resto de la población".¹¹⁸

74. Este patrón se verifica en los Estados Unidos como una cuestión de política histórica explícita y actual práctica implícita y explícita. El establecimiento de perfiles raciales ha sido una característica histórica del control policial en los Estados Unidos, desde el establecimiento de patrullas de esclavos hasta la criminalización selectiva y la aplicación de leyes de "vagancia" y delitos similares. En 1968 la Comisión Nacional Asesora sobre Desorden Civil ("Kerner Commission") creada por el presidente Johnson concluyó que la "atmósfera nacional de hostilidad y cinismo se ve reforzada por una creencia generalizada entre los negros de la existencia de la brutalidad policial y en un 'doble estándar' de justicia y protección: uno para los negros y otro para los blancos."¹¹⁹ En décadas recientes, los perfiles raciales han sido una característica de la política de aplicación de la ley en el marco de las iniciativas "Guerra contra las drogas" y de lucha contra el terrorismo / "seguridad nacional."¹²⁰
75. La información recibida por la Comisión indica que los afroamericanos y otros grupos históricamente marginados en los Estados Unidos también están desproporcionadamente sujetos a políticas de control policial excesivo y seguimiento de mecanismos de aplicación de la ley particularmente desde 2001, lo cual incluye prácticas de vigilancia policial como "Ventana Rota" y un incremento de vigilancia por seguridad nacional.

¹¹⁷ Véase más adelante párrs. 189-195.

¹¹⁸ CIDH, *La situación de las personas afrodescendientes en las Américas* (2011), párr. 148.

¹¹⁹ National Advisory Commission on Civil Disorders, *Report of the National Advisory Commission on Civil Disorders* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1968), p. 5; véase además Steven Gillon, *Separate and Unequal: The Kerner Commission and the Unraveling of American Liberalism* (New York: Basic Books, 2018); Smithsonian, *Study Shows Little Change Since Kerner Commission Reported on Racism 50 Years Ago*, 2 de marzo de 2018.

¹²⁰ La Comisión recibió información acerca de que con posterioridad a los ataques terroristas de Septiembre de 2001, tuvo lugar cambio en las prioridades de la policía federal la cual impactó en la cultura de la policía local con un enfoque la "seguridad nacional" y una mayor militarización. Esto llevó a la adopción de una "mentalidad de guerrero" en lugar de una "mentalidad de guardián" por parte de la policía hacia las comunidades a las que cuidan. Entrevista con el alcalde Regalado durante la visita de la CIDH a los Estados Unidos, 21 de septiembre de 2015. *Accord*. ACLU, *War Comes Home: The Excessive Militarization of American Policing*, junio de 2014. Información recibida indica que la vigilancia y los perfiles raciales se han incrementado desde la aprobación de la Ley Patriótica en octubre de 2001, que "afecta no sólo a los ciudadanos [estadounidenses] sino que también tiene un efecto desproporcionado en la detención, el tratamiento y la deportación de migrantes indocumentados, incluidas personas de ascendencia africana, que ingresan a [EE. UU.] "y afecta particularmente a los musulmanes y las personas de Medio Oriente. U.N., Grupo de Trabajo de Personas Afroamericanas. *Report on mission to the U.S.*, 18 de agosto de 2016, párr. 24; CIDH, 154° Período de Sesiones, *Audiencia "Justicia Penal y Raza*, 16 de marzo de 2015; CERD, *Observaciones Finales 2014*, 25 de septiembre de 2014, párr. 8.

Las políticas de "Ventana Rota" que priorizan el control policial de delitos menores de "calidad de vida" se están empleando predominantemente contra las comunidades de color, lo que ha dado lugar a la criminalización sistemática de esas comunidades.¹²¹

76. La Comisión nota una aparente relación histórica entre la fuerte criminalización de delitos menores con el actual enfoque de control policial agresivo aplicado a ciertos barrios, y las prácticas históricas de criminalización de "vagancia" y delitos menores similares, que en la práctica se prestan a inconsistencias y aplicación de la ley racialmente sesgada.¹²² De hecho, George Kelling, uno de los académicos de la teoría de la "Ventana Rota" desde entonces ha comentado sobre el potencial peligro de fomentar los perfiles raciales y otra expresiones sesgadas en el control policial:

Uno está buscando un montón de problemas [...] Cualquier policía que realmente quiere hacer mantenimiento del orden público tiene que ser capaz de responder satisfactoriamente [...], '¿Por qué Usted decide arrestar a una persona que está orinando en público y no a [otro]?' [...] si no puedes responder a esa pregunta, si dices ' Bueno, es de sentido común' es muy, muy preocupante. Así que sí, [...] Se han hecho muchas cosas en nombre de "Ventana Rota" que lamento.¹²³

77. La Comisión observa que el marco legal de los Estados Unidos para realizar control policial puede permitir o alentar expresiones sesgadas en la vigilancia policial. Particularmente, la policía tiene la facultad de detener brevemente a las personas si tienen una "sospecha razonable", formada "objetivamente", de que un individuo participa o está a punto de participar en actividades delictivas (conocida como detención de Terry).¹²⁴ "Sospecha razonable" es un límite determinado por el contexto social inferior a la "causa probable" exigida para cacheos e incautaciones según la Cuarta Enmienda. Por ejemplo, la Corte Suprema ha concluido que el hecho de que un hombre negro se encuentre corriendo en una zona de "alta criminalidad" puede ser motivo suficiente para una "sospecha razonable" y que dé lugar a que un policía decida detenerlo.¹²⁵ En esta línea, los "supuestos" controles de tráfico (es decir, controles por infracciones

¹²¹ CIDH, 153° Período de Sesiones, "Racismo en el Sistema de Justicia" audiencia, 27 de octubre de 2014; NYCLU, *Testimony Before City Council Public Safety & Courts and Legal Services Committees On Summons Court Operations and Impact*, 15 de diciembre de 2014.

¹²² Frontline (PBS), *The Problem with "Broken Windows" Policing*, 28 de junio de 2016.

¹²³ *Id.*

¹²⁴ Terry v. Ohio, 392 U.S. 1 (1968); véase además Adams v. Williams, 407 U.S. 143 (1972).

¹²⁵ Illinois v. Wardlow, 528 U.S. 119, 121-24 (2000).

menores a reglas de tránsito motivados subjetivamente por el interés de un policía en algo más que hacer cumplir las leyes de tráfico) son también permitidas por la ley.¹²⁶

78. A través de su monitoreo periódico y audiencias públicas, la CIDH ha recibido información sobre patrones de controles policiales y programas similares en ciudades de los EE.UU. que, si bien parecen aparentemente neutrales, se aplican de manera discriminatoria y perjudican desproporcionadamente a los afroamericanos, hispanos y otros grupos históricamente marginados, e incluso el comportamiento discriminatorio por parte de los agentes policiales puede ser recompensado. La información disponible de varios estados y municipios indica que los controles policiales se llevan a cabo de una manera discriminatoria desde el punto de vista racial.¹²⁷ Por ejemplo, los autores de una investigación sobre controles realizados por el Departamento de Policía de Los Angeles (LAPD) concluyeron que los blancos y los hispanos no sólo son quienes tienen más probabilidades de ser detenidos, sino que también una vez detenidos son los más proclives a ser cacheados y registrados. Concluyeron:

Es increíble que las tasas más altas de registro y cacheo se justifiquen por una mayor delincuencia de minorías, cuando como resultado de estos cacheos es poco probable que se descubran armas, drogas u otros tipos de contrabando. También encontramos que la brecha en el arresto a negros fue 9 puntos porcentuales más baja cuando el oficial que detenía era negro que cuando éste no era negro. De manera similar, la brecha de arrestos hispanos fue 7 puntos porcentuales más baja cuando el oficial que detenía era hispano que cuando éste era un blanco no hispano. Tomados en conjunto, estos resultados justifican una mayor investigación y acción correctiva.¹²⁸

79. Esta evidencia empírica concuerda con las pruebas y los testimonios sobre perfiles raciales y el exceso de control policial, especialmente de las comunidades pobres, recibidas por la Comisión durante su visita in loco de 2015 y durante las audiencias públicas. Por ejemplo, en Miami, la delegación recibió el testimonio de un estudiante afroamericano de

¹²⁶ Whren v. U.S., 517 U.S. 806 (1996).

¹²⁷ The Leadership Conference on Civil and Human Rights, Restoring a National Consensus: The Need to End Racial Profiling in America, Marzo de 2011, 9-12. Este informe incorpora investigaciones sobre perfiles raciales e incidentes ocurridos en Texas, California, West Virginia, Minnesota, Illinois, Nueva York, Arizona, Nueva Jersey, Mississippi, Tennessee, y Nueva México, entre otros estados.

¹²⁸ Citado en *id.* en 11.

derecho que afirmó que había sido detenido por la policía unas treinta veces en su vida en función de su raza y su apariencia. Otros oradores afirmaron que muchos de los que son objeto de detenciones arbitrarias temen denunciarlos ante las autoridades, en particular si han cometido delitos en el pasado.¹²⁹ Es importante señalar que los perfiles raciales también pueden verse agravados perfilando también sobre la base de otros factores intersectoriales, como la edad y la situación de pobreza. Por ejemplo, la Comisión también escuchó el testimonio de la sociedad civil de Florida respecto de cómo los niños de barrios de bajos ingresos se ven particularmente afectados por el alto número de detenciones de bicicletas y el aumento del número de multas de tránsito emitidas por la policía a afroamericanos.¹³⁰ Las personas también pueden ser objeto de perfilamiento racial sobre la base de su origen nacional u origen nacional percibido y lengua materna. La Comisión recibió información de que los inmigrantes haitianos e hispanos pueden ser perfilados en función de su apariencia, color de piel y / o idioma hablado, y con frecuencia carecen de documentos de identidad, lo que los hace más vulnerables a los abusos policiales.¹³¹

80. La Comisión toma nota de información que indica la necesidad urgente de realizar más estudios sobre el impacto de los perfiles raciales en sus víctimas. Por ejemplo, estudios existentes indican que la detención de la policía induce a las personas a evitar posteriormente el uso de los servicios públicos por temor a un contacto policial adicional, e incluso puede disminuir la participación electoral en barrios enteros.¹³² Otro concluyó que los varones adolescentes que fueron detenidos por la policía sin haber incumplido la ley tenían más probabilidades de involucrarse en actividades ilegales en el futuro.¹³³ Habida cuenta de los indicios que señalan que el impacto de los perfiles raciales en las comunidades es extenso y profundo, la Comisión considera que es necesario que el Estado amplíe estos estudios a fin de formular adecuadamente políticas que prevengan la discriminación racial y solucione sus efectos.

¹²⁹ CIDH, *Comunicado de Prensa de Visita in loco*, 16 de octubre de 2015.

¹³⁰ *Id.*

¹³¹ *Id.*

¹³² New York Times, *On Stop-and-Frisk, We Can't Celebrate Just Yet*, 7 de enero de 2018 (citando Amy E. Lerman & Vesla M. Weaver, *Arresting Citizenship: The Democratic Consequences of American Crime Control* (Chicago: University of Chicago Press, 2014).

¹³³ *Id.* (citando la presentación "Crime is Insufficient: Explaining Racial Disparities in Use of Force," disponible en: https://convention2.allacademic.com/one/asc/asc17/index.php?program_focus=view_paper&selected_paper_id=1276548&cmd=online_program_direct_link&sub_action=online_program).

81. A través de sus audiencias públicas y sistemas de monitoreo, la Comisión recibió información¹³⁴ sobre la política “*Stop, Question, and Frisk*” (“Parar, Preguntar y Cachear”) del Departamento de Policía de Nueva York (NYPD), adoptada por primera vez en la década de 1990, que incluye la detención temporal, el interrogatorio y a veces la pesquisa de la población civil en la calle en búsqueda de armas y otras formas de contrabando.¹³⁵ La información disponible indica que esta política ha sido ineficaz para reducir la criminalidad¹³⁶ y ha tenido un claro impacto discriminatorio en grupos históricamente marginados, incluidos los afroamericanos. Además, el programa se caracteriza por llevar adelante excesivos controles en ciertos barrios y grupos. Por ejemplo, una investigación concluyó que cerca del 85 por ciento de una muestra de citaciones emitidas en la ciudad de Nueva York entre 2002 y 2012 fueron emitidas a afroamericanos y latinos.¹³⁷ En 2013, un juez federal dictaminó que el programa era inconstitucional y nombró a un observador independiente para que lleve adelante la supervisión de una serie de reformas.¹³⁸ En su pico máximo en 2011, el NYPD realizó 685.724 detenciones bajo esta política; desde entonces, esta cifra ha caído a 12.404 paradas de acuerdo con la política en 2016, el año calendario más reciente sobre el que hay datos disponibles.¹³⁹ Es de notar que, incluso cuando el número total de detenciones ha disminuido drásticamente en los últimos seis años, no ocurre lo mismo con las detenciones desproporcionadas a afroamericanos y latinos. En 2011 el

¹³⁴ Véase por ejemplo., CIDH, 154° Período de Sesiones, “Racismo en el Sistema de Justicia”, 16 de marzo de 2015.

¹³⁵ Oficina de Derechos Civiles de la Procuraduría General del Estado de Nueva York, Stop and Frisk Report of November 2013, noviembre de 2013. “*Stop and Frisk*” (“Parar y Cachear”) es una táctica policial compuesta de dos actos separados que responden a dos niveles diferentes de defensa. Para detener a una persona, un policía debe tener una sospecha razonable de que la persona ha cometido, está cometiendo o está a punto de cometer un acto ilícito. Para cachear a una persona, el oficial debe tener una razón para creer que la persona detenida tiene un arma que representa una amenaza para la seguridad del oficial. Véase *Terry v. Ohio*, 392 U.S. 1 (1968).

¹³⁶ Por ejemplo, en Nueva York, entre 2010 y 2015 la policía emitió 1.8 millones de citaciones por ofensas al bienestar tales como desorden público, orinar en la vía pública y posesión de alcohol o marihuana, pero la Oficina del Inspector General del NYPD no encontró “evidencia” de ningún vínculo entre estas citaciones y una disminución en las tasas de delitos graves durante ese tiempo. Departamento de Investigación de la Ciudad de Nueva York de la Oficina del Inspector General del Departamento de Policía de Nueva York. (OIG-NYPD), An Analysis of Quality-of-Life Summonses, Quality-of-Life Misdemeanor Arrests, and Felony Crime in New York City, 2010-2015, 22 de junio de 2016; véase también Bernard E. Harcourt & Jens Ludwig, Broken Windows: New Evidence from New York City and a Five-City Social Experiment. *University of Chicago Law Review*, Vol. 73 (2006); Bernard E. Harcourt & Jens Ludwig, Reefer Madness: Broken Windows Policing and Misdemeanor Marijuana Arrests in New York, *University of Chicago Public Law & Legal Theory Working Paper*, No. 142 (2006).

¹³⁷ New York Civil Liberties Union (NYCLU), NYC Must Reform Aggressive Policing of Low-Level Offenses and Summons Court Operations, 15 de diciembre de 2014.

¹³⁸ *Floyd v. City of New York*, 959 F. Supp. 2d 540 (S.D.N.Y. 2013) (concluyendo que el programa *Stop and Frisk* del NYPD viola la protección contra la discriminación de la Decimocuarta Enmienda y la protección de la Cuarta Enmienda contra requisas y confiscaciones sin justificación).

¹³⁹ NYCLU, Stop-and-Frisk Data, 23 de mayo de 2017.

53 por ciento de los detenidos eran afroamericanos¹⁴⁰ y el 34 por ciento eran latinos. Estas cifras se han mantenido prácticamente iguales a través de los años; en 2016, el 52 por ciento de los neoyorquinos detenidos por la policía eran afroamericanos, a pesar de representar sólo el 25 por ciento de la población de la ciudad¹⁴¹ y durante el primer trimestre de 2017, el 57 por ciento de los detenidos eran afroamericanos y el 32 por ciento latinos.¹⁴²

82. Información recibida por la Comisión indica que las desigualdades raciales en las prácticas del Departamento Policial de Nueva York no son exclusivas. Por ejemplo, durante su visita in loco a Nueva Orleans, Luisiana, la Comisión recibió información respecto de que el 90 por ciento de las personas arrestadas por la policía son hombres afroamericanos menores de 30 años,¹⁴³ a pesar de que sólo aproximadamente el 60 por ciento de la población es afroamericana. Otro análisis mostró que durante el verano de 2014, a pesar de que constituían sólo el 32 por ciento de la población, los residentes afroamericanos fueron sujetos de aproximadamente tres cuartas partes de todos los abordajes "Stop and Frisk" (Parar y Cachear) en Chicago.¹⁴⁴ En agosto de 2015 la ACLU de Illinois llegó a un acuerdo con el Departamento de Policía de Chicago para reformar su política de "Stop and Frisk" (Parar y Cachear); no se cuenta con información detallada sobre los resultados del programa dado que ese período no se encuentra disponible.¹⁴⁵ Estudios han encontrado patrones similares de vigilancia policial sesgada en razón de raza en Minneapolis, Minnesota;¹⁴⁶ Washington, DC;¹⁴⁷ Los Angeles, California;¹⁴⁸ Jacksonville, Florida;¹⁴⁹ Baltimore, Maryland; Cleveland, Ohio; Albuquerque, New Mexico; y Portland, Oregon;¹⁵⁰ entre otras ciudades.

¹⁴⁰ NYCLU, Stop and Frisks Report, 13 de julio de 2017.

¹⁴¹ Oficina del Censo de los Estados Unidos, State and County Quickfacts: New York (city), 2016.

¹⁴² NYCLU, Stop-and-Frisk Data, 23 de mayo de 2017.

¹⁴³ CIDH, Comunicad de Prensa de Visita in Loco, 16 de octubre de 2015.

¹⁴⁴ ACLU de Illinois, Stop and Frisk, última visita 20 de noviembre de 2017.

¹⁴⁵ *Id.*

¹⁴⁶ ACLU de Minnesota, ACLU Finds Severe Racial Disparities in Low-Level Arrests by Minneapolis Police, 28 de mayo de 2015 ("Patrones de sesgo racial y sobre criminalización demuestra que los negros y los indígenas americanas son afectados de manera desproporcionada").

¹⁴⁷ Washington Lawyers' Committee for Civil Rights & Urban Affairs, Racial Disparities in Arrests in the District of Columbia, 2009-2011, Julio de 2013.

¹⁴⁸ NPR, LAPD Report Finds Racial Disparity In Approval And Trust Of Police, 15 de noviembre de 2016.

¹⁴⁹ ProPublica, Walking While Black: Jacksonville's enforcement of pedestrian violations raises concerns that it's another example of racial profiling, 16 de noviembre de 2017.

¹⁵⁰ Vox, Cities across the country have been riddled with accusations of police abuse, última visita 6 de mayo de 2017.

83. El exceso de vigilancia policial de las comunidades históricamente marginadas no se limita a las grandes ciudades, y en ocasiones parece estar impulsado por una lógica de vigilancia con fines de lucro. La Comisión observa con preocupación que existen políticas en todo el país que tratan la vigilancia policial de los delitos menores y las tarifas judiciales asociadas como un flujo de ingresos para el municipio. Lo descrito no cumple con las obligaciones del Estado con respecto a la seguridad ciudadana y tiende a tener un efecto desproporcionado en las comunidades pobres e históricamente marginadas. Por ejemplo, durante una audiencia pública y durante su visita in loco la Comisión fue informada sobre los resultados de la evaluación realizada al Departamento de Policía de Ferguson, Misuri por parte de la División de Derechos Civiles del Departamento de Justicia.¹⁵¹ Esta evaluación encontró prácticas sistemáticas inconstitucionales del departamento en detenciones, arrestos y el uso de la fuerza, que impactan de manera desproporcionada a los afroamericanos. El Departamento de Justicia también determinó que el sistema judicial municipal prioriza sistemáticamente los ingresos sobre la seguridad pública, lo que lleva a prácticas judiciales que violan la Decimocuarta Enmienda, y que estas prácticas judiciales afectan particularmente a los residentes más vulnerables de Ferguson, especialmente aquellos que viven en la pobreza o en niveles cercanos a la pobreza. En Ferguson, se pueden imponer multas:

por ofensas tan menores como no detenerse en una señal de alto o no inscribirse en el servicio de recolección de basura correcto. En Ferguson, los residentes que se atrasan en multas y no comparecen ante el tribunal después de que se expida una orden de detención (o lleguen a la corte después de que se cierren las puertas del tribunal, lo que suele suceder sólo cinco minutos después de que la sesión comience en ese día) se cobra una multa adicional de \$120 a \$130, junto con una tarifa de \$50 por una nueva orden de detención y 56 centavos por cada milla que maneja la policía para realizarla. Una vez arrestados, todos los que no pueden pagar sus multas o pagar una fianza (que generalmente se iguala a la cantidad de su deuda total) son encarcelados hasta la próxima sesión judicial (que ocurre tres veces al mes). A cualquier persona que sea encarcelada, la cárcel le cobra entre \$30 y \$60 por noche. Si una persona arrestada debe multas en más de uno de los ochenta y un juzgados municipales del Condado de St. Louis,

¹⁵¹ U.S. DOJ, [Justice Department Announces Findings of Two Civil Rights Investigations in Ferguson, Missouri](#), 4 de marzo de 2015; véase además U.S. DOJ Civil Rights Division, [Investigation of the Ferguson Police Department](#), 4 de marzo de 2015; CIDH, 154° Período de Sesiones, [Audiencia “Justicia Penal y Raza”](#), 16 de marzo de 2015.

la pasan de una cárcel a otra para esperar las audiencias en cada pueblo.¹⁵²

84. De esta manera, las ofensas menores pueden generar deudas agobiantes, resultar en encarcelamiento debido a la incapacidad de pago e implicar la pérdida de una licencia de conducir, empleo o vivienda; en su conjunto, estos pueden ser un elemento importante a considerar en el análisis de la pobreza racial.
85. Adicionalmente, el Departamento de Justicia concluyó que los daños descritos recaen de manera desproporcionada en los afroamericanos debido, al menos en parte, a la discriminación intencional, como lo demuestra la evidencia directa de prejuicios raciales y estereotipos sobre los afroamericanos por parte de ciertas autoridades policiales y de la corte municipal de Ferguson.¹⁵³ Concretamente, los afroamericanos constituyen aproximadamente el 67 por ciento de la población de Ferguson, pero representaron el 93 por ciento de los arrestados desde 2012 hasta 2014. El Departamento de Justicia encontró que los afroamericanos representaron el 85 por ciento de todos los vehículos detenidos, el 90 por ciento de las citaciones y 93 por ciento de arrestos entre 2012 y 2014.¹⁵⁴ El Departamento de Justicia también encontró que los conductores negros tienen el doble de probabilidades de ser detenidos por la policía de Ferguson que los conductores blancos, tienen más probabilidades de ser citados y arrestados luego de una detención, y es más probable que reciban múltiples citaciones sobre un mismo incidente.¹⁵⁵ El Departamento de Justicia consideró que estos patrones constituyeron una violación sistemática de las Enmiendas Cuarta y Decimocuarta para con los residentes de Ferguson y que los mismos castigaban de manera desproporcionada a los afroamericanos.¹⁵⁶ Información disponible indica que esta práctica de utilizar la policía municipal y los sistemas judiciales como generadores de ingresos no se limita a Ferguson, sino que podría ser una práctica más generalizada.¹⁵⁷

¹⁵² *Policing and Profit*, 128 *Harvard Law Review* 1723 (2015).

¹⁵³ U.S. DOJ, *Justice Department Announces Findings of Two Civil Rights Investigations in Ferguson, Missouri*, 4 de marzo de 2015; *see also* U.S. DOJ Civil Rights Division, *Investigation of the Ferguson Police Department*, 4 de marzo de 2015; CIDH, 154° Período de Sesiones, “*Criminal Justice and Race*” Hearing, 16 de marzo de 2015.

¹⁵⁴ U.S. DOJ Civil Rights Division, *Investigation of the Ferguson Police Department*, 4 de marzo de 2015, p. 4.

¹⁵⁵ *Id.* en 4-11.

¹⁵⁶ U.S. DOJ, *Justice Department Announces Findings of Two Civil Rights Investigations in Ferguson, Missouri*, 4 de marzo de 2015; véase además U.S. DOJ Civil Rights Division, *Investigation of the Ferguson Police Department*, 4 de marzo de 2015.

¹⁵⁷ Véase en general *Policing and Profit*, 128 *Harvard Law Review* 1723 (2015).

86. En vista de la información sobre prácticas municipales particulares, la Comisión considera que las políticas de excesiva criminalización de delitos menores pueden afectar desproporcionadamente a los afroamericanos y a otras comunidades de color. En este escenario, la condición de raza a menudo sirve como un indicador y está profundamente relacionada con la pobreza. Dicha situación se traduce en el incremento de multas y arrestos en estas comunidades, creando un círculo vicioso de pobreza y criminalización.¹⁵⁸ La Comisión considera que las prácticas comprobadas de utilizar el control policial como una labor para la recaudación de ingresos en lugar de seguridad pública y seguridad ciudadana presentarían claras amenazas a los derechos a la vida, la libertad personal y la seguridad, el debido proceso, la privacidad, el respeto por el honor y la dignidad, la reunión pacífica y asociación, el uso pacífico y disfrute de la propiedad, entre otros, así como la no discriminación.¹⁵⁹
87. La Comisión nota que múltiples organismos internacionales han expresado su preocupación por las prácticas de discriminación racial en los EE.UU. Por ejemplo, el Comité de Derechos Humanos de la ONU instó al Estado a eliminar la práctica de perfiles raciales por parte de las autoridades encargadas de la aplicación de la ley, la cual considera que continúa siendo una práctica común de los muchos organismos de control. Del mismo modo, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CEDR) ha llamado a poner fin a la práctica de implementación de perfiles raciales con base en raza o etnia de grupos históricamente discriminados por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.¹⁶⁰ La Comisión hace eco de esta llamada instando al Estado a examinar y eliminar completamente las prácticas y políticas que, ya sea explícita o implícitamente, resultan en perfiles raciales y un trato desigual por motivos de raza por parte de las autoridades.

¹⁵⁸ Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, Declaración sobre la Visita a EE. UU., por el Profesor Philip Alston, Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la pobreza extrema y los derechos humanos, 15 de diciembre de 2017.

¹⁵⁹ Véase en general CIDH, Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 57 (2009) [de aquí en adelante "Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos"].

¹⁶⁰ Estos cuerpos se refieren no solo a prácticas como "Stop and Frisk" sino también a prácticas de vigilancia de comunidades musulmanas y del Medio Oriente por parte del FBI y la TSA, y las comunidades seguras y INA § 287 (g) programas de aplicación de inmigración, entre otros. Com. Derechos Humanos. Concluding Observations 2014, 23 de abril de 2014, párr. 7; CERD, Observaciones Finales 2014, 25 de septiembre de 2014, párr. 8.

b. Militarización de las fuerzas policiales

88. Información proporcionada a la Comisión indica que en las últimas décadas muchos departamentos policiales locales en los EE.UU. se han militarizado fuertemente¹⁶¹ y que el uso de equipamiento de tipo militar SWAT ("Armamentos y tácticas especiales") en redadas y operaciones similares es desproporcionadamente utilizado contra grupos históricamente marginados.¹⁶² Una investigación reciente del ACLU determinó que el 42 por ciento de las personas afectadas por un despliegue de SWAT para ejecutar una orden de registro eran negras y el 12 por ciento eran latinas; sobre despliegues en los que todos los individuos afectados eran minorías, el 68 por ciento fueron casos de drogas y el 61 por ciento de todas las personas afectadas por redadas SWAT por casos de drogas fueron minorías.¹⁶³ Adicionalmente, el 79 por ciento de los incidentes sobre los que ACLU indagó involucraron el uso de un equipo SWAT para registrar la vivienda de una persona y más del 60 por ciento de los casos involucraron allanamientos por drogas.¹⁶⁴ Según la ACLU, la policía estadounidense se ha militarizado innecesaria y peligrosamente, y en los municipios con mayor cantidad de equipamiento militar, los agentes policiales actuaron de manera más agresiva y adoptaron una mentalidad de "guerrero", en lugar de verse a sí mismos como protectores de una comunidad.¹⁶⁵
89. El 18 de mayo de 2015 el presidente Barack Obama anunció nuevas restricciones a la transferencia de equipo militar a los departamentos policiales locales a la luz de las preocupaciones respecto del control policial en protestas en Ferguson, Misuri y Baltimore, Maryland, entre otros.¹⁶⁶ El Decreto Ejecutivo (EO 13688) creó un grupo de trabajo de agencia federal para supervisar e implementar protocolos en torno al uso de las armas militares proporcionadas a la policía por el gobierno federal.¹⁶⁷ En ese momento, la decisión fue recibida con optimismo.¹⁶⁸ El 28 de agosto de

¹⁶¹ Véase *supra* párr. 66.

¹⁶² ACLU. War Comes Home. The Excessive Militarization of American Policing. Junio de 2014, p. 2.

¹⁶³ *Id.* en 5.

¹⁶⁴ *Id.* en 3.

¹⁶⁵ *Id.* en 2. *Accord*. Testimonio durante visita *in loco*.

¹⁶⁶ Reuters, Obama sets new limits on police use of military equipment, 18 de mayo de 2015.

¹⁶⁷ Law Enforcement Equipment Working Group, Recommendations Pursuant to EXECUTIVE ORDER 13688, Federal Support for Local Law Enforcement Equipment Acquisition, mayo de 2015.

¹⁶⁸ Washington Post, Obama moves to demilitarize America's police, 18 de mayo de 2015.

2017 el Presidente Donald Trump derogó el Decreto 13688, eliminando dichas restricciones de transferencia y supervisión de equipo militar.¹⁶⁹

90. En 2015 la Comisión señaló que la principal preocupación respecto al uso excesivo o arbitrario de la fuerza por parte de las autoridades policiales en los EE.UU. es la "militarización" de la policía en cuanto a equipo, capacitación, protocolos utilizados y la dificultad de procesar y determinar la responsabilidad penal de los agentes policiales culpables de abuso o uso excesivo de la fuerza.¹⁷⁰ La Comisión nota con preocupación información recibida respecto de que tras la revocación del Decreto 13688, los departamentos policiales recibirán nuevamente vehículos armados, armas de alto calibre y municiones, granadas, uniformes de camuflaje y otros equipos militares,¹⁷¹ lo cual plantea inquietudes sobre un posible aumento del uso excesivo de fuerza y vigilancia policial en situaciones de protesta, contrarios al derecho internacional.¹⁷² Esto es particularmente preocupante a la luz de la información recibida por la Comisión que indica que la Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno (*GAO*, por sus siglas en inglés) recientemente concluyó que el Pentágono no verifica la cantidad de armas militares transferidas a través del programa 1033 y que el Departamento de Defensa (en adelante "DOD"), "carece de garantías razonables en su capacidad de prevenir, detectar y responder a posibles fraudes y minimizar los riesgos de seguridad que conlleva."¹⁷³ La Comisión hace un llamado al Estado para que tome las medidas necesarias para detener y revertir la militarización de los departamentos policiales, así como estudiar más a fondo y tomar medidas correctivas a la luz del efecto racialmente desproporcionado de la policía militarizada sobre los afroamericanos y otros grupos históricamente marginados.

¹⁶⁹ White House, Presidential Executive Order on Restoring State, Tribal, and Local Law Enforcement's Access to Life-Saving Equipment and Resources, 28 de agosto de 2017.

¹⁷⁰ CIDH, Informe Anual 2016. Informe del Relator Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo VI (Recomendaciones sobre Protest Social). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 22/17. 9 de marzo de 2015.

¹⁷¹ ACLU, Trump Just Gave Thousands of Bayonets And Hundreds of Grenade Launchers Back To Police, 28 de Agosto de 2017.

¹⁷² Véase *infra* Marco internacional sobre el uso de la fuerza: excepcionalidad, legalidad, necesidad y proporcionalidad.

¹⁷³ GAO, DOD EXCESS PROPERTY: Enhanced Controls Needed for Access to Excess Controlled Property, Julio de 2017.

c. Uso excesivo de la fuerza policial

91. En los últimos años de manera constante tanto la Comisión,¹⁷⁴ como otros órganos de derechos humanos,¹⁷⁵ ha alertado sobre la brutalidad policial y el uso excesivo de la fuerza por parte de funcionarios policiales contra los afroamericanos en los Estados Unidos y ha llamado al Estado asegurar que estos eventos sean prevenidos, investigados, procesados y sancionados.¹⁷⁶ El uso excesivo de la fuerza, en particular contra civiles desarmados, plantea problemas de discriminación racial y ocurre en un entorno legal permisivo que consiente el uso excesivo de la fuerza y evita la rendición de cuentas. Esta sección explora varios temas claves relacionados con el uso excesivo de la fuerza.
92. Como aspecto esencial, la Comisión nota que no existe una base de datos federal obligatoria destinada a rastrear la violencia policial y los homicidios;¹⁷⁷ la ausencia de datos oficiales plantea inquietudes relacionadas con el deber del Estado de ejercer la debida diligencia.¹⁷⁸ No obstante, según información pública los EE.UU. registran constantemente altos niveles de violencia policial: informes indican que la policía asesina aproximadamente a 1.000 personas y hiere más de 50.000 cada año en promedio.¹⁷⁹ En 2017 al menos 987 personas fueron asesinadas a balazos por agentes policiales, incluidos más de 300 que huían de los oficiales cuando les dispararon.¹⁸⁰ La cifra anual de homicidios policiales registrados en los Estados Unidos es mucho más alta, tanto en términos per cápita como en términos absolutos que en otros países desarrollados. Por ejemplo, un estudio indicó que mientras los EE.UU. registran un promedio de 3.11 asesinatos por cada millón de personas, Australia, el país

¹⁷⁴ Véase por ejemplo, CIDH 156º Período de Sesiones, Audiencia “Asesinatos policiales”, 23 de octubre de 2015; Comunicado de Prensa No. 120/2015, CIDH concluye el 156º Período de Sesiones, 28 de octubre de 2015; Comunicado de Prensa de Walter Scott, 17 de abril de 2015.

¹⁷⁵ CERD, Observaciones Finales 2014, 25 de septiembre de 2014, párr. 17; U.N., Grupo de Trabajo sobre afroamericanos. Report on mission to the U.S., 18 de agosto de 2016, párr. 20.

¹⁷⁶ CIDH, Comunicado de Prensa Eric Garner y Michael Brown, 22 de agosto de 2014; Comunicado de Prensa de Walter Scott, 17 de abril de 2015; Comunicado de Prensa Investigación de Asesinatos Policiales, 23 de agosto de 2016.

¹⁷⁷ Véase por ejemplo., Washington Post, FBI director calls lack of data on police shootings ‘ridiculous,’ ‘embarrassing’, 7 de octubre de 2015. A la luz de la falta de una base de datos federal de uso obligatorio, cuatro principales base de datos no gubernamentales han sido creadas para monitorear asesinatos cometidos por policías. Dos de ellas son gestionadas por los periódicos—The Guardian’s “The Counted” y The Washington Post’s “Fatal Force”—y las otras dos son gestionadas por grupos de activistas ciudadanos —“Fatal Encounters” y “Killed by Police.”

¹⁷⁸ Véase *infra*, Marco internacional sobre acceso a la justicia: debida diligencia, rendición de cuentas e independencia institucional.

¹⁷⁹ New York Times, Why Are Police Officers More Dangerous Than Airplanes?, agosto de 2017.

¹⁸⁰ Fatal Force: 2017; Washington Post, Nationwide, police shot and killed nearly 1,000 people in 2017, 6 de enero de 2018.

desarrollado con el segundo número más alto de asesinatos policiales, registra sólo 0.21 asesinatos por cada millón de personas.¹⁸¹

93. En este panorama, el uso permanente y desproporcionado de la fuerza excesiva por parte de agentes policiales contra los afroamericanos es particularmente preocupante; si bien representan sólo el 13 por ciento de la población de los EE.UU., los afroamericanos constituyeron el 23 por ciento de las víctimas de los homicidios policiales en 2017.¹⁸² Los afroamericanos constituyeron el 24 por ciento de las víctimas de todos los homicidios policiales en 2016 y también el 26 por ciento de todos los homicidios policiales en 2015.¹⁸³ Cuando se toman en cuenta los homicidios de civiles desarmados, las estadísticas son aún más impactantes; por ejemplo, estadísticas de la sociedad civil indican que en 2015 más del 34 por ciento de los civiles desarmados asesinados por agentes de policía eran negros.¹⁸⁴ Otras investigaciones indican que los hombres negros tienen casi tres veces más probabilidades de ser asesinados por la fuerza policial, y los hombres hispanos tienen casi el doble en comparación con los hombres blancos.¹⁸⁵ Estas desigualdades no son anomalías, y tampoco son el resultado de tasas de criminalidad diferentes; un estudio encontró que, controlando las diferencias en las tasas de criminalidad por raza, la probabilidad de que una persona afroamericana desarmada sea baleada por la policía es 3.49 veces mayor que la probabilidad de que la policía dispare a una persona blanca desarmada.¹⁸⁶
94. Si bien se dispone de poca información sistemática sobre el alcance del problema, el uso excesivo de la fuerza policial contra los afroamericanos es un problema de larga data en los Estados Unidos. En el período anterior a la guerra, las patrullas de esclavos tenían el poder de ejercer violencia física contra individuos negros sospechosos de ser esclavos fugitivos. En tiempos más recientes, las imágenes y transmisiones televisivas de policías golpeando a manifestantes negros con porras ayudaron a impulsar a la opinión pública a favor del Movimiento por los Derechos Civiles durante la

¹⁸¹ PRI, [When it comes to police shootings, the US doesn't look like a developed nation](#), 12 de julio de 2016.

¹⁸² La base de datos del Washington Post registró que del total de 987 asesinatos cometidos por la policía en los Estados Unidos durante 2017, 223 correspondieron a afroamericanos (23 por ciento del total de los asesinatos). Washington Post, [Fatal Force: 2017](#), última visita el 8 de noviembre de 2017.

¹⁸³ Véase Washington Post, [Fatal Force: 2016](#), última visita el 23 de octubre de 2017; [Fatal Force: 2015](#), última visita el 23 de octubre de 2017.

¹⁸⁴ CIDH, 156° Período de Sesiones, [Audiencia "Asesinatos Policiales"](#), 23 de octubre de 2015.

¹⁸⁵ James Buehler, "Racial/Ethnic Disparities in the Use of Lethal Force by US Police, 2010–2014," *American Journal of Public Health*, Jan. 11, 2017, available at: <http://ajph.aphapublications.org/doi/abs/10.2105/AJPH.2016.303575>.

¹⁸⁶ Cody Ross, *A Multi-Level Bayesian Analysis of Racial Bias in Police Shootings at the County-Level in the United States, 2011–2014*, Plos Journals, 5 de noviembre de 2015.

década de 1960. En 1992 la golpiza de Rodney King por parte de la policía de Los Ángeles provocó disturbios generalizados (los "disturbios de Los Ángeles") entre los manifestantes consternados por la paliza y la absolución de los oficiales responsables. La Comisión recibió información sobre el asesinato de Tesfaye Mokuria en 1992 por parte de agentes policiales de Dallas en presencia de sus hijos y en su casa.¹⁸⁷ En 1999, la policía de Nueva York le disparó 41 veces a Amadou Diallo mientras se sacaba la billetera de la chaqueta, en un caso que provocó indignación pública.¹⁸⁸ La Comisión toma nota de información que indica que una de los más importantes razones para la visibilidad pública y notoriedad del problema de la violencia policial en la actualidad es la disponibilidad y uso generalizados de cámaras de teléfonos celulares y cámaras policiales corporales para registrar incidentes de violencia policial, así como la existencia de por lo menos algunas estadísticas sobre la prevalencia del problema.¹⁸⁹ Una vez más la Comisión destaca la importancia de recopilar datos sobre el alcance del problema e incentivar el interés de la atención pública sobre el mismo.

95. La Comisión considera pertinente señalar que los afroamericanos no son el único grupo desproporcionadamente objeto de violencia policial, y que las identidades interseccionales pueden resultar en un aumento del riesgo de que una persona negra esté expuesta a la violencia policial. La información recibida por la Comisión en las audiencias públicas indica que grupos como los indígenas americanos, los hispanos, los trabajadores migrantes, las personas en situación de calle y las personas con discapacidad sufren la violencia policial de manera desproporcionada.¹⁹⁰ La Comisión ha señalado anteriormente la ausencia generalizada de políticas policiales eficientes y efectivas para abordar la violencia contra grupos que tradicionalmente han experimentado discriminación y marginación, tales como mujeres, niños y adolescentes, afrodescendientes, poblaciones indígenas y trabajadores migrantes y sus familias, entre otros.¹⁹¹
96. Este tema ha sido objeto de considerable atención a nivel internacional en los últimos años. Entre otros, el Comité de Derechos Humanos de la ONU ha señalado su preocupación por el uso excesivo de la fuerza en la ciudad de Chicago y ha solicitado reformas;¹⁹² el CERD ha expresado su preocupación

¹⁸⁷ CIDH, 156° Período de Sesiones, Audiencia "Asesinatos Policiales", 23 de octubre de 2015.

¹⁸⁸ New York Times, Officers in Bronx Fire 41 Shots, And an Unarmed Man Is Killed, 5 de febrero de 1999.

¹⁸⁹ Véase por ejemplo LA Times, Cops shoot and kill someone about 1,000 times a year. Few are prosecuted. What can be done?, 15 de diciembre de 2016.

¹⁹⁰ Véase por ejemplo, CIDH, 166° Período de Sesiones, Audiencia "Impunidad de Asesinatos Policiales", 7 de diciembre de 2017.

¹⁹¹ CIDH, Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos (2009), párr. 31.

¹⁹² Com. Derechos Humanos. Observaciones Finales 2014, 23 de abril de 2014, párr. 11.

por la brutalidad policial y el uso excesivo de la fuerza contra los afroamericanos y contra los inmigrantes indocumentados tanto dentro como cerca de la frontera de EE.UU. y México;¹⁹³ y el Grupo de Trabajo de Expertos de Naciones Unidas sobre afrodescendientes ha expresado su preocupación por los niveles "alarmantes" de brutalidad policial y uso excesivo de la fuerza por parte de los funcionarios policiales.¹⁹⁴ En este tema, el Relator Especial de la ONU sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias y arbitrarias ha señalado que "por momentos la policía ejerce niveles más altos de violencia contra ciertos grupos de personas, basados en el racismo institucional. La discriminación [...] también [...] impacta los patrones de rendición de cuentas."¹⁹⁵

97. Información disponible indica que la fuerza excesiva es posible debido a un marco jurídico inadecuado para garantizar que el uso de la fuerza por parte de las fuerzas del orden en los Estados Unidos cumpla con el derecho internacional. La Comisión observa con preocupación los análisis de la sociedad civil que indican que actualmente no hay leyes estatales que cumplan con las obligaciones internacionales de los Estados Unidos en lo que respecta al uso de la fuerza.¹⁹⁶ Adicionalmente, desde la publicación del informe mencionado anteriormente que ordenó que se ajustaran las normas de los estados al derecho internacional, los estados no han aprobado leyes sobre el uso de la fuerza.¹⁹⁷ A nivel federal, el caso de la Corte Suprema *Tennessee v. Garner* y la jurisprudencia posterior permiten el uso de fuerza letal por parte de las fuerzas policiales en circunstancias distintas a las permitidas por el derecho internacional.¹⁹⁸ De hecho, un caso reciente de un oficial blanco despedido de su trabajo por no haber disparado su arma contra un hombre negro "visiblemente angustiado", sino más bien haberse limitado a mitigar la situación, evidenció hasta qué punto la legislación y la práctica estadounidenses pueden favorecer el uso

¹⁹³ CERD, *Observaciones Finales 2014*, 25 de septiembre de 2014, párr. 17. Sobre la violencia fronteriza y el uso de la fuerza en zonas transfronterizas, véase además Slate, *A Supreme Court Conundrum: A federal agent standing on U.S. soil shot and killed someone across the border in Mexico. Was the shooting unconstitutional?* 20 de febrero de 2017; NPR, *Supreme Court Sends Cross-Border Shooting Case Back To Lower Court*, 26 de junio de 2017.

¹⁹⁴ ONU., Grupo de Trabajo sobre Afrodescendientes. *Report on mission to the U.S.*, 18 de agosto de 2016, párrs. 20-26.

¹⁹⁵ ONU., Informe del Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Philip Alston, *Study on police oversight mechanisms*, A/HRC/14/2/Ad. 8, 28 de mayo de 2010, párr. 10.

¹⁹⁶ Amnistía Internacional (AI), *Deadly Force: Police Use of Lethal Force In The United States*, junio de 2015, pág. 22.

¹⁹⁷ Vera Institute of Justice, *To Protect and Serve: New Trends in State-Level Policing Reform, 2015-2016*, abril de 2017.

¹⁹⁸ 471 U.S. 1 (1985).

de la fuerza incluso cuando sea innecesario.¹⁹⁹ Esta cuestión se abordará en mayor detalle en el Capítulo III.

98. En los últimos años, la Comisión ha recibido amplia información sobre asesinatos policiales en los EE.UU. Después de los asesinatos de Eric Garner en Long Island y de Michael Brown en Ferguson, Misuri en el verano de 2014, la Comisión consideró que dichos casos "representan la continuación de un preocupante patrón de uso excesivo de la fuerza por parte de los agentes policiales hacia los afroamericanos y otras personas de color", e instó al Estado a prestar mayor atención a los posibles vínculos entre estos casos y casos pasados que demostraron un patrón de uso excesivo de la fuerza contra personas de color.²⁰⁰ Más tarde, la Comisión manifestó preocupación por el asesinato de Walter Lamar Scott en manos de un policía en Carolina del Sur,²⁰¹ y los asesinatos de Alton Sterling en Baton Rouge, Luisiana, y Philando Castile cerca de St. Paul, Minnesota.²⁰² La Comisión también escuchó testimonios sobre casos de asesinatos cometidos por policías en sus audiencias públicas, incluidos los casos de Rekia Boyd, Clinton Allen, Tesfaie Mokuria, Milton Hall, Luis Góngora Pat y Dontre Hamilton.²⁰³ Durante la redacción de este informe, graves homicidios policiales han continuado ocurriendo; por ejemplo, en marzo de 2018, el asesinato de Stephon Clark, un padre de 22 años de edad de dos niños, a manos de un policía que le disparó mientras hablaba por su celular en el patio trasero de su casa en Sacramento, California, provocó amplia condena pública y protestas.²⁰⁴
99. La Comisión también fue informada sobre hechos de violencia policial durante su visita in loco de 2015. Por ejemplo, en Nueva Orleans se informó a la delegación sobre la necesidad de cambiar la cultura del uso de excesivo de la fuerza policial para fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas y la transparencia en las investigaciones.²⁰⁵ De igual manera, durante su reunión con el gobierno local y las autoridades policiales de la ciudad de Orlando, la delegación fue informada sobre varias políticas adoptadas para prevenir el uso excesivo de la fuerza policial, incluyendo una política integral para prevenir la discriminación racial, esfuerzos para construir

¹⁹⁹ Washington Post, [‘Just shoot me,’ an armed man told a cop. The officer didn’t — and was fired, his lawsuit claimed](#), 12 de febrero de 2018.

²⁰⁰ CIDH, [Comunicado de Prensa Eric Garner y Michael Brown](#), 22 de agosto de 2014.

²⁰¹ CIDH, [Comunicado de Prensa de Walter Scott](#), 17 de abril de 2015.

²⁰² CIDH, [Comunicado de Prensa Investigación de Asesinatos Policiales](#), 23 de agosto de 2016.

²⁰³ CIDH, 156° Período de Sesiones, [Audiencia “Asesinatos Policiales”](#), 23 de octubre de 2015; 166° Período de Sesiones, [Audiencia “Impunidad de Asesinatos Policiales”](#), 7 de diciembre de 2017.

²⁰⁴ New York Times, [Stephon Clark Was Shot 8 Times Primarily in His Back, Family-Ordered Autopsy Finds](#), 30 de marzo de 2018.

²⁰⁵ CIDH, [Comunicado de Prensa Visita in loco](#), 16 de octubre de 2015.

confianza y relaciones con las comunidades que patrullan, medidas para aumentar el acceso a la información sobre en los casos que están siendo investigados, alternativas a las detenciones y pasos a seguir para dar seguimiento a las recomendaciones emitidas por el Grupo de Trabajo del Presidente Obama sobre Control Policial en el Siglo XXI.

100. En una audiencia de octubre de 2015 sobre uso excesivo de la fuerza contra afroamericanos, la Comisión escuchó el testimonio de Martinez Sutton, hermano de Rekia Boyd:

El 21 de marzo de 2012 mi hermana Rekia Boyd estaba disfrutando el día en Douglas Park, en el lado oeste de Chicago. Ella me llamó para avisarme que no regresaría a casa esa noche. No supe que en realidad ella quiso decir que se iba para siempre.

Rekia y otros tres amigos salieron del parque y caminaron a una tienda. En el camino, se encontraron con el oficial [...] fuera de servicio Dante Servin, [quien] intercambió palabras con el grupo [y comenzó a disparar su arma]. Antonio Cross recibió un disparo en la mano y mi hermana recibió un disparo en la cabeza. La razón por la que está muerta es porque [al oficial] no le gustó el ruido que estaba saliendo del parque que está cerca de donde vivía.

Se consideró un tiroteo justificado, aunque no tenían con qué justificarlo. No había [...] arma alguna entre las personas del grupo, ni alguien del grupo estaba siendo confrontativo, entonces, ¿dónde está la justificación? Conocí a Dante cara a cara unos meses más tarde [...] Le dije que quería que se muriera por haber matado a mi hermana. Me dijo que lo mejor que yo podía hacer era demandar a la ciudad, aceptar dinero y cuidar a mi familia y dejarlo todo como estaba. Cuando le hice saber que yo pensaba lo contrario, él me dijo: "Está bien, si esto es lo que quieres", como si supiera que quedaría libre.

El 20 de abril de 2015 [el policía] fue declarado inocente. Ellos [lo] acusaron de homicidio involuntario. El juez Porter declaró que los cargos no deberían haber sido otra cosa que asesinatos. Dijo que los fiscales habían fallado en proporcionar los cargos adecuados.

El dolor que siento en mi corazón nunca se podrá sanar a causa del trauma psicológico que se reproduce en mi cabeza constantemente. No se nos ofreció ayuda para calmar el dolor que sentimos tanto yo como mi familia, no se nos ofreció servicios de salud mental, ni siquiera una disculpa por arrebatarnos a mi hermana de esta tierra. Aún no disminuye el hostigamiento

constante que recibo de los agentes policiales por hablar sobre esta pérdida. A veces siento que soy el siguiente en morir y que puede suceder en cualquier momento. El dolor en los ojos de mi madre, junto con el flujo constante de lágrimas, nunca termina. ¿Cómo puedo secar un río de lágrimas con Kleenex? Es difícil explicar a mis hijos y mis sobrinas y sobrinos que su tía nunca volverá a casa. Es difícil, especialmente los más pequeños que siempre esperan que ella entre por la puerta. En la búsqueda de respuestas, me acaban de presentar más problemas que parecen no tener soluciones.

Todavía estoy tratando de encontrar justicia, pero ¿qué es la justicia? Para mí, es sólo hielo para adormecer la situación. Todavía estoy tratando de encontrar respuestas y espero que todos ustedes puedan ayudarme.²⁰⁶

101. En la misma audiencia, la Comisión escuchó el testimonio de Collette Flanagan, madre de Clinton Allen y cofundadora de Madres contra la Brutalidad Policial:

El 10 de marzo de 2013 mi único hijo, Clinton Allen, fue asesinado por policías de Dallas. Estaba desarmado y recibió siete disparos. Una vez debajo de su brazo izquierdo mientras estaba con sus manos levantadas, cinco veces en el pecho y una vez a corta distancia en la espalda. El policía que mató a mi hijo hizo exactamente lo que su comportamiento anterior indicó que haría. Contaba en su record con falsificación de registros policiales, haber atropellado con su coche de policía a un sospechoso que estaba huyendo y usando excesivamente la fuerza en su mayoría contra hombres negros. Y finalmente en ese fatídico día se graduó para matar, y mató a mi hijo.

El policía que mató a mi hijo no era apto para ser policía. Tenía una historia muy problemática con el Departamento de Policía de Dallas. Insistimos y logramos que no se le permitiera volver a patrullar con un arma de fuego, pero no ha recibido ningún otro castigo: no hay cargos, no hay acusación, no hay juicio y no ha perdido su sueldo.

Mi propia tristeza se convirtió en ira ante la injusticia generalizada y, finalmente, en la determinación de obtener justicia para mi hijo. La brutalidad homicida de la policía es una vergüenza nacional constante.

²⁰⁶ CIDH, 156° Período de Sesiones, Audiencia “Asesinatos Policiales”, 23 de octubre de 2015.

Estoy decidida a obtener justicia para mi hijo y para otros cuyas vidas y futuro han sido robadas por los mismos funcionarios que han jurado protegernos y servirnos, pero necesito que esta Comisión obligue a mi país a cumplir su obligación de respetar los derechos humanos. Madres contra la Brutalidad Policial necesita de su ayuda para restaurar el contrato social que la violencia policial ha destrozado en las calles de nuestras ciudades. Rezo para que volvamos a tejer el contrato social antes de que se pierdan más vidas. Gracias.²⁰⁷

102. Anteriormente la Comisión ha tomado en cuenta información que indica que el uso de cámaras corporales por parte de agentes de policía tiene un efecto disuasorio; por ejemplo, California registró un descenso de 59 por ciento en el uso de la fuerza y una caída de casi el 90 por ciento en las denuncias sobre el uso excesivo de la fuerza tras la adopción de cámaras corporales.²⁰⁸ No obstante, la Comisión también ha expresado su preocupación por el hecho de que las cámaras corporales puedan causar violaciones del derecho a la privacidad del funcionario o las víctimas, las controversias sobre si las cámaras podrían ser manipuladas por los funcionarios y las preocupaciones sobre el almacenamiento seguro de las imágenes.²⁰⁹ La Comisión ha recibido preocupaciones similares de organizaciones de la sociedad civil, que argumentan que el uso de cámaras corporales policiales puede aumentar las ya existentes altas tasas de detenciones de afrodescendientes y otros miembros de grupos históricamente marginados tras irregularidades detectadas que incluyen el no encender la cámara o poner el material a disposición cuando contradice la versión oficial de cómo sucedieron los hechos; argumentaron que la policía pone a disposición imágenes de la cámara del cuerpo cuando proporciona pruebas de la comisión de delitos menores.²¹⁰
103. A la luz de esta información, la Comisión reitera su grave preocupación por la existencia de un preocupante patrón de uso excesivo de la fuerza por parte de la policía hacia los afroamericanos y otros miembros de grupos históricamente marginados en los Estados Unidos.²¹¹ La Comisión considera que este es un problema estructural e insta al Estado a investigar

²⁰⁷ *Id.*

²⁰⁸ CIDH, Informe Anual: Capítulo IV El Uso de la Fuerza, párr. 224 (citando ONU., Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns, *Use of information and communications technologies to secure the right to life*. 24 de abril de 2015, párr. 57).

²⁰⁹ *Id.*

²¹⁰ CIDH, 156° Período de Sesiones, Audiencia “Asesinatos Policiales”, 23 de octubre de 2015

²¹¹ CIDH, Comunicado de Prensa Eric Garner y Michael Brown, 22 de agosto de 2014

los vínculos que existen entre los casos de violencia policial con el fin de adoptar de manera coordinada medidas legislativas, normativas e institucionales diseñadas para eliminar la discriminación racial, incluyendo las medidas para proteger y garantizar el derecho a no discriminación.²¹²

d. Impunidad en casos de asesinatos policiales

104. La Comisión ha recibido información que indica que la injusticia que se perpetúa debido al patrón de discriminación racial en los homicidios policiales se ve agravada por un patrón de impunidad en los casos de homicidios policiales de afroamericanos. En este sentido, la Comisión hace eco de la preocupación expresada por el Grupo de Trabajo de Expertos de Naciones Unidas sobre los Afrodescendientes respecto de “los alarmantes niveles de brutalidad policial y uso excesivo de la fuerza letal por parte de los funcionarios policiales, cometidos con impunidad contra los afrodescendientes en los Estados Unidos.”²¹³ La sociedad civil también señala que “en el sistema actual, continúa siendo una tarea casi imposible responsabilizar a los oficiales y departamentos policiales por el uso excesivo de la fuerza, en particular contra las comunidades marginadas de color, [...]y sigue habiendo severos vacíos en los sistemas reguladores y de denuncia por el uso de la fuerza por parte de los agentes policiales.”²¹⁴ La Comisión considera que la impunidad en estos casos fomenta un entorno en el que se toleran la violencia y los abusos policiales y sirve para sustentar un trato diferente por motivos de raza.
105. La Comisión resalta el bajo número de casos en que los policías han sido responsabilizados por los asesinatos de afroamericanos en los EE.UU. Una investigación descubrió que en miles de asesinatos relacionados con la policía entre 2005 y 2015, sólo 54 policías fueron acusados alguna vez por un crimen y la mayoría finalmente quedó libre o fue declarado inocente.²¹⁵ La investigación señaló que para presentar cargos contra un policía, los hechos deben ser de carácter excepcional: “una víctima recibió un disparo en la espalda, existe una grabación de video del incidente, testimonios incriminatorios de otros oficiales o acusaciones de encubrimiento” -aunque incluso en estos casos, las condenas son escasas. En los casos en que

²¹² CIDH, *Comunicado de Prensa de Walter Scott*, 17 de abril de 2015.

²¹³ ONU., Grupo de Trabajo sobre Afrodescendientes. *Report on mission to the U.S.*, 18 de agosto de 2016, párr. 20.

²¹⁴ Mothers against Police Brutality, Community Justice Project and Dream Defenders, *Submission to the United Nations Committee Against Torture on the List of Issues Prior to Reporting for the United States of America (6th Periodic Report)*, agosto de 2017.

²¹⁵ Washington Post, *Thousands Dead, Few Prosecuted*, 11 de abril de 2015.

policías son condenados por uso excesivo de la fuerza contra civiles, las sentencias tienden a ser mucho más ligeras: un promedio de cuatro años de prisión, pero a veces tan solo semanas.²¹⁶ Las bases de datos de un documento indican que los oficiales involucrados en una de cada seis muertes registradas durante el primer trimestre de 2015 habrían sido absueltos de malas conductas y habrían regresado al trabajo dentro del año y en la mayoría de los casos el público no fue notificado a través de declaraciones oficiales o medios locales.²¹⁷ Otro informe de 2015 señaló que un mayor número de policías habrían sido acusados de asesinatos más que ningún otro año, sin embargo ninguno fue encontrado culpable de asesinato u homicidio.²¹⁸ Y otro estudio que monitoreó los resultados de trece casos de asesinatos policiales capturados en video, y que provocaron protestas públicas entre 2014 y 2016, concluyó que se presentaron cargos penales contra policías en menos de la mitad de los casos.²¹⁹

106. La Comisión ha previamente denunciado un "patrón reiterado de impunidad en los homicidios de afrodescendientes por parte de la policía en los Estados Unidos", a la luz del fracaso en llevar a la justicia los casos de policías implicados en los homicidios de Michael Brown, Eric Garner, Tamir Rice, y Freddie Gray, entre otros. En ese momento, la Comisión instó a que se lleve adelante una investigación inmediata, exhaustiva, independiente e imparcial de estos casos, garantizando el acceso a la justicia a las víctimas²²⁰ y considerando que una respuesta ineficaz del Estado puede dar lugar a altos niveles de impunidad, llevando a la repetición crónica de hechos de uso excesivo de la fuerza por parte de la policía, y dejando a las víctimas y sus familias indefensas.²²¹
107. Desde su visita in loco a EE.UU. en 2015, la Comisión ha continuado recibiendo información que demuestra la existencia de un patrón de impunidad para policías involucrados en asesinatos, incluyendo los casos recientes de Philando Castile, Terence Crutcher, Alton Sterling, y Anthony

²¹⁶ *Id.*

²¹⁷ The Guardian, [Dozens of killings by US police ruled justified without public being notified](#), 13 de abril de 2016.

²¹⁸ Washington Post, [More Police Go to Trial in Killings, but Convictions Remain Rare](#), 23 de septiembre de 2015. Véase además Mapping Police Violence: Police Violence Map, <https://mappingpoliceviolence.org> (concluyendo que del 99% de los casos en 2015 en ningún caso se ha condenado por crimen a un policía); Véase además L.A. Times, [Cops shoot and kill someone about 1,000 times a year. Few are prosecuted. What can be done?](#) 15 de diciembre de 2016.

²¹⁹ New York Times, [Looking for Accountability in Police-Involved Deaths of Blacks](#), 3 de mayo de 2017.

²²⁰ CIDH, [Comunicado de Prensa Eric Garner y Michael Brown](#), 22 de agosto de 2014; [Comunicado de Prensa Investigación de Asesinatos Policiales](#), 23 de agosto de 2016.

²²¹ CIDH, [Comunicado de Prensa Investigación de Asesinatos Policiales](#), 23 de agosto de 2016.

Lamar Smith. Todos estos casos terminaron ya sea sin procesamiento del policía responsable o con la absolución obtenida en el juicio.²²²

108. La Comisión nota que la impunidad en casos de homicidios policiales tiene un profundo impacto en las familias de las víctimas, contribuye a la desconfianza entre las comunidades y los departamentos policiales, y en última instancia debilita el estado de derecho. La Comisión ha recibido extensos testimonios de familiares de víctimas de violencia policial acerca de los efectos a largo plazo de los asesinatos tanto en ellos, como en sus familias y comunidades. Por ejemplo Collette Flanagan, madre de Clinton Allen (asesinado el 10 de marzo de 2013 por un policía de Dallas) y cofundadora de Madres contra la Brutalidad Policial, en una audiencia pública testificó:

Cuando pierdes un hijo, es el hecho más devastador que te puede ocurrir en toda tu vida. Pero cuando pierdes un hijo producto de la violencia policial se quiebra el contrato social, destruyendo tu comprensión cotidiana y tu fe en tu país. El grado de traición es tan horrible que literalmente cambia tu ADN. Perder a un hijo de esta manera te deja desamparado y sin esperanza. Pierdes tu deseo de vivir y luchas todos los días por existir [. . .] Comparto esto con ustedes porque quiero que entiendan que cuando nuestros hijos son asesinados injustamente por la policía por el color de su piel, el caos que sufren nuestras familias [. . .] es como un poderoso tsunami que destroza a tu familia a pedazos. La muerte de Clinton ha reducido al padre de Clinton a la mitad del hombre que una vez fue. Su abuela literalmente murió con el corazón roto a los 69 años.

¿Puedes imaginarte lo que es que te digan que tendrás que vivir con el hecho de que tu hijo ya no está y que nadie va a ayudarte a obtener justicia porque su asesino es un policía?²²³

109. En la misma audiencia, Sara Mokuria, hija de Tesfaye Mokuria (asesinado en 1993 en su propia casa por policías de Dallas) y cofundadora de Madres contra la Brutalidad Policial, expresó:

²²² New York Times, [Why N.F.L. Players Started Taking a Knee During the Anthem](#), 25 de septiembre de 2017. New York Times, [Minnesota Officer Acquitted in Killing of Philando Castile](#), 6 de junio de 2017. ABC News, [Tulsa police officer acquitted in death of unarmed African-American man](#), 18 de mayo de 2017. CNN News, [No federal charges against officers in Alton Sterling death](#), 27 de junio de 2017; CNN, [St. Louis ex-officer acquitted in fatal shooting of black driver](#), 16 de septiembre de 2017; CBS News, [Terence Crutcher shooting ignites debate](#), 4 de abril de 2017; véase también New York Times, [Looking for Accountability in Police-Involved Deaths of Blacks](#), 3 de mayo de 2017; Guardian, [Cleveland police handcuff Tamir Rice's sister after shooting 12-year-old – video](#), 8 de enero de 2015.

²²³ CIDH, 156° Período de Sesiones, [Audiencia “Asesinatos Policiales”](#), 23 de octubre de 2015.

Mi padre no falleció. Él fue asesinado frente a toda nuestra familia por policías de Dallas que todavía están en la fuerza policial de Dallas. Yo tenía diez años cuando vi caer su cuerpo, acribillado a balazos. Estaba parada detrás de él. Vi como la sangre brotaba de su boca, mientras mi madre, que sostenía a mi hermana de un año en una mano, agarró el pie de mi padre con la otra mano y gemía y lloraba. Yo, desde mi inocente infancia, le pedí al oficial que llamara al 911 para ayudarlo. El oficial me indicó que me quitara el pijama y me pusiera ropa, me subieron al automóvil de un oficial y me dijeron que no podría ver a mi madre hasta que hiciera una declaración. No pude ver a mi madre y mi hermana durante horas. Mi madre luchó durante dos años para que mi hermana y yo fuéramos consideradas elegibles de recibir sesiones de terapia a través del Programa de Compensación para Víctimas del Crimen. Los amigos de mi madre limpiaron la sangre de mi padre y repararon las alfombras en nuestros hogares, porque la mayoría de la gente no sabe que las familias desconsoladas y en duelo no sólo deben identificar los cuerpos sin vida de sus seres queridos, sino también limpiar la sangre salpicada a través de las escenas de crímenes de nuestros hogares.

Es difícil explicar cómo este trauma impactó a mi familia y mi vida. Literalmente me formó en la mujer que soy hoy. Me sobresalto al escuchar ruidos fuertes cuando la gente se me acerca demasiado rápido. Me asusta. La mayoría de las personas piensan que es gracioso, pero es un síntoma de estrés postraumático. Este tipo de trauma ha afectado todo, desde mi memoria hasta mi salud física. El impacto físico, emocional, económico y social en las familias es inconmensurable. El trauma se propaga por toda la comunidad.²²⁴

110. La Comisión además toma nota de la muerte de Erica Garner, hija de Eric Garner, el 30 de diciembre de 2017 debido a causas potencialmente relacionadas con la muerte de su padre. Erica Garner tenía 27 años y, según lo informado, murió una semana después de ser inducida a una coma tras un episodio que precipitó un fuerte ataque cardíaco.²²⁵ La Comisión supo que ese mes ella se había referido públicamente al estrés que había experimentado en su lucha por la justicia racial; ella había dicho: "Esta situación te golpea y reduce. El sistema te golpea hasta lugares donde no puedes ganar".²²⁶

²²⁴ *Id.*

²²⁵ New York Times, *Erica Garner, Activist and Daughter of Eric Garner, Dies at 27*, 30 de diciembre de 2017.

²²⁶ *Id.*

111. La Comisión ha recibido información que indica que el papel que desempeñan los grandes jurados y fiscales en el sistema de justicia penal podría estar agravando los problemas de impunidad policial. Si bien la evidencia sobre el papel de los grandes jurados difiere, las investigaciones han concluido que el carácter privado, propio de los grandes jurados y deliberaciones, la ausencia de procesos de selección transparentes, la falta de diversidad en los grupos de jurados y el papel de los fiscales en guiar el proceso del gran jurado e instruir sobre la ley son factores que pueden impactar la probabilidad de que un gran jurado decida no aplicar cargos penales contra agentes de policía en casos de homicidios.²²⁷ Si bien no hay datos nacionales y estudios sistemáticos de este fenómeno, una investigación descubrió, por ejemplo, que durante un período de cuatro años los grandes jurados en Dallas, Texas, se negaron a procesar a 174 de los 175 policías que estaban siendo investigados.²²⁸
112. Con respecto al rol de los fiscales, la Comisión ha recibido información de la sociedad civil que indica que "los fiscales cuyos trabajos dependen de tener buenas relaciones con la policía para realizar su tarea de manera efectiva son reacios a presentar cargos y utilizan una serie de tácticas, como el uso de procesos de gran jurado deficientes, acuerdos ventajosos y recomendaciones de sentencias desproporcionadamente bajas- para blindar a la policía de toda responsabilidad."²²⁹ Información disponible indica que debido a que el inicio de una investigación criminal depende de la discrecionalidad de la fiscalía, "la cual a menudo se ve afectada por restricciones de recursos, presión de los sindicatos policiales y parcialidad a favor de la policía debido a la relación de trabajo entre fiscales y funcionarios", es menos probable que los fiscales presenten cargos contra policías en comparación con civiles.²³⁰ Adicionalmente, información disponible indica que la dificultad de poder probar cargos penales contra

²²⁷ Roger A. Fairfax, Jr., "The Grand Jury and Police Violence Against Black Men," en *Policing the Black Man* (2017), pp. 220-228.

²²⁸ Houston Chronicle, Hard to Charge, última visita 29 de enero de 2018; véase además New York Times, Grand Jury System, With Exceptions, Favors the Police in Fatalities, 7 de diciembre de 2014.

²²⁹ Solicitud de audiencia recibida por Robert F. Kennedy Human Rights para el 156° Período de Sesiones, 23 de octubre de 2015, p. 2 [de aquí en adelante "RFK Solicitud de audiencia, 156° Período de Sesiones, 23 de octubre de 2015"].

²³⁰ Información recibida del RFK Human Rights durante el 166° Período de Sesiones, 7 de diciembre de 2017, p. 1 (citando MSNBC, Prosecutors and Police: The Inherent Conflict in our Courts, 5 de diciembre de 2014, FiveThirtyEight, Allegations of Police Misconduct Rarely Result in Charges, 25 de noviembre de 2014; Washington Post, Thousands Dead, Few Prosecuted, 11 de abril de 2015; Houston Chronicle, Hard to Charge, última visita 5 de octubre de 2015; Federal Justice Statistics 2010 – Statistical Tables, diciembre de 2013) [de aquí en adelante "RFK Información presentada, 166° Período de Sesiones, 7 de diciembre de 2017"].

policías y las usualmente breves sentencias dictadas en caso de existir condena, fallan en disuadir la violencia policial.²³¹

113. La Comisión afirma que las áreas de asuntos internos de los departamentos policiales constituyen importantes mecanismos de control y contribuyen a la recopilación de estadísticas oficiales sobre denuncias disciplinarias; sin embargo, ha recibido información que indica que las investigaciones internas sobre homicidios policiales tienden a ser soluciones ineficaces en la práctica, ya que son costosas, prolongadas y no transparentes.²³² En particular, las investigaciones internas rara vez ofrecen resultados positivos para las víctimas. Por ejemplo, información de la Oficina de Estadísticas Judiciales indica que el 92 por ciento de las denuncias por el uso de fuerza presentadas ante grandes agencias de control estatales y locales fueron desestimadas.²³³ Muchos departamentos de policía municipales en los EE.UU. ni siquiera tienen un departamento de asuntos internos independiente.²³⁴ A nivel estatal, la ley limita el tiempo, el lugar y la forma de presentar las denuncias y las agencias policiales desalientan dichos informes.²³⁵ Las investigaciones internas también pueden verse obstaculizadas por problemas con los testigos y la cultura del secreto propia de los departamentos.²³⁶ En algunos estados, los policías gozan de protecciones especiales en las investigaciones por mal comportamiento.²³⁷ Estas cuestiones se examinan con más detalle en el Capítulo 3.
114. La Comisión ha recibido información acerca del papel y el funcionamiento de los mecanismos civiles de supervisión para monitorear a la policía, lo cual puede involucrar a la comunidad en la rendición de cuentas policial y

²³¹ RFK Solicitud de audiencia, 156° Período de Sesiones, 23 de octubre de 2015, p. 2.

²³² RFK Información presentada, 166° Período de Sesiones, 7 de diciembre de 2017, p. 2.

²³³ Bureau of Justice Statistics, [Citizen Complaints About Police Use of Force](#), junio de 2006.

²³⁴ *Id.* en 5. Sin embargo, no está claro que exista una relación directa entre la mera existencia de una unidad de asuntos internos y una tasa más alta de rendición de cuentas por parte de la policía. "De todas las agencias que tienen una unidad de asuntos internos, la tasa general de denuncias de los ciudadanos fue mayor que las que no tienen una unidad (54 por agencia versus 5 por agencia), al igual que las tasas de denuncias por cada 100 policías [...], las denuncias por uso de la fuerza recibidas en las agencias que tienen una unidad de asuntos internos tienen más del doble de probabilidad de ser consideradas sin sustento que en las agencias que no tienen una unidad de asuntos internos (37% versus 16%). Era altamente probable que las denuncias por el uso de la fuerza presentadas en agencias que no tienen una unidad de asuntos internos resulten con policías exonerados (47% versus 20%). El sostenimiento de la tasa fue más o menos equivalente en ambos tipos de agencias."

²³⁵ ACLU de New Jersey, [The Crisis Continues Inside Police and Internal Affairs](#), febrero de 2013.

²³⁶ Véase por ejemplo., LA Times, [LAPD found no bias in all 1,356 complaints filed against officers](#), 15 de diciembre de 2015; New Yorker, [Bad Cops, Good Cops](#), 21 de diciembre de 2015. Véase además RFK Información presentada, 166° Período de Sesiones, 7 de diciembre de 2017.

²³⁷ The Marshall Project, [Blue Shield](#), 27 de abril de 2015; New York Times, [The Police Officers' Bill of Rights Creates a Double Standard](#), 27 de junio de 2015; Human Rights Committee, [Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association on his follow-up Mission to the United States of America](#), A/HRC/35/28/Add.2, 12 de junio de 2017, párr. 41.

garantizar mayor independencia de los departamentos de asuntos internos en la revisión de denuncias contra policías.²³⁸ Un estudio indicó que “algún tipo de supervisión civil es probablemente la mejor manera de obtener legitimidad con la comunidad, independientemente de que los sistemas internos para gestionar las denuncias de la policía también puedan ser efectivos.”²³⁹ No obstante, los órganos civiles pueden estar limitados por la imparcialidad y la capacidad de sus miembros, así como también por la influencia oficial y la autoridad de la junta directiva frente al departamento de policía, entre otros factores.²⁴⁰

115. La Comisión ha recibido información sobre los obstáculos que existen para lograr sentencias efectivas derivadas de demandas civiles contra policías, y también información que indica que las demandas civiles en general no suelen ser soluciones efectivas. En general, las víctimas pueden demandar a policías en lo individual en sus capacidades personales, departamentos de policía o municipalidades para obtener compensación monetaria debido al uso excesivo de la fuerza. Los demandantes pueden enfrentar una serie de obstáculos de procedimiento para presentar una demanda, incluidos los plazos de prescripción, la duración estricta y los requisitos para alegatos, la imposibilidad de contratar un abogado y el temor a represalias por parte de los departamentos de policía.²⁴¹ Sin embargo, la evidencia sugiere que los policías raramente son considerados responsables en demandas civiles.²⁴² Además, muchos casos de mala conducta policial terminan en acuerdos extrajudiciales, lo que significa que los oficiales acusados o los departamentos de policía no tienen que reconocer la mala conducta, limitando la responsabilidad plena.²⁴³
116. Un aspecto clave identificado de la información recibida por la Comisión sobre la eficacia de las demandas civiles es la cuestión de quién paga por la falta policial cometida.²⁴⁴ En resumen, cuando un demandante obtiene sentencia contra un oficial o departamento policial, la municipalidad generalmente indemniza al policía y paga la indemnización por daños y

²³⁸ Información recibida de Robert F. Kennedy (RFK) Human Rights durante 156° Período de Sesiones, actualizado al 12 de febrero de 2016, p. 82 (disponible también en: http://rfkhumanrights.org/media/filer_public/7d/84/7d8409c1-588f-4163-b552-1f6428e685db/iachr_thematic_hearing_submission_-_excessive_use_of_force_by_police_against_black_americans.pdf) [de aquí en adelante “Uso excesivo de la fuerza”].

²³⁹ Vera Institute of Justice, *Civilian Oversight of Policing: Lessons from the Literature*, 5 al 8 de mayo de 2002.

²⁴⁰ RFK Human Rights, *Excessive Use of Force*, actualizado al 12 de febrero de 2016, p. 83.

²⁴¹ *Id.* en p. 80.

²⁴² Cato Institute: Policemisconduct.net, *The Truth About Police Misconduct Litigation*, 22 de febrero de 2010.

²⁴³ *Id.*

²⁴⁴ RFK Human Rights, *Excessive Use of Force*, actualizado al 12 de febrero de 2016, p. 80.

perjuicios con dinero de los impuestos recaudados. De hecho, la mayoría de los departamentos policiales ni siquiera saben cuánto una ciudad ha pagado por el mal comportamiento policial, o por el de aquellos en los que se llegó a un acuerdo.²⁴⁵ Mientras tanto, el costo es alto: las diez ciudades de EE.UU. con los departamentos policiales más grandes pagaron \$1.02 mil millones entre 2010 y 2015 sólo por golpizas, tiroteos y encarcelamiento injusto.²⁴⁶

117. Además, la capacidad del gobierno federal es limitada para enjuiciar los casos de violencia policial en los casos en que los procesos penales estatales y locales fracasan. Si bien el gobierno federal está facultado para iniciar procesos federales penales sobre derechos civiles con base en 18 U.S.C. § 242 ("Privación de derechos en apariencia de legalidad")²⁴⁷, muy pocos casos llegan a ser enjuiciados. Esto parece responder a una barrera probatoria extremadamente alta, es decir que para demostrar conducta deliberada, el gobierno debe probar la intención específica (dolo) del acusado de cometer un acto ilícito. Históricamente, esto ha significado que los fiscales "rara vez podían demostrar a un jurado que incluso un miembro del Ku Klux Klans había linchado a su víctima con el propósito de privarla de sus derechos."²⁴⁸ El ex Fiscal General Eric Holder, quien supervisó la investigación en Ferguson, entre otros, ha declarado que las leyes federales de derechos civiles requieren un estándar de prueba que es demasiado alto y ha dicho que es necesario cambiar la ley.²⁴⁹ Además, los recursos limitados pueden restringir la capacidad del Departamento de Justicia para investigar y hacer cumplir las leyes federales contra la discriminación.²⁵⁰
118. La información recibida por la Comisión indica que la ausencia de rendición de cuentas por parte de la policía no sólo no logra disuadir la violencia policial, sino que también agrava seriamente las relaciones entre la policía y la comunidad. Durante audiencias públicas en 2015, los representantes de Madres contra la Brutalidad Policial, con sede en Dallas, Texas, citaron una encuesta realizada por ellos que encontró que sólo el 12

²⁴⁵ Free Speech Radio News, Civil Suits Against Police Cost Taxpayers Millions But Rarely Result in Reforms, 23 de junio de 2015.

²⁴⁶ Wall Street Journal, Cost of Police-Misconduct Cases Soars in Big U.S. Cities, 15 de julio de 2015. Las diez ciudades son Nueva York City, Chicago, Los Angeles, Philadelphia, Houston, Washington, D.C., Dallas, Phoenix, Baltimore, y Miami-Dade.

²⁴⁷ La ley requiere que el Estado pruebe 1) que el acusado haya actuado según la ley; 2) que el acusado actuó deliberadamente; 3) que el acusado privó a la víctima de un derecho protegido a nivel federal o sometió a la víctima a un castigo distinto sobre la base de su condición de extranjero, el color o la raza y 4) cualquier circunstancia agravante, como haber causado heridas en el cuerpo o la muerte. Véase 18 U.S.C. § 242, disponible en: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/18/242>.

²⁴⁸ Slate, Will Justice Department Charge Darren Wilson?, 13 de marzo de 2015.

²⁴⁹ POLITICO, Holder's parting shot: It's too hard to bring civil rights cases, 27 de febrero de 2015.

²⁵⁰ RFK Human Rights, Excessive Use of Force, actualizado al 12 de febrero de 2016, p. 84-85.

por ciento de los encuestados negros en Dallas sentía un gran respeto por la policía, mientras que un tercio dijo apenas tener un mínimo de respeto por la policía y que no se sentían cómodos llamando a la policía cuando tienen un problema.²⁵¹

119. Asimismo, durante su visita a Ferguson, Misuri, la Comisión fue informada sobre el alto nivel de desconfianza de la comunidad por la policía y otras autoridades gubernamentales, puestas de manifiesto por los continuos conflictos en torno al caso Michael Brown. Por ejemplo, la Comisión fue informada sobre la degradación al monumento en memoria de Michael Brown en Canfield, Misuri, incluidas denuncias de robo de osos de peluche y otros objetos de recuerdo del monumento. Esta situación ha llevado a que los miembros de la comunidad describan lo que observan como una falta de esfuerzo por parte de la policía por establecer y desarrollar relaciones constructivas con comunidades afroamericanas y de ingresos bajos y una "cultura de protección del departamento policial, sin importar lo que hagan."²⁵²

e. Respuestas de la policía a las protestas

120. La Comisión ha recibido información acerca de respuestas desproporcionadas de la policía durante las protestas y sobre un control policial excesivo ejercido sobre manifestantes afroamericanos.²⁵³ En particular, los hechos durante las protestas en Ferguson, Misuri, destacan en este informe una serie de temas transversales que incluyen cuestiones de no discriminación, uso excesivo de la fuerza y militarización policial. La Comisión se refiere a información recibida que indica que muchas de las preocupaciones expresadas a continuación sobre la situación particular de Ferguson aplican de manera generalizada en los Estados Unidos;²⁵⁴ en este sentido, se toma en cuenta lo señalado por el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación acerca de denuncias por el uso excesivo de la fuerza policial en la detención arbitraria de manifestantes por infracciones menores, como saltar en veredas abarrotadas de gente, abrumar a la presencia policial en

²⁵¹ CIDH, 156° Período de Sesiones, *Audiencia "Asesinatos Policiales"*, 23 de octubre de 2015.

²⁵² CIDH, *Comunicado de Prensa Visita in loco*, 16 de octubre de 2015.

²⁵³ Véase por ejemplo, Justin Hansford, *The First Amendment Freedom of Assembly as a Racial Project*, 127 Yale L.J. Forum, Jan. 20, 2018.

²⁵⁴ Véase por ejemplo, CIDH, 166° Período de Sesiones, *Audiencia Temática: Derechos a la asociación, reunión pacífica y libertad de expresión en los Estados Unidos*, 27 de octubre de 2014. Video de la audiencia disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=yft7VCzxXUg>.

las protestas y otros actos de intimidación, así como dirigir los arrestos y abusos con base en la raza o etnia.²⁵⁵

121. Durante su visita in loco a Ferguson, la Comisión recibió información sobre protestas ocurridas tras el asesinato de Michael Brown en agosto de 2014, y el anuncio de 24 de noviembre de 2014 sobre la decisión de no procesar a Darren Wilson, el policía blanco responsable de su muerte, así como la fuerte crítica de la opinión pública por la reacción de la policía a estas protestas.²⁵⁶ Por lo menos 212 personas fueron arrestadas durante las protestas, en su gran mayoría acusados de “negarse a dispersarse.”²⁵⁷ La CIDH recibió información sobre uso excesivo de gases lacrimógenos y violencia contra afroamericanos como mecanismo de control y/o dispersión durante las protestas, incluso durante protestas pacíficas, detención arbitraria de manifestantes y falta de respeto a los lugares identificados como refugios, incluidos los lugares de culto. La delegación expresó preocupación por denuncias recibidas según las cuales la policía de Ferguson ignoró deliberadamente a los manifestantes blancos y se centró en la detención y el uso de la fuerza contra los manifestantes negros durante las protestas.²⁵⁸
122. La imposición de restricciones al derecho a la protesta, incluidos toques de queda y áreas de protesta designadas, así como restricciones a la presencia y rango de acción de medios de comunicación y observadores de derechos humanos en las protestas pueden tener un efecto intimidatorio para el ejercicio de la libertad de expresión. ²⁵⁹ De hecho, un tribunal federal concluyó que la aplicación de la “norma cinco segundos/mantenga el paso” (“keep walking/five-second rule”) durante las protestas en Ferguson, según la cual los manifestantes tenían que moverse constantemente durante las protestas o enfrentar la detención, era inconstitucional.²⁶⁰
123. Durante una audiencia sobre racismo en el sistema de justicia penal de EE.UU. un solicitante del Comité de Abogados Defensores por los Derechos

²⁵⁵ Human Rights Committee, Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association on his follow-up Mission to the United States of America, A/HRC/35/28/Add.2, June 12, 2017, para. 36.

²⁵⁶ CIDH, Comunicado de Prensa Visita in loco, 16 de octubre de 2015.

²⁵⁷ CNN, Who was arrested in Ferguson?, 22 de agosto de 2014; *Ferguson Crisis: Arrest Data 8/10-8/22*, disponible en: <http://i2.cdn.turner.com/cnn/2014/images/08/22/arrest.data.from.8-10.to.8-22.pdf>.

²⁵⁸ CIDH, Comunicado de Prensa Visita in loco, 16 de octubre de 2015.

²⁵⁹ Amnistía Internacional, On the Streets of America: Human Rights Abuses in Ferguson, 2014.

²⁶⁰ Mustafa Abdullah vs. County of St. Louis, et al. (E.D. MO, 2014), disponible en: <https://s3.amazonaws.com/s3.documentcloud.org/documents/1310115/5-second-rule-injunction.pdf>; Washington Post, Federal Judges Tossed 5 second rule being used by Police in Ferguson Protests, 6 de octubre de 2014; Véase además CIDH, CIDH, Informe Anual: Capítulo IV El Uso de la Fuerza, 17 de marzo de 2016, párr. 124.

Civiles Bajo la Ley (*Lawyers' Committee for Civil Rights Under Law*) manifestó:

En lugar de atender sus quejas e inquietudes, los manifestantes legítimos [en Ferguson, Misuri] fueron recibidos con una dura respuesta militarizada por parte de las fuerzas policiales locales y estatales. Ellos fueron encarcelados sin causa, golpeados hasta quedar inconscientes, cegados por gases lacrimógenos y gas pimienta y fueron violados en sus derechos humanos y constitucionales cada día a través de todo tipo de pronunciamientos sobre nuevas políticas y toques de queda. Lamentablemente, esta no es la primera vez y no será la última vez que la policía abusa de su fuerza de manera especial contra comunidades de color, asesina ilegalmente a hombres negros desarmados o reprime protestas legítimas. Esta práctica se ha convertido en la nueva norma en todos los Estados Unidos.²⁶¹

124. En noviembre de 2014 tuvieron lugar en todo el país nuevas protestas tras la decisión de un gran jurado de no procesar al policía responsable de la muerte de Michael Brown. En California fueron arrestadas al menos 180 personas en protestas.²⁶² En diciembre, la policía de Nueva York reportó el arresto de al menos 200 personas durante las protestas contra la decisión de un gran jurado de no procesar al policía responsable de la muerte de Eric Garner. La mayoría de las detenciones de los manifestantes fueron por cargos de desorden público y negativa a dispersarse.²⁶³
125. Las protestas en Ferguson tras el asesinato de Michael Brown también subrayaron el preocupante nivel de militarización de la policía municipal, que dio lugar a una revisión a nivel federal sobre los programas que brindan equipo militar a los departamentos policiales.²⁶⁴ Durante dichas protestas, informes oficiales indicaron que la policía utilizó vehículos blindados, dispositivos de control de ruido de multitudes, escopetas, rifles M-4, balas de goma y gas lacrimógeno.²⁶⁵ El uso de equipo anti-motines y armas de uso militar en manifestaciones pacíficas puede ser interpretado

²⁶¹ CIDH, 153° Período de Sesiones, *Audiencia "Racismo en el Sistema de Justicia"*, 27 de octubre de 2014.

²⁶² LA Times. *California unrest: Dozens arrested after Michael Brown decision*. 25 de noviembre de 2014.

²⁶³ CIDH, *Informe Anual: Capítulo IV El Uso de la Fuerza* 17 de marzo de 2016, párr. 125.

²⁶⁴ Washington Post, *Obama orders review of military equipment supplied to police*, 23 de agosto de 2014; Washington Post. *The Pentagon gave nearly half a billion dollars of military gear to local law enforcement last year*, 14 de agosto de 2014. Véase más adelante párrs. 66, 87-89.

²⁶⁵ ACLU. *365 Days and 605 Armored Military Vehicles Later: Police Militarization a Year After Ferguson*. Agosto de 2015.

también como una forma de intimidación a los manifestantes que ejercen su derecho a la reunión pacífica, y puede provocar una escalada de violencia, en lugar de su disminución.²⁶⁶

126. En abril de 2015 tuvieron lugar protestas en Baltimore y en todo el país tras la muerte de Freddie Gray, de 25 años de edad, debido a una lesión en la médula espinal mientras se encontraba bajo custodia policial. Se informó que por lo menos 486 personas fueron detenidas durante las protestas.²⁶⁷ El 27 de abril de 2015 el gobernador de Maryland declaró el estado de emergencia y ordenó el despliegue de la Guardia Nacional. Por lo menos 100 personas fueron arrestadas en protestas en Nueva York.²⁶⁸ Según los informes oficiales, durante las protestas se registraron agresiones y detenciones de periodistas por parte de la policía. El alcalde de Baltimore también ordenó un toque de queda que estuvo vigente desde el 28 de abril hasta el 3 de mayo. El toque de queda, vigente en toda la ciudad, no se aplicó a periodistas, personal militar y policías que podían circular libremente por la ciudad entre 10:00 pm y 5:00 am, mientras que la circulación para el resto de los ciudadanos estuvo restringido.²⁶⁹
127. La Comisión observa que de acuerdo a informes recibidos la respuesta de la policía a las protestas, así como la relación entre la comunidad y la policía, parecen no haber mejorado en Ferguson desde las protestas de 2014 y la posterior investigación del Departamento de Justicia. En septiembre de 2017 miles de personas protestaron en Ferguson por la absolución de un policía que en 2011 asesinó a Anthony Lamar Smith, un hombre negro que se encontraba desarmado.²⁷⁰ Informes de prensa indicaron que policías se burlaron de los manifestantes mientras realizaban detenciones en masa recitando "¿De quiénes son las calles? ¡Nuestras calles!" y exhibieron un despliegue militarizado y abrumador en respuesta a las protestas, lo cual provocó que un ex investigador del Departamento de Justicia declarara: "No se puede legislar la cordialidad."²⁷¹ La Comisión toma nota de informes recientes que indican que el Departamento de Justicia ha abierto una

²⁶⁶ Amnesty International, *On the Streets of America: Human Rights Abuses in Ferguson*, 2014.

²⁶⁷ The Washington Post. [Accurately Charging People Arrested in Baltimore Proves to be Legal Challenge](#). 4 de mayo de 2015.

²⁶⁸ NBC News. [Freddie Gray Protests Spread Beyond Baltimore, 100 Arrested in New York](#). 30 de abril de 2015. CIDH, *Informe Anual: Capítulo IV El Uso de la Fuerza* 17 de marzo de 2016, párr. 126.

²⁶⁹ Véase CIDH, *Informe Anual: Capítulo IV El Uso de la Fuerza* 17 de marzo de 2016, párr. 175.

²⁷⁰ The Guardian, ['Militaristic and intimidating': St Louis police criticized as protests stretch on](#), 18 de septiembre de 2017.

²⁷¹ The Guardian, [St Louis protests: three years since Ferguson, why hasn't anything changed?](#), 22 de septiembre de 2017.

investigación sobre el actuar de la policía de St. Louis durante dichas protestas.²⁷²

128. Finalmente, la Comisión observa con preocupación información recibida relacionada con el aumento de la vigilancia sobre activistas de la justicia racial por parte de agencias nacionales de control como el FBI,²⁷³ así como la denominación otorgada a estos grupos como "Extremistas de Identidad Negra."²⁷⁴ La Comisión observa que la estigmatización de los activistas contra el racismo no es un fenómeno nuevo en los EE.UU.; durante el movimiento por los derechos civiles de la década de 1960, activistas como el Reverendo Dr. Martin Luther King, Jr. y los miembros del Partido Pantera Negra (Black Panther Party) fueron blanco de ataques de una forma similar a través del "Cointelpro" del FBI ("programa de contrainteligencia").²⁷⁵ La Comisión observa que, entre otros efectos perjudiciales del aumento de la vigilancia sobre los movimientos de justicia racial, este control tiene también el efecto de aumentar las posibilidades de que sus objetivos sean estigmatizados y criminalizados, exponiéndolos a un mayor riesgo de violencia (por ejemplo, en el contexto de redadas) y un efecto paralizador sobre la libertad de expresión y la libertad de asociación.
129. A la luz de lo señalado anteriormente, la Comisión hace un llamado al Estado para que garantice el derecho a la libertad de expresión y de asociación y, en particular, para garantizar su cumplimiento libre de discriminación por razones de raza u otros motivos prohibidos.

2. Aspectos de la discriminación racial en el sistema de justicia penal

130. La Comisión continúa preocupada por la existencia de discriminación racial en el sistema de justicia penal, desde el momento de la detención hasta los juicios penales y la imposición de sentencias, así como las desigualdades en las condenas y la representación excesiva de afroamericanos y otros grupos históricamente marginados en centros penitenciarios y cárceles.²⁷⁶

²⁷² Chicago Tribune, FBI, Justice Department investigating St. Louis police conduct during protests, 20 de noviembre de 2017.

²⁷³ OSCE, "The Responsibility of States": Protection of Human Rights Defenders in the OSCE Region (2014–2016), párr. 323; The Intercept, Exclusive: Feds Regularly Monitored Black Lives Matter Since Ferguson, 24 de julio de 2015.

²⁷⁴ Foreign Policy, The FBI's New U.S. Terrorist Threat: 'Black Identity Extremists', 6 de octubre de 2017; New York Times, The F.B.I.'s Black Phantom Menace, 9 de octubre de 2017.

²⁷⁵ Véase por ejemplo., New York Times, The F.B.I.'s Dangerous Crackdown on 'Black Identity Extremists', 15 de noviembre de 2017. Véase también *supra* nota 96.

²⁷⁶ Comité de Derechos Humanos, Observaciones Finales 2014, 23 de abril de 2014, párr. 6.

La Comisión observa que el racismo en cada etapa del proceso de justicia penal tiende a crear un círculo vicioso, donde las desigualdades en el control policial, los arrestos y la detención preventiva generan disparidades en las acusaciones y condenas, y eventualmente en las tasas de encarcelamiento y re encarcelamiento. A la luz de este preocupante panorama, la Comisión subraya la obligación del Estado de abordar esta cuestión estructural de manera integral, en cumplimiento de sus obligaciones internacionales en materia de no discriminación, debido proceso y garantías judiciales y hace un llamado a que se lleven a cabo acciones integrales para abordar estos problemas, de acuerdo con las consideraciones de los Capítulos 3 y 4.

a. Desigualdades raciales en las detenciones

131. La Comisión continúa seriamente preocupada por informes recibidos que dan cuenta de desigualdades raciales en el número y tipo de detenciones en los EE.UU. Observa que esta situación está estrechamente relacionada con la discriminación en el control policial, lo que facilita las desigualdades en las decisiones de la justicia penal para los afroamericanos. La Comisión reitera la necesidad de llevar adelante una mayor cantidad de investigaciones sobre enfoques alternativos a la criminalización excesiva y a las detenciones, especialmente como consecuencia de delitos menores, considerando el impacto negativo que tiene contar con antecedentes penales en el plan de vida de las personas afectadas.²⁷⁷
132. La Comisión observa con preocupación el papel sesgado, ya sea implícito o explícito, contra los afroamericanos en las tasas diferenciales de arrestos. El poder de la policía para detener, pesquisar y efectuar arrestos es discrecional, y existe fuerte evidencia de que este poder se usa de manera desproporcionada contra los hombres negros.²⁷⁸ La disparidad racial en las detenciones es evidente tanto a nivel general como en los arrestos producto de pesquisas y controles. Por ejemplo, una investigación sobre estadísticas del FBI encontró que los afroamericanos son más propensos que otros a ser arrestados en casi todas las ciudades por casi cualquier tipo de delito, desde asesinatos y ataques hasta vagancia y posesión de marihuana. Sólo 173 de los 3.538 departamentos policiales examinados (4.9%) arrestaron a personas negras a un ritmo igual o menor que otros

²⁷⁷ CIDH, Comunicado de Prensa de Visita in loco, 16 de octubre de 2015.

²⁷⁸ Angela J. Davis, "The Prosecution of Black Men," en *Policing the Black Man* (2017), p. 178; The Leadership Conference on Civil and Human Rights, Restoring a National Consensus: The Need to End Racial Profiling in America, marzo de 2011; Véase también *supra* párrs. 76-77.

grupos raciales.²⁷⁹ Con respecto a los arrestos por detenciones, un estudio sobre los resultados de detenciones de tráfico de la Oficina de Estadísticas Judiciales demostró que los conductores negros (4.5%) tenían el doble de probabilidades de ser arrestados durante una parada de tráfico; por el contrario, los blancos (18.6%) eran más propensos que los negros (13.7%) a ser liberados con una advertencia verbal de la policía,²⁸⁰ evidenciando un trato diferenciado, ya sea implícito o explícito, por parte de la policía hacia los conductores afroamericanos.

133. Anteriormente la Comisión ha señalado que la guerra contra las drogas exacerba las disparidades raciales en las detenciones. La policía tiene como objetivo a los barrios afroamericanos pobres para realizar detenciones de bajo nivel por posesión de drogas, canalizando un número desproporcionado de afroamericanos y otras personas de color al sistema de justicia penal. Un estudio reveló que entre 1980 y 2007 los afroamericanos fueron arrestados en todo el país por cargos de drogas a tasas relativas a la población que fueron de 2.8 a 5.5 veces más altas que las correspondientes a detenciones de blancos.²⁸¹ Una vez que llegan al juzgado, la evidencia indica que los jueces son más estrictos con los delincuentes negros involucrados en asuntos de drogas en toda etapa del proceso.²⁸² A este respecto, la Comisión recuerda su preocupación "por la adopción de medidas estatales que pretenden castigar la conducta relacionada con las drogas -especialmente delitos menores relacionados con las drogas, como el consumo y la posesión para uso personal- y encuentra preocupante [un aparente] aumento en el número de las personas privadas de libertad por actos delictivos relacionados con las drogas", así como el tratamiento de los consumidores de drogas, "basados en una lógica de represión y criminalización en lugar de [...] un enfoque de salud pública".²⁸³ La Comisión recuerda que estas políticas de criminalización por posesión y consumo de drogas, considerados como delitos, han tenido un impacto negativo desproporcionado también en las mujeres.²⁸⁴ La Comisión destaca que el Estado debería tener en cuenta

²⁷⁹ USA Today, [Racial gap in U.S. arrest rates: 'Staggering disparity'](#), 18 de noviembre de 2014; app.com (USA Today), [Do cops target blacks? FBI stats show arrest disparity](#), 18 de noviembre de 2014.

²⁸⁰ Citado en The Leadership Conference on Civil and Human Rights, [Restoring a National Consensus: The Need to End Racial Profiling in America](#), marzo de 2011, 9. Véase además estudios similares citados en *id.*, páginas 10-12.

²⁸¹ Human Rights Watch, [Decades of Disparity: Drug Arrests and Race in the United States](#), marzo de 2009.

²⁸² Sarasota Herald-Tribune, [Bias on the Bench: Florida's Broken Sentencing System](#), diciembre de 2016.

²⁸³ CIDH, [Medidas para Reducir la Prisión Preventiva](#), OEA/Ser.L/V/II.163, Doc. 105 (2017), párr. 9.

²⁸⁴ *Id.* en párr. 90.

enfoques menos restrictivos, como la despenalización del uso y la posesión de drogas para uso personal.²⁸⁵

134. El impacto desproporcionado de las detenciones de afroamericanos se ve agravado por los efectos de la detención preventiva, que afectan de manera desproporcionada a quienes no pueden pagar la fianza. La información indica que a nivel nacional, aproximadamente el 62 por ciento de todas las personas encarceladas, en cualquier momento determinado, se encuentran en prisión preventiva acusados de delitos no violentos, y en su mayoría están encarcelados no porque sean un peligro para la comunidad sino porque no pueden pagar la fianza.²⁸⁶ Dado que los afroamericanos y los hispanos están sobrerrepresentados entre los pobres, también están sobrerrepresentados entre los detenidos con prisión preventiva: constituyen el 30 por ciento de la población a nivel nacional, pero representan el 50 por ciento de todos los detenidos con prisión preventiva.²⁸⁷ La evidencia también indica que las decisiones de los jueces están afectadas de sesgo racial al momento de establecer fianzas económicas, cuyos montos impactan de manera desproporcionada a los negros.²⁸⁸ La disparidad racial en la detención preventiva, agravada por la pobreza, perpetúa un círculo vicioso que conduce a disparidades en la encarcelación: investigaciones indican que incluso un fin de semana en prisión preventiva aumenta la probabilidad de que un acusado de bajo riesgo cometa un delito cuando sea liberado o se pierda una cita en la corte; y esta probabilidad aumenta conforme el acusado permanezca detenido.²⁸⁹
135. La Comisión también expresa su preocupación por el uso de la prisión preventiva de manera prolongada hacia personas que no pueden pagar la fianza y las denuncias por la utilización del régimen de aislamiento en prisión preventiva, incluidos los adolescentes.²⁹⁰ Estas prácticas suelen impactar de manera desproporcionada a los pobres, a los jóvenes y a las personas con discapacidades mentales.²⁹¹ A este respecto, el caso de Kalief Browder es emblemático. Browder, un joven afroamericano del Bronx, fue

²⁸⁵ *Id.*

²⁸⁶ Huffington Post, Decision Points: Disproportionate Pretrial Detention of Blacks and Latinos Drives Mass Incarceration, 11 de noviembre de 2016.

²⁸⁷ Equal Justice Initiative, Disproportionate Pretrial Detention of People of Color Drives Mass Incarceration, 17 de diciembre de 2015; Huffington Post, Decision Points: Disproportionate Pretrial Detention of Blacks and Latinos Drives Mass Incarceration, 11 de noviembre de 2016.

²⁸⁸ Cynthia Jones, "Give Us Free": Addressing Racial Disparities in Bail Determinations, 16 *Legislation and Pub. Pol'y* 919 (2013).

²⁸⁹ Laura and John Arnold Foundation (LJAF), Pretrial Criminal Justice Research, marzo de 2013; Huffington Post, Decision Points: Disproportionate Pretrial Detention of Blacks and Latinos Drives Mass Incarceration, 11 de noviembre de 2016.

²⁹⁰ Véase además Comité de Derechos Humanos. Observaciones Finales 2014, 23 de abril de 2014, párr. 20.

²⁹¹ *Id.*

arrestado a la edad de 16 años por un crimen el cual él insistió no había cometido. Fue colocado en prisión preventiva en Rikers Island, Nueva York, por más de tres años—de los cuales aproximadamente dos años estuvo en régimen de aislamiento— mientras se negaba a declararse culpable de los cargos de los que se le acusaba sin juicio previo, y demoras eternas en los tribunales impidieron la realización de un juicio. Finalmente, fue liberado después de que los fiscales retiraran los cargos en su contra. Sufrió serios problemas de salud mental durante y con posterioridad al encarcelamiento, los cuales él atribuyó a la violencia que experimentó en Rikers y al tiempo que permaneció en régimen de aislamiento, y en 2015 a la edad de 22 años se suicidó.²⁹² Sobre este tema, la Comisión reitera que los estándares internacionales indican que el régimen de aislamiento prologando debe estar absolutamente prohibido para niños menores de 18 años y que, en cualquier caso, los efectos y daños psicológicos del aislamiento pueden ser irreversibles cuando éste se extiende por un período superior a los 15 días.²⁹³

b. Disparidades raciales en el acceso a la defensa legal, alegatos, sentencias, encarcelamiento y re-encarcelamiento

136. La Comisión permanece preocupada dado que las disparidades raciales han impregnado todo el aparato del sistema de justicia penal.²⁹⁴ La Comisión ha recibido información acerca de disparidades raciales en el acceso a un abogado en procesos penales; en la negociación y las condiciones asociadas a los acuerdos para rebajas de penas; en las tasas de encarcelamiento y sentencia; y en las tasas de re-encarcelamiento, incluso sobre la base de violaciones a la libertad condicional. La Comisión hace eco de las preocupaciones expresadas por CERD con relación a que los afroamericanos continúan siendo detenidos de manera desproporcionada, encarcelados y sometidos a condenas más severas, incluida la cadena perpetua sin posibilidad de libertad condicional y la pena de muerte, y esta situación se ve agravada por el ejercicio del poder discrecional de los

²⁹² New Yorker, [Before the Law](#), 6 de octubre de 2014; New Yorker, [Kalief Browder, 1993-2015](#), 6 de junio de 2015; CityLab, [How New York City Killed Kalief Browder](#), 7 de marzo de 2017 (entrevista a los familiares sobrevivientes de Kalief). Acerca de las condiciones en Rikers Island, véase además CIDH, Comunicado de Prensa No. 104/14, [CIDH lamenta condiciones de detención en la cárcel de Isla Rikers, Estados Unidos a un año de la trágica muerte de un interno](#), 18 de septiembre de 2014.

²⁹³ CIDH, Comunicado de Prensa No. 51/13, [CIDH expresa preocupación uso excesivo del aislamiento solitario en Estados Unidos](#), 18 de julio de 2013.

²⁹⁴ Véase además Comité de Derechos Humanos. [Observaciones Finales 2014](#), 23 de abril de 2014, párr. 6; CERD, [Observaciones Finales 2014](#), 25 de septiembre de 2014, párr. 20; ONU., Grupo de Trabajo sobre Afrodescendientes. [Report on mission to the U.S.](#), 18 de agosto de 2016, párrs. 20-42.

fiscales, la aplicación obligatoria de las políticas de sentenciar delitos menores relacionados con el uso de drogas y las leyes de reincidencia.²⁹⁵

137. La Comisión ha recibido información sobre las disparidades en el acceso a los abogados en los procedimientos penales.²⁹⁶ Estas cuestiones están estrechamente relacionadas con la pobreza y los problemas de acceso y calidad a la defensa legal para acusados indigentes; no obstante, incluso entre los acusados indigentes, los afroamericanos se ven desproporcionadamente afectados por la falta de acceso a un abogado.²⁹⁷ La falta de acceso a la defensa legal pone en peligro el derecho al debido proceso en general²⁹⁸ e impacta sobre la capacidad de los acusados de negociar, en igualdad de condiciones, un proceso de conmutación de la pena.
138. El efecto de la falta de acceso a una defensa legal de calidad se ve agravado por el poder de los fiscales para decidir si y cómo presentarán cargos de delitos o no contra los acusados. La información indica que este poder, que no está sujeto a revisión, puede ser ejercido de una manera discriminatoria en razón de raza. Por ejemplo, un estudio demostró que fiscales acusan de delitos a hombres negros con penas obligatorias con el doble de frecuencia que lo hacen cuando se trata de hombres blancos.²⁹⁹ Los fiscales también controlan el proceso de negociación para conmutación de penas, lo que significa que toman decisiones discrecionales y que en gran medida no están sujetas a revisión sobre qué tipo de sanciones aplicar y contra qué acusados.³⁰⁰ Este poder sobre cargos y sanciones penales se amplía por el hecho de que el 97 por ciento de las condenas federales y el 94 por ciento

²⁹⁵ CERD, Observaciones Finales 2014, 25 de septiembre de 2014, párr. 20.

²⁹⁶ CIDH, Comunicado de Prensa de Visita in loco, 16 de octubre de 2015; véase además CERD, Observaciones Finales 2014, 25 de septiembre de 2014, párr. 23.

²⁹⁷ Véase por ejemplo, Gabriel F. Chin, Race and the Disappointing Right to Counsel, 122 *Yale Law Journal* 2236, 2238 (2013) (citando, *inter alia*, Michelle Alexander, *The New Jim Crow: Mass Incarceration in the Age of Colorblindness* (New York: New Press, 2010); David Cole, *No Equal Justice: Race and Class in the American Criminal Justice System* (New York: New Press, 1999); Stephen B. Bright, *Counsel for the Poor: The Death Sentence Not for the Worst Crime but for the Worst Lawyer*, 103 *Yale Law Journal* 1835 (1994); citas adicionales omitidas).

²⁹⁸ Declaración Americana, artículos. XVIII, XXVI; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 15(3)(b), (d).

²⁹⁹ Sonja B. Starr y M. Marit Rehavi, "Mandatory Sentencing and Racial Disparity: Assessing the Role of Prosecutors and the Effects of *Booker*," 123 *Yale Law Journal* 2 (2013).

³⁰⁰ Véase por ejemplo, *Oyler v. Boyles*, 368 U.S. 448 (1962); *McCleskey v. Kemp*, 481 U.S. 279 (1987). Estos y otros casos sostienen que el procesamiento selectivo (por ejemplo, acusar de manera selectiva de diferentes crímenes, solicitar diferentes penas, o imputar en un tribunal federal versus uno estatal) violan la Cláusula de Igual Protección únicamente si un fiscal discrimina intencional o deliberadamente por motivos de raza. Por lo tanto, una demostración de efecto desproporcionado de las decisiones procesales (las cuales tenderían a establecer la existencia de un sesgo implícito por parte del fiscal) no es suficiente para establecer existencia de discriminación; más bien, debe probarse la discriminación explícita e injusta para establecer una violación de Igualdad de Protección en este contexto.

de las condenas estatales son el resultado de declaraciones de culpabilidad, sin juicio previo.³⁰¹

139. La información recibida por la Comisión indica la existencia de significativas disparidades raciales en las decisiones sobre las sentencias en los Estados Unidos.³⁰² Las sentencias impuestas a hombres afroamericanos en el sistema penal federal son casi un 20 por ciento más extensas que las impuestas a hombres blancos condenados por delitos similares.³⁰³ Los procesados negros e hispanos son significativamente más propensos a ser encarcelados que los procesados blancos comparables, y en algunas jurisdicciones reciben sentencias más largas que sus colegas blancos.³⁰⁴ Un estudio reciente concluyó que casi la mitad de los condados de Florida condena a afroamericanos acusados por delitos graves de posesión de drogas más del doble de tiempo que a los blancos, aún y cuando sus antecedentes (contados a través de un sistema de "puntos") sean los mismos. En toda la Florida, cuando un procesado blanco y otro negro obtienen los mismos puntos por el mismo delito, los jueces otorgan al negro una sentencia de prisión más larga en el 60 por ciento de los casos de delitos graves.³⁰⁵ En todo el sistema federal, los hombres negros procesados reciben sentencias más largas que los procesados blancos detenidos por los mismos delitos y con antecedentes penales similares.³⁰⁶ La raza también juega un papel importante en la decisión de qué tipo de casos de homicidio resulta en condenas a muerte.³⁰⁷
140. La Comisión recuerda que los Estados Unidos tienen la tasa más alta de encarcelamiento del mundo, con un número aproximado de 719

³⁰¹ Véase The Marshall Project (US District Judge John Kane), [Plea Bargaining and the Innocent](#), 26 de diciembre de 2014; New York Review of Books (US District Judge Jed Rakoff), [Why Innocent People Plead Guilty](#), 20 de noviembre de 2014.

³⁰² ACLU, Presentación sobre desigualdades raciales en audiencias de sentencias en informes de racismo en el sistema de justicia de los Estados Unidos (CIDH, 153° Sesión), 27 de octubre de 2014 [de aquí en adelante, Presentación ACLU, 153° Sesión] (citando Sonja B. Starr & M. Marit Rehavi, "Racial Disparity in Federal Criminal Charging and its Sentencing Consequences," U. Michigan Law & Economics, Empirical Legal Studies Center Paper No. 12-002 (2012); Marc Mauer, "Addressing Racial Disparities in Incarceration," 91 *Prison Journal* (2011); The Sentencing Project, [Racial Disparity in Sentencing: A Review of the Literature](#), 2005).

³⁰³ Presentación ACLU, 153° Sesión (citando U.S. Sentencing Commission, [Report on the Continuing Impact of United States v. Booker on Federal Sentencing](#), 30 de enero de 2013).

³⁰⁴ *Id.* (citando Cassia C. Spohn, [Thirty Years of Sentencing Reform: The Quest for a Racially Neutral Sentencing Process](#), in 3 *Criminal Justice* 427 (2000)).

³⁰⁵ Sarasota Herald-Tribune, [Bias on the Bench: Florida's Broken Sentencing System](#), diciembre de 2016.

³⁰⁶ Presentación ACLU, 153° Sesión (citando Sonja B. Starr & M. Marit Rehavi, "Racial Disparity in Federal Criminal Charging and its Sentencing Consequences," University of Michigan Law & Economics, Empirical Legal Studies Center Paper No. 12-002 (2012)).

³⁰⁷ Presentación ACLU, 153° Sesión (citando D.C. Baldus & C. Woodworth, Race Discrimination and the Legitimacy of Capital Punishment: Reflections on the Interaction of Fact and Perception, 53 *DePaul Law Review* 1411 (2004)); véase *supra* notas de pie 65, 88.

prisioneros por cada 100.000 residentes,³⁰⁸ más de cinco veces más alta que la mayoría de los países del mundo.³⁰⁹ Además del 1,3 millón de personas encarceladas en prisiones estatales, aproximadamente 1 millón más se encuentra privada de su libertad en algún momento de su vida en penitenciarias federales, cárceles locales, centros de detención migratorios y otros centros de detención.³¹⁰ La Comisión observa, sin embargo, que la tasa general de encarcelamiento ha ido disminuyendo desde 2007— de aproximadamente 1 en 100 adultos a 1 en 115-, en gran parte debido a iniciativas de reforma a nivel estatal.³¹¹ Entre la población encarcelada, los afroamericanos, los hispanos y los integrantes de pueblos indígenas están extremadamente sobrerrepresentados en relación con el porcentaje del total de la población.³¹² Si bien los afroamericanos constituyen el 13 por ciento de la población de los EE.UU., éstos representan el 38 por ciento de la población encarcelada.³¹³ Esta gravísima desigualdad también se extiende a los condenados a muerte: los afroamericanos constituyen el 41.65 por ciento de la población condenada a muerte y el 34.5 por ciento de los condenados ejecutados en los EE.UU. desde 1976.³¹⁴ Por el contrario, los blancos constituyen el 64 por ciento de la población nacional y sólo el 39 por ciento de la población encarcelada; los hispanos constituyen el 16 por ciento de la población nacional y el 19 por ciento de la población encarcelada. En consecuencia, mientras que la tasa general de encarcelamiento de los blancos es de 450 cada 100.000, la tasa de encarcelamiento de los negros es 2.306 por cada 100.000.³¹⁵ En las prisiones estatales, los afroamericanos están encarcelados en todo el país a una tasa cinco veces más alta que los blancos, y en cinco estados a una tasa al menos diez veces más alta.³¹⁶

141. La Comisión reitera su preocupación por la alta tasa de encarcelamiento en EE.UU a causa de delitos no violentos relacionados con las drogas. Llama al Estado a que establezca una política integral de drogas con enfoque en la reinserción social, asegurando tratamiento para las personas que han sido

³⁰⁸ Prison Policy, States of Incarceration: The Global Context, agosto de 2017.

³⁰⁹ Prison Policy Initiative, States of Incarceration: The Global Context 2016, 16 de junio de 2016.

³¹⁰ Prison Policy Initiative, Mass Incarceration: The Whole Pie 2017, 14 de marzo de 2017.

³¹¹ Pew Charitable Trusts, State Reforms Reverse Decades of Incarceration Growth, 21 de marzo de 2017. Este informe señala que la cantidad de adultos sujetos a cualquier tipo de control correccional, como la libertad condicional o la libertad vigilada, es mucho más alta que la tasa de encarcelamiento, pero también ha ido disminuyendo desde 2007, de un máximo de 1 en 31 adultos en Estados Unidos a una tasa actual de 1 en 37.

³¹² The Sentencing Project, The Color of Justice: Racial and Ethnic Disparity in State Prisons, 14 de junio de 2016.
Id.

³¹⁴ Death Penalty Information Center, National Statistics on the Death Penalty and Race, agosto de 2017.

³¹⁵ Prison Policy Initiative, Breaking Down Mass Incarceration in the 2010 Census: State-by-State Incarceration Rates by Race/Ethnicity, 28 de mayo de 2014.

³¹⁶ Sentencing Project, The Color of Justice: Racial and Ethnic Disparity in State Prisons, June 14, 2016.

arrestadas por uso o posesión de drogas o que han cometido delitos menores relacionados con el uso de droga o la dependencia, y que lo haga desde un enfoque de salud pública en lugar de una lógica de represión o criminalización. El Estado debe evitar que las personas, en casos de consumo o posesión de drogas para uso personal, sean sometidas a medidas de privación de libertad o ingresen al sistema de justicia penal.³¹⁷

142. La Comisión reitera su preocupación por las condiciones de detención en los Estados Unidos.³¹⁸ Durante su visita a Nueva Orleans, la delegación recibió testimonios de madres de hombres afroamericanos encarcelados en pésimas condiciones, enfrentando incluso barreras para acceder a los servicios médicos necesarios.³¹⁹ Otros órganos de derechos humanos han indicado que existen serias barreras para acceder a los servicios médicos, incluido el tratamiento de salud mental, durante la detención.³²⁰ Del mismo modo, la información disponible indica que los afroamericanos están desproporcionadamente sujetos a regímenes de aislamiento.³²¹ A este respecto, la Comisión reitera que la prohibición de la tortura y los tratos crueles, inhumanos y degradantes no puede ser abrogada y es de aplicación universal, por lo que los Estados deben adoptar medidas firmes y concretas para eliminar el uso del aislamiento prolongado o indefinido bajo cualquier circunstancia.³²²
143. Información disponible indica que los afroamericanos también son encarcelados de manera desproporcionada a menudo por infracciones a la libertad condicional e infracciones similares. Hasta 2015 un tercio de los 4,65 millones de personas en los Estados Unidos que se encontraban bajo alguna forma de libertad condicional o libertad vigilada eran de raza negra, aún y cuando los afroamericanos sólo representan el 13 por ciento de la población. Además, los afroamericanos son enviados o devueltos a prisión

³¹⁷ CIDH, Medidas para reducir la prisión preventiva, OEA/Ser.L/V/II.163, Doc. 105 (2017), párr. 153.

³¹⁸ Véase por ejemplo, CIDH, Comunicado de Prensa No. 120/12, CIDH manifiesta preocupación por hechos de violencia en prisión de Estados Unidos, 26 de septiembre de 2012; Comunicado de Prensa No. 104/14, CIDH lamenta condiciones de detención en la cárcel de Isla Rikers, Estados Unidos a un año de la trágica muerte de un interno, 18 de septiembre de 2014.

³¹⁹ CIDH, Comunicado de Prensa Visita in loco, 16 de octubre de 2015.

³²⁰ ONU, Grupo de Trabajo sobre Afrodescendientes. Report on mission to the U.S., 18 de agosto de 2016, párr. 35.

³²¹ Solitary Watch, Prison Segregation and Racial Disparities, 2 de noviembre de 2013; ONU, Grupo de Trabajo sobre Afrodescendientes. Report on mission to the U.S., 18 de agosto de 2016, párr. 35.

³²² CIDH, Comunicado de Prensa No. 51/13, CIDH expresa preocupación uso excesivo del aislamiento solitario en Estados Unidos 18 de julio de 2013.

por violaciones a la libertad condicional y a la libertad vigilada a tasas mucho más altas que los blancos.³²³

c. Consecuencias del contacto con el sistema de justicia penal

144. La Comisión ha recibido información sobre las consecuencias a largo plazo del contacto con el sistema de justicia penal, en particular del efecto duradero de las condenas por delitos graves para el acceso a los derechos civiles y políticos, como votar, así como sobre el acceso a la vivienda, el empleo y beneficios públicos.³²⁴ Esta restricción en el acceso a los derechos como consecuencia de antecedentes penales anteriores ha sido definida como un tipo de ciudadanía de segunda clase.³²⁵
145. Con respecto a los derechos políticos, tanto en audiencias públicas como durante su visita in loco, la Comisión recibió información sobre el problema de la privación de derechos como consecuencia de delitos graves. Según la información recibida, a un estimado de 5.8 millones de personas en los Estados Unidos se les niega el derecho a votar debido a condenas por delitos graves; de estos, 2.2 millones son negros. Esto significa que aproximadamente el 7.7 por ciento de los afroamericanos en edad de votar tienen legalmente prohibido votar, en contraste con el 2.5 por ciento de la población general.³²⁶ Asimismo, durante su visita a Sanford y Miami, Florida, en 2015, la Comisión fue informada sobre problemas de encarcelamiento masivo y privación de derechos del voto debido a delitos graves que afectan a afroamericanos, lo cual limita el pleno ejercicio de los derechos democráticos y de ciudadanía de estas comunidades. En ese momento, la Comisión opinó que las "condenas en sí mismas son sospechosas debido al racismo estructural".³²⁷ Estos problemas deben ser analizados dentro del contexto más amplio de discriminación en el acceso al derecho al voto.³²⁸

³²³ New York Times, *Jay-Z: The Criminal Justice System Stalks Black People Like Meek Mill*, 17 de noviembre de 2017.

³²⁴ Véase además en general, Michelle Alexander, *The New Jim Crow: Mass Incarceration in the Age of Colorblindness* (2010), pp. 157-165.

³²⁵ CIDH, 154° Período de Sesiones, *Audiencia "Justicia Penal y Raza"*, 16 de marzo de 2015. Véase además Comunicado de Prensa No. 035/2015, *CIDH concluye el 154° Período de Sesiones*, 27 de marzo de 2015.

³²⁶ CIDH, 153° Período de Sesiones, *"Racismo en el Sistema de Justicia"* audiencia, 27 de octubre de 2014.

³²⁷ CIDH, *Comunicado de Prensa de Visita in loco*, 16 de octubre de 2015.

³²⁸ Véase por ejemplo., OHCHR, *Declaración sobre la Visita a EE. UU., por el Profesor Philip Alston, Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la pobreza extrema y los derechos humanos*, 15 de diciembre de 2017, párr. 18 ("También existe la inhabilitación encubierta, que incluye la manipulación dramática de distritos electorales para privilegiar a grupos particulares de electores, la imposición de requisitos artificiales e innecesarios de credencial de elector, la manipulación flagrante de las ubicaciones de mesas electorales, la

146. La Comisión recibió información adicional sobre la falta de claridad de las leyes estatales en lo que respecta a la privación de derechos por delitos graves y legislación federal propuesta para corregir esta situación y así restaurar los derechos de voto de las personas condenadas por delitos graves, incluido el proyecto de Ley de Restauración Democrática.³²⁹ Sobre este asunto, se observan buenas prácticas a nivel estatal; por ejemplo, en 2016 por medio de un Decreto Ejecutivo, Virginia restauró los derechos de voto a aproximadamente 206.000 ciudadanos, en su mayoría afroamericanos.³³⁰ En ese momento, la Comisión destacó que "en los casos en que la condena [...] es el fundamento para suspender el derecho de voto, el período de tal suspensión debe ser proporcional a la ofensa y la sentencia", y recomendó adoptar "medidas apropiadas en otros estados para [restaurar] los derechos de voto a los ciudadanos que han cumplido sus sentencias y a aquellos que se encuentran en libertad condicional", especialmente a la luz del efecto discriminatorio racial de esta práctica.³³¹ Dado el impacto desproporcionado de la privación de derechos por delitos graves en las comunidades afroamericanas, y la importancia fundamental del derecho al voto en un sistema democrático, la Comisión reitera la necesidad de implementar una reforma.³³²
147. Las condenas por delitos graves también pueden limitar el acceso de las personas al trabajo y otros derechos económicos, sociales y culturales a lo largo de sus vidas. En una audiencia pública, la Comisión recibió información del Estado sobre "una larga historia de denuncias" dirigidas a la Comisión de Igualdad de Oportunidades en el Empleo (EEOC, por sus siglas en inglés) sobre discriminación contra personas con antecedentes penales por condenas por delitos graves, y medidas adoptadas por la EEOC para investigar y proporcionar orientación normativa sobre esta cuestión.³³³ Información sobre este tema indica que la discriminación contra personas negras con antecedentes penales es ciertamente más severa que contra personas blancas con antecedentes penales. Por ejemplo,

reubicación de Centros de Servicios al Conductor (CESCO) para dificultar la obtención de credenciales de ciertos grupos, y el incremento de obstáculos para votar especialmente para aquellas personas sin recursos. El resultado neto es que la gente que vive en pobreza, las minorías, y otros grupos desfavorecidos sistemáticamente se les priva de sus derechos a votar.")

³²⁹ CIDH, 153° Período de Sesiones, "Racismo en el Sistema de Justicia" audiencia, 27 de octubre de 2014.

³³⁰ CIDH, Comunicado de Prensa No. 77/16, CIDH saluda la restitución de derechos de exconvictos en Estados Unidos, 14 de junio de 2016.

³³¹ *Id.*

³³² *Id.* Véase además Comité de Derechos Humanos. Concluding Observations 2014, 23 de abril de 2014, párr. 24; CERD, Observaciones Finales 2014, 25 de septiembre de 2014, párr. 11; Brennan Center for Justice, Judge Sotomayor in Good Company on Restoring Voting Rights, 2 de junio de 2009.

³³³ CIDH, 154° Período de Sesiones, Audiencia "Justicia Penal y Raza", 16 de marzo de 2015. Véase además Lawyers' Committee for Civil Rights Under Law, Best Practice Standards: The Proper Use of Criminal Records in Hiring, 21 de mayo de 2013.

una investigación determinó que los hombres blancos con antecedentes penales recibieron respuestas más positivas de los empleadores que los hombres negros sin antecedentes penales.³³⁴ Del mismo modo, existe una serie de leyes y políticas que tiende a excluir a personas con previas condenas por delitos graves relacionados con las drogas del acceso a la vivienda³³⁵ y las prestaciones sociales.³³⁶ Estas disposiciones tienen importantes consecuencias sobre la pobreza y el acceso a los derechos.

3. Cuestiones estructurales relacionadas con la discriminación racial

148. Como ha sido señalado a lo largo de este informe, la discriminación racial contra los afroamericanos en los Estados Unidos es de carácter estructural y, por tanto, afecta prácticamente todo aspecto de sus vidas. Si bien una consideración completa de las dimensiones de la discriminación estructural contra los afroamericanos en los EE.UU. excede el alcance de este informe, esta sección aborda varios temas que están estrechamente vinculados con los asuntos de control policial y el uso de la fuerza, así como el impacto del sistema de justicia penal en los afroamericanos.

a. Contexto Social: Estigma, discursos y crímenes motivados por odio

149. La Comisión se encuentra seriamente preocupada por informes recibidos que indican el aumento en cifras de crímenes motivados por odio en los EE.UU. y por acrecentamientos alarmantes de discurso de odio en los EE.UU. Este aumento ha sido particularmente evidente en 2016 y 2017. Recientemente la Oficina Federal de Investigaciones (FBI) informó que se trata de la cifra más alta en los últimos cinco años de crímenes de odio, con 6.121 en 2016, lo cual representa un aumento del cinco por ciento con

³³⁴ Council of State Governments Justice Center, Researchers Examine Effects of a Criminal Record on Prospects for Employment, 20 de agosto de 2014.

³³⁵ La problemática ha sido reconocida al punto que, en 2016 el Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano (HUD, por sus siglas en inglés) publicó una guía indicando que la negativa generalizada de alquilar viviendas a individuos con antecedentes penales constituyen discriminación de facto: "Debido a las desigualdades sistémicas del sistema de justicia penal estadounidense, las restricciones en el acceso a la vivienda como consecuencia de poseer antecedentes penales son más propensas a afectar de manera desproporcionada a afroamericanos e hispanos." NPR, Denying Housing Over Criminal Record May Be Discrimination, Feds Say, 4 de abril de 2016.

³³⁶ The Sentencing Project, State Advocacy Update: Efforts to Address Federal Drug Felony Ban on Public Benefits, 1 de mayo de 2017.

respecto a 2015, cuando se reportaron 5.818 delitos de este tipo.³³⁷ Es importante señalar, no obstante, que el 88 por ciento de las agencias policiales participantes no reportaron crímenes de odio en sus jurisdicciones, lo cual indica que los esfuerzos para la recopilación de datos continúan siendo un desafío. En comparación, la Oficina de Estadísticas Judiciales, un ente estatal que también forma parte del Departamento de Justicia, estima un promedio anual de 250.000 delitos motivados por odio, casi 40 veces más que la cifra reportada por el FBI.³³⁸ Según el informe del FBI, alrededor del 58 por ciento de los crímenes de odio reportados en 2016 fueron motivados por motivos de raza, etnia u origen nacional.³³⁹ La Comisión expresa su preocupación por la dificultad demostrada para procesar y, cuando corresponde, lograr condenas por crímenes de odio como consecuencia de una variedad de factores, incluyendo lagunas en las leyes estatales, la falta de recursos federales para procesar, así como la dificultad de probar la intención del perpetrador (dolo) de cometer un crimen de odio.³⁴⁰ La Comisión considera que el amplio contexto social de crecientes expresiones de odio e intolerancia contra los afroamericanos (así como contra otros grupos históricamente marginados, incluidos musulmanes, inmigrantes y judíos) no puede ser separado en su consideración de las otras situaciones de discriminación descritas en este informe, ya que de manera particular afectan las obligaciones del Estado con respecto a la no discriminación y la protección igualitaria de la ley.

150. En este contexto de impactantes manifestaciones de odio, destaca la masacre ocurrida en la Iglesia Metodista Episcopal *Emanuel African* (una iglesia históricamente negra) en Charleston, Carolina del Sur en abril de 2015, en la que un hombre blanco supremacista asesinó con un arma de fuego a nueve fieles negros durante la misa dominical.³⁴¹ Las creencias de supremacía blanca del autor del tiroteo están bien documentadas;³⁴² se determinó que se trató de un crimen de odio federal y el perpetrador fue sentenciado a la pena capital en el proceso federal y a nueve cadenas perpetuas en los procesos estatales.³⁴³ Esta tragedia también llevó a un

³³⁷ FBI, [2016 Hate Crime Statistics: Incidents and Offenses](#), noviembre de 2017.

³³⁸ Bureau of Justice Statistics, [Hate Crime Victimization, 2004-2015](#), 29 de junio de 2017; *see also* Southern Poverty Law Center, [FBI: Hate crimes reach 5-year high in 2016, jumped as Trump rolled toward presidency](#), 13 de noviembre de 2017; El País, [Aumentan en EE UU los delitos de odio contra musulmanes y latinos](#), 13 de noviembre de 2017.

³³⁹ FBI, [2016 Hate Crime Statistics: Incidents and Offenses](#), noviembre de 2017.

³⁴⁰ Véase por ejemplo, Vox, [Why it's so hard to prosecute a hate crime](#), última actualización 23 de mayo de 2017.

³⁴¹ BBC News, [Charleston church shooting: Nine die in South Carolina 'hate crime'](#), 18 de junio de 2015.

³⁴² Chicago Tribune, [FBI: Dylann Roof displaying racist symbols even during his trial](#), 6 de enero de 2017.

³⁴³ Washington Post, [Charleston church shooter: 'I would like to make it crystal clear, I do not regret what I did'](#), 4 de enero de 2017; CNN, [Dylann Roof jury: Death penalty for Charleston church shooter](#), 10 de enero de 2017.

resurgimiento del movimiento que aboga por eliminar la bandera confederada que se exhibe en edificios públicos en estados como Carolina del Sur.³⁴⁴

151. La Comisión también destaca los eventos ocurridos en Charlottesville, Virginia, entre el 11 y 12 de agosto de 2017, en el que cientos de personas pertenecientes a grupos nacionalistas blancos participaron de una manifestación denominada "Unite the Right" ("Unir a la Derecha").³⁴⁵ Estas personas pertenecían a varios grupos de supremacía blanca motivados por el odio, entre los que había neonazis y miembros del Ku Klux Klan, y expresaron su intolerancia y odio contra grupos de negros, judíos e inmigrantes. El 12 de agosto se produjeron violentos enfrentamientos durante la manifestación en Charlottesville. Un manifestante de "Unite the Right" arrojó su automóvil contra una multitud de manifestantes opositores, resultando en la muerte de la manifestante Heather Heyer. Al menos otros diecinueve manifestantes opositores resultaron heridos, incluido DeAndre Harris, un afro estadounidense que fue golpeado violentamente por supremacistas blancos mientras la policía observaba la escena.³⁴⁶ Los manifestantes opositores que estuvieron presentes en los enfrentamientos y los medios de comunicación cuestionaron el papel de la policía en la manifestación, afirmando que la policía se mantuvo al margen mientras los nacionalistas blancos golpeaban a la gente, que sólo algunos fueron arrestados y que casi ninguno ha sido condenado hasta la fecha.³⁴⁷ La Comisión nota que se han presentado cargos penales contra algunos de los participantes del enfrentamiento acusados de matar o herir, respectivamente, a Heather Heyer y DeAndre Harris, y reitera la necesidad de que se garantice una investigación completa, el procesamiento y, si corresponde, la aplicación de sanciones por estos eventos.³⁴⁸

2017; NBC News, [Dylann Roof: Charleston Church Shooter Gets Nine Life Sentences in State Case](#), 10 de abril de 2017.

³⁴⁴ NBC News, [Charleston Church Shooting Renews Confederate Flag Debate](#), 20 de junio de 2015.

³⁴⁵ CIDH, [Comunicado de Prensa Charlottesville](#), 18 de agosto de 2017.

³⁴⁶ New York Times, [Man Charged After White Nationalist Rally in Charlottesville Ends in Deadly Violence](#), 12 de agosto de 2017; Washington Post, [Black man attacked by white supremacists in Charlottesville faces felony charge](#), 11 de octubre de 2017; Washington Post, [Black man beaten in Charlottesville found not guilty of assaulting white supremacist](#), 16 de marzo de 2018.

³⁴⁷ New York Times, [As White Nationalist in Charlottesville Fired, Police 'Never Moved'](#), 25 de agosto de 2017; TIME, [White Supremacists Assaulted Dozens of Us in Charlottesville. Almost None Have Been Punished](#), 3 de noviembre de 2017; WRIC (ABC News), [Court Documents: 6 out of 8 arrested in Charlottesville protests from out of state](#), 14 de agosto de 2017; ThinkProgress, [Police in Charlottesville arrested almost as many drunk people as violent white supremacists](#), 18 de agosto de 2017; CNN, [Man beaten by white supremacists in Charlottesville is arrested](#), 13 de octubre de 2017.

³⁴⁸ CNN, [Charlottesville car attack suspect charged with five additional felonies](#), 18 de agosto de 2017; Baltimore Sun, [Baltimore man among 3 more charged in Charlottesville, Va., white supremacist rally](#), 27 de agosto de 2017.

152. La Comisión observa además que la manifestación "*Unite the Right*" se realizó para protestar contra el plan de la ciudad de eliminar un monumento del antiguo tribunal de justicia de la ciudad que pertenecía a la época de la Confederación.³⁴⁹ Ese monumento, al igual que muchos otros que existen en todo el país³⁵⁰, rinde homenaje a los líderes políticos defensores de la esclavitud, sin duda la violación de derechos humanos más grave jamás consumada en los EE.UU. Las actuales disputas respecto de estos monumentos resaltan que el Estado aún no ha cumplido con su obligación de promover la memoria, la verdad y la justicia respecto de graves violaciones de los derechos humanos cometidas contra afrodescendientes en los Estados Unidos. Los estándares interamericanos claramente establecen que los Estados deben reconocer graves violaciones de derechos humanos y crímenes de lesa humanidad, promover el derecho a la verdad y promover reparaciones adecuadas para las víctimas, incluyendo la garantía de no repetición de las violaciones.³⁵¹ Esto incluye la eliminación de los homenajes públicos a quienes fueron responsables de graves violaciones a los derechos humanos así como promover la memoria de las víctimas, que es también un tipo de reparación simbólica.

b. Leyes "*Stand Your Ground*" y violencia por parte de ciudadanos comunes

153. La Comisión se encuentra preocupada por las leyes denominadas "*Stand Your Ground*" (SYG, por sus siglas en inglés), aún vigentes en al menos 29 estados de los Estados Unidos, que permiten a los civiles utilizar la fuerza letal contra otros civiles aunque no sea estrictamente en defensa propia. Muchas leyes estatales aplican un estándar objetivo y razonable para el ejercicio de la legítima defensa, el cual en virtud del derecho internacional, debe acogerse a los principios de excepcionalidad, necesidad y proporcionalidad.³⁵² Sin embargo, los estados que adoptan estas leyes permiten que una persona "se mantenga firme" y enfrente fuerza con

³⁴⁹ New York Times, [The Statue at the Center of Charlottesville's Storm](#), 13 de agosto de 2017; véase además NPR, [Shrouds Pulled From Charlottesville Confederate Statues, Following Ruling](#), 28 de febrero de 2018.

³⁵⁰ CNN, [Here are the Confederate memorials that will be removed after Charlottesville](#), 22 de agosto de 2017; The Atlantic, [Take the Statues Down](#), 13 de agosto de 2017.

³⁵¹ Véase CIDH, [El derecho a la verdad en las Américas](#), OEA/Ser.L/V/II.152, Doc. 2 (2014) [de aquí en adelante "El derecho a la verdad"].

³⁵² Dream Defenders, Florida Legal Services Inc., National Association for the Advancement of Colored People (NAACP), [United States' Compliance with the International Covenant on Civil and Political Rights - Written Statement on Stand Your Ground Laws](#), 109ª Sesión del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, 13 al 31 de octubre de 2013.

fuerza, incluida la fuerza letal.³⁵³ Las leyes SYG generalmente establecen que, bajo ciertas circunstancias fuera del propio hogar,³⁵⁴ las personas pueden usar la fuerza para defenderse sin intentar antes retirarse de la zona de peligro. Así, estas leyes autorizan a las personas a auto defenderse utilizando una fuerza desproporcionada que, por consecuencia resulta injustificada, y proveen de defensa legal al delito de homicidio y a la responsabilidad civil por homicidios.

154. La Comisión ha recibido información que evidencia relación entre la introducción de las leyes SYG y el aumento de las tasas de homicidio en muchos estados.³⁵⁵ En este contexto, la Comisión de Derechos Civiles de EE.UU., creada por el Congreso, descubrió en un estudio que las leyes SYG benefician más a los blancos que a los negros, son innecesarias y causan que los hombres no blancos vivan con miedo.³⁵⁶ Los expertos indicaron que la aplicación sesgada por motivos de raza de las leyes SYG debería atribuirse al racismo y al prejuicio ya "generalizados" en el sistema de justicia penal.³⁵⁷
155. Durante una audiencia en 2014 la Comisión fue informada sobre la aplicación inconsistente y discriminatoria de las leyes SYG y recibió informes de primera mano sobre el impacto de estas leyes. Los solicitantes argumentaron que estas leyes afectan negativa y desproporcionadamente a los afroamericanos y otros grupos históricamente marginados al legitimar una actitud de "disparar primero" que se usa contra víctimas afroamericanas con base en sesgos y prejuicios contra ellos.³⁵⁸ En este sentido, Ron Davis, el padre de Jordan Davis, un adolescente afroamericano asesinado el 23 de noviembre de 2012 en Jacksonville, Florida,³⁵⁹ declaró en la audiencia:

³⁵³ ABA, [National Task Force on Stand Your Ground Laws: Final Report and Recommendations](#), septiembre de 2015, p. 1.

³⁵⁴ Las leyes estatales varían, pero muchos estados no exigen que una persona primero intente retroceder antes de usar fuerza letal frente a una amenaza de muerte o lesiones corporales graves en su propia casa. Esta disposición sigue una tradición de derecho común conocida como la "Doctrina del Castillo" (también conocida como ley del castillo o ley de defensa de la habitación).

³⁵⁵ NPR, ['Stand Your Ground' Linked To Increase In Homicides](#), 2 de enero de 2013 (Una investigación encontró de 500 a 700 más homicidios por año en los 23 estados que adoptaron las leyes SYG como resultado de la aplicación de estas leyes. Hay aproximadamente 14.000 homicidios por año en EE.UU.).

³⁵⁶ Transcripción del informe de la Comisión de Derechos Civiles de Estados Unidos, sobre legislación "Stand Your Ground", 17 de octubre de 2014, disponible en: http://www.usccr.gov/calendar/trnscrpt/CommissionBriefingTranscript_Part1_10-17-2014_Final.pdf; FOX News, [Experts tell U.S. commission 'stand your ground' law is discriminatory](#), 18 de octubre de 2014.

³⁵⁷ Orlando Sentinel, [Experts offer testimony in 'stand your ground' probe](#), 17 de octubre de 2014.

³⁵⁸ CIDH, 150° Período de Sesiones, [Audiencia Leyes "Stand Your Ground"](#), 27 de octubre de 2014.

³⁵⁹ El hombre que mató a Jordan Davis fue condenado por asesinato y tres intentos de asesinato y sentenciado a prisión perpetua sin posibilidad de libertad condicional más 90 años adicionales en octubre de 2014. The

Estas leyes toman en cuenta los miedos de otras personas y los prejuicios de otras personas a lo largo de la vida de tu hijo desarmado o de tu ser querido. Se trata de lo que ellos creen que tienes, no tienes que tener un arma siempre que yo crea que tienes un arma, entonces sí es razonable para el que dispara y eso es todo lo que tienen que probar [...] Todos tenemos ciertos prejuicios. [...] Tal vez no tienes amigos afroamericanos, amigos hispanos, por lo tanto puedes tener un prejuicio en tu mente, [cuando caminas por la calle y ves gente de color reunida en la esquina] tienes un poco de prejuicio que [te dice], tú sabes, "tal vez debería cruzar la calle". [...] Sin embargo, eso no te autoriza a que tus ciudadanos saquen armas y disparen contra personas y maten a personas con base en estos prejuicios, con base en estos miedos.³⁶⁰

156. Sabrina Fulton, madre de Trayvon Martin,³⁶¹ expresó en la audiencia:

Es muy difícil como padres identificarse con una ley que otorga tanta autoridad a una persona con una arma de fuego [...] Cuando un niño de 17 años se encuentra simplemente caminando dentro de una comunidad cercada desde la tienda, sin ninguna arma, sólo con una bebida y dulces, y está en peligro, eso me plantea un problema como madre y también debería representar un problema para otras madres y padres. Lo que esta ley nos dice es que no hay nada que podamos decirles a nuestros adolescentes hoy. ¿Cuántos de nuestros adolescentes caminan a casa desde la tienda, desde el parque, desde la escuela y ahora tienen que preocuparse de que alguien los perciba como delincuentes? [...] Así que me pongo firme y espero ser la voz de muchos de esos padres y madres preocupados que claman que esto tiene que parar, esta violencia armada tiene que detenerse, este método de 'disparar primero y hacer preguntas más tarde' tiene que parar [...] Tiene que haber una mejor manera.³⁶²

Guardian, [Michael Dunn sentenced to life without parole for killing of Florida teenager](#), 17 de octubre de 2014.

³⁶⁰ CIDH, 150° Período de Sesiones, [Audiencia Leyes "Stand Your Ground"](#), 27 de octubre de 2014.

³⁶¹ El hombre que mató a Trayvon Martin fue absuelto de asesinato en segundo grado según la ley SYG de Florida en 2013. Desde su absolución, ha provocado gran controversia pública por poner en subasta el arma que mató a Trayvon Martin, entre otras acciones. Washington Post, [George Zimmerman's many, many controversies since the Trayvon Martin case](#), 12 de mayo de 2016.

³⁶² CIDH, 150° Período de Sesiones, [Audiencia Leyes "Stand Your Ground"](#), 27 de octubre de 2014.

157. La Comisión recibió información preocupante relativa a la aparente aplicación diferenciada de las leyes SYG a hombres blancos y mujeres negras. En particular, se presentó para la atención de la CIDH el caso de Marissa Alexander. Alexander fue condenada por disparar un tiro de advertencia a su esposo en su casa, quien la había amenazado nueve días después de dar a luz a su hijo. Después de que el juez rechazara su invocación a las leyes SYG, fue primero sentenciada a 20 años de prisión aplicando una ley de Florida de condena obligatoria. La denegación a su defensa justificada en las leyes SYG en su caso fue denunciada ampliamente por la sociedad civil como discriminatoria, ya que "en procedimientos penales las mujeres negras son a menudo caracterizadas como agresivas, dominantes e incapaces de ser victimizadas".³⁶³ La condena inicial de Alexander fue finalmente revocada y liberada del sistema de supervisión en 2017.³⁶⁴
158. La Comisión recibió información adicional sobre la aplicación inconsistente y discriminatoria de las leyes SYG durante su visita de 2015 a Orlando y Sanford, Florida.³⁶⁵ A la luz de la información mencionada anteriormente, la Comisión hace un llamado a la revisión de las leyes "*Stand Your Ground*" y a la eliminación del sesgo racial en los procedimientos judiciales.³⁶⁶

c. Discriminación Interseccional: Mujeres, personas con discapacidad y personas LGBTI

159. La Comisión recuerda que la discriminación por motivos de raza es inseparable de la discriminación y se puede verse agravada sobre la base de otros aspectos de la identidad. En el contexto de violencia policial, la Comisión ha recibido información sustantiva que indica que factores como género, discapacidad (en particular enfermedad mental), situación de indigencia, edad e identidad LGBTI pueden tener un impacto diferencial en la interacción de una persona con el sistema de orden público y el sistema de justicia.
160. En lo que respecta al género, la Comisión toma nota de información que indica el impacto diferenciado de la discriminación hacia la mujer en tareas

³⁶³ *Id.*

³⁶⁴ New York Times, [Florida Woman Whose 'Stand Your Ground' Defense Was Rejected Is Released](#), 7 de febrero de 2017.

³⁶⁵ CIDH, [Comunicado de Prensa de Visita in loco](#), 16 de octubre de 2015.

³⁶⁶ Véase Com. Derechos Humanos. [Observaciones Finales 2014](#), 23 de abril de 2014, párr. 10(b); CERD, [Observaciones Finales 2014](#), 25 de septiembre de 2014, párr. 16.

de control policial y en el sistema de justicia. Además de ser víctimas de brutalidad policial y homicidios, también se ven afectadas de manera desproporcionada por la violencia sexual perpetrada por policías, y familiares de las víctimas de violencia policial sufren acoso y enfrentan barreras en la búsqueda de justicia.³⁶⁷ Durante su visita a Nueva Orleans, Luisiana en 2015, la Comisión también fue informada sobre serios problemas que existen en las investigaciones de la policía por agresiones sexuales, debido al hecho de que muchos policías no creen en el concepto de violaciones sexuales no violentas. En ese momento, la Comisión consideró que la situación evidencia la necesidad de una mejor capacitación en la debida recepción e investigación de las denuncias.³⁶⁸ La Comisión observa que, en su búsqueda de justicia para sus seres queridos, las mujeres afroamericanas también pueden verse afectadas de manera desproporcionada tras los homicidios cometidos por policías, y en vista del impacto económico que las muertes de familiares puede tener en sus hogares.

161. Información disponible indica que las enfermedades mentales desempeñan un papel desproporcionado en los casos de brutalidad policial y homicidios policiales.³⁶⁹ Por ejemplo, la base de datos de *Fatal Force* sobre asesinatos policiales mostró que en una cuarta parte de los homicidios denunciados en 2015, 2016 y 2017, las víctimas mostraron signos de o fueron diagnosticadas con una enfermedad mental.³⁷⁰ Dentro de este elevado número, fuentes periodísticas y la sociedad civil destacan que muchas de las personas asesinadas por la policía sufrían crisis de salud mental, lo que provocaba que familiares u otras personas llamaran a la policía en busca de ayuda. Por ejemplo, Lavall Hall fue asesinado por la policía de Miami Gardens la noche del 5 de febrero de 2015 después de que su madre llamara a la policía al encontrarlo afuera en medio del frío, casi desnudo y agitando una escoba. Hall era esquizofrénico y había estado internado en

³⁶⁷ African American Policy Forum & Center for Intersectionality and Social Policy Studies, [Say Her Name: Resisting Police Brutality against Black Women](#), Julio de 2015; véase además por ejemplo, Washington Post, [Disgraced ex-cop Daniel Holtzclaw sentenced to 263 years for on-duty rapes, sexual assaults](#), 22 de enero de 2016 (“Holtzclaw fue acusado de cometer delitos sexuales contra 13 mujeres afroamericanas mientras patrullaba un vecindario de bajos ingresos, un caso motivado por condición de raza que despertó la atención nacional”).

³⁶⁸ CIDH, [Comunicado de Prensa de Visita in loco](#), 16 de octubre de 2015.

³⁶⁹ Véase por ejemplo, [The Ruderman White Paper on Media Coverage of Law Enforcement Use of Force and Disability: a Media Study \(2013-2015\) and Overview](#), marzo de 2016; Treatment Advocacy Center, [Overlooked in the Undercounted: The Role of Mental Illness in Fatal Law Enforcement Encounters](#), diciembre de 2015.

³⁷⁰ Washington Post, [Fatal Force: 2017](#), última visita 8 de diciembre de 2017; [Fatal Force: 2016](#), última visita 8 de diciembre de 2017; [Fatal Force: 2015](#), última visita 8 de diciembre de 2017. Estos cálculos son conservadores, ya que sólo incluyen a aquellos identificados por la familia o policías como personas con enfermedades mentales.

un hospital psiquiátrico menos de una semana antes.³⁷¹ Grupos de la sociedad civil han expresado su preocupación respecto de que este tipo de asesinatos son en gran medida evitables y son el resultado de la falta de formación adecuada de la policía y de los servicios de atención de salud mental para responder de manera apropiada y sin violencia a crisis de salud mental.³⁷² Durante una audiencia en diciembre de 2017, la Comisión recibió información sobre el asesinato a manos de un policía de Dontre Hamilton, un hombre negro de 23 años con antecedentes de enfermedad mental, en Milwaukee, Wisconsin, en 2014.³⁷³

162. La Comisión también ha recibido información respecto de la manera en que las personas en situación de calle sufren de manera desproporcionada la violencia policial. Durante una audiencia de octubre de 2015 sobre el racismo en el sistema judicial de los EE.UU., Mark Fancher de la ACLU de Michigan llamó la atención sobre el caso de Milton Hall, un hombre mentalmente enfermo en situación de calle asesinado por la policía en Milwaukee, Michigan:

Hace poco más de dos años, Milton Hall, un hombre sin hogar de 49 años que padecía una enfermedad mental comenzó a discutir con un empleado de una tienda. Se fue del edificio, y mientras estaba parado en el estacionamiento, fue rodeado por ocho agentes de policía. [...] Los oficiales le dispararon 46 balas al Sr. Hall, y continuaron disparando su cuerpo incluso después de que cayera al piso. En vista de semejante evidencia, ni los fiscales locales ni el [Departamento de Justicia] intentaron procesar a los policías involucrados. El Departamento de Justicia afirmó que "no había pruebas suficientes de mala conducta para dar lugar a un procesamiento penal federal". [...] En este caso, los disparos tipo fusilamiento no solo fueron imprudentes, sino claramente injustificados y toscamente violatorios de los derechos humanos básicos de Hall. [...] Las comunidades que continúan siendo víctimas de estos actos de violencia policial necesitan respuestas a la interrogante de por qué el gobierno federal no está haciendo responsables a los policías de los tiroteos policiales fatales.³⁷⁴

³⁷¹ Miami Herald, Family: Video shows Miami Gardens police didn't need to shoot mentally ill man, 8 de abril de 2015.

³⁷² Véase por ejemplo, NPR, Of All U.S. Police Shootings, One-Quarter Reportedly Involve The Mentally Ill, 4 de julio de 2015; véase *supra* nota 103.

³⁷³ CIDH, 166° Período de Sesiones, Audiencia "Impunidad de Asesinatos Policiales", 7 de diciembre de 2017.

³⁷⁴ CIDH, 153° Período de Sesiones, "Racismo en el Sistema de Justicia" audiencia, 27 de octubre de 2014,

163. La Comisión observa que los homicidios policiales tienden a afectar de manera desproporcionada a los jóvenes afroamericanos, incluidos los adolescentes, que son presentados con frecuencia por policías y medios de comunicación como "adultos" como una forma de justificar el uso de la fuerza letal contra ellos. Por ejemplo, la policía de Cleveland mató a Tamir Rice, de 12 años, mientras respondía a una llamada al 911 que informaba que alguien en el parque tenía un arma, aunque la persona que llamaba expresaba que podrían ser "menores" y que el arma podría ser "falsa".³⁷⁵ Del mismo modo, el policía que disparó a Michael Brown más tarde defendió sus acciones argumentado que percibió a Brown, de 18 años, "como un demonio" y que, en comparación con Brown, "se sentía como si tuviera cinco años aferrándose a Hulk Hogan."³⁷⁶ Similarmente, durante su visita a Nueva Orleans, la Comisión recibió informes sobre varios casos de uso excesivo de la fuerza policial contra niños negros, e información sobre su tratamiento como adultos en el sistema de justicia.³⁷⁷ Previamente la Comisión ha resaltado como una tendencia preocupante "la estigmatización y el trato discriminatorio aplicado por los agentes del Estado a ciertos grupos sociales a los que se responsabiliza por la falta de seguridad, incluidos adolescentes varones, personas pertenecientes a grupos tradicionalmente excluidos y grupos pobres y afrodescendientes".³⁷⁸
164. La Comisión también recibió información sobre violencia policial contra personas transgénero. Según una encuesta nacional de 2011, el 60% de todas las personas negras transgénero que interactuaron con la policía informaron haber sufrido acoso o agresión física o sexual, en comparación con el 24% de las personas blancas transgénero.³⁷⁹ Otra investigación mostró que más de una quinta parte (22%) de las personas transgénero que habían interactuado con la policía reportaron acoso policial y el 6% de las personas transgénero informaron que habían sufrido ataques motivados por prejuicios por parte de la policía. Estas cifras fueron mucho más altas para las personas negras transgénero, que reportaron tasas

³⁷⁵ NBC News, [Tamir Rice Shooting: Newly Released Interview Reveals Cop's Shifting Story](#), 26 de abril de 2017.

³⁷⁶ Washington Post, [Darren Wilson explains why he killed Michael Brown](#), 25 de noviembre de 2014.

³⁷⁷ CIDH, [Comunicado de Prensa de Visita in loco](#), 16 de octubre de 2015. Véase además, Comunicado de Prensa No. 134/14, [CIDH visita Colorado, Estados Unidos](#), 14 de noviembre de 2014; Comunicado de Prensa No. 44/14, [CIDH realizó visita a Nueva York, Estados Unidos](#), 24 de abril de 2014.

³⁷⁸ CIDH, [Violencia, Niñez y Crimen Organizado](#), OAS/ Ser.L/V/II.Doc.40/15 (2015), párr. 81.

³⁷⁹ National Center for Transgender Equality & National Gay and Lesbian Task Force, [Injustice at Every Turn: A Report of the National Transgender Discrimination Survey](#) (2011), 5.

significativamente más altas de hostigamiento sesgado y ataque (38% y 15%), respectivamente.³⁸⁰

165. Dado el impacto desproporcionado de la violencia policial en personas con enfermedades mentales y discapacidades, jóvenes, personas LGBTI y mujeres, la Comisión llama a que se realicen investigaciones y estudios adicionales con el objetivo de evaluar el alcance, la naturaleza y los efectos diferenciados de la violencia policial contra estos grupos y formular políticas públicas efectivas para prevenir la violencia y mitigar sus efectos.

d. Pobreza y acceso a la salud, la educación, la vivienda, el trabajo y otros derechos

166. La discriminación racial extendida en toda la actuación policial y en el sistema de justicia penal se da en un contexto de discriminación estructural que afecta prácticamente todos los aspectos de la vida.³⁸¹ Como ha señalado anteriormente la Comisión, la discriminación histórica y la situación estructural de la pobreza en la que viven muchos afroamericanos son esenciales para muchos de los problemas abordados en este informe, incluida la sobrerrepresentación en las detenciones y en el sistema penitenciario y el acceso desigual a la justicia.³⁸² La Comisión ha considerado que la persistente situación de pobreza de muchas comunidades negras exacerba los abusos y maltratos desproporcionados de que son objeto por parte del sistema de justicia penal y la policía, lo que a su vez frustra los esfuerzos para superar esa pobreza.³⁸³ Por lo tanto, aunque los afroamericanos en general se ven desproporcionadamente afectados por la violencia policial y la discriminación en el sistema de justicia,³⁸⁴ son las comunidades afroamericanas pobres las más afectadas.

167. Información recibida indica que, si bien los afroamericanos conforman el 13 por ciento de la población de los EE.UU., representan el 23 por ciento de los pobres y el 39 por ciento de personas en situación de calle.³⁸⁵ La evidencia indica que las comunidades negras pobres (y otras comunidades

³⁸⁰ National Center for Trans Equality, *Blueprint for Equality: A Transgender Federal Agenda* (2015), p. 28.

³⁸¹ Véase también *supra* párr. 48.

³⁸² CIDH, *Comunicado de Prensa de Visita in loco*, 16 de octubre de 2015.

³⁸³ *Id.*

³⁸⁴ Por ejemplo, la amplia repercusión del arresto de Henry Louis Gates, Jr., un profesor de Harvard, en su casa de Cambridge, Massachusetts en 2009, demostró que los perfiles raciales cometidos por policías atraviesan las clases sociales. Véase Washington Post, *Arrest of Harvard's Henry Louis Gates Jr. was avoidable, report says*, 30 de junio de 2010.

³⁸⁵ The Guardian, *A journey through a land of extreme poverty: welcome to America*, 15 de diciembre de 2017.

históricamente marginadas) son de manera desproporcionada objeto de prácticas policiales excesivas, tanto las denominadas de "Ventana Rota" como de control policial con fines de lucro. Esta realidad los hace más propensos a convertirse tanto en víctimas de brutalidad policial como a ser detenidos. Una vez detenidos, es menos probable que puedan pagar la fianza y, por lo tanto, es más probable que sus vidas familiares y laborales se vean interrumpidas por la prisión preventiva y sean más propensos a volver a delinquir antes de concurrir ante un tribunal. Debido a que es menos probable que puedan costear un abogado, es muy factible que estén representados por defensores públicos, quienes brindan un nivel más bajo de asistencia debido a sus recursos limitados. Es estadísticamente más probable que acepten acuerdos para declararse culpables para poder dejar la prisión preventiva y tienen más probabilidad de cumplir condenas de prisión más largas.³⁸⁶ En consecuencia, el encarcelamiento masivo puede describirse como un "fenómeno racial, espacial y socioeconómico que afecta de manera desproporcionada a los residentes afroamericanos e hispanos de clase baja de espacios urbanos deteriorados".³⁸⁷

168. La Comisión señala que estas cuestiones pueden agravarse en contextos de consumo y dependencia de drogas. Anteriormente ha indicado que para evitar la criminalización de la adicción y evitar la reincidencia, "los Estados deberían tener una red de apoyo social y comunitaria que incluya educación, empleo, vivienda y programas de salud [...] estos modelos deberían contar con la asistencia de varias instituciones y un equipo multidisciplinario con una visión integral de la salud psicosocial de los beneficiarios."³⁸⁸ La Comisión observa con preocupación que el marco legal actual de los Estados Unidos no sólo criminaliza ampliamente la posesión de drogas sino que también, a través de una serie de leyes y prácticas, tiende a excluir a las personas que han sido previamente condenadas de delitos del acceso a la vivienda y la ayuda pública y no previene de manera efectiva la discriminación laboral contra ellas,³⁸⁹ haciendo en muchos casos difícil, cuando no imposible, el seguimiento a esta recomendación. La Comisión llama al Estado a reformar estas leyes y políticas de manera que permita abordar los problemas de la adicción a las drogas desde un enfoque de salud pública y garantizar el acceso y el goce efectivo de los

³⁸⁶ Véase *infra*, Uso excesivo de la fuerza, Desigualdades raciales en arrestos y Desigualdades raciales en acceso a la defensa legal, alegatos, sentencias, encarcelamiento y re encarcelamiento.

³⁸⁷ The Lawyers' Committee for Civil Rights under Law, *Statement before the Inter-American Commission on Human Rights, Criminal Justice and Race in the United States*, 16 de marzo de 2015, página 2; véase también *en general*, Michelle Alexander, *The New Jim Crow: Mass Incarceration in the Age of Colorblindness* (New York: The New Press, 2010).

³⁸⁸ CIDH, *Medidas para Reducir la Prisión Preventiva*, OEA/Ser.L/V/II.163, Doc. 105 (2017), párr. 155.

³⁸⁹ Véase *supra*, párr. 146.

derechos económicos, sociales, culturales y ambientales a todas las personas sujetas a su jurisdicción sin discriminación.

D. Información sobre iniciativas federales

169. En los últimos años, la CIDH ha recibido información del Estado y otras fuentes sobre prácticas policiales e iniciativas de reforma. Si bien la información sobre las acciones del Estado está contenida en el informe,³⁹⁰ la Comisión considera útil considerar aquí las acciones e iniciativas federales que encuentra más relevantes para el problema de la violencia policial, incluyendo principalmente el Grupo de Trabajo del Presidente Obama sobre Control Policial del Siglo XXI (finalizado en 2015) e investigaciones de los departamentos policiales locales por parte de la División de Derechos Civiles del Departamento de Justicia.

1. Acciones e iniciativas del Departamento de Justicia

170. La Comisión ha recibido información sobre las investigaciones realizadas por el Departamento de Justicia sobre posibles violaciones a la ley federal por parte de departamentos policiales. La División de Derechos Civiles del Departamento de Justicia tiene competencia para llevar a cabo tanto investigaciones penales contra agentes del orden público por posibles infracciones a la ley, como investigaciones civiles de "patrones o prácticas" de agencias de aplicación de la ley estatales y locales. Estas investigaciones pueden ser iniciadas cuando hay evidencia de la existencia de un patrón o práctica ejercida por la agencia de control que viola sistémicamente los derechos protegidos a nivel federal. La División investiga a las agencias de control de todo el país por cuestiones que incluyen el uso excesivo de la fuerza; detenciones ilegales, pesquisas o arrestos; y la actuación policial discriminatoria en razón de raza, etnia, origen nacional, género y orientación sexual. Desde 2009, el Departamento de Justicia ha abierto 25 investigaciones en torno a las agencias de control y ha hecho cumplir 14 decretos federales de consentimiento.³⁹¹

171. El Departamento de Justicia también brinda orientación a las agencias de control sobre legislación federal. La Comisión destaca la reciente

³⁹⁰ Acerca de acciones tomadas por gobierno federal, véase *supra*, por ejemplo, párrs. 21, 82, 84, 88, 98, 116, 127, 146, 148.

³⁹¹ U.S. DOJ, [Justice Department Releases Report on Civil Rights Division's Pattern and Practice Police Reform Work](#), 4 de enero de 2017.

publicación actualizada de la “Guía para los organismos de seguridad federal sobre el uso de la raza, etnia, género, origen nacional, religión, orientación sexual e identidad de género.”³⁹²

2. Grupo de Trabajo del Presidente Obama sobre Control Policial en el Siglo XXI

172. La Comisión ha recibido información sobre los resultados del Grupo de Trabajo del Presidente Obama sobre Control Policial en el Siglo XXI³⁹³ que concluyó en 2015. El Grupo de Trabajo formuló una serie de recomendaciones a los organismos de seguridad de los EE. UU. dirigidas a promover la confianza de la comunidad en la policía e incrementar legitimidad. La Comisión observa que el Grupo de Trabajo reconoce la necesidad de que los organismos de seguridad "tomen conciencia del papel de la policía en actos de injusticia y discriminación del pasado y del presente y cómo éstos son un obstáculo para promover la confianza de la comunidad"³⁹⁴ y solicita a las agencias de control que "adopten y hagan cumplir las prácticas que prohíben la creación de perfiles y la discriminación por motivos de raza, etnia, origen nacional, religión, edad, género, identidad/expresión de género, orientación sexual, estatus migratorio, discapacidad, estado actual en materia de vivienda, ocupación o fluidez del idioma." ³⁹⁵
173. La Comisión ha recibido información que indica que en cumplimiento de las recomendaciones del Grupo de Trabajo y otras iniciativas de reforma, se han aprobado en los últimos años varias leyes estatales nuevas con el objetivo de abordar las cuestiones relativas al uso excesivo de la fuerza, incluida la creación de grupos de trabajo legislativos sobre el uso de la fuerza letal (estado de Washington), ³⁹⁶ capacitación legal y práctica a nivel estatal (Utah) ³⁹⁷ y prohibición de estrangulamientos y otras formas de violencia potencialmente letales (Colorado y Connecticut), entre otros.³⁹⁸ La Comisión observa que ninguna de estas leyes coloca a los estados de

³⁹² U.S. DOJ, Guidance For Federal Law Enforcement Agencies Regarding the Use of Race, Ethnicity, Gender, National Origin, Religion, Sexual Orientation, or Gender Identity, diciembre de 2014.

³⁹³ Office of Community Oriented Policing Services (COPS), Final Report of the President’s Task Force on 21st Century Policing, mayo de 2015.

³⁹⁴ *Id.* En recomendación 1.2.

³⁹⁵ *Id.* en p. 28.

³⁹⁶ Estado de Washington, HOUSE BILL 2908, 10 de marzo de 2016.

³⁹⁷ Estado de Utah, HOUSE BILL 355, 30 de marzo de 2016.

³⁹⁸ Estado de Colorado, HOUSE BILL 16-1264, 10 de junio de 2016; Estado de Connecticut, HOUSE BILL 7103, junio de 2015; Estado de Illinois, SENATE BILL 1304, 12 de agosto de 2015.

manera efectiva en armonía con las normas internacionales; no obstante, la Comisión considera que representan un avance en la dirección correcta.

3. Policía comunitaria y otras iniciativas

174. Durante audiencias públicas en 2014 el Estado también informó a la Comisión sobre diversas iniciativas adoptadas para promover la diversidad en el reclutamiento y la contratación de policías, con base en la creencia de que una fuerza policial más diversa aumentará la legitimidad policial y disminuirá el sesgo en el control policial.³⁹⁹ Esto, en línea con las conclusiones del Grupo de Trabajo del Presidente Obama respecto de que "las personas son más propensas a obedecer la ley cuando creen que aquellos que la hacen cumplir poseen la autoridad legítima de decirles qué deben hacer [...] La sociedad otorga legitimidad sólo a aquellos a los que cree están actuando de forma procedimentalmente justa".⁴⁰⁰
175. La Comisión también ha recibido información sobre las iniciativas de la Oficina de Servicios Policiales Orientados a la Comunidad, entre otras, para promover la policía comunitaria y otras reformas policiales.⁴⁰¹ La Comisión además recibió información de que en septiembre de 2017, el Fiscal General Jeff Sessions anunció cambios significativos a su Iniciativa de Reforma Colaborativa para el Programa de Asistencia Técnica, haciendo referencia a la "relación adversa entre el Departamento de Justicia y las agencias policiales participantes" generada a partir de las investigaciones del Departamento de Justicia y demandas civiles.⁴⁰² Este programa previamente había proporcionado recursos a las agencias de control para abordar cuestiones de uso excesivo de la fuerza, vigilancia policial sesgada y malas relaciones entre la policía y la comunidad; tras los cambios anunciados, el programa ahora se enfocará en "buenas prácticas, reducción del delito y necesidades de campo según lo soliciten específicamente las agencias de control".⁴⁰³

399 154° Período de Sesiones, Audiencia "Justicia Penal y Raza", 16 de marzo de 2015; véase además, COPS, Final Report of the President's Task Force on 21st Century Policing, mayo de 2015.

400 COPS, Final Report of the President's Task Force on 21st Century Policing, mayo de 2015, p. 9.

401 Véase por ejemplo., CIDH, 153° Período de Sesiones, "Racismo en el Sistema de Justicia" Audiencia, 27 de octubre de 2014.

402 DOJ, Department of Justice Announces Changes to the Collaborative Reform Initiative, 15 de septiembre de 2017; St. Louis Post-Dispatch, DOJ shifts from 'collaborative reform' doctrine toward Trump's law-and-order mandate, 15 de septiembre de 2017.

403 DOJ, Department of Justice Announces Changes to the Collaborative Reform Initiative, 15 de septiembre de 2017.

E. Consideraciones de la Comisión

176. Si bien las iniciativas estatales en los últimos años, incluido el trabajo del Grupo de Trabajo del Presidente Obama sobre Control Policial del Siglo XXI y las investigaciones de los departamentos policiales de la División de Derechos Civiles del Departamento de Justicia, entre otros, han mostrado voluntad política positiva para abordar los problemas descritos en este informe, la Comisión observa con preocupación las recientes prácticas adoptadas en el área del control policial, las cuales a su entender podrían poner en peligro el pleno goce de los derechos humanos de los afroamericanos y otros grupos históricamente marginados en los Estados Unidos.
177. En primer lugar, a la Comisión le preocupa la posición adoptada por el Poder Ejecutivo de reducir la supervisión federal de la policía. El 20 de enero de 2017, día en que el Presidente Trump asumió el cargo, la Casa Blanca emitió una declaración considerando que "la peligrosa atmósfera en contra de la policía en Estados Unidos es nociva" y anunció la promesa de "darle un fin".⁴⁰⁴ En abril, el Fiscal General Jeff Sessions anunció una política para "retirar" demandas e investigaciones de derechos civiles contra la policía, a pesar de la evidencia de prejuicios sistemáticos,⁴⁰⁵ llamando al "control policial proactivo" y el fin de "intromisiones federales dañinas en el trabajo diario de la policía local".⁴⁰⁶
178. Información recibida por la Comisión durante su 166^o período de sesiones de diciembre de 2017 indica que el Departamento de Justicia podría estar efectivamente "retrocediendo" en la aplicación de las leyes que está obligado a hacer cumplir.⁴⁰⁷ La Comisión recibió información de que el Departamento ha estado revisando sus procedimientos de abordaje de casos de mal comportamiento policial para permitir acuerdos de revisión del más alto nivel entre la División de Derechos Civiles del Departamento de Justicia y los departamentos policiales por parte de representantes del

⁴⁰⁴ The White House, *Standing Up For Our Law Enforcement Community*, 20 de enero de 2017.

⁴⁰⁵ Vox, *What Jeff Sessions has done so far is toward one goal: unleashing the police*, 4 de mayo de 2017; NPR, *Justice Department To Review All Civil Rights Agreements On Police Conduct*, 3 de abril de 2017; New York Times, *Police Chiefs Say Trump's Law Enforcement Priorities Are Out of Step*, 12 de febrero de 2017; New York Times, *Police Criticize Trump for Urging Officers Not to Be 'Too Nice' With Suspects*, 29 de Julio de 2017; Slate, *Trump and Sessions Support Local Cops, Except When Local Cops Support Federal Intervention*, 6 de abril de 2017.

⁴⁰⁶ USA Today (Fiscal General Jeff Sessions), *Avoid harmful federal intrusion*, 17 de abril de 2017.

⁴⁰⁷ 166^o Período de Sesiones, *Audiencia "Impunidad de Asesinatos Policiales"*, 7 de diciembre de 2017. Véase por ejemplo, New York Times, *How Trump's Hands-Off Approach to Policing is Frustrating Some Chiefs*, 21 de noviembre de 2017.

Procurador General,⁴⁰⁸ lo cual ha provocado preocupación de grupos de la sociedad civil que ven que la actual administración está tratando de modificar o deshacer decretos de consentimiento existentes previamente negociados con los municipios para abordar violaciones constitucionales ya encontradas por el Departamento de Justicia.⁴⁰⁹ Tras el anuncio de este cambio de política, el Departamento intentó posponer la implementación de un decreto de consentimiento en Baltimore, a pesar del apoyo propio de la ciudad para la medida,⁴¹⁰ y aceptó la decisión de Chicago de abandonar el proceso de decreto de consentimiento,⁴¹¹ a pesar de la evidencia reunida por el Departamento acerca de que esos departamentos de policía habían actuado bajo un patrón de discriminación que perjudicaba la seguridad y los derechos civiles de sus residentes.⁴¹² En general, la Comisión ha recibido informes que revierten gran preocupación de que el Departamento de Justicia podría estar desmantelando estructuras fundamentales y abandonando herramientas que ha utilizado durante décadas para proteger a las personas de la brutalidad y la discriminación policial.⁴¹³

179. En segundo lugar, a Comisión considera negativa la decisión del Presidente de revocar, mediante un Decreto Ejecutivo, la medida previa que prohibía la venta de equipo militar excedente a los departamentos policiales locales, dado que consideraba esto como negativo y planteaba un riesgo para los derechos básicos.⁴¹⁴
180. Como se señaló anteriormente, el Departamento de Justicia publicó una nueva guía sobre perfilamiento racial en 2014,⁴¹⁵ una medida que los

⁴⁰⁸ Office of the Attorney General, Memorandum for Heads of Department Components and United States Attorneys, 31 de marzo de 2017; The Guardian, Jeff Sessions orders review of police reforms prompted by high-profile shootings, 3 de abril de 2017.

⁴⁰⁹ Véase Información recibida de American Civil Liberties Union durante 166° Período de Sesiones, Audiencia Temática: Informes de Impunidad en Ejecuciones Extrajudiciales en Estados Unidos, 7 de diciembre de 2017, p. 2-3.

⁴¹⁰ U.S. News & World Report, Sessions slams Baltimore consent decree, 7 de abril de 2017.

⁴¹¹ Chicago Tribune, Emanuel backs off from commitment to court oversight of Chicago police reform, 2 de junio de 2017.

⁴¹² DOJ, Investigation of the Chicago Police Department, 13 de enero de 2017; DOJ, Investigation of the Baltimore City Police Department, 10 de agosto de 2016.

⁴¹³ Véase Información recibida de American Civil Liberties Union durante 166° Período de Sesiones, Audiencia Temática: Informes de Impunidad en Ejecuciones Extrajudiciales en Estados Unidos, 7 de diciembre de 2017, p. 2-3.

⁴¹⁴ Véase *supra* párr. 77. White House, Office of the Press Secretary, Presidential Executive Order on Restoring State, Tribal, and Local Law Enforcement's Access to Life-Saving Equipment and Resources, 28 de agosto de 2017; New York Times, Trump Reverses Restrictions on Military Hardware for Police, 28 de agosto de 2017.

⁴¹⁵ Véase *arriba* párr. 161; U.S. DOJ, Guidance for Federal Law Enforcement Agencies Regarding the Use of Race, Ethnicity, Gender, National Origin, Religion, Sexual Orientation, or Gender Identity, diciembre de 2014; Washington Post, Justice Dept. announces new rules to curb racial profiling by federal law enforcement, 8 de diciembre de 2014.

grupos de derechos humanos habían pedido durante mucho tiempo que incluía corregir el borrador poco detallado de la guía de 2003, para proporcionar orientación y mejorar la supervisión de los departamentos policiales locales.⁴¹⁶ Entre otras cosas, esta nueva guía amplió la protección de los perfiles raciales sobre la base de la religión y el origen nacional, como había solicitado el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, entre otros.⁴¹⁷ Sin embargo, la Comisión observa que esta nueva guía recibió importantes críticas por parte de grupos de la sociedad civil por proporcionar salvaguardas considerables para permitir la discriminación racial por parte de la Administración de Seguridad del Transporte (TSA, por sus siglas en inglés) y Aduanas y Protección Fronteriza (CBP, por sus siglas en inglés), contradiciendo los objetivos declarados de la nueva guía.⁴¹⁸

⁴¹⁶ CIDH, 153° Período de Sesiones, “Racismo en el Sistema de Justicia”, Audiencia, 27 de octubre de 2014; CERD, Observaciones Finales 2014, 25 de septiembre de 2014, párr. 8.

⁴¹⁷ Comité de Derechos Humanos. Observaciones Finales 2014, 23 de abril de 2014, párr. 7.

⁴¹⁸ Washington Post, Justice Dept. announces new rules to curb racial profiling by federal law enforcement, 8 de diciembre de 2014.