

TOLERANCIA CERO: CAUSAS Y CONSECUENCIAS DE LA INTOLERANCIA (SELECTIVA) COMO POLITICA

Sumario. 1. Antecedentes históricos y origen del concepto. 2. Incidencias. 2.1. En la situación penitenciaria y la aplicación de la ley. 2.2. En la economía, el empleo y la sociedad. 2.3. En el ámbito internacional. 3. Conclusiones.

1. Antecedentes históricos y origen del concepto

El fin de la segunda Guerra Mundial encontró a los Estados Unidos como el gran vencedor y lo catapultó indiscutidamente como la primera economía del planeta. Esta circunstancia le planteó dos desafíos. El primero de ellos consistió en diferenciarse de las potencias extranjeras cuyas políticas belicistas habían llevado a la guerra y a su propia destrucción. El segundo, reflejaba la necesidad de mitigar los posibles efectos negativos que resultaran de los riesgos propios del mercado, cuyo desarrollo se imponía para afrontar los altos costos generados por la contienda global.

En este contexto, y con el antecedente del *New Deal* como respuesta al colapso bursátil de 1929, hizo su aparición la doctrina conocida como del *Welfare State* -Estado de Bienestar¹-, según la cual el estado debía responsabilizarse por la prosperidad de sus ciudadanos proveyendo solidaridad, contrarrestando los ciclos económicos, asegurando el desarrollo colectivo de quienes no contaban con medios de subsistencia y reduciendo las desigualdades sociales².

Sin embargo, y pese al éxito de esta política, con el crecimiento de las economías capitalistas y el ascenso al poder del conservadurismo en los EE.UU. y en el Reino Unido entre finales de los '70 y principios de los '80, una vertiente más radical de la teoría del control tomó

¹ También llamado "Estado benefactor" o "Estado de providencia". Para un mayor desarrollo del concepto ver ANITUA, Gabriel Ignacio, "*Historias de los pensamientos criminológicos*", Ed. Del Puerto, Bs. As. 2006; BARATTA, Alessandro, "*Criminología crítica y crítica del derecho penal*", Siglo XXI, Bs. As. 2004, p. 56 y ss; BUJAN, Javier Alejandro, "*Elementos de criminología en la realidad social*" Ed. Abaco, Bs. As. 1999, p. 149/151; ZAFFARONI, Eugenio Raúl, "*El enemigo en el derecho penal*", EDIAR, Bs. As. 2007, p. 51 y ss.

² WACQUANT, Loïc, "*Las cárceles de la miseria*", 2ª edición ampliada, Manantial, Bs. As. 2010, p. 172.

gran fuerza: el realismo de derecha³. Y con ello crecieron los cuestionamientos al estado de bienestar keynesiano, cuya conveniencia se ponía en tela de juicio aduciendo que con los beneficios, subsidios y planes sociales que otorgaba, no hacía más que premiar la inactividad y fomentar la holgazanería del subproletariado, en lugar de educarlo en la cultura del trabajo y la producción que el desarrollo del mercado requería.

Esta cruzada contra la solidaridad social encontró un firme representante en el actor y ex gobernador de California Ronald Reagan, presidente republicano de los EE.UU en el periodo 1981-1989. Utilizando los conceptos volcados por su consultor Charles Murray, el presidente popularizó los discursos y dispositivos tendientes a reprimir los desórdenes. Según sus ideas, la excesiva generosidad y permisividad del estado benefactor y de sus políticas de ayuda al indigente devenían en el crecimiento de la pobreza en el país dado que, como se dijo, recompensaba la inactividad e inducía la degeneración moral de las clases populares. Las ayudas sociales, en definitiva, pervertían el deseo de trabajar, generaban una crisis de autoridad, socavaban la familia patriarcal y erosionaban el espíritu religioso⁴. ¿Cómo se lograba la tan ansiada reeducación y se aseguraba la sumisión de las clases bajas? Mediante el poder punitivo, la herramienta que siempre estuvo a mano.

Para justificar y explicar sus conclusiones, Murray intentó dar base científica a su teoría con un pretendido positivismo criminológico mediante su libro *"The Bell Curve: Intelligence and Class Structure in American Life"*, en el que sostuvo que las desigualdades raciales y de clases en EE.UU. reflejaban las diferencias individuales de capacidad cognitiva, es decir, el coeficiente intelectual regía la propensión al crimen y una persona se convertía en un criminal porque sufría carencias mentales y sociales (*depraved*)⁵. Dichas carencias se traducían en bajos niveles de socialización y autocontrol que convertían a las personas en inescrupulosas y egoístas que optaban por delinquir. Esta concepción del delito como una patología netamente individual resultaba la mejor excusa para que el Estado mercantilista se desentendiera de las causas sociales de la criminalidad (exclusión, desigualdad, pobreza, desempleo) y apuntara únicamente a sus consecuencias, las que debían sancionarse con la mayor eficacia e intransigencia⁶.

³ GARLAND, David, *"La cultura de las sociedades con altas tasas de criminalidad. Algunas precondiciones de las políticas de seguridad ciudadana"*, en *"Crimen y castigo en la modernidad tardía"*, Ed. Siglo del Hombre, Bogotá 2007, p. 207/273.

⁴ Op. Cit. WACQUANT, p. 31/32.

⁵ Editado por The Free Press, Nueva York, 1994, y definido por WACQUANT como *"un auténtico tratado del racismo"* en Op, cit. WACQUANT, p. 33.

⁶ ITURRALDE, Manuel A., *"La sociología del castigo de David Garland: el control del crimen en la sociedades modernas tardías"*, en GARLAND, David, *"Crimen y castigo en la modernidad tardía"*, p. 29; PEGORARO, Juan Segundo, *"Una reflexión sobre la inseguridad"*, www.argumentos.fsoc.uba.ar, 2/5/2003; Op. Cit. WACQUANT, p. 57.

Pero no sería Murray la cara más visible de esta nueva política de seguridad sino James Q. Wilson, quien en su obra de 1975 *"Pensando sobre el delito"* dio un paso fundamental al criticar abiertamente el histórico fallo "MIRANDA" de la Corte Suprema de los EE.UU. porque implicaba importantes limitaciones a la actuación de la policía.⁷ Fue justamente Wilson el que en 1981 impuso bajo la presidencia de Reagan, junto con George Kelling, la teoría de las ventanas rotas o *Broken windows*. Para los autores, había que perseguir hasta la más mínima incivildad callejera porque éstas eran los puntos de partida para un mayor deterioro en los barrios. El particular nombre de la teoría se debía a un experimento policial realizado en un barrio residencial, consistente en estacionar dos autos, uno de los cuales tenía una ventana rota, para luego regresar unos días después y advertir que dicho automóvil había sido desvalijado⁸.

La hipótesis fundamental de la teoría de las ventanas rotas era la siguiente: si no se arreglaba una de las ventanas las otras se iban a romper, porque se transmitía la señal de que la infracción no sería castigada y eso incentivaba a la comisión de delitos más graves. Por eso no se debían perdonar las infracciones urbanas menores (escribir grafitis, limpiar vidrios, beber en la calle, arrojar basura en los lugares públicos o romper ventanas), debiendo incluso castigar más duramente un acto no necesariamente más grave.⁹

Para esta concepción de la seguridad urbana, que Wilson y Kelling extrajeron implícitamente de las concepciones sobre la desorganización social de la Escuela de Chicago de 1930 (concretamente de las teorías ecológicas¹⁰), las incivildades menores no controladas generaban una cadena de respuestas sociales desfavorables y traían aparejado el miedo entre los vecinos. La solución propuesta, entonces, era reparar cualquier daño por más mínimo que sea, y así romper el ciclo de la degradación urbana y edilicia a través de la actividad de la institución sobre la cual se apoyarían todos sus esfuerzos para mantener el orden: la policía.¹¹

Para ZAFFARONI, este discurso penal republicano era simplista: los políticos prometían más penas para proveer mayor seguridad, se alucinaba una guerra contra la criminalidad y se

⁷ "MIRANDA vs. ARIZONA" [384 US 436 (1966)] significó un hito en la historia judicial estadounidense e impuso a la policía la obligación de hacer saber a una persona detenida los derechos que el cine y la televisión hicieron famosos: 1) de guardar silencio, 2) de saber que todo lo que dijese podría ser usado en su contra, 3) de contar con un abogado y 4) de ser asistido por un defensor público en caso de no tener medios para contratar uno de su confianza. Para un análisis de este fallo, ver CARRIO, Alejandro, *"Garantías constitucionales en el proceso penal"*, 5ª ed., 2ª reimp., Hammurabi, Bs. As. 2008, p. 507/514.

⁸ FAINBERG, Marcelo A., *"La inseguridad ciudadana. Violencia y criminalidad"*, AD-HOC, Bs. As. 2003, p. 115.

⁹ ANITUA, Gabriel Ignacio, *"Tolerancia cero. Genealogía de la criminología de la intolerancia"*, en *"Derechos, seguridad y policía"*, AD-HOC, Bs. As. 2009, p. 76/77.

¹⁰ Op. Cit. BARATTA, p. 68 y ss; Op. Cit. BUJAN, p. 171/177.

¹¹ Op. Cit. FAINBERG, p. 115; CIAFARDINI, Mariano, *"Delito urbano en la Argentina. Las verdaderas causas y las acciones posibles"*. Ariel, Bs. As. 2006, p. 36; SOZZO, Máximo, *"Seguridad urbana y tácticas de la prevención del delito"*, Cuadernos de jurisprudencia y doctrina penal N°10, AD-HOC, Bs. As. 2010, p. 124/125.

descarnaba la identidad del poder bélico con el punitivo en una desesperada búsqueda del enemigo.¹²

Hecha esta introducción histórica, ¿a qué llamamos tolerancia cero? Siguiendo a ANITUA, podemos definirla como el conjunto de tácticas vinculadas con la represión penal o securitaria, caracterizadas por un marcado sesgo reaccionario y restrictivo de libertades.¹³ ¿Cómo nace el término? Su cuna se ubica en la ciudad de Nueva York en 1993, cuando el candidato republicano y ex fiscal de distrito Rudolph Giuliani ganó los comicios de la alcaldía tras ser derrotado las dos elecciones anteriores por el demócrata negro David Dinkins. Reconocido abanderado de la lucha contra las drogas, férreo seguidor de la postura de Wilson y Kelling y asiduo concurrente de las conferencias de éstos desde su época de acusador público, Giuliani usó esta teoría de coartada criminológica para la reorganización de la policía.¹⁴

Para dar impulso a esta transformación, el nuevo alcalde designó al mando de la policía de la ciudad a William Bratton, quien se desempeñaba hasta entonces como jefe de seguridad de los subterráneos neoyorquinos y -por ende- poseía vasta experiencia en el trato con el vandalismo¹⁵. Al asumir, el flamante jefe puso su atención en los policías corruptos, lo que lo llevó a despedir en masa a sus oficiales de alto rango, echando a las tres cuartas partes de los comisarios. Esta purga, llevada a cabo por las agencias de asuntos internos de la institución, fue realizada bajo el lema de “tolerancia cero”; así que, llamativamente, el concepto que analizamos debe su nombre a la represión practicada por policías contra sus propios colegas.¹⁶

Claro que, rápidamente, el lema se expandió a las tácticas de seguridad urbana. Desde el inicio se multiplicaron los efectivos policiales para incrementar la vigilancia a pie, se equiparon los patrulleros con tecnología de punta, se reasignaron responsabilidades operativas a los comisarios con la obligación de obtener resultados en términos cuantitativos y no cualitativos, se efectuó un relevamiento informatizado de la peligrosidad de las zonas y se desarrolló un sistema de denuncias de infracciones leves, entre otras medidas¹⁷. A estas innovaciones logísticas se sumó el otorgamiento de facultades que, lejos de fomentar la legalidad de los procedimientos, significaban evidentes violaciones a las garantías constitucionales; bastando como ejemplos la tristemente célebre técnica de detención y requisa (*stop and frisk*), el arresto de personas observadas en

¹² Op. Cit. ZAFFARONI, p. 63/67.

¹³ ANITUA, “Tolerancia cero...”, p. 61/62.

¹⁴ Op. Cit. WACQUANT, p. 34 y ss.

¹⁵ Bratton, además, era otro fiel seguidor de *la broken windows* y su tesis bio-psicologista del crimen. En sus propias palabras “... más allá de las teorías sociológicas, el origen más seguro del crimen es el criminal mismo y a él hay que combatir”. (BAUER, Alain- RAUFER, Xavier, “Violences et insécurité urbaines”, PUF, París 1999; citados en Op. Cit. WACQUANT, p. 64).

¹⁶ Op. Cit. FAINBERG, p. 115; Op. Cit. WACQUANT, p. 36.

¹⁷ ANITUA, “Tolerancia cero...”, p. 78/79; Op. Cit. WACQUANT, p. 34 y ss.

“actitud sospechosa” y el allanamiento de moradas en caso de advertirse alguna “conducta incivilizada”.

La nueva omnipotencia policial y el racismo ínsito de la doctrina no podía tener otra consecuencia que un marcado incremento de la violencia policial a raíz del hostigamiento permanente a los pobres (vagabundos, mendigos, prostitutas), las detenciones arbitrarias y la realización de redadas (conocidas como razzias) en los barrios más sensibles, verdaderos métodos de control social sobre los marginados y excluidos.¹⁸

El aspecto legal, complemento ineludible para la puesta en marcha del sistema, se caracterizó por: 1) condenas más severas, 2) uso recurrente del encarcelamiento, 3) leyes como la que preveía cadena perpetua en caso de pronunciarse una tercera condena (conocida como ley de los tres golpes o *three strikes and you're out*, frase extraída del beisbol), 4) condenas mínimas obligatorias, 5) restricciones a la libertad condicional y las condenas verdaderas (o *truth in sentencing*, ley que impuso que ciertas penas debían ser cumplidas al menos en un 85% de su duración), 6) encarcelamiento de menores, 7) prisiones de máxima seguridad (las opulentas *supermax prisons*), 8) punto final a “lujos” y “comodidades” en las cárceles, 9) cadenas de prisioneros, 10) registros de pedófilos, y 11) extensión de la pena de muerte.¹⁹

2. Incidencias

2.1. En la situación penitenciaria y la aplicación de la ley

La limitación drástica de la libertad condicional y la redefinición del sistema de reincidencia devino previsiblemente en un inédito aumento de la población carcelaria, que se duplicó en tan sólo nueve años y creció incesantemente hasta alcanzar el número actual de 650 detenidos cada 100.000 habitantes en los EE.UU., cifra que -además de no guardar relación con el índice delictivo- es entre seis y doce veces superior al de los países de la Unión Europea.²⁰ Lamentablemente, esta realidad fue a contramano de la tendencia que se venía presentando en el país. Es que durante la década del '60 la demografía penitenciaria de EE.UU. se inclinaba a la baja,

¹⁸ ANITUA, “*Tolerancia cero..*”, p. 78; Op. Cit. CIAFARDINI, Op. Cit. FAINBERG, p. 117. Señala WACQUANT que como consecuencia del *stop and frisk*, los negros representaban la mitad de las 175.000 personas demoradas y cacheadas en 1998, cuando en realidad sólo representaban menos de una cuarta parte de la población de la ciudad de Nueva York (Op. Cit., p. 15).

¹⁹ Op. Cit. GARLAND, p. 213/215.

²⁰ ANITUA, “*Tolerancia cero...*”, p. 66; Op. Cit. FAINBERG, p. 118, Op. Cit. PEGORARO.

pero como consecuencia de las políticas conservadoras en materia de seguridad, en quince años se triplicó.

Lo más penoso es que contrariamente al discurso político y mediático dominante, las cárceles norteamericanas nunca estuvieron llenas de criminales peligrosos o autores de delitos aberrantes, sino de condenados por casos de tenencia de estupefacientes, leves delitos contra la propiedad o simples perturbaciones del orden público, provenientes en esencia de los sectores marginales.

La sobredimensión del sistema penal, la inflación legislativa en la materia (como la ya mencionada ley de “*three strikes and you’re out*”), las restricciones a la libertad condicional, los programas de vigilancia de los liberados y la superpoblación carcelaria ocasionaron un crecimiento sin precedentes de la cultura del control, al punto tal que el 5% de los hombres mayores de 18 años se encontraban en manos de la justicia, ya sea detenidos, sometidos a juicio, cumpliendo probation o bajo la vigilancia de organismos al cuidado de ex convictos²¹. Como era de esperarse, la población negra y la latina resultaron ser las más criminalizadas. No sólo seis de cada diez reclusos revestían esa calidad, sino que un tercio de los negros de entre 18 y 29 años estaba bajo la órbita penal²².

Pueden establecerse las siguientes características de la situación carcelaria de la época: 1) la disminución del nivel de vida y los servicios en los establecimientos, 2) la mejora en la tecnología y la productividad de la vigilancia, complementada con dispositivos panópticos cada vez más elaborados e invasivos, 3) la transferencia de una parte del costo a los presos, 4) la reconducción del trabajo no calificado, y 5) la desproporcionalidad racial.²³

Al endurecimiento de las penas se sumó la reinstalación de la pena de muerte, que estaba en franca extinción desde 1972, año en que la Corte Suprema había declarado su inconstitucionalidad. No duró mucho su declive ya que a fines de la década del '70, cuando asomaron las tendencias conservadoras que estudiamos y el índice de prisionización comenzó a subir, los jueces republicanos volvieron a aplicarla con una frecuencia alarmante²⁴.

En cuanto al procedimiento, el juicio (paradigma por excelencia del modelo procesal penal estadounidense) se volvió extraordinario, de modo que la garantía del jurado fue suprimida y el *plea bargaining*²⁵ se convirtió en poco menos que un arma extorsiva en manos de los fiscales.²⁶

²¹ Op. Cit. ZAFFARONI, p. 60; Op. Cit. WACQUANT, p. 97.

²² Op. Cit. WACQUANT, p. 94/97.

²³ Op. Cit. WACQUANT, p. 101/104. Sobre el panóptico, ver FOUCAULT, Michel, “*Vigilar y castigar. El nacimiento de la prisión*”, 5ª reimp., Siglo XXI, Bs. As. 2006.

²⁴ Op. Cit. ZAFFARONI, p. 59.

²⁵ El *plea bargaining*, que podría traducirse al español como “instancia de negociación”, es un instituto previo al juicio que permite a las partes acordar una declaración de culpabilidad y el monto de la sentencia a

2.2. En la economía, el empleo y la sociedad

El extraordinario crecimiento del estado punitivo trajo aparejada una superpoblación carcelaria y ésta, a su vez, una enorme demanda de recursos humanos, materiales y edilicios. El aumento desproporcionado del presupuesto y el personal correccional en las administraciones públicas, en paralelo con la reducción de las erogaciones en educación, salud y asistencia social²⁷ -que como ya vimos eran despreciadas por los teóricos del conservadurismo- llevaron a que el presupuesto penitenciario superara al educativo y como dato, entre 1979 y 1990 los gastos penitenciarios se incrementaran un asombroso 325%.²⁸

Desde luego que el Estado no podía pasar por la vergüenza de quedarse en bancarrota por culpa de sus propias políticas. La solución, por cierto coherente con la concepción económica de sus defensores, fue echar mano de los empresarios y favorecer la construcción de un auténtico imperio del encarcelamiento.

La prisión privada –léase, el encierro como negocio- comenzó a desarrollarse en Nueva York en 1983 con la creación de *Surge Corrections Corporation of America* y se nacionalizó poco tiempo después al expandirse a otros estados como Texas, California, Florida, Colorado, Oklahoma y Tennessee; alcanzando un índice de crecimiento anual de un 45% y llegando a cotizar en bolsa²⁹. Este fenómeno que el sociólogo Loïc WACQUANT definió como *bulimia carcelaria* se exhibe aún más al conocerse que a finales de los '90 el mundo penitenciario contaba con más de 600.000 empleados, convirtiéndose en el tercer empleador de los EE.UU. detrás de las multinacionales General Motors y WAL MART.³⁰

Este auge de la economía de la prisión significó la intervención decisiva del sector privado a favor de la concepción y ejecución de la gestión pública, dando un paso más hacia la conformación del círculo político mercantil tan deseado por los conservadores³¹.

aplicar, omitiéndose así la realización del debate. Sobre el mismo y su comparación con el juicio abreviado de nuestro ordenamiento, ver Op. Cit. CARRIO, p. 125/133.

²⁶ Op. Cit. ZAFFARONI, p. 61.

²⁷ En cinco años la ciudad de Nueva York aumentó el presupuesto policial un 40%, mientras que en el mismo período los servicios sociales sufrieron una amputación de una tercera parte de sus recursos y perdían puestos de trabajo (ver Op. Cit. WACQUANT, p. 21 y 37 y ss.).

²⁸ Op. Cit. FAINBERG, p. 118; Op. Cit. WACQUANT, p. 21. Este último autor concluye con crudeza que “*En un periodo de escasez fiscal debida a la fuerte baja de los impuestos pagados por las empresas y las clases altas, se recortan los presupuestos de salud, educación y la ayuda social [...] para sus pobres, en vez de escuelas, hospitales y guarderías, EE.UU. eligió construir cárceles.*” (p. 97/101).

²⁹ Op. Cit. WACQUANT, p. 109.

³⁰ Op. Cit. WACQUANT, p. 109.

³¹ ITURRALDE denomina a este fenómeno *mercantilización del castigo* en Op. Cit., p. 39 y 72. Ver también Op. Cit. WACQUANT, p. 31.

WACQUANT entiende que en este contexto, la prisión 1) contribuye a regular directamente los segmentos inferiores del mercado laboral, ya que comprime el nivel de desempleo al sustraer por la fuerza a millones de personas que son excluidas de la población activa y se asegura a futuro una mano de obra sometida a voluntad-, 2) suple al gueto como lugar de encierro de un grupo social determinado, 3) reemplaza a la asistencia social por una serie de obligaciones laborales y un registro invasivo, un complejo penitenciario asistencial que vigila, controla y de ser necesario castiga y neutraliza a quienes no son sumisos al orden económico.³²

Sin embargo, el estado penal no se conforma con actuar sobre los criminalizados. Todo lo contrario, podría afirmarse que su carácter reaccionario tiene como destinatario definitivo el resto de la población, con especial hincapié en la clase media. ¿Cómo conseguir que los ciudadanos que no encajan en el estereotipo de marginal o delincuente inescrupuloso coadyuven a sostener el modelo? Mediante el uso de la cultura del miedo. Cultura que no se genera sola, sino que se debe a la explosión mediática de la inseguridad. Las morbosas coberturas periodísticas de los hechos de violencia, la alusión continua al riesgo y a los delincuentes que acechaban a la ciudadanía trabajadora y dócil y la falta de escrúpulos en la explotación del dolor ajeno, instalaron un clima de temor generalizado y la consecuente necesidad de defenderse ante el peligro³³. A raíz de ello, las empresas invadieron al público ofreciendo elementos de seguridad privada³⁴ y la venta de armas a los civiles registró una cifra sin precedentes³⁵.

Claro que el fenómeno mediático de la tolerancia cero no se dedicó exclusivamente la captación de clientela para las empresas de seguridad, sino a la captación de votos. Los ya mencionados informes periodísticos, estimulados por la publicación de datos de dudosa fidelidad³⁶, animaron a los candidatos a adoptar medidas populistas y politizadas anunciadas en términos belicosos y altisonantes; así como al dictado de normas que, para asegurar el apoyo

³² Op. Cit., WACQUANT, p. 108/111.

³³ ZAFFARONI, Eugenio Raúl, *"Apuntes sobre el pensamiento penal en el tiempo"*, Hammurabi, Bs. As. 2007, p. 184. Allí dice que *"El slogan político de la tolerancia cero se difunde con propaganda cara, con conferencias que pagan millones por empresarios que pasean a políticos demagogos que no tienen la menor idea de lo que hablan y éstos, aterrados ante la idea de perder votos, se doblegan a la presión de esta propaganda"*.

³⁴ ANITUA, *"Tolerancia cero..."* p. 70; Op. Cit. GARLAND, p. 251.

³⁵ Resulta muy ilustrativo sobre la fiebre armamentística de la población civil norteamericana como consecuencia directa de la cultura del miedo, el premiado documental *"Bowling for Columbine"* (EE.UU., 2002), dirigido por el periodista Michael Moore.

³⁶ En Op. Cit. WACQUANT, p. 37, se señala que si bien se atribuye a la gestión Giuliani la baja en la criminalidad neoyorquina, la misma había iniciado tres años antes del establecimiento de la política de tolerancia cero y también se observaba en las ciudades que no lo aplicaban, como Chicago o San Diego.

popular y exponer a sus eventuales detractores, fueron conocidas con nombres de víctimas, como las leyes Megan³⁷ o Jenna³⁸.

Esta expansión publicitaria de la tendencia represiva, sumada a las condiciones estructurales y sociales mencionadas y -en palabras de GARLAND- a la institucionalización del interés en la criminalidad que los medios han logrado, resultaron indispensables para que la opinión pública fijara su atención en determinados problemas y no se preocupara por otros³⁹.

Para reflejar hasta qué punto la doctrina invadió la cotidianidad social norteamericana bastan dos ejemplos. El primero, que el propio término “tolerancia cero” se extendió a otros ámbitos y se empezó a usar para hacer referencia a las expulsiones en las escuelas, la aplicación de la disciplina paterna, la suspensión de deportistas y las reglamentaciones de tránsito⁴⁰. El segundo, y más paradójico, es que la magnificación de sus resultados hizo caer en desgracia al mismísimo William Bratton, despedido por Giuliani porque le hacía demasiada sombra y se vislumbraba como futuro candidato a alcalde⁴¹.

2.3. En el ámbito internacional

La táctica de tolerancia cero se propagó por todo el mundo a una velocidad fulminante⁴², acompañada de una campaña mediática que mostraba cómo Nueva York pasaba de ser la ciudad más insegura de EE.UU. a ser la más segura, cuando en realidad nunca había sido ni una cosa ni la otra⁴³.

A partir de 1997 hizo furor en Italia, por ejemplo en Nápoles bajo el gobierno del alcalde Antonio Bassolino. En 1998 fue recogida en Escocia por Ministro del Interior Henry McLeish; en México, con el lanzamiento de la “*Cruzada nacional contra el crimen*”. En enero 1999, el alcalde de Brasilia Joaquim Roriz anunciaba su implementación y contrataba ochocientos nuevos policías para su ciudad, en febrero se implementaba Ciudad del Cabo y en Nueva Zelanda y en junio en

³⁷ Promulgada en Nueva Jersey en 1994 a raíz de la violación y asesinato de una niña en manos de un vecino con antecedentes de violencia sexual, la ley impuso la obligación de informar a los habitantes de una comunidad determinada de la presencia en la zona de un ex convicto condenado por delitos de esa índole.

³⁸ Dictada en Nueva York en 1998, creó las llamadas *condenas verdaderas* ya mencionadas en el texto. Tuvo origen en un asesinato cometido por un hombre que se encontraba en libertad condicional.

³⁹ Op. Cit. GARLAND, p. 225/226 y 248 y ss.

⁴⁰ Op. Cit. WACQUANT, p. 42.

⁴¹ Op. Cit. WACQUANT, p. 38.

⁴² WACQUANT, en Op. Cit., p 173, explica que “*En el pasaje [de la doctrina de la tolerancia cero] a otros países se distinguen tres etapas: 1) gestación y puesta en acción del plan en las demás ciudades norteamericanas, 2) la importación y exportación y 3) el otorgamiento de un barniz científico a sus postulados*”.

⁴³ Para 1993, año en que Giuliani ganó las elecciones, Nueva York se ubicaba en el puesto 84º entre 189 ciudades de los EE.UU. (Op. Cit. WACQUANT, p. 80 nota 24).

Toronto⁴⁴. Y en nuestro país, en septiembre del mismo año lo inauguró el Ministro de Seguridad bonaerense León Arslanian, a poco de asumir el gobernador Carlos Ruckauf⁴⁵.

En el Reino Unido, el *Adam Smith Institute*, el *Centre for Police Studies* y el *Institute of Economics Affairs* representaron los principales centros de difusión de las concepciones neoliberales y fieles a sus postulados, consideraban que para derrotar al nuevo enemigo -la clase marginal- había que archivar el estado de bienestar. Desde sus aulas, se enseñaba que los planes sociales del estado benefactor norteamericano de los '60 y '70 no habían logrado reabsorber la pobreza porque eran permisivos y no imponían ninguna obligación estricta a sus beneficiarios⁴⁶. La puesta en práctica de estas ideas se tradujo en la supervisión de la vida de los pobres, dado que si la pobreza se debía principalmente al comportamiento de ellos y no a las barreras sociales, entonces lo que había que cambiar era ese comportamiento⁴⁷. Como ejemplo, el programa "*no more excuses*", lanzado por el Ministerio del Interior inglés y consistente en no dejar pasar la más mínima infracción y castigar el primer delito⁴⁸.

La recepción británica de las tesis estadounidenses favoreció su propagación a través de Europa occidental por Suecia, Holanda, Bélgica, España y Francia; países que focalizaron sus políticas represivas en los pequeños traficantes de drogas, la flexibilización o reducción de las fronteras jurídicas entre menores y adultos, la imposición de la pena de prisión para jóvenes reincidentes, las vedas horarias para los adolescentes, la criminalización de la mendacidad y de la ebriedad, y la privatización de los servicios de justicia, entre otras.⁴⁹ En el ámbito social y laboral se alivianaron las reglas de contratación y despido para asegurar el trabajo asalariado flexible. En palabras de WACQUANT, a la atrofia deliberada del estado social correspondió la hipertrofia distópica del estado penal⁵⁰.

⁴⁴ Op. Cit. WACQUANT, p. 39/41.

⁴⁵ La mano dura fue el principal slogan de la campaña de Ruckauf de 1999, quien llegó a afirmar en un acto que a los delincuentes había que "*meterles bala*" (ver cita en www.clarin.com/suplementos/especiales/2003/12/10). No parece haber cambiado mucho la ideología de este político, ya que en una entrevista más reciente recomendó al actual gobernador Scioli aplicar al problema de la inseguridad una "*solución a la italiana*" (ver www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1200964, publicada el 17/11/2009).

⁴⁶ Op. Cit. WACQUANT, p. 50.

⁴⁷ Op. Cit. WACQUANT, p. 54.

⁴⁸ Op. Cit. WACQUANT, p. 68.

⁴⁹ Op. Cit. FAINBERG, p. 118 y ss.; Op. Cit. WACQUANT, p. 57/58. En cuanto al caso de Francia, sobre el cual el autor hace especial hincapié, ver p. 70/75. Allí opina que este país "*... se caracteriza por una doble regulación conjunta de lo social y lo penal. Allí la penalización de la miseria se hace por medio de la policía y los tribunales, no de la cárcel. Es un modelo más panóptico que el estadounidense.*"

⁵⁰ Op. Cit. WACQUANT, p. 94.

La repercusión en el sistema penitenciario no podía ser más imaginable: al igual que sucedió del otro lado del océano Atlántico se produjo un aumento continuo y acelerado de la población carcelaria, compuesta en gran medida por extranjeros no occidentales.⁵¹

3. Conclusiones

Las particularidades de la tolerancia cero, sus efectos en diversos aspectos de la sociedad y su importante recepción a nivel mundial dejan importantes cuestiones por analizar.

En primer lugar, creemos que la doctrina no irrumpió caprichosa ni aleatoriamente en el tiempo y lugar indicados, sino que fue un madurado producto de las tendencias autoritarias que se reinstalaban en la política norteamericana y cuya aparición se vio favorecida por el contexto nacional e internacional. Cuando la Guerra Fría se encaminaba a la inevitable derrota de la Unión Soviética, los conservadores estadounidenses vislumbraron que EE.UU., con su economía completamente reconstruida y sin rivales en el panorama mundial, debía reducir drásticamente las ayudas sociales y poner especial atención en la continuidad del desarrollo de los mercados. Se vivió, en palabras de WACQUANT, una transición del *welfare* al *workfare*, es decir, un pasaje del estado social al penal, en el cual el trabajo dejó de ser un derecho del ciudadano y se convirtió en su principal obligación.

Esto nos lleva a sostener que no hay forma de entender la teoría estudiada como una desinteresada cruzada contra el crimen. Sabido es que la intrínseca relación entre la prisión y el trabajo -analizada exhaustivamente por FOUCAULT en "*Vigilar y castigar*"- no es nueva, pero sin dudas se ha agudizado gracias a la implementación de la mano dura. En verdad, puede decirse que aunque la tolerancia cero se caracteriza por componentes racistas y xenófobos marcadamente irracionales, esconde una deliberada estrategia económica y política que persigue: 1) la marginación de una determinada clase social para despojarla de sus recursos y así asegurar la existencia de una mano de obra barata, empujada a aceptar condiciones laborales precarias y flexibles, 2) la expansión del negocio de la seguridad privada y, 3) desviar la atención del público para esconder otros problemas de suma importancia.

El sesgo notoriamente racista y selectivo al que nos referimos se evidencia con el origen político de sus impulsores y en particular, con aquellas personas sobre las que en definitiva recae su aplicación. Las proclamas acerca de la represión de toda trasgresión a la ley por más leve que sea no es más que un eufemismo para referirse a la represión de los marginados. Porque si bien la

⁵¹ Situación que se encuentra graficada en Op. Cit WACQUANT, p. 116 –cuadro nro. 4- y p. 119 –figura nro. 1-; respectivamente.

curiosa denominación de “*ventanas rotas*” parecería englobar a todos los actos de vandalismo (en los cuales los jóvenes de clase media y alta incursionan con frecuencia), el aparato represivo activado a través de su propagación recayó exclusivamente en aquellos miembros más relegados del estrato social como los mendigos, los sin techo, los inmigrantes, los jóvenes adictos y las prostitutas. En palabras de CIAFARDINI, la tolerancia cero no es más que intolerancia selectiva, ya que hace hincapié en conductas de bajísimo grado de lesividad que sólo son cometidas por las clases segregadas de la sociedad⁵².

Se observa implícitamente una falta de preocupación en esta perspectiva teórica por las zonas urbanas con altos niveles de criminalidad, ya que representan comunidades irredimibles. Resulta difícil sostener la ligazón causal que Kelling y Wilson suponen entre las incivildades, temor social, quiebra de los mecanismos informales de control social y altos niveles de criminalidad, puesto que las incivildades tienen diferentes efectos y concepciones del orden en las diferentes comunidades y mucho de ello depende de los recursos sociales y políticos de que esa zona urbana dispone.⁵³

Por otra parte la institución carcelaria, sobredimensionada como nunca antes, no se contenta con recoger y amontonar a los pobres, sino que es una fábrica de miseria porque el ingreso a la condición de detenido importa la pérdida del trabajo y la vivienda e influye negativamente en la familia⁵⁴; y la salida de la cárcel genera un nuevo empobrecimiento porque genera gastos y revela la miseria que la reclusión había puesto temporariamente entre paréntesis.⁵⁵ Por eso consideramos acertadísima la advertencia que hace WACQUANT al dejar en claro que la inflación carcelaria no es una fatalidad natural sino que responde a preferencias culturales y decisiones políticas⁵⁶.

Por supuesto, dichas decisiones políticas no se toman solas. Para instalar globalmente una idea como la que estudiamos no alcanza con el intento de dotarla de rigor científico. Si bien esa estrategia fue un paso importante para que la doctrina haya trascendido las fronteras y favoreció su acogida en el campo académico, el rédito se obtuvo a través del gran público. Y si se trata de capturar su atención, qué mejor que acudir a las empresas especializadas: los medios de comunicación. Éstos, actores protagónicos del fenómeno represivo por su carácter de formadores

⁵² En el mismo sentido opina Adam CRAWFORD al afirmar que “... *la tolerancia cero es una imposición extremadamente discriminatoria contra determinados grupos de personas en determinadas zonas simbólicas. En vez de llamarse así sería más exacto describirla como ‘intolerancia selectiva’.*” (citado en Op. Cit. WACQUANT, p. 15).

⁵³ Sobre este análisis, ver Op. Cit. SOZZO, p. 126.

⁵⁴ Contradiendo el principio de personalidad de la pena, según el cual las consecuencias de la pena sólo deben recaer sobre la persona del condenado. Sobre el tema, ver ZAFFARONI, Eugenio Raúl-ALAGIA, Alejandro-SLOKAR, Alejandro, “*Derecho penal. Parte general*”, 2ª ed., Ediar, Bs. As. 2001, p. 131 y ss.

⁵⁵ Op. Cit. WACQUANT, p. 149/150.

⁵⁶ Op. Cit. WACQUANT, p. 146.

de opinión, convirtieron las coberturas de los delitos violentos en auténticos video clips con edición y musicalización acordes a la gravedad del caso. Situación que, al margen de ser de pésimo gusto, debería reportar a la sociedad el enorme beneficio de sincerar -con crudeza, por cierto- el negocio que se esconde detrás de la prensa.

Pero lamentablemente, la experiencia demuestra que este beneficio no sólo nunca fue suficientemente aprovechado sino que abrió camino a la formación de dos frentes. Por un lado, la ciudadanía, sensibilizada ante los hechos de violencia que se les muestra a diario, exacerbada en sus sentimientos vindicativos y reclamante de aumento de penas y cercenamiento de las garantías constitucionales. Por el otro, los políticos preocupados por ofrecer soluciones a corto plazo que se basan en decisiones tomadas más en sentido político y comunicacional que científico preventivo del delito, plagadas de un discurso demagogo que desvía la atención y asegura votos a un menor costo. De este modo, se forma un círculo vicioso que se retroalimenta, una corriente predicadora de soluciones definitivas a partir de medidas drásticas que no sólo no han solucionado nunca, en ningún lugar del mundo, el problema de la inseguridad, sino que enferman a las sociedades de un odio irreflexivo y brutal⁵⁷.

Lo mucho más grave, sin dudas tiene que ver con las consecuencias que la adopción de la mano dura conlleva para las garantías constitucionales: la ampliación del poder de la policía es un cheque en blanco para la arbitrariedad, la represión, las torturas, las ejecuciones (el tristemente célebre "gatillo fácil"), la criminalización de la pobreza, las detenciones por portación de rostro o la fabricación de causas para crear estadística, entre otras. Circunstancias que se agravan en los países periféricos como el nuestro, donde la precariedad material y la escasez de recursos hacen que la tolerancia cero no pueda más que equivaler, directamente, a exterminio físico⁵⁸.

Claro, este despliegue de las fuerzas de seguridad tiene operatividad cuidadosamente planificada, puesto que en ciertos casos los comisarios operan como consultores e incluso socios de las agencias de seguridad privada y sin vergüenza alguna dosifican el accionar policial en las zonas en las que se quiere imponer el negocio. O todavía peor, son ellos quienes regentean la venta de drogas, el juego clandestino y la prostitución del barrio y extraen jugosas ganancias de tales actividades.

Hasta aquí nos ocupamos de verter nuestra opinión acerca de la tolerancia cero y de sus consecuencias. Pero ¿Cómo evitamos su aparición o su propagación? ¿Cómo se consigue una prevención del delito tan eficaz como humanista? Puede parecer ingenua la respuesta, pero no

⁵⁷ CIAFARDINI, Mariano, "*Ventanas rotas*", en www.ilsed.org y www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-76367-2006-11-18.html.

⁵⁸ Así se concluye en CIAFARDINI, "*Seguridad urbana...*", p. 37. Ver también Op. Cit. FAINBERG, p. 117.

vemos otra salida que el respeto a los principios fundamentales de la justicia social y del derecho penal y la educación de todos los actores involucrados. A nuestro entender, se puede conseguir:

a) Modificando el discurso político. Constituye una necesidad primaria elaborar discursos más maduros, convincentes y honestos que desarticulen ciertas imágenes sociales sobre la inseguridad urbana, proclives a avalar mayores reacciones punitivas. Esto significa asumir con seriedad las necesidades materiales y simbólicas de los sectores mayoritarios de la población, aquellos que son objeto de exclusión social, política y económica.⁵⁹

b) Invirtiendo recursos sociales sobre los grupos en riesgo de involucrarse en los actos violentos como autores o víctimas. Desde nuestro punto de vista, las políticas a implantarse requieren ser edificadas sobre una base diferente de la del miedo. No es casual que también las clases pobres reclamen mano dura, porque la inestabilidad de su existencia se les presenta día a día y necesitan soluciones inmediatas. Para ellos un ladrón que les saca algo, por poco que fuese, les está sacando mucho. Por eso las políticas públicas deberían orientarse a la salud y educación de las clases más desprotegidas de la sociedad. Esa es la mejor forma de utilizar los recursos para luchar contra la criminalidad. Como reflexionó WACQUANT, la tolerancia cero es carísima, mucho más cara que un plan social o de empleo.

c) Incorporando recursos extrapenales como forma de minimizar los conflictos y la violencia urbana, en vez de criminalizar situaciones de escasa gravedad.⁶⁰

Se deberían hallar alternativas al encarcelamiento confiando en sanciones de la comunidad, multas, reparación y restitución, y tratando las causas profundas del delito y la desviación en la pobreza, desempleo o subempleo, miseria y desesperación.

d) Profesionalizando la policía. No en el sentido de acrecentar su arsenal o ensayar mejores tácticas de combate armado, sino en el de formar a sus agentes en la ley y los derechos humanos, en el respeto a los procedimientos legales y en el abandono definitivo de la brutalidad y la corrupción como métodos. Creemos que ello devendría inevitablemente en la optimización de los recursos materiales y humanos disponibles.

Asimismo, entendemos que la dirección de la policía (o al menos su control) a cargo de autoridades civiles podría resultar de suma importancia en procura de alcanzar las metas marcadas y, sobre todo, de despojar a la fuerza de la militarización estructural que evidencia desde sus orígenes.

⁵⁹ Ver la exposición plasmada en ANITUA, Gabriel Ignacio, *“Orden normativo y realidad del control policial en la CABA”*, en *“Derechos...”*, p. 107/144.

⁶⁰ Ver AYOS, Emilio Jorge-PLA, Jesica Lorena, *“Políticas de prevención del delito: nuevo escenario social, teoría social y condiciones de posibilidad”*, en www.prealas.fsoc.uba.ar/pdf/prealas-2007.

e) Cambiando profundamente la mentalidad judicial. No puede pensarse seriamente en un progreso del sistema si sus operadores no cumplen su función con honestidad moral e intelectual. Obviamente, ello implica poner manos en los libros de derecho y desembarazarse de ciertas prácticas y prejuicios tan arcaicos como oscurantistas que (insólita pero realmente) aún perviven en la administración de justicia. Fundamentalmente el racismo, la permisividad para con los delitos cometidos por las fuerzas policiales (permisividad que muchas veces se debe al miedo y otras tantas a la connivencia ideológica y política) y la omnipotente creencia de que en la función judicial se dispone de poder absoluto. Pedante impresión esta última, que no puede ser más alejada de la realidad en tanto el órgano juzgador casi nunca tiene incidencia en la formación del sumario, limitándose a tramitar un legajo que recibió de manos de otros que quisieron darle inicio, y que en definitiva son quienes ostentan el verdadero poder porque conviven a diario y de frente con los conflictos sociales.

Estas observaciones parecen dirigidas únicamente a jueces y los fiscales pero también le caben a la defensa pública, que debería desempeñar un rol mucho más activo en el proceso y liberarse de la tradicional relegación de su papel, sobre todo observada en el ámbito de la justicia nacional.⁶¹

En conclusión, debe producirse un importante cambio en la cultura y en la estructura de la justicia, para que sus funcionarios se caractericen por su sólida formación jurídica e incuestionable integridad moral, y estén comprometidos con el ejercicio de su tarea y con la profundización de sus conocimientos, mas no con la ostentación de su limitada autoridad.

Podemos concluir entonces, que la tan mentada y promocionada política de tolerancia cero fue una gran operación de marketing que se montó sobre una realidad que ya existía⁶²; una doctrina que tiene dentro el gen de su propio fracaso, porque siempre se enfocó en los efectos de la inseguridad criminal pero nunca en su causa, que es la inseguridad social y económica.

Pero no es la intención ser intolerante con la intolerancia o descalificar una postura por el mero hecho de no compartirla. Adoptar tal actitud sería entrar en un círculo vicioso que nada aportaría al debate⁶³. Por el contrario, lo que se busca es construir una opinión con una base jurídica y sociológica que mire siempre desde la óptica de los derechos y las garantías fundamentales, que deben ser los pilares de toda política a desarrollar en un estado democrático.

⁶¹ El sistema procesal penal recientemente instaurado en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires significa, en nuestra opinión, un cambio saludable en la función y la actividad de la defensa oficial.

⁶² Ver la entrevista realizada a Mariano CIAFARDINI en *Diario judicial*, Bs. As., edición del 18/2/11. También, la nota 36 del presente trabajo.

⁶³ Este círculo vicioso es impecablemente descrito por Mariano SILVESTRONI en su obra *“Teoría constitucional del delito”*, 2ª ed., Ed. del Puerto, Bs. As. 2008, p. 185/194.

Como dijo WACQUANT con optimismo, el hecho de que la expansión punitiva no sea un destino sino una política significa que otras políticas pueden cuestionarla, desacelerarla y, a la larga, revertirla⁶⁴.

Bibliografía consultada

- ANITUA, Gabriel Ignacio, *“Derechos, seguridad y policía”*, AD-HOC, Bs. As. 2009.
 - *“Historias de los pensamientos criminológicos”*, Editores del Puerto, Bs. As. 2004.
- AYOS, Emilio Jorge-PLA, Jesica Lorena, *“Políticas de prevención del delito: nuevo escenario social, teoría social y condiciones de posibilidad”*, en www.prealas.fsoc.uba.ar/pdf/prealas-2007.
- BARATTA, Alessandro, *“Criminología crítica y crítica del derecho penal”*, Siglo XXI, Bs. As. 2004.
- BUJAN, Javier Alejandro, *“Elementos de criminología en la realidad social”*, Abaco, Bs. As. 1999.
- CARRIO, Alejandro, *“Garantías constitucionales en el proceso penal”*, 5ª ed., 2ª reimp., Hammurabi, Bs. As. 2008
- CIAFARDINI, Mariano. *“Delito urbano en la Argentina. Las verdaderas causas y las acciones posibles”*, Ariel, Bs. As. 2006.
- FAINBERG, Marcelo A. *“La inseguridad ciudadana. Violencia y criminalidad”*, AD-HOC, Bs. As. 2003.
- FOUCAULT, Michel, *“Vigilar y castigar. El nacimiento de la prisión”*, 5ª reimp., Siglo XXI, Bs. As. 2006.
- GARLAND, David, *“Crimen y castigo en la modernidad tardía”*, Siglo del Hombre, Bogotá 2007.
- KAMINSKY, Gregorio-KOSOVSKY, Darío-KESSLER, Gabriel, *“El delito en la Argentina post crisis. Aportes para la comprensión de las estadísticas públicas y el desarrollo institucional”*, Friedrich Ebert Stiftung, Bs. As. 2007.

⁶⁴ Op. Cit. WACQUANT, p. 23.

- PEGORARO, Juan Segundo, *“Una reflexión sobre la inseguridad”*, www.argumentos.fsoc.uba.ar, 2/5/2003.
- SILVESTRONI, Mariano, *“Teoría constitucional del delito”*, 2ª ed., Ed. del Puerto, Bs. As. 2008.
- SOZZO, Máximo, *“Seguridad urbana y tácticas de la prevención del delito”*, Cuadernos de jurisprudencia y doctrina penal N°10, AD-HOC, Bs. As. 2010.
- WACQUANT, Loïc, *“Las cárceles de la miseria”*, 2ª edición ampliada, Manantial, Bs. As. 2010.
- ZAFFARONI, Eugenio Raúl, *“Apuntes sobre el pensamiento penal en el tiempo”*, Hammurabi, Bs. As. 2007.
 - *“El enemigo en el derecho penal”*, EDIAR, Bs. As. 2007.
 - ALAGIA, Alejandro-SLOKAR, Alejandro, *“Derecho penal. Parte general”*, 2ª edición, EDIAR, Bs. As. 2001.