

De las «ventanas rotas» al *Zero tolerance*. Bases para una política de seguridad ciudadana

RICHARD WARD

Decano y director del Centro de Justicia Penal.
Sam Houston State University. Houston, Texas

65

1. INTRODUCCIÓN

La evolución de la ciencia policial y de la justicia penal en los Estados Unidos ha implicado numerosos cambios en la política pública dirigida al control del delito. Estas iniciativas fueron dictadas, en cierta medida, por los adelantos tecnológicos y por una serie de estrategias que forzaron el paso de las patrullas de prevención a pie y las medidas de investigación tradicionales en unos modelos más globales basados en el uso de nuevas formas de patrulla y de investigación con el apoyo de una mejor comunicación, informática, ciencia forense e investigación. A pesar de estos cambios, no obstante, la delincuencia aumentó espectacularmente en los Estados Unidos durante la década de los sesenta, setenta y ochenta.

Los diversos cambios significativos durante la década de los noventa, basados principalmente en la investigación que cuestionaba los métodos más tradicionales, propiciaron el desarrollo de políticas basadas en la tolerancia cero (una política de control del cumplimiento de la ley muy estricta) y la implantación de un concepto conocido como *política basada en la comunidad*, que incluía un concepto que a menudo recibía el nombre de método «de arreglar las ventanas rotas» (que enfatizaba la necesidad de centrarse en los delitos menores con tal de prevenir los delitos graves). Esta ponencia trata sobre las implicaciones de la política de estos métodos.

En primer lugar, querría agradecer a los miembros de la Escuela de Policía de Cataluña que me hayan invitado a compartir con ustedes algunos de los adelantos sociales y científicos de la política de control del delito en los Estados Unidos.

El tema de esta conferencia es especialmente importante. Con la selección del tema «Nuevas políticas sobre seguridad pública», nos han proporcionado la oportunidad de revisar las medidas adoptadas por diversos países para solucionar las cuestiones de seguridad pública y control del cumplimiento de la ley justo en el

umbral de un nuevo siglo. Hoy me centraré en los adelantos en el control del cumplimiento de la ley norteamericana y en cuestiones importantes para la planificación y la formación en el futuro.

A principios de este siglo, en los Estados Unidos, el mantenimiento del orden era una ocupación caracterizada en gran parte por el amiguismo político y la corrupción. La policía tenía una mala formación, estaba mal pagada y era muy poco eficaz. La delincuencia tenía una presencia importante en las ciudades más grandes. Durante la década de los veinte, en el período de la gran depresión y la época de la prohibición (cuando el consumo de alcohol estaba prohibido), se produjo un aumento significativo de la actividad criminal organizada, lo que también generó guerras entre bandas y el apogeo de algunos criminales de triste fama, como Al Capone y Lucky Luciano. El período denominado «Muerte SA» («Murder Incorporated») coincidió con unos agentes de policía local muy mal preparados y poco dispuestos a solucionar lo que se estaba convirtiendo en un problema importante en todo el país. En la mayoría de los casos, los departamentos de seguridad del Estado tampoco eran nada eficaces.

Durante la década de los treinta y antes de la Segunda Guerra Mundial, el Federal Bureau of Investigation (FBI), bajo la dirección de J. Edgar Hoover, se convirtió en lo que algunos consideran la primera organización de policía profesional de los Estados Unidos. Al mismo tiempo, se empezaron a hacer esfuerzos de reforma en los dos departamentos de policía más grandes del país, el de Nueva York y el de Los Angeles. A pesar de esto, la corrupción seguía siendo un problema significativo en la mayoría de las grandes ciudades y el país empezaba a sufrir la influencia de las drogas peligrosas. El crimen organizado había asumido el control de gran parte de las actividades de explotación del vicio, incluyendo la prostitución, las apuestas y la usura. Durante este período, denominado «época de los desastres» (*spoils era*), la corrupción era endémica en los gobiernos locales de muchas grandes ciudades.

Después de la Segunda Guerra Mundial, el control del cumplimiento de la ley entró en un nuevo período, que ha sido descrito como una era de reformas y de inicio de la profesionalización. Este hecho se vio influido en gran parte por el retorno de una gran cantidad de veteranos de guerra, que habían visitado otros lugares y culturas. En cierta medida, tomó fuerza el movimiento hacia una orientación casi militar. El desarrollo del énfasis en la gestión policial empezó con los escritos de diversos profesionales y académicos policiales. Los sociólogos también empezaron a estudiar los esfuerzos de control social y el efecto de la delincuencia en la sociedad, y empezó a aparecer documentación relativa a este ámbito. Los jefes de policía empezaron a enfatizar la formación y se aplicaron estándares uniformes en las academias de policía y en los centros de formación.

El siguiente cambio significativo en el mantenimiento del orden fue, básicamente, el resultado de las actividades policiales en relación con el movimiento a favor de los derechos civiles y el tratamiento que se dio a los disidentes contrarios a la participación norteamericana en la guerra del Vietnam. En 1967 la Comisión del Presidente para el Control del Cumplimiento de la Ley y la Administración de Justicia, en su informe «El reto del crimen en una sociedad libre» (*The Challenge of*

Crime in a Free Society), hizo varias recomendaciones que colocaban al gobierno federal claramente en la línea central del cambio del sistema de justicia penal en los Estados Unidos. A consecuencia de esto se creó la Office of Law Enforcement Assistance (OLEA), que proporcionaba fondos para que la policía recibiera enseñanza superior. Años más tarde, este organismo recibió el nombre de Law Enforcement Assistance Administration (LEAA), y hoy es conocido como National Institute of Justice (NIJ). Una vez establecido, este y otros organismos federales crearon el marco para mejorar los estándares educativos, potenciar la investigación y apoyar al desarrollo de una gran variedad de programas educativos de justicia penal en los centros educativos de todos los Estados Unidos.

Después de éste hubo diversos informes de investigación importantes que, en el futuro, habrían de tener un efecto importante en el cambio. Quizás el cambio más significativo ha sido la implicación de la enseñanza superior, que ha generado un núcleo de administradores de policía profesionales que se sienten cómodos gestionando los cambios; que reconocen la importancia de un enfoque científico y de investigación del mantenimiento del orden público, y que están dispuestos a asumir una mayor responsabilidad en la reestructuración y la aplicación de estrategias innovadoras.

Hay gente que diría —y estoy de acuerdo con ellos— que este período marcó el principio de una nueva era en el cumplimiento de la ley, en el que la ciencia policial comenzaba a mostrar las características necesarias para toda profesión, que son las siguientes: una vocación u ocupación que requiera una educación y una formación superiores y que implique habilidades intelectuales, como la medicina, el derecho, la teología, la ingeniería, la enseñanza, etc.

El período iniciado a principios de los ochenta y que se prolongó durante los noventa ha sido una época de cambios marcados en el que la aparición de un concepto conocido como *mantenimiento del orden por parte de la comunidad* (*Community policing*) se ha convertido en el enfoque predominante para el control del cumplimiento de la ley y la profesionalización en los Estados Unidos hoy en día. La parte central de esta cuestión, no exenta de críticas, ha sido la participación del gobierno federal, que gasta más de mil millones de dólares cada año en justicia penal.

Sin duda, también hay varios cambios que han contribuido a la eficacia policial. Los más significativos han sido el aumento del uso de la tecnología informática, la adopción del sistema de identificación de dactiloscopia automatizada y un mayor uso de los adelantos en materia de ADN.

Ha habido un aumento importante de investigación y documentación sobre este ámbito, lo que es bastante alentador. Actualmente hay muchos boletines de este ámbito y la mayoría de los editores académicos más importantes cuentan con una sección dedicada a la justicia penal. En 1982 dos investigadores, James Q. Wilson y George W. Kelling, ya habían publicado un artículo denominado «Fixing Broken Windows» («Cómo arreglar ventanas rotas») y utilizaban esta imagen para «explicar cómo los vecindarios pueden caer en el desorden, e incluso en el delito, si nadie los cuida».

Otros investigadores, como Herman Goldstein, dieron un mayor énfasis a la

solución de problemas como medio para dirigir las respuestas de la policía. La metodología de Goldstein utilizaba siete pasos:

1. Identificación del problema.
2. Identificación de las opciones que implican todas las dimensiones del problema.
3. Examen de los factores morales, legales y constitucionales de las opciones.
4. Identificación de todos los departamentos o las organizaciones implicados o que pueden verse afectados por varios enfoques, por políticas o por planes.
5. Identificación y revisión de las normas y los procedimientos necesarios para la aplicación y el control.
6. Información y participación de los ciudadanos y de los líderes de la comunidad.
7. Establecimiento de mecanismos de *feedback* eficaces como medio para investigar la eficacia de la política y los ámbitos en que puede ser necesario hacer cambios.

Una de las políticas desarrolladas durante este período, llamada «tolerancia cero», implicaba una aplicación estricta de las leyes, especialmente en lo referente a drogas y alcohol. En el año 1995 el presidente Clinton firmó una legislación dirigida al consumo y la conducción por parte de los adolescentes, que instaba a los Estados a aprobar leyes que establecieran que fuese «ilegal que los jóvenes que habían bebido condujeran un automóvil». El Departamento de Aplicación de la Ley sobre Drogas (Drug Enforcement Agency) y el Servicio de Aduanas de los Estados Unidos (US Customs Service) adoptaron una política de tolerancia cero en relación con la posesión de drogas ilegales, por más que fuese en pequeñas cantidades, y aplicaban las leyes de detención y confiscación.

El desarrollo del mantenimiento del orden basado en la comunidad se produjo, básicamente, gracias a los éxitos conseguidos en comunidades pequeñas donde el control orientado a los problemas y las relaciones estrechas con la comunidad demostraron que eran eficaces para conseguir reducir la delincuencia. La ciudad de Nueva York fue el primer departamento de policía importante que aplicó una estrategia de mantenimiento del orden basado en la comunidad que enfatizaba la tolerancia cero. Inicialmente aplicada durante la década de los ochenta bajo la dirección del inspector en jefe Benjamin Ward, el programa era en buena medida experimental. Su sucesor, Lee Brown, amplió el programa poniendo énfasis en la participación de la comunidad. Con la elección de un nuevo alcalde y el nombramiento del inspector en jefe William Bratton, el programa se amplió para enfatizar más el control del delito y la aplicación de las leyes relativas a infracciones relativamente poco importantes, como mendigar, la prostitución en la calle, la vagabundería y el asedio de los conductores por parte de los limpiaparabrisas.

Varias de estas iniciativas fueron llevadas a juicio, a menudo en defensa de los derechos individuales. La ley de Chicago sobre la vagabundería, dirigida a las salidas de las bandas, fue anulada por el Tribunal Supremo. A pesar de ello, la City ha

continuado aplicando otros métodos para controlar la actividad criminal. Por ejemplo: en una actuación reciente conjunta con otras ciudades se ha hecho un esfuerzo para iniciar procesos judiciales contra los fabricantes de armas cuyos productos acaben en manos de criminales. Y antes de eso también hubo un esfuerzo por parte de los agentes secretos que sabían que los vendedores de armas de las poblaciones de la periferia vendían armas a personas que sabían que pertenecían a bandas.

En general, las leyes contra la vagabundería han de incluir una cláusula «a efectos de» acciones ilegales, como la prostitución o la ocupación de la acera, y también puede ser necesario que los agentes de policía realicen una advertencia al infractor antes de poder detenerlo.

El éxito de estas iniciativas también depende del organismo rector que elabora las leyes, como el ayuntamiento o una legislatura estatal. Por lo tanto, es imperativo que la policía tenga el apoyo de la comunidad y de los oficiales electos.

Estos enfoques tan agresivos por parte de la policía no están exentos de problemas. Algunos tiroteos destacados en que se ha visto implicada la policía, que el público consideró demostraciones de fuerza excesivas, han creado controversia en Nueva York, Chicago y Los Angeles. Por lo tanto, es preciso destacar que las políticas que implican cambios tácticos o de procedimiento requieren también un programa formativo extensivo. Muchos departamentos de policía han remodelado sus manuales de políticas y de procedimiento y han revisado a fondo sus programas formativos, poniendo un mayor interés en el uso de la fuerza, la protección personal y el tratamiento de los conflictos verbales.

2. PLANIFICACIÓN E INVESTIGACIÓN

El uso de grupos de trabajo de planificación y la inclusión de la investigación evaluadora se han convertido en elementos esenciales de las nuevas estrategias. A pesar de esto, no todos los programas aplicados han tenido éxito. Es importante destacar que la investigación evaluadora está diseñada para determinar el efecto de una iniciativa concreta. Para poder tener éxito en la evaluación, el programa ha de tener unos objetivos mensurables. A pesar de que se puede diseñar un objetivo concreto para reducir un tipo específico de delito, también hay que destacar que puede haber beneficios tangenciales, como la reducción del temor al delito por parte de la comunidad. Eso se puede medir de varias maneras, como mediante encuestas y otros métodos estadísticos.

Al principio, el grupo de trabajo de planificación tendría que representar un espectro amplio y podría incluir subgrupos que se centrasen en aspectos concretos del proyecto. Se ha demostrado que la participación de otros organismos de la ciudad ha sido muy eficaz en determinados departamentos. Pueden incluir inspectores de la construcción locales, departamento de salubridad, servicios médicos y asesores legales de la ciudad. La participación de la comunidad es fundamental. El concepto de academias de policía ciudadana se ha hecho más habitual. Gracias a estos programas los ciudadanos aprenden diversos aspectos del man-

tenimiento del orden, incluyendo lo que la policía puede hacer y no hacer, y las leyes que rigen su actuación.

Actualmente, gran parte de la investigación evaluadora de los Estados Unidos es llevada a cabo por universidades. El uso de una organización externa para la evaluación contribuye a hacer que aumente la confianza del público. A pesar de ello, para conseguir el éxito los investigadores deben contar con la colaboración total del Departamento de Policía.

3. MEDIDAS DEL ÉXITO

Tal como hemos destacado antes, un componente clave de cualquier estrategia es contar con una serie de objetivos mensurables. Las políticas se tendrían que aplicar entendiendo claramente los límites legales y las expectativas de los ciudadanos. Las políticas agresivas de lucha contra la delincuencia seguramente fracasarán si el público cree que la policía actúa más allá de los límites de la ley. También es necesario destacar que el fracaso de un programa concreto no siempre es un fracaso administrativo. A veces, hay cosas que no funcionan.

En los Estados Unidos, a pesar de los grandes éxitos de reducción del crimen violento, hay problemas significativos que continúan muy arraigados en la sociedad. De todos modos, se continúan haciendo esfuerzos importantes.

4. DROGAS PELIGROSAS

La «guerra contra las drogas» norteamericana, que se ha convertido en una cuestión política y en una preocupación del control del cumplimiento de la ley, sigue siendo un problema importante. A pesar de algunos éxitos, el problema sigue poniendo a prueba los esfuerzos de los que elaboran las políticas y de los agentes de policía, y puede ser que el principal problema social al que se enfrenta el país hoy día sea el consumo de drogas. A pesar de esto, se cree que el énfasis de la tolerancia cero, modificada desde el momento de su creación, ha tenido un gran efecto en la delincuencia.

Hoy día, gran parte del crimen en los Estados Unidos está relacionado de un modo u otro con la comunidad internacional. Quizás la influencia más significativa, que afecta a casi todos los segmentos de la sociedad norteamericana, ha sido la del tráfico y el consumo de drogas. Las drogas ilegales ponen al gran público a prueba de algún modo y la economía sumergida que genera miles de dólares cada año no es precisamente una de las menos importantes. Además, los efectos psicológicos, emocionales y físicos de las drogas afectan a la vida de millones de norteamericanos y contribuyen significativamente a la delincuencia de calle.

5. LAS BANDAS

Las bandas de hoy día están mejor organizadas y armadas, son más violentas y suelen estar mejor representadas en los juicios que sus antecesoras. Hay muchos tipos de bandas formadas por motivos de raza, religión, identidad étnica, situación geográfica y especialización. Hay bandas asiáticas, negras, irlandesas, hispanas, presidarias, de drogas, de atracos y robos, de motoristas, de cabezas rapadas y neonazis, entre otros. Existen con una u otra forma en casi todos los países desarrollados, y quizás la única característica que les es común es su predisposición a hacer uso de la violencia para conseguir sus objetivos. Las bandas más «sofisticadas» suelen estar bien armadas, organizadas estructuralmente y equipadas con sus propios «códigos» de conducta. En 1995 veintinueve líderes de la Almighty Latin King Nation, que tiene presencia en cinco Estados y cuenta con entre dos y tres mil miembros, fueron acusados en Nueva York de intento de homicidio, homicidio, crimen organizado, tráfico de heroína y cocaína y otros cargos.

En muchos casos, las bandas de hoy en día han establecido ritos iniciativos, así como medios para reclutar jóvenes. Durante los últimos años ha aumentado el número de chicas y mujeres implicadas en actividades de bandas, y la violencia femenina también ha aumentado durante la última década. Las bandas de hoy también han aumentado su capacidad para comunicarse dentro de la propia banda y con otras bandas mediante tecnologías sofisticadas, incluyendo Internet. En algunas ciudades, las bandas se han infiltrado en el sistema político y tienen en nómina legisladores y personal del Departamento de Justicia. En varias ciudades (incluidas Nueva York, Los Angeles y Chicago) los agentes de policía han identificado miembros de bandas dentro de sus propios departamentos. En Nueva York tres jefes de bandas fueron acusados por el Departamento de Justicia de controlar Chinatown utilizando bandas para reforzar las apuestas, la extorsión y los homicidios. Hubo un caso en que dos detectives sinoamericanos del cuerpo de policía se declararon culpables de haber proporcionado información a una banda china sobre las próximas redadas de la policía en locales de apuestas y de prostitución.

6. CRÍMENES DE ODIOS

El concepto *crimen de odio*, por el que se considera delito cometer un acto violento o una amenaza violenta contra otra persona por motivos de raza, religión, origen étnico o sexo, es relativamente nuevo en la ley norteamericana. Desde el punto de vista de las políticas, es importante hacer un estudio, ya que es una cuestión en la que las acciones criminales (homicidio y asalto) no son nuevas, pero la percepción y la preocupación del público han promovido nuevas leyes que generalmente aumentan el castigo.

El término *crimen de odio* a menudo se utiliza para describir conflictos de la comunidad local que implican actos criminales motivados por el racismo, la homofobia y actitudes y creencias antisemitas (o anticristianas o antimusulmanas).

A pesar de que el problema de los crímenes de odio no se limita a los Estados

Unidos, preocupa mucho a la comunidad de la justicia penal. Las investigaciones más recientes en este ámbito se centran en los factores políticos, sociales, culturales y raciales que contribuyen a la creación de unos valores en que los precedentes históricos y una hostilidad profunda alimentan la predisposición de determinados individuos a hacer uso de la violencia como modo de expresar su rabia.

Las iniciativas investigadoras que siguen esta línea hacen pensar en el papel de los mecanismos psicológicos, en los casos en que una lógica paliativa crea una ceguera emocional en el que la conducta destructiva parece aceptable tanto personal como socialmente; la violencia se pone al servicio de unos objetivos morales elevados. Entonces, los individuos actúan según un programa de acción inspirado por la moral. Las actividades de socialización, o lavado de cerebro, en los cultos de odio y los grupos extremistas se diseñan siguiendo estos parámetros con tal de separar selectivamente los controles internos y autosancionadores reconstruyendo la conducta, no teniendo en cuenta o malinterpretando las consecuencias perjudiciales de las acciones de uno mismo, o dando la culpa a las víctimas y deshumanizándolas.

7. CONCLUSIONES. EDUCACIÓN, FORMACIÓN E INVESTIGACIÓN

Las calles de las principales poblaciones eran testigos de un aumento significativo de homicidios, consumo de drogas, actividades de bandas y delitos violentos. En la actualidad, la mayoría de las ciudades principales son testigos de una disminución de la delincuencia, pero no hay acuerdo respecto a las causas de este declive. La policía afirma que los motivos principales han sido el mantenimiento del orden por parte de la comunidad, unas herramientas más eficaces y un control del cumplimiento de la ley más estricto, mientras que otros afirman que el declive está motivado por cambios demográficos (hay menos gente joven) y por unas estrategias de intervención y rehabilitación que han tenido más éxito.

En la ciudad de Nueva York, un programa denominado Compstat ha recibido un amplio reconocimiento por su enfoque del control del delito. Este programa, que enfatiza la responsabilidad del personal de mando, se basa en datos y análisis estadísticos sofisticados. Los comandantes disponen de mucha información sobre las actividades criminales y otros problemas que son responsabilidad suya. Se reúnen periódicamente con una comisión de altos oficiales para explicarles qué han hecho para solucionar problemas concretos. Si no actúan, pueden perder el mando.

En muchos sentidos, la distribución de recursos y las estrategias policiales han cambiado drásticamente durante las últimas dos décadas y los delitos violentos han disminuido significativamente en la mayoría de las ciudades que utilizan un enfoque moderno de la seguridad pública. A pesar de esto, a medida que han disminuido determinados problemas han aparecido otros. Los retos del nuevo milenio pueden ser muy distintos de los del siglo pasado. Desgraciadamente, el crimen adopta muchas formas y a la vez que la policía se ha ido haciendo más sofisticada también se ha hecho más sofisticado el elemento criminal.

Para afrontar el futuro, es importante reconocer que, en la mayoría de casos,

hay muchas cosas en éste y en otros ámbitos que requerirán un oficial bien preparado, y que la investigación será necesaria para mejorar nuestras habilidades de planificación e investigación.

La diversidad de la delincuencia actualmente tiene implicaciones regionales y globales que también requerirán más colaboración. Podemos aprender muchas cosas los unos de los otros y podemos compartir muchísimas más. Francamente, estoy sorprendido y preocupado porque muchos de mis estudiantes norteamericanos tienen muy pocos conocimientos sobre cuestiones globales. Podría decir más cosas, pero creo que ustedes entienden que el futuro pertenece a los que están dispuestos a aprender, a hacer frente a los retos y a adoptar los cambios que sean necesarios para avanzar. Evidentemente, cometeremos errores a medida que determinemos nuevas políticas e indicaciones para la policía en todo el mundo, pero reconocer los errores y hacer ajustes contribuirá a nuestro éxito.