

## NOSOTROS, LAS VÍCTIMAS

### *El miedo al delito y la actividad legislativa*

¿Si me fuera a vivir a otro barrio cerrado? La respuesta es corta y cobarde: sí. Me estoy poniendo viejo y después del 11 de septiembre, no es mala idea tener a alguien (aunque sea un vigilante privado) que te cuide en el mundo.

JOE MODZELEWSKI, *Miami Herald*, 10 de noviembre de 2002

Desde fines de la década de 1960, las legislaturas de los estados y el Congreso nacional sancionaron una cantidad considerable de leyes vinculadas con el poder de sancionar a los delincuentes. La mayor parte ampliaba las facultades de sancionar y obligaba a destinar, ya sea de forma directa o indirecta, más fondos públicos a las operaciones de la justicia penal, sobre todo al inmenso y costoso sistema penitenciario que hoy caracteriza al Gobierno federal y a casi todos los estados. La avalancha de leyes (y la consecuente creación de tribunales y agencias administrativas) apenas empieza a recibir la atención que merece por parte de politólogos e historiadores, en cuanto marca un viraje trascendente en la construcción legal de la república de E.U.A. (Guest, 2005; Murakawa, 2005). Pero no es sólo la cantidad lo que impacta, sino también la coherencia de dicho cuerpo de leyes, que refleja cómo las instituciones del país gobiernan a través del delito. Pero el delito, claro está, ha sido objeto de legislaciones desde la antigüedad. En este capítulo se sostiene que a partir de la ley federal Omnibus Crime Control and Safe Streets Act [Ley general del control del delito y la seguridad en la vía pública] de 1968,<sup>1</sup> en E.U.A. la legislación penal ha tenido una visible racionalidad legislativa, esto es, una manera de pensar las necesidades de la ciudadanía formulada en términos del problema del delito, los propósitos de la intervención

y los medios para llevarla a cabo, y los medios para alcanzar mayores logros en materia de control del delito.

El eje de la nueva racionalidad en el dictado de leyes es la víctima del delito. Las víctimas del delito son los auténticos sujetos representantes de nuestro tiempo (Garland, 2001a, págs. 11-12). La identidad de víctimas del delito unifica a los estadounidenses; la amenaza del delito tiene el efecto simultáneo de descomprimir las diferencias entre los ciudadanos y autorizarlos a tomar firmes decisiones políticas. Por ello, una gran proporción de las leyes promulgadas por las instituciones de representantes de E.U.A. se refiere al delito. Las vulnerabilidades y necesidades de las víctimas definen las condiciones en que se considera apropiada la intervención gubernamental.

La naturaleza de la identidad de víctima está profundamente racializada. No se trata de todas las víctimas, sino de víctimas de clase media blanca y suburbana, cuya exposición ha impulsado sucesivas olas de legislación penal. Como analizaré más adelante, la legislación penal está pensada para un lugar físico en particular: zonas residenciales seguras y respetables, por lo general en los suburbios, con un margen definible contra el cual hacen presión el delito, la pobreza y, cada vez con más frecuencia, las crecientes poblaciones minoritarias. Las víctimas de delitos violentos componen el rostro público de las justificaciones para la guerra contra el delito, sin importar que sea una guerra que apunta sobre todo contra delitos no violentos, los que, en rigor, carecen de víctimas puntuales, tales como las violaciones a las leyes antinarcóticos o a las leyes contra la tenencia de armas por parte de delincuentes peligrosos (Dubber, 2002).

Pero aunque las víctimas han conseguido obtener la atención y la intervención de los legisladores, tales logros no se traducen con facilidad en beneficios de tipo asistencial. Según la lógica de la legislación penal moderna, los únicos beneficios que pueden recibir las víctimas son los resultados de la producción de seguridad general, ya sea el castigo del autor del delito o, en el caso de la muerte de un ser querido, operaciones psicológicas como la «resolución» del duelo (Zimring, 2004). En cambio, si las víctimas recibieran algún tipo de compensación análoga, por ejemplo, a las indemnizaciones laborales, se convertirían en uno más de los tantos grupos que buscan obtener beneficios económicos, y dejarían de ser el modelo de la «voluntad general» de la que son reflejo en la actualidad.

Esto ha generado uno de los aspectos más anómalos de la legislación penal actual. Si bien las víctimas son el sujeto central de la legislación contra el delito, no siempre se hace referencia a ellos, o se lo hace de manera indirecta. La legislación penal ha creado elementos dentro del Estado que representan a las víctimas de manera simbólica; dos de ellos son los agentes de policía y las celdas en las cárceles. Como veremos en el Capítulo 5, las celdas han logrado superar a la policía en lo que se refiere a fondos públicos que se destinan al sistema penitenciario, pero la policía ha captado una mayor inversión simbólica. En la legislación penal moderna, no sólo se tratan los intereses de la policía como si representaran los intereses de las víctimas, sino que los propios policías aparecen representados como si fueran víctimas tanto de los delincuentes como de los abogados defensores, los jueces permisivos, o los oficiales probatorios y funcionarios que otorgan erróneamente beneficios de libertad condicional o de *probation*. Las celdas de las cárceles, por su parte, son la expresión más pura de la protección de los intereses de la población y de la promesa de proteger del delito a las víctimas, y a las víctimas potenciales, sobre todo porque son lugares que prometen producir un efecto de seguridad que se extiende a la totalidad del Estado, mientras que la actividad policial siempre se encuentra concentrada en términos de espacio (y, por lo general, no es financiada por fondos locales).

Además de sus otras funciones, la legislación penal contemporánea dota a dichos elementos de verdad y poder, lo cual hace que los agentes gubernamentales y los sujetos dediquen su atención y sus capacidades a actuar en consecuencia. La legislación penal no es sólo una manera simbólica de enviar señales a determinados electores o un instrumento para alcanzar determinados objetivos en el marco de medidas más amplias, sino también un modelo influyente de cómo legislar en forma democrática.<sup>2</sup> La clasificación de la ciudadanía en tipos de víctimas reales y potenciales ofrece un panorama amplio de la diversidad que reina dentro del marco unificador del «miedo al delito», mientras que nuestro catálogo contemporáneo de «monstruos», como los delincuentes sexuales, los integrantes de bandas delictivas, los jefes del narcotráfico y los delincuentes violentos reincidentes proporciona una base en permanente renovación para la acción legislativa. La víctima y el delincuente son el punto de origen de diversas cadenas metafóricas,<sup>3</sup> a lo largo de las cuales la seguridad

representativa de los órganos legislativos que encierra la legislación penal puede extenderse, por repetición o por aplicación, a otros problemas de gobierno.

No es que la legislación penal contemporánea haya encubierto a un sujeto político auténtico. La víctima del delito es apenas el último de un largo desfile de sujetos de la ley idealizados, como el pequeño propietario rural del siglo diecinueve, el liberto de la época de la Reconstrucción, el obrero industrial de principios del siglo veinte y el consumidor que se convirtió en la principal preocupación de la política económica después de la Segunda Guerra Mundial. Todos ellos permanecen vigentes en la política norteamericana, y también sobreviven organizaciones políticas reales que hacen *lobby* en su nombre; pero en la actualidad, es en la experiencia de la victimización y (con mucha más frecuencia) de la posibilidad imaginada de la victimización donde se ha redefinido el consenso en torno a la actividad legislativa. De hecho, a tal punto que algunos ideales de épocas anteriores que buscan recuperar su protagonismo político, lo hacen a través de una representación narrativa de sí bajo la modalidad de víctimas del delito. Es por ello que en una época en que el Congreso presta poca atención a los derechos civiles, los delitos motivados por el odio se han convertido en el principal foco de interés de los *lobbistas* y legisladores más fieles a la causa.<sup>4</sup> Cuando los trabajadores intentan oponerse a las decisiones de los empresarios en el mercado de trabajo postsindicalizado y a voluntad, se ven obligados a definirse como víctimas potenciales de delitos por parte de clientes, compañeros de trabajo u otros, o como víctimas de conductas inmorales (acoso sexual).

En este capítulo se explora la legislación penal y la racionalidad de gobernanza que ésta ha contribuido a formar. El primer apartado ofrece una descripción somera de los principales sujetos ciudadanos idealizados que han sido objeto de legislaciones desde el nacimiento de la República. El segundo apartado examina la norma fundacional de la guerra contra el delito, la ley de 1968. Sin necesidad de borrar la línea divisoria que separa la legislación común de las constituciones, podemos hacer una lectura productiva de la norma como una suerte de ley cuasiconstitucional, que da origen a una serie de procesos dinámicos que contribuyeron a conformar y definir una modalidad de actividad legislativa. No se trata de un ejemplo de legislación penal en el sentido tradicional. En ella no se especifica un delito dentro

del campo de la jurisdicción penal federal del que busca proteger a los ciudadanos estadounidenses, como tampoco se cambia la penalidad de un delito antiguo. En cambio, la ley se centra en la operación del mantenimiento del orden público en el nivel estadual y local en el marco de un campo de jurisdicción penal mucho más amplio, en cuanto problema que requiere de la intervención federal. De este modo se inició una era de inversiones de fondos federales en instituciones jurídicas estaduales y locales, pero no se trataba únicamente de dinero que salía de la justicia para entrar a las estructuras celulares de los Gobiernos estaduales y locales. Junto con el dinero llegaba un conjunto de formas de conocer el delito y actuar en su contra que han influido de manera tan profunda en la democracia de E.U.A. que han llegado a deformarla. El último apartado se ocupa del desarrollo del modelo de la legislación penal en la década de 1990.

### **La construcción de sujetos legales: el sujeto idealizado de la legislación**

Cuando afirmamos que la legislación penal desde 1968 refleja una lógica particular de la actividad legislativa no estamos insinuando que se trate de algo fuera de lo normal en el proceso legislativo. Es de suponer que las leyes siempre se basan en alguna lógica o racionalidad legislativa, una manera de pensar a los sujetos que deberán responder ante esa ley e imaginar cuál es el propósito de intervenir entre ellos. Podemos identificar otros periodos de la historia de E.U.A. en los que surgen estilos de legislar definidos y reconocibles en torno a un tema en particular durante un lapso de varios años e incluso décadas. Como sucedía con el delito, las corrientes de actividad legislativa se han inscrito en narrativas de gran poder de convicción sobre el ciudadano tipo y sus necesidades. La víctima del delito es apenas el último caso de una serie de sujetos de la ley idealizados, entre los que se encuentran el pequeño terrateniente rural o agricultor del siglo diecinueve, los libertos de la época de la Reconstrucción, los obreros industriales de la Depresión y la posguerra y el consumidor en riesgo de mediados del siglo veinte.

Aparte de sus otras funciones, las leyes definen categorías de sujetos a las cuales se adosan consecuencias, negativas y positivas. Cuan-



do las leyes nos interpelan en determinados roles sociales (alumnos de la escuela primaria, convictos de uno o más delitos graves, personas que en el último mes buscaron trabajo) dotan de poder y significado a esas identidades al tiempo que se las despojan a otros (Simon, 1988). No hace falta que ninguna de ellas sea una identidad dominante; tampoco privan a los individuos de formas de agencia derivadas de sus otras identidades.

Resulta tentador pensar a esos sujetos legislativos como ficciones ideológicas a través de las cuales se solía ocultar las necesidades de personas verdaderas para adecuarlas a las ventajas de unos pocos sobre muchos. Pero más allá del valor estratégico que se halle *detrás* de la promoción de un sistema de clasificación dado, es innegable que sus *efectos* son reales. Dotar de poder a algunas identidades incentiva a la gente a esforzarse por mantener y reformar esas identidades. La clasificación produce efectos simbólicos, pues algunas identidades quedan estigmatizadas y otras valorizadas (Edelman, 1962; Scheingold, 1984, pág. 84). Tiene, además, importantes consecuencias prácticas (aunque no siempre las prometidas) pues se establecen flujos de información entre gobernantes y gobernados que, a su vez, crean nuevas superficies para la acción y liberan nuevos flujos de información.

Los siguientes apartados ofrecen unos breves esbozos de lo que se puede pensar como racionalidades de la actividad legisladora. No se basan en una o dos leyes, sino que constituyen un modelo para producir nuevas leyes a partir de un esquema común. Es por ello que implican la identificación de amplios sectores de la población norteamericana a través de posiciones de sujetos que ayudan a elaborar de manera plena el propósito de la legislación y los mejores medios para cumplir tales objetivos, entre ellos, los «enemigos» que debe enfrentar el Gobierno para proteger a los ciudadanos. Los agricultores, libertos, obreros y consumidores encarnan nuevos sujetos de la ley y, durante un tiempo, definen el significado dominante de la integridad representativa. Siguen incidiendo en la actividad legislativa aun cuando se introducen nuevos proyectos rivales.

## Los pequeños propietarios rurales

En los inicios de la República, Thomas Jefferson y otros partidarios de la idea de una nación de pequeños terratenientes libres vieron que el Gobierno federal contaba con un medio para posibilitar que el ciudadano común incrementara su patrimonio: las enormes posesiones territoriales del Estado. A tal fin, propusieron la promulgación de leyes que permitieran emplear este poder extraordinario para crear de manera deliberada una población de pequeños agricultores que, en virtud de ser propietarios de las tierras, iban a gozar de una independencia práctica de la cual carecían los siervos, esclavos o arrendatarios (Clawson, 1968). Los oponentes al proyecto (entre ellos, el primer secretario del Tesoro, Alexander Hamilton) pensaban que lo que tenía que hacer el Gobierno federal era maximizar beneficios mediante la venta de tierras al mayor precio posible y al mejor postor, lo cual llevaría a la creación de grandes propiedades territoriales privadas, al estilo de las plantaciones, y a la inflación de los costos por el mantenimiento de las propiedades en niveles imposibles de sostener para los ciudadanos comunes. No era sólo un conflicto entre especuladores y colonos que se disputaban las riquezas económicas de la nueva nación, sino también entre dos visiones muy distintas sobre si el Estado debía promover o desalentar la creación de una sociedad de familias capaces de autogobernarse por su carácter de propietarios y por su explotación económica de la tierra.

La elección de Jefferson a la presidencia en 1800 sirvió para afianzar la perspectiva del pequeño terrateniente rural. Los terrenos federales mantuvieron precios de venta bajos y la dimensión de la unidad más pequeña siguió siendo bastante reducida, hasta llegar a apenas 80 acres en 1820. El ideal dominante era la entrega de tierras gratis a todo aquel que estuviera dispuesto a trabajarla en forma adecuada. Sin embargo, a medida que avanzaba el siglo diecinueve, la tensión política por el control del Gobierno federal entre los estados esclavos y los libres fue dotando de un nuevo significado a la cuestión de la tierra. El ideal de fomentar la existencia de gran cantidad de agricultores independientes empezó a ser resistido por otros dirigentes, en especial los de los estados donde la esclavitud estaba vigente, dominados por los dueños de grandes plantaciones que veían en dicho ideal un peligro para su hegemonía interna y una nueva ventaja de los estados

libres en la mutua competencia por el crecimiento de la población. La ley federal de tierras más importante antes de la Guerra Civil, que promovía al pequeño terrateniente agrícola como un sujeto privilegiado del Gobierno nacional, fue la General Pre-Emption Act [Ley de preferencia de compra] de 1841. La legislación no tenía reparos en permitir que los colonos que habían estado ocupando tierras federales «de manera ilegal» compraran las tierras a bajo precio. La ley convertía a sujetos que estaban fuera de la ley en miembros activos de una sociedad de propietarios. De ese modo, constituía un claro mensaje a las familias urbanas que carecían de los medios para adquirir tierras «libres de todo gravamen» a que se arriesgaran a asentarse en nuevas áreas con la esperanza de que, en última instancia, los términos de la ley iban a garantizar la legalidad de su reclamo.

Cuando la Guerra Civil vació el Congreso de representantes su-  
reños, los impulsores de la gobernanza a través de la tierra tuvieron el camino libre para llevar adelante sus planes. En 1862 se promulgó la Homestead Act [Ley de protección de las tierras de colonización], que otorgaba unidades de 160 acres a cualquier jefe de familia o persona mayor de 21 años que fuera ciudadano estadounidense (o que tuviera la intención de serlo) con la condición de que debía trabajar la tierra durante al menos cinco años antes de poder realizar una transferencia del título de propiedad, a fin de que resultara menos atractivo para los especuladores. Si bien la guerra liberó fuerzas económicas y demográficas que condenarían el proyecto de una República de pequeños propietarios rurales, la ley logró crear enormes cantidades de nuevos sujetos con intereses en la tierra y, por consiguiente, con una relación con el Gobierno mediada por las condiciones vigentes para la tenencia de antiguos terrenos federales.

La legislación sobre la tierra en el siglo diecinueve no sólo refleja una política social concreta, sino también una estrategia maestra para fomentar la democracia y para gobernar.<sup>5</sup> Tales leyes proponen un cierto tipo de sujeto ciudadano como principal interlocutor del Gobierno: el agricultor blanco de sexo masculino que, con la ayuda de su familia o de empleados, trabaja un terreno relativamente pequeño. Es a través de las necesidades de ese pequeño propietario que se proyecta el verdadero alcance y enfoque de gobierno. Es a través de las necesidades y capacidades de ese sujeto ciudadano idealizado que la actividad legislatora federal intentó alcanzar otros objetivos,



por ejemplo, producir madera para el mercado o irrigar los campos. De hecho, no obstante el advenimiento de nuevos sujetos idealizados, como los libertos, la clase obrera industrial y las nuevas megacorporaciones, la tierra siguió siendo un factor central del modo de gobernar del Congreso. Las políticas de la tierra en el siglo diecinueve también introdujeron tecnologías políticas orientadas a fomentar una población de propietarios rurales, entre ellas, formas especializadas de conocimientos aplicables a agricultores individuales a través de instituciones como las universidades «*land grant*»\* y una red de «agentes de la tierra». <sup>6</sup> Décadas después, tales vías de conocimiento y poder iban a ser ampliadas por el *New Deal*, cuyo capital intelectual provenía en gran parte de esas mismas universidades, que utilizó la estructura de agentes de la concesión de tierras como un sistema capilar para ayudar a los pequeños terratenientes a orientarse en el cada vez más complejo sistema de regulaciones y beneficios federales vinculado con el uso de tierras con fines agrícolas.

La legislación sobre la tierra también creó nuevos consumidores y productores de saberes sobre la tierra y sus recursos. Los propietarios que se dedicaban al cultivo y el desarrollo de la tierra generaban nuevos conocimientos sobre los recursos y las necesidades de desarrollo de la tierra. A su vez, conformaban una poderosa base de consumo de conocimientos sobre cómo explotar la tierra. Por otra parte, a los estados que se incorporaban a la Unión se les cedían grandes extensiones de territorios federales para ayudar a financiar la creación de escuelas públicas de nivel primario.

Hacia fines del siglo diecinueve, la noción de una nación de pequeños productores rurales fue quedando relegada al ámbito de la nostalgia, pero el circuito de conocimiento y poder creado a partir de este sujeto político idealizado se mantuvo (y subsiste hasta la actualidad) como un efecto apreciable de la legislación. En los complejos enfrentamientos en torno a la minería occidental y los derechos de explotación ganadera, el agua y la protección ambiental de especies y hábitats podemos ver el impacto fundamental que continúa teniendo dicho sujeto legislativo idealizado.

\* En E.U.A., instituciones educativas de nivel superior creadas con fondos provenientes de la venta o la explotación de terrenos federales, donde se impartían conocimientos técnicos, científicos y agrícolas. [T.]

## Los libertos

Durante la era de la Reconstrucción (1864-1880), el Congreso aprobó una serie de medidas radicales para intentar resolver las situaciones de ambigüedad política y legal creadas por la condición incierta en que quedaron después de la Guerra Civil los antiguos esclavos y las propiedades de los dueños de esclavos y los Confederados. Dos de las legislaciones más famosas fueron la Civil Rights Act [Ley de derechos civiles] y la Freedmen's Bureau Act [Ley de la oficina de los libertos], de 1866. Andrew Johnson vetó ambas leyes, lo cual provocó una escalada del conflicto con los líderes republicanos en el Congreso que llevó a que el Senado le iniciara juicio político y estuviera a punto de condenarlo a prisión. La Ley de la oficina de los libertos no logró obtener los votos suficientes para que se anulara el veto, pero la de derechos civiles se transformó en ley y gracias a las facultades que le confería, el Congreso constitucionalizó en la Decimocuarta Enmienda la visión que encarnaba. En conjunto, la ley y la enmienda ofrecen un buen diagrama de la actividad legislativa durante la Reconstrucción.

Dichas normas, además de declarar derechos específicos, impulsan el establecimiento de importantes emprendimientos de gobierno pensados para preservar a los nuevos sujetos legales cuya invención reciente era evidente. Marcan el inicio de una nueva forma de dictar leyes federales. En tal sentido, comparten un conjunto sistemático de rasgos. Como había sucedido con el programa de reparto de tierras, las leyes de la Reconstrucción valorizaban a nuevos tipos de sujetos políticos, implementaban nuevas prácticas políticas, provocaban un enorme caudal de conocimientos y replanteaban el papel de los órganos legislativos.

La legislación de la época de la Reconstrucción ponía el eje en una gran variedad de sujetos políticos *idealizados*: los más importantes eran los esclavos puestos en libertad, pero también se ocupaba de los funcionarios federales, los empleados federales que desempeñaban sus tareas en condiciones hostiles en el Sur y los ciudadanos partidarios de la Unión en la antigua Confederación. Las leyes también daban cuenta de un conjunto de nuevos sujetos *negativos* que requerían atención, en especial los antiguos rebeldes y propietarios de esclavos y formaciones como el Ku Klux Klan, que amenazaban a los libertos

y otros sujetos federales. Las nuevas formas de poder y nuevas modalidades de conocimiento introducidas por la Reconstrucción han sido tratadas con la atención que se merecen por los historiadores (en especial, Foner, 1989). A este periodo corresponde la creación de nuevos tipos de agencias federales, entre ellas la Oficina del liberto, mientras que a otras más antiguas, como el Ejército de E.U.A., se les asignaba nuevas funciones.

Las leyes de la Reconstrucción crearon nuevos derechos federales que constituyeron un modelo para la posteridad. Se estableció así un poder policial federal de amplio alcance destinado a recoger datos sobre las condiciones sociales básicas en los estados, que sirvió de enlace entre el Gobierno federal y los sujetos individuales sin la mediación de los estados. Pero lo más importante es que prefiguraban un Gobierno nacional que gobernaba a través de los derechos conferidos a los individuos. El Gobierno federal, que hasta entonces había estado sometido a la restrictiva «Carta de derechos», ahora gozaba de una jurisdicción y unas facultades muy ampliadas en nombre de la protección a individuos con derechos de otros estamentos de Gobierno y fuerzas privadas.

El Congreso de la Reconstrucción proyectó una nueva clase de relación de representación entre el Congreso y la población, cuyo fundamento era el acceso de todos los ciudadanos por igual a las libertades de la economía de mercado. Éste era un aspecto crucial para garantizar la legitimidad de un organismo que ya no podía seguir actuando según el modelo de gobierno representativo que predominaba antes de la guerra. Redactada para guiar al Gobierno federal en la situación sin precedentes de la derrota a la rebelión contra la Constitución, la legislación de la época de la Reconstrucción contemplaba en forma abierta el problema de cómo gobernar a la ciudadanía en un periodo de transición entre la ausencia de libertad y la libertad. Si bien fue pensada para el Sur, la visión de la Reconstrucción acabó por reformular la gobernanza a escala nacional y llevó a tres enmiendas constitucionales, una de las grandes transformaciones constitucionales en la historia de E.U.A.<sup>7</sup>

En la década de 1880, los compromisos políticos pusieron un abrupto fin a los serios esfuerzos de la Reconstrucción. Pero las nuevas disposiciones legales siguieron operando, con frecuencia en ámbitos novedosos. Por ejemplo, la facultad que posee un sujeto vulnera-

ble de obligar a una institución hostil del Gobierno estadual o local a presentarse ante un tribunal federal para responder a acusaciones de violar derechos federales comenzó a aprovecharse con voracidad por las grandes empresas. Las posibilidades de una gobernanza basada en los derechos civiles, por la que se gobernara a través de la protección de derechos, iban a quedar latentes hasta que el surgimiento del Movimiento de los Derechos Civiles en la década de 1950 produjera lo que algunos han denominado una «segunda Reconstrucción».<sup>8</sup>

El Movimiento de los Derechos Civiles de la década de 1950 y su triunfo legislativo a mediados de la década de 1960 representaron una genuina renovación del proyecto de la Reconstrucción y el estilo de legislación propio de tal proyecto. Como sucediera con las leyes de la primera Reconstrucción, la Ley de derechos civiles de 1964 y la Voting Rights Act [Ley de derecho de voto] de 1964 crearon nuevas agencias federales, concedieron a los tribunales federales la facultad de entender en querellas civiles de ciudadanos contra agencias de Gobierno estaduales o locales, y con el tiempo, dieron origen a una gran cantidad de respuestas internas por parte de organizaciones estatales y privadas de modo tal de cumplir con la ley. Además, en las nuevas normas el ciudadano-sujeto de los derechos civiles dejó de ser sólo el afroamericano (sobre todo en el sur), único beneficiado por las leyes originales, para abarcar también a mujeres, homosexuales, hispanoamericanos y blancos que se consideraban víctimas de los programas de discriminación positiva. En su forma ampliada, el sujeto de los derechos civiles se funde con el sujeto de los derechos humanos y los cuerpos cada vez mayores de leyes nacionales, transnacionales e internacionales que se dictan en torno a ellos.

### El trabajador industrial

La legislación del *New Deal* de la década de 1930, integrada por la National Industrial Recovery Act [Ley nacional de recuperación industrial] de 1933, la Social Security Act [Ley de seguridad social] y la Wagner Act [Ley Wagner] de 1935 provocaron una de las grandes transformaciones constitucionales de la historia de E.U.A. Como la legislación durante la Reconstrucción, tales leyes se han estudiado en el contexto de la política constitucional (Fraser y Gerstle, 1989).

Aquí me centraré en el *New Deal* como un nuevo modelo de actividad legislativa que reconoce un nuevo conjunto de sujetos idealizados. En su primera fase, más conocida por la Ley de recuperación y la Agricultural Adjustment Act [Ley de regulación agraria], los principales sujetos eran los productores del capitalismo industrial y sus contrapartes en el sector agrícola. Dada la fuerte alianza que se forjó entre el Partido Demócrata y los principales sindicatos del Congress of Industrial Organizations [Congreso de organizaciones industriales, COI], se suele pensar que el *New Deal* se centraba en los obreros industriales, así como pensamos que la Reconstrucción se centraba en los libertos. Pero desde un principio, la legislación del *New Deal* concibió al trabajador, incluso al afiliado a un sindicato, como apenas una parte de una alianza productiva que incluía a los capitalistas.

La Ley nacional de recuperación requería la coordinación de corporaciones industriales que hubiera equivalido a la lógica industrial de un sindicalismo emergente donde el COI era el principal agente de los obreros industriales.<sup>9</sup> La norma establecía un complejo código administrativo que reglamentaba el poder de regulación de asociaciones sindicales con capacidad legal sobre las empresas. Las empresas que optaran por desconocer las nuevas normas de asociación para un elemento importante de la producción (es decir, la mano de obra) serían declaradas ilegales y sus ejecutivos podían sufrir sanciones penales. La Corte Suprema revocó la Ley de recuperación en un voto muy dividido que marcó el comienzo de un periodo de tensiones abiertas entre la mayoría conservadora en el máximo tribunal y la gestión Roosevelt.

El presidente salió ganando en la batalla contra la Corte Suprema, pero para entonces su estrategia para la recuperación económica se había alejado del proyecto original que proponía la regulación generalizada de las decisiones de producción, plasmado en la Ley de recuperación. En la segunda fase, ejemplificada por la Ley de seguridad social, los legisladores del *New Deal* se concentraron en el ciudadano como consumidor, un sujeto cuyo flujo de ingresos, y por consiguiente, poder adquisitivo, era fundamental para mantener la demanda y la producción. La gobernanza federal de la producción no había llegado a su fin. La Ley Wagner, por ejemplo, legalizaba las negociaciones colectivas y establecía una autoridad federal para resolver disputas vinculadas con el reconocimiento de organizaciones



sindicales y fortalecer la posición de los trabajadores pero, al mismo tiempo, fomentar un mercado competitivo que no fuera abiertamente corporativista. El carácter de asalariado de los trabajadores acabó por convertirse en el aspecto más importante para los sindicatos. Una nación de trabajadores organizados era, en realidad, una nación de consumidores confiables. Si el trabajador aportaba a la economía tanto como consumidor que generaba una demanda, como en calidad de mano de obra que trabajaba para satisfacer las demandas de otros, se abrían nuevas posibilidades de gobierno para mantener y fomentar esa demanda de consumo (Cohen, 2003).

Los historiadores han debatido cuál es el modelo de gobierno que representa el *New Deal* (Brinkley, 1989). Las tecnologías políticas del *New Deal* eran múltiples y cambiaban con celeridad. Abarcaban desde la supervisión federal directa de todos los aspectos de la gestión privada, a la utilización de subsidios federales como herramientas para alterar el equilibrio en algunos mercados. Un aspecto más estable, tal vez, era la interpretación expresada en distintas leyes del *New Deal* (entre ellas las medidas que tratamos aquí) sobre cuáles aspectos de la ciudadanía estadounidense necesitaban gobernarse y qué los hacía gobernables.

Un elemento común, expresado en muchas de estas leyes específicas, era la idea de que la economía estaba impulsada por agentes colectivos, tales como los obreros de una industria o los inversores. Esos participantes colectivos podían estar compuestos por individuos, pero sus efectos se sentían cuando operaban en conjunto. El papel del Gobierno era fomentar el reconocimiento y el bienestar de tales agentes masivos o colectivos que, de algún modo, constituían los nuevos sujetos de gobierno. Gobernar por medio de la organización de intereses masivos significaba promulgar leyes que sirvieran para que agentes colectivos como los sindicatos pudieran obtener su reconocimiento y autoorganizarse; leyes que protegieran a poblaciones enteras mediante la imposición de ahorros colectivos, como los son los impuestos salariales que vienen financiando la seguridad social desde la ley de 1935; y leyes que protegieran los intereses de industrias enteras mediante la sanción a quienes se desviaran de las normas establecidas en términos cooperativos, aspectos que fueron los más afectados por las revocatorias.

## El consumidor vulnerable

La Segunda Guerra Mundial (1939-1945) marcó el punto máximo y el comienzo del fin de la era del obrero industrial como sujeto ciudadano idealizado. Ya fuera como parte de las enormes fuerzas armadas mecanizadas o del gran sistema industrial que producía suministros para la guerra, nunca hubo, ni antes ni después, tantos estadounidenses que encarnaran de manera directa el ideal del obrero industrial. La absorción de millones de mujeres y afroamericanos por parte de la economía industrial puso en crisis los supuestos de los límites anteriores del modelo de ciudadano industrial que ni siquiera el *New Deal* había cuestionado. Las grandes ciudades industriales norteamericanas (Detroit, Chicago, Los Ángeles, Seattle y muchas otras) se encontraban en su apogeo. Sus infraestructuras, en las cuales se había invertido por última vez durante el *boom* de la década de 1920 y que las obras públicas realizadas en el marco del *New Deal* habían reforzado en forma parcial, se vieron sometidas a un esfuerzo extremo pues la base industrial que se venía concentrando en tales ciudades en los últimos cincuenta años estaba funcionando en su capacidad máxima (Sugrue, 1996, págs. 17-32). Los bulevares bullían con una población revigorizada por su importancia económica y liberada, aunque fuera en forma transitoria, por la emergencia global de la guerra total.<sup>10</sup>

Para principios de la década de 1960, apenas quince años después, en aquel escenario industrial que tenía como eje al sujeto industrial idealizado reinaba la confusión. Más que derrotado, había sido superado y marginado. Para los sectores de E.U.A. mejor posicionados para recibir los beneficios de la marea alta de prosperidad de la posguerra, el triunfo del orden industrial durante la Segunda Guerra Mundial pagó dividendos inmediatos: nuevas viviendas en los suburbios, educación universitaria y trabajos de cuello blanco en los vastos sectores corporativos y gubernamentales de la nueva economía (Cohen, 2003). La paz provocó un rápido traslado del empleo industrial a zonas rurales, el Sur y el Oeste. Las minorías y los hogares encabezados por mujeres, imposibilitados de acceder a la mayoría de los beneficios de la dadivosidad del Gobierno como consecuencia de la discriminación o la falta de oportunidades, se vieron obligados a ocupar los moribundos centros de la antigua economía industrial.

Los nuevos pobres urbanos, a los que se percibía cada vez más como peligrosos e improductivos, pronto empezaron a ser culpados por el fracaso de ciudades como Detroit.

La historiadora Lizabeth Cohen (2003, pág. 7) caracteriza esta época como una «república del consumidor», «una economía, cultura y política construidas en torno a las promesas del consumo masivo». Tanto las vulnerabilidades como las capacidades del sujeto consumidor de esta nueva era abrieron nuevas posibilidades de gobernanza, reflejadas en las nuevas olas de leyes en defensa de los «consumidores» y una serie de sujetos consumidores idealizados o demonizados.

En la década de 1950, surgen nuevas preocupaciones en torno a las diferentes vulnerabilidades de los consumidores en cuanto entidades económicas, sociológicas y biológicas amenazadas por las toxinas y sustancias carcinógenas en los alimentos y en el medio ambiente, o expuestos a una mala alimentación, una educación deficiente y servicios sanitarios inadecuados. El sujeto consumidor del *New Deal* estaba subordinado a la lógica del Gobierno de emergencia nacional en el marco de la lucha primero contra la Depresión y luego contra los poderes del Eje. Pero inmediatamente después de terminada la guerra, y en gran parte gracias a esos tres centros de vulnerabilidad, el sujeto consumidor de la legislación empezó a consolidarse y profundizarse para seguir creciendo con la nueva prosperidad de la que gozaba E.U.A.

El nuevo *locus* de gobernanza que mayor reconocimiento ha tenido es, tal vez, el consumidor en cuanto fuerza económica global cuya capacidad de gasto llegó a ser considerada la clave de la prosperidad económica de posguerra. Para muchos historiadores, esto determinó la dirección fundamental en función de la cual el *New Deal* produjo una forma mucho más conservadora de capitalismo regulado que la que podría haber resultado de la Gran Depresión. La principal función del Gobierno, al menos del federal, era mantener la demanda de consumo mediante políticas fiscales y monetarias, estrategia conocida como keynesianismo (por John Maynard Keynes, teórico de la economía y asesor del Gobierno británico). Gran parte de las leyes de posguerra tenía por objeto sostener el mecanismo keynesiano; entre ellas se destacan las leyes para la construcción de las grandes autopistas que formaron el sistema interestatal y para la inversión directa

en la creación de nuevas oportunidades económicas de consumo en las zonas suburbanas.

Sin embargo, no obstante el consenso keynesiano, la república del consumidor posterior al *New Deal* dio origen a otros tipos de sujetos consumidores más desviados (porque provienen de partes más marginalizadas de la población norteamericana y porque se ven afectados por vulnerabilidades asociadas con una mayor estigmatización). En torno a cada uno de ellos se formaron nuevos centros de actividad legislativa y de gobierno. Uno de esos centros era el problema del consumidor como víctima de riesgos propios de la era de las máquinas, cuyo ejemplo más claro es el accidente automovilístico. Desde principios de la década de 1950, el Congreso de E.U.A. legisló sobre diversas cuestiones definidas como «problemas del consumidor», desde las prácticas de cobranza de deudas hasta la muerte por asfixia de niños en los refrigeradores. La nueva experticia científica en el campo de la técnica en seguridad humana, impulsada por la Segunda Guerra Mundial, ayudó a dotar al conocido «hombre económico» de una dimensión fisiológica en cuanto sujeto de fuerzas catastróficas desencadenadas por accidentes viales o en piscinas construidas por encima del nivel del suelo.

El núcleo de otro de los centros era el sujeto biológico de la contaminación ambiental, en especial la que afecta al abastecimiento alimentario. Como sucedía con los sujetos económicos y fisiológicos, el sujeto biológico necesitaba la protección del Estado ante fuerzas propias de la era de las máquinas que excedían el poder de inspección y precaución del consumidor. Pero a diferencia de los otros dos sujetos, el biológico exhibía una suerte de vulnerabilidad intolerable que requería más que mejoras en la seguridad y en los mecanismos de detención de la expansión de un riesgo. La nueva amenaza tenía un rostro reconocido y temido, el del cáncer. La necesidad de proteger a los consumidores de la exposición a carcinógenos en los alimentos motivó la famosa enmienda de Delaney de 1958, que prohibía que los alimentos que contenían cantidades mensurables de sustancias carcinógenas ingresaran al circuito comercial y de ese modo establecía la primera disposición de «tolerancia cero» en la historia de la gobernanza estadounidense.

A partir de la gestión de Kennedy, el problema de la pobreza se convirtió en un tercer centro de formación de un nuevo tipo de sujeto

político idealizado. La pobreza equivalía a consumo negativo; quienes sufrían de la incapacidad crónica de reunir un ingreso suficiente para mantener a sus propias familias constituían un problema para gobernar el consumo. La ola de leyes promulgadas durante las gestiones de Kennedy y de Johnson, a las que se conoce como la «Gran Sociedad», constituye un nuevo modelo de acción legislativa en sintonía con el sujeto consumidor idealizado, entre cuyos objetivos se contaban la delincuencia juvenil, el desarrollo urbano y los sistemas de salud mental.

La guerra contra la pobreza lanzada por Lyndon Baines Johnson tras su elección en 1964 constituyó un intento de plasmar dicho orden, para crear una relación entre el Gobierno federal posterior al *New Deal* y sus sujetos privilegiados. Al concentrarse en la pobreza, Johnson, que gobernó el país durante el periodo más próspero en la historia de la economía estadounidense, se alejaba de la lógica casi corporativista del *New Deal*. En el sector privado, la economía capitalista consistía en dominar la localización de recursos, pero la función del Gobierno federal era transformar las condiciones de vida de estadounidenses marginados de las fuentes de éxito económico: los pobres, los ancianos y los discapacitados por enfermedad o por otro tipo de carencias.

En todos los programas el objetivo eran los «barrios carenciados de los centros de las ciudades»; todos ofrecían una canasta de servicios; todos destinaban un porcentaje de sus fondos en forma más o menos directa al desarrollo de nuevas organizaciones en esos «barrios marginales», y así evitaban las agencias municipales existentes que tradicionalmente habían controlado los servicios; pero lo más importante es que para todos ellos la «meta», el objeto de las reformas, eran las agencias de servicios de los Gobiernos locales, ya fuera en el área de salud, vivienda, educación o bienestar social (Rabin, 1986, pág. 1273).

Este sujeto consumidor complejo, con su costado económico, fisiológico y biológico, sigue siendo una fuerza omnipresente en la política actual. En la década de 1970, los científicos sociales que reflexionaban sobre los «nuevos movimientos sociales» (tales como el ambientalismo o el activismo gay) y la aparición de corrientes posindustriales en el occidente acaudalado creían que se estaba formando un nuevo equilibrio de poder político en torno a valores «posmate-



rialistas» (Inglehart, 1980), tales como el ambientalismo (Douglas y Wildavsky, 1982) y los derechos civiles. Sin embargo, la fuerza política del sujeto consumidor complejo nunca llegó a materializarse de manera plena en Estados Unidos. Ya sea como causa de ese fracaso, o bien como simple beneficiario del espacio que quedó vacante para una solución política, la víctima del delito violento hizo su aparición en las décadas de 1980 y 1990 para ocupar el lugar tanto del sujeto de los derechos civiles como del vulnerable sujeto consumidor.

### **La víctima del delito: la legislación penal contemporánea y el surgimiento de la víctima del delito como sujeto idealizado de la ley**

Todas mis fuerzas provienen de las víctimas pues para mí representan a Estados Unidos de América: personas que no se dan por vencidas, que no se resignan a la derrota, que se vuelven a poner de pie una y otra vez en busca de la justicia [...], ustedes son mis héroes y heroínas. Ustedes son casi ángeles.

JANET RENO

#### De la guerra a la pobreza a la guerra al delito

Uno puede llegar a discutir cuál es la ley más importante de la Reconstrucción o del *New Deal*, pero es indudable que la Omnibus Crime Control and Safe Streets Act de 1968 [Ley general del control del delito y la seguridad en la vía pública] (o, como se la conoce popularmente, Ley de la seguridad en la vía pública o de las calles seguras) marca el nacimiento de la «gobernanza a través del delito» en Estados Unidos. Como en el caso de las grandes leyes de la Reconstrucción y el *New Deal*, la Ley de la seguridad en la vía pública puede examinarse en tres niveles: como una victoria política que consolidó a una nueva coalición gobernante; como un conjunto de estrategias para conocer a los sujetos del delito (delincuentes, víctimas y también las instituciones estatales y locales que se ocupan de ellos) y actuar sobre ellos; y como un marco para generar un nuevo

conjunto de sujetos privilegiados para el Gobierno (víctimas, fuerzas de seguridad estatales, tribunales y sistemas correccionales). Tras una breve síntesis de los principales aspectos de la ley, estudiaremos cada una de estas dimensiones por separado.

### La Ley general del control del delito y la seguridad en la vía pública y la actividad legislativa desde 1968

La ley se promulgó el 6 de junio de 1968 con sólo cuatro senadores y diecisiete representantes en contra. Acorde con su calificación de «general», la ley era, en rigor, un conjunto de medidas adoptadas para responder a una amplia variedad de temas vinculados con el delito y el mantenimiento del orden público. Hay cuatro grandes temas en la ley, a los que se les asignó un título separado. El Título I autorizaba el uso de más de 400 millones de dólares de fondos federales para el planeamiento y la innovación en materia de orden público, sistemas correccionales y tribunales. La Ley creaba una nueva agencia federal encargada de distribuir fondos a través de un sistema competitivo de subsidios entre las agencias estatales y locales dispuestas a introducir mejoras en la justicia penal según los lineamientos federales. El Título II establecía una nueva regla probatoria en los tribunales federales para las admisiones de confesiones en casos penales.<sup>11</sup> Las declaraciones debían admitirse, según la ley, si el juez las consideraba «voluntarias». Si se la lee en forma literal, la nueva disposición obligaba a los tribunales federales a hacer caso omiso de varios de los nuevos criterios fijados por la Corte Suprema, además de la tradicional prueba de voluntariedad.<sup>12</sup> El Título III autorizaba a la policía, federal o local, a realizar escuchas telefónicas u otros tipos de espionaje electrónico en algunas circunstancias con o sin orden judicial. La ley también fijaba criterios de regulación interna para el empleo de los dispositivos correspondientes. El Título IV implementaba una estructura federal para el otorgamiento de licencias a los vendedores de armas, según la cual se estipulaba que los vendedores debían conservar información relativa a las compras de armas, se prohibía las ventas de pistolas por correo y de cualquier tipo de armas a sujetos presuntamente peligrosos, tales como veteranos dados de baja por deshonra, delincuentes peligrosos o enfermos psiquiátricos.

Si bien la Ley de seguridad pública fue promulgada en pleno fragor de campaña en 1968, sus orígenes se remontan a la arrolladora victoria de Johnson en 1964. Johnson entendía en forma intuitiva el peligro que entrañaba el delito violento para la coalición posterior al *New Deal* que intentaba restablecer. Barry Goldwater había hecho alusión a la «delincuencia en las calles» en su campaña, y aunque LBJ había conseguido dar vuelta la campaña de Goldwater en virtud de su extremismo, y no de la permisividad demócrata, tuvo la lucidez para reconocer que el delito estaba clavando un puñal en el corazón de la coalición urbana de los demócratas, a pesar de que los criminólogos de la época seguían poniendo en duda la seriedad del aumento de robos armados en las ciudades más pobladas.

Poco después de iniciado el mandato de Johnson, la preocupación de la población por los disturbios y el delito eran un tema constante en la prensa. Hasta el *New York Times*, medio que no suele ocuparse de temas de interés popular a corto plazo, documentaba las resonancias políticas del problema en los titulares de mediados de la década de 1960: «Hasidic Jews Use Patrols to Balk Attack» [«Judíos hasídicos usan patrullas para repeler agresiones»], «Philadelphia Police Using Dogs to Curb Violence in Subways» [«La policía de Filadelfia emplea perros para controlar la violencia en los trenes subterráneos»], «[Mayor] Wagner Orders a Night Patrol on All Subways» [«(El alcalde) Wagner ordena que se patrullen todos los trenes subterráneos de noche»], «Fear of Muggers Looms Large in Public Concern over Crime» [«El miedo a los asaltantes ocupa un lugar preponderante en la preocupación de los ciudadanos por el delito»].<sup>13</sup> El aparente aumento de delitos urbanos violentos, sobre todo de robos armados y no armados, se concentraba en las grandes ciudades que eran las sedes tradicionales del estilo de gobierno del *New Deal*. Este tipo de delitos cara a cara vinculaban el término «violencia» con los disturbios y las protestas antibélicas que a mediados de la década de 1960, habían vuelto a ser frecuentes por primera vez en un siglo. Tanto los disturbios como las manifestaciones de protesta se asociaban con los negros urbanos y los estudiantes universitarios, dos sujetos muy vinculados con las aspiraciones federales en las eras del *New Deal* y la Gran Sociedad.

Los discursos y proyectos de ley de Johnson en sus primeras épocas de gobierno muestran una estrategia coherente para enfrentar

el delito violento como un problema político de crecientes proporciones que amenazaba a su coalición progresista. Tres elementos de dicha estrategia iban a convertirse en una constante de la gobernanza a través del delito en Estados Unidos: la solidaridad manifiesta del presidente Johnson con las víctimas de delitos, la promesa de ofrecer soluciones técnicas al riesgo del delito, y la reconstrucción y modernización, con el auspicio y la financiación del Gobierno federal, de los departamentos de policía locales y los tribunales penales, como también los calabozos y las cárceles.

En primer lugar, consciente de la necesidad de colocar al Partido Demócrata del lado de las víctimas, Johnson se refería con frecuencia y firmeza a su preocupación por el daño que causaba el delito, y la necesidad absoluta de combatirlo.

En segundo lugar, la *President's Commission on Law Enforcement* [Comisión presidencial para el mantenimiento del orden público] y la Administración de la justicia penal transformaron en hechos su confianza en la experticia de las ciencias sociales como herramienta de valor para la justicia penal; se prolongaba el énfasis que ponía el *New Deal* en la necesidad de abordar problemas sociales con nuevas formas de experticia. La comisión, a cargo del procurador general Nicholas Katzenbach, inició sus tareas en 1965 y emitió informes en 1966 y 1967. Aunque quedó relegada por la siguiente ley, de corte conservador, la Comisión ejerció una fuerte influencia en el rumbo que se eligió para la reforma de la justicia penal a escala estadual y local. Algunos de los aspectos más significativos de la justicia penal contemporánea, como el sistema de emergencia telefónica (911) y la racionalización de los despachos, fueron promovidos por la Comisión, como también el uso regular de encuestas de victimización para determinar los niveles de delito con independencia de los informes realizados por la policía.

En tercer lugar, el presidente destinó fondos federales a la planificación e innovación a escala local. El eje de la legislación penal original que Johnson había presentado al Congreso en 1967, que en gran parte se mantuvo en la ley de 1968, era la propuesta de una enorme inversión federal en las tecnologías materiales e intelectuales de la justicia penal. Pocas áreas de los Gobiernos estaduales y locales se encontraban en el estado de retraso y abandono que caracterizaba a la justicia penal de la época. En la actualidad, no hay ningún sector

de los Gobiernos estatales y locales que haya sido reconstruido de manera tan absoluta. Uno se pregunta cómo podrían ser nuestras escuelas, sistemas de salud pública o sistemas de gestión ambiental con un nivel de inversión semejante.

Desde su origen en 1968, la gestación de la ley quedó bajo el control de una incipiente coalición parlamentaria entre los demócratas del sur y los republicanos del oeste que compartían una visión conservadora en lo social y una creciente inquietud por la delincuencia.<sup>14</sup> Pese a las críticas cada vez mayores a la ley por parte de la izquierda demócrata en el Congreso (liderada por el senador Robert Kennedy, que criticaba con dureza las disposiciones sobre las escuchas telefónicas y los interrogatorios), para fines de mayo de 1968 una amplia mayoría de legisladores de los dos partidos estaba dispuesta a adoptar la norma en el marco de la preocupación reinante tras el asesinato de Martin Luther King, Jr. La ley se votó el 7 de junio, un día después del asesinato de Robert Kennedy.<sup>15</sup> En un gesto hacia el método de asesinato empleado, las armas de fuego, el Congreso reconsideró las medidas de control de armas que habían sido desechadas poco antes y las incluyeron en la ley bajo el Título IV.

Para sus oponentes progresistas, la Ley de la seguridad en la vía pública representaba un momento de regresión reaccionaria por parte del Gobierno. El periodista británico Richard Harris (1969, pág. 41), que escribía en la revista *New Yorker* y luego publicó un libro sobre la ley, la describió con crudeza como «un acto de demagogia diseñado con malevolencia y promulgado en medio de la histeria». La estrategia de Johnson de combatir la pobreza y reformar la gobernanza local todavía estaba en pañales en el plano administrativo, como también en su calidad de sucesora política del consenso del *New Deal* de la generación anterior. Junto con la implementación por parte del Gobierno de las históricas decisiones en materia de derechos civiles de la década anterior, los nuevos programas generaron una fuerte resistencia tanto de la oposición tradicional republicana, contraria a que se ampliara el *New Deal*, como de los demócratas sureños que defendían la segregación. La Ley de la seguridad en la vía pública era el primer fruto de la unión entre estos factores que dominan la política estadounidense desde entonces.

La Ley de la seguridad en la vía pública reflejaba por primera vez el poder que tenía la actividad legislativa sobre el delito a la hora de



reunir a representantes de todo el espectro ideológico. Muchos de los demócratas sureños y republicanos occidentales se unieron en torno a lo que fue el Título II de la ley, con su repudio a los principales fallos de la Corte presidida por Warren en materia de interrogatorios policiales.<sup>16</sup> Los conservadores y los moderados también unieron fuerzas en torno al Título III, que por primera vez autorizaba las escuchas telefónicas y otras formas de vigilancia electrónica. Los progresistas, como el senador Edward Kennedy de Massachusetts y luego el propio presidente Johnson, citaban sobre todo dos elementos de la ley: la enorme inversión federal en el mejoramiento de la justicia penal en el ámbito local y las primeras leyes federales de control de armas (Harris, 1968, pág. 104). La ley fue promulgada el 7 de junio de 1968, con apenas cuatro senadores y 17 representantes en contra.

El Título I era el núcleo del proyecto que Johnson había presentado ante el Congreso en 1967. En la propuesta original, funcionaba como un programa de la Gran Sociedad en su versión más pura. Creaba una nueva agencia federal, la poblaba de expertos, y la autorizaba a asignar fondos a proyectos locales de todo el país para reformar las fuerzas del orden y servicios correccionales locales. En aquel proyecto, la nueva Law Enforcement Assistance Agency [Agencia de asistencia para el mantenimiento del orden público] era un vehículo para implementar la estrategia de control del delito delineada en el informe de la Comisión presidencial sobre el delito publicado en 1967, que se centraba en dos aspectos: elevar el nivel tecnológico de la actividad policial y aplicar estrategias de rehabilitación terapéutica en los sistemas correccionales de los estados.

La forma que se le dio al Título I en la versión final de la ley fue muy distinta. La principal diferencia radicaba en que la ley rechazaba la estructura de financiación de la Gran Sociedad y adoptaba una estructura conocida como «subvenciones en bloque»,\* que poco tiempo después se hicieron conocidas como el eje del «Nuevo federalismo» de Nixon. Mientras que el enfoque de la Gran Sociedad de Johnson recurría a la financiación para crear circuitos directos entre el Gobierno federal y la comunidad, el beneficiario de las subvenciones en bloque eran los Gobiernos tradicionales de los estados, más concretamente, sus poderes ejecutivos (véase el Capítulo 2 para una

\* En inglés, *block grants*. [T.]

discusión sobre cómo la guerra contra el delito ayudó a restaurar el poder de los gobernadores).

Johnson tenía plena conciencia de todo ello cuando firmó la Ley de la seguridad en la vía pública no obstante las numerosas formas en que la norma atacaba otras iniciativas de orden interno de su gestión. Johnson ya había decidido no presentarse a la reelección y estaba inmerso en un intento desesperado por negociar un cese al fuego en la Guerra de Vietnam; en esa coyuntura, el presidente vacilaba sobre si debía firmar la ley o no, y esperó hasta el último día posible antes de que se convirtiera en ley sin su firma. Consultó la opinión de todas las agencias de su gabinete; ninguna le aconsejó que la vetara.

La declaración oficial de Johnson en el momento de la firma constituye una prueba clara de la ambivalencia que lo dominaba. Calificó a la ley en general como «más buena que mala». Rechazó las secciones de la ley referidas a las escuchas telefónicas y los interrogatorios policiales y, siguiendo el consejo de su procurador general, el progresista Ramsey Clark, dejó en claro que dichas disposiciones no iban a incorporarse a la política federal durante el resto de su gestión. Destacó la enorme asignación de fondos federales para la reforma de las fuerzas de seguridad locales, sin mencionar la nueva estructura de subvenciones en bloque, pese a que constituía el primer gran apartamiento de la legislación al estilo *New Deal* / Gran Sociedad que había hecho que el Congreso aprobara con anterioridad.

Las víctimas de delito están presentes debajo de la superficie de la ley de 1968; la ley los constituye en sujetos, aunque no los consagre como tales de manera directa. No caben dudas de que su presencia directa hubiera generado más resistencia por parte del aún influyente cuerpo de juristas, académicos y profesionales del derecho cuya concepción de la jurisprudencia penal moderna se interesaba más por la sociedad que por la víctima. Por ello, la víctima se encuentra representada de manera indirecta en tres aspectos relacionados de la ley de 1968: las calles, las fuerzas de seguridad y la disminución de facultades de los jueces.

### Las metáforas con las que gobernamos

La idea de llamar a la propuesta legislativa «Ley de las calles seguras» fue del secretario de vivienda y desarrollo urbano, Joseph

Califano.<sup>17</sup> Califano, uno de los progresistas más prominentes de la gestión, quería poner de relieve que las medidas antidelito no eran bienes en sí mismas sino formas de «restaurar la seguridad pública y privada» (Dallek, 1998, pág. 407). Tanto en el nombre de la ley como en la declaración realizada por Johnson cuando firmó la ley, la palabra «calles» opera como una metonimia de la sociedad estadounidense en general, y en especial de las grandes ciudades. Según la hipótesis de científicos cognitivos como George Lakoff y Mark Johnson (1983), la metáfora de las «calles» se puede leer no sólo como un simple reflejo de una ideología o conjunto de creencias, sino como una visión estratégica destinada a brindar nuevas herramientas al liberalismo para gobernar las nuevas condiciones demográficas y económicas de las grandes ciudades norteamericanas de las que la mayoría demócrata de Johnson seguía dependiendo.<sup>18</sup>

Firmo la ley porque es una respuesta a uno de los problemas más urgentes que hoy tiene E.U.A.: el problema de la lucha contra el delito en los vecindarios locales y en las calles de las ciudades (Johnson, 1968, pág. 725).

Johnson define el delito como uno de los «problemas más urgentes» de E.U.A., pero su mensaje estratégico está implícito en las siguientes imágenes: «lucha contra el delito», «vecindarios locales» y «calles de las ciudades». La idea de que la ley es una forma de «luchar» contra el delito es una extensión de la metáfora de la guerra contra el delito. «[L]os vecindarios locales» y «las calles de las ciudades» apuntan de manera sutil a terrenos diferentes. En los vecindarios, claro está, hay calles (sobre todo en las ciudades más antiguas), pero las voces «vecindario» y «local» tienen resonancias culturales más precisas. El adjetivo «local» refuerza una idea ya presente en «vecindario», término cercano en el plano semántico: la declaración de Johnson evoca la intimidad de los hogares y sus entornos inmediatos, como la «cuadra» y tal vez la escuela o la plaza del barrio.

La palabra «ciudad», que modifica a «calles» en la siguiente imagen, «calles de las ciudades», nos aporta otra pista. La expresión «vecindario local», aunque parece remitir a un lugar genérico en el orden espacial establecido por la metáfora de Johnson, guarda una relación espacial definida, esto es, lejos de la «ciudad» o, al menos,

de las zonas carenciadas situadas en los centros de las ciudades. El «vecindario local» se encuentra en los suburbios y en 1968, abarcaba los prestigiosos barrios tradicionales de las afueras de las grandes ciudades y los ordenados barrios industriales donde muchos norteamericanos de clase obrera se convirtieron en propietarios de clase media gracias a la gobernanza del *New Deal*. Mientras que la expresión «vecindario local» sugiere lo familiar y lo íntimo, la privacidad emocional (aunque técnicamente sean públicas) de las calles cercanas al hogar, lo residencial, lo local y a menudo lo parroquial, Johnson establece un contraste con las «calles de las ciudades», que evocan algo mucho más concreto que las barriales. Se trata de calles céntricas, públicas, que albergan comercios o empresas. Las calles de las ciudades son sitios donde cualquiera puede circular y en el imaginario de 1968 se estaban transformando en un lugar donde a cualquiera, hasta un presidente, podía pasarle algo violento y terrible.

La amenaza del delito en las calles de las ciudades debilitaba la coalición política y los métodos del *New Deal* en dos de sus sectores más cruciales: las clases obreras y medias urbanas que gracias a las políticas del *New Deal* y a la prosperidad de posguerra se habían convertido en una suerte de clase media basadas en los derechos; y los intereses organizados representados por esas calles céntricas, tales como los sindicatos municipales, los bancos, las compañías de seguros con grandes propiedades inmobiliarias, las instituciones públicas de mayor envergadura (como museos y universidades) y las grandes corporaciones que las sostienen, y, para 1968, la comunidad de los derechos civiles, en cuanto representante de la comunidad negra de E.U.A. Brindar una seguridad más efectiva a los ciudadanos que se veían como víctimas potenciales del delito era un imperativo si se quería evitar que el miedo al delito socavara tanto a los nuevos propietarios como al sector social del capital.

### El mantenimiento del orden público

La víctima del delito se encuentra presente en la Ley de 1986 ante todo como un sujeto sustituto que constituye, a la vez, una suerte de víctima representativa en sí misma y una forma de seguridad que el Gobierno puede brindar a las víctimas. Así como «calles» funciona

como metonimia de la sociedad, «policía» actúa como metonimia del Estado en su conjunto. Se trata de una metáfora que aun hoy conserva su potencia, como queda de manifiesto cuando los presidentes y candidatos a altos cargos ejecutivos buscan posar con policías uniformados toda vez que les resulta posible. Se trata, también, de un viraje extraordinario en materia de aceptación política. No hace tanto tiempo, a fines de la década de 1950, el sociólogo William Westley, en su artículo pionero sobre la violencia policial de 1953, todavía observaba que uno de los problemas a los que se enfrentaba el agente policial como integrante de una institución prestadora de servicios era que «la población piensa que es corrupto e ineficiente y por ello le es hostil» (Westley, 1953, pág. 35). En las películas de la primera mitad del siglo veinte el policía es casi siempre corrupto e inepto. Son los investigadores privados como Sam Spade (inmortalizado por Humphrey Bogart en películas como *El halcón maltés*, 1941) los encargados de llegar a la verdad y capturar a los malos. En la actualidad, tanto en el discurso público como en la cultura popular, la policía es tratada en términos casi heroicos.<sup>19</sup> Cada tanto las películas muestran una imagen de corrupción y fracaso, pero aparecen tratados como aberraciones. Es sobre todo entre las minorías y algunos blancos progresistas que subsiste una profunda sospecha hacia la policía.

En 1968, Johnson no podía siquiera imaginar semejante nivel de consenso, pero la ley que estaba firmando iba a ser un factor decisivo para conseguirlo. A lo largo del texto, Johnson usa la expresión «mantenimiento del orden público»\* para referirse por lo menos a la totalidad del proceso de justicia penal. En un movimiento complejo, Johnson ofrece el mantenimiento del orden público como una respuesta para la comunidad acosada por el delito y el miedo al delito (mancha y sombra) y, al mismo tiempo, presenta a sus agentes como una clase particular de víctimas que necesita una atención especial por parte del Gobierno federal. En consecuencia, tanto los ciudadanos asustados por el delito como las fuerzas del mantenimiento del orden aparecen como depositarios de un estatus privilegiado de sujetos federales, al que necesitan por su propia condición.

Si bien en años posteriores los presidentes iban a buscar unirse a las fuerzas locales del mantenimiento del orden (y el Congreso ha

\* En inglés, *law enforcement*. [T.]



seguido el mismo camino, con la federalización de gran parte de los delitos de orden local), Johnson consideraba que el Gobierno federal debía ser el principal agente de la mejora y la reforma del mantenimiento del orden público. En consonancia con el legado del *New Deal*, Johnson ponía particular énfasis en la necesidad de que el programa contara con el respaldo de conocimientos expertos. La tarea del poder ejecutivo era reunir en el nivel nacional el tipo de experticia que no estaba disponible en el nivel estadual y local.

Mi programa se basó en el estudio del delito más exhaustivo que se haya llevado a cabo en E.U.A.: el trabajo de la comisión presidencial sobre el delito nacional. Dicha comisión (integrada por los principales criminólogos, jefes de policía, educadores y expertos urbanos del país) identificó las debilidades de nuestro actual sistema de mantenimiento del orden público (Johnson, 1968).

Al exaltar las virtudes de la parte de la Ley de la seguridad que más le gustaba, el programa de subsidios diseñado para motivar la innovación y la reforma, Johnson prometía «reforzar la columna vertebral de las instituciones destinadas a mantener el orden público, desde la policía hasta las cárceles y la libertad condicional». En este punto, la declaración recurre a una metáfora muy antigua del discurso público, tan vieja que ha quedado consagrada en el diccionario como una de las acepciones de «columna vertebral». En un sentido literal, «columna vertebral» es un término que se refiere a la cadena de vértebras que sostiene el esqueleto. En un sentido figurativo, se usa para referirse a una «persona o cosa considerada el soporte o base de algo». \*<sup>20</sup>

La metáfora constituye una respuesta sutil a las fuertes críticas de la derecha según las cuales el delito callejero era un producto del fracaso de la política progresista de, en nombre de la lucha contra la pobreza, premiar conductas incorrectas desde el punto de vista moral y social. Al inscribir el problema del delito en la debilidad de las instituciones locales y estaduales destinadas al mantenimiento del orden,

\* Definiciones del *Diccionario de uso del español de América y España*, de Vox (2003). En inglés, la voz usada por Johnson es *sinew*, que en su sentido literal significa «tendón» y en el figurado, según la definición del texto original, «fuente de fuerza, poder o vigor». [T.]

Johnson rechazaba la noción de que hay una debilidad esencial en la sociedad estadounidense y que el Gobierno federal es la fuente de esa debilidad. Por el contrario, según sus palabras, el Gobierno federal era el único que podía ponerse al frente del tipo de reconstrucción del poder local necesario para que las calles norteamericanas recuperaran la seguridad en el último tramo del siglo veinte. El objetivo era nada más y nada menos que reconstruir el poder de las instituciones del mantenimiento del orden público a escala molecular. El Gobierno federal iba a encargarse de reunir una base nacional de experticia en el flamante National Institute of Law Enforcement and Criminal Justice, rebautizado tiempo después como National Institute of Justice, al que el presidente se refirió como «una iniciativa moderna de investigación y desarrollo que pondrá a la ciencia y el trabajo de laboratorio al servicio de la detección de delincuentes y la prevención del delito» (Johnson, 1968, pág. 726). Se resolvía destinar fondos federales al pago de préstamos universitarios, la captación de graduados universitarios para que se incorporaran a las instituciones vinculadas con el mantenimiento del orden y la implementación de mejoras en materia de salarios y capacitación. En resumen, para Johnson la guerra contra el delito se parecía mucho a la guerra contra la pobreza, con la policía en el papel de las agencias de desarrollo comunitario.

Las agencias para el mantenimiento del orden público también aparecen como un sujeto de la Ley de seguridad, tal vez incluso con más fuerza que las víctimas. El mayor porcentaje de ingresos federales dirigidos a los estados estaba destinado a dichas agencias. En el proyecto original de Johnson, el objetivo era «reformar» el mantenimiento del orden público en el ámbito local (de lo que se infería que el statu quo era una necesidad imperiosa de modernización), pero el tono de la ley de 1968 y su implementación acabaron por instituir un flujo de fondos federales en favor de las agencias de mantenimiento del orden existentes y sus dirigentes, que además serían la autoridad responsable de tales fondos. Por otra parte, en el campo de la investigación se daba prioridad a la actividad policial. En la ley, la policía no era una simple herramienta para reprimir el delito, sino uno de los principales ejemplos de víctimas del delito, lastimada tanto por los delincuentes como por la laxitud con la que se trataba a los delincuentes en los tribunales y las instituciones correccionales. Las partes más polémicas de la Ley de la seguridad en la vía pública (las reglas

probatorias vinculadas con las confesiones y la autorización de la vigilancia electrónica) tenían por objeto profundizar el papel de la policía en cuanto agencia de control del delito y compensar los daños presuntamente causados por jueces «progresistas» que aplicaban la ley de manera laxa.

Uno de los aspectos más influyentes de la Ley de la seguridad pública, que ya se deja entrever en el discurso de Johnson, es la fusión de policía y ciudadanos en cuanto víctimas. Se piensa que la policía es una fuerza capaz de evitar la victimización de manera muy efectiva: «Pero en estos tiempos en que el delito está en boca de todos los norteamericanos debemos recordar que para nuestra protección dependemos sobre todo de los agentes de policía locales y estaduales» (Johnson, 1968, pág. 727). A su vez, el mantenimiento del orden público se transformaba en el sujeto privilegiado de la propia gobernanza, análogo al ciudadano de las comunidades locales en relación con la nación y el poder ejecutivo.

En el último párrafo de la declaración, el presidente Johnson despliega la constelación en su totalidad: la guerra contra el delito, su territorialización en las calles, y la centralidad del mantenimiento del orden público. Lo hace en un segmento dirigido a los funcionarios de Gobierno.

En el día de hoy, quiero pedir a cada gobernador, cada alcalde y cada jefe de condado o concejal que examine las condiciones en que se encuentran sus respectivos sistemas de mantenimiento del orden público y que actúen con celeridad para apoyar a los policías, los funcionarios del orden público y los hombres que libran la guerra contra el delito día tras día en todas las calles, todos los caminos y todas las carreteras de Estados Unidos de América (Johnson, 1968, pág. 728).

En retrospectiva, la Ley de la seguridad pública fue el acontecimiento que marcó el fin de la era de la Gran Sociedad y del dominio de los Derechos Civiles en la política federal.<sup>21</sup> Pronto produjo sus propios teóricos, los politólogos Richard Scammon y Ben J. Wattenberg, quienes en 1969, apenas un año después de que se sancionara la ley y de que los republicanos llegaran a la Casa Blanca, publicaron *The Real Majority*. En el libro se usaba el ejemplo del delito para mostrar cómo el Partido Demócrata estaba en peligro de perder su condición de mayoría, que mantenía desde hacía dos generaciones,

por ignorar los profundos cambios en la postura de sus votantes tradicionales sobre una cantidad de temas «sociales», como el problema racial, el aborto o los valores familiares, entre otros. En opinión de los autores, los demócratas debían actuar rápido y dejar de hablar sobre las causas del delito, para pasar a respaldar la implementación de medidas más duras de mantenimiento del orden público orientadas a reprimir a los delincuentes, aun cuando entraran en conflicto con derechos civiles consagrados.

Con una velocidad extraordinaria, los demócratas del Congreso actuaron en consecuencia. Aunque Richard Nixon presentó numerosos proyectos vinculados con el delito en su primer año de mandato, no controlaba la agenda legislativa porque los demócratas tenían la mayoría en ambas cámaras del Congreso y no tenían intención alguna de permitir que Nixon presentara el problema del delito como propio. Pero a medida que se acercaban los comicios de 1970, los demócratas aceptaron y promulgaron sin demoras y con muy poco debate casi todos los ítems en la lista de la gestión, incluso las propuestas de «allanamiento sin previo aviso»\* o de «detención preventiva» para el Distrito de Columbia, medidas que en el marco de la Ley de seguridad pública se hubieran considerado demasiado extremas. Durante la campaña electoral, los demócratas de corte progresista buscaron formular de manera explícita su compromiso moral con el rechazo al delito. Edward Kennedy, candidato a la reelección en su cargo en 1970, dijo ante un público en la Universidad de Boston:

Quienes buscan el cambio mediante la amenaza del uso de la fuerza deben ser identificados, aislados y sometidos a las sanciones de la justicia penal. Son los secuestradores de la universidad [...] y como todo secuestrador, deben ser disuadidos y repudiados [...]. Cualquier persona que les preste ayuda y comodidades, cualquier persona que les brinde solidaridad y apoyo, debe compartir la carga de la culpa (Herbers, 1970).

La historia iba a demostrar que este súbito cambio de rumbo no iba a devolver a los progresistas la influencia perdida. Algunos argumentaron que no habían sabido moverse hacia la derecha con la velocidad necesaria o que no lo habían hecho en un grado suficiente. Una vez que la pugna por quién era más duro pasó a dominar la es-

\* En inglés, *no-knock entry*. [T.]

cena ya no tuvieron muchas oportunidades de controlar el tema, porque cada ciclo electoral venía con un nuevo proyecto de ley antidelito y con un nuevo despliegue de oportunidades para poner a prueba el propio compromiso con el castigo.

El principal legado político de la Ley de seguridad pública es haber moldeado, de modo definitorio, una lógica de la representación que hoy se encuentra vigente en todo el espectro político, tanto en el ámbito federal como en el estadual. Dicho en pocas palabras, para estar a favor de la gente, los legisladores deben estar a favor de las víctimas y de las fuerzas del orden público y, por ende, nunca deben ponerse (o ser susceptibles de que se los acuse de ponerse) del lado de los delincuentes o los prisioneros, como individuos o como clase. Hacerlo equivale a una condena por dos motivos. En primer lugar, en el orden personal revela una permisividad o tolerancia hacia el delito que resulta descalificador. En segundo lugar, significa tomar partido en contra de las víctimas y los agentes del orden en un juego que no aporta ningún punto a favor, donde cualquier beneficio para los prisioneros o delincuentes es vivido como una pérdida para las fuerzas del orden y las víctimas.<sup>22</sup>

Aunque la Ley de la seguridad pública no tuvo una gran incidencia directa en lo relativo al aumento de penalidades o la ampliación del sistema penitenciario, el sistema de representaciones que ayudó a establecer ha contribuido al desarrollo de ambas medidas. Cualquier voto a favor de mayores penas se define como un voto en favor del mantenimiento del orden público y de las víctimas, lo cual se ha convertido en el acto legislativo por excelencia de nuestro tiempo, comparable con la distribución de tierras federales entre pequeños propietarios de otras épocas. Asimismo, los representantes que buscan reconocer a sus votantes han desarrollado una creatividad considerable en el empleo del código penal como fuente de capital social. Un ejemplo es el intento de acumular ese capital con una medida que permite prolongar una condena de prisión por homicidio de una persona mayor de 65 años. En otra ley, esa misma intención es la que alienta la promulgación de una ley sobre delitos cometidos por el odio contra personas que agreden a otras por su orientación sexual. La legislación sobre el delito se ha convertido en una gramática general para el reconocimiento y la recompensa.



## La legislación penal y su público: algo que temer

Si bien el primer organismo legislativo que concedió a la legislación sobre el delito un papel central en el proceso de gobernanza fue el Congreso de la Nación, con la sanción de la ley de 1968 y otras normas promulgadas desde entonces, las legislaturas de los estados siguieron su ejemplo, y puede que muchas de ellas hayan llegado más lejos en la consagración de la legislación sobre el delito como una forma paradigmática de la legislación. Mientras que el Congreso debe cargar con la responsabilidad permanente de hacer nuevas leyes, producto de su activismo histórico en otras áreas aparte de la de la seguridad pública, las legislaturas estatales tienen más libertad para dedicarse a temas de su elección. La justicia penal siempre ha tenido un peso mucho mayor en la gobernanza de los estados que en la gobernanza federal. Pero a partir de la década de 1970, las legislaturas vienen dedicando una cantidad de tiempo cada vez mayor a la sanción de leyes que crean nuevos delitos penales, el incremento de las penas para delitos existentes y la producción de innumerables leyes pensadas para promover los otros procesos.

En algunos aspectos importantes, dichas leyes reflejan los dos principios en los que se basa el modelo de legislación penal federal: (1) el sistema es el problema; (2) la víctima es la clave. Nada ha impulsado más a las legislaturas que la idea de que la seguridad pública ha sido sacrificada en aras de la conveniencia o indiferencia de la burocracia judicial y correccional. Desde la década de 1970, se han sancionado sucesivas leyes que atacan casi todas las etapas del sistema de la justicia penal en lo referido a aquellas decisiones que se perciben como favorables a los delincuentes, desde las leyes de caución, la defensa de la inimputabilidad por insanía o las leyes reguladoras de las condenas, hasta las leyes correccionales. El uso de la facultad discrecional en cualquiera de estas etapas es considerado una acción a favor de los delincuentes. La reforma ha adoptado la forma de «normas de tolerancia cero» que hacen que la discrecionalidad favorable resulte imposible y en la práctica transfieren el atributo de la discrecionalidad a las fuerzas del orden y los fiscales, quienes quedan habilitados para decidir cuándo invocar el proceso de toma de decisiones. Además, en la mayoría de los casos, la legislación se ha pronunciado en favor del castigo, tanto en las cárceles como en la aplicación de la pena de muerte.

En la década de 1970, muchos de los problemas que se observaban en el sistema se atribuían a la facultad discrecional, que entonces era patrimonio de jueces y autoridades a cargo de la libertad condicional de los internos. Varios estados abolieron la libertad condicional e introdujeron escalas de condenas determinadas que restringían la facultad discrecional de los jueces. El sistema federal se plegó en 1987. Cuando se estudian los sistemas reformados, se suele concluir que, por lo general, la facultad discrecional no quedó eliminada, sino que pasó a ser atributo de los fiscales. Se lo puede interpretar como un fracaso de la reforma legal, pero resulta un éxito para el principio de que la ley debe reflejar lealtad hacia la víctima del delito. En el nivel popular, la policía y los fiscales aparecen como los actores del sistema de la justicia penal que más se alinean con los intereses de las víctimas (a pesar de que un gran número de trabajos académicos documentan cómo los intereses de las víctimas se apartan de los de la policía y los fiscales).

#### *La Violent Crime Control and Law Enforcement Act de 1994*

La imagen de calles seguras no aparece en el título de la Violent Crime Control and Law Enforcement Act [Ley de control de delitos violentos y orden público], de 1994. En una época en que la escena típica de una familia modelo es la vuelta a casa (una vivienda edificada en una de las parcelas de un barrio cerrado) en un todoterreno militar, la imagen de las «calles seguras» tiene resonancias nostálgicas, evocadoras pero poco vinculadas con el presente. En un sentido más profundo, en esta ley no hay optimismo de que el delito pueda ser eliminado. Por el contrario, la norma refleja lo que Garland (2001a) ha denominado la «cultura del control», la presunción de que la gestión del riesgo del delito debe estar incorporada al tejido de la vida cotidiana.

Como la ley de 1968, la de 1994 fue promulgada por un Congreso controlado por el Partido Demócrata, con un demócrata en la Casa Blanca y antes de una campaña electoral competitiva. En 1968, la campaña culminó seis meses después con los republicanos en la Casa Blanca y con claros indicios de la posibilidad de una futura victoria republicana en el Congreso, que todavía mantenía una sólida

mayoría demócrata. La ley de 1994 fue promulgada pocos días antes de que se celebraran los comicios legislativos de ese año, que produjeron un histórico traspaso de poder en la Cámara de Representantes (el primero en cuatro décadas) y una alteración del equilibrio a favor de los republicanos en el Senado por primera vez desde 1986.

De hecho, la dimensión y el alcance del proyecto de ley del delito de 1994 constituyen un indicio de la cantidad de intereses gobernables que la norma reformula como problemas de delito y de victimización. Esta ley descomunal (muchas veces más extensa y más costosa que la de 1968) reflejaba la impresionante variedad de grupos que aspiraban a verse representados en la legislación sobre el delito: grupos de mujeres, ciudadanos pertenecientes a minorías que vivían en condiciones de pobreza urbana, ancianos y agencias del orden público. El tamaño también refleja el hecho de que la competencia entre los dos partidos en el Congreso y en numerosas legislaturas estatales ha creado una proliferación de abordajes distintos para luchar contra el delito y brindar seguridad a las víctimas.

La norma permite apreciar la amplia variedad de posiciones ideológicas posibles dentro del modelo de legislación sobre el delito. En 1994, el Gobierno de mano dura del demócrata Bill Clinton y sus aliados en el Congreso, como Charles Schumer, de Nueva York, impulsó como tema prioritario el de la policía comunitaria y, de manera secundaria, en un gesto hacia el ala progresista del partido, la idea de la prevención del delito bajo la forma de programas para jóvenes en situación de riesgo y sus comunidades, ejemplificados en el llamativo nombre de uno de los programas auspiciados, «*midnight basketball*» [«baloncesto de medianoche»], que concitó la atención de los medios. Por su parte, el principal interés de los republicanos era el encarcelamiento para autores de delitos violentos. La pena de muerte, que en el pasado había marcado una línea divisoria entre partidarios y detractores, en 1994 se convirtió en un punto de consenso, con el apoyo de la mayoría de los demócratas de corte progresista a una ampliación de la pena de muerte federal, aplicable en casos puntuales de secuestros y narcotráfico, a una gran variedad de delitos y víctimas especiales.

La mera intensidad de este vendaval de información da origen a todo tipo de nuevos sujetos y objetos de gobernanza. La guerra contra las drogas emprendida por el Gobierno federal en la década

de 1970 ha producido una enorme empresa del conocimiento sobre las drogas que ha cambiado nuestro modo de conocer el delito. En 1968, la noción de la droga como motor del delito no pasaba de ser un argumento de carácter especulativo. En 1988, cuando la guerra contra las drogas alcanzó proporciones de crisis nacional, los datos recogidos por el Gobierno presentaban un panorama estadístico de la influencia de las drogas en la población delictiva.<sup>23</sup>

Se puede pensar la Ley de control de delitos violentos y orden público como el inicio de una era en que la información sobre el delito en un sentido amplio se vuelve tan densa que permite que se presenten otros intereses y preocupaciones en ese medio. Puesto que el delito es el fenómeno más visible y mensurable del momento, es posible legislar sobre aspectos cada vez más puntuales del delito, incluso en ausencia de una estrategia de control convincente. Por ejemplo, la sección 210402 de la Ley estipula que el Departamento de Justicia debe elevar un informe anual al Congreso. Para cumplir con este mandato, el Departamento de Justicia ha instituido una nueva serie de encuestas públicas sobre el contacto de los ciudadanos con la policía, con un ciclo de pruebas en 1996 y una encuesta nacional plena en 1999. Los resultados obtenidos constituyen los primeros datos nacionales sobre los contactos entre policía y ciudadanos y recogen las opiniones de la ciudadanía sobre su relación con la policía, así como la raza y el género tanto de los policías involucrados como de los ciudadanos encuestados. El Departamento ya venía realizando encuestas entre los agentes de policía, donde se presenta un panorama de la actividad policial en Estados Unidos independiente de la presentada por las propias agencias policiales.

Para analistas como Feeley y Sarat (1980, pág. 41), un detalle revelador de la ley de 1968 es que, pese a todas las referencias que contiene a la cuestión del planeamiento y la innovación, no aporta muchas sugerencias concretas para efectuar cambios de estrategia o prácticas. En cambio, en la Ley de control de delitos violentos y orden público de 1994 abundan los abordajes con denominaciones de marca, como «*cops on the beat*» [«polis de ronda»], programas de prevención para «jóvenes en situación de riesgo» y «*truth in sentencing*» [«penas proporcionales al delito»]. La estructura de 1968 aspiraba a que la investigación influyera en la práctica mediante procedimientos de planeamiento y otorgamiento de subsidios añadidos a los

Gobiernos estatales. De hecho, muchas de las iniciativas promovidas en la ley de 1994 tienen sus orígenes en programas innovadores iniciados con financiamiento federal en un sitio y publicitados por otros. Muchos de esos programas se desarrollan mediante procesos de investigación federales y son promovidos en diversas publicaciones del Departamento de Justicia. No se postula ninguna receta mágica, sino más bien un conjunto de estrategias parciales orientadas a objetivos concretos.

La ley de 1968 daba amplia libertad a los estados para que desarrollaran estrategias a cambio de que estuvieran dispuestos a comprometerse con alguna versión del proceso de investigación y planeamiento que promovía. La de 1994, en cambio, tiene una agenda mucho más específica. Mientras que la ley de 1968 privilegiaba la experimentación por encima de la financiación de medidas tradicionales, como la construcción de edificios o la contratación de empleados permanentes (y, en rigor, sirvió para comprar más equipamiento que lo que se esperaba en un principio), la de 1994 dedica un porcentaje considerable de fondos al pago de agentes policiales del servicio comunitario, nuevas cárceles y diversos programas de prevención. En una ley de 2001 que reautorizaba porciones de la Violence Against Women Act [Ley sobre la violencia contra las mujeres], parte de la ley de 1994, el Congreso buscaba castigar a aquellos estados que se negaban a adoptar medidas como las de las «penas proporcionales al delito», pensadas para prolongar los años de prisión de los internos con condena. La ley establecía un esquema de traslado de costos por el cual un estado que obtuviera una condena por homicidio, violación o delito sexual peligroso para un delincuente que con anterioridad hubiera sido condenado por alguno de esos delitos en otro estado podía solicitar por parte del estado que lo había condenado en la ocasión anterior una compensación por el costo de encarcelar al delincuente, si el estado no había decretado leyes para implementar «penas proporcionales al delito» u otras disposiciones que aseguraban la imposición de condenas de prisión más largas para ese tipo de delincuentes.<sup>24</sup>

Como su predecesora de 1968, la Ley de control del delito violento es un sistema de reparto de ingresos con los Gobiernos estatales y locales, pero con un elemento novedoso. La estructura de subvenciones en bloque por la que se otorgaba el grueso del dinero dispo-



nible en 1968 se consideraba un gran avance hacia el Nuevo Federalismo que proclamaban el candidato Nixon y otros conservadores: dejemos que los estados desarrollen estrategias propias más cercanas a los hechos. La ley de 1994 es de un federalismo tan imperial como el de cualquier programa de la Gran Sociedad, y hasta más que ellos. Dinero, sí, pero para la policía comunitaria al estilo federal y las condenas de prisión prolongadas para delincuentes violentos, sin ningún mecanismo individualizado de libertad condicional.

### La evolución de la víctima

Tuvo que pasar un tiempo antes de que la víctima surgiera del complejo de leyes sobre el delito que se iniciara en 1968. En un principio, la víctima figuraba más que nada como causa de la ley, y no tanto en el texto mismo. Los demócratas de corte progresista, preocupados porque la ley tuviera tantos elementos de naturaleza reaccionaria, reconocían la fuerza con la que el delito había trepado al primer lugar en la lista de intereses de la población susceptibles de ser gobernados. La propia ley aspiraba a combatir el delito a través del mejoramiento de la capacidad de imponer el orden público y la calidad de las correcciones; no ofrecía muchos elementos para curar las heridas de las víctimas o reconocer que tenían una condición especial. Pero los caminos de conocimiento que la ley abrió permitieron que las víctimas trabaran un nuevo tipo de relación con el Congreso, cada vez más independiente de la opinión pública. De hecho, un análisis detenido de los datos de opinión pública a partir de la década de 1960 revela que hay una enorme variabilidad en la importancia asignada al delito, incluso después de 1968, y que el grado de relevancia se encuentra muy ligado a los esfuerzos de los políticos por movilizar la opinión pública (Beckett, 1997).

Lo que más se destaca en la construcción de la víctima en la ley de 1994 es el modo en que la categoría de víctima ha crecido y se ha fragmentado a fin de responder a las numerosas líneas demarcatorias de diferencias en torno a las cuales se suele centrar el conflicto social en E.U.A. Dicho factor lleva a introducir un complicado juego de variaciones en el grado de dureza de la ley. Así, dos años más tarde, cuando una severa ley sobre extranjeros recortó una cantidad

de alternativas a las órdenes de deportación que se caracterizaban por ser más igualitarias, se introdujeron excepciones para víctimas de violencia doméstica. El argumento era que, sin esas excepciones, era probable que las víctimas, por lo general mujeres, optaran por no denunciar los hechos ante la policía y de ese modo se pusiera en riesgo la integridad de las víctimas y de sus hijos. El sujeto víctima de la violencia doméstica había adquirido un grado de realidad tal en el Congreso que hasta se creaban nuevos derechos para una población (los extranjeros) criminalizada y penalizada. La ley de 1994 también instruía a la Sentencing Commission\* para que estableciera directrices destinadas a garantizar que las agresiones violentas a víctimas ancianas recibieran penas más severas que reflejaran la vulnerabilidad de la víctima y el grado de daño sufrido.

La ley de 1994 buscaba ampliar el papel de la víctima en cuanto «voz» en el proceso legal. La norma se refiere en términos específicos al «derecho de alocución de las víctimas antes del dictado de la sentencia». La ley de 1994 enmendaba el Federal Rules of Criminal Procedure [Reglas federales sobre el procedimiento penal] para permitir que las víctimas tuvieran la palabra en las audiencias federales de sentencias. La ley incorpora también una opinión del Senado según la cual los estados deben adoptar el mismo derecho de alocución, «equivalente a la oportunidad que se concede al acusado de dirigirse al tribunal de sentencias o a la junta de libertad condicional».<sup>25</sup>

Las leyes sobre el delito también son importantes por el ímpetu real que infunden para que más individuos participen en la poderosa confirmación pública que espera que ellos asuman y reafirmen su identidad de víctimas del delito. Dichos mecanismos, auspiciados por el Estado, son formas de reproducir un cierto tipo de voz de la víctima que es el promovido por el Victims' Rights Movement [Movimiento para los derechos de las víctimas], que se caracteriza por el extremismo, la ira y la venganza. Todo ello tiene consecuencias importantes en términos de representación en el marco de la lógica mayor de la víctima como sujeto político idealizado. En la medida en que las víctimas activistas definen la posición de sujeto víctima

\* Organismo independiente del poder judicial de E.U.A. cuya principal función es establecer políticas y prácticas para el dictado de penas en los tribunales federales. [T.]

de un modo más general, la acción legislativa favorecerá de manera sistemática la venganza y la furia ritualizadas por encima de la prevención del delito y la reducción del miedo. No sorprende que haya sido el sistema carcelario, y no la acción policial, el principal beneficiario de la inversión pública para gobernar a través del delito (Stuntz, 2005).

### **Conclusión: ¿dónde nos encontramos?**

Es un error suponer que una sociedad política tan diversa y compleja como los Estados Unidos se alinea detrás de visiones monolíticas de los intereses gobernables de la población. Casi siempre ha habido conflictos públicos en torno a los criterios básicos según los cuales se deben evaluar necesidades y riesgos. Los momentos de innovación legislativa crean caminos de conocimiento y poder que ejercen una influencia duradera en las prácticas habituales de las agencias de Gobierno, como los flujos de financiamiento, los patrones de recolección de conocimientos y la actividad de regulación. Algunos conviven con nosotros en una versión tan reducida que si los reconocemos es como una especie de mito público. El pequeño propietario rural es uno de ellos. Nadie puede pensar que las necesidades de esos productores rurales definen las necesidades dominantes de la comunidad política, pero el profundo sentimiento que sigue produciendo la figura contribuye a preservar su papel de icono potente, aunque menor, en la actividad legislativa.<sup>26</sup>

Son cada vez menos los que piensan que el futuro de la nación depende del bienestar de los trabajadores industriales, visión que parecía plausible hasta hace no tanto tiempo, en la década de 1980. Es verdad que a menudo la opinión pública se orienta a la economía o la seguridad laboral como principales objetos de preocupación; de hecho, en épocas recientes, la preocupación por la economía volvió a dejar atrás al delito, como viene sucediendo en forma alternada desde 1968 (Beckett, 1997). El fenómeno sirve para explicar por qué algunas decisiones de política que suscitan una gran preocupación en la población no generan una actividad legislativa consecuente con el grado de fuerza del reclamo. Es posible que muchas de las inquietudes relativas a la economía y la seguridad laboral agobien a impor-

tantes sectores de votantes estadounidenses, a quienes les gustaría que el Gobierno se ocupara de cuestiones como la atención sanitaria, la seguridad del sistema de pensiones y la creación de puestos de trabajo; pero sean cuales fueren tales preocupaciones, el trabajador industrial como modelo no ha logrado organizarlas de manera efectiva para armar con ellas una narrativa coherente, no ha logrado unir las a canales efectivos de organización política, y no ha producido leyes de importancia desde hace décadas.<sup>27</sup>

El liberto y el consumidor tienen un papel algo distinto en la actualidad. Aunque las personas que fueron liberadas de la esclavitud (y, para el caso, también sus nietos) hoy ya no están vivas, el modelo de sujeto herido en forma colectiva por los efectos del racismo y otras formas de discriminación alentadas por el Estado sigue siendo una lente poderosa a través de la cual se miran los intereses gobernables de la gente. La historia reciente abunda en muestras de la fecundidad de dicho modelo para producir narrativas eficaces, organizaciones y leyes en nombre de las mujeres, los latinos o los asiáticos, como también otras minorías de carácter religioso o sexual. Si bien lo que podemos llamar el «sujeto de los derechos civiles» ha sido objeto de contraataques políticos, no se lo puede desestimar del mismo modo que al obrero industrial como sujeto, que ha sido desestimado por sus oponentes políticos. La lucha que se libra en este campo se vincula más bien con la apropiación del lenguaje y los precedentes de los movimientos de los derechos civiles por parte de sus tradicionales opositores (por ejemplo, el movimiento en contra de la discriminación positiva que invoca de manera permanente el valor de la igualdad).

De todos modos, pese a su relativa fuerza, el sujeto de los derechos civiles logra reproducirse mejor en la legislación actual cuando confluye con el sujeto víctima del delito. La situación tiene algo de irónico. En una época, la víctima del delito como sujeto de la protección nacional formaba parte de la figura del sujeto de los derechos civiles. En la década de 1960, la segregación según las leyes de Jim Crow empezó a considerarse una suerte de delito contra los afroamericanos, visión reforzada por los actos de abierta violencia delictiva contra los militantes por los derechos civiles de ambas razas. Para los formadores de opinión del norte, era una perspectiva que resultaba mucho más convincente a la luz del Holocausto nazi y sus víctimas. Los nazis eran criminales indiscutibles y sus víctimas, en particular

los «sobrevivientes», como se los dio en llamar en la década de 1960, eran sujetos a los que se admiraba y compadecía por igual en cuanto testigos de una especie de sacrificio redentor u «holocausto».

Las feministas reforzaban aun más el vínculo entre víctima del delito y sujeto de los derechos civiles cuando presentaban a la mujer violada como sujeto político idealizado del feminismo de la segunda ola (Gruber, 2006). Las víctimas de violaciones eran traicionadas por un sistema de justicia penal que se sobreidentificaba con los delincuentes y sometía a la propia víctima a un juicio en rebeldía bajo la forma de una investigación indiscreta y crítica de su pasado sexual. Las víctimas de la violencia doméstica constituían un sujeto muy vinculado con el anterior, abandonado por la policía y la justicia al poder de maridos y novios.

Tanto las víctimas de la violencia racial de la minoría negra como las víctimas femeninas de violaciones y agresiones sexuales reunían al testigo personal de las víctimas de delitos con la narrativa histórica y sociológica de la dominación racial y de género. El hecho de que, en la mayoría de los casos, conductas delictivas tales como los linchamientos, las violaciones y las golpizas (las dos últimas sobre todo por parte de maridos y otros hombres cercanos) nunca recibían sanción constituía una prueba irrefutable de las asimetrías extremas en las relaciones de raza y género. Eran formas de violencia que desmentían el argumento del fundamento moral de las jerarquías existentes.

En la década de 1980, la víctima del delito surgió de la sombra del sujeto de los derechos civiles como un sujeto político idealizado por derecho propio. En una suerte de extensión hacia el «hombre común», los reclamos de las víctimas del delito adoptaban los argumentos de la crítica a la complicidad del Estado con la violencia delictiva, que en su formulación original habían sido esgrimidos por los activistas de los derechos civiles y del feminismo. Era el fracaso del Estado progresista en la forma del proceso adversarial, la libertad bajo fianza o la libertad condicional, que habilitaban a personas que la policía sabía (o creía) que eran delincuentes a salir de prisión antes de cumplir su condena (o lograr evitarlas) y, de ese modo, volver a cometer delitos. En el relato de la víctima del delito, no obstante, la complicidad del Estado con la criminalidad ya no constituye una prueba de dominación social, sino más bien de su perfidia. El delito como crítica al Estado intervencionista tiene que ver con la propia



naturaleza del Estado intervencionista: es un fenómeno emblemático de su elitismo, pobreza moral y hasta corrupción.

Ya separado del sujeto de los derechos civiles, no es difícil relacionar al sujeto víctima del delito con otro elemento clave de la movilización política (en especial para los republicanos): el contribuyente, victimizado por el Estado, acechado por la amenaza de perder su patrimonio e incluso la capacidad de ser propietario de una casa por parte de un *establishment* político caracterizado por la avaricia.<sup>28</sup> El éxito de la retórica republicana en materia de impuestos durante las décadas de 1970 y 1980 asociaba dicho fenómeno con los altos costos de la asistencia a los pobladores urbanos pobres pertenecientes a minorías, las mismas minorías a las que se acusaba de cometer delitos. Por ello, gran parte de las leyes dictadas por los Gobiernos federales y estatales en las dos últimas décadas parecen acatar la regla implícita de que los legisladores nunca deben parecer contrarios a los intereses de un sujeto político que es a la vez contribuyente y víctima (potencial) de delitos.

Desde la ciencia política se ha señalado que los programas de gobierno no sólo satisfacen los intereses de los ciudadanos; también contribuyen a constituirlos (Pierson, 1993). El *New Deal*, además de representar una coalición de productores rurales, obreros industriales, descendientes de esclavos y consumidores, el ciudadano de la sociedad de masas, y en especial el trabajador industrial, creó una fuerte ola legislativa que convocó más personas que nunca hacia esas identidades y las oportunidades que derivaban de ellas. La legislación sobre el delito desde la década de 1960 representa la mayor innovación en materia legislativa desde el *New Deal*. Hoy en día es en la experiencia de la victimización, y, con mucha más frecuencia, de la posibilidad imaginada de la victimización, donde se están redefiniendo la comunidad política y sus intereses gobernables. Las siluetas del sujeto víctima, proyectadas por los grupos de defensa, los medios y en última instancia, en el propio lenguaje de la ley, constituyen, con toda probabilidad, el efecto más importante de las leyes contra el delito; dicho en otras palabras, el secreto de su éxito. Por ello en una época en que el Congreso no se ocupa demasiado de los derechos civiles, los delitos motivados por el odio surgen como el foco de interés dominante de los *lobbistas* y legisladores leales a la causa (Jenness y Broad, 1997; Jacobs y Potter, 1998). En un momento en que la

regulación de las industrias de consumo es cada vez más voluntaria, son cada vez más las leyes que crean nuevas clases de delitos contra la seguridad (por ejemplo, conducir mientras se habla por teléfono celular).

Desde hace más de tres décadas, la elaboración de leyes penales se ha ofrecido de manera bastante explícita como el tema más importante para la expresión del interés común del pueblo de E.U.A. Somos víctimas de delito. Somos los seres queridos de víctimas del delito. Ante todo, somos los que vivimos con miedo de ser victimizados por el delito o de que nuestros seres queridos lo sean. Aunque no sea la identidad en la que la mayoría nos reconocemos, nuestras prácticas sociales y la forma en que nuestros legisladores elaboran leyes dan testimonio de ello. Al dictar leyes que de manera implícita y, cada vez con más frecuencia, de manera explícita nos consagran como víctimas reales y potenciales, los legisladores han definido a la víctima del delito como un sujeto político idealizado, el sujeto modelo, cuyas circunstancias y experiencias se han convertido en sinónimo del bien común.

## Notas

1. Ley Pública 90-351, 19 de junio, 1968, 82 Stat. 197, 42, U.S.C. § 3711.

2. Mi análisis de la legislación penal desde fines de la década de 1960 se entronca con la tradición de estudiar el papel de la política simbólica (Edelman, 1964). Pero en vez de centrarme en los símbolos legislativos y qué papel desempeñan en la obtención del consentimiento de los gobernados, sigo el camino abierto en épocas más recientes por otros estudiosos que tratan el lenguaje de las narrativas políticas como poseedor de un papel operativo en la construcción de sistemas de poder y conocimiento a través de los cuales actúan los Gobiernos (Rose, 1999; Garland, 2010a).

3. Como ha quedado demostrado por la ciencia cognitiva, los lazos metafóricos no son puramente contingentes o completamente literarios en su lógica; se construyen a partir de las raíces encarnadas de la razón y operan mediante la vinculación sistemática de acciones específicas de orientación en un ámbito a partir de la aplicación de otro. En pocas palabras, desde un punto de vista cognitivo, las metáforas tratan acerca de la gobernanza, la acción sobre la acción (Lakoff y Johnson, 1980).

4. Es un misterio por qué los sindicatos no han lanzado una campaña nacional para que las violaciones de los derechos de organización sean un delito federal. A quienes se opusieran les costaría bastante argumentar por qué no se sancionan las acciones premeditadas cuya intención manifiesta es interferir con derechos laborales garantizados sin ambigüedad alguna en el nivel federal. Si se tratara a tales violaciones aunque más fuera con el estigma público del uso indebido de información privilegiada (por no hablar del tráfico de drogas), es de suponer que la organización gremial no sería objeto de tanta resistencia entre los empleados de empresas que son capaces de actuar con suma racionalidad respecto de sus intereses a largo plazo.

5. Esto es apenas un esbozo de una historia legislativa mucho más compleja. A los efectos de este libro, se puede llegar a demostrar que los elementos que presento no son correctos sin que ello afecte la tesis de que la legislación sobre tierras federales ofrecía una racionalidad para la acción legislatora.

6. Dichas instituciones, que marcan el inicio de la incomparable inversión en la educación superior emprendida por E.U.A., estaban, como su nombre lo sugiere, orientadas a generar conocimientos concretos de valor práctico inmediato para una ciudadanía de pequeños terratenientes agricultores.

7. La trascendencia de tales leyes como intentos de reformular la gobernanza estadounidense se describe en Ackerman (1998, págs. 170-173).

8. Véase Marable, 1991; Kousser, 1999; Black, 1976.

9. El *New Deal* también incorporaba a los productores agrícolas, ya no como propietarios rurales independientes, sino como pequeños empresarios vulnerables a los riesgos financieros del capitalismo global.

10. Saul Bellow pinta un tenso paisaje de las calles urbanas en una de sus primeras novelas, *The Dangling Man* [*El hombre en suspenso*], que transcurre en Chicago hacia 1941.

11. Durante la mayor parte de las tres décadas siguientes, la medida iba a carecer de importancia práctica. Desde la presidencia de Ford, la política del Departamento de Justicia ha sido tratar la medida como presuntamente inconstitucional, al menos en lo referido a los controles legales más importantes de las confesiones. Cuando en 2000 esa sección de la ley fue sometida a evaluación por parte de la Corte Suprema, fue a instancias de abogados.

12. La ley también pretendía establecer que un sospechoso podía ser detenido por la policía durante por lo menos seis horas antes de ser llevado a comparecer ante un juez sin que ello pusiera en riesgo cualquier confesión emitida en ese periodo por no haber hecho comparecer antes al sospechoso en tribunales.

13. *New York Times*, 27 de mayo de 1964; *New York Times*, 14 de marzo de 1965; *New York Times*, 6 de abril de 1965; *New York Times*, 20 de mayo de 1968.

14. Se trataba de los legisladores John L. McClellan (demócrata, Arkansas), James O. Eastland (demócrata, Missouri), Sam J. Ervin (demócrata, Carolina del Norte), Strom Thurmond (republicano, Carolina del Sur), Roman L. Hruska (republicano, Nebraska), Burke B. Hickenlooper (republicano, Iowa) y Paul J. Fannin (republicano, Arizona).

15. Cuando ocupaba el cargo de procurador general, Kennedy había detectado en forma temprana que el problema del delito constituía una amenaza creciente para el consenso posterior al *New Deal* y había intentado imponer el tema del delito en la agenda federal. Ya en el Senado, se convirtió en un crítico de la Ley sobre la seguridad pública, de la cual rechazaba el ataque a la Suprema Corte y la ampliación de las facultades de vigilancia electrónica. Durante su breve campaña presidencial en el invierno y primavera boreales de 1968, Kennedy se manifestó en contra de lo que le parecía un intento de criminalizar el problema de la pobreza y del desorden civil en E.U.A. Su asesinato silenció a uno de los críticos de la ley más influyentes.

16. La gestión Johnson se había aliado con el ala progresista de la Corte presidida por Warren, y aunque los programas de la Gran Sociedad no eran objeto de los fallos sancionados, los jueces más progresistas coincidían con el principal objetivo de la Gran Sociedad: la ambición de transformar el ejercicio del poder en el plano local y en la vida cotidiana.

17. Entrevista con Charles Haar, Coral Gables, Florida, 2002.

18. En este sentido, compartía el sentimiento de muchos de los demócratas más progresistas que habían votado la ley porque no hacer nada significaba exponerse a «la posibilidad real de que la gente pierda la confianza en la capacidad del Gobierno de protegerla» (R. Harris, 1968, pág. 99), como señaló el senador Philip Hart, demócrata de Michigan de carácter progresista, que se oponía a la ley sobre el delito, en referencia al razonamiento de los demócratas partidarios de la ley.

19. La gran excepción es el *hip-hop*, pero es una excepción que surge de una perspectiva de oposición deliberada a la «guerra contra el delito», que es una de las características distintivas del género y refleja sus raíces en la experiencia de los jóvenes afroamericanos de los barrios carenciados de los centros de las ciudades.

20. Las definiciones de *sinew* corresponden al *Random House College Dictionary, Revised Edition* (1975), pág. 1226. La entrada da como ejemplo una metáfora del discurso político: «la columna vertebral de la nación».

21. Desde la perspectiva de comienzos de la década de 1980, un experto que vio que la Ley de la seguridad pública representaba un punto de inflexión en la lógica de la gobernanza fue el politólogo Stuart Scheingold. Si bien reconocía que era difícil evaluar si la ley había cumplido con sus objetivos principales, esto es, reprimir los índices delictivos mediante la mejora

de la capacidad de la justicia penal, Scheingold sostenía que la norma era ante todo «la principal ley federal» que definía una nueva forma de hacer política en E.U.A., la «política del orden público», que entraba a competir con la «política de los derechos» creada por el Estado de bienestar estilo *New Deal*. Véase Scheingold, 1991, 84.22.

22. Desde luego, el importante paralelismo entre el papel de la víctima y el del agente del orden queda oculto en el panorama dominante.

23. Dos ejemplos de ello son la serie *Drug Use Forecasting* [Pronóstico del consumo de drogas] y el programa *High Intensity Drug Trafficking Areas* [Zonas de alta intensidad de tráfico de drogas]. En el primer caso, desde la década de 1980, el Departamento de Justicia ha contratado investigadores privados de todo el país para llevar a cabo análisis de orina de los internos penitenciarios y comprobar si hay o no consumo (la información nunca se asocia con ningún caso en particular y sólo se presenta en forma global), de manera tal de producir una serie de muestras urbanas de las pautas de consumo de drogas en la población carcelaria. En la década de 1980 y principios de la década de 1990, la gran mayoría daba positivo para el consumo de marihuana, cocaína y en especial bebidas alcohólicas. En el otro caso, desde 1994 el Departamento de Justicia ha identificado a más de 20 ciudades de E.U.A. como zonas de alta intensidad de tráfico de drogas sobre la base de indicadores del volumen del tráfico que ingresa y sale del área. Ser una de esas «zonas» acarrea todo tipo de consecuencias para la comunidad y la gente que vive allí, desde un mejor acceso a subvenciones de acción federal hasta más agentes del orden centrados en la detección de consumidores en las carreteras y aeropuertos, y la posibilidad de ser sometido a registros policiales en cualquier lugar.

24. Para referirse a la ley se hablaba de la «ley de Aimee», en alusión a una víctima de la violencia. Véase P.L. 107-11, aprobada el 28 de mayo de 2001.

25. 108 Stat. 1796, 2078.

26. La naturaleza cada vez más formal de dicho icono se ve reflejada en el hecho de que el presidente Bush fuera a una granja familiar a firmar una ley para derogar un impuesto sobre el patrimonio aun cuando durante el debate de la ley los medios reconocieron en forma repetida que en realidad nadie había podido hallar ninguna granja familiar que hubiera tenido que venderse para hacer frente a deudas impositivas federales.

27. Algunos analistas piensan que la situación puede estar revirtiéndose con el crecimiento de la afiliación a sindicatos entre trabajadores hispanicos de los sectores de servicios en Nueva York y Los Ángeles (Erickson y otros, 2002).



28. La vivienda, en especial la propiedad privada que alberga a una única familia, ha estado en la mira simbólica de la legislación en contra del delito y del movimiento en contra de los impuestos. En la narrativa de ambas formas de populismo, el hogar es la sede de los valores familiares y el patrimonio se encuentra en peligro por el aumento de los impuestos a la propiedad (que además, amenaza con impedir la compra de propiedad) y el aumento de la delincuencia, que amenaza con hacer que bajen los precios de las propiedades.