

La utilidad de las legislaciones y políticas duras como políticas de seguridad ciudadana¹

FRANCESC GUILLÉN I LASIERRA

Responsable del Área de Investigación
de la Escuela de Policía de Cataluña

97

1. INTRODUCCIÓN

En el transcurso de los años noventa, hemos constatado un incremento generalizado de la preocupación por la seguridad en lo que podríamos llamar el mundo occidental. En algunos casos, esta preocupación era consecuencia del crecimiento de los niveles de delincuencia y, en otros, a menudo, del incremento de las conductas desordenadas en la calle, que provocaban una sensación de inseguridad en los ciudadanos. Algunas veces ambas circunstancias coexistían e incrementaban todavía más esta sensación de falta de seguridad.

Todo ello llevó a la percepción de que se estaba perdiendo el control de la calle y de que, como consecuencia, había que hacer algo para recuperarlo. Una de las reacciones más comunes ha sido lo que coloquialmente se ha llamado endurecimiento de la legislación. Es decir, la creación de nuevos ilícitos, penales en algunos casos y administrativos en otros, el incremento de las sanciones derivadas de comportamientos ilícitos preexistentes o, simplemente, el aumento del rigor en la aplicación de la normativa existente (la probabilidad de que a un infractor se le apliquen las sanciones contempladas en la ley se ha considerado un factor fundamental para disuadir a hipotéticos infractores). En esta línea de políticas legislativas duras, también podemos incluir las reformas que pretenden facilitar la tarea de la policía y de la Administración de justicia en el momento de

1. Este texto originariamente tenía como objetivo provocar el debate en el seno de un grupo de trabajo sobre un fenómeno común en los últimos años en nuestro entorno occidental: el de las políticas y legislaciones duras. Con esta finalidad, se habla de experiencias distintas, posiblemente demasiado distintas para ser tratadas en un único texto, y se introducen relaciones a veces un poco simples entre los hechos y sus consecuencias. Una confirmación de estas conexiones precisaría una investigación mucho más profunda y, posiblemente, un tratamiento individualizado de cada una de las experiencias. Así pues, el lector debe tener presente que el objetivo del texto era promover un debate y no hacer un análisis completo y exhaustivo de todas las experiencias que se describen.

de penas o sanciones duras para castigar determinadas conductas, que se aplican con efectividad, disuade a los ciudadanos de llevarlas a cabo. Además, obviamente, los que son efectivamente condenados, por ejemplo, a penas privativas de libertad, quedan fuera de circulación mientras cumplen la condena, lo que, teniendo en cuenta que un número muy importante de delincuentes reincide diariamente si no son detenidos, tampoco no es una circunstancia menospreciable.³ Nos encontraríamos frente a varias manifestaciones de la teoría clásica de la prevención general como finalidad de la pena. Sin embargo, ahora no es el momento de extendernos en este punto, puesto que hay numerosos manuales de derecho penal que lo explican con precisión.

En defensa de esta teoría encontraríamos el ejemplo real, según el cual muchos ciudadanos, probablemente la mayoría, reducen la velocidad de su vehículo cuando divisan un vehículo de la policía de tráfico en la carretera. Está claro que esto es verdad y que, desde este punto de vista, el endurecimiento de las sanciones sí que tendría un efecto disuasivo y, por lo tanto, reduciría la delincuencia. Esta idea se encuentra en la base de la política sancionadora en materia de tráfico en los últimos años y en la introducción de nuevos tipos en el Código penal, como los relacionados con la violencia doméstica, el abuso sexual de menores, etc.

También es cierto que muchas veces no se producen los efectos esperados. Es el caso de los autores de crímenes pasionales, que muchas veces se entregan voluntariamente a la policía o incluso acaban con su vida después de cometer el delito. Otro ejemplo lo tenemos en la reciente tipificación de la ocupación ilegal de inmuebles, que no parece haber intimidado al movimiento *okupa* de nuestro país. En la misma dirección, las estadísticas de tráfico indican que, a pesar del citado endurecimiento de las sanciones en los últimos años, durante los primeros ocho meses del año 1999 han muerto más de ochocientas personas en las carreteras españolas por causas normalmente imputables a conductas irregulares de los conductores.

Así pues, ¿qué debemos pensar cuando, una vez más, nos encontramos ante una nueva ola de opinión pública pidiendo «mano dura» contra los delincuentes y los infractores, asumiendo que este tipo de respuesta mejorará la situación? ¿Asumirlo como una verdad revelada? Obviamente, sería cómodo, confortable e, incluso, tranquilizador. Ahora bien, también sería interesante, sobre todo de cara a futuras problemáticas, intentar hacer un pequeño esfuerzo al objeto de ver si, en realidad, estas creencias tienen alguna base sólida.

Con el fin de limitar y precisar el objeto del debate, trataremos cuatro experiencias del tipo que hemos mencionado en el mundo occidental: España, los Estados Unidos de América, el caso de Amsterdam y el Reino Unido. Son supuestos paradigmáticos y que, al mismo tiempo, presentan algunas diferencias que nos pueden ayudar a tratar distintos aspectos del problema.

3. Una postura de defensa radical de estos postulados se puede encontrar en la web del National Center for Policy Analysis (<http://www.ncpa.org/studies/s219.html>).

3. EL CASO ESPAÑOL

3.1 La Ley orgánica 1/1992, de 21 de febrero, de protección de la seguridad ciudadana⁴

3.1.1 Elaboración y contenido

A principios de los noventa, con la elaboración y aprobación de la Ley orgánica 1/1992, de 21 de febrero, de protección de la seguridad ciudadana, tuvo lugar uno de los debates públicos más intensos en España sobre la necesidad de aprobar legislaciones duras, restrictivas de derechos, para combatir lo que se interpretaba como un notorio incremento de la violencia y la delincuencia en la calle (en muchos casos, relacionado con el tráfico y consumo de estupefacientes o, por lo menos, así lo percibía una parte del público y los agentes de policía). En el debate, se llegó a argumentar, por parte del entonces titular de la cartera de Interior y máximo defensor del texto, el señor José Luis Corcuera, que la ley era una garantía de los derechos de las personas honradas. La ley preveía medidas dirigidas principalmente a cuatro direcciones:⁵

- a) fabricación, tenencia y uso de armas y explosivos,
- b) control del orden público en la calle,
- c) lucha contra el tráfico de drogas y también contra su consumo público,
- d) documentación y registros de personas y actividades relevantes para la seguridad ciudadana.

Esta regulación pretendía facilitar y orientar «la tarea de proteger un ámbito de seguridad y convivencia en el que sea posible el ejercicio de derechos y libertades, mediante la eliminación de la violencia en las relaciones sociales».⁶

Una de las primeras reacciones frente a esta ley fue su impugnación ante el TC por la presunta inconstitucionalidad de algunos de sus artículos. La controvertida STC 341/1993, de 18 de noviembre, mantuvo las discrepancias, declarando nulos algunos de los preceptos controvertidos (básicamente, el art. 21.2,⁷ que ampliaba con desmesura el concepto de delito flagrante legitimador de entradas a domicilios particulares sin el consentimiento del titular ni orden judicial), pero man-

4. No incluiremos la aprobación del nuevo Código penal en el estudio por varias razones:

a) Los motivos de su elaboración no eran la reducción de la delincuencia, sino la necesidad de realizar un nuevo texto coherente con los principios democráticos.

b) Entró en vigor en mayo de 1996 y los últimos datos oficiales sobre delincuencia de que se disponía en verano de 1999, cuando se elaboró dicho texto, eran del año 1997, lo que no permitía tener una perspectiva clara de su influencia en el mundo de la delincuencia. De todos modos, podría ser interesante estudiar si el hecho de que el nuevo código, aunque establece penas más bajas que el anterior, exija el cumplimiento de una parte mayor de la pena es algo que los hipotéticos delincuentes tienen en cuenta o no.

5. No es el lugar para entrar a hacer un estudio exhaustivo del contenido de la ley. Los que estén interesados, pueden consultar la bibliografía mencionada al final de este artículo relativa a esta ley.

6. *Vid.* el último párrafo del preámbulo de la ley.

7. También declaró nulo el inciso final del art. 26.j (el establecimiento de normas de policía que impliquen obligaciones o prohibiciones por vía reglamentaria), pero este no era uno de los temas que había centrado el debate público sobre la ley.

teniendo la constitucionalidad de otros (especialmente el art. 20.2, con el también polémico requerimiento para la identificación).

3.1.2 La situación posterior a la ley

¿Cómo podemos constatar si esta ley alcanzó los objetivos que estaban previstos y si, en consecuencia, contribuyó a una disminución de la delincuencia y de la inseguridad en la calle? En principio, lo más sencillo parece ser buscar las estadísticas de delincuencia y de actividad policial. Ya sabemos que no son el único parámetro de seguridad (o de sentimiento de seguridad), pero tienen cierta influencia y, en todo caso, son datos objetivos que la ley trataba de modificar. Más adelante, ya analizaremos si estos datos y su relación con la ley son los únicos parámetros para medir la reducción de la delincuencia, de las infracciones o del sentimiento de seguridad en la calle.

Así pues, analicemos distintos parámetros para ver si existen indicios que demuestren la influencia directa de la ley en la delincuencia.⁸ En cuanto al *delito conocido*, hay que constatar que desde 1972 se observa un incremento destacable en los años ochenta, que en 1989 llega a 1.030.996 de delitos conocidos. Esta cifra disminuye ligeramente un año más tarde (1.021.050), un poco más en los años 1991 (990.306) y 1992 (934.070), vuelve a subir en el año siguiente (938.612), baja en los dos posteriores (901.696 y 908.264 respectivamente) y repunta ligeramente en los años 1996 (930.780) y 1997 (924.393).

Las cifras relativas a delitos esclarecidos muestran una consolidación y estabilización de la tasa de delitos aclarados que había empezado a mejorar a finales de los ochenta. Tras tocar fondo en el año 1986 (con una tasa del 19,16 % de delitos esclarecidos), a partir del año siguiente (21,42 %) se inicia una curva ascendente que culmina en 1992 (25,89 %) y que, tras alguna pequeña disminución, reanuda su tendencia al alza y en 1997 llega al 27,04 %. En este punto sí que se produce un pequeño incremento de la efectividad policial, aunque no es significativo y aunque para imputarlo a la aprobación de la ley sería necesaria una investigación mucho más profunda.

En referencia a los distintos tipos delictivos registrados, se experimentan pequeñas reducciones en los delitos contra las personas (sin embargo, se trata de una tendencia iniciada en el año anterior, 1991), que continúan hasta 1996, y realizan un repunte importante en 1997 (13,40 %). Los delitos contra la libertad sexual muestran unas oscilaciones en estos años que ponen de manifiesto que la vigencia de la ley no les afecta ni para bien ni para mal (de todos modos, es preciso decir que incidir en este ámbito tampoco entraba entre los objetivos de la ley).

Los robos con violencia e intimidación sí que experimentan un importante descenso a partir de 1992 (cuando pasan de los 110.048 del año anterior a los 65.378, lo que significa un descenso de 44.670), se mantienen más o menos igual en el

8. La fuente utilizada para obtener datos es el *Anuario Estadístico del Ministerio del Interior, 1997*. Ministerio del Interior, Secretaría General Técnica, que incluye un apartado sobre la evolución de la delincuencia, pp. 85 y ss.

año siguiente, disminuyen en los dos posteriores para volver a subir hasta que en 1997 (65.976) se sitúan en unos límites similares a los de 1992.

Los delitos relacionados con el tráfico de drogas (delitos contra la salud pública) sí que experimentan una disminución constante a partir de 1992, que, con un repunte muy pequeño en 1996 (+1,25 %), vuelve a manifestarse en el año 1997 (-7,24 %).

En cambio, la tenencia ilícita de armas y explosivos, tras un pequeño descenso porcentual posterior a la aprobación de la ley (entre un 2,65 % y un 16,57 %), reanuda una tendencia extremadamente alcista en los años 1996 (+28,95%) y 1997 (32,16 %).

Si tomamos como parámetro de referencia el número de detenidos (que supuestamente la ley tenía que contribuir a aumentar, por lo menos, en los primeros años), constataremos que el número de detenidos presenta, desde el año 1972 (56.206), una tendencia creciente continua (con la única excepción en 1981) que se mantiene hasta 1993 (306.415), y que después tiene una tendencia a mantenerse, con pequeñas subidas y bajadas.

Una primera aproximación directa a las puras y simples cifras no nos ofrece elementos destacables para hablar de una influencia clara de la aprobación de la ley en la delincuencia.

Quizá podríamos decir que se podría intuir algún pequeño efecto en los delitos contra la salud pública (drogas) y en los robos con intimidación. En primer lugar, la primera conclusión podría ser razonable, pero ya es más dudoso que la segunda tenga relación directa con la entrada en vigor de la ley, ya que aunque la ley tuviera como objetivo explícito en su preámbulo la eliminación de la violencia en las relaciones sociales, no queda claro por qué la ley tenía que incidir más en los robos con intimidación que en otras tipologías delictivas que también exigen la presencia de la violencia para su realización.

4. EL CASO AMERICANO

En los Estados Unidos, ha habido dos tipos de movimientos en la línea que estamos estudiando aquí. El movimiento de endurecimiento del sistema de justicia criminal se ha centrado en los Estados Unidos en dos grandes líneas que se analizan a continuación.

4.1 Las bases de la *zero tolerance*⁹

La aparición de estas políticas modifica sustancialmente la actividad policial, atribuyendo a los profesionales poderes casi normativos en algunos casos, y, en todo caso, aplicando la normativa preexistente de modo muy estricto. Como hemos visto, frente a una situación de desorden o delincuencia y des-

9. No explicaremos ahora las bases de la *zero tolerance* en toda su amplitud porque ya lo ha hecho el Dr. Ward en su ponencia.

control de la calle, se trata de reaccionar directamente contra cualquier conducta que provoque desorden. Es decir, vigilar no únicamente las conductas consideradas como delitos o simples ilícitos, sino también y básicamente las que puedan resultar desordenadas (jóvenes sentados en grupo en la calle, consumiendo bebidas alcohólicas o no, gente que hace pintadas en las paredes, que pide caridad, etc.). La idea de fondo es que estas conductas son el primer paso hacia una degeneración del medio que provoca pérdida de la autoestima y que facilita la entrada de la delincuencia.¹⁰ En sentido contrario, impedir el arraigamiento de dichas conductas provoca los efectos opuestos: un alejamiento de la delincuencia al no encontrar bases sólidas sobre las que establecerse.¹¹

Por una parte, la aplicación de esta política es normalmente selectiva con los espacios sobre los que se aplica. Es decir, sólo se aplica en aquellas áreas (calles) que se califican de degradadas. La decisión corre a cargo del jefe de la policía correspondiente (que no tiene que ser necesariamente el jefe del cuerpo, puede ser el del distrito). La ejecución de la *zero tolerance* implica una alta discrecionalidad de la policía, que puede llegar a establecer cuánta gente se puede agrupar en una calle a partir de cierta hora de la tarde o de la noche, por ejemplo. Estas decisiones se reservan, obviamente, a los niveles de mando. Sin embargo, la discrecionalidad se extiende por todas las escalas a distintos niveles.¹²

Finalmente, también tiene consecuencias organizativas. En primer lugar, en el caso de Nueva York, supuso el incremento de la plantilla de entre ocho mil y diez mil agentes, dependiendo de las fuentes. Sin embargo, trasladándonos a la filosofía o a los principios de funcionamiento, supone una cierta descentralización de la toma de decisiones. Los jefes de comisaría o de distrito tienen autonomía para establecer prioridades o, como mínimo, para aplicar las estrategias generales del cuerpo. Esta descentralización también implica una asunción de responsabilidad por parte de todos los niveles de toma de decisión.¹³

La experiencia más famosa, como todos sabemos y que ya hemos citado varias veces en este artículo, es la de la ciudad de Nueva York, impulsada por el responsable de la policía, William Bratton. De todos modos, no es la única, ya que su presunto y divulgado éxito en Nueva York ha provocado un importante efecto

10. Siguiendo la ya consolidada teoría de las «ventanas rotas» que WILSON, J.Q. y KELLING, G.L. establecieron en «Broken windows», en *The Atlantic Monthly*, The Atlantic Monthly Company, Boston, marzo de 1982, vol. 249, n.º 3, pp. 29-38.

11. La filosofía de este movimiento, que se desarrolla, ideológicamente hablando, a partir de la teoría de las «ventanas rotas» la encontramos en KELLING, G.L. y COLES, C.M. *Fixing Broken Windows. Restoring order and Reducing Crime in Our Communities*, Touchstone, Nueva York, 1996.

12. Sobre la discrecionalidad policial en la aplicación de las estrategias de *zero tolerance*, vid. KELLING, G.L. *Broken windows and Police Discretion*. (Research Report) National Institute of Justice (NCJ 178259), Washington, DC, octubre de 1999. Obviamente, esta cita se ha incluido posteriormente al Congreso.

13. Ha querido difundir esta autonomía y responsabilidad de los mandos el proyecto Policía 2000 del Cuerpo Nacional de Policía, que presenta medidas dirigidas a descentralizar la toma de decisiones y, en consecuencia, la asunción de responsabilidades de los jefes de comisaría. Sin embargo, no consta que los mandos que no hayan completado sus objetivos hayan sido destituidos de su cargo, como pasó en el caso de Nueva York.

de imitación en los Estados Unidos¹⁴ e incluso fuera de sus fronteras. Del mismo modo, una experiencia que ha contado también con una cierta difusión es la de la policía del condado de Cleveland (Reino Unido) en la ciudad de Hartlepool,¹⁵ y otras han sido también calificadas con la etiqueta de *zero tolerance*, a pesar de que sus promotores rechazan activamente esta denominación por ir en contra de sus principios profesionales.¹⁶

4.2 Las reformas legislativas que incrementan las penas para los delincuentes reincidentes

104 Durante los años noventa, se han llevado a cabo algunas reformas legislativas, tanto de carácter federal como estatal, que han endurecido la pena correspondiente a distintos delitos cuando se trata de delincuentes reincidentes. Así pues, una reincidencia (la segunda, la tercera o en algún caso la cuarta,¹⁷ dependiendo de los Estados) puede conllevar una sentencia de privación de libertad muy larga. Ahora bien, las penas y los delitos a los que se aplica la norma de la reincidencia varían en función de los Estados (algunos sólo incluyen los delitos violentos, mientras que otros incluyen más categorías).¹⁸ Algunos Estados establecen una lista de los delitos que entran dentro de la filosofía de la reincidencia, mientras que otros sólo exigen que uno o dos de ellos pertenezcan a la lista, pudiendo el otro (u otros) ser un delito de cualquier tipología.¹⁹ El agravamiento de las penas también varía en función de los Estados, a menudo significa una condena de una duración doble de la que le correspondería aplicando simplemente la pena correspondiente al delito en cuestión. En algunos casos, implica también la imposibilidad de salir en libertad condicional al haber completado una parte de la pena, o la necesidad de haber completado una parte muy importante de dicha pena (por ejemplo, veinticinco años en el caso de California).²⁰

14. Y no únicamente en ámbitos estrictamente policiales, sino en otros ámbitos, como la política de los centros escolares frente a la violencia exteriorizada por los alumnos (y también frente al consumo de drogas); vid., por ejemplo, FIELDER, D.J. «It's Time for Zero Tolerance», publicado en la revista *School Safety Dated*, primavera de 1996, pp. 28-30. Dentro del ámbito policial, la política de *zero tolerance* ha sido seguida no únicamente por grandes cuerpos policiales sino también por fuerzas de tamaño muy reducido que trabajan consecuentemente en poblaciones muy pequeñas (vid. MCCARTHY, A.J. «Zero Tolerance in a Small Town», en *FBI Law Enforcement Bulletin*, vol. 67, Issue 1, enero de 1998, pp. 6-10).

15. Vid. DENNIS, N. y MALLON, R. «Confident policing in Hartlepool» y «Crime and culture in Hartlepool», ambos en DENNIS, N. (editor) *Zero Tolerance. Policing a Free Society*, The Institute of Economic Affairs, Health and Welfare Unit, Londres, 1998, pp. 62 a 87 y 88 a 104.

16. Vid. ORR, J. «Strathclyde's spotlight Initiative», en la obra editada por DENNIS, N., *op. cit.* en la nota anterior, pp. 105 a 125.

17. Es el caso de Louisiana (vid. CLARK, J., AUSTIN, J. y HENRY, A. «Three Strikes and you're out. A review of State legislation», en *Research in brief*. National Institute of Justice, del mes de septiembre de 1997, p. 8).

18. Como curiosidad, la reforma de California incluyó la ocupación de viviendas entre los delitos a los que se podía aplicar el incremento de condena por reincidencia (vid. CLARK, J., AUSTIN, J. y HENRY, A., *op. cit.*, p. 2).

19. En California, la tercera reincidencia puede ser de cualquier tipo de delito, en el caso de que los dos primeros delitos sí pertenezcan a la lista (vid. CLARK, J., AUSTIN, J. y HENRY, A., *op. cit.*, pp. 2 y 3).

20. Vid. CLARK, J., AUSTIN, J. y HENRY, en *op. cit.*, p. 3.

Los primeros Estados que implantaron estas reformas fueron Washington y California²¹ (en este último caso, con confirmación por parte de la población vía referéndum) y posteriormente hicieron lo mismo veintidós Estados entre los años 1993 y 1995. Estos Estados etiquetaron las reformas expresamente como del tipo *three strikes*. Otros Estados hicieron reformas en la misma dirección, aunque no con esta etiqueta explícita.

Estas reformas legislativas, relacionadas con una mayor eficacia policial, se basan en la idea, expresada al inicio de este artículo, según la cual la delincuencia depende, entre otras cosas, de la expectativa de condena. Esta expectativa depende de la eficacia de la policía (en primer lugar, que conozca la comisión del delito y, a continuación, que descubra y detenga a los delincuentes), del procedimiento penal o sistema de justicia criminal (que se pueda condenar de acuerdo con la ley), de la pena impuesta y de la pena cumplida de modo efectivo. Así, si la policía y la Administración de justicia son más eficaces y las penas son más altas, los hipotéticos futuros delincuentes se sentirán poco predispuestos a llevar a cabo una conducta que les pueda conllevar una pena grave durante un largo período de tiempo.

También se han producido cambios legislativos en otros ámbitos. Así, por ejemplo, en el Estado de Nueva York (donde, por cierto, no se han producido reformas en la línea de los *three strikes*) se ha reformado la normativa sobre armas, convirtiéndola en la más restrictiva de los Estados Unidos, en un intento de reducir la delincuencia violenta.²² El problema ha sido que en el resto de Estados la legislación es más permisiva y la mayoría de las armas utilizadas en Nueva York provienen de otros Estados. A propuesta de las autoridades de Nueva York, en el Estado de Virginia se ha modificado la legislación y se ha limitado la adquisición de armas de fuego a una por mes, evitando así que la gente comprara muchas para venderlas después a un precio superior en Estados menos tolerantes en lo referente a los requisitos necesarios para la posesión de armas²³ (como, por ejemplo, el Estado vecino de Nueva York).

4.3 Los resultados

Muchos han proclamado el éxito de la *zero tolerance*, principalmente en su versión neoyorquina. Veamos, pues, si las cifras confirman este éxito en la reducción de la delincuencia.

Realmente se constata una reducción de la delincuencia en la ciudad de Nueva York en el período 1992-96, una disminución que se intensifica en el período

21. Aunque algunos Estados habían tenido este tipo de legislaciones en sus códigos desde hace mucho tiempo. Por ejemplo, Dakota del Sur tenía legislación del tipo *three strikes* desde 1877 (vid. CLARK, J., AUSTIN, J. y HENRY, A., *op. cit.*, pp. 1 a 14).

22. En el ámbito federal, también podríamos incluir la ley conocida como Ley Brady de 1995 que, aunque lo hizo tímidamente, estableció algunos controles en la adquisición de armas de fuego por parte de algunas personas incluidas en grupos de especial riesgo.

23. Esta medida ha provocado que en Nueva York el número de armas detectadas procedentes de Virginia disminuyera un 60% (vid. STAUFFER, E. «La zéro tolérance et la baisse de la criminalité dans la ville de New York». *Revue Internationale de Criminologie et de Police Technique et Scientifique*, n.º 2, abril-junio 1999, p. 158).

do 1994-96, período culminante en la aplicación de la política de *zero tolerance* bajo la dirección de Will Bratton. Así, de 627.237 delitos en 1992 se pasó a 383.603 en 1996.²⁴ Los asesinatos pasaron de 1.995 (1992) a 983 (1996),²⁵ los delitos contra la propiedad pasaron de 467.582 a 284.875. Sin embargo, la disminución de las violaciones fue más moderada, de 2.815 en el año 1992 a 2.331 en 1996. Es decir, que la sensibilidad de este delito a las políticas de *zero tolerance* sería menor,²⁶ lo que permitiría confirmar que este tipo de política afectaría a las conductas ilícitas que tienen lugar en ámbitos públicos, en el exterior, en la calle, pero que las que tienen lugar en ámbitos más privados no se ven afectadas en la misma medida. Así pues, un estudio más profundo del descenso de los asesinatos y los homicidios nos muestra que los que han sido cometidos en ámbitos privados experimentan un descenso mucho más reducido que los que tienen lugar en espacios públicos²⁷ (y en los que el homicida o asesino utiliza un arma de fuego para realizar el tipo delictivo). De hecho, el *leit motiv* de este tipo de reformas es el control de la calle, la reducción de la delincuencia y las infracciones en los espacios públicos y no en los privados.

En coherencia con la filosofía de la *zero tolerance* y con los datos sobre delincuencia, el número de detenciones ha ido aumentando, de 250.767 en 1992 hasta 316.701 en 1995, y en el año siguiente han empezado a descender (314.353). Una acción de la policía más eficaz significaría más detenciones y, dado que algunos de estos detenidos son delincuentes reincidentes y otros se ven atemorizados por estas detenciones, la delincuencia disminuiría.

Esta disminución continuaría incluso en el año 1997, según datos de la misma policía de Nueva York.²⁸

En cambio, el número de procesados en los tribunales medios y superiores habría descendido ligeramente, lo que significaría una reducción de la eficacia policial, ya que algunas detenciones no tendrían base para su posterior procesamiento y tendrían un carácter llamémosle intimidatorio, o responderían a ofensas o delitos poco graves que permanecerían en el ámbito de tribunales inferiores.²⁹

El número de condenas sí que ha crecido (de 151.827 en 1992 a 182.849 en 1996) aunque el porcentaje de procesados que acaban siendo condenados ha bajado ligeramente (del 63 % en 1992 al 60,4 % en 1996), lo que volvería a apun-

24. Según datos de la Division of Criminal Justice Services del Estado de Nueva York, obtenidos de la web <http://criminaljustice.state.ny.us/cgi/internet/areastat.cgi> con fecha de 14 de julio de 1999.

25. Los datos adquieren verosimilitud cuando se contrastan con otras fuentes. Así, por ejemplo, STAUFFER, E., en *op. cit.*, p. 152, nos habla de cifras muy parecidas: 1.927 asesinatos en 1993 y 984 en 1996.

Vid. HOPKINS BURKE, R., en *op. cit.*, p. 668.

26. Como ya hemos visto antes en el caso español con el rápido estudio sobre la influencia hipotética de la aplicación de la Ley orgánica 1/1992, de 21 de febrero, de protección de la seguridad ciudadana en la delincuencia.

27. Como explica BOWLING, B., en «The rise and fall of New York Murder», en *The British Journal of Criminology*, vol. iv (special issue) 1999, p. 535.

28. Según comenta STAUFFER, E., en *op. cit.*, p. 152.

29. Estos datos sí que nos ofrecen claras pistas sobre algunos de los métodos policiales utilizados y sobre qué tipo de infractores han sido el objetivo real de la acción del sistema de justicia criminal.

tar pequeños indicios de exceso de celo, en este caso también por parte de los miembros de la Administración de justicia. También ha bajado el porcentaje de gente encarcelada (sea provisional o definitivamente), a pesar de que el número total ha aumentado (de 81.059 hasta 85.194). Este descenso en el porcentaje de condenados puede ser debido a un incremento de las sanciones consistentes en una multa (de 15.645 a 18.655) y del apartado «otras formas de sanción» (que pasa de 44.370 en 1992 a 68.770 en 1996),³⁰ lo que también sería coherente con uno de los objetivos de la *zero tolerance*, las conductas simplemente desordenadas, que normalmente merecerían sanciones distintas a la privación de libertad, ya que no supondrían ilícitos graves.

Por último y como prueba de la situación relativa a la ciudad de Nueva York en relación con el resto de ciudades americanas de más de cien mil habitantes, es preciso recordar que, según una clasificación hecha a partir del FBI Uniform Crime Report de 1996, Nueva York ocupaba el lugar sesenta y tres en asesinatos con una relación de uno cada 14.472 habitantes, teniendo por delante otras grandes ciudades americanas como Detroit (1/4.936), Chicago (1/7.132), Dallas (1/8.972) o Los Angeles (1/9,321), entre otros.³¹

En lo referente a los resultados objetivos de las reformas legislativas de la línea *three strikes*, no parecen haber sido los esperados. Con la excepción de California, donde sí se dieron un número considerable de casos a los que se aplicó la doble o triple reincidencia³² (número que, lógicamente, se ha estancado con tendencia a la baja), la incidencia de estas reformas no ha sido muy grande en el sistema de justicia criminal de los Estados Unidos. Sin embargo, hay que tener en cuenta que, antes de estas reformas, las penas en casos de reincidencia ya eran muy altas en la mayoría de los Estados (pensemos que en los últimos veinte años la población reclusa de los Estados Unidos se ha cuadruplicado).

4.4 Las relaciones policía-ciudadanos en el marco de las políticas de *Zero tolerance*. El uso de la fuerza por parte de la policía

La ejecución de la política de *zero tolerance* en la ciudad de Nueva York ha tenido como consecuencia esperada una hiperactividad policial, que se ha manifestado, entre otros ámbitos, en el número de detenciones (no siempre con éxito, como hemos visto antes) y, hablando en términos más generales, en un uso muy frecuente de la fuerza. Esto ha provocado que, al lado de los aplausos por la «victoria» frente a la delincuencia, aparecieran, cada vez con más fuerza, quejas sobre la brutalidad o los abusos policiales en relación con los profesionales (algunos de ellos) de la

30. Todos los datos mencionados en este párrafo provienen de la Division of Criminal Justice Services del Estado de Nueva York y se han obtenido de la web <http://criminaljustice.state.ny.us/cgi/internet/areas-tat.cgi> con fecha de 14 de julio de 1999.

31. Tal como se podía comprobar en <http://www.geocities.com/SoHo/Lofts/5551/murder.htm> el día 12 de julio de 1999.

32. A pesar de que el número de delitos a los que se aplicó la segunda y tercera reincidencia fue de unos 26.000 sobre un total de unos 2.000.000 (supuestamente, en el período 1993-97) (vid. CLARK, J., AUSTIN, J. y HENRY, A., *op. cit.*, p. 5).

policía de Nueva York. Podemos mencionar casos muy sonados como el de Abner Luima, un emigrante haitiano que fue sodomizado en una comisaría de Nueva York con un desatascador.³³ Otro caso muy conocido es el caso Livoti. El señor Francis Livoti, policía de Nueva York, fue acusado de estrangular al joven Anthony Baez por botar una pelota de fútbol encima de su coche patrulla. El señor Livoti fue absuelto de homicidio imprudente en una sentencia en la que el juez decía que el procesamiento no podía seguir hasta la determinación de la culpabilidad del señor Livoti, debido a la imposibilidad de obtener testigos dentro del Cuerpo de la Policía de Nueva York (de todos modos, según algunas fuentes que no he podido contrastar, parece ser que Livoti fue finalmente despedido del Cuerpo por este incidente).³⁴

A pesar de que se trata de incidentes graves, no podemos analizar el comportamiento de un cuerpo de policía de treinta y ocho mil miembros a través del comportamiento criminal de dos de sus integrantes. Todos sabemos que es realmente imposible responder por la honestidad de un colectivo de estas dimensiones por mucho que haya un buen proceso de selección, formación y control posterior. De todos modos, existen más indicios para creer que realmente la política de *zero tolerance* ha hecho pensar a algunos profesionales de la policía de Nueva York que podían utilizar la fuerza más allá de lo estrictamente necesario. El propio Bratton reconoce que en el año 1996 se presentaron nueve mil quejas contra actuaciones policiales.³⁵ También existen informes de ONG como Human Rights Watch y Amnistía Internacional³⁶ que denuncian abusos frecuentes. En este mismo año, ha habido manifestaciones en las calles de Nueva York en protesta por el uso abusivo de la fuerza por parte de la policía de Nueva York (a causa de alguna nueva muerte provocada por la policía con una difícil explicación de las causas que justificaban el uso del arma de fuego en aquellas circunstancias). De todos modos, no nos encontramos frente a un problema desconocido en la policía de Nueva York, ya que incluso el propio Ayuntamiento creó en 1993 la Comisión Mollen para tratar este mismo problema y durante el mandato Bratton se produjo una cierta limpieza de miembros del Cuerpo considerados de deontología dudosa.

También hay que tener en cuenta, en este contexto de demanda de dureza en la actuación de los distintos operadores del sistema de justicia criminal, que aunque no se hayan llevado a cabo estrictamente políticas de *zero tolerance*, sí se ha producido en todos los Estados Unidos en este período un incremento del uso de la fuerza (o de amenaza de este uso) por parte de las fuerzas de policía. Según han

33. Sin embargo, la reacción en las altas esferas fue inmediata: dos policías fueron procesados, el jefe y el subjefe de la comisaría fueron trasladados y el sargento de sala de servicio durante la noche de los incidentes fue suspendido. El propio alcalde Giuliani hizo manifestaciones públicas de apoyo a la víctima (vid. HOPKINS BURKE, R., en *op. cit.*, p. 677).

34. Información obtenida en la web <http://civilliberty.about.com> con fecha de 13 de julio de 1999, pp. 2 y 3.

35. Sin embargo, él considera que esta cifra es ridícula si la comparamos con las trescientas mil detenciones que tuvieron lugar durante el mismo año (vid. BRATTON, W.J., «Crime is down in New York City: blame the police», en DENNIS, N., *op. cit.*, 1998, p. 41).

36. Esta organización habla de treinta casos en los que la policía de Nueva York ha disparado, matado o herido a sospechosos en circunstancias no esclarecidas (información obtenida en <http://www.amnestyusa.org/rightsforall/nypd/nypd-07.html> el día 22 de julio de 1999, p. 1).

denunciado algunas de las mencionadas organizaciones en defensa de los derechos humanos, se ha registrado un aumento de las quejas por actuaciones policiales que algunos sitúan alrededor del 62 % en el período de 1993 a 1996.³⁷ Algún estudioso del tema dice que en el año 1996 una persona de cada siete detenidas por la policía de Nueva York encontró razones para quejarse de malos tratos.³⁸ Consultando fuentes oficiales de información, una investigación conjunta del Bureau of Justice Statistics y del National Institute of Justice, instituciones oficiales y con cierto prestigio, explica que 1,2 millones de personas fueron esposadas por la policía en 1996 (lo que significa alrededor de un 0,6 % de la población con una edad de doce años o más).³⁹

Otro efecto secundario de estas políticas activas o asertivas ha sido que facilitan que los policías abusen de los estereotipos más fáciles, actuando preferentemente sobre colectivos débiles o socialmente marginales (gente con ingresos bajos, parados, miembros de minorías étnicas, jóvenes con dificultades de integración, drogadictos, etc.). Si tenemos en cuenta el carácter proactivo de estas políticas, es lógico pensar que la actuación policial pueda caer en estos excesos, ya que se trata de colectivos que posiblemente lleven a cabo conductas incívicas. Los datos oficiales también parecen confirmar esta idea. Del mismo modo, la misma investigación del National Institute of Justice nos muestra cómo las minorías y los jóvenes representan un porcentaje importante de las personas esposadas durante el año 1996. Es decir, el porcentaje de miembros de minorías (básicamente personas de raza negra e hispanos) que tuvieron contacto con la policía y fueron esposados es superior al porcentaje de blancos y personas con una edad superior a treinta años.

En resumen, existen indicios para concluir que estas políticas duras aplicadas en los Estados Unidos han tenido como uno de sus efectos secundarios un incremento de las quejas por la actuación de la policía, debido a un más que probable exceso en el uso de la fuerza por parte de los miembros de los cuerpos policiales y que este uso ha podido tender a estigmatizar sectores relacionados con el estereotipo policial de los delincuentes.⁴⁰

5. EL CASO DE AMSTERDAM

5.1 La nueva política *street wise* en la policía de Amsterdam⁴¹

5.1.1 ¿En qué consiste?

Consiste en aplicar la normativa preexistente en materia de orden en la calle, de civismo. Se trata de acabar con conductas como orinar en la calle, ensuciar las

37. Según datos obtenidos de la web <http://civilliberty.about.com> el día 20 de julio de 1999.

38. Vid. STAUFFER, E., en *op. cit.*, p. 160.

39. Vid. *Police Use of Force. Collection of National Data*, U.S. Department of Justice, noviembre de 1997.

40. Vid. STAUFFER, E. en *op. cit.*, pp. 159 y 160, y HOPKINS BURKE, R., en *op. cit.*, pp. 679 y 680.

41. Esta información procede de una entrevista con el jefe de la comisaría de Nieuwmarkt (barrio viejo) de Amsterdam, el inspector en jefe Johan van Hartkamp, que tuvo lugar el día 1 de julio de 1999.

calles con desperdicios, aparcar los coches en lugares prohibidos, saltarse los semáforos, consumir drogas o alcohol en espacios públicos, llevar navajas u objetos punzantes, hacer ruido en horas intempestivas, etc.

En relación con la situación precedente, el gran cambio reside en el hecho de que, hasta ahora, los policías, cuando se encontraban ante alguna de estas conductas, perfectamente sancionables según la normativa vigente, advertían a los ciudadanos de que se trataba de una conducta ilícita y de que no debían volver a hacerlo, pero prácticamente nunca realizaban las denuncias correspondientes. Ahora, interponen estas denuncias, que después se convierten en sanciones.

Los mandos que están dirigiendo la aplicación de esta nueva política insisten en que no están haciendo una política de *zero tolerance*, sino que simplemente están aplicando la normativa existente, nada más.

5.1.2 Razones para su puesta en marcha

El actual jefe de la policía de Amsterdam consideró, con la aprobación de un número importante de otros mandos del cuerpo, que la población se sentía insegura y que la policía había perdido el control de la calle. Entre las razones para llegar a esta situación ocupaba —desde su punto de vista— un lugar muy relevante el hecho de no denunciar la comisión de hechos que, según la normativa vigente, constituían infracciones.

El objetivo es volver a recuperar el espacio público, que la calle vuelva a ser un lugar de convivencia seguro. La idea es recuperar valores y normas. Socializar a los ciudadanos, que abandonen su individualismo creciente con el fin de aceptarse y relacionarse más unos con otros, que la ciudadanía se vuelva más cívica. Esta recuperación de valores puede restablecer el orden en la calle y, en consecuencia, el sentimiento de seguridad. La policía de Amsterdam pretende hacer pedagogía social con la replicación de las antiguas normas cívicas previstas en la normativa de la ciudad.

5.1.3 Proceso para su puesta en marcha

Durante los meses de octubre a diciembre de 1998, se diseñó la nueva política y se hizo una campaña publicitaria anunciándola al público. Internamente, también se hizo una campaña a través de dos vías:

a) El jefe de policía envió una carta a todos los miembros del cuerpo con un pequeño manual: una guía sobre la política *street wise*, con las infracciones concretas a perseguir, la forma de hacerlo, etc.

b) Además, en los barrios y distritos también se tradujo la nueva política a sus prioridades (tráfico, suciedad en las calles, etc.). De todos modos, parece ser que en todos los distritos no se hizo la misma difusión ni se tomó con el mismo entusiasmo.

5.1.4 Percepción desde el Cuerpo de Policía

Ha sido francamente desigual. Así, mientras algunos lo recibían como algo positivo para recuperar el control de la calle, otros pensaban que no lo necesita-

ban porque sus distritos eran bastante tranquilos o porque lo percibían como una fuente de problemas para su trabajo, ya que la gente acostumbrada a no ser sancionada por la realización de conductas ilegales, podía reaccionar de modo violento contra los policías que denunciaran sus conductas. Con el fin de apaciguar estos temores, se decidió un protocolo de actuación con la Administración de justicia para proceder ante policías que recibieran cualquier tipo de agresión por parte de los ciudadanos. En virtud de este protocolo, los jueces y fiscales serían extremadamente sensibles frente a estos casos.

Otro aspecto que ha supuesto que algunos policías vivieran negativamente la implantación de esta nueva política es que su nivel de discrecionalidad disminuía con toda claridad, ya que el manual obliga a denunciar todas y cada una de las conductas establecidas como ilegales en la normativa vigente. En este sentido, han disminuido las posibilidades de iniciativas y autonomía (discrecionalidad) de los agentes de calle. Es decir, el proceso ha implicado una cierta centralización hacia los jefes de distrito y de comisaría al objeto de garantizar que los equipos de trabajo no establecieran prioridades distintas a las de la nueva política de *street wise*. Aquí tenemos una diferencia importante con las experiencias americana e inglesa.

5.1.5 Colaboración entre instituciones

De acuerdo con las finalidades de implantación de valores sociales en el seno de la sociedad local, la policía trata de implicar a la ciudadanía y a otras instituciones en este proyecto. Así, en los distritos se organizan reuniones con los vecinos dos veces por semana para que puedan plantear sus inquietudes. Además, en colaboración con el Ayuntamiento, las instituciones sanitarias y otros organismos están intentando poner en marcha unos comités de barrio que coordinen esfuerzos y diseñen estrategias para contribuir a solucionar los problemas que existan, y que al mismo tiempo impliquen a los vecinos, que los hagan más sociables. Aquí, también se marcarían diferencias estimables con el modelo muy centrado en la función de la policía de la ciudad de Nueva York.

5.1.6 Reacción del público

Como estaba previsto, la nueva política ha incrementado las denuncias llevadas a cabo por los policías por actividades o conductas desordenadas (en los tres primeros meses de 1998 fueron unas doce mil mientras que en el mismo período de 1999 ascendieron a veinticinco mil —veintiuna mil de las cuales tuvieron lugar en el casco antiguo). Algunos de los afectados por estas denuncias, como también estaba previsto, han reaccionado agresivamente contra los agentes de policía, incrementándose el número de situaciones conflictivas entre ciudadanos y policías y, en consecuencia, el de ciudadanos detenidos por estos motivos.

Por otro lado, en una encuesta realizada a los vecinos del casco antiguo a mediados del mes de junio, un 39 % de los encuestados opinaban que la seguridad se había incrementado en los últimos meses, mientras que un 54 % consideraba que estaba más o menos igual. Si se les preguntaba cuál era su opinión sobre

la seguridad existente, el 60 % se manifestaban satisfechos y sólo un 10 % claramente insatisfechos.

5.1.7 Resultados esperados y delincuencia

Cómo ya se ha mencionado, el objetivo es restablecer una buena convivencia en la calle, recuperando su control. Cuando se les pregunta si creen que esta política reducirá la delincuencia en sentido estricto, dudan en responder y, cuando lo hacen, afirman con contundencia que no creen que tenga una gran influencia en la delincuencia, ya que éste tampoco era su objetivo cuando pusieron en marcha esta iniciativa. En este punto, vemos otra diferencia fundamental respecto a los planteamientos de *zero tolerance* que siempre, como hemos visto, sostiene como objetivo fundamental de sus actividades la reducción de la pequeña y gran delincuencia.

Las estadísticas que ofrecen del barrio antiguo con relación a los primeros cinco meses del año no son lo bastante significativas en ningún sentido, ya que las cifras no muestran diferencias sensibles y, cuando las muestran, tienen explicaciones ajenas al programa *street wise*, como, por ejemplo, la creación de algún grupo para incidir específicamente en otra tipología delictiva.⁴²

6. EL CASO INGLÉS

Haciéndose eco de las preocupaciones populares por la seguridad ciudadana, el gobierno inglés (cuyo primer ministro, Tony Blair, ha mostrado sus simpatías por las políticas de *zero tolerance*)⁴³ presentó al Parlamento la *Crime and Disorder Act*, que fue finalmente convertida en ley en 1998. Aquí, en el caso británico, tenemos una muestra de cómo la delincuencia no es el único factor de sentimiento de seguridad. Resulta un poco sorprendente que en el Reino Unido se adopten políticas de este perfil cuando, a partir del año 1992, los índices delictivos han disminuido en Inglaterra y Gales en términos de delincuencia registrada por la policía (a partir de 1995 también, según la *British Crime Survey*).⁴⁴ Si observamos la evolución de las tipologías delictivas en este período entenderemos mejor esta sensación de tener que hacer algo en el campo de la seguridad por parte de las instan-

42. Las estadísticas facilitadas por la comisaría del barrio antiguo son las siguientes:

Tipo:	1998	1999
Hurtos/robos en la calle	587	500
Hurtos/robos a domicilio	410	480
Hurtos/robos de vehículos	320	225
Hurtos/robos a los vehículos	2190	1950
Hurtos de carteras	3500	4200

43. La web de la BBC News atribuía al primer ministro unas declaraciones según las cuales su gobierno quería reducir la delincuencia en el Reino Unido con una estrategia de *zero tolerance* (información obtenida el día 13 de julio de 1999 en http://news2.thls.bbc.co.uk/hi/english/talking_point/newsid_182000/182801.asp).

44. Vid. «Digest 4. Information on the criminal justice system in England and Wales». Home Office, octubre de 1999, capítulo I, pp. 2 y 3.

cias públicas. Así, la reducción de la delincuencia se centra en los delitos contra la propiedad, mientras que se observa un incremento en las tipologías que incluyen violencia contra las personas, los delitos sexuales, lo que ellos califican de *public order offences* y en tráfico de drogas. Esta evolución de la delincuencia mantenía la sensación que había que hacer alguna reforma en el ámbito legislativo. Para entender bien este estado de opinión, tenemos que volver a considerar el incremento de las conductas incívicas, frecuentemente llevadas a cabo por jóvenes, como elemento fundamental al causar alarma social en el campo de la inseguridad.

Esta ley, cuyo título vincula con toda claridad los conceptos de desorden y de delito, en una aceptación más o menos explícita de la doctrina de la «ventana rota»,⁴⁵ y, más discutiblemente, de sus consecuencias en forma de políticas de *zero tolerance*,⁴⁶ facilita mecanismos para el control y la reducción del desorden y del delito. Entre estos mecanismos están los siguientes:

a) La posibilidad de que la policía considere antisocial una conducta y pida al juez que tome medidas limitativas de derechos de la persona (o personas) que lleva a cabo este comportamiento antisocial. Estas órdenes tendrán una duración mínima de dos años.⁴⁷

b) La posibilidad de que la policía solicite al juez una orden limitativa de derechos de aquellas personas calificadas de *sex offender*⁴⁸ y que considere que son un peligro para los demás. Estas órdenes o mandatos tendrán una duración mínima de cinco años.⁴⁹

c) Mecanismos obligatorios de cooperación entre la policía y las autoridades locales con el fin de diseñar las estrategias en materia de delincuencia y desorden.⁵⁰

b) Mandatos dirigidos a la seguridad de los menores que pueden ir desde órdenes dirigidas a los padres para que «controlen» a sus hijos hasta una especie de toques de queda para los menores que puedan establecerse en el municipio⁵¹ o la retirada de la calle de los chicos que «hacen campana», llevándolos a establecimientos especialmente dedicados a estos casos.⁵²

e) Poderes para obligar a la retirada de máscaras o de cualquier otra cosa que la policía crea que una persona lleva para esconder su identidad.⁵³

f) Establece que son infracciones que se agravan según la raza,⁵⁴ etc.

45. En el sentido de vincular la inseguridad y la delincuencia al desorden, a la degradación del medio.

46. De hecho, el propio Home Office ha resumido el contenido de la ley como una política de *zero tolerance* (vid. BOWLING, B., *op. cit.*, p. 533, citando el medio de comunicación en que se publicaron las declaraciones —el periódico *Times* de 4 de diciembre de 1997).

47. Vid. art. 1 de la ley.

48. El art. 3 de la ley especifica quién debe ser considerado *sex offender*.

49. Vid. art. 2.

50. Vid. arts. 5 y ss.

51. Medidas que también han tomado muchas ciudades americanas, como últimamente Washington (vid. *El País*, de 13 de septiembre de 1999, p. 27).

52. Vid. arts. 8 y ss.

53. Vid. art. 25.

54. Vid. art. 28.

Es una ley que, como se puede comprobar, contiene muchos conceptos jurídicos indeterminados cuya concreción se deja en manos de la policía en un primer momento, lo que puede considerarse un poco autoritario. En cambio, establece la necesidad de cooperación entre los poderes públicos, lo que significa una aceptación clara de la necesidad de colaboración interinstitucional en la lucha contra las conductas incívicas y la delincuencia.

Sin embargo, no podemos estudiar su objetividad, ya que entró en vigor en el segundo semestre de 1998 y no disponemos de datos suficientemente significativos para hacer una valoración mínimamente seria. Es por ello que nos limitamos a describir algunos rasgos característicos de esta ley. En cualquier caso, lo hemos recogido porque responde a la tendencia hacia las legislaciones duras que estamos experimentando en el mundo occidental y relaciona desorden con delincuencia e inseguridad, tema también de actualidad en nuestro entorno.

7. LA DIFICULTAD DE ESTABLECER RELACIONES CAUSALES ENTRE POLÍTICAS, LEYES Y DELINCUENCIA

Hemos visto hasta ahora que tenemos dificultades para establecer relaciones directas entre delincuencia y legislación o políticas duras. En el caso español, no hemos encontrado elementos objetivos que confirmen el supuesto efecto benéfico de una legislación dura sobre la delincuencia (con la excepción en los delitos contra la salud pública). En el caso de la ciudad de Nueva York, sí que parecía que las cifras apuntaban a un descenso importante de algunos tipos delictivos durante el período de aplicación del *zero tolerance* (no hablaremos de los casos holandés e inglés por razón del poco tiempo que hace que las nuevas políticas y reformas legislativas han sido puestas en marcha). De todos modos, las cifras de la ciudad de Nueva York tampoco son definitivas en el sentido de atribuir exclusivamente el éxito en la reducción de la delincuencia a la implementación de la *zero tolerance* por la policía de la ciudad.

Así, en el mismo período (1992-96 y con más claridad en el bienio 1994-96) otras ciudades americanas que no aplicaron políticas de *zero tolerance* (por lo menos, formalmente no las llamaremos así) también experimentaron un descenso importante de la delincuencia. Así, por ejemplo, en el año 1995, en las ocho ciudades de los Estados Unidos con más de un millón de habitantes el descenso del número de delitos violentos fue del 8 % y, si tenemos en cuenta todas las ciudades con más de doscientos cincuenta mil habitantes (64), el descenso, aunque más reducido, también existió (3 %) —en relación con el año anterior, naturalmente.⁵⁵ Es decir, la apreciable reducción del delito en la ciudad de Nueva York hay que enmarcarla en un período de reducción generalizada de la delincuencia en los Estados Unidos de América, muy especialmente en las grandes ciudades. De

55. Según se podía comprobar en <http://www.fbi.gov/ucr/ucr95prs.htm> el día 14 de julio de 1999, p. 1.

hecho, el descenso más grande en el número de homicidios en el período 1990-95 no fue en Nueva York, sino en Jacksonville (Florida).⁵⁶ Además, las tasas de delitos violentos son, en la actualidad y en términos federales, las más bajas desde el principio de los años setenta (que es cuando se iniciaron las encuestas de victimización).⁵⁷ Una de las razones más utilizadas para explicar esta reducción es el descenso de la incidencia de la cocaína, en su versión *crack*, que arrasó los Estados Unidos en los ochenta, lo que, obviamente, también serviría como una de las explicaciones de la reducción del delito en Nueva York.⁵⁸ También es justo decir que esta reducción ha sido más baja en algunas ciudades importantes; así, en la ciudad de Chicago la reducción producida del año 1995 al 1996 fue de un 3 % (un poco superior si sólo nos fijamos en los asesinatos).⁵⁹

Pero si en algún momento las cifras nos podían hacer pensar que en realidad la policía y su política de tolerancia cero podían haber sido factores decisivos en la reducción de la delincuencia, aparecen dudas al hacer una afirmación rotunda, ya que no hemos tenido en cuenta otros planes o actuaciones públicas o privadas que se han llevado a cabo durante el mismo período. Así, por ejemplo, en el caso de Nueva York se crearon casas de acogida y programas de reinserción social para los toxicómanos,⁶⁰ se sustituyeron edificios de bloques de pisos en condiciones muy deficientes por residencias unifamiliares, lo que supuso unos importantes cambios poblacionales,⁶¹ y se puso en marcha una campaña muy agresiva contra la violencia doméstica (de padres contra hijos) porque consideraban que era una causa habitual de delincuencia juvenil.⁶² Tampoco hemos mencionado que el número de hombres situados en la franja de edad entre quince y treinta y cinco años disminuyó en Nueva York durante el mismo período de aplicación de las políticas de *zero tolerance*. Este grupo es el que, estadísticamente, presenta una proporción más alta de delincuentes.⁶³ Por último, y sin intención de ser exhaustivos, hay que mencionar que en el mismo período se crearon los animadores de barrio que distraían o controlaban a los jóvenes en su tiempo libre.⁶⁴ Es decir, en el período de 1994 a 1996, en la ciudad de Nueva York tuvieron lugar muchas más actuaciones públicas que únicamente las de la policía.

Por otro lado, encontramos otras experiencias también en los Estados Unidos donde otras estrategias, más interdisciplinarias desde su concepción, han conse-

56. Vid. TRAVIS, J. en *Declining Crime and Our National Research Agenda: A New Yorker's View*, conferencia inaugural del Programa Jack y Lewis de profesores visitantes distinguidos del John Jay College de Nueva York (obtenido de la web <http://www.ojp.usdoj.gov/nij/speeches/jjayasp.htm> el día 9 de septiembre de 1999).

57. Vid. TRAVIS, J. en la conferencia mencionada en la cita anterior, p. 2.

58. Vid. TRAVIS, J. en la conferencia citada supra, pp. 3 y 4 y STAUFFER, E. en *op. cit.*, p. 159.

59. Vid. los datos de la UCR proporcionados por la Chicago Crime Commission en su web <http://www.netcom.com/chgocrcm/html> (obtenidos de la web con fecha 14-9-1999).

60. Vid. STAUFFER, E. en *op. cit.*, p. 157.

61. Vid. STAUFFER, E. en *op. cit.*, p. 158.

62. Vid. STAUFFER, E. en *op. cit.*, p. 157. Según este autor, en un período de dos años, el número de padres y madres detenidos por maltratar a sus hijos aumentó en un 60%.

63. Vid. STAUFFER, E., en *op. cit.*, pp. 158 y 159.

64. Vid. STAUFFER, E., *op. cit.*, p. 157.

guido reducciones de la delincuencia perfectamente comparables a las de la ciudad de Nueva York. Un ejemplo claro lo encontramos en la ciudad de San Diego, donde, entre los años 1989 y 1996, el programa multidisciplinario (que implicaba a la comunidad, los servicios educativos, los servicios sanitarios y sociales, así como al propio Departamento de Planificación de la ciudad) puesto en marcha por el jefe de policía, Jerry Sanders, ha supuesto una reducción de la delincuencia en un 50 %.⁶⁵

Incluso en el caso español tampoco podemos decir que el descenso de la delincuencia relacionada con las drogas se pueda atribuir únicamente a la Ley orgánica de protección de la seguridad ciudadana. Así, el Plan Nacional sobre Drogas, establecido en julio de 1985, ha llevado a cabo numerosas actividades que seguro que han incidido en la delincuencia directa o indirectamente relacionada con las drogas. En la misma dirección, en el año 1994 se crearon los gabinetes de Evaluación, Seguimiento y Coordinación, en dependencia directa del delegado del Gobierno, que tenían como función coordinar las fuerzas y los cuerpos de seguridad con el Plan Nacional, o la creación del Grupo de Asesoramiento y Asistencia de Operaciones contra el tráfico de drogas y blanqueo de capitales.⁶⁶ Las mismas campañas de prevención en colaboración con los ministerios de Educación y Cultura, el de Sanidad y Consumo y sus homónimos de las comunidades autónomas, aunque dirigidas a evitar su consumo, han podido tener influencia en la delincuencia asociada. Las campañas del Instituto Municipal de la Salud de Barcelona para los toxicómanos han sido un buen ejemplo, estudiado por otros países, que también debe haber tenido su influencia en el entorno metropolitano de Barcelona.

Por último, y como consideraciones globales, que afectan tanto a la experiencia neoyorquina como a la española, hay que tener en cuenta otras circunstancias que pueden influir en el hecho de creer firmemente en las cifras frías:

a) En primer lugar, una cierta volubilidad de los registros policiales y de la Administración de justicia. Del mismo modo, un incremento de los medios de que disponen los distintos operadores para registrar los datos, las expectativas que algunos cambios pueden generar, una mayor motivación de los diferentes profesionales al denunciar, los criterios para registrar la delincuencia, etc. Todos estos elementos pueden influir en un aumento o disminución de las cifras registradas.

b) En segundo lugar, es importante recordar que las vías informales de control social tienen una influencia decisiva en la delincuencia. En las sociedades occidentales, han habido cambios importantes en el pasado más cercano (por ejemplo, la familia ha disminuido notoriamente su influencia sobre el comportamiento de la gente)⁶⁷ y hay que considerar los efectos de las nuevas formas emergentes de control social, lo que en estos momentos se nos escapa.

En resumen, la delincuencia en concreto y la seguridad en general responden a parámetros que van más allá de reformas legislativas, políticas o estratégicas

65. Vid. POLLARD, C., en «Zero Tolerance: Short-term Fix, Long-term Liability?», en DENNIS, N., *op. cit.*, pp. 44 a 61.

66. Vid. *Plan Nacional sobre Drogas. Memoria 1995*, Ministerio del Interior. Madrid, 1996, p. 11.

67. Vid. DENNIS, N., *Editors Introduction*, en DENNIS, N., *op. cit.*, pp. 1 a 28.

concretas y es difícil establecer relaciones de causa-efecto. De todos modos, esto no significa que no puedan contribuir a mejorar situaciones deterioradas. Así, por ejemplo, hay que aceptar que sí ha habido un descenso notable de la delincuencia en la ciudad de Nueva York (en muchos casos superior al de otras ciudades) y alguna influencia debe haber tenido la policía en esta reducción del delito: si cuando la delincuencia subía o se mantenía alta se acusaba a la policía de falta de eficiencia, ahora es justo que le reconozcamos su parte de éxito.⁶⁸

8. CONCLUSIONES

De todas maneras, y en coherencia con lo que acabamos de decir, sí que podemos llegar a algunas conclusiones que se desprenden de lo que hemos dicho:

a) En primer lugar, hay una conexión evidente entre conductas incívicas e inseguridad, constatada en todos los países de nuestro entorno. Otra cosa es determinar hasta qué punto estas conductas generan delincuencia (alguna relación hay) y, más discutiblemente, gran delincuencia organizada.

b) Las legislaciones, políticas y estrategias policiales duras pueden contribuir a la reducción de las conductas delictivas e incívicas. Así pues, hay que atribuir a la policía una parte de la reducción de la delincuencia o de la inseguridad en los supuestos que acabamos de exponer.

c) Las experiencias que acabamos de comentar demuestran que es posible hacer algo frente a la delincuencia y a la inseguridad desde los operadores del sistema de justicia criminal. Es decir, la sensación previa, aún existente en algunos sectores, según la cual no es posible hacer nada que contribuya a reducir la delincuencia y las conductas incívicas no es nada más que un estado de ánimo frente a una situación realmente compleja en unos casos o una excusa para dejarse arrastrar por la rutina en otros. La policía (y, obviamente, también los poderes públicos) puede tener un papel muy activo y positivo en la lucha contra la delincuencia y, desde este punto de vista, las experiencias comentadas pueden servir de estímulo.

d) Promover el activismo policial puede favorecer un uso excesivo de la fuerza por parte de las fuerzas policiales y también un uso excesivo de clichés basados en estereotipos discriminatorios con ciertos sectores o grupos sociales, que pueden alejarse definitivamente del ámbito de influencia y relación con la policía.

e) Para que los resultados de la acción policial y/o de la aplicación de normativas calificadas de duras o estrictas puedan ser mejores y, sobre todo, más estables, es necesario hacer una aproximación más global e interdisciplinaria al fenómeno de la inseguridad, implicando a otros operadores e incluso a la propia comunidad en su mejora.

68. Tal como, en este caso con razón, reclama BRATTON, W.J., «Crime is down in New York City: blame the police», en DENNIS, N. (editor), pp. 41 y 42.

f) En la misma línea, es imprescindible que estas políticas tengan un objetivo más amplio que la pura y simple represión y la consiguiente reconversión de las conductas de los ciudadanos, debida únicamente al miedo provocado por la existencia de la sanción. Deberían estar dirigidas al establecimiento de valores⁶⁹ individuales y colectivos.

g) El uso exclusivo del sistema de justicia criminal para reprimir conductas ilegales que tienen su raíz en conflictos sociales o de valores puede llevarnos a la confrontación, a una cierta rebelión contra el propio sistema.

BIBLIOGRAFÍA

- AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, I. «Contexto de la Ley de seguridad ciudadana: análisis jurídico de los controles de identidad: *voluntas legis* e interpretación jurisprudencial del TC». *Revista Vasca de Administración Pública* [Instituto Vasco de Administración Pública], 38, enero-abril de 1994, p. 13-55.
- Anuario Estadístico del Ministerio del Interior, 1997*. Ministerio de Interior, Secretaría General Técnica, que incluye un apartado sobre la evolución de la delincuencia.
- BOWLING, B. «The rise and fall of New York Murder». *The British Journal of Criminology. Delinquency and Deviant Social Behaviour*. Oxford University Press, vol. IV (special issue), 1999.
- CLARK, J.; AUSTIN, J.; HENRY, A. «Three Strikes and you're out. A review of State legislation». *Research in brief*. [National Institute of Justice], septiembre de 1997.
- DENNIS, N. [ed.] *Zero Tolerance. Policing a Free Society*. Londres: The Institute of Economic Affairs; Health and Welfare Unit, 1998.
- Digest 4. Information on the criminal justice system in England and Wales*. Home Office, octubre de 1999.
- FERNÁNDEZ ENTRALGO, J.; PORTILLA CONTRERAS, G.; BARCELONA LLOP, J. *Materiales de reflexión crítica sobre la Ley Corcuera*. Madrid: Ed. Trotta, 1993.
- FIELDER, D.J. «It's Time for Zero Tolerance». *School Safety Dated*. Primavera de 1996.
- HERRERO HERRERO, C. «Seguridad y drogodependencias: la versión de la Ley Orgánica 1/1992, de protección de la seguridad ciudadana». *Revista de Documentación* [Ministerio de Interior, Secretaría General Técnica], 10 (septiembre-diciembre 1995), p. 13-35.
- HOPKINS BURKE, R. «The Socio-political context of zero tolerance policing strategies». *Policing*, 4, (1998), vol. 21. Bradford: MCB University Press.
- KELLING, G.L.; COLES, C.M. *Fixing Broken Windows. Restoring order and Reducing Crime in Our Communities*. Nueva York: Touchstone, 1996.

69. Los valores de los individuos pertenecientes a una sociedad sí que son fundamentales al hablar de la tasa de delincuencia. Es interesante al respecto el artículo de KOMIYA, N. «A cultural study of the law crime rate in Japan». *The British Journal of Criminology. Delinquency and Deviant Social Behaviour*. Oxford University Press, vol. 39, n.º 3 verano de 1999, pp. 369 a 390.

- KELLING, G.L. *Broken Windows and Police Discretion* (Research Report). Washington, DC: National Institute of Justice (NCJ 178259), octubre de 1999.
- KOMIYA, N. «A cultural study of the law crime rate in Japan». *The British Journal of Criminology, Delinquency and Deviant Social Behaviour*. Oxford University Press, vol. 39, n.º 3, verano de 1999, p. 369 a 390.
- MCCARTHY, A.J. «Zero Tolerance in a Small Town». *FBI Law Enforcement Bulletin*, vol. 67, Issue 1 (enero 1998).
- Plan Nacional sobre Drogas. Memoria 1995*. Ministerio de Interior.
- Police Use of Force. Collection of National Data, Bureau of Justice Statistics*. National Institute of Justice, NCJ-165040: noviembre de 1997.
- STAUFFER, E. «La zéro tolérance et la baisse de la criminalité dans la ville de New York». *Revue Internationale de Criminologie et de Police Technique et Scientifique*, 2 (abril-junio de 1999). Ginebra: Ed. Marcel Meichtry.
- TRAVIS, J. *Declining Crime and Our National Research Agenda: A New Yorker's View* (conferencia inaugural del Programa Jack y Lewis de profesores visitantes distinguidos). John Jay College of Criminal Justice de Nueva York. 9 de marzo de 1998 (obtenido de la web <http://www.ojp.usdoj.gov/nij/speeches/jjaysp.htm>).
- D. A. *La Ley de Seguridad Ciudadana*. Departamento de Ciencia Política y Derecho Público. Universidad Autónoma de Barcelona. Barcelona: PPU, 1994.
- WILSON, J.Q.; KELLING, G.L. «Broken windows». *The Atlantic Monthly, The Atlantic Monthly Company* [Boston] (marzo de 1982), vol. 249, 3, p. 29-38.