

El fin de la era del castigo: historia, miedos y fantasmas

The end of the era of punishment: history, fears and ghosts


Jonathan Simon¹

Resumen

Este artículo reconstruye la formación histórica del *carceral state* estadounidense como un proyecto político surgido de la convergencia entre la war on poverty y la war on crime. Desde la década de 1960, los responsables federales redefinieron la pobreza y la desigualdad racial como problemas de control del delito, centrando sus esfuerzos en la vigilancia, el policiamiento y el encarcelamiento de jóvenes negros que vivían en barrios segregados de pobreza concentrada. A través de innovaciones administrativas, financiamiento federal y la movilización estratégica de saberes expertos provenientes de las ciencias sociales, el gobierno federal transformó las prácticas locales de policiamiento y de determinación de la pena, creando capacidades institucionales duraderas para el policiamiento preventivo, la supervisión masiva y el encarcelamiento prolongado. Lo que se presentó como una respuesta al aumento del delito fue, en realidad, un proyecto sostenido de construcción estatal basado en nociones racializadas de peligrosidad.

Abstract

This article traces the historical construction of the American *carceral state* as a political project that emerged from the fusion of the war on poverty and the war on crime. Beginning in the 1960s, federal policymakers reframed poverty and racial inequality as problems of crime control, centering their efforts on the surveillance, policing, and incarceration of Black youth living in segregated neighborhoods of concentrated poverty. Through administrative innovation, federal funding, and the strategic mobilization of social science expertise, the federal government reshaped local policing and sentencing practices, creating durable institutional capacities for preemptive policing, mass supervision, and prolonged imprisonment. What appeared as a response to rising crime was, in fact, a long-term state-building project grounded in racialized constructions of dangerousness.

¹ University of California
<https://orcid.org/0000-0002-3622-3842> 
jssimon@berkeley.edu



DOI: 10.5281/zenodo.18877822

Copyright © by
Cuestiones Criminales

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original author and source are credited. See credit lines of images or other third-party material in this article for license information.

Citar: Simon, J. (2025) "El fin de la era del castigo: historia, miedos y fantasmas", *Cuestiones Criminales*, 8 (16): 12-40. Traducción al español por Nahuel Roldán (LESyC, UNQ—FCJyS, UNLP).

Recibido: 20/10/25
Aceptado: 3/12/25

POTENTIAL CONFLICT OF INTEREST: The authors have indicated they have no potential conflicts of interest to disclose.

PALABRAS CLAVE: encarcelamiento, peligrosidad, castigo
KEYWORDS: imprisonment, dangerousness, punishment

Introducción: el fin del encarcelamiento masivo

“El búho de Minerva inicia su vuelo al caer el crepúsculo”¹

A pesar del supuesto finalmente tranquilizador de Hegel, nunca pareció inevitable que la aparición de *mass incarceration* como un verdadero objeto histórico ocurriera de manera simultánea a su propio ocaso institucional y político. La historia, como tradición científica y humanística con sus propias metodologías, fuentes y convenciones, mantiene inevitablemente cierta distancia respecto del presente.

Por lo general, debe pasar al menos una o dos generaciones antes de que un acontecimiento político verdaderamente significativo—como el *New Deal* o la *Guerra Fría*—logre escapar del influjo de la hagiografía (o demonología) presentista y quede plenamente bajo la mirada profesional del análisis histórico, después de que el periodismo y la ciencia política hayan hecho sus diversos intentos de “neutralizar” el presente. En cambio, el momento en que un fenómeno político relevante pierde su dominio sobre el presente constituye un patrón mucho menos regular o inevitable².

¹ G.W.F. Hegel, *Philosophy of Right* 16 (Stephen Houlgate Ed., T.M. Knox Trans., Oxford Univ. Press 2008) (1821).

² Véase Jeffrey S. Adler, *Less Crime, More Punishment: Violence, Race, and Criminal Justice in Early Twentieth-Century America*, 102 J. AM. HIST. 34, 35 (2015) (estudio cuantitativo de la relación entre delito y castigo a comienzos del siglo XX); Robert T. Chase, *We Are Not Slaves: Rethinking the Rise of Carceral States Through the Lens of the Prisoners' Rights Movement*, 102 J. AM. HIST. 73, 74–75 (2015) (examina los movimientos por los derechos de las personas privadas de libertad en el Sur durante las décadas de 1970 y 1980 “a través del prisma de las demandas de derechos civiles iniciadas por los propios presos y de la protesta social”); Miroslava Chávez-García, *Youth of Color and California's Carceral State: The Fred C. Nelles Youth Correctional Facility*, 102 J. AM. HIST. 47, 48 (2015) (analiza el uso de métodos de investigación científica para prevenir y suprimir el delito en California a comienzos del siglo XX); Kali Nicole Gross, *African American Women, Mass Incarceration and the Politics of Protection*, 102 J. AM. HIST. 25, 26 (2015) (describe el tratamiento histórico de las mujeres afroamericanas en el sistema penitenciario); Torrie Hester, *Deportability and the Carceral State*, 102 J. AM. HIST. 141, 141 (2015) (explica cómo los delitos vinculados a la inmigración han pasado a constituir la principal causa de encarcelamiento en el sistema federal, superando a los delitos relacionados con drogas); Kelly Lytle Hernández et al., *Introduction: Constructing the Carceral State*, 102 J. AM. HIST. 18, 20–21 (2015) (presenta el trasfondo histórico de la *mass incarceration*); Elizabeth Hinton, “A War within Our Own Boundaries”: *Lyndon Johnson's Great Society and the Rise of the Carceral State*, 102 J. AM. HIST. 100, 112 (2015) (describe el legado de la “transformación punitiva de la política urbana doméstica” impulsada por la Great Society y su impacto en los afroamericanos y en la juventud estadounidense); Julilly Kohler-Hausmann, *Guns and Butter: The Welfare State, The Carceral State, and the Politics of Exclusion in the Postwar United States*, 102 J. AM. HIST. 87, 87–88 (2015) (sostiene que el crecimiento dramático del sistema carcelario y el retraimiento del Estado de bienestar en las últimas décadas deben abordarse como fenómenos históricamente entrelazados); Matthew D. Lassiter, *Impossible*

Y, sin embargo, la reciente oleada de análisis histórico sobre la *mass incarceration*—un proceso iniciado en la década de 1970—está emergiendo justamente en un momento de cuestionamiento político más profundo que en cualquier otro desde fines de los años sesenta y comienzos de los setenta. Desde la enérgica condena de la Corte Suprema al hacinamiento carcelario en California³ hasta la creciente presencia del movimiento *Black Lives Matter* en las calles y en las urnas de las grandes ciudades, el *carceral state* contemporáneo se encuentra bajo ataque.

Aunque no hay garantía de que realmente vayamos a ver un cambio institucional sustancial en la magnitud y la naturaleza del *carceral state*, la historiografía emergente sobre la *mass incarceration* ha sido moldeada por la mera posibilidad de ese cambio y contiene lecciones que podrían resultar cruciales para fortalecer el creciente movimiento de reforma.

El estudio meticulosamente documentado de Elizabeth Hinton sobre la política criminal federal desde las administraciones de Kennedy hasta Reagan constituye, hasta ahora, el relato más revelador de esta nueva historia del *American carceral state*⁴. Este ha sido un tema de gran interés para politólogos y criminólogos desde la década de 1990⁵; sin embargo, Hinton logra apoyarse en memorandos

Criminals: The Suburban Imperative of America's War on Drugs, 102 J. AM. HIST. 126, 127–28 (2015) (analiza cómo la *war on drugs* protegió a jóvenes consumidores de drogas —generalmente blancos y de clase media— mientras penalizaba operaciones urbanas de minorías); Alex Lichtenstein, *Flocatex and the Fiscal Limits of Mass Incarceration: Toward a New Political Economy of the Postwar Carceral State*, 102 J. AM. HIST. 113, 113–14 (2015) (examina cómo los historiadores han comenzado a definir la *mass incarceration* como un rasgo definitorio y problemático del siglo XX); Donna Murch, *Crack in Los Angeles: Crisis, Militarization, and Black Response to the Late Twentieth-Century War on Drugs*, 102 J. AM. HIST. 162, 163 (2015) (estudia la respuesta de las comunidades afroamericanas en Los Ángeles a la militarización de la *war on drugs*); Micol Siegel, *Objects of Police History*, 102 J. AM. HIST. 152, 152 (2015) (explora la historia de la Office of Public Safety, una agencia federal actualmente inactiva cuyos antiguos funcionarios encabezaron la militarización de las fuerzas policiales estadounidenses); Timothy Stewart-Winter, *Queer Law and Order: Sex, Criminality, and Policing in Late Twentieth-Century United States*, 102 J. AM. HIST. 61, 61–62 (2015) (analiza la “intersección desatendida entre la historia de la sexualidad y el carceral state” en la década de 1970); Heather Ann Thompson, *Why Mass Incarceration Matters: Rethinking Crisis, Decline, and Transformation in Postwar American History*, 97 J. AM. HIST. 703, 703–04 (2010) (examina el impacto social, político y económico de la *mass incarceration* en el siglo XX).

³ Brown v. Plata, 563 U.S. 493, 545 (2011).

⁴ Elizabeth Hinton, *From The War On Poverty To The War On Crime: The Making Of Mass Incarceration In America* (2016).

⁵ Véase, por ejemplo, Katherine Beckett, *Making Crime Pay: Law and Order in Contemporary American Politics* 28–43 (1997) (describe la historia del control del delito en Estados Unidos y el uso de la cuestión del delito en la política nacional por parte del Partido Republicano); David Garland, *The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society* 55–60 (2001) (analiza la crítica estadounidense al correccionalismo que emergió en la década de 1970); Ruth Wilson Gilmore, *Golden Gulag: Prison, Surplus, Crisis and Opposition in Globalizing California* 5–7 (2007) (examina el crecimiento y los costos del sistema penitenciario de California, que aumentó casi un 500% entre 1982 y 2000 y construyó veintitrés grandes prisiones nuevas entre 1984 y 2007); Stuart A. Scheingold, *The Politics of Law and Order: Street Crime and Public Policy* 75–88 (1984) (analiza la historia de la politización del delito y del discurso de ley y orden); Jonathan Simon, *Governing Through Crime: How the War on Crime Transformed American Democracy and Created a Culture of Fear* 89–106 (2007) (describe el giro legislativo que comenzó en 1968, pasando de la *war on poverty* a la *war on crime*); Franklin E. Zimring y Gordon Hawkins, *The Scale of Imprisonment* 156–75 (1991) (analiza el impacto de las políticas de justicia penal diseñadas para afectar las poblaciones penitenciarias en Estados Unidos).

confidenciales y otros materiales provenientes de los Archivos Nacionales y de bibliotecas presidenciales para ofrecer un panorama mucho más preciso que nunca acerca de lo que los líderes nacionales creían saber sobre el delito y de cómo pensaban actuar frente al problema.

Su obra—probablemente la más definitiva durante años—confirma la centralidad de las consideraciones políticas en la configuración de la *mass incarceration*, tal como ya lo habían sostenido estudios previos, al tiempo que nos ofrece un análisis mucho más detallado y agudo de cuáles fueron, en efecto, esas consideraciones políticas.

En particular, el análisis de Hinton sitúa la preocupación por la amenaza política y social de la violencia colectiva de jóvenes negros que crecían en barrios segregados y de pobreza concentrada en el centro mismo de la construcción del delito como problema nacional⁶, así como en el núcleo de unas “soluciones” cada vez más punitivas, desde Kennedy hasta Bush padre (y, de haber continuado su historia, a través de ambos Bush)⁷.

Intentar evitar que los jóvenes negros recurrieran al delito—y contener a quienes ya estaban implicados en él mediante una vigilancia policial agresiva y un encarcelamiento excesivo—se convirtió, en muchos aspectos, en el principal objetivo interno de los Estados Unidos, desde la guerra de Vietnam hasta las guerras de Irak y Afganistán⁸.

Este miedo obsesivo hacia la juventud negra y el compromiso nacional total con su vigilancia y control vuelven absurda toda la retórica contemporánea de los líderes políticos sobre la necesidad de reconstruir la confianza entre la policía y los jóvenes racializados, mientras la guerra contra el crimen siga en marcha.

El estudio de Hinton aparece en un momento en que buena parte de los esfuerzos académicos por explicar la *mass incarceration* se ha desplazado hacia los niveles estatales e incluso locales⁹. Si bien el *carceral state* en el sistema federal estadounidense se compone principalmente de gobiernos estatales y locales, el análisis de Hinton comienza en un período en el que el gobierno federal—en particular su Poder Ejecutivo—realizó un esfuerzo concertado por modificar la magnitud y el carácter de las agencias locales de justicia penal, incluyendo los

⁶ Hinton, *supra* note 4, at 219–20.

⁷ *Id.* at 2–4, 314–21.

⁸ Véase *id.* en 2–3 (describe el giro de política pública desde una trayectoria progresista hacia prácticas de policiamiento más agresivas y exhaustivas dirigidas a las áreas urbanas negras que comenzó durante la administración Johnson).

⁹ Véase en general Mona Lynch, *Sunbelt Justice: Arizona and the Transformation of American Punishment* (2010) (analiza el uso histórico en Arizona de estrategias punitivas para combatir el delito); Heather Schoenfeld, “Mass Incarceration and the Paradox of Prison Conditions Litigation”, 44 *Law & Society Review* 731 (2010) (estudia el efecto de la litigación sobre las condiciones carcelarias en la expansión de la *mass incarceration* en Florida).

departamentos de policía, los tribunales y los sistemas correccionales de todo Estados Unidos¹⁰. Partiendo de lo que se presentaba como una amenaza grave y creciente de delincuencia violenta concentrada en las grandes ciudades del país, la *war on crime* implicó la distribución de miles de millones de dólares (casi dos mil millones por año en dólares actuales, de los cuales tres cuartas partes se destinaron a la policía entre 1965 y 1981)¹¹, así como la creación de leyes y políticas modelo que esos fondos contribuyeron a promover—políticas que antes se consideraban imprudentes o inconstitucionales (entre ellas, la detención preventiva antes del juicio y las sentencias mínimas obligatorias)¹².

Los politólogos que estudiaron la *war on crime* en sus primeras etapas ya habían concluido que había fracasado en sus objetivos de mejorar la eficacia de las fuerzas del orden o de reducir el delito (algo que la investigación de Hinton confirma)¹³; pero, como ella documenta, fue un ejercicio extraordinariamente exitoso de construcción estatal¹⁴. Al crear miedo como subproducto de su éxito al colocar el delito en el centro mismo de la vida estadounidense, la *war on crime* se volvió auto-perpetuante y continuó durante las dos primeras décadas de este siglo, incluso cuando los índices delictivos descendieron a mínimos históricos¹⁵ y el miedo al delito se desvaneció en gran medida como problema político nacional.

Solo hoy, medio siglo después de los acontecimientos y decisiones clave que dieron origen a la *war on crime*, y frente a los reiterados escándalos de racismo, inhumanidad y fracaso del *carceral state*, hemos comenzado a ver una resistencia creciente de los movimientos sociales que buscan poner fin a esa guerra¹⁶.

Aunque los marcos temporales propios de la investigación historiográfica (determinados en gran medida por las políticas de acceso a los archivos) hacen que su narrativa concluya unos veinticinco años antes del presente¹⁷, los temas que aborda Hinton se conectan directamente con el creciente descontento frente a los

¹⁰ Hinton, *supra* note 4, at 87–89, 163–79.

¹¹ *Id.* at 2.

¹² Para estudios anteriores sobre la *war on crime*, véase Stuart A. Scheingold, *The Politics of Law and Order: Street Crime and Public Policy*, *supra* nota 5, en 196–97 (analiza las directrices de determinación de la pena y los efectos que podrían tener sobre futuras reformas de los tribunales penales).

¹³ Malcolm M. Feeley y Austin D. Sarat, *The Policy Dilemma: Federal Crime Policy and the Law Enforcement Assistance Administration, 1968–1978*, en 5–6 (1980) (analiza el fracaso de la Safe Streets Act de 1968).

¹⁴ Hinton, *supra* note 4, at 333–35.

¹⁵ Matt Ford, “What Caused the Great Crime Decline in the U.S.?”, *The Atlantic* (15 de abril de 2016), <http://www.theatlantic.com/politics/archive/2016/04/what-caused-the-crime-decline/477408/> [<https://perma.cc/KTB3-7B2M>].

¹⁶ Véase, por ejemplo, “Platform”, *Movement for Black Lives*, <https://policy.m4bl.org/platform/> [<https://perma.cc/EG52-KJRQ>].

¹⁷ Véase Orden Ejecutiva N.º 12,958, 60 Fed. Reg. 19825, 19828–29, 19832 (17 de abril de 1995) (exige que la mayoría de la información clasificada se haga pública después de veinticinco años); Matt Elton, “When Does History End?”, *HistoryExtra* (28 de octubre de 2009), <http://www.historyextra.com/feature/when-does-history-end> [<https://perma.cc/8EJP-4QDD>] (presenta opiniones de profesores de historia sobre cuándo un acontecimiento puede ser objeto de análisis histórico, por ejemplo, según uno de ellos, después de treinta años).

sistemas de vigilancia punitiva y *mass incarceration*, y tienen claras implicancias para quienes buscan reformar o transformar radicalmente esos sistemas. De manera inquietante—tanto para reformistas como para radicales—, casi todas las ideas que hoy circulan bajo el nombre de “reforma” del *carceral state* ya formaban parte del pensamiento que dio forma a la *war on crime*, y por ello es muy poco probable que logren alterar su carácter fundamental.

Este artículo se concentra, en primer lugar, en ciertos aportes historiográficos y, en segundo término, en las lecciones que estos ofrecen a quienes aspiran a *hacer historia* reflexionando sobre el fin de la *mass incarceration*.

De la guerra contra la pobreza a la guerra contra el delito

En la convincente reconstrucción de Hinton, el camino que va de una campaña federal para eliminar la pobreza estructural en Estados Unidos a otra, mucho más amplia, destinada a combatir el delito mediante la vigilancia y el castigo de las personas pobres, fue sorprendentemente breve; y la larga *war on crime* y la *war on drugs* emprendidas desde entonces han resultado tediosamente repetitivas¹⁸.

Desde sus inicios, durante la administración Kennedy, la “*war on poverty*” estuvo estrechamente entrelazada con las cuestiones del delito, y en particular, de la delincuencia juvenil¹⁹. Esta última era entendida como producto de la falta de oportunidades de integración en la corriente principal de la vida social y económica, combinada con el estigma reforzante de la criminalización y el castigo²⁰. Las soluciones propuestas consistían en acelerar la exposición de esos mismos jóvenes a oportunidades de integración (*mainstreaming opportunities*). El nombre optimista de este enfoque fue “*Mobilization for Youth*”: un programa orientado a los jóvenes de los barrios pobres²¹. En su versión más ambiciosa—y aplicada solo en una pequeña fracción de las zonas más necesitadas del país—, este esfuerzo canalizaba subvenciones federales hacia organizaciones de primera línea en la lucha contra la pobreza y hacia activistas comunitarios (los llamados *community action workers*, según la terminología de la época), con el objetivo de

¹⁸ Véase Hinton, *supra* nota 4, en 3–4 (describe la rápida evolución desde el ataque de Kennedy contra la delincuencia hasta la “*War on Poverty*” de Johnson y las políticas punitivas de Nixon).

¹⁹ Véase *id.* en 3, 12, 20–48 (describe la historia y el desarrollo del ataque de Kennedy contra la delincuencia y su papel como punto de partida de los crecientes esfuerzos por reducir la pobreza y el delito).

²⁰ Véase *id.* en 45–46 (describe los esfuerzos contra la delincuencia que incluían la provisión de servicios sociales en entornos que redujeran el estigma, al tiempo que abordaban problemas sociales como el analfabetismo y el desempleo, que a menudo derivaban en conductas delictivas).

²¹ Véase *id.* en 39–48 (detalla los esfuerzos del presidente Kennedy por reducir el riesgo de que los jóvenes cayeran en la delincuencia mediante el programa “*Mobilization for Youth*”).

organizar socialmente y empoderar políticamente a las familias y comunidades pobres²².

Cinco años después, bajo la administración Johnson, y pese a que aquel presidente había asumido un compromiso aún más enfático con la *war on poverty* que su predecesor, los intentos de movilizar a los jóvenes pobres habían sido en gran medida desplazados y absorbidos por un esfuerzo mucho más amplio de vigilancia y control sobre la juventud negra residente en barrios de pobreza concentrada²³.

Esta nueva y así llamada *war on crime* pasó a estar bajo la órbita del Departamento de Justicia, orientado al cumplimiento de la ley, y sus “soldados rasos”, en lugar de los *community action workers*, fueron las fuerzas policiales de las grandes ciudades²⁴: quizás la fuerza organizada más abiertamente antinegra de los Estados Unidos en aquellos años en que los derechos civiles aún se expandían. Sus objetivos, al comienzo, siguieron siendo mixtos: incorporar a los jóvenes percibidos como en riesgo de involucrarse en el delito, pero también confrontar, arrestar y castigar a aquellos jóvenes negros cuya “potencialidad” delictiva se había convertido ya en comportamiento delictivo²⁵. Incluso antes del agitado año 1968 y de la campaña de Nixon con su silbato para perros de “*law and order*”²⁶, el destino estaba en gran medida sellado. La erradicación de la pobreza tendría que esperar a que se lograra restablecer el control social urbano sobre los barrios segregados de pobreza concentrada.

La administración Nixon aceleraría este giro ya vertiginoso al introducir leyes modelo para el Distrito de Columbia destinadas a ampliar el poder policial y el potencial punitivo de las condenas penales, y al reorientar la enorme inversión de Johnson en la policía hacia una cartera más equilibrada entre fuerzas policiales, tribunales y departamentos correccionales²⁷. Ford y Carter introducirían

²² Véase *id.* en 49 (señala que la intervención urbana fue un esfuerzo relativamente limitado, que financió programas en solo dieciséis ciudades, con el objetivo de transformar tanto las instituciones sociales urbanas como a los individuos).

²³ Véase *id.* en 61–62 (describe los esfuerzos por fusionar la *war on crime* y la *war on poverty*).

²⁴ Véase *id.* en 56–57, 61–62, 87–88, 99 (describe la *Law Enforcement Assistance Act* de 1965 impulsada por el presidente Johnson y la gran cantidad de capacitación y ayuda financiera enviada a las fuerzas policiales como resultado del programa).

²⁵ Véase *id.* en 103–06 (describe la adopción por parte del presidente Johnson de una “posición intermedia” entre mayores programas sociales y el fortalecimiento de la aplicación de la ley).

²⁶ Véase *id.* en 134 (explica que los legisladores ya habían “comenzado a retroceder en las intervenciones de bienestar social” durante la administración Johnson).

²⁷ Véase *id.* en 134–38, 163–79 (ofrece una visión general de las acciones del presidente Nixon en materia de delito, incluida la *District of Columbia Court Reorganization Act* de 1970 y las grandes inversiones en policía, tribunales y departamentos correccionales).

innovaciones importantes que extendieron aún más las penas de prisión y reforzaron el paisaje urbano-suburbano²⁸.

Sin embargo, todo esto permaneció esencialmente dentro de los principios operativos rígidos de la lógica de la *war on crime*, que—según observa Hinton—ya estaba plenamente establecida con la propia creación de la tan promocionada *National Commission on Law Enforcement and the Administration of Justice* de la administración Johnson²⁹. ¿Qué fue lo que ocurrió?

Hinton otorga aún más énfasis que los relatos previos a la significación política del patrón de disturbios—o levantamientos—urbanos que, comenzando con los disturbios de Watts en Los Ángeles en 1965, sacudieron las grandes y medianas ciudades de Estados Unidos, y su paisaje político, durante la mayor parte de los veranos hasta comienzos de la década de 1970³⁰. A diferencia de la idea más generalizada de “delito en las calles”, con la que evidentemente se entrelazaban, los disturbios urbanos movilizaron preocupaciones muy específicas acerca de la violencia colectiva dirigida contra la sociedad blanca y sus fuerzas gubernamentales (en particular, la policía). De hecho, en la medida en que estos acontecimientos tuvieron una lógica política, se trató de una lógica claramente dirigida contra las policías de las grandes ciudades, cuyas formas de mantenimiento del orden habían implicado siempre el acoso racial rutinario y que, en los turbulentos años sesenta, se volvían cada vez más violentas y confrontativas³¹.

Irónicamente, la principal solución promovida por la administración Johnson—a pesar de sus frecuentes discursos sobre inversión y reconstrucción—consistió en cuerpos policiales aún más grandes, mejor equipados y más letales³². Si los disturbios podían interpretarse como protestas frente al ritmo insuficiente de las políticas contra la pobreza y ante la tiranía inmediata de unas fuerzas policiales urbanas casi enteramente blancas (y de las maquinarias políticas, con frecuencia supremacistas, a las que estaban ligadas), también resultaban un arma aún más poderosa en manos de quienes sostenían que la criminalidad derivada del

²⁸ *Id.* en 252–53, 305–06 (señala que los esfuerzos del presidente Ford para reducir el delito se centraron principalmente en la determinación de la pena y el encarcelamiento, mientras que los del presidente Carter se enfocaron en las tensiones y relaciones entre la policía y la comunidad).

²⁹ *Id.* en 80–81.

³⁰ *Id.* en 66–77, 108, 115, 131–33 (detalla los disturbios de Watts, los acontecimientos circundantes y sus consecuencias).

³¹ Véase *id.* en 67–68 (detalla la destrucción ocurrida durante el levantamiento de Watts y señala que los daños se concentraron en tiendas y comercios propiedad de personas blancas, mientras que los edificios públicos en los barrios negros sufrieron daños mínimos).

³² *Id.* en 87.

“entramado de patologías” asociado a los barrios segregados de pobreza concentrada constituía una amenaza para la seguridad nacional³³.

Incluso los liberales más afines a la administración Johnson interpretaron los disturbios como señales de que los programas contra la pobreza—al menos en el nivel de comportamiento individual al que la política liberal posterior al *New Deal* los había reducido—quizás no lograran contener a tiempo la ola de violencia negra para evitar, si no una revolución, al menos una ruptura fatal del apoyo nacional a la agenda de Johnson³⁴. Al igual que el cada vez más sombrío conflicto de Vietnam, con el que muchos observadores establecieron paralelismos³⁵, la *war on crime* debía restablecer un equilibrio coercitivo del control antes de intentar esfuerzos más esperanzadores por conquistar los corazones y las mentes de los jóvenes de los barrios segregados de pobreza concentrada. La estrategia resultaría fútil tanto en la política interna como en la exterior, aunque llevaría mucho más tiempo declarar fracasada la *war on crime*.

Los disturbios fueron importantes también porque reforzaron la criminología racializada que constituyó el núcleo del marco intelectual de la *war on crime*. En este análisis—desarrollado a mediados del siglo XX y, al menos en sus comienzos, por científicos sociales liberales como Daniel P. Moynihan, James Q. Wilson y Edward Banfield—, el delito como problema derivaba de las transformaciones de la ciudad moderna y del surgimiento de lo que una generación posterior llamaría la “*underclass*”³⁶. Quizás la formulación más perdurable de esta perspectiva sea el concepto imagístico de Moynihan sobre el *tangle of urban pathologies* (léase: “urbanas” como “negras”). Según esta teoría, la familia negra deformada—resultado del legado de la esclavitud y, más recientemente, de la Gran Migración— (monoparental, encabezada por mujeres) era la fuente principal de una marea demográfica y cultural de inconformismo y violencia que amenazaba a la sociedad estadounidense y, sin duda, a las pretensiones del liberalismo de gobernarla³⁷. Los

³³ *Id.* en 58–61.

³⁴ La administración Johnson interpretó los disturbios como evidencia de que los nacionalistas negros y los revolucionarios estaban ganando terreno y de que su agenda social liberal se encontraba en peligro. Su respuesta fue acelerar la *war on crime*. *Id.* en 112.

³⁵ Véase Michael W. Flamm, “From Harlem to Ferguson: LBJ’s War on Crime and America’s Prison Crisis”, *Origins: Current Events in Historical Perspective* (abril de 2015), <http://origins.osu.edu/article/harlem-ferguson-lbjs-war-crime-and-americas-prison-crisis> [https://perma.cc/H3EW-E6DF] (cita a un detective de la ciudad de Nueva York que afirmó: “Espero que esto no ocurra, pero este verano [1964] podrían morir más estadounidenses en Harlem que en Vietnam”); Robert Higgs, “The Vietnam War and the Drug War: America’s Futile Crusades”, *Independent Institute* (20 de abril de 1995), <http://www.independent.org/newsroom/article.asp?id=330> [https://perma.cc/2BSD-XV8N] (señala los paralelismos entre la guerra de Vietnam y la *war on drugs*).

³⁶ Véase, por ejemplo, William Julius Wilson, *The Truly Disadvantaged: The Inner City, the Underclass, and Public Policy* 3–4 (1987) (explica la dificultad de describir o clasificar los problemas de las minorías en los barrios centrales urbanos).

³⁷ Véase Office of Policy Planning & Research, U.S. Department of Labor, *The Negro Family: The Case for National Action* 15–19, 29–45 (1965) (conocido ampliamente como el *Moynihan Report*) (analiza el “tangle of pathology” derivado de estructuras familiares moldeadas por una historia de esclavitud y discriminación).

disturbios demostraron que esa marea ya estaba presente y era capaz de sobrepasar a las fuerzas policiales locales (muchos, si no la mayoría de ellos, implicaron la movilización de la Guardia Nacional por parte de los gobernadores e incluso, en algunos casos, el envío de tropas federales por orden del presidente)³⁸. Para evitar un compromiso militar que pudiera multiplicar muchas veces la escala de Vietnam, sería necesario reforzar de manera permanente la magnitud y la capacidad militar de las policías locales, al tiempo que se contrarrestaba a la “población peligrosa” mediante el uso agresivo del arresto y el encarcelamiento³⁹.

Tanto como es un libro sobre *mass incarceration*, también es un libro sobre la policía, y en particular sobre cómo la expansión de las fuerzas policiales en las décadas de 1960 y 1970 allanó el camino hacia una población penitenciaria mucho mayor en los años 1980 y 1990. Es fundamental vincular la *mass incarceration* con el tipo de vigilancia policial agresiva y preventiva que fue uno de los principales productos de la *war on crime* y que constituye hoy el núcleo de aquello que muchos estadounidenses consideran intolerable en nuestro *carceral state*.

Johnson y Nixon compartieron una obsesión: hacer crecer y transformar las fuerzas policiales estadounidenses, a las que ambos presidentes concebían como las tropas de primera línea capaces de contener la amenaza delictiva de una juventud negra alienada⁴⁰. Además de ampliar el tamaño de las fuerzas policiales y dotarlas del tipo de equipamiento militar necesario para librar guerras de contrainsurgencia al estilo de Vietnam⁴¹, la *war on crime* adoptó desde el inicio una transformación del quehacer policial orientada al enfrentamiento preventivo con el “enemigo”, un enemigo definido cada vez más como el conjunto de los jóvenes negros de los barrios segregados de pobreza concentrada.

La enorme influencia del artículo “*Broken Windows*” de George Kelling y James Q. Wilson, publicado en 1982, ha llevado a asociar este tipo de práctica policial con aquella década y las siguientes⁴²; sin embargo, Hinton traza líneas directas desde los centros de la *war on crime* de las administraciones Johnson y Nixon en el Departamento de Justicia hasta este nuevo modelo⁴³. Es precisamente en esa intersección entre la *war on poverty* y la *war on crime* donde la nueva forma de

³⁸ Véase, por ejemplo, Hinton, *supra* nota 4, en 64 (señala el uso del Ejército y de la Guardia Nacional para reforzar a la policía en South Central Los Ángeles durante los disturbios de Watts).

³⁹ Véase *id.* en 87–88 (analiza la militarización y el aumento de personal en las fuerzas de seguridad estatales y locales derivados del financiamiento federal tras los disturbios de Watts).

⁴⁰ Véase *id.* en 87–88, 140 (analiza los compromisos de Johnson y Nixon de invertir en las fuerzas de seguridad locales).

⁴¹ *Id.* en 87–88.

⁴² Véase George L. Kelling y James Q. Wilson, “Broken Windows: The Police and Neighborhood Safety”, *The Atlantic* (marzo de 1982), <http://www.theatlantic.com/magazine/archive/1982/03/broken-windows/304465/> [<https://perma.cc/J59L-Q6WE>].

⁴³ Hinton, *supra* nota 4, en 289.

policiamiento adquirió su ambigüedad indeleble: si se trata de una policía sensible a las comunidades minoritarias (“*community policing*”, “*problem-centered policing*”)⁴⁴ o de una policía que responde a objetivos de gestión tecnocráticamente definidos (*CompStat*, *predictive policing*, *hotspots policing*)⁴⁵. Siempre fue ambas cosas, aunque con un compromiso mucho más fuerte con la segunda.

Este nuevo modelo de policiamiento sustituyó en gran medida a otro que recién había sido concebido bajo la influencia modernizadora de dos jefes influyentes, representativos de los compromisos de mediados del siglo XX con la profesionalización policial: William Parker, de Los Ángeles, y O. W. Wilson, de Chicago. Aquel modelo se basaba en una gestión más eficiente y racional de las patrullas motorizadas⁴⁶. Su propósito era aumentar la capacidad de respuesta y recuperar las horas discrecionales que los agentes dedicaban al patrullaje por zonas. Aunque no logró reducir significativamente el delito mediante un mayor número de arrestos, el patrullaje motorizado pudo haber tenido, con el tiempo, un efecto positivo en el racismo policial y en la violencia contra las personas racializadas, ya que colocaba a los agentes bajo el control centralizado de los operadores de despacho⁴⁷. En cambio, los nuevos imperativos de la *war on crime* hicieron que aquello que parecía moderno quedara obsoleto, y permitieron el retorno de una versión radicalmente transformada del modelo de patrullaje a pie de “los viejos tiempos”, bajo la forma de un tipo de policiamiento contrainsurgente profundamente hostil⁴⁸.

Algo excepcional del trabajo de Hinton consistió en rastrear cómo los ideales forjados en Washington se implementaron en lugares como Detroit, Los Ángeles y otras grandes ciudades que experimentaban las dislocaciones de la desindustrialización y la suburbanización de clase media, mientras la *Great Migration* continuaba llevando población negra del Sur hacia las ciudades del

⁴⁴ Véase Bureau of Justice Assistance, *Understanding Community Policing: A Framework for Action*, National Criminal Justice Reference Service, en vii (agosto de 1994), <https://www.ncjrs.gov/pdffiles/commp.pdf> [<https://perma.cc/MP5R-8CD7>] (define el policiamiento comunitario como una política de policiamiento basada en la asociación con la comunidad y la resolución de problemas); “What is POP?”, *Center for Problem-Oriented Policing*, <http://www.popcenter.org/about/?p=whatispop> [<https://perma.cc/S3CK-Y6TX>] (define el policiamiento orientado a problemas como un enfoque que se dirige a áreas problemáticas específicas y las somete a un “examen microscópico” para desarrollar estrategias eficaces de intervención).

⁴⁵ Hinton, *supra* nota 4, en 23 (analiza *CompStat* y otros programas estadísticos que ayudan a la policía a predecir la actividad delictiva).

⁴⁶ *Id.* en 182. Parker era profundamente racista, y Wilson no lo era. Ambos dirigían departamentos tan profundamente comprometidos con la supremacía blanca en ese momento que las filosofías de los jefes pueden haber tenido poca relevancia. *Id.* en 70; véase Gary Potter, “The History of Policing in the United States, Part 5” (23 de julio de 2013), <http://plsonline.eku.edu/insidelook/history-policing-united-states-part-5> [<https://perma.cc/QLN4-9SVQ>] (explica por qué la visión aparentemente neutral en términos raciales de Wilson sobre la profesionalización policial terminó produciendo la focalización sistemática de jóvenes varones pertenecientes a minorías).

⁴⁷ Hinton, *supra* nota 4, en 182.

⁴⁸ Véase *id.* en 160, 183, 338 (analiza el drástico aumento de agentes de patrullaje a pie — en su mayoría blancos y concentrados en áreas urbanas— durante la *war on crime* y el consecuente “número desproporcionado de afroamericanos que recibieron antecedentes penales y condenas de prisión”).

Medio Oeste y del Oeste⁴⁹. Algunos de estos programas, financiados por la *Law Enforcement Assistance Administration* (LEAA) y basados en este modelo preventivo de policiamiento—como el programa STRESS de Detroit (*Stop the Robberies, Enjoy Safe Streets*), el CRASH de Los Ángeles (*Community Resources Against Street Hoodlums*), y la *Office of Drug Abuse Law Enforcement* (ODALE) del gobierno federal—, ya habían sido analizados por estudios previos sobre la *war on crime*⁵⁰, pero nunca con tanto detalle ni con una conexión tan precisa entre el modelo y sus resultados.

Visto en retrospectiva, las contradicciones de estos programas estaban a plena vista en sus propios acrónimos. ¿Quiénes se suponía que debían disfrutar de las “calles seguras” producidas por STRESS? Ciertamente no los jóvenes racializados que eran confrontados, humillados y, en ocasiones, directamente asesinados. La comunidad cuyos “recursos” serían utilizados para atacar a los *street hoodlums* obviamente no incluía a los jóvenes negros de los barrios segregados de pobreza concentrada.

Si la policía era la tropa de infantería del Vietnam paralelo de Estados Unidos, entonces los jóvenes negros que vivían en barrios segregados de pobreza concentrada eran el Viet Cong: el enemigo. La cuestión sobre cuántos de ellos eran combatientes duros cuya “seguridad” solo podía garantizarse mediante la muerte o la incapacitación, y cuántos eran jóvenes alienados que podían ser reconducidos hacia canales de integración social, abrió un espacio de cierta disputa dentro del paradigma general de la *war on crime*; pero existía un consenso claro respecto de la peligrosidad de esta población, y coincidía en que ese peligro residía en los rasgos que los jóvenes urbanos de bajos ingresos compartían como grupo, y no en sus características individuales⁵¹. Durante la administración Johnson, se concibieron las *Youth Service Bureaus* como “sustitutos institucionales de los padres”, lugares donde los agentes policiales podrían ayudar a reemplazar la fuerza normativa perdida de los hogares “adecuados” con dos progenitores⁵². Para la administración Ford, el enfoque se desplazó hacia la identificación de los jóvenes “duros” (*hard-core*) infractores, con el objetivo de lograr su incapacitación permanente mediante el procesamiento federal y el encarcelamiento prolongado⁵³.

⁴⁹ Véase en general *id.* en 180–217.

⁵⁰ Véase en general Edward J. Epstein, *Agency of Fear: Opiates and Political Power in America* 18–20 (2ª ed. 1990) (señala los orígenes peculiares de la ODALE y sus poderes “extra-legales”); Edward J. Littlejohn, “Law and Police Misconduct”, 58 *University of Detroit Journal of Urban Law* 173, 208–19 (1981) (analiza el ascenso y la caída de STRESS); Mark D. Rosenbaum y Daniel P. Tokaji, “Healing the Blind Goddess: Race and Criminal Justice”, 98 *Michigan Law Review* 1941, 1942 (2000) (reseña David Cole, *No Equal Justice: Race and Class in the American Criminal Justice System*, 1999)—señala la “ilegalidad de la unidad CRASH y las numerosas condenas dudosas obtenidas como resultado”.

⁵¹ Hinton, *supra* note 4, at 115.

⁵² *Id.* at 117.

⁵³ *Id.* at 248–49.

Sin embargo, a lo largo de todo ese período, tanto liberales como conservadores coincidían en que esta población—y la seguridad pública en general—se verían mejor atendidas mediante la exposición a dosis cada vez mayores de “tratamientos” de policiamiento agresivo⁵⁴.

Los capítulos dedicados a las administraciones de Ford y Carter fueron, para mí, algunos de los más estimulantes. Yo mismo había sugerido, de manera un tanto ingenua, en mi propio estudio sobre la *war on crime*, que los años posteriores al escándalo de Watergate habían traído cierto relajamiento en la obsesión de la Presidencia estadounidense—y de su Departamento de Justicia, de estilo casi pentagonal—por librar la guerra contra el delito⁵⁵. En realidad, ambos gobiernos aceleraron esa guerra, aunque procurando imprimirle un tono más tecnocrático y menos ideológico. En consonancia con ambas tendencias, la administración Ford buscó centrar la atención en personas particularmente peligrosas: los supuestos “delincuentes profesionales” (*career criminals*)—o al menos aquellos con un largo historial de detenciones—, así como en los miembros de pandillas, lo que ofrecía la perspectiva de una *war on crime* más eficiente (aunque este enfoque se añadió, en gran medida, sobre las formas ya existentes de criminalización). Ese giro marcó, quizá, el inicio de la “*new penology*”, tal como Feeley y yo describimos la tendencia hacia la racionalización del riesgo dentro del *carceral state*⁵⁶.

La narración de Hinton sobre el camino hacia la *mass incarceration* es tan sombría y tan determinada que cuesta advertir que también señala con frecuencia los caminos no tomados, hoy sepultados bajo el “éxito” de la *mass incarceration* como proyecto⁵⁷. La *Kerner Commission*, designada por el presidente Johnson tras los disturbios de Detroit y Newark en 1967, describió la naciente *war on crime* como una “espiral de segregación, violencia y fuerza policial”, y advirtió que solo un esfuerzo sustancial por quebrar el espinazo de la segregación urbana permitiría escapar de ese ciclo⁵⁸. Dentro de los barrios segregados de pobreza concentrada, activistas como los *Black Panthers* propusieron sus propias versiones de

⁵⁴ *Id.* at 254–55.

⁵⁵ Véase Jonathan Simon, *Governing Through Crime: How the War on Crime Transformed American Democracy and Created a Culture of Fear*, supra nota 5, en 54 (describe a las administraciones Ford y Carter como “una pausa en la escalada de la *war on crime*” y señala que ambas “intentaron modelar un poder ejecutivo basado en límites y legalidad”).

⁵⁶ Véase Malcolm M. Feeley y Jonathan Simon, “The New Penology: Notes on the Emerging Strategy of Corrections and Its Implications”, 30 *Criminology* 449, 458–59 (1992) (describe el giro en la estrategia estadounidense de encarcelamiento hacia la predicción estadística, la preocupación por grupos en lugar de individuos, las estrategias de gestión y denomina a esta nueva orientación como la “*new penology*”).

⁵⁷ Véase Hinton, supra nota 4, en 27–32 (analiza las estrategias alternativas consideradas por las administraciones Kennedy y Johnson que habrían abordado de manera más integral los problemas de la juventud urbana).

⁵⁸ *Id.* en 124–27. Quizás reflejando las propias tensiones internas de Johnson, la Comisión Kerner incluyó a muchos más liberales orientados a los derechos civiles que la anterior y más determinante Comisión sobre el Delito. *Id.* en 127.

programas contra la pobreza y el delito⁵⁹. Cualquiera de esos proyectos podría haber tenido tanto éxito frente al crimen y la violencia colectiva como la *war on crime*—que en realidad tuvo muy poco—, con la gran ventaja de no habernos conducido de manera inexorable hacia la *mass incarceration*. Con la perspectiva del tiempo, cuesta creer que alguno de esos proyectos hubiera podido avanzar con la suficiente rapidez como para evitar los disturbios urbanos de fines de los sesenta, anclados en los ataques cada vez más violentos de las fuerzas policiales racistas de las grandes ciudades contra las comunidades negras (una violencia sostenida, a su vez, en la resistencia policial a los cambios de las normas sociales que impulsaba el auge del Movimiento por los Derechos Civiles). Esto resulta aún más evidente si se considera hasta qué punto las políticas federales fuera del ámbito del delito alteraban el destino de las grandes ciudades: políticas que incluían promover el traslado de la clase media a suburbios totalmente blancos y segregados, abrir autopistas a través de corredores urbanos densos para facilitar la suburbanización y los mercados interestatales, impulsar la desindustrialización de las grandes ciudades del Norte gracias a esa red de transporte subsidiada, y consolidar una orientación antisindical en la legislación laboral federal después de los años cuarenta. Todo ello dejó a las ciudades centrales en una situación precaria en vísperas de la década de 1960⁶⁰. La ciudad emergente, posmoderna, era un equilibrio incómodo entre distritos centrales de negocios fortificados—dependientes de las autopistas y de los consumidores suburbanos—y barrios segregados de pobreza concentrada: lugares intrínsecamente vulnerables al delito y difíciles de someter a policiamiento tanto por métodos tradicionales (patrullaje a pie) como modernos (patrullaje motorizado con despacho central)⁶¹.

Hinton adopta una postura profundamente—y con razón—escéptica frente a las estadísticas del delito de este período. Convencidos de que el delito estaba aumentando rápidamente, en especial en las grandes ciudades, los líderes nacionales hicieron de la mejora en la recolección de denuncias criminales una prioridad central para “modernizar” a la policía. Como era previsible, ello condujo a aumentos—en ocasiones sustanciales—en las tasas de delito registradas, precisamente el resultado que estaba alimentando el miedo al delito⁶². La *war on crime* contribuyó al delito de maneras aún más insidiosas, como el impacto que las operaciones agresivas con señuelos tuvieron sobre la tasa de homicidios en

⁵⁹ Véase *id.* en 206 (señala cómo el capítulo de Los Ángeles del Black Panther Party proporcionaba atención médica gratuita, alimentos y otros servicios sumamente necesarios en barrios urbanos segregados).

⁶⁰ Véase Thomas J. Sugrue, *The Origins of the Urban Crisis: Race and Inequality in Postwar Detroit* 4 (First Princeton Classics ed., 2014) (presenta las distintas explicaciones del declive de las ciudades del Norte).

⁶¹ Véase Mike Davis, *City of Quartz: Excavating the Future in Los Angeles* 226–36 (2ª ed., 2006) (analiza el “apartheid espacial” actualmente visible en muchas ciudades posmodernas).

⁶² Véase Hinton, *supra* nota 4, en 85 (señala cómo la atención policial desproporcionadamente alta dirigida a barrios segregados en la década de 1960 produjo un aumento en los delitos registrados).

ciudades como Detroit⁶³. Sin embargo, lo que hoy sabemos sobre las raíces ambientales y situacionales del delito sugiere que los delitos graves probablemente sí aumentaron de manera significativa en los barrios segregados de pobreza concentrada durante las décadas de 1960 y 1970, cuando condiciones claramente criminógenas se encontraron con una estrategia de policiamiento incierta y cambiante (e implementada por una fuerza policial que, en ese momento histórico, estaba innegablemente dominada por racistas sin disimulo)⁶⁴.

Si bien el enfoque de Hinton es el adecuado para una historia del poder estatal, todavía carecemos de una historia propiamente dicha de la *war on crime* desde la perspectiva popular. La oleada de historias urbanas sobre el período de posguerra nos ha ofrecido una visión clara del desorden existente incluso antes de que las tasas de delito registradas comenzaran a aumentar⁶⁵. Hinton nos ha brindado, en cambio, una imagen recientemente más precisa de cómo los planificadores radicados en Washington concebían sus objetivos y obstáculos desde el “Pentágono” de la *war on crime*. Lo que necesitamos ahora son nuevas historias de las fuerzas populares urbanas y de su experiencia misma de la criminalización; archivos que, naturalmente, nunca se abren (o nunca se cierran).

Historiografía del encarcelamiento masivo

Nos encontramos en medio de una oleada de estudios históricos sobre la *mass incarceration*. El trabajo de Hinton sobre la *war on crime* aparece varios años después de un número especial, ampliamente discutido, del *Journal of American History* dedicado a la historia de la *mass incarceration*⁶⁶. La historia del levantamiento de la prisión de Attica y de su influencia en la configuración del *carceral state* estadounidense, escrita por Heather Thompson, fue publicada en agosto de 2016⁶⁷. Todos estos trabajos se distinguen de las historias previas de

⁶³ Véase *id.* en 191–202 (detalla cómo el programa de señuelos de las fuerzas de seguridad de Detroit “demostró las consecuencias violentas de los escuadrones señuelo”). Esto vino a la mente recientemente cuando informes sobre Brasil y los Juegos Olímpicos de Río señalaron que las muertes causadas por la policía en Río representaron el 16% de los homicidios en 2014. Nash Jenkins, “Brazilian Police Killed More Than 5,000 Civilians in Rio Between 2005 and 2014, Report Says”, *Time* (4 de agosto de 2015), <http://time.com/3983338/brazil-police-killed-civilians-rio/> [<https://perma.cc/3Q87-8KEA>].

⁶⁴ Véase Jonathan Simon, “Policing After Civil Rights: The Legacy of Police Opposition to the Civil Rights Movement for Contemporary American Policing”, en *The Sage Handbook of Global Policing* 373, 373–87 (Ben Bradford et al. eds., 2016)—analiza la relación histórica entre las relaciones raciales y la aplicación de la ley.

⁶⁵ Véase Thomas J. Sugrue, *The Origins of the Urban Crisis: Race and Inequality in Postwar Detroit*, supra nota 60, en 5–6, 143–52 (analiza el deterioro de las ciudades del Norte, específicamente Detroit, después de la Segunda Guerra Mundial).

⁶⁶ Véanse las fuentes citadas supra nota 2.

⁶⁷ Heather Ann Thompson, *Blood in the Water: The Attica Uprising of 1971 and Its Legacy* (2016). Véase en general Dan Berger, *Captive Nation: Black Prison Organizing in the Civil Rights Era* (2014) (examina la historia del activismo y la organización negra en prisión); Keramet Reiter, *23/7: Pelican Bay and the Rise of Long-Term Solitary Confinement* (2016) (explora la historia de la prisión de Pelican Bay en California).

prisiones particulares o incluso de sistemas penitenciarios estatales porque toman a la *mass incarceration* como objeto en sí mismo e intentan profundizar nuestra comprensión tanto de los mecanismos causales que la desencadenaron y sostuvieron como de las posibilidades perdidas de un presente distinto, cubiertas por el “éxito” de la *mass incarceration*. El estudio de Hinton ejemplifica muchas de las características que resultan cruciales para escribir la historia de programas gubernamentales amplios como la *war on crime*, y que a menudo se pierden entre el atractivo de la historia social, por un lado, y las formas más tradicionales de la historia legislativa, por el otro.

La importancia de las ideas y de determinados intelectuales

En el análisis de Hinton, las ideas y los *academic entrepreneurs* que las impulsaron resultan de enorme importancia. Destaca especialmente el trío formado por James Q. Wilson, Edward Banfield y Daniel Moynihan. Los dos primeros eran politólogos (Banfield fue director de tesis doctoral de Wilson⁶⁸), y ambos estaban interesados principalmente en la raza y en el gobierno de las ciudades de posguerra, en particular a través del policiamiento. Banfield es recordado sobre todo por su retrato sulfuroso pero fascinante de las contradicciones que subyacían a la política social urbana de los años sesenta⁶⁹. Wilson, el discípulo, tendría una influencia mucho mayor en el flujo efectivo de las políticas públicas, al promover primero la idea de que un aumento modesto pero significativo en el uso real y en la duración del encarcelamiento podía reducir de manera sustancial las entonces crecientes tasas de delito registrado, y más tarde la noción de policiamiento de las “*broken windows*”⁷⁰. Más adelante aún, en la década de 1990, Wilson impulsó ideas racializadas sobre las causas de las elevadas tasas de delito registrado de fines de los años ochenta⁷¹ y, a través del trabajo de uno de sus estudiantes, John DiLulio, promovió la construcción más ideológica de toda la *war on crime*: la de los “*super-predators*”, jóvenes criados en hogares encabezados por mujeres, característicos

⁶⁸ Hinton, supra nota 4, en 185.

⁶⁹ Véase en general Edward C. Banfield, *The Unheavenly City* (2ª ed., 1970).

⁷⁰ Véase James Q. Wilson, “‘What Works?’ Revisited: New Findings on Criminal Rehabilitation”, *Public Interest*, otoño de 1980, en 3, 17 (sugiere que castigos más severos pueden producir cambios deseables en el “delincuente grave y crónico”); Kelling y Wilson, supra nota 42 (sostienen que los esfuerzos policiales por mantener el “orden” y aplicar estrictamente la ley pueden, a su vez, reducir las tasas de delitos violentos y otros delitos graves).

⁷¹ Véase James Q. Wilson y Richard J. Herrnstein, *Crime and Human Nature: The Definitive Study of the Causes of Crime* 461–68 (1985) (reconoce las tasas más altas de delito entre afroamericanos y analiza diversas teorías explicativas); James Q. Wilson, “Crime”, en *Beyond the Color Line: New Perspectives on Race and Ethnicity in America* 115, 123 (Abigail Thernstrom y Stephan Thernstrom eds., 2002) (vincula las tasas más altas de delito per cápita en poblaciones negras con el “carácter débil” de “niños pobres, mal educados y sin padre”).

de los barrios segregados de pobreza concentrada⁷². Moynihan, sociólogo que se convertiría en un asesor central de política interna tanto para las administraciones Johnson como Nixon y que luego sería durante muchos años senador por el estado de Nueva York, fue el autor del célebre memorando interno conocido como el *Moynihan Report*, en el que atribuía los altos niveles de delito al daño de largo plazo infligido a la estructura familiar negra por la esclavitud y sus consecuencias posteriores⁷³. Aunque diferían en sus proyectos específicos, Wilson y Moynihan compartían un foco común en la familia negra y en lo que Moynihan denominó el “*tangle of pathology*”, que vinculaba a la población negra residente en barrios segregados de pobreza concentrada con el delito⁷⁴. Hinton sostiene que la conclusión política compartida fue un lazo cada vez más estrecho de policiamiento y prisión alrededor del cuello de los jóvenes negros que vivían en estos barrios atravesados por la patología⁷⁵.

La exploración exhaustiva que realiza Hinton de los fundamentos intelectuales de la *war on crime* pone de relieve muchas otras intervenciones significativas de las ciencias sociales, no todas ellas tan explícitamente orientadas a ampliar la escala del *carceral state* como las de Wilson, Moynihan y DiLulio. En los primeros momentos de lo que luego se convertiría en la *war on poverty*, los trabajos de los sociólogos Lloyd Ohlin y Richard Cloward promovieron la idea de intervenciones directas destinadas a revertir el aislamiento social y económico que canalizaba a los jóvenes de los barrios segregados de pobreza concentrada hacia el delito⁷⁶. Aunque estas propuestas no estaban orientadas a promover estrategias de aplicación de la ley, la teoría subyacente—según la cual las condiciones asociadas a los barrios negros y segregados eran criminógenas—subrayaba el potencial de amenaza en caso de que los enfoques antipobreza fracasaran. Hinton sugiere de manera convincente que había muy poco que impidiera que esta lógica terminara respaldando un enfoque de *policiamiento primero* para controlar el delito asociado

⁷² John J. DiLulio Jr., “The Coming of the Super-Predators”, *The Weekly Standard* (27 de noviembre de 1995), <http://www.weeklystandard.com/the-coming-of-the-super-predators/article/8160> [<https://perma.cc/8W3Y-SJSG>] (vincula la emergencia de los “super-predators” con la “pobreza moral”, incluidas familias “sin padre en el hogar”).

⁷³ Véase en general Daniel Patrick Moynihan, *The Negro Family: The Case for National Action* (1965).

⁷⁴ Véase *id.* en 29–30 (sostiene que el “resurgimiento” de la población negra posterior a la esclavitud estaría “condenado a la frustración a menos que se restablezca la viabilidad de la familia negra”); Wilson, *supra* nota 71, en 123 (atribuye el “carácter débil” que estaría en la raíz del delito negro en gran medida a la prevalencia de “madres no casadas” y “padres que no ayudan a criar a sus hijos”).

⁷⁵ Véase Hinton, *supra* nota 4, en 58–62 (analiza la creciente vigilancia y los patrullajes policiales en barrios segregados que produjeron desigualdades raciales).

⁷⁶ Véase Richard A. Cloward y Lloyd E. Ohlin, *Delinquency and Opportunity: A Theory of Delinquent Gangs* 150–52 (3ª reimpresión, 1963) (plantea la hipótesis de que, si a los adolescentes desfavorecidos se les brindaran suficientes “medios legítimos” para alcanzar el éxito y no estuvieran fácilmente disponibles “medios ilegales o criminales”, no se desarrollarían subculturas delictivas entre ellos).

a la pobreza⁷⁷. Uno de los científicos sociales más importantes y menos reconocidos que Hinton examina aquí es el fallecido Marvin Wolfgang, de la Universidad de Pensilvania, cuyas ideas, aunque mucho menos controvertidas que las de Wilson, apuntaban hacia la misma estrategia racial y cuyos estudios estadísticos sobre la distribución de arrestos en una cohorte de jóvenes de Filadelfia nacidos en 1945 (los *baby boomers*) contribuyeron a cristalizar la amenaza supuestamente representada por la juventud negra⁷⁸. El hallazgo más difundido de Wolfgang—que un pequeño porcentaje de los jóvenes concentraba más de la mitad del total de arrestos de la cohorte—ha alimentado desde entonces numerosos proyectos orientados a focalizar el encarcelamiento en grupos de *career criminals*, infractores de alta frecuencia o *super-predators*⁷⁹. La investigación de Wolfgang y la forma en que fue recibida cristalizan muchas de las tesis de Hinton: su financiamiento provenía de la *war on crime*, y su confianza acrítica en los arrestos policiales permitió que el filtro de la selección y distribución policial definiera quiénes serían considerados los jóvenes peligrosos y persistentes de alta frecuencia (varones negros de barrios segregados de pobreza concentrada)⁸⁰.

Hinton destaca algunos momentos en los que las ciencias sociales produjeron *truth telling*—decir la verdad—que podrían haber ofrecido razones para resistir la adopción de la *mass incarceration*. Resultan especialmente relevantes dos expertos en políticas públicas que combinaron derecho y criminología, una interdisciplinariedad poco frecuente en ese momento (y también hoy): James Vorenberg⁸¹, de la Facultad de Derecho de Harvard, y Frank Zimring⁸², entonces en Chicago y más recientemente en la Universidad de California en Berkeley; ambos criticaron los intentos de predicción y prevención anticipatoria por considerarlos errados y propensos a reforzar patrones de desventaja racial. Aunque ambos recibieron financiamiento proveniente de fondos de investigación de la *war on*

⁷⁷ Véase Hinton, *supra* nota 4, en 84 (relata que, pese al aporte de “unos pocos académicos receptivos” en la década de 1960, “la comunidad de justicia penal y de aplicación de la ley moldeó casi exclusivamente” la perspectiva gubernamental sobre el delito).

⁷⁸ Véase Marvin E. Wolfgang et al., *Delinquency in a Birth Cohort* 245 (1972) (concluye que, más que el nivel educativo, los cambios de residencia y escuela o el coeficiente intelectual, la raza y el estatus socioeconómico “estaban más fuertemente relacionados con la clasificación entre infractores y no infractores”).

⁷⁹ Véase *id.* en 248 (concluye que el 18% de la cohorte eran “infractores crónicos”, responsables de más del 50% de los delitos, y que las personas no blancas tenían cinco veces más probabilidades de ser infractores crónicos).

⁸⁰ Véase Hinton, *supra* nota 4, en 224–26 (destaca el desinterés de los responsables federales de política pública frente al uso que hacía Wolfgang del contacto con la policía como indicador de delincuencia, pese a “el hecho de que los afroamericanos eran más propensos a ser detenidos por la policía bajo ‘sospecha’, a ser agredidos verbal o físicamente y a ser arrestados”).

⁸¹ *Id.* en 123 (cita al entonces director de la Crime Commission, Vorenberg, advirtiendo contra la creación de una “profecía autocumplida” al etiquetar a los jóvenes como delincuentes).

⁸² *Id.* en 241 (cita al profesor Zimring advirtiendo sobre la probabilidad de que la década de 1980 presenciara cifras desproporcionadas de jóvenes pertenecientes a minorías en instituciones correccionales juveniles y de adultos).

crime, sus advertencias en materia de política pública fueron en gran medida ignoradas⁸³.

Desde luego, las ideas que terminaron imponiéndose resultaron altamente productivas precisamente porque promovían formas de acción gubernamental contra la amenaza del delito—tal como esta iba siendo definida políticamente—sin generar una estrategia pública directa sobre el aislamiento económico y social de estas comunidades, como la *Kerner Commission* había reclamado en su estrategia de “enriquecimiento”⁸⁴. Sin embargo, sería un error interpretar estas intervenciones intelectuales como si cumplieran únicamente una función ideológica, destinada a aportar una pátina de respetabilidad científico-social a una agenda de control forjada en otros terrenos y por otros estrategias (aunque algunos casos, como el concepto de “*super-predator*” surgido del pensamiento de Wilson a través de DiIulio, encajan claramente en un rol ideológico). Estas intervenciones intelectuales fueron políticamente eficaces porque ofrecieron estrategias anticrimen que proporcionaban objetivos concretos alrededor de los cuales canalizar inversiones federales capaces de moldear las estrategias locales de policiamiento y encarcelamiento. En ese sentido, los científicos sociales involucrados en la *war on crime* constituyen ejemplos de lo que Michel Foucault denominó “intelectuales específicos”, en contraste con el “intelectual universal”, cuyas ideas generales buscan reformular principios fundamentales⁸⁵. Los intelectuales específicos—Robert Oppenheimer fue uno de los ejemplos memorables de Foucault⁸⁶—utilizan su conocimiento teórico para forjar proyectos prácticos en torno a los cuales pueden concentrarse las capacidades gubernamentales, como ocurrió con el Proyecto Manhattan⁸⁷. Aunque se apoyaban en una base empírica sorprendentemente débil, las ideas que triunfaron en la *war on crime* lograron crear vínculos prácticos entre la amenaza del delito y modos concretos de reconfigurar y expandir capacidades gubernamentales ya existentes

⁸³ Véase *id.* en 123 (reprende a los responsables de la *war on crime*, incluido el propio Vorenberg, por estar “en gran medida cegados” frente a alternativas de política pública “fuera del ámbito punitivo”).

⁸⁴ Véase *id.* en 126 (analiza la evaluación realizada por la Comisión Kerner sobre las opciones de política disponibles y señala su preferencia por cambios estructurales).

⁸⁵ Michel Foucault, “Truth and Power”, entrevista con Alessandro Fontana y Pasquale Pasquino, en *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings 1972–1977*, en 109, 128–29 (Colin Gordon ed., 1980) (“El intelectual ‘universal’ deriva del jurista o del notable y encuentra su manifestación más plena en el escritor, portador de valores y significaciones en los que todos pueden reconocerse. El intelectual ‘específico’ deriva de una figura muy distinta, no el jurista o notable, sino el sabio o experto.”).

⁸⁶ Véase Silvan S. Schweber, *Einstein and Oppenheimer: The Meaning of Genius* 198 (2008) (analiza la clasificación inicial de Oppenheimer por parte de Foucault como “intelectual específico” por su trabajo como “científico-estadista” en las dos primeras bombas atómicas, antes de que Oppenheimer retornara a la figura de “intelectual universal”, concentrado en “la naturaleza del conocimiento científico y en la relación entre ciencia y sociedad”, tras la revocación de su autorización de seguridad).

⁸⁷ Foucault, *supra* nota 85, en 127–28 (analiza la capacidad del intelectual específico para intervenir en el discurso en virtud de un conocimiento específico y pertinente).

(policiamiento y encarcelamiento)⁸⁸. Considerada como fenómeno jurídico—la infracción de la ley—, la *war on crime* es una metáfora imposible de realizar; reconstruida como fenómeno sociológico—la juventud negra en barrios segregados de pobreza concentrada—, la *war on crime* resultó tristemente viable.

Tecnologías del poder carcelario

Otra fortaleza de la estrategia historiográfica de Hinton es su descripción de la manera en que las políticas administrativas y las reformas legales crearon capacidades gubernamentales nuevas y sin precedentes para vigilar y encarcelar a los ciudadanos. Dos de las más importantes fueron el policiamiento de *stop-and-frisk* y las sentencias mínimas obligatorias⁸⁹. El primero fue una modificación del modelo de patrullaje motorizado que se promovía como alternativa burocrática moderna al antiguo patrullaje a pie cuando comenzó la *war on crime*. Ahora, en lugar de responder a llamadas de asistencia canalizadas por el despacho central, los policías—en automóviles o a pie—utilizaban su propia autoridad para abordar a personas a las que sospechaban de estar involucradas en delitos, generalmente sobre bases marcadamente raciales⁹⁰. Junto con métodos aún más agresivos, como el uso de agentes encubiertos como señuelos, estas nuevas prácticas desacoplaron las condenas (y, por tanto, los potenciales encarcelamientos) de las denuncias de los residentes comunes y produjeron un flujo de posibles prisioneros mucho mayor del que podía generarse mediante la resolución de los delitos graves que la población efectivamente reporta a la policía. La Corte Suprema eliminó cualquier posible obstáculo jurídico a esta dinámica mediante decisiones que avalaron una discrecionalidad prácticamente completa de la policía para utilizar cualquier tipo de infracción penal como fundamento de sus detenciones, suprimiendo así todo eventual control judicial sobre el uso agresivo de este poder⁹¹.

⁸⁸ Véase Elizabeth Hinton, “Why We Should Reconsider the War on Crime”, *Time* (20 de marzo de 2015), <http://time.com/3746059/war-on-crime-history/> [<https://perma.cc/ZE3Y-35HX>] (detalla la expansión de la acción federal en las políticas locales de policiamiento y encarcelamiento a través de programas de agencias como la Law Enforcement Assistance Administration).

⁸⁹ Hinton, *supra* nota 4, en 82, 138.

⁹⁰ Véase *id.* en 128–29 (relata las conclusiones de la Comisión Kerner según las cuales las técnicas utilizadas por las patrullas policiales, incluido el stop-and-frisk, podían aplicarse de manera indiscriminada, dando lugar a acoso racial).

⁹¹ Véase *Illinois v. Wardlow*, 528 U.S. 119, 124–26 (2000) (sostiene que la huida no provocada en una zona de intenso tráfico de narcóticos puede justificar la detención policial); *Terry v. Ohio*, 392 U.S. 1, 22–24 (1968) (explica que un agente policial puede detener a una persona con base en una sospecha razonable de que ha cometido o está por cometer un delito, aun cuando todavía no exista causa probable para arrestarla). Incluso infracciones no penales, como las de tránsito, han sido consideradas suficientes para justificar registros en busca de drogas; véase, por ejemplo, *Ohio v. Robinette*, 519 U.S. 33, 38–39 (1996) (autoriza el registro del automóvil de una persona en busca de contrabando tras una infracción por exceso de velocidad sin necesidad de informarle que es libre de retirarse), y *California v. Acevedo*, 500 U.S. 565, 579 (1991) (elimina el requisito previo de orden judicial para registrar contenedores cerrados dentro de automóviles).

Las sentencias mínimas obligatorias—una idea desarrollada en los primeros proyectos legislativos de Nixon en materia penal⁹², ampliada durante los años de Reagan y promovida intensamente hacia los estados⁹³—distorsionaron hacia arriba toda la estructura de la determinación de la pena. En muchos casos fueron incorporadas a complejos sistemas matriciales que fijaban un rango de condena en función del nivel del delito y del puntaje correspondiente a los antecedentes penales. Estos sistemas fueron diseñados originalmente para asegurar equidad horizontal entre individuos, pero ahora pasaban a integrar castigos extremos sin margen alguno de discrecionalidad judicial para atender diferencias individuales significativas. Como señala Hinton, cierto principio antidiscriminatorio de carácter *color-blind* se había convertido en parte central del canon nacional en la década de 1980, y las sentencias obligatorias podían presentarse como un mecanismo para proteger a las personas frente a tratamientos judiciales dispares por razones raciales (aunque nada hacían para controlar la selección realizada por las fiscalías)⁹⁴.

Resistencia

La historia que narra Hinton, aunque anclada en las estrategias del gobierno federal, no ignora el papel de la resistencia. Ya hemos señalado su énfasis en los levantamientos urbanos como elemento que—incluso más que cualquier aumento percibido en los delitos violentos individuales—contribuyó a definir la *war on crime*⁹⁵. La mayoría de los disturbios comenzaron como acciones colectivas de protesta frente a las indignidades impuestas por el policiamiento de la década de 1960, generalmente desencadenadas por un intento—en sí mismo no extraordinario—de ejercer las facultades policiales de arresto⁹⁶. El resultado fue un reforzamiento adicional de los elementos más ofensivos de ese modelo de policiamiento. Activistas políticos dentro de la comunidad negra, como los *Black Panthers*, intentaron encauzar la resistencia a la violencia policial hacia prácticas legales sostenibles, pero fueron respondidos con criminalización y, en ocasiones, con asesinatos⁹⁷. También propusieron alternativas de seguridad para los barrios segregados de pobreza concentrada que no se apoyaban en un policiamiento reforzado, sino en la organización comunitaria⁹⁸. Estas historias de resistencia,

⁹² Hinton, supra nota 4, en 138.

⁹³ *Id.* en 272.

⁹⁴ *Id.* at 271.

⁹⁵ Véase supra texto que acompaña a las notas 27–38.

⁹⁶ Hinton, supra nota 4, en 55–56.

⁹⁷ Véase *id.* en 149, 205–07 (describe los métodos utilizados por las fuerzas de seguridad para interrumpir y desarticular las actividades del Black Panther Party y de otros grupos activistas similares).

⁹⁸ Véase *id.* en 9 (describe el llamado de los Black Panthers a la “autodefensa armada”, así como la diferencia entre la manera en que los activistas negros y las autoridades federales, estatales y locales respondían al delito).

durante mucho tiempo sepultadas por el “éxito” del proyecto de *mass incarceration*, son fundamentales para recuperar a la hora de pensar qué debería sucederle. El llamado de los *Black Panthers* a crear patrullas populares para proteger los barrios negros tanto del delito como de la propia policía puede adquirir una nueva relevancia si consideramos la paradoja de que, pese a niveles extraordinarios de gasto público en policía, la mayoría de los homicidios permanezcan sin esclarecer en los barrios segregados de pobreza concentrada.

Poner fin a la *mass incarceration*

El relato de Hinton es a la vez aleccionador e inspirador para quienes deseamos que el actual interés en la reforma de la justicia penal adquiera el impulso suficiente como para deshacer las profundas transformaciones que la era de la *war on crime* produjo en el *carceral state* estadounidense. Su reconstrucción exhaustiva de la hoy casi olvidada primera mitad de la *war on crime* (a la que la era Clinton añadiría otra capa, incluyendo 100.000 policías urbanos adicionales)⁹⁹ plantea interrogantes serios acerca de si muchos de los enfoques de reforma más populares pueden realmente romper con el pasado. Sin embargo, al capturar con matices el clima criminológico de mediados de la década de 1960, Hinton nos recuerda que reducciones significativas en el uso del encarcelamiento y reformas profundas del policiamiento parecían no solo posibles sino urgentes en vísperas de la *war on crime*, pese al aumento de las tasas delictivas.

Aplicación de la ley basada en evidencia

Uno de los temas más resonantes en el debate contemporáneo sobre la reforma de la justicia penal es la reorientación del policiamiento y del encarcelamiento a partir de estrategias empíricamente evaluadas¹⁰⁰. En parte, el énfasis en la reincidencia y en cómo reducirla funciona como contrapeso al extremismo de la década de 1990, cuando leyes como la *Three-Strikes* de California otorgaron a los fiscales una discrecionalidad en gran medida incontrolada para decidir cuándo aplicar penas de prisión perpetua¹⁰¹. Sin embargo, establecer evidencia empírica sobre programas eficaces de policiamiento y rehabilitación también fue un objetivo central del

⁹⁹ Véase David Yassky, “Unlocking the Truth About the Clinton Crime Bill”, *New York Times* (9 de abril de 2016), <https://www.nytimes.com/2016/04/10/opinion/campaign-stops/unlocking-the-truth-about-the-clinton-crime-bill.html> [<https://perma.cc/3TTV-SY4N>] (expone los detalles específicos de la *Crime Bill* de 1994 firmada por el presidente Clinton).

¹⁰⁰ Véase, por ejemplo, Kamala D. Harris, *Smart on Crime: A Career Prosecutor’s Plan to Make Us Safer* 179–81 (2009) (detalla el uso de recopilación de datos y otros métodos empíricos para desalentar y reducir el narcotráfico al aire libre en High Point, Carolina del Norte).

¹⁰¹ Franklin E. Zimring et al., *Punishment and Democracy: Three Strikes and You’re Out in California* 26–27 (2001) (describe la capacidad de los fiscales para utilizar el sistema de “strikes” con el fin de asegurar condenas más severas).

financiamiento federal durante la primera mitad de la *war on crime*¹⁰². Esta oleada de investigación tendió a reproducir los patrones establecidos por la discrecionalidad policial y fiscal en la forma de estadísticas de arrestos y condenas, y a debilitar las expectativas depositadas en alternativas como la rehabilitación¹⁰³.

Un componente central de estas estrategias basadas en evidencia es su énfasis en la evaluación estadística del riesgo. Frente al hacinamiento crónico en muchos de los sistemas penitenciarios del país (incluido el federal) y en las cárceles locales, la evaluación actuarial del riesgo está siendo reexaminada con entusiasmo por reformistas como una vía para reducir las poblaciones encarceladas, al tiempo que se racionaliza un sistema que, desde la etapa previa al juicio hasta la aplicación de agravantes que extienden considerablemente las penas de prisión, guarda escasa relación racional con el riesgo¹⁰⁴. El resurgimiento de lo que Malcolm Feeley y yo denominamos “la *new penology*” es otro indicio de cuán profundamente se ha visto sacudida la legitimidad del *carceral state* estadounidense¹⁰⁵. Sin embargo, como nos recuerda la historia reconstruida por Hinton, esta reorientación de la aplicación de la ley y de la custodia hacia categorías de personas “de alto riesgo”, supuestamente identificables de manera confiable mediante información burocrática disponible, no es sino la reiteración de un tema que atraviesa todo el período de la *war on crime*: derrotar el delito mediante la incapacitación de sus participantes más activos. Una y otra vez, y pese a apoyarse en teorías y métodos algo distintos, esta búsqueda de los peligrosos ha redescubierto siempre la prioridad de mantener la vigilancia y el control sobre la juventud negra, especialmente los varones que viven en barrios segregados de pobreza concentrada. Hay razones de sobra para temer que un renovado actuarialismo vuelva a “redescubrir” las mismas prioridades. Después de todo, como sostiene Hinton a lo largo de su obra, la intensificación del policiamiento de estas clases sospechosas en estos barrios ha producido, en los registros penales, una base de conocimiento que sostiene un perfil racial duradero, y en verdad difícilmente evitable¹⁰⁶.

Guerra contra la violencia

¹⁰² Véase Hinton, *supra* nota 4, en 79–86 (reconstruye el papel de la Crime Commission de Johnson en el desarrollo de investigaciones destinadas a producir políticas legislativas eficaces en los primeros años de la *war on crime*).

¹⁰³ Véase *id.* en 85–86 (explica que las estadísticas en las que se basó la Crime Commission para desarrollar políticas de policiamiento y encarcelamiento estaban fuertemente sesgadas en favor de confirmar las opiniones preexistentes sobre tales políticas).

¹⁰⁴ Feeley y Simon, *supra* nota 56, en 460–61.

¹⁰⁵ Véase *id.* en 456 (señala que la *new penology surge* como respuesta al aumento de las demandas de “racionalidad y rendición de cuentas”).

¹⁰⁶ Véase Hinton, *supra* nota 4, en 23–25 (describe un sistema que utilizaba listas de minorías que la policía empleaba para perfilar y luego justificar arrestos y sobrepoliciamiento de comunidades).

Otra forma en que los reformistas buscan salvar al *carceral state* de su actual crisis de legitimidad, racionalizándolo, es reorientar la *war on crime* hacia la violencia mediante el abandono de la *war on drugs*, considerada una desviación¹⁰⁷. En realidad, el sistema ha venido restando énfasis a la *war on drugs* desde fines de la década de 1990 (aunque, como cuestión jurídica, esta sigue plenamente vigente y disponible como herramienta coercitiva)¹⁰⁸, y nuestro prolongado experimento de incentivar el policiamiento orientado a incautaciones de drogas fue casi con certeza una distracción respecto de la resolución de delitos graves y violentos (por no mencionar la alienación de la mayoría de los miembros de la comunidad cuya cooperación sería necesaria para esclarecer esos delitos). Sin embargo, como muestra con destreza el relato de Hinton, la *war on drugs* estuvo siempre imbricada con la misma construcción racializada del problema del delito grave que venía consolidándose en autoridad política y científica desde la administración Kennedy¹⁰⁹. La *war on drugs* fue constantemente racionalizada como un modo de movilizar fondos federales y autoridad jurídica para perseguir a personas locales que se creía implicadas en delitos graves y violentos¹¹⁰. Como aún hoy sostienen los defensores del policiamiento de las “*broken windows*”, el policiamiento agresivo de las drogas y de otros delitos “menores” puede ofrecer una palanca sobre el delito grave mediante diversos mecanismos teóricos de disuasión e incapacitación¹¹¹. Además, una reorientación hacia el delito violento casi con seguridad mantendría la concentración racializada del policiamiento y la composición racial de la población encarcelada, al tiempo que naturalizaría una estructura de penas punitivas que tiene escaso sentido desde el punto de vista de los objetivos penológicos.

Supervisión

El descrédito que hoy pesa sobre la encarcelación—especialmente la prisión—es tal que una vía tentadora de reforma consiste en sustituirla por formas de

¹⁰⁷ Jonathan Simon, “Law’s Violence, the Strong State, and the Crisis of Mass Imprisonment (for Stuart Hall)”, 49 *Wake Forest Law Review* 649, 673–75 (2014).

¹⁰⁸ Véase *id.* en 660–62 (señala que la proporción de afroamericanos encarcelados por delitos de drogas disminuyó del 38,5% en 1991 al 36,8% en 2001 y que, para 2006, la *war on drugs* estaba “bajo un ataque político sustancial, con iniciativas exitosas en varios estados a favor del tratamiento como alternativa a la cárcel o prisión para delitos de drogas”).

¹⁰⁹ Véase Hinton, *supra* nota 4, en 12, 21–22 (comenta el “ataque total” de la administración Kennedy contra la delincuencia” como el inicio de “una serie de intervenciones gubernamentales directas” en comunidades negras, lo que dio lugar a la “generación del encarcelamiento masivo” de niños nacidos después de la era de los derechos civiles).

¹¹⁰ Véase *id.* en 215–16 (señala que la principal racionalización para arrestar a afroamericanos por delitos menores era prevenir delitos violentos o más graves que se consideraban inevitables en el futuro).

¹¹¹ Kelling y Wilson, *supra* nota 42 (analizan el vínculo entre el desorden no controlado, la confianza en la policía y la delincuencia grave).

supervisión carcelaria sobre personas condenadas o susceptibles de condena como alternativa al encarcelamiento. Históricamente, la libertad condicional como alternativa o continuación de la detención en cárcel local, o como sustituto de la prisión (cuando sigue a la prisión suele denominarse *parole*, aunque la terminología varía según el estado), ha implicado la sujeción a condiciones especiales, una supervisión más o menos activa por parte de un agente correccional y la posibilidad de sanciones más severas—incluida la prisión—mediante procedimientos administrativos sumarios¹¹². A menudo se la ha asociado con intentos de ayudar a las personas supervisadas a construir una vida sostenible libre de delito en la comunidad, pero con recursos profundamente inadecuados para cumplir creíblemente esa promesa¹¹³. Desde el punto de vista político, pasar del encarcelamiento a la supervisión evita cruzar la línea roja potencial de declarar que estas personas altamente criminalizadas ya no constituyen una amenaza presunta para la sociedad, y ahí radica su verdadera insuficiencia como solución a la crisis actual. Como muestra Hinton, la supervisión carcelaria—ya sea ejercida por la policía o por los servicios de libertad condicional (o por el conjunto de lo que Victor Rios denomina el “*youth control complex*”)¹¹⁴—ha sido el objetivo general que atraviesa la *war on crime* del gobierno federal¹¹⁵. Estos métodos se remontan a la Era Progresista, cuando se concebían como una extensión necesaria del control social sobre inmigrantes y ciudadanos pertenecientes a minorías cuya capacidad de autogobierno era puesta en duda por el racismo científico que formaba parte del marco intelectual dominante del poder estatal¹¹⁶. La *war on crime* incorporó al gobierno federal, junto con su financiamiento y su pericia técnica, en la expansión de este sector. El énfasis en el encarcelamiento fue una parte distintiva de esta estrategia más amplia. Un giro hacia una mayor dependencia de la supervisión puede ahorrar recursos y evitar parte de la inhumanidad derivada del hacinamiento carcelario, pero deja a comunidades enteras expuestas cotidianamente a tratos degradantes por parte del *carceral state*. Casi cualquiera que viva en un barrio segregado de pobreza concentrada puede verse expuesto a que registren su

¹¹² Véase, por ejemplo, Mich. Comp. Laws Ann. § 771.4 (West 2016) (prevé la concesión o revocación discrecional de la probation); N.Y. Crim. Proc. Law § 410.91 (McKinney 2017) (establece que la persona en libertad condicional “será colocada bajo la supervisión inmediata del department of corrections and community supervision y deberá cumplir con las condiciones de la libertad condicional”); Tex. Code Crim. Proc. Ann. art. 42.12 (West 2015) (prevé la supervisión comunitaria en determinados procedimientos).

¹¹³ Véase, por ejemplo, Mich. Comp. Laws Ann. § 771.4 (West 2016) (prevé la concesión o revocación discrecional de la probation); N.Y. Crim. Proc. Law § 410.91 (McKinney 2017) (establece que la persona en libertad condicional “será colocada bajo la supervisión inmediata del department of corrections and community supervision y deberá cumplir con las condiciones de la libertad condicional”); Tex. Code Crim. Proc. Ann. art. 42.12 (West 2015) (prevé la supervisión comunitaria en determinados procedimientos).

¹¹⁴ Victor M. Rios, *Punished: Policing the Lives of Black and Latino Boys*, en xiv (2011).

¹¹⁵ Véase Hinton, *supra* nota 4, en 3, 17, 34 (explica que el objetivo principal de estas iniciativas reforzadas de control del delito era la supervisión y el control de las comunidades negras, específicamente de la juventud negra).

¹¹⁶ Anthony M. Platt, *The Child Savers: The Invention of Delinquency* 36–45 (edición ampliada 40º aniversario, Rutgers University Press, 2009) (1969).

vivienda o detengan su automóvil porque está—o está cerca de alguien que está—bajo supervisión correccional. La supervisión carcelaria sigue siendo, además, una de las principales vías de ingreso al encarcelamiento.

Abolición

Si recuperar la historia más completa de la *war on crime* nos obliga a abandonar algunas de las comprensiones más estrechas de la *mass incarceration* y, por tanto, a cuestionar la suficiencia de algunos de los enfoques políticamente más fáciles para reformar el *carceral state* estadounidense, también nos invita a considerar si no sería posible una ruptura mucho más profunda. Como muestra Hinton, el consenso existente dentro del *carceral state* y de sus campos de experticia afines en vísperas de la *war on crime* apuntaba a cambios sustanciales en los modelos dominantes de control carcelario del siglo XX¹¹⁷.

Los jefes policiales orientados a la profesionalización urbana imaginaban un modelo nuevo, más moderno y organizacional de policiamiento, estructurado en torno al automóvil y al despacho por radio. Al retirar a la policía de sus posiciones arraigadas en las comisarías de barrio, el nuevo enfoque promovido en Los Ángeles y Chicago buscaba reducir los tiempos de respuesta y detener a más sospechosos en flagrancia, en lugar de esperar a que las víctimas descubrieran los delitos, a menudo horas después de ocurridos¹¹⁸. Este modelo también fue utilizado para desmantelar un orden más antiguo basado en estaciones policiales locales y patrullajes a pie, que durante mucho tiempo había estado asociado tanto con la corrupción como con la arbitrariedad racial¹¹⁹. Asimismo, se lo promovió como capaz de disuadir el delito mediante la reducción de los tiempos de respuesta y el aumento de la probabilidad de que la policía observara un delito en curso¹²⁰. Para la década de 1980 sería presentado como el viejo orden fracasado frente al cual se

¹¹⁷ Véase Hinton, *supra* nota 4, en 7–25 (reconstruye el cambio de perspectivas previo a la *war on crime* que generó una mentalidad centrada principalmente en el delito en las comunidades negras).

¹¹⁸ Véase *id.* en 182 (señala el cambio significativo respecto de las ideas predominantes del período inmediatamente posterior a la Segunda Guerra Mundial, en el que el uso de patrullas en automóvil era más común porque permitía mayor movilidad y respuestas más rápidas ante emergencias que el patrullaje a pie).

¹¹⁹ Véase *id.* en 187–88 (explica cómo la movilidad y la profesionalización de la fuerza policial fueron una respuesta a los altos niveles de corrupción y rotación asociados al policiamiento comunitario del siglo XIX).

¹²⁰ Véase *id.* en 182 (afirma que la justificación del giro hacia el uso de vehículos motorizados fue la reducción de los tiempos de respuesta ante emergencias y delitos en curso).

proponía, como alternativa, un modelo neotradicionalista de policiamiento comunitario orientado a la resolución de problemas¹²¹.

En retrospectiva, esta visión reformista parece haber sobrestimado el grado en que aquel modelo fue alguna vez plenamente implementado o puesto realmente a prueba, y haber subestimado hasta qué punto fue desplazado por una *war on crime* que promovió formas más agresivas de policiamiento barrial, capaces de presentarse bajo la apariencia de policiamiento comunitario. De cara al futuro, podríamos hacer cosas peores que reinventar los esfuerzos de mediados del siglo XX por convertir a la policía en una institución verdaderamente moderna y burocrática. Como organización, el policiamiento nunca ha sido plenamente burocratizado en el sentido weberiano de estar sometido a reglas claras y a mecanismos efectivos de rendición de cuentas, como lo ejemplifican los tiroteos policiales en circunstancias cuestionables¹²² y los persistentes escándalos en torno a mensajes de texto homofóbicos y racistas en San Francisco¹²³. Devolver a la policía a un rol más receptivo y utilizar tecnologías que permitan desarticular las presunciones racializadas que moldean la aplicación de la ley—mediante formas de aleatorización—podría ofrecer al menos un enfoque transitorio valioso para debilitar el predominio del perfilamiento racial en el policiamiento contemporáneo.

Conclusión

Con frecuencia, los observadores confunden las políticas del gobierno federal con la historia del gobierno en nuestro país. Esto es especialmente cierto en materia de derecho penal y castigo, ámbitos en los que el gobierno federal resulta

¹²¹ Véase *id.* en 182, 186–87 (describe el fracaso de las patrullas motorizadas como resultado de la desconexión generada entre la policía y sus comunidades, y explica la lógica del aumento de patrullajes a pie en zonas problemáticas como un intento de combatir el delito mediante la supervisión intensiva de áreas identificadas como conflictivas).

¹²² Véase Christine Hauser, “Man, 73, Shot Dead by Officer Had a Crucifix, Not a Gun, Police Say”, *New York Times* (15 de diciembre de 2016), <https://www.nytimes.com/2016/12/15/us/man-73-shot-dead-by-officer-had-a-crucifix-not-a-gun-police-say.html> [<https://perma.cc/35ZK-ELR6>] (informa que un hombre anciano con demencia fue abatido por la policía y que sostenía un crucifijo en lugar de un arma); Ashley Southall, “District Attorney Asks for Grand Jury in Police Killing of Deborah Danner”, *New York Times* (5 de diciembre de 2016), <https://www.nytimes.com/2016/12/05/nyregion/district-attorney-asks-for-grand-jury-in-police-killing-of-deborah-danner.html> [<https://perma.cc/8A2R-6LVF>] (explica por qué un fiscal solicitó la convocatoria de un gran jurado especial en un caso en el que un agente incumplió el protocolo al disparar contra una mujer negra de sesenta y seis años que actuaba de manera errática); Liam Stack, “Video Released in Terence Crutcher’s Killing by Tulsa Police”, *New York Times* (19 de septiembre de 2016), https://www.nytimes.com/2016/09/20/us/video-released-in-terence-crutchers-killing-by-tulsa-police.html?_r=0 [<https://perma.cc/LM44-W4X2>] (analiza el disparo contra un hombre negro desarmado en Tulsa mientras presuntamente se alejaba de los agentes con las manos en alto). Véase en general Max Weber, *Economy and Society* (Guenther Roth y Claus Wittich eds., 1968).

¹²³ Scott Glover y Dan Simon, “‘Wild Animals’: Racist Texts Sent by San Francisco Police Officer, Documents Show”, *CNN* (26 de abril de 2016), <http://www.cnn.com/2016/04/26/us/racist-texts-san-francisco-police-officer/> [<https://perma.cc/95M5-9BZX>] (detalla mensajes de texto enviados y recibidos por un agente policial que denigraban a personas negras, hispanas, indígenas, a policías homosexuales y a residentes de un distrito mayoritariamente minoritario y de bajos ingresos).

particularmente limitado. La gran mayoría de las personas encarceladas se encuentran bajo custodia estatal, y las leyes y políticas que las condujeron a prisión son producto de legislaturas estatales, fiscales de condado y policías locales. En efecto, se requiere una campaña concertada y desplegada en múltiples frentes para que el gobierno federal logre influir—y más aún transformar—algo tan intrínsecamente estatal y local como el *carceral state* estadounidense. *From the War on Poverty to the War on Crime: The Making of Mass Incarceration*, de Elizabeth Hinton, ofrece un relato mucho más detallado y una interpretación sólida de esa campaña extraordinaria liderada por una sucesión de administraciones presidenciales de ambos partidos y, de manera crucial, impulsada por los propios presidentes y sus fiscales generales. Este proyecto de revertir el supuesto aumento del delito, especialmente en las ciudades estadounidenses, parecía improbable desde el inicio, dado que los delitos que concentraban la atención política—robos, hurtos y homicidios—son de los más localizados en su naturaleza y, como se ha señalado, están completamente bajo la autoridad de instancias locales para ser reconocidos (o no) y enfrentados. Aunque el proyecto nunca logró, según sus propios criterios, reducir las tasas delictivas—que no comenzaron a descender de manera significativa hasta mediados de la década de 1990 y luego parecieron no guardar relación con las innovaciones de la *war on crime*—sí consiguió transformar al *carceral state* estadounidense en el coloso punitivo en que se había convertido hacia el cambio de siglo y que, en gran medida, sigue siendo.

Que haya funcionado constituye un triunfo del *soft power* al servicio del *hard power*: el poder de los incentivos, de las ideas y de las identidades para impulsar una vasta inversión de recursos estatales y locales en prisiones y en la infraestructura judicial necesaria para mantenerlas llenas. El primer paso en esa dirección, dado tempranamente durante la administración Johnson, consistió en convertir a los agentes policiales en los principales “reclutadores” de participantes en el esfuerzo del gobierno federal por pacificar las grandes ciudades antes de que estallaran múltiples levantamientos o incluso una insurgencia sostenida¹²⁴. Con fondos federales destinados a financiar la contratación de más policías y a proveerles equipamiento adicional para reprimir disturbios y arrestar sospechosos, la escala del policiamiento urbano se expandió enormemente en la década que va de mediados de los años sesenta a mediados de los setenta. Esto ocurrió pese a las serias preocupaciones existentes dentro del propio gobierno federal acerca de la incompetencia y el racismo de las fuerzas policiales locales, y sin un compromiso sustantivo de reformarlas. Bajo Nixon, esta ola de criminalización se vio reforzada, y el objetivo de convertir esos arrestos en procesamientos y condenas exitosas, así como de imponer penas de prisión más prolongadas, quedó firmemente

¹²⁴ Véase supra nota 33 y texto que la acompaña.

establecido como “buena práctica”¹²⁵. Para el momento en que Ford asumió tras la renuncia de Nixon—cuando la conducta de este último ya era objeto de acusaciones penales y la posibilidad de un juicio político se volvía creciente—la *mass incarceration* como proyecto estaba plenamente activada y lista para operar, sólidamente adoptada por ambos partidos, con algunas cuestiones específicas, como la pena de muerte, sujetas todavía a debate partidario.

Para el momento en que los presidentes Reagan y George H. W. Bush reactivaron la marca de la *war on drugs* y la vincularon con los nuevos “demonios populares” del declive urbano (los traficantes y consumidores de crack-cocaína), las poblaciones penitenciarias estatales ya estaban creciendo rápidamente, y el foco central en la juventud racializada de barrios segregados de pobreza concentrada se hallaba firmemente consolidado¹²⁶. La retórica de Reagan y Bush facilitó que los observadores contemporáneos atribuyeran el cada vez más visible problema del crecimiento de la población carcelaria a la política de derecha y a su obsesión con los peligros y las supuestas impurezas morales asociadas a las drogas.

La minuciosa reconstrucción que realiza Hinton de la primera fase de la *war on crime* llega en un momento ideal para contribuir a fundamentar el debate sobre la futura reforma de la justicia penal. Muchas de las reformas más “prometedoras” y políticamente populares implican revertir la *war on drugs* que Reagan y Bush consolidaron como marca política y que el presidente Clinton sostuvo mediante su entusiasta expansión de las fuerzas policiales¹²⁷. Varias de estas propuestas, si se implementaran de manera más completa, nos devolverían hacia las estrategias de la *war on crime* de los años de Ford y Carter. Ello podría eliminar los rasgos más desacreditados e indefendibles de la *mass incarceration*, pero dejaría plenamente operativa la base del proyecto político consistente en gobernar las ciudades estadounidenses a través de la vigilancia y el control carcelario de la potencial criminalidad de la juventud negra (y de otros jóvenes marginados). Si bien el progreso requiere acción en el nivel estatal, Hinton nos recuerda por qué necesitamos un movimiento nacional para poner fin a la *war on crime*.

¹²⁵ Véase supra nota 27 y texto que la acompaña.

¹²⁶ Hinton, supra nota 4, en 314–21 (vincula la emergencia del crack con “el impacto acumulativo de veinte años de desinversión, abandono y sobrepolicamiento”, y señala que la *Anti-Drug Abuse Act*, adoptada por la administración Reagan y respaldada por Bush en su campaña presidencial, “designa específicamente a los ‘jóvenes de alto riesgo’ como grupo objetivo prioritario”; además, menciona “la explosión de la población carcelaria durante la década de 1990”).

¹²⁷ Véase supra nota 99 y texto que la acompaña.