

De les «finestres trencades» a la «tolerància zero». Bases per a una política de seguretat ciutadana

RICHARD WARD

Degà i director del Centre de Justícia Criminal.
Huntsville, Texas

63

1. INTRODUCCIÓ

L'evolució de la ciència policial i de la justícia penal als Estats Units ha implicat nombrosos canvis en la política pública adreçada al control del delictes. Aquestes iniciatives van ser dictades, en certa mesura, pels avenços tecnològics i per una sèrie d'estratègies que van forçar el pas de les patrulles de prevenció a peu i les mesures d'investigació tradicionals a uns models més globals basats en l'ús de noves formes de patrulla i d'investigació amb el suport d'una millor comunicació, informàtica, ciència forense i recerca. Tot i aquests canvis, però, el delictes va augmentar espectacularment als Estats Units durant les dècades dels seixanta, setanta i vuitanta.

Diversos canvis significatius durant la dècada dels noranta, basats principalment en la recerca que qüestionava els mètodes més tradicionals, van propiciar el desenvolupament de polítiques basades en la «tolerància zero» (una política de control del compliment de la llei molt estricta) i la implantació d'un concepte conegut com a *política basada en la comunitat*, que incloïa una noció que sovint rebia el nom de mètode «d'arreglar les finestres trencades» (que emfasitzava la necessitat de centrar-se en els delictes menors a fi de prevenir els delictes greus). Aquesta ponència tracta sobre les implicacions de la política d'aquests mètodes.

Abans de res, voldria agrair als membres de l'Escola de Policia de Catalunya que m'hagin convidat a compartir amb vostès alguns dels avenços socials i científics de la política de control del delictes als Estats Units.

El tema d'aquesta conferència és especialment important. Amb la selecció del tema de les noves polítiques sobre seguretat pública, ens han proporcionat l'oportunitat de revisar les mesures adoptades per diversos països per a solucionar les qüestions de seguretat pública i control del compliment de la llei just al llindar d'un nou segle. Avui em centraré en els avenços en el control del compliment de la llei nord-americana i en qüestions importants per a la planificació i la formació en el futur.

Al començament d'aquest segle, als Estats Units, el manteniment de l'ordre era una ocupació caracteritzada en bona part per l'amiguisme polític i la corrupció. La policia tenia una mala formació, estava mal pagada i era molt poc eficaç. El delicte tenia una presència important a les ciutats més grans. Durant els anys vint, en el període de la gran depressió i durant la «lleï seca» (quan el consum d'alcohol estava prohibit), va augmentar significativament l'activitat criminal organitzada, cosa que també va generar guerres entre bandes i l'apogeu d'alguns criminals de trista fama, com ara Al Capone i Lucky Luciano. El període anomenat «Murder Incorporated» va coincidir amb uns agents de policia locals molt mal preparats i poc disposats a solucionar el que s'estava convertint en un problema important arreu del país. En la majoria dels casos, els departaments de seguretat de l'Estat tampoc eren gens eficaços.

Durant la dècada dels trenta i abans de la Segona Guerra Mundial, el Federal Bureau of Investigation (FBI), sota la direcció de J. Edgar Hoover, es va convertir en el que alguns consideren la primera organització policial professional dels Estats Units. Al mateix temps, es van començar a fer esforços de reforma en els dos departaments de policia més grans del país, el de Nova York i el de Los Angeles. No obstant això, la corrupció continuava essent un problema significatiu a la majoria de grans ciutats i el país començava a patir la influència de les drogues perilloses. El crim organitzat havia assumit el control de gran part de les activitats d'explotació del vici, incloent la prostitució, les apostes i la usura. Durant aquest període, anomenat *spoils era*, la corrupció era endèmica als governs locals de moltes grans ciutats.

Després de la Segona Guerra Mundial, el control del compliment de la llei va entrar en un nou període, que ha estat descrit com una era de reformes i d'inici de la professionalització. Aquest fet es va veure influït en gran manera pel retorn d'una gran quantitat de veterans de guerra, que havien visitat altres llocs i cultures. En certa mesura, va prendre força el moviment amb una orientació quasimilitar. El desenvolupament de l'èmfasi en la gestió policial va començar amb els escrits de diversos professionals i acadèmics policials. Els sociòlegs també van començar a estudiar els esforços de control social i l'efecte del delicte en la societat i va començar a aparèixer documentació relativa a aquest àmbit. Els caps de policia van començar a emfasitzar la formació i es van aplicar programes estàndards a les acadèmies de policia i als centres de formació.

El següent canvi significatiu en el manteniment de l'ordre va ser, bàsicament, el resultat de les activitats policials en relació amb el moviment a favor dels drets civils i el tractament que es va donar als dissidents contraris a la participació nord-americana en la guerra del Vietnam. El 1967 la Comissió del President per al Control del Compliment de la Llei i l'Administració de Justícia, en el seu Informe sobre el repte del delicte en una societat lliure (*The Challenge of Crime in a Free Society*), va fer diverses recomanacions que col·locaven el Govern federal clarament en la línia central del canvi del sistema de justícia penal als Estats Units. A conseqüència d'això es va crear l'Office of Law Enforcement Assistance (OLEA), que proporcionava fons perquè la policia rebés ensenyament superior. Anys més tard, aquest organisme va rebre el nom de Law Enforcement Assistance Adminis-

tration (LEAA) i avui dia és conegut com a National Institute of Justice (NIJ). Una vegada establert, aquest i altres organismes federals van crear el marc per a millorar els estàndards formatius, potenciar la recerca i donar suport al desenvolupament d'una gran varietat de programes educatius de justícia penal als centres de formació d'arreu dels Estats Units.

Després d'aquest hi va haver diversos informes de recerca importants que, temps a venir, havien de tenir un efecte important en el canvi. Potser el canvi més significatiu ha estat la implicació de la formació superior, que ha generat un nucli d'administradors de policia professionals que se senten còmodes gestionant els canvis; que reconeixen la importància d'un enfocament científic i de recerca del manteniment de l'ordre públic, i que estan disposats a assumir més responsabilitat en la reestructuració i l'aplicació d'estratègies innovadores.

Hi ha gent que diria —i estic d'acord amb ells— que aquest període va marcar el principi d'una nova era en el compliment de la llei, en què la ciència policial començava a mostrar les característiques necessàries per a tota professió, que són les següents: una vocació o ocupació que requereixi una educació i una formació superiors i que impliqui habilitats intel·lectuals, com ara la medicina, el dret, la teologia, l'enginyeria, l'ensenyament, etc.

El període que es va iniciar al començament dels vuitanta i que es va perllongar durant els noranta ha estat una època de canvis marcats en què l'aparició d'un concepte conegut com a *manteniment de l'ordre per part de la comunitat* (*Community policing*) s'ha convertit en l'enfocament predominant per al control del compliment de la llei i la professionalització als Estats Units avui dia. La part central d'aquesta qüestió, no exempta de crítiques, ha estat la participació del Govern federal, que gasta més de mil milions de dòlars cada any en justícia penal.

Sens dubte, també hi ha diversos canvis que han contribuït a l'eficàcia policial. Els més significatius han estat l'augment de l'ús de la tecnologia informàtica, l'adopció del sistema d'identificació de dactiloscòpia automatitzada i un major ús dels avenços en matèria d'ADN.

Hi ha hagut un augment important de recerca i documentació sobre aquest àmbit, cosa que és força encoratjadora. Avui dia hi ha molts butlletins d'aquest camp temàtic, i la majoria dels editors acadèmics més importants compten amb una secció dedicada a la justícia penal. El 1982 dos investigadors, James Q. Wilson i George W. Kelling, ja havien publicat un article anomenat «Fixing Broken Windows» («Com arreglar finestres trencades») i utilitzaven aquesta imatge per a explicar «com els veïnats poden caure en el desordre i, fins i tot, en el delictes, si ningú no en fa el manteniment».

Altres investigadors, com ara Herman Goldstein, van donar més èmfasi a la solució de problemes com a mitjà per a dirigir les respostes de la policia. La metodologia de Goldstein utilitzava set passos:

1. Identificació del problema.
2. Identificació de les opcions que impliquen totes les dimensions del problema.
3. Examen dels factors morals, legals i constitucionals de les opcions.

4. Identificació de tots els departaments o les organitzacions implicats o que poden estar afectats per diferents enfocaments, polítiques o plans.
5. Identificació i revisió de les normes i els procediments necessaris per a l'aplicació i el control.
6. Informació i participació dels ciutadans i dels líders de la comunitat.
7. Establiment de mecanismes de *feedback* eficaços com a mitjà per a investigar l'eficàcia de la política i els àmbits en què pot ser necessari fer canvis.

Una de les polítiques desenvolupades durant aquest període, anomenada «tolerància zero», implicava una aplicació estricta de les lleis, especialment pel que feia a drogues i alcohol. L'any 1995 el president Clinton va signar una legislació adreçada al consum i la conducció per part dels adolescents, que instava els Estats a aprovar lleis que establissin que fos «il·legal que els joves que havien begut conduïssin un automòbil». El Departament d'Aplicació de la Llei sobre Drogues (Drug Enforcement Agency) i el Servei de Duanes dels Estats Units (US Customs Service) van adoptar una política de tolerància zero en relació amb la tinença de drogues il·legals, ni que fos en petites quantitats, i aplicaven les lleis de detenció i confiscació.

El manteniment de l'ordre basat en la comunitat es va desenvolupar, bàsicament, gràcies als èxits aconseguits en comunitats petites on el control orientat als problemes i les relacions estretes amb la comunitat van demostrar que eren eficaços per a aconseguir reduir el delictes. La ciutat de Nova York va ser el primer departament de policia important que va aplicar una estratègia de manteniment de l'ordre basat en la comunitat que emfasitzava la tolerància zero. Inicialment aplicada durant la dècada dels vuitanta sota la direcció de l'inspector en cap Benjamin Ward, el programa era en gran manera experimental. El seu successor, Lee Brown, va ampliar el programa posant èmfasi en la participació de la comunitat. Amb l'elecció d'un nou alcalde i el nomenament de l'inspector en cap William Bratton el programa es va ampliar per a emfasitzar més el control del delictes i l'aplicació de les lleis relatives a infraccions relativament poc importants, com ara la capta, la prostitució al carrer, la vagabunderia i l'assetjament dels neteja-vidres als conductors.

Diverses d'aquestes iniciatives van ser dutes a judici, sovint en defensa dels drets individuals. La llei de Chicago sobre la vagabunderia, adreçada a les sortides de les bandes, va ser anul·lada pel Tribunal Suprem. Tot i això, la City ha continuat aplicant altres mètodes per a controlar l'activitat criminal. Per exemple: en una actuació recent conjunta amb altres ciutats s'ha fet un esforç per iniciar processos judicials contra els fabricants d'armes els productes dels quals acabin en mans de criminals. I abans d'això també hi va haver un esforç dels agents secrets que sabien que els venedors d'armes de les poblacions de la perifèria en venien a persones que sabien que pertanyien a bandes.

En general, les lleis contra la vagabunderia han d'incloure una clàusula «a efectes de» accions il·legals, com ara la prostitució o l'ocupació de la vorera, i també pot ser que calgui que els agents de policia facin una advertència a l'infractor abans de poder detenir-lo.

L'èxit d'aquestes iniciatives també depèn de l'organisme rector que elabori les lleis, com ara l'ajuntament o una legislatura estatal. Per tant, és imperatiu que la policia tingui el suport de la comunitat i dels oficials electes.

Aquests enfocaments tan agressius per part de la policia no estan exempts de problemes. Diversos tiroteigs destacats en què s'ha vist implicada la policia —que el públic va considerar demostracions de força excessives— han creat controvèrsia a Nova York, Chicago i Los Angeles. Per tant, cal destacar que les polítiques que impliquen canvis tàctics o de procediment requereixen també un programa formatiu extensiu. Molts departaments de policia han refet els seus manuals de polítiques i de procediment i han revisat a fons els seus programes formatius, posant un major interès en l'ús de la força, la protecció personal i el tractament dels conflictes verbals.

2. PLANIFICACIÓ I RECERCA

L'ús de grups de treball de planificació i la inclusió de la recerca avaluadora s'han convertit en elements essencials de les noves estratègies. No obstant això, no tots els programes aplicats han tingut èxit. És important destacar que la recerca avaluadora està dissenyada per a determinar l'efecte d'una iniciativa concreta. Per a poder tenir èxit en l'avaluació, el programa ha de tenir uns objectius mesurables. Tot i que es pot dissenyar un objectiu concret per a reduir un tipus específic de delictes, també cal destacar que pot haver-hi beneficis tangencials, com ara la reducció de la por del delictes per part de la comunitat. Això es pot mesurar de diverses maneres, com ara mitjançant enquestes i altres mètodes estadístics.

Al principi, el grup de treball de planificació hauria de representar un espectre ampli i podria incloure subgrups que se centressin en aspectes concrets del projecte. S'ha demostrat que la participació d'altres organismes de la ciutat ha estat molt eficaç en determinats departaments. Poden incloure inspectors de la construcció locals, departament de salubritat, serveis mèdics i assessors legals de la ciutat. La participació de la comunitat és fonamental. El concepte d'acadèmies de policia ciutadana s'ha fet més habitual. Gràcies a aquests programes els ciutadans aprenen diversos aspectes del manteniment de l'ordre, incloent-hi el que la policia pot fer i no fer, així com les lleis que regeixen la seva actuació.

Actualment, gran part de la recerca avaluadora dels Estats Units es du a terme a les universitats. L'ús d'una organització externa per a l'avaluació contribueix a fer que augmenti la confiança del públic. No obstant això, per a aconseguir l'èxit els investigadors han de comptar amb la col·laboració total del departament de policia.

3. MESURES DE L'ÈXIT

Tal com hem destacat abans, un component clau de qualsevol estratègia és comptar amb una sèrie d'objectius mesurables. Les polítiques s'haurien d'aplicar entenent clarament els límits legals i les expectatives dels ciutadans. Les políti-

ques agressives de lluita contra el delictes segurament fracassaran si el públic creu que la policia actua més enllà dels límits de la llei. També cal destacar que el fracàs d'un programa concret no sempre és un fracàs administratiu. De vegades, hi ha coses que no funcionen.

Als Estats Units, tot i els grans èxits de reducció del delictes violent, hi ha problemes significatius que continuen ben arrelats a la societat. De totes maneres, es continuen fent esforços importants.

4. DROGUES PERILLOSES

68

La «guerra contra les drogues» nord-americana, que s'ha convertit en una qüestió política i en una preocupació del control del compliment de la llei, continua essent un problema important. A pesar d'alguns èxits, el problema continua posant a prova els esforços dels qui elaboren les polítiques i dels agents de policia i pot ser que el principal problema social al qual s'enfronta el país avui dia sigui el consum de drogues. Tanmateix, es creu que l'èmfasi de la tolerància zero, modificada des del moment de la seva creació, ha tingut un gran efecte en el delictes.

Avui dia, gran part del delictes als Estats Units està relacionat d'una manera o una altra amb la comunitat internacional. Potser la influència més significativa, que afecta quasi tots els segments de la societat nord-americana, ha estat la del tràfic i el consum de drogues. Les drogues il·legals posen el gran públic a prova d'una manera o altra i l'economia submergida que genera milers de dòlars cada any no és precisament una de les menys importants. A més, els efectes psicològics, emocionals i físics de les drogues afecten la vida de milions de nord-americans i contribueixen significativament a la delinqüència de carrer.

5. LES BANDES

Les bandes d'avui dia estan més ben organitzades i armades, són més violentes i solen estar més ben representades als judicis que les seves antecessores. Hi ha molts tipus de bandes formades per motius de raça, religió, identitat ètnica, situació geogràfica i especialització. Hi ha bandes asiàtiques, negres, irlandeses, hispanes, presidieres, de drogues, d'atracaments i robatoris, de motoristes, de «caps rapats» i neonazis, entre d'altres. Existeixen amb una forma o altra en quasi tots els països desenvolupats i potser l'única característica que els és comuna és la seva predisposició a fer servir la violència per a aconseguir els seus objectius. Les bandes més «sofisticades» solen estar ben armades, organitzades estructuralment i equipades amb «codis» de conducta propis. El 1995 vint-i-nou líders de l'Almighty Latin King Nation, que té presència en cinc Estats i es compon de dos a tres mil membres, van ser acusats a Nova York d'intent d'homicidi, homicidi, crim organitzat, tràfic d'heroïna i cocaïna i altres càrrecs.

En molts casos, les bandes d'avui dia han establert ritus iniciàtics, així com

mitjans per a reclutar joves. Durant els últims anys ha augmentat el nombre de noies i dones implicades en activitats de bandes i la violència femenina també ha augmentat durant l'última dècada. Les bandes d'avui dia també han incrementat la seva capacitat per a comunicar-se dins de la banda mateixa i amb altres bandes mitjançant tecnologies sofisticades, incloent-hi Internet. En algunes ciutats, les bandes s'han infiltrat en el sistema polític i tenen en nòmina legisladors i personal del Departament de Justícia. En diverses ciutats (incloent-hi Nova York, Los Angeles i Chicago) els agents de policia han identificat membres de bandes dins del seu mateix departament. A Nova York tres caps de bandes van ser acusats pel Departament de Justícia de controlar Chinatown utilitzant bandes per a reforçar les apostes, l'extorsió i els homicidis. Hi va haver un cas en què dos detectius sinoamericans del cos de policia van declarar-se culpables d'haver proporcionat informació a una banda xinesa sobre les properes batudes de la policia en locals d'apostes i de prostitució.

6. DELICTES D'ODI

El concepte *delicte d'odi*, pel qual es considera delicte cometre un acte violent o una amenaça violenta contra una altra persona per motius de raça, religió, origen ètnic o motius sexuals, és relativament nou en la llei nord-americana. Des del punt de vista de les polítiques, és important fer-ne un estudi, ja que és una qüestió en què les accions criminals (homicidi i assalt) no són noves, però la percepció i la preocupació del públic han promogut lleis noves que generalment augmenten el càstig.

El delicte d'odi sovint s'utilitza per a descriure conflictes de la comunitat local que impliquen actes criminals motivats pel racisme, l'homofòbia i actituds i creences antisemites (o anticristianes o antimusulmanes).

Tot i que el problema dels delictes d'odi no es limita als Estats Units, preocupa molt la comunitat de la justícia penal. Les recerques més recents en aquest àmbit se centren en els factors polítics, socials, culturals i racials que contribueixen a la creació d'uns valors en què els precedents històrics i una hostilitat profunda alimenten la predisposició d'algunes persones a utilitzar la violència com a manera d'expressar la seva ràbia.

Les iniciatives investigadores que segueixen aquesta línia fan pensar en el paper dels mecanismes psicològics, en els casos en què una lògica pal·liativa crea una ceguesa emocional en què la conducta destructiva sembla acceptable tant personalment com social; la violència es posa al servei d'uns objectius morals elevats. Aleshores, els individus actuen segons un programa d'acció inspirat per la moral. Les activitats de socialització —o rentada de cervell— en els cultes d'odi i els grups extremistes es dissenyen seguint aquests paràmetres a fi de separar selectivament els controls interns i autosancionadors, bo i reconstruint la conducta, no tenint en compte o malinterpretant les conseqüències perjudicials de les accions d'un mateix, o donant la culpa a les víctimes i deshumanitzant-les.

7. CONCLUSIONS. EDUCACIÓ, FORMACIÓ I RECERCA

Els carrers de les poblacions principals dels Estats Units eren testimonis d'un augment significatiu d'homicidis, consum de drogues, activitats de bandes i delictes violents. Avui dia, la majoria de les ciutats més grans són testimonis d'una disminució del delicte, però no hi ha cap acord respecte a les causes d'aquest declivi. La policia afirma que els motius principals han estat el manteniment de l'ordre per part de la comunitat, unes eines més eficaces i un control del compliment de la llei més estricta, mentre que altres afirmen que el declivi està motivat per canvis demogràfics (hi ha menys gent jove) i per unes estratègies d'intervenció i rehabilitació que han tingut més èxit.

A la ciutat de Nova York, un programa anomenat Compstat ha rebut un ampli reconeixement pel seu enfocament del control del delicte. Aquest programa, que emfatitza la responsabilitat del personal de comandaments, es basa en dades i anàlisis estadístiques sofisticades. Els comandaments disposen de molta informació sobre les activitats criminals i altres problemes que són responsabilitat seva. Es reuneixen periòdicament amb una comissió de caps superiors per a explicar-los què han fet per solucionar problemes concrets. Si no actuen, poden perdre el comandament.

En molts sentits, la distribució de recursos i les estratègies policials han canviat dràsticament durant les dues últimes dècades i els delictes violents han disminuït significativament a la majoria de les ciutats que utilitzen un enfocament modern de la seguretat pública. No obstant això, a mesura que han disminuït alguns problemes, n'han aparegut d'altres. Els reptes del nou mil·lenni poden ser molt diferents dels del segle passat. Desgraciadament, el delicte adopta moltes formes i a mesura que la policia s'ha anat fent més sofisticada també s'ha fet més sofisticat l'element criminal.

Per fer front al futur, és important reconèixer que, en la majoria de casos, hi ha moltes coses en aquest i en altres àmbits que requeriran un comandament ben preparat i que la recerca serà necessària per a millorar les nostres habilitats de planificació i recerca.

La diversitat de la delinqüència avui dia té implicacions regionals i globals que també requeriran més col·laboració. Podem aprendre moltes coses els uns dels altres i podem compartir-ne moltes més. Francament,estic sorprès i preocupat perquè molts dels meus estudiants nord-americans tenen molt pocs coneixements sobre qüestions globals. Podria dir més coses, però crec que vostès entenen que el futur pertany als que estan disposats a aprendre, a fer front als reptes i a adoptar els canvis que siguin necessaris per a avançar. Evidentment, cometrem errors a mesura que determinem noves polítiques i indicacions per a la policia arreu del món, però reconèixer els errors i fer ajustaments contribuirà al nostre èxit.