

# La utilitat de les legislacions i polítiques dures com a polítiques de seguretat ciutadana<sup>1</sup>

FRANCESC GUILLÉN I LASIERRA

Responsable de l'Àrea de Recerca  
de l'Escola de Policia de Catalunya

93

## 1. INTRODUCCIÓ

En el decurs dels anys noranta hem constatat un increment generalitzat de la preocupació per la seguretat en el que anomenem com a món occidental. En uns casos aquesta preocupació era conseqüència de nivells de delinqüència creixents i en altres, molt freqüentment, de l'increment de conductes desordenades al carrer, que provocaven una sensació d'inseguretat en els ciutadans. Algunes vegades totes dues circumstàncies coexistien i augmentaven encara més aquesta sensació de manca de seguretat.

Tot plegat va portar a la percepció que s'estava perdent el control del carrer i que, en conseqüència, calia fer alguna cosa per recuperar-lo. Una de les reaccions més comunes ha estat allò que col·loquialment s'ha denominat com a enduriment de la legislació. És a dir, la creació d'il·lícits nous, penals en uns casos i administratius en altres, l'increment de les sancions conseqüents a comportaments il·lícits preexistents o, simplement, l'augment del rigor en l'aplicació de la normativa existent (la probabilitat que a un infractor li siguin aplicades les sancions previstes a la Llei ha estat considerat com un factor fonamental per a dissuadir hipotètics infractors). També podem incloure, dins d'aquesta línia de polítiques legislatives dures, aquelles reformes que volen facilitar la tasca de la policia i de l'Administració de

---

1. Aquest text originàriament estava adreçat a provocar el debat en el si d'un grup de treball sobre un fenomen comú en els darrers anys en el nostre entorn occidental, el de les polítiques i legislacions dures. Amb aquesta finalitat es parla d'experiències diverses, possiblement massa per ser tractades en un únic text, i s'hi introdueixen lligams de vegades un xic simples entre fets i les seves conseqüències. Una confirmació d'aquestes connexions requeriria una recerca molt més aprofundida i, molt possiblement, un tractament individualitzat de cadascuna de les experiències. Tingui present, doncs, el lector que l'objectiu del text era promoure el debat i no fer una anàlisi completa i exhaustiva de totes les experiències que s'hi descriuen.

justícia en el moment d'obtenir proves i, en general, de processar i condemnar els presumptes delinqüents.

Paral·lelament, amb clara consonància amb el que acabem de dir, s'han posat en pràctica el que podem denominar polítiques policials hiperactives, que propugnen una presència gran de la policia al carrer i una aplicació estricta o severa de la legislació per part dels professionals de la policia. És el que alguns han denominat estratègies de policia assertives,<sup>2</sup> la posada en escena de l'increment del rigor en l'aplicació de la llei al qual fem referència en el paràgraf anterior. D'acord amb aquestes estratègies els cossos policials han d'aparèixer plenament disposats a combatre activament qualsevol tipus d'il·legalitat sense concessions, de manera que resultin un element decisiu en aquesta necessària recuperació del carrer per a la convivència lliure i pacífica dels ciutadans sense interferències provinents de conductes incíviques o actes delictius.

## 2. FINALITATS I BASES D'AQUESTES POLÍTIQUES

Què es persegueix quan s'elaboren i aproven aquest tipus de polítiques? La resposta més primària seria restablir la seguretat. El problema rau a definir en què consisteix aquest restabliment de la seguretat, perquè no en tots els casos els objectius són exactament els mateixos:

a) En alguns casos s'intenta restablir l'ordre al carrer, recuperar una idíl·lica tranquil·litat en circular-hi, com sembla que va existir en el passat, quan hom podia caminar o passejar sense ser molestat. Aquest supòsit inclouria, en un primer moment, evitar conductes estrictament incíviques i altres que constitueixen faltes o petits delictes, normalment contra la propietat i petits atacs contra la integritat física de les persones, sense oblidar, òbviament, la protecció davant d'atacs més greus (tot i que aquests tipus d'atacs no s'establirien com a objectiu imminent).

b) En altres casos, però, es pretén que aquest tipus de legislació disminueixi radicalment la delinqüència en general i que fins i tot poden ser un instrument útil per combatre els delictes més greus, bé perquè es creu que:

- tots els delictes i infraccions han de rebre una resposta punitiva greu,
- el delicte menor és el primer pas cap a tipologies més greus, o
- la gran delinqüència o delinqüència organitzada sempre té relacions amb la petita delinqüència.

En què es basa aquesta creença segons la qual una normativa més dura o una aplicació més estricta d'aquesta normativa redueix el desordre i la delinqüència? Bàsicament en el caràcter preventiu general de la pena o sanció.

---

2. HOPKINS BURKE, R. «The Socio-political context of zero tolerance policing strategies». *Policing*, vol. 21, núm. 4 (1998), pàg. 667.

L'existència de penes o sancions dures per castigar determinades conductes, que són efectivament aplicades, dissuadeixen els ciutadans de dur-les a terme. A més, òbviament, els qui són efectivament condemnats, per exemple, a penes privatives de llibertat queden fora de la circulació mentre estiguin complint condemna, cosa que —tenint en compte que un nombre molt important de delinqüents reincideix diàriament si no és detingut— tampoc no és una circumstància insignificant.<sup>3</sup> Estaríem davant de diverses manifestacions de la teoria clàssica de la prevenció general com a finalitat de la pena. No és el moment, però, d'estendre'ns en aquest punt, ja que hi ha nombrosos manuals de dret penal que l'expliquen amb molta precisió.

En defensa d'aquesta teoria estaria l'exemple real, segons el qual molts ciutadans —probablement la majoria— redueixen la velocitat del seu vehicle quan divisa un vehicle de la policia de trànsit a la carretera. És clar que això és veritat i que, des d'aquest punt de vista, l'enduriment de les sancions sí que tindria un efecte dissuasiu i, per tant, reductor de la delinqüència. Aquesta idea està a la base de la política sancionadora en matèria de trànsit en els darrers anys i en la introducció de nous tipus en el Codi penal, com els relacionats amb la violència domèstica, l'abús sexual de menors, etc.

També és cert que moltes vegades no es produeixen els efectes esperats. És el cas dels autors de crims passionals, que moltes vegades es lliuren voluntàriament a la policia o fins i tot posen fi a la seva vida després de la comissió del delictes. Un altre exemple el tenim en el fet que la recent tipificació de l'ocupació il·legal d'immobles no sembla haver intimidat el moviment «ocupa» del nostre país. En la mateixa direcció, les estadístiques de trànsit ens diuen que, tot i l'esmentat enduriment de les sancions en els darrers anys, durant els primers vuit mesos de l'any 1999 han mort més de vuit-centes persones a les carreteres espanyoles per causes normalment imputables a conductes irregulars dels conductors.

Què hem de fer, doncs, quan un cop més ens trobem davant d'una nova onada d'opinió pública que demana «mà dura» contra els delinqüents i els infractors, assumint que aquest tipus de resposta millorarà la situació? Assumir-ho com una veritat revelada? Seria, òbviament, còmode, confortable, fins i tot tranquil·litzador. Ara bé, també seria interessant, sobretot de cara a futures problemàtiques, intentar fer un petit esforç per tal de veure si realment aquestes creences tenen alguna base sòlida.

Per tal de limitar i concretar l'objecte del debat analitzarem quatre experiències del tipus que he esmentat en el marc del món occidental: Espanya, els Estats Units d'Amèrica, el cas d'Amsterdam i el Regne Unit. Són supòsits paradigmàtics i que, al mateix temps, presenten algunes diferències que ens poden ajudar a tractar aspectes diferents del problema.

---

3. Una postura de defensa radical d'aquests postulats es pot trobar al web del National Center for Policy Analysis (<http://www.ncpa.org/studies/s219.html>).

### 3. EL CAS ESPANYOL

#### 3.1 La Llei orgànica 1/1992, de 21 de febrer, de protecció de la seguretat ciutadana<sup>4</sup>

##### 3.1.1 *Elaboració i contingut*

Al començament dels anys noranta, amb l'elaboració i aprovació de la Llei orgànica 1/1992, de 21 de febrer, de protecció de la seguretat ciutadana, tingué lloc un dels debats públics més intensos a Espanya sobre la necessitat d'aprovar legislacions dures, restrictives de drets, per combatre el que s'interpretava com un notori increment de la violència i la delinqüència al carrer (en molts casos relacionat amb el tràfic i consum d'estupefaents o, si més no, així era percebut per una part del públic i dels agents de policia). En el debat es va arribar a argumentar, per part de l'aleshores titular de la cartera d'Interior i màxim defensor del text, senyor José Luis Corcuera, que la Llei era una garantia dels drets de les persones honrades. La Llei preveia mesures bàsicament adreçades en quatre direccions:<sup>5</sup>

- a) fabricació, tinença i ús d'armes i explosius
- b) control de l'ordre públic al carrer
- c) lluita contra el tràfic de drogues i també el seu consum públic
- d) documentació i registres de persones i activitats rellevants per a la seguretat ciutadana

Aquesta regulació pretenia facilitar i 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».<sup>6</sup>

Una de les primeres reaccions davant d'aquesta Llei va ser la seva impugnació davant del Tribunal Constitucional (TC) per la presumpta inconstitucionalitat d'alguns dels seus articles. La controvertida STC 341/1993, de 18 de novembre, mantingué les discrepàncies, declarant nuls alguns dels preceptes controvertits (fonamentalment, l'art. 21.2,<sup>7</sup> que ampliava desmesuradament el concepte de

---

4. No inclourem l'aprovació del nou Codi penal en l'estudi per diverses raons:

a) Les raons de la seva elaboració no eren la reducció de la delinqüència, sinó la necessitat de fer un text nou coherent amb els principis democràtics.

b) Entrà en vigor al mes de maig de 1996 i les darreres dades oficials sobre delinqüència de què es disposaven l'estiu de l'any 1999, quan s'elabora aquest text, eren de l'any 1997, cosa que no permetia tenir una perspectiva clara de la seva influència en el món de la delinqüència. Podria, però, ser d'interès estudiar si el fet que el nou Codi, encara que estableix penes més baixes que l'anterior, exigeix el compliment d'una part més gran de la pena és quelcom que els hipotètics delinqüents tenen en compte o no.

5. No és el lloc per fer un estudi exhaustiu del contingut de la Llei. Aquells que n'estiguin interessats poden consultar la bibliografia esmentada al final d'aquest article que fa referència a aquesta Llei.

6. Vegeu el darrer paràgraf del preàmbul de la Llei.

7. També va declarar nul l'incís final de l'art. 26.j (l'establiment de normes de policia que impliquin obligacions o prohibicions per via reglamentària), però aquest no era un dels temes que havia centrat el debat públic sobre la llei.

delicte flagrant legitimador d'entrades a domicilis particulars sense consentiment del titular ni ordre judicial), però mantenint la constitucionalitat d'altres (especialment l'art. 20.2, amb el també polèmic requeriment per a la identificació).

### 3.1.2 La situació després de la Llei

Com podem constatar si aquesta Llei va assolir els objectius que estaven previstos i si, en conseqüència, va contribuir a una disminució de la delinqüència i de la inseguretat al carrer? En principi el més senzill sembla buscar les estadístiques de delinqüència i d'activitat policial. Ja sabem que no són l'únic paràmetre de seguretat (o de sentiment de seguretat), però alguna influència tenen i, en qualsevol cas, són dades objectives que la Llei tractava de modificar. Més endavant ja analitzarem si aquestes dades i la seva relació amb la Llei són els únics paràmetres per mesurar la reducció de la delinqüència, de les infraccions o del sentiment de seguretat al carrer.

Analitzem, doncs, diferents paràmetres per veure si hi ha indicis que provin la influència directa d'aquesta Llei en la delinqüència.<sup>8</sup> Pel que fa al *delicte conegut*, constatarem que des de l'any 1972 observem un increment remarcable en els anys vuitanta, que a l'any 1989 arriba a 1.030.996 delictes coneguts. Aquesta xifra disminueix un xic un any després (1.021.050) i una mica més l'any 1991 (990.306) i l'any 1992 (934.070), per tornar a pujar durant l'any següent (938.612), baixar els dos posteriors (901.696 i 908.264 respectivament) i repuntar lleugerament els anys 1996 (930.780) i 1997 (924.393).

Les xifres relatives a la taxa de *delictes esclarits* mostren una consolidació i estabilització, que havia començat a millorar al final dels vuitanta. Després de tocar fons l'any 1986 (amb una taxa de 19,16 % de delictes esclarits), a partir de l'any següent (21,42 %) s'inicia una corba ascendent que culmina l'any 1992 (25,89) i que, després d'alguna petita disminució, reprèn la tendència a l'alça arribant l'any 1997 al 27,04.

En aquest punt sí que hi ha un petit increment de l'efectivitat policial, però que no és significatiu, i que per atribuir-lo a l'aprovació de la Llei caldria una recerca molt més aprofundida.

Pel que fa als diversos tipus delictius enregistrats, s'experimenten petites reduccions en els delictes contra les persones (és, però, una tendència iniciada l'any anterior, 1991), que continuen fins a l'any 1996, per fer un repunt important l'any 1997 (13,40 %). Els delictes contra la llibertat sexual mostren unes oscil·lacions en aquests anys que deixen palès que la vigència de la Llei no els afecta ni per a bé ni per a mal (cal dir, però, que tampoc no entrava entre els objectius de la Llei incidir en aquest àmbit).

Els robatoris amb violència i intimidació sí que experimenten un descens important a partir de l'any 1992 (en què passen dels 110.048 de l'any anterior a 65.378, es mantenen més o menys igual l'any següent, disminueixen els dos pos-

8. La font utilitzada per a l'obtenció de dades és l'*Anuario Estadístico del Ministerio del Interior*, 1997. Ministerio del Interior, Secretaría General Técnica, que inclou un apartat sobre l'evolució de la delinqüència, pàg. 85 i s.

teriors per tornar a pujar i situar-se a uns límits semblants a 1992 l'any 1997 (65.976).

Els delictes relacionats amb el tràfic de drogues (delictes contra la salut pública) sí que experimenten una disminució constant a partir de 1992 que, amb un repunt molt petit l'any 1996 (+1,25 %), torna a manifestar-se l'any 1997 (-7,24 %).

En canvi, la tinença il·lícita d'armes i explosius, després d'un petit descens percentual posteriorment a l'aprovació de la Llei (d'entre un 2,65 % i un 16,57%), reprèn una tendència extremadament alcista els anys 1996 (+28,95 %) i 1997 (32,16 %).

Si prenem com a paràmetre de referència el nombre de detinguts (que, suposadament, la Llei havia de contribuir a augmentar, si més no en els primers anys), constatarem que el nombre de detinguts presenta, des de l'any 1972 (56.206), una tendència creixent contínua (amb l'única excepció de l'any 1981) que es manté fins a l'any 1993 (306.415), i que després té una tendència a mantenir-se, amb petites pujades i baixades.

Una primera aproximació directa a les pures i simples xifres, no ens ofereix elements destacables per parlar d'una influència clara de l'aprovació de la Llei en la delinqüència.

Potser es podria intuir algun petit efecte en els delictes contra la salut pública (drogues) i en els robatoris amb intimidació. La primera conclusió podria ser, en una primera instància, raonable, però la segona ja és més dubtós que tingui relació directa amb l'entrada en vigor de la Llei, ja que encara que la Llei tingués com a objectiu explícit en el seu preàmbul l'eliminació de la violència en les relacions socials, no queda clar per què la Llei havia d'incidir més en els robatoris amb intimidació que en altres tipologies delictives que també impliquen violència en la seva realització.

#### 4. EL CAS AMERICÀ

En els Estats Units hi ha hagut dos tipus de moviments en la línia que estem estudiant aquí. El moviment d'enduriment del sistema de justícia criminal s'ha centrat als Estats Units en dos grans línies que analitzem a continuació.

##### 4.1 Les bases de la «tolerància zero»<sup>9</sup>

L'aparició d'aquestes polítiques modifiquen substancialment l'activitat policial perquè atribueixen als professionals poders quasi normatius en alguns casos i, en tot cas, s'aplica la normativa preexistent de manera molt estricta. Com hem vist, es tracta de, davant d'una situació de desordre o criminalitat i descontrol del carrer, reaccionar directament contra qualsevol conducta que provoqui desordre. És a dir, tenir cura no únicament de les conductes considerades com a delictes o simples il·lícits, sinó també i fonamentalment d'aquelles que poden resultar desor-

---

9. No explicarem ara les bases del *Zero Tolerance* («tolerància zero») en tota la seva amplitud perquè ja ho ha fet el Dr. Ward a la seva exposició.

denades (joves asseguts en grup al carrer, consumint begudes alcohòliques o sense, gent que fa pintades a les parets, que demana almoïna, etc.). La idea de fons és que aquestes conductes són el primer pas cap a una degeneració del medi que provoca pèrdua de l'autoestima i que facilita l'entrada de la delinqüència.<sup>10</sup> En sentit contrari, el fet d'impedir l'arrelament d'aquestes conductes provoca els efectes contraris: un allunyament de la delinqüència en no trobar fonaments sòlids sobre els quals establir-se.<sup>11</sup>

D'una altra banda, l'aplicació d'aquesta política és normalment selectiva amb els espais sobre els quals s'aplica. És a dir, només s'aplica en aquelles àrees (carrers) que es qualifiquen com a degradats. La decisió va a càrrec del cap de la policia corresponent (que no ha de ser necessàriament el cap del cos, pot ser-ho el del districte). L'execució del *Zero Tolerance* implica una alta discrecionalitat de la policia, que pot arribar a establir quanta gent es pot agrupar en un carrer a partir de certa hora de la tarda o nit, per exemple. Aquestes decisions es reserven, òbviament, als nivells de comandament. Nogensmenys, la discrecionalitat s'estén per totes les escales a diferents nivells.<sup>12</sup>

Finalment, també té conseqüències organitzatives. En primer lloc, en el cas de Nova York suposà l'increment de la plantilla d'entre vuit mil i deu mil agents, dependent de les fonts. Si parlem, però, de la filosofia o els principis de funcionament, suposa una certa descentralització de la presa de decisions. Els caps de comissaria o de districte tenen autonomia a l'hora d'establir prioritats o, com a mínim, a l'hora d'aplicar les estratègies generals del cos. Aquesta descentralització també implica una assumpció de responsabilitat per tots els nivells de presa de decisions.<sup>13</sup>

L'experiència més famosa, com tots sabem i ja hem citat diverses vegades en aquest article, és la de la ciutat de Nova York, impulsada pel responsable de la policia, William Bratton. No és, però, l'única, ja que el seu presumpte i divulgat èxit a Nova York ha provocat un important efecte imitació als Estats Units<sup>14</sup> i, fins i tot,

10. Seguint la ja consolidada teoria de les finestres trencades que WILSON, J.Q. i KELLING, G.L. establiren en «Broken windows», a *The Atlantic Monthly*. Boston: The Atlantic Monthly Company, març 1982, vol. 249, 3, p. 29-38.

11. La filosofia d'aquest moviment que es desenvolupa, ideològicament parlant, a partir de la teoria de les finestres trencades la trobem a KELLING, G.L. i COLES, C.M. a *Fixing Broken Windows. Restoring order and Reducing Crime in Our Communities*. Touchstone, Nova York, 1996.

12. Sobre la discrecionalitat policial en l'aplicació de les estratègies de *Zero Tolerance*, vid. KELLING, G.L., a *Broken windows and Police Discretion*, (Research Report) National Institute of Justice (NCJ 178259), Washington, DC, octubre 1999. Com és obvi aquesta cita ha estat inclosa amb posterioritat al Congrés.

13. S'ha volgut fer ressò d'aquesta autonomia i responsabilitat dels comandaments el projecte Policia 2000 del Cos Nacional de Policia, que presenta mesures per a descentralitzar la presa de decisions i, en conseqüència, l'assumpció de responsabilitats dels caps de comissaria. No consta, però, que els comandaments que no hagin complert els seus objectius hagin estat destituïts del seu càrrec, com sí va passar en el cas de Nova York.

14. I no únicament en camps estrictament policials, sinó en altres àmbits, com la política dels centres escolars amb la violència exterioritzada pels alumnes (i també per al consum de drogues), vid., per exemple, FIELDER, D.J., a «It's Time for Zero Tolerance», publicat a la revista *School Safety Dated*, primavera de 1996, p. 28-30. Dins del camp policial la política de *Zero Tolerance* ha estat seguida no únicament per grans cossos policials sinó també per cossos molt reduïts que treballen conseqüentment en poblacions de dimensions molt petites (vid. MCCARTHY, A.J., a «Zero Tolerance in a Small Town», a *FBI Law Enforcement Bulletin*, vol 67, Issue 1, gener 1998, p. 6-10).

fora de les seves fronteres. Així, una experiència que ha tingut també una certa difusió és la de la policia del comtat de Cleveland (Regne Unit) a la ciutat de Hartlepool<sup>15</sup>, i d'altres han estat també qualificades amb l'etiqueta de *zero tolerance*, tot i que els seus promotors rebutgen activament aquesta denominació perquè va contra els seus principis professionals.<sup>16</sup>

#### 4.2 Les reformes legislatives que incrementen les penes per als delinqüents reincidents

Durant els anys noranta s'han dut a terme algunes reformes legislatives, tant de caràcter federal com estatals, que han endurit la pena corresponent a diferents delictes quan es tracta de delinqüents reincidents. Així, una reincidència (la segona, la tercera o en un cas la quarta,<sup>17</sup> depenent dels Estats) pot comportar una sentència de privació de llibertat molt llarga. Ara bé, les penes i els delictes als quals s'aplica la norma de la reincidència varien en funció dels Estats (alguns només hi inclouen els delictes violents, mentre que altres n'hi inclouen un ventall més ample).<sup>18</sup> Alguns Estats estableixen una llista dels delictes que entren dins de la filosofia de la reincidència, mentre que d'altres només exigeixen que un o dos d'ells pertanyin a la llista, mentre que l'altre (o altres) pot ser un delicte de qualsevol tipologia.<sup>19</sup> L'agreujament de les penes també varia en funció dels Estats; freqüentment significa una condemna d'una durada doble de la que s'aplicaria simplement amb la pena corresponent al delicte en qüestió. En alguns casos implica també la impossibilitat de sortir en llibertat condicional en haver complert una part de la pena, o la necessitat d'haver complert una part molt important d'aquesta pena (per exemple, vint-i-cinc anys en el cas de Califòrnia).<sup>20</sup>

Els primers Estats a implantar aquestes reformes foren Washington i Califòrnia<sup>21</sup> (en aquest darrer cas amb confirmació de la població per referèndum) i després seguiren vint-i-dos Estats entre els anys 1993 i 1995. Aquests Estats etiquetaren les reformes expressament com del tipus *Three Strikes*. Altres Estats van fer reformes en la mateixa direcció, encara que no amb aquesta etiqueta explícita.

15. Vid. DENNIS, N. i MALLON, R. a «*Confident policing in Hartlepool*» i «*Crime and culture in Hartlepool*» tots dos a dins de DENNIS N. (Editor) *Zero Tolerance. Policing a Free Society*, The Institute of Economic Affairs, Health and Welfare Unit, Londres, 1998, p. 62 a 87 i 88 a 104.

16. Vid. ORR, J., «*Strathclyde's spotlight Initiative*» dins de l'obra editada per DENNIS, N., op. cit. en la nota anterior, p. 105 a 125.

17. És el cas de Louisiana (vid. CLARK, J., AUSTIN, J. i HENRY, A. a «*Three Strikes and you're out. A review of State legislation*», dins de *Research in brief*. National Institute of Justice, del mes de setembre de 1997, p. 8).

18. Com a curiositat la reforma de Califòrnia inclogué la ocupació de domicili entre els delictes als quals se'ls podia aplicar l'increment de condemna per reincidència (vid. CLARK, J., AUSTIN, J. i HENRY, A., op. cit., p. 2).

19. A Califòrnia la tercera reincidència pot ser de qualsevol tipus de delicte, sempre que els dos primers delictes sí pertanyessin a la llista (vid. CLARK, J., AUSTIN, J. i HENRY, A. op. cit., p. 2 i 3).

20. Vid. CLARK, J., AUSTIN, J. i HENRY, A. op. cit., p. 3.

21. Encara que alguns estats havien tingut aquest tipus de legislacions en els seus codis des de fa molt de temps. Per exemple, Dakota del Sud tenia legislació del tipus *three Strikes* des de 1877 (vid. CLARK, J., AUSTIN, J. i HENRY, A. op. cit., p. 1 a 14).



Aquestes reformes legislatives, lligades amb una eficàcia policial més gran, es basen en la idea, expressada a l'inici d'aquest article, segons la qual la delinqüència depèn, entre altres coses, de l'expectativa de condemna. Aquesta expectativa depèn de l'eficàcia de la policia (que conegui en primer lloc la comissió del delictes i, en segon lloc, que descobreixi i detingui els delinqüents), del procediment penal/sistema de justícia criminal (que es pugui condemnar d'acord amb la llei), de la pena imposada i de la pena efectivament complida. Així, si la policia i l'Administració de justícia són més eficaces i les penes són més altes, els hipotètics futurs delinqüents se sentiran poc predisposats a dur a terme una conducta que els pot comportar una pena greu durant un llarg període de temps.

També s'han fet canvis legislatius en altres camps. Així, per exemple, a l'Estat de Nova York (on, per cert, no hi ha hagut reformes en la línia dels *three strikes*) han reformat la normativa sobre armes, cosa que l'ha convertit en la més restrictiva dels Estats Units en un intent de reduir la delinqüència violenta.<sup>22</sup> El problema és que a la resta d'Estats la legislació és més permissiva i la majoria de les armes utilitzades a Nova York prové d'altres Estats. A proposta de les autoritats de Nova York, algun altre Estat (Virgínia) ha modificat la seva legislació, limitant l'adquisició d'armes de foc a una per mes, evitant així que la gent en comprés moltes per vendre-les després a un preu superior en Estats menys tolerants pel que fa als requisits necessaris per a la tinença d'armes<sup>23</sup> (com, per exemple, l'Estat veí de Nova York).

### 4.3 Els resultats

Han estat molts els qui han pregonat l'èxit de la *zero tolerance*, fonamentalment en la seva versió novaiorquesa. Vegem, doncs, si les xifres confirmen aquest èxit en la reducció de la delinqüència:

Realment es constata una reducció de la delinqüència a la ciutat de Nova York en el període 1992-96, una disminució que s'intensifica en el període 1994-96 en què culmina l'aplicació de la política de *zero tolerance* sota la direcció d'en Will Bratton. Així, de 627.237 delictes l'any 1992 es passà a 383.603 l'any 1996.<sup>24</sup> Els assassinats passaren de 1.995 (1992) a 983 (1996);<sup>25</sup> els delictes contra la propietat, de 467.582 a 284.875. La disminució de les violacions va ser, però, més moderada, de 2.815 l'any 1992 a 2.331 l'any 1996. És a dir, que la sensibilitat d'aquest delictes a les polítiques

22. En l'àmbit federal també podríem incloure la que s'anomena Llei Brady de 1995 que, encara que tímidament, establí alguns controls a l'hora de l'adquisició d'armes de foc per part d'algunes persones incloses en grups d'especial risc.

23. Aquesta mesura ha provocat que a Nova York el nombre d'armes detectades que provenien de Virgínia disminuís un 60% (vid. STAUFFER, E., a *La zéro tolérance et la baisse de la criminalité dans la ville de New York*», dins *Revue Internationale de Criminologie et de Police Technique et Scientifique*, núm. 2, abril-juny 1999, p. 158).

24. Segons dades de la *Division of Criminal Justice Services* de l'Estat de Nova York, obtingudes de la web <http://criminaljustice.state.ny.us/cgi/internet/areastat.cgi> en data 14 de juliol de 1999.

25. Les dades adquireixen versemblança quan es contrasten amb altres fonts. Així, per exemple, STAUFFER, E., a *op. cit.*, p. 152, ens parla de xifres molt semblants: 1.927 assassinats l'any 1993 i 984 l'any 1996. Vid. HOPKINS BURKE, R., en *op. cit.* P. 668.

de *Zero Tolerance* seria menor.<sup>26</sup> Així, es pot confirmar que aquest tipus de política afectaria les conductes il·lícites que tenen lloc en àmbits públics, a l'exterior, al carrer, però que aquelles que tenen lloc en àmbits més privats no n'estan afectades en la mateixa mesura. Així, un estudi més aprofundit del descens dels assassinats i els homicidis ens mostra que els que han estat comesos en àmbits privats experimenten un descens molt més reduït que aquells que tenen lloc en espais públics<sup>27</sup> (i en què l'homicida/assassí utilitza un arma de foc per a la realització del tipus delictiu). De fet el leitmotiv d'aquest tipus de reformes és el control del carrer, la reducció de la delinqüència i les infraccions en els espais públics i no pas en els privats.

En coherència amb la filosofia del *Zero Tolerance* i amb les dades sobre delinqüència, el nombre de detencions ha anat augmentant: de 250.767 l'any 1992 fins a 316.701 l'any 1995, per començar a descendir l'any següent (314.353). L'acció més eficaç de la policia significaria més detencions i, com que alguns d'aquests arrestats són delinqüents reincidents i altres s'atemoreixen per aquestes detencions, la delinqüència disminuiria.

Aquesta disminució fins i tot continuaria l'any 1997, segons dades de la mateixa policia de Nova York.<sup>28</sup>

En canvi, el nombre de processats en els tribunals mitjans i superiors hauria descendit lleugerament, cosa que significaria una reducció de l'eficàcia policial, ja que algunes detencions no tindrien base per al posterior processament i tindrien un caràcter, diguem-ne intimidatori, o bé que respondrien a ofenses o delictes poc greus que romandrien en l'àmbit de tribunals inferiors.<sup>29</sup>

El nombre de condemnes sí que ha crescut (de 151.827 l'any 1992 a 182.849 l'any 1996) encara que no el percentatge de processats que acaben en condemna, que ha baixat lleugerament (del 63 % l'any 1992 al 60,4 % l'any 1996), cosa que tornaria a apuntar petits indicis d'excés de zel, en aquest cas també per part dels membres de l'Administració de justícia. També ha baixat el percentatge de gent empresonada (bé sigui provisionalment o definitiva), tot i que el nombre total ha augmentat (de 81.059 fins a 85.194). Aquest descens en el percentatge de condemnats empresonats pot ser degut a un increment de les sancions consistents en una multa (de 15.645 a 18.655) i de l'apartat «altres formes de sanció» (que passa de 44.370 l'any 1992 a 68.770 l'any 1996),<sup>30</sup> cosa que també seria coherent amb un dels objectius del *zero tolerance*, les conductes merament desordenades, que normalment serien mereixedores de sancions diferents a la privació de llibertat, ja que no comportarien il·lícits greus.

26. Com ja hem vist abans en el cas espanyol amb la breu exposició sobre la hipotètica influència de l'aplicació de la Llei orgànica 1/1992, de 21 de febrer, de protecció de la seguretat ciutadana, en la delinqüència.

27. Com explica BOWLING, B. «The rise and fall of New York Murder». *The British Journal of Criminology*, vol IV (special issue) 1999, pàg. 535.

28. Segons esmenta STAUFFER, E., en *op. cit.*, pàg. 152.

29. Aquestes dades sí que ens donen pistes clares sobre alguns dels mètodes policials utilitzats i sobre quin tipus d'infractors han estat l'objectiu real de l'acció del sistema de justícia criminal.

30. Totes les dades esmentades en aquest paràgraf provenen de la *Division of Criminal Justice Services* de l'Estat de Nova York, obtingudes de la web <http://criminaljustice.state.ny.us/cgi/internet/arestat.cgi> en data 14 de juliol de 1999.

Finalment i com a prova de la situació relativa de la ciutat de Nova York en relació amb la resta de ciutats americanes de més de cent mil habitants, cal recordar que, d'acord amb una classificació feta a partir de l'FBI Uniforme Crime Report de 1996, Nova York ocupava el lloc seixanta-tresè en assassinats, amb una proporció d'un cada 14,472 habitants; al davant hi té altres grans ciutats americanes com Detroit (1/4,936), Chicago (1/7,132), Dallas (1/8,972) o Los Angeles (1/9,321), entre altres.<sup>31</sup>

Pel que fa als resultats objectius de les reformes legislatives de la línia *Three Strikes* no semblen haver estat els esperats. Tret de Califòrnia, on sí que es van donar un nombre considerable de casos als quals es va aplicar la doble o triple reincidència<sup>32</sup> (nombre que, lògicament, s'ha estancat amb tendència a la baixa), la incidència d'aquestes reformes no ha estat molt gran en el sistema de justícia criminal dels Estats Units. Cal tenir, però, en compte que, prèviament a aquestes reformes, les penes en casos de reincidència ja eren molt altes a la majoria dels Estats (pensem que en els darrers vint anys la població reclusa als Estats Units s'ha quadruplicat).

#### **4.4 Les relacions policia-ciutadans en el marc de les polítiques de *Zero Tolerance*. L'ús de la força per part de la policia**

L'execució de la política de *zero tolerance* a la ciutat de Nova York ha tingut com a conseqüència esperada una hiperactivitat policial, que s'ha manifestat, entre altres àmbits, en el nombre de detencions (no sempre amb èxit, com hem vist abans) i, parlant en termes més generals, en un ús molt freqüent de la força. Aquest fet ha provocat que, al cantó dels aplaudiments per la «victòria» davant la delinqüència, apareguessin, cada vegada amb més força, queixes sobre brutalitat o abusos policials en relació amb alguns professionals de la policia de Nova York. Podem esmentar casos molt sonats com el d'Abner Luima, un emigrant haitià que va ser sodomitzat a una comissaria de Nova York amb un desllorigador de desguassos.<sup>33</sup> Un altre cas molt conegut és el cas Livoti. El senyor Francis Livoti, policia de Nova York, va ser acusat d'escanyar el jove Anthony Baez per fer botar una pilota de futbol a sobre del seu cotxe patrulla. Livoti va ser absolt d'homicidi imprudent en una sentència en què el jutge deia que el processament no podia continuar fins a la determinació de la culpabilitat del senyor Livoti, a causa de la impossibilitat d'obtenir testimonis dins del Cos de la Policia de Nova York (de totes maneres Livoti sembla, segons algunes fonts que no he pogut contrastar, que va ser finalment acomiadat del Cos per aquest incident).<sup>34</sup>

31. Segons es podia comprovar a <http://www.geocities.com/SoHo/Lofts/5551/murder.htm> el dia 12 de juliol de 1999.

32. Tot i que el nombre de delictes als quals se'ls va aplicar la segona i tercera reincidència va ser d'uns 26.000 sobre un total d'uns 2.000.000 (suposadament en el període 1993-97) (vid. CLARK, J., AUSTIN, J. i HENRY, A. *op. cit.*, p. 5).

33. La reacció de les altes esferes va ser, però, molt ràpida: dos policies van ser processats, el cap i el sotscap de la Comissaria van ser traslladats i el sergent de sala que estava de servei la nit dels incidents va ser suspès. El mateix alcalde Giuliani va fer manifestacions públiques de suport a la víctima (vid. HOPKINS BURKE, R., en *op. cit.*, p. 677).

34. Informació obtinguda a la web <http://civilliberty.about.com> en data 13 de juliol de 1999, p. 2 i 3.

Tot i que es tracta d'incidents greus, no podem analitzar el comportament d'un cos de policia de trenta-vuit mil membres pel comportament criminal de dos dels seus integrants. Tots sabem que és francament impossible respondre de l'honestetat d'un col·lectiu d'aquestes dimensions encara que hi hagi un bon procés de selecció, formació i control posterior. Ara bé, hi ha més indicis per creure que realment la política de *zero tolerance* ha fet pensar a alguns professionals de la policia de Nova York que podien utilitzar la força més enllà de l'estrictament necessari. El propi Bratton reconeix que l'any 1996 es presentaren nou mil queixes contra actuacions policials.<sup>35</sup> També existeixen informes d'ONG com Human Rights Watch i Amnistia Internacional<sup>36</sup> que denuncien abusos freqüents. Aquest mateix any hi ha hagut manifestacions als carrers de Nova York per protestar per l'ús abusiu de la força per part de la policia de Nova York (per culpa d'una mort causada per la policia amb una explicació difícil de les causes que justificaven l'ús de l'arma de foc en aquelles circumstàncies). No estem, però, davant d'un problema desconegut a la Policia de Nova York, ja que fins i tot el mateix Ajuntament va crear l'any 1993 la Comissió Mollen per tractar aquest mateix problema i durant el mandat Bratton es va fer una certa neteja de membres del cos considerats de deontologia dubtosa.

També cal tenir en compte, en aquest context de demanda de duresa en l'actuació dels diferents operadors del sistema de justícia criminal, que sí s'ha produït en tots els Estats Units en aquest període, encara que no s'hagin dut a terme estrictament polítiques de *zero tolerance*, un increment de l'ús de la força (o de l'amenaça d'aquest ús) per part de les forces de policia. Segons han denunciat algunes de les esmentades organitzacions defensores de drets humans, s'ha registrat un increment de les queixes per actuacions policials, que alguns situen al voltant del 62% en el període 1993-96.<sup>37</sup> Algun estudiós del tema diu que l'any 1996 una persona de cada set arrestades per la policia de Nova York va trobar raons per queixar-se de maltractaments.<sup>38</sup> Si consultem fonts oficials d'informació, una recerca conjunta del Bureau of Justice Statistics i del National Institute of Justice, institucions oficials i amb un cert prestigi, explica que 1,2 milions de persones van ser emmanillades per la policia l'any 1996 (cosa que significa al voltant d'un 0,6 % de la població amb una edat de dotze anys o més).<sup>39</sup>

Un altre efecte secundari d'aquestes polítiques actives o assertives ha estat que faciliten que els policies abusin dels estereotips més fàcils, actuant preferentment sobre col·lectius dèbils o socialment marginals (gent amb ingressos

35. Xifra, però, que ell considera ridícula si la comparem amb les tres-centes mil detencions que tingueren lloc durant el mateix any (vid. BRATTON, W.J. «Crime is down in New York City: blame the police», dins de DENNIS, N., *op. cit.*, 1998, pàg. 41).

36. Aquesta organització parla de trenta casos en què sospitosos han estat disparats, morts o ferits per la policia de Nova York en circumstàncies no aclarides (informació obtinguda a <http://www.amnestyusa.org/rightsforall/nypd/nypd-07.html> el dia 22 de juliol de 1999, pàg. 1)

37. Segons dades obtingudes de la web <http://civilliberty.about.com> el dia 20 de juliol de 1999.

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

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

baixos, aturats, membres de minories ètniques, joves amb dificultats d'integració, drogoaddictes, etc.). Si tenim en compte el caràcter proactiu d'aquestes polítiques, és lògic pensar que l'actuació policial pugui caure en aquests excessos, ja que es tracta de col·lectius que possiblement duguin a terme conductes incíviques. Les dades oficials també semblen confirmar aquesta idea. Així, la mateixa recerca del National Institute of Justice ens mostra com les minories i els joves representen un percentatge important de les persones emmanillades durant l'any 1996. És a dir el percentatge de membres de minories (bàsicament persones de raça negra i hispans) que van tenir un contacte amb la policia i van ser emmanillats és superior al percentatge de blancs i persones amb una edat superior a trenta anys.

Resumint, hi ha indicis per concloure que aquestes polítiques dures aplicades als Estats Units han tingut com un dels seus efectes secundaris un increment de les queixes per l'actuació de la policia a causa d'un més que probable excés en l'ús de la força per part dels membres dels cossos policials i que aquest ús ha pogut tendir a estigmatitzar sectors relacionats amb l'estereotip policial dels delinqüents.<sup>40</sup>

## 5. EL CAS D'AMSTERDAM

### 5.1 La nova política *Street Wise* a la Policia d'Amsterdam<sup>41</sup>

#### 5.1.1 En què consisteix?

Consisteix a aplicar la normativa preexistent en matèria d'ordre al carrer, de civisme. Es tracta de posar fi a conductes com orinar al carrer, embrutar els carrers amb deixalles, aparcar els cotxes en llocs prohibits, passar-se els semàfors, consumir drogues o alcohol en espais públics, portar navalles o objectes punxants, fer sorolls a hores intempestives, etc.

En relació amb la situació precedent, el gran canvi rau en el fet que fins ara els policies, quan es trobaven davant d'alguna d'aquestes conductes, perfectament sancionables amb la normativa vigent, advertien els ciutadans que es tractava d'una conducta il·lícita i que no ho havien de tornar a fer, però en pràcticament cap cas no practicaven les denúncies corresponents. Ara interposen aquestes denúncies que després es converteixen en sancions.

Els comandaments que dirigeixen l'aplicació d'aquesta nova política insisteixen que no estan fent una política de *zero tolerance*, sinó que simplement apliquen la normativa existent, res més.

40. Vid. STAUFFER, E. en *op. cit.*, pàg. 159 i 160 i HOPKINS BURKE, R. en *op. cit.*, pàgs. 679 i 680.

41. Aquesta informació prové d'una entrevista amb l'inspector en cap de la Comissaria de Nieuwmarkt (Ciutat Vella) d'Amsterdam, Johan van Hartskamp, que tingué lloc el dia 1 de juliol de 1999.

### 5.1.2 Raons per a la seva posada en marxa

L'actual cap de la policia d'Amsterdam va considerar, amb l'acord d'un nombre important de comandaments superiors del Cos, que la població se sentia insegura i que la policia havia perdut el control del carrer. Entre les raons per arribar a aquesta situació ocupava, des del seu punt de vista, un lloc molt rellevant el fet de no denunciar la comissió de fets que, d'acord amb la normativa vigent, constituïen infraccions.

L'objectiu es tornar a recuperar l'espai públic, que el carrer torni a ser un lloc de convivència segur. La idea és recuperar valors i normes. Socialitzar els ciutadans, que abandonin el seu individualisme creixent per acceptar-se i relacionar-se més els uns amb els altres, que la ciutadania es torni més cívica. Aquesta recuperació de valors pot restablir l'ordre al carrer i, en conseqüència, el sentiment de seguretat. La Policia d'Amsterdam pretén fer pedagogia social amb la reaplicació de les antigues normes cíviques previstes a la normativa de la ciutat.

### 5.1.3 Procés per a la seva posada en marxa

Durant els mesos d'octubre a desembre de 1998 es va dissenyar la nova política i es va fer una campanya publicitària per anunciar-la al públic. Internament també es va fer una campanya a través de dues vies:

- a) El cap de policia va enviar una carta a tots els membres del cos amb un petit manual: una guia sobre la política *street wise*, amb les infraccions concretes a perseguir, la manera de fer-ho, etc.
- b) A més a més, en els barris i districtes també es va traduir la nova política a les seves prioritats (trànsit, brutícia als carrers, etc.). Sembla, però, que no a tots els districtes se'n va fer la mateixa difusió ni es va prendre amb el mateix entusiasme.

### 5.1.4 Percepció en el Cos de Policia

Ha estat francament desigual. Així, mentre alguns ho veien positiu per recuperar el control del carrer, d'altres pensaven que no ho necessitaven perquè els seus districtes eren prou tranquils o perquè ho percebien com una font de problemes per a la seva feina, ja que la gent, acostumada a no ser sancionada per la realització de conductes il·legals, podia reaccionar de manera violenta contra els policies que denunciessin les seves accions. Per tal d'apaivagar aquests temors es va acordar un protocol d'actuació amb l'Administració de justícia per procedir davant de policies que rebessin qualsevol tipus d'agressió per part dels ciutadans. En virtut d'aquest protocol, els jutges i fiscals serien extremadament sensibles davant d'aquests casos.

Un altre aspecte que ha fet que alguns policies visquessin negativament la implantació d'aquesta nova política és que el seu nivell de discrecionalitat disminuïa amb tota claredat, ja que el manual obliga a denunciar totes i cadascuna de

les conductes establertes com a il·legals a la normativa vigent. En aquest sentit han disminuït les possibilitats d'iniciativa i d'autonomia (discrecionalitat) dels agents de carrer. És a dir, el procés ha implicat una certa centralització cap als caps de districte i de comissaria per tal de garantir que els equips de treball no establissin prioritats diferents a les de la nova política de *street wise*. Aquí tenim una diferència important amb les experiències americanes i angleses.

#### 5.1.5 Col·laboració entre institucions

D'acord amb les finalitats de reimplantació de valors socials en el si de la societat local, la policia tracta d'implicar la ciutadania i d'altres institucions en aquest projecte. Així, en cada districte es fan reunions amb els veïns dos cops per setmana per tal que puguin plantejar les seves inquietuds. A més, en col·laboració amb l'Ajuntament, les institucions sanitàries i altres organismes estan intentant posar en marxa uns comitès de barri que coordinin esforços i dissenyin estratègies per contribuir a solucionar els problemes que hi sorgeixin i, alhora, que impliquin els veïns, que els facin més sociables. Aquí també hi ha diferències estimables amb el model molt centrat en la funció de la policia de la ciutat de Nova York.

#### 5.1.6 Reacció del públic

Com estava previst, la nova política ha incrementat les denúncies que els policies han dut a terme per activitats o conductes desordenades (en els tres primers mesos de 1998 van ser unes 12.000 mentre, que en el mateix període de 1999 van ascendir a 25.000 —21.000 de les quals van tenir lloc en el casc antic—). Alguns dels afectats per aquestes denúncies, com també estava previst, han reaccionat agressivament contra els agents de policia, cosa que ha fet incrementar el nombre de situacions conflictives entre ciutadans i policies i, en conseqüència, el de ciutadans detinguts per aquests motius.

D'una altra banda, en una enquesta passada als veïns del barri vell (casc antic) a mitjan mes de juny, un 39 % dels enquestats opinaven que la seguretat s'havia incrementat en els darrers mesos, mentre que un 54 % considerava que estava més o menys igual. Si se'ls preguntava quina era la seva opinió sobre la seguretat el 60% es manifestaven satisfets i només un 10 % clarament insatisfets.

#### 5.1.7 Resultats esperats i delinqüència

Com ja s'ha esmentat, l'objectiu és restablir una bona convivència al carrer, recuperar-ne el control. Quan se'ls pregunta si creuen que aquesta política reduirà la delinqüència en sentit estricte, dubten a respondre i, quan ho fan, afirmen amb contundència que no creuen que tingui una gran influència en la delinqüència, ja que aquest tampoc no era el seu objectiu quan van posar en marxa aquesta iniciativa. En aquest punt trobem una altra diferència fonamental amb els plantejaments de *zero tolerance*, que, com hem vist, sempre sostenen com a objectiu fonamental de les seves activitats la reducció de la petita i gran delinqüència.

Les estadístiques que ofereixen del barri vell en relació amb els primers cinc mesos de l'any no són prou significatives en cap sentit, ja que les xifres no mostren deferències sensibles i, quan les mostren, tenen explicacions alienes al programa *Street Wise*, com, per exemple, la creació d'algun grup per incidir específicament en alguna tipologia delictiva.<sup>42</sup>

## 6. EL CAS ANGLÈS

Fent-se ressò de les preocupacions populars per la seguretat ciutadana, el Govern anglès (el primer ministre del qual, Tony Blair, ha mostrat les seves simpaties per les polítiques de *Zero Tolerance*)<sup>43</sup> va presentar al Parlament la Crime and Disorder Act, que va ser finalment convertida en Llei l'any 1998. Aquí, en el cas britànic, tenim una mostra de com la delinqüència no és l'únic paràmetre de sentiment de seguretat. Sorpren una mica que al Regne Unit s'adoptin polítiques d'aquest perfil quan, a partir de l'any 1992, la delinqüència ha disminuït a Anglaterra i Gal·les en termes de fets enregistrats per la policia (a partir de l'any 1995 també, segons la British Crime Survey).<sup>44</sup>

Si observem l'evolució de les tipologies delictives en aquest període entendrem millor aquesta sensació que tenen les institucions públiques d'haver de fer alguna cosa en el camp de la seguretat. Així, la reducció de la delinqüència se centra en els delictes contra la propietat, mentre que s'observa un increment en les tipologies que inclouen violència contra les persones, els delictes sexuals, el que ells qualifiquen com a *public order offences* i en tràfic de drogues. Aquesta evolució de la delinqüència mantenia la sensació que calia fer alguna reforma legislativa. Per acabar d'entendre aquest estat d'opinió hem de tornar a considerar l'increment de les conductes incíviques, amb freqüència dutes a terme per joves, com a element fonamental a l'hora de causar alarma social en el camp de la inseguretat.

La Llei esmentada en el paràgraf anterior, que en el títol ja exposa amb tota claredat els conceptes de desordre i de delicte, en una acceptació més o menys explícita de la doctrina de la finestra trencada,<sup>45</sup> i, més discutiblement, de les seves

42. Les estadístiques facilitades per la comissaria del barri vell són:

Tipus:	1998	1999
Furts/robatoris al carrer	587	500
Furts/robatoris a domiciliis	410	480
Furts/robatoris de vehicles	320	225
Furts/robatoris als vehicles	2.190	1.950
Furts de carteres	3.500	4.200

43. El web de la BBC News atribuïa al primer ministre unes declaracions segons les quals el seu govern volia reduir la delinqüència al Regne Unit amb una estratègia de *Zero Tolerance* (informació obtinguda a [http://news2.thls.bbc.co.uk/hi/english/talking\\_point/newsid\\_182000/182801.asp](http://news2.thls.bbc.co.uk/hi/english/talking_point/newsid_182000/182801.asp) el dia 13 de juliol de 1999).

44. Vid. *Digest 4. Information on the criminal justice system in England and Wales*. Home Office, octubre 1999, capítol I, p. 2 i 3.

45. En el sentit de vincular la inseguretat i la delinqüència al desordre, a la degradació del medi.



conseqüències en forma de polítiques de *zero tolerance*,<sup>46</sup> facilita mecanismes per al control i la reducció del desordre i del delictes. Entre aquests mecanismes trobem:

a) La possibilitat que la policia consideri una conducta com a antisocial i li demani al jutge que prengui mesures limitatives de drets de la persona (o persones) que du a terme aquest comportament antisocial. Aquestes ordres tindran una durada mínima de dos anys.<sup>47</sup>

b) La possibilitat que la policia sol·liciti al jutge una ordre limitativa de drets d'aquelles persones qualificades com a *sex offender*<sup>48</sup> i que cregui que són un perill per als altres. Aquestes ordres o manaments tindran una durada mínima de cinc anys.<sup>49</sup>

c) Mecanismes obligatoris de cooperació entre la policia i les autoritats locals per tal de dissenyar les estratègies en matèria de delinqüència i desordre.<sup>50</sup>

d) Manaments adreçats a la seguretat dels menors que poden anar des d'ordres adreçades als pares per a que «controlin» els seus fills fins a una mena de tocs de queda per als menors que poden establir-se en el municipi<sup>51</sup> o la retirada del carrer dels nois que «fan campana», portant-los a establiments especialment dedicats a aquests casos.<sup>52</sup>

e) Poders per obligar a la retirada de màscares o qualsevol altra cosa que la policia cregui que una persona porta per amagar la seva identitat.<sup>53</sup>

f) Estableix que són infraccions racialment agreujades,<sup>54</sup> etc.

És una llei que, com es pot veure, conté molts conceptes jurídics indeterminats la concreció dels quals deixa en mans de la policia en un primer moment, cosa que pot ser considerada una mica autoritària. En canvi, estableix la necessitat de cooperació entre els poders públics, cosa que significa una acceptació clara de la necessitat de la col·laboració interinstitucional en la lluita contra les condutes incíviques i la delinqüència.

No podem, però, estudiar la seva efectivitat, ja que entrà en vigor el segon semestre de l'any 1998 i no disposem de dades prou significatives per fer-ne una valoració mínimament seriosa. És per això que ens limitem a descriure alguns trets característics d'aquesta Llei. En tot cas, l'hem recollit perquè respon a la tendència cap a les legislacions dures que estem experimentant en el món occidental i

46. De fet el mateix Home Office ha resumit el contingut de la Llei com una política de *zero tolerance* (vid. BOWLING, B., *op. cit.*, pàg. 533, citant el medi de comunicació en què es van publicar les declaracions —el diari *Times* de 4 de desembre de l'any 1997—).

47. Art. 1 de la Llei.

48. L'art. 3 de la Llei especifica qui ha de ser considerat com a *sex offender*.

49. Art. 2.

50. Art. 5 i s.

51. Mesures que també han pres moltes ciutats americanes, com darrerament, Washington (vid. *El País* de 13 de setembre de 1999, pàg. 27).

52. Art. 8 i s.

53. Art. 25.

54. Art. 28.

relaciona desordre amb delinqüència i inseguretat, cosa també d'actualitat en el nostre entorn.

## 7. LA DIFICULTAT D'ESTABLIR RELACIONS CAUSALS ENTRE POLÍTQUES, LLEIS I DELINQUÈNCIA

Hem vist fins ara que tenim dificultats per establir relacions directes entre delinqüència i legislació o polítiques dures. En el cas espanyol no hem trobat elements objectius que confirmessin el suposat efecte benèfic d'una legislació dura sobre la delinqüència (amb l'excepció del camp dels delictes contra la salut pública). En el cas de la ciutat de Nova York sí que semblava que les xifres apuntaven a un descens important d'alguns tipus delictius durant el període d'aplicació del *Zero Tolerance* (no parlarem dels casos holandès i anglès per raó del poc temps que fa que les noves polítiques i reformes legislatives han estat posades en marxa). De totes maneres, les xifres de la ciutat de Nova York tampoc no són definitives per a poder atribuir exclusivament l'èxit en la reducció de la delinqüència a la implementació de la *Zero Tolerance* per la policia de la ciutat.

Així, en el mateix període (1992-96 i amb més claredat en el bienni 1994-96) altres ciutats americanes que no aplicaren polítiques de *zero tolerance* (si més no, formalment no les anomenaren així), també experimentaren un descens important de la delinqüència. Així, per exemple, l'any 1995 a les vuit ciutats dels Estats Units amb més d'un milió d'habitants el descens del nombre de delictes violents va ser del 8 % i, si tenim en compte totes les ciutats amb més de dos-cents cinquanta mil habitants (64), el descens, encara que més reduït, també existí (3 %; en relació amb l'any anterior, és clar).<sup>55</sup> És a dir, l'apreciable reducció del delictes a la ciutat de Nova York cal emmarcar-la en un període de reducció generalitzada de la delinqüència als Estats Units d'Amèrica, molt especialment a les grans ciutats. De fet, el descens més gran en el nombre d'homicidis en el període 1990-95 no va ser a Nova York, sinó a Jacksonville (Florida).<sup>56</sup> A més, les taxes de delictes violents són actualment, en termes federals, els més baixos des del començament dels anys setanta (que és quan s'iniciaren les enquestes de victimització).<sup>57</sup> Una de les raons més utilitzades per explicar aquesta reducció és el descens de la incidència de la cocaïna, en la seva versió *crack*, que assolà els Estats Units els anys vuitanta, cosa que, òbviament, també serviria com una de les explicacions de la reducció del delictes a Nova York.<sup>58</sup> També és just dir que aquesta reducció ha estat més baixa en algunes ciutats importants; així a la ciutat de Chicago la

55. Segons es podia comprovar a <http://www.fbi.gov/ucr/ucr95prs.htm> el dia 14 de juliol de 1999, pàg. 1.

56. Vid. TRAVIS, J. *Declining Crime and Our National Research Agenda: A New Yorker's View*. Conferència inaugural del Programa Jack i Lewis de professors visitants distingits del John Jay College de Nova York (obtingut del web <http://www.ojp.usdoj.gov/nij/speeches/jjaysp.htm> el dia 9 de setembre de 1999).

57. Vid. TRAVIS, J. en la conferència esmentada a la cita anterior, pàg. 2.

58. Vid. TRAVIS, J. en la conferència citada, pàg. 3 i 4, i STAUFFER, E., *op. cit.*, pàg. 159.

reducció de l'any 1995 al 1996 va ser d'un 3 % (una mica superior si només ens fixem en els assassinats).<sup>59</sup>

Però si en algun moment les xifres ens podien fer pensar que realment la policia i la seva política de tolerància zero podien haver estat factors decisius en la reducció de la delinqüència, apareixen dubtes a l'hora de fer una afirmació rotunda, ja que no hem tingut en compte altres plans o actuacions públiques o privades que s'han dut a terme durant el mateix període. Així, per exemple, en el cas de Nova York es crearen llars d'acollida i programes de reinserció social per als toxicòmans;<sup>60</sup> es substituïren edificis de blocs de pisos en condicions molt deficitaries per residències unifamiliars, cosa que comportà uns importants canvis poblacionals,<sup>61</sup> i s'endegà una campanya molt agressiva contra la violència domèstica (de pares contra fills) perquè consideraven que era una causa habitual de delinqüència juvenil.<sup>62</sup> Tampoc no hem esmentat que el nombre d'homes situats en la franja d'edat entre quinze i trenta-cinc anys va disminuir a Nova York durant el mateix període d'aplicació de les polítiques de *Zero Tolerance*. Aquest grup és el que, estadísticament, presenta una proporció més alta de delinqüents.<sup>63</sup> Finalment, i sense intenció de ser exhaustius, cal esmentar que en el mateix període es crearen els animadors de barri que distreïen o controlaven els joves en les seves hores d'esbarjo.<sup>64</sup> És a dir, en el període de 1994 a 1996 a la ciutat de Nova York hi tingueren lloc moltes més actuacions públiques que no pas únicament la de la Policia.

D'una altra banda, trobem altres experiències en els mateixos Estats Units on altres estratègies, amb una concepció més interdisciplinària, han aconseguit reduccions de la delinqüència perfectament comparables amb les de la ciutat de Nova York. Un exemple clar el trobem a la ciutat californiana de San Diego on, entre els anys 1989 i 1996, el programa multidisciplinari (implicant la comunitat, els serveis educatius, els serveis sanitaris i socials i el mateix departament de planificació de la ciutat) posat en marxa pel cap de policia, Jerry Sanders, ha comportat una reducció de la delinqüència d'un 50 %.<sup>65</sup>

Fins i tot en el cas espanyol tampoc no podem dir que el descens de la delinqüència relacionada amb les drogues sigui tributari únicament de la Llei orgànica de protecció de la seguretat ciutadana. Així, el Pla nacional sobre drogues, establert al juliol de 1985, ha dut a terme nombroses activitats que segur que han incidit en la delinqüència directament o indirecta relacionada amb les drogues. En la mateixa direcció, l'any 1994 es crearen els gabinets d'Avaluació, Seguiment i

59. Vid. les dades de la UCR proporcionades per la Chicago Crime Commission al seu web <http://www.netcom.com/chgocrm/.html> (obtingudes amb data 14-9-1999).

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

61. Vid. STAUFFER, en *op. cit.*, pàg. 158.

62. Vid. STAUFFER, E. en *op. cit.*, pàg. 157. Segons aquest autor en un període de dos anys el nombre de pares i mares detinguts per maltractar els seus fills augmentà en un 60%.

63. Vid. STAUFFER, E., a *op. cit.*, pàg. 158 i 159.

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

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

Coordinació, dependents directament del delegat del Govern, que tenien com a funció coordinar les forces i els cossos de seguretat amb el Pla nacional; també cal esmentar la creació del Grup d'Assessorament i Assistència d'Operacions contra el tràfic de drogues i blanqueig de capitals.<sup>66</sup> Les mateixes campanyes de prevenció en col·laboració amb els ministeris d'Educació i Cultura, el de Sanitat i Consum i els seus homònims de les comunitats autònomes, que, encara que adreçades a evitar-ne el consum, han pogut tenir influència en la delinqüència associada. Les campanyes de l'Institut Municipal de la Salut de Barcelona per als toxicòmans han estat un bon exemple —estudiat per altres països—, que també deu haver tingut la seva influència en l'entorn metropolità de Barcelona.

Finalment, i com a consideracions globals, que afecten tant l'experiència novaiorquesa com l'espanyola, cal tenir presents altres circumstàncies que poden influir en el fet de creure fermament en les xifres fredes:

a) En primer lloc, una certa volubilitat dels registres policials i de l'Administració de justícia. Així, un increment dels mitjans de què disposen els diferents operadors per enregistrar les dades, les expectatives que alguns canvis poden generar, una motivació més gran dels diversos professionals a l'hora de denunciar, els criteris per enregistrar la delinqüència, etc. Tots aquests elements poden influir en un augment o la disminució de les xifres enregistrades.

b) En segon lloc, és important recordar que les vies informals de control social tenen una influència decisiva en la delinqüència. En les societats occidentals hi ha hagut canvis importants en el passat més proper (per exemple, la família ha disminuït notòriament la seva influència sobre el comportament de la gent)<sup>67</sup> i cal considerar els efectes de les noves formes emergents de control social, cosa que a hores d'ara se'ns escapa.

En resum, la delinqüència en concret i la seguretat en general responen a paràmetres que van més enllà de reformes legislatives, polítiques o estratègies concretes i és difícil establir-ne relacions de causa-efecte. Ara bé, això no significa que no puguin contribuir a millorar situacions deteriorades. Així, per exemple, cal acceptar que sí que hi ha hagut un descens notable de la delinqüència en la ciutat de Nova York (en molts casos superior al d'altres ciutats); alguna influència deu haver tingut la policia en aquesta reducció del delictes: si quan la delinqüència pujava o es mantenia alta s'acusava la policia de manca d'eficiència, ara és just que li reconeguem la seva part de l'èxit.<sup>68</sup>

## 8. CONCLUSIONS

66. Vid. *Plan Nacional sobre Drogas. Memoria 1995*. Ministeri de l'Interior. Madrid, 1996, pàg. 11.

67. Vid. DENNIS, N. a «*Editors Introduction*», a DENNIS, N., *op. cit.*, pàg. 1 a 28.

68. Tal com, en aquest cas raonablement, reclama BRATTON, W.J. «Crime is down in New York City: blame the police», dins de DENNIS, N. (editor), *op. cit.*, pàg. 41 i 42.

De totes maneres, i coherentment amb el que acabem de dir, sí que podem arribar a algunes conclusions que es desprenen del que acabem de dir:

a) En primer lloc, hi ha una connexió evident entre conductes incíviques i inseguretat, constatada en tots els països del nostre entorn. Una altra cosa és determinar fins a quin punt aquestes conductes incíviques generen delinqüència (alguna relació hi ha) i, més discutiblement, gran delinqüència organitzada.

b) Les legislacions, polítiques i estratègies policials dures poden contribuir a la reducció de les conductes delictives i incíviques. Així, cal atribuir a la policia una part de la reducció de la delinqüència o de la inseguretat en els supòsits que acabem d'exposar.

c) Les experiències que acabem de comentar demostren que és possible fer alguna cosa davant la delinqüència i la inseguretat des dels operadors del sistema de justícia criminal. És a dir, la sensació prèvia, encara existent en alguns sectors, d'acord amb la qual no és possible fer res que contribueixi a reduir la delinqüència i les conductes incíviques no és res més que un estat d'ànim davant d'una situació realment complexa en uns casos o una excusa per deixar-se arrossegat per la rutina en altres. La policia (i, òbviament, també els poders públics) pot tenir un paper molt actiu i positiu en la lluita contra la delinqüència i, des d'aquest punt de vista, les experiències comentades poden servir d'estímul.

d) Promoure l'activisme policial pot afavorir un ús excessiu de la força per part de les forces policials i també un ús excessiu de clixés basats en estereotips discriminatoris amb certs sectors o grups socials, que poden allunyar-se definitivament de l'àmbit d'influència/relació amb la policia.

e) Per a què els resultats de l'acció policial i/o de l'aplicació de normatives qualificables de «dures» o «estrictes» puguin ser millors i, sobretot, més estables, cal fer una aproximació més global i interdisciplinària al fenomen de la inseguretat, implicant altres operadors i, fins i tot, la mateixa comunitat en la seva millora.

f) En la mateixa línia, és imprescindible que aquestes polítiques tinguin un objectiu més ampli que la pura i simple repressió i la conseqüent reconvençió de la conducta dels ciutadans, a causa únicament de l'atemoriment ocasionat per l'existència de la sanció. Haurien d'estar adreçades a l'establiment de valors<sup>69</sup> individuals i col·lectius.

g) L'ús exclusiu del sistema de justícia criminal per reprimir conductes il·legals que tenen la seva arrel en conflictes socials o de valors pot portar-nos a la confrontació, a una certa rebel·lió contra el mateix sistema.

## BIBLIOGRAFIA

---

69. Els valors de les persones que formen part d'una societat sí que són fonamentals a l'hora de parlar de la taxa de delinqüència. És interessant, sobre aquest tema, l'article de KOMIYA, N. «A cultural study of the law crime rate in Japan», a *The British Journal of Criminology. Delinquency and Deviant Social Behaviour*. Oxford University Press, vol. 39, núm. 3, estiu 1999, pàg. 369 a 390.

- 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, gener-abril de 1994, p. 13-55.
- Anuario Estadístico del Ministerio del Interior, 1997*. Ministeri d'Interior, Secretaria General Tècnica, que inclou un apartat sobre evolució de la delinqüència.
- 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], setembre 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* [Ministeri d'Interior, Secretaria General Tècnica], 10 (setembre-desembre 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*. Nova York: Touchstone, 1996.
- KELLING, G.L. *Broken Windows and Police Discretion* (Research Report). Washington, DC: National Institute of Justice (NCJ 178259), DC, octubre 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, núm. 3, estiu 1999, p. 369 a 390.
- MCCARTHY, A.J. «Zero Tolerance in a Small Town». *FBI Law Enforcement Bulletin*, vol. 67, Issue 1 (gener 1998).
- Plan nacional sobre drogas. Memoria 1995*. Ministeri d'Interior.
- Police Use of Force. Collection of National Data, Bureau of Justice Statistics. National Institute of Justice, NCJ-165040*. Novembre 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-juny de 1999). Ginebra: Ed. Marcel Meichtry.
- TRAVIS, J. *Declining Crime and Our National Research Agenda: A New Yorker's View* (conferència inaugural del Programa Jack i Lewis de professors visitants distingits). John Jay College of Criminal Justice de Nova York, 9 de març de 1998 (obtingut del web <http://www.ojp.usdoj.gov/nij/speeches/jjaysp.htm>).
- D. A. *La Llei de Seguretat Ciutadana*. Barcelona: Departament de Ciència Política i Dret Públic. Universitat Autònoma de Barcelona, PPU, 1994.

WILSON, J.Q.; KELLING, G.L. «Broken windows». *The Atlantic Monthly, The Atlantic Monthly Company* [Boston] (març de 1982), vol. 249, 3, p. 29-38.