

página del manuscrito de *Sangre de amor correspondido* se encuentra una página faltante en el manuscrito de *Pubis angelical*, o algún otro documento referido a esa novela (podría ser tanto un documento de investigación utilizado por Puig como una traducción o una reseña periodística sobre *Pubis*), es posible traer a la pantalla el reverso deseado sin por eso alterar el conjunto de manuscritos que componen la primera novela.

Hasta mediados de 2004 se han fichado unas 8.060 hojas, que corresponden a 9.313 imágenes. La diferencia en las cantidades se debe a que un mismo documento puede contener dos imágenes (anverso y reverso), mientras que una carpeta puede tener más hojas de papel que imágenes, como sucede con las pruebas de imprenta: dado que éstas presentan la novela en estado de edición, sólo se digitalizan aquellas páginas en las que aparece alguna corrección o marca. Para mantener una correspondencia entre el archivo “real” (los papeles del escritor) y el archivo “virtual” (las imágenes escaneadas) se registra en la ficha la existencia de hojas que no se incorporan en el archivo digital. Se espera que para fines de 2005 el trabajo esté terminado, y su resultado disponible para bibliotecas universitarias o instituciones de investigación, que son los destinatarios previstos del Archivo Digital Puig.

**Graciela Goldchluk** es Dra. en Letras por la Universidad Nacional de La Plata–CONICET (Argentina); profesora de Filología Hispánica. Dirige el grupo de investigación “Archivos de la memoria escritural del Cono Sur”; directora de la Biblioteca Manuel Puig (*El cuenco de plata*). En preparación: El diálogo interrumpido. Marcas del exilio en los manuscritos de Manuel Puig.

**Klaus Bodemer**

## **Fighting Crime: Citizen Security in Latin America and Europe**

El 17 de junio de 2004 la Canning House, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Fundación CIDOB organizaron una conferencia de un día sobre varios aspectos de la seguridad ciudadana en América Latina y Europa. Fue la segunda conferencia realizada sobre esta temática y contó con alrededor de 100 participantes, incluidos los catorce conferencistas que disertaron en cinco mesas: “Seguridad en América Latina y Europa: los desafíos del post-11 de septiembre” (mesa de apertura); “La lucha contra el crimen: ¿Qué pasa en América Latina y Europa?” (mesas I y II); “Crimen organizado, gobernanza y derechos humanos” (mesa III) y, finalmente, “Cooperación global y seguridad en América Latina y Europa” (mesa IV).

Después de las palabras de bienvenida de **John Graves**, *chairman* de Canning House, que subrayó la importancia de esta segunda conferencia sobre temas de seguridad, **Carlo Binetti**, representante del BID en Europa, llamó la atención sobre los costos y efectos sociales y económicos negativos que implica la violencia y la inseguridad crecientes, y sobre la relación estrecha que existe entre la seguridad, la democracia, el Estado de derecho y la gobernabilidad, rechazando así un comportamiento ampliamente difundido, es decir echarle la culpa de la exclusión y la pobreza reinantes en América Latina y el Caribe a “la democracia”.

Como primer disertante de la **mesa I**, **Narcís Serra**, ex-ministro español de Defensa y actual presidente del CIDOB, recordó que la seguridad se caracteriza por

ser un *intermestic issue*, y destacó el hecho de que América Latina ha contribuido, junto con Canadá, a la elaboración del concepto de seguridad ciudadana. Este concepto implica respuestas no militares, la participación de actores no-estatales y el reconocimiento de que el sistema de las Naciones Unidas es el foro privilegiado para resolver los problemas globales de seguridad. El expositor interpretó como una señal positiva el hecho de que las declaraciones de las dos últimas conferencias hemisféricas de los ministros de Defensa, realizadas en Santiago de Chile y México, habían tomado en cuenta tanto la naturaleza compleja y multidimensional de la problemática de seguridad como la necesidad de la cooperación multilateral al respecto. Lo mismo puede decirse con respecto a la parte europea. A partir de la estrategia de seguridad acordada en la Cumbre de Salónica se cuenta, según Serra, con una base sólida para la cooperación triangular. Mientras EE. UU. no parece haber comprendido aún que no puede actuar solo, entre Europa y América Latina hay, en cambio, muchos valores e intereses comunes que facilitan la concertación de políticas. Ambas regiones, sostenidas por un gran apoyo popular, abogan en favor del multilateralismo. Más aún, ambas son precisamente un resultado del multilateralismo.

Narcís Serra advirtió, además, que no es apropiado utilizar un concepto demasiado amplio de seguridad, que incluya, por ejemplo, cuestiones de justicia y medio ambiente. Para garantizar cierta operabilidad, se necesitan ciertos límites. Igualmente importante es vincular el concepto de seguridad con la problemática de la gobernabilidad. Este tema, junto con el de una mayor capacidad institucional, es el que predomina en el discurso post-11 de septiembre en América Latina y no, como en EE. UU., el terrorismo global. Los

Europeos, en tanto, están reforzando al mismo tiempo su actuación global. Según Serra, las actividades actuales de la OEA responden adecuadamente al nuevo panorama de seguridad, pues enfocan la multidimensionalidad de las amenazas, refuerzan los mecanismos de cooperación no militares y apoyan los esfuerzos de las Naciones Unidas en el marco de una arquitectura de seguridad flexible. Finalmente, el disertante subrayó la ambivalencia de la reducción drástica de los presupuestos militares en América Latina. Esta política fortalecería, por un lado, las prerrogativas del poder civil pero, por otro, podría ser riesgosa en un contexto de democracias todavía débiles.

El cuadro de seguridad post-11 de septiembre fue esbozado a partir de un enfoque más bien local por **Antanas Mockus**, ex-alcalde de Bogotá, quien en su presentación ("**Some lessons from Bogotá?**") ofreció un balance de la política de seguridad de la capital colombiana en los últimos siete años. ¿Cuáles son las enseñanzas que deja esta interesante experiencia tanto para la lucha antiterrorista en EE. UU. como para la política de seguridad en otras ciudades del subcontinente? Según Mockus, las reacciones ante el terror se vinculan con factores psicológicos y educativos, con el miedo, con la valoración de la vida humana y la con la importancia que se otorgue a la cultura y la moral como recursos para la acción colectiva. De acuerdo con las experiencias recientes en Bogotá, lo más importante es sensibilizar a los ciudadanos con respecto a sus derechos y obligaciones, armonizar la ley con la cultura cotidiana y la moral, asumir riesgos y responder a ellos, educar para la acción cívica, la resistencia contra el crimen y la corresponsabilidad y, finalmente, promover institucionalmente soluciones pacíficas para resolver los conflictos. Los valores básicos que sustentan todo eso

son, como Mockus ejemplificó a partir de algunos estudios de caso realizado en Bogotá (imagen y comportamiento de los taxistas, el pago de impuestos), la confianza y el autocontrol. Las políticas de seguridad, implementadas en Bogotá durante los años recientes, hacen evidente que hoy en día los ciudadanos de esta capital respetan más la ley y son más optimistas en cuanto al futuro de su ciudad que en años anteriores, que la legitimidad y el anti-clientelismo se han fortalecido, y que las decisiones comunales están basadas en amplios debates y estrictos controles públicos. Según Mockus, al éxito de la política antiterrorista en Bogotá ha contribuido mucho el hecho de que las sanciones legales están enraizadas en un contexto pedagógico y que se ha aplicado un concepto epidemiológico, es decir que las acciones fueron bien focalizadas y objeto de una evaluación científica en todas las fases. Sin embargo, sólo podrán esperarse éxitos duraderos en la lucha contra el terrorismo y la criminalidad si la mayoría de los ciudadanos comparte la convicción de que todos estamos interrelacionados y somos corresponsables, tomando conciencia de que la cultura cotidiana, la moral y el *rule of law* se condicionan mutuamente.

Tres temas ocuparon un lugar privilegiado en el debate siguiente: 1) los impactos del atentado del 11 de marzo de 2004 en Madrid; 2) la cuestión, vinculada con lo anterior, de las redes internacionales de terrorismo bajo las condiciones de una interdependencia asimétrica; y 3) la reducción de los presupuestos militares en la mayoría de los países latinoamericanos que, si bien fue vista con preocupación por Narcís Serra, fue evaluada como positiva por la mayoría de los participantes. En este contexto, Antanas Mockus reclamó por más violencia simbólica en lugar de violencia física por la simple razón de que la última mata.

En la **mesa I**, titulada “**La lucha contra el crimen: ¿Qué pasa en América Latina y Europa?**”, se presentaron tres ponentes que ofrecieron una visión amplia del tema sobre la base de distintos enfoques teóricos y experiencias de campo en ambas regiones.

Partiendo de los datos preocupantes sobre la violencia y la criminalidad en América Latina y del cuadro cambiante de seguridad en las últimas décadas, **Klaus Bodemer**, director del Instituto de Estudios Iberoamericanos de Hamburgo, presentó en forma resumida los nuevos desafíos de seguridad que deben enfrentar América Latina y Europa. Analizó los enfoques y modelos teóricos disponibles y evaluó su aplicabilidad sobre la base de las experiencias recientes en ambas regiones. Estas experiencias, provenientes en primer lugar del ámbito de la actuación policial, muestran con toda claridad que las estrategias de prevención y sus referentes teóricos (teoría disuasoria, teoría de las oportunidades/teoría situacional y teoría de la desorganización social) son las que, tanto en el campo teórico como en la práctica, presentan ventajas evidentes en comparación con las respuestas represivas tradicionales y su concepto básico, la teoría de la disuasión, y que han dado, hasta ahora, los mejores resultados. Este expositor abogó por una política integral de seguridad ciudadana, cuyas bases esenciales deberían ser la igualdad de acceso al sistema judicial para todos los ciudadanos, la consecución de un equilibrio entre las demandas legítimas de protección social y el respeto a las garantías fundamentales de todos los ciudadanos, incluidos los inculcados, la incorporación de la perspectiva de las víctimas en el tratamiento de las cuestiones penales, la educación legal popular, el fortalecimiento de la participación de la sociedad civil en el tema y la vinculación de la seguridad ciudadana con

una estrategia de desarrollo social. Una estrategia de este tipo provocará, seguramente, resistencias provenientes tanto de la policía y el sector judicial como también del ámbito político y tendrá que contrarrestar el hecho de que en la mayoría de los países la sociedad civil no está preparada para enfrentar el tema y suele demandar panaceas universales. Finalmente, Bodemer advirtió acerca del peligro de transferir modelos y esquemas foráneos sin tener un conocimiento cabal de su justificación y presupuestos básicos, sus condiciones de aplicabilidad y las evaluaciones de que han sido objeto en los países que los han adoptado.

Un caso de experiencias prometedoras es el de Guarulhos, en el estado de São Paulo. **Eloí Pietá**, alcalde de esta ciudad, presentó en su ponencia sobre **“The local Power and the Public Safety in Brazil”** un balance de la política de seguridad en la región metropolitana del estado paulista. Según la constitución brasileña, la responsabilidad por la seguridad es compartida entre el Estado Federal y los gobiernos estatales. La seguridad urbana está en manos de la policía militar (que es disuasiva, represiva y preventiva) y la policía civil (de investigación, judicial y represiva). Ambas actúan normalmente en forma separada y hasta ahora no fueron capaces de enfrentar con éxito los desafíos de la seguridad ciudadana. Existen además guardias municipales, cuya tarea de acuerdo con la constitución ha sido hasta hace poco la protección de bienes y propiedades exclusivamente. Como reacción al aumento de la criminalidad hay actualmente en el Senado un proyecto de ley que permite a los guardias, en las ciudades de más de 50.000 habitantes, encargarse de la protección de las personas y portar armas. Como resultado de la presencia de las fuerzas locales de seguridad, que complementan a las estatales y federales, a las

crecientes inversiones en el sector inmobiliario, en el educativo, en los programas sociales a nivel local y en medidas de prevención y formación policial, las tasas de criminalidad de la región metropolitana de São Paulo muestran una tendencia descendente. Entre 1999 y 2003 los homicidios y los robos de coches disminuyeron un 25%; sólo el número de robos en general ha crecido el 5%. Estos datos subrayan el rol importante y complementario de los municipios en la lucha contra el crimen. Ellos disponen, como Eloí subrayó, de experiencias ricas, como por ejemplo en cuanto al tema de horas de cierre, en la formación de consejos locales de seguridad, integrados por los tres tipos de policía, y en el Foro de Seguridad Metropolitana constituido por 39 municipalidades de la región metropolitana de São Paulo, incluida la capital. Como muestra el ejemplo de Guarulhos, lo más importante en la lucha contra la inseguridad y el crimen son las acciones encaradas en forma conjunta por policías, ciudadanos, actores de la sociedad civil y escuelas en sentido preventivo y de estímulo a la inclusión social.

Sobre las experiencias de Londres informó **Simon Milton**, director del Westminster Council (**“Taking Urban Crime in Westminster”**). Siendo centro del gobierno y de embajadas, y visitado por millones de turistas, Westminster es un lugar de grandes contrastes sociales que debe responder cotidianamente a altas demandas de seguridad. El control directo sobre la policía está en manos del gobierno, sin embargo, las autoridades locales tienen de hecho un alto grado de responsabilidad. Su respuesta consiste en un partenariado entre las autoridades locales —el Westminster City Council—, la policía, los ciudadanos y el sector privado según el lema **“Take it at the next level: civil watch”**. Como Milton agregó, los factores de éxito de la política de seguridad en los

años recientes han sido, en primer lugar, los encuentros cotidianos del City Council, la complementariedad entre la policía y City Guardian Wardens, reacciones rápidas, confianza mutua, responsabilidad compartida, *ownership*, una cooperación activa del sector privado y los medios de comunicación (CCTV Center) y, finalmente, una evaluación independiente, apoyada por el Home Office. Esta estrategia integral-participativa ha obtenido, según Milton, éxitos destacables: la criminalidad disminuyó en un 33%, en ciertas áreas hasta el 46%, los robos se redujeron en 23%, la violencia contra las personas en 12%. Además se ha registrado una recuperación del espacio público, expresada por la disminución de acciones como el mendigar agresivo, el beber en las calles, dormir y orinar al aire libre y de los crímenes contra el medio ambiente. El objetivo central a largo plazo es reducir la criminalidad al mínimo posible, disminuir toda forma de comportamiento antisocial y aumentar la calidad de vida para todos en el barrio.

En la **mesa II**, moderada por Laurence Whitehead, disertaron Paulo Sérgio Pinheiro, miembro de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA, Ana Pagans, presidente de la Sección Española del Foro Europeo para la Seguridad Urbana y alcalde de Girona y, finalmente, Noemí Sanín, embajadora de Colombia en España.

**Paulo Sérgio Pinheiro** trató en su ponencia (“**The battle against crime: What does not work in Brazil or the paradoxes of a new democracy**”) el tema de seguridad en el contexto más amplio del proceso de democratización en Brasil y esbozó un cuadro poco alentador respecto del Estado de derecho en su país. Según su exposición, continúa prevaleciendo un racismo estructural, la violencia endémica, visible sobre todo en las altas tasas de

homicidios que afectan en primer lugar a los jóvenes y los pobres; se siguen produciendo violaciones graves a los derechos humanos, torturas, ejecuciones sumarias y linchamientos, consagrados además por el mal funcionamiento de las instituciones judiciales y la impunidad ampliamente difundida. Los responsables políticos, según Pinheiro, no perciben como tal la situación de emergencia grave que significan la gran desigualdad y la violencia epidémica. Peor aún, siguen vigentes el inmovilismo legislativo, la ineficiencia del sistema judicial, una corrupción ampliamente aprovechada por el crimen organizado y el bloqueo de cualquier legislación en favor de una mayor seguridad ciudadana por parte de fuertes *lobbies*. Todo eso se refleja en el alto porcentaje de ciudadanos que prefieren un sistema autoritario a uno democrático si éste no es capaz de resolver los problemas económicos. Según el juicio de Pinheiro, es muy probable que el “Estado de no-derecho” permanezca vigente en Brasil también en el futuro.

En sus “**Reflexiones sobre seguridad y política municipal**”, **Anna Pagans** partió del hecho, verificado estadísticamente, de que también en Europa la seguridad ciudadana es una de las principales preocupaciones de los ciudadanos, y subrayó que debemos tener una visión integral y desarrollar políticas transversales que contribuyan a modificar la percepción de inseguridad. La diversidad y heterogeneidad de las ciudades, las diferentes formas de vivir de unos y otros, y los conflictos que resultan de todo ello deben tener respuesta en las políticas de prevención y de inclusión social, así como en la concepción y organización del propio espacio público. La expositora agregó la idea de una “ciudad de inclusión”, donde la participación de los ciudadanos en las políticas locales, el acceso a la vivienda, al empleo,

a la educación y a la justicia sean un derecho. Abogó, además, por políticas de seguridad preventivas, de multiplicación de los servicios y de reducción de los riesgos. Estas políticas requieren la participación de los actores económicos y sociales, y deberían apoyarse en un sistema de justicia que ayude a introducir responsabilidad allí donde se ejerce la violencia destructiva. Presuponen también una fuerte implicación de los diferentes niveles de gobierno, el desarrollo de estrategias de refuerzo para las ciudades, y también servicios públicos cercanos a la ciudadanía que funcionen con transparencia y respeto por los derechos de los usuarios. Finalmente, Anna Pagans subrayó que el sistema de seguridad no se puede construir en base a una distribución de funciones de los cuerpos de policía. Más bien debemos elaborar un modelo coherente de seguridad pública, estableciendo claramente las competencias de cada autoridad y de cada uno de los instrumentos de los cuerpos policiales, garantizando una coordinación efectiva entre ellos y también en los lugares donde deben prestar sus servicios. Este modelo de seguridad debe basarse, según la expositora, en determinados principios básicos: la prevención, la proximidad, la participación y la coordinación.

**Hugo Frühling**, director del Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana en la Universidad de Chile, hizo un balance de los programas de seguridad de la policía de varias ciudades latinoamericanas y subrayó tanto la variedad de los programas de prevención y control, como la multitud de actores y temas. Si bien hasta hace poco, el mantenimiento de la seguridad era una tarea policial en primer término, hoy los gobiernos comunales también disponen de programas de seguridad en muchas ciudades. A eso agregan programas preventivos elaborados por redes académicas (por ejemplo en Minas Gerais).

Actualmente se observa una disminución de los índices de delincuencia de ciudades como Bogotá, Guarulhos o Belo Horizonte, lo que es tan positivo como la transformación de la institución policial en Colombia y El Salvador y, finalmente, la reforma procesal en Chile. Se manifiestan además esfuerzos de profesionalización de la investigación policial y la coordinación de actividades entre los municipios, el gobierno central y la policía. Las experiencias de reforma son, según Frühling, muy prometedoras y muestran que en muchos casos estos éxitos dan cuenta de programas cuya aplicación al conjunto del país es dificultosa. Además, la puesta en marcha de las reformas se enfrenta muchas veces a serios impedimentos institucionales y políticos. Sin embargo, a pesar del hecho de que se registra una notable disminución de todo tipo de crímenes, se carece de una secuencia de acciones bien definida capaz de reducir el delito de manera sustentable. Al final de su charla, Frühling subrayó la necesidad de evaluar las políticas en los diferentes ámbitos tomando en cuenta las carencias institucionales que dificultan la aplicación de programas, reformas y planes de prevención. Sólo sobre la base de una masa crítica de experiencias prácticas y su evaluación sistemática puede llegarse a conclusiones convincentes.

El tema general de la **mesa III** fue **“Crime, Governance and Human Rights”**. **Pino Arlacchi**, ex-subsecretario de las Naciones Unidas, especialista en cuestiones de lavado de dinero y lucha contra la mafia, se refirió en la primera parte de su ponencia a los fracasos y éxitos en el combate contra la mafia italiana. Este ejemplo muestra claramente que sólo prometen éxitos la movilización de la sociedad civil y de los partidos políticos y una estrategia que apunte al cambio mental —y no una que se concentre en los

aspectos militar-policiales—. Hoy ya nadie cree en Italia que la mafia es mejor que las instituciones estatales, más bien se asocia a la mafia con la violencia y la muerte. Una medida complementaria para asegurar una estrategia exitosa es la profesionalización de la policía y el encarcelamiento de los capos de la mafia.

Con respecto al nivel macro, la seguridad internacional, Arlachi cuestionó también la idoneidad de las respuestas militares y de la actual estrategia anti-terrorista del gobierno norteamericano. En el mundo occidental de hoy compiten dos conceptos. Mientras la preferencia por soluciones militares está muy enraizada en la mentalidad de muchos norteamericanos y responde también a su (nueva) sensación de vulnerabilidad, resultado de los ataques terroristas del 11 de septiembre, la manera de pensar en Europa es muy diferente y resultado de su historia reciente. Todas las cuestiones relacionadas con los asuntos militares han tenido durante décadas un perfil muy bajo en Europa. Sin embargo, con la creciente percepción de riesgos surge también aquí el peligro de una militarización. Ése sería, según Arlachi, un camino equivocado, porque destruiría la confianza acumulada durante las últimas décadas y las relaciones amistosas de Europa con los países del Sur y del Este. Por primera vez en la historia existe con Europa un gran poder que no quiere explotar a los otros. Europa podría ser el caso excepcional de una potencia que, a pesar de tener fuerza económica y política, no saca provecho de ella en desmedro de los demás.

¿Dónde se ubica América Latina en este contexto? Sus gobiernos han jugado y siguen jugando un rol importante en el área de la desmilitarización (Tratado de Tlatelolco, etc.). La reducción del armamento y la abolición de armas nucleares constituyen un avance en la dirección

correcta. Por eso, Arlacchi no comparte la crítica de Narcís Serra respecto de la reducción de los presupuestos militares en América Latina; en su opinión, eso representa más bien un éxito. El peligro real tanto en América Latina como en Europa no es el terrorismo, concluyó Arlacchi —puesto que la verdadera amenaza consiste en inflarlo— sino la criminalidad organizada que bloquea el desarrollo. Finalmente, Arlacchi expresó su convicción de que los aspectos educativos y los *cultural issues* van a ser elementos fundamentales para el futuro de las relaciones internacionales (“going into the mind of the people”).

“We are all in the same wagon, in the same train”, con estas palabras introductorias dirigió **Nomí Sanín**, embajadora de Colombia en España, una fuerte crítica hacia Europa respecto a su posición y comportamiento frente a la crisis colombiana. Según su exposición, Europa mide con dos varas diferentes, pues idealiza a los terroristas y no toma suficientemente en cuenta los avances realizados durante el gobierno de Uribe, que ha colocado el derecho en sí —y no el derecho del más fuerte— en el centro de su política. En las palabras del presidente: “Las calles son para todos, no sólo para los terroristas”. Según su valoración, esta política ya ha mostrado avances significativos. Todas las cifras con respecto al tema de la violencia y seguridad indican un mejoramiento, una mayor desmilitarización y progresos en la lucha anti-droga. Lo que Colombia necesita, además de la coordinación regional e internacional de la lucha contra el terrorismo, es el acceso libre a los mercados del Norte y la profundización de la integración regional.

En el debate que siguió a la exposición, Noemí Sanín destacó la necesidad de tener una alternativa en Colombia —justificando así su propia candidatura a la presidencia— y trabajar por una mayor pre-

sencia del Estado en el país y por la supervisión internacional del proceso de paz. En cuanto al futuro rol de las Naciones Unidas en las relaciones internacionales, Arlacchi expresó un cierto escepticismo respecto a la capacidad de las Naciones Unidas de reformarse y defendió la idea de una “ONU del pueblo”.

En la **mesa IV (“Global Cooperation and Security in Latin America and Europe”)** cuatro expositores retomaron la cuestión de la estrecha relación existente entre seguridad y desarrollo, abogando por un concepto integral y la inclusión del rol importante de la cooperación internacional en esta área.

**Joan Prats**, director del Instituto Internacional de Gobernabilidad (IIG) en Barcelona, subrayó la fuerte vinculación entre desarrollo, pobreza, democracia, capital social, desigualdad y fragmentación, y advirtió sobre los peligros que encierra un enfoque de investigación y evaluación reduccionista que se restrinja a los aspectos formales de la democracia. Refiriéndose a un informe reciente del BID, recalcó la importancia de los actores y de la política, según el lema “Politics matters”. Lo que cuenta es el comportamiento cotidiano, las reglas informales que están enraizadas profundamente en la cultura política de un país. La democracia no es en primer término un régimen. Un proceso político, formalmente correcto, puede ser capturado por coaliciones informales, por clientelismo, paternalismo, etc. Necesitamos una nueva valoración de la política y de “lo político” y un liderazgo responsable. El interés debe concentrarse en el cumplimiento de las leyes, el estudio de los mercados como construcciones institucionales, la formación del capital social y aquellas corporaciones que bloquean el cambio institucional. Tres son, según Prats, los elementos indispensables para fortalecer un proceso democrático y

sostenible: 1) una cooperación amplia basada en la producción de conocimiento y la renuncia a recetas prefabricadas; 2) instrumentos financieros para tal tipo de cooperación que tomen más en cuenta mecanismos no reversibles. En el caso contrario confundimos el desarrollo institucional de la democracia con la construcción de *highways*, lo que significa que no comprendimos nada; finalmente 3) la integración de proyectos en programas amplios que provoquen confianza y fomenten el desarrollo institucional. En resumen: la democratización exige *institution building* para el mercado, la sociedad civil y el Estado, que en América Latina es muy débil y desintegrado. Finalmente, Prats abogó por un optimismo moderado. Si bien es cierto que el proceso de democratización en América Latina no ha cambiado el Estado, este proceso ha dado oportunidades para incluir a nuevos actores en el proceso político, los cuales definen nuevos *frameworks* políticos. Las reformas políticas requieren consenso, pero este consenso es normalmente el resultado de un proceso conflictivo. Joan Prats terminó su intervención con una propuesta concreta: realizar un seminario para comparar las políticas de seguridad de tres ciudades seleccionadas de América Latina, Asia y África y evaluar sus impactos concretos.

Sobre las experiencias recientes del BID y de la OEA en la lucha contra la inseguridad pública en las grandes ciudades latinoamericanas disertó **Mirna Liévano de Marques**, apoyando una estrategia incrementalista (“¿Cómo se come un elefante”? “En pedazos pequeños”). Frente al hecho de que la seguridad es, actualmente, la preocupación prioritaria de los ciudadanos en las ciudades latinoamericanas, el BID ha tenido que dar cuenta de este fenómeno. Lo ha hecho, entre otras cosas, con la investigación de las causas y

los costos de la violencia urbana y a través de un relevamiento de experiencias exitosas en la lucha contra el crimen. Además ha puesto créditos a disposición de una variedad de instituciones involucradas en la lucha contra el crimen y la inseguridad pública. Metodológicamente, se partió de la hipótesis de que la violencia es una pérdida de valores morales. Atacarla implica incluir a todos: escuelas, familias, sociedad civil, etc. Para tener éxito, es necesario una tipificación de los problemas, la identificación de los factores de riesgo y la búsqueda de soluciones bien focalizadas y no pre-fabricadas. Como muestran las experiencias, las medidas de prevención son, por un lado, más costosas que las de control pero, por el otro, son más exitosas. La expositora abogó, en este contexto, por aprender de las experiencias de los países de la OECD, donde estrategias focalizadas a las causas y los factores de riesgo han dado los mejores resultados. Otra lección es que se debe trabajar en forma muy concreta y específica. No hay fórmulas mágicas. Cualesquiera sean las medidas, las estrategias aplicadas deben ser duraderas y específicas. Las medidas represivas no tienen efecto. Las experiencias recientes del BID en el campo de la policía comunitaria en algunas grandes ciudades (Belo Horizonte, São Paulo, entre otras) muestran, además, que entre los factores de éxito se cuentan la coordinación entre las ciudades e instituciones involucradas y la participación de los ciudadanos.

En la presentación siguiente, **Jean Michel Blanquert**, director del Institut des Hautes-Etudes de l'Amérique Latine, París, se distanció de los enfoques técnicos y destacó las virtudes de una visión más bien filosófica y psicológica. Cualquier cooperación internacional en esta área exige partir de una definición precisa de la violencia. Blanquert mencionó nueve

tipos de violencia, desde lo privado hasta lo público: 1) violencia autodestructiva (automutilación, consumo de drogas, suicidio); 2) violencia familiar; 3) violencia callejera; 4) violencia social; 5) violencia étnica; 6) criminalidad organizada; 7) terrorismo y violencia política organizada; 8) violencia de Estado; 10) violencia interestatal, guerras. Esta tipología de la violencia implica la cuestión del Estado y una concepción de qué es lo público y lo privado. Blanquert se preguntó, además, por la legitimidad de la cooperación internacional y su efectividad. Con respecto a este último aspecto, subrayó que la cooperación internacional puede significar un debilitamiento del Estado y ser así contraproducente si se financian instituciones y/o actores que compiten con el Estado (lo que ha pasado, por ejemplo, en la cooperación europea con Nicaragua). Igualmente problemática es la transferencia crítica de conceptos de un ámbito a otro (por ejemplo, *rule of law*), a la que ya se había referido Joan Prats. Las líneas directrices de toda cooperación deben ser, según Blanquert, las siguientes: devolver el monopolio de sanción al Estado, no violar la cohesión social y mantener la cohesión territorial.

La **mesa IV** fue clausurada por **Mary Caldor** de la London School of Economics, quien retomó el tema de Irak. La experta comenzó mencionando la dualidad que existe en cuanto a la seguridad, visible en la separación entre una zona verde y una roja. En la primera está localizada la autoridad provisoria protegida por las fuerzas militares y de seguridad de Gran Bretaña y los EE. UU. El "resto" es la zona roja que incluye bombas, tiendas, el pueblo iraquí, debates, criminalidad, etc. En Irak ya no existe una separación clara entre ambas zonas, más bien se manifiesta un cuadro de seguridad e inseguridad muy difuso. La zona verde es

cada vez más objeto de ataques suicidas provenientes de la zona roja. En el nivel global se observa el mismo fenómeno: una discrepancia creciente entre una zona verde vigilada (de las cumbres) y el “resto” de la zona roja, que abarca desde áreas de confrontaciones bélicas “clásicas” hasta la inseguridad que sienten actualmente los ciudadanos en todas partes del mundo como consecuencia de las diversas variantes de violencia (violencia política, criminalidad, violaciones de los derechos humanos, etc.). La zona verde ha dejado de estar protegida. Según Mary Caldor, ante este cuadro no basta echar la culpa de todo a los EE. UU. Por el contrario, le parece imperativo 1) restaurar la autoridad pública y la legitimidad, lo que es, por supuesto, muy difícil en un mundo globalizado; (2) fortalecer el *rule of law*, la formación de un paquete de seguridad con la participación de los ciudadanos y (3) profundizar la democratización, tomando en cuenta el hecho de que vivimos en un mundo globalizado donde los márgenes de maniobra de los Estados –con la única excepción de los EE. UU.– son muy restringidos. Estas restricciones obligan a pensar de manera global todos los problemas que tienen que ver con la autoridad y la legitimidad estatal y a presionar, además, a las instituciones globales para que establezcan un marco global de ordenamiento que permita dar respuestas satisfactorias. Al mismo tiempo, Mary Caldor subrayó que ya se dispone de oportunidades para aplicar las reglas globales a nivel local y dar a los ciudadanos un margen de participación suficiente. Lo más importante, así concluyó la expositora, es de naturaleza política: *enforcement*. Se necesitan estrategias de seguridad no-militares

de tipo integral que incluyan a la sociedad civil, la cual sin embargo no puede reemplazar al Estado. Europa y América Latina tienen grandes oportunidades al respecto porque disponen de sociedades civiles articuladas, lo que ofrece la oportunidad de traspasar tanto los límites del Estado nacional como la separación entre zonas rojas y verdes.

En la discusión final fueron retomados tanto los argumentos en favor de la cooperación internacional expuestos por Michel Blanquer como aquellos de Mary Caldor, quien subrayó los peligros y las oportunidades latentes en el hecho de que América Latina pertenece a las dos zonas de (in)seguridad. Por eso, no es casualidad que el seminario haya dejado una sensación ambivalente. Por un lado, la mayoría de los participantes es de la opinión de que el proceso de democratización de América Latina sigue adelante a pesar de los problemas de legitimidad no resueltos. Por el otro, el futuro es visto con escepticismo y hasta con pesimismo por el hecho de que los países latinoamericanos aún no disponen de capacidades suficientes para responder a las demandas acumuladas desde abajo, carecen del necesario output económico y social, y siguen practicando en su mayoría políticas públicas muy discrecionales, aumentando así la desigualdad. Como recordó al final Joan Prats: lo que hace falta en América Latina es otra política y una ciudadanía que reclame una política representativa. Otra vez: “Politics Matters”.

**Klaus Bodemer** es doctor en Ciencias Políticas y director del Instituto de Estudios Iberoamericanos de Namburgo. <<http://www.dui.de/iik>>.