

# **Estudio sobre la Prevención de Violencias en las Ciudades de América Latina y el Caribe**

## **Hacia un posicionamiento operacional de la AFD**

Autores :

**Gerard MARTIN**

**Luis Miguel CAMARGO**

Coordinación:

**Andrea MORALES (AFD)**

**Julien BOGLIETTO (AFD)**

**Sarah MARNIESSE (IRD)**

**Resumen ejecutivo**

**Marzo 2018**



## Objetivos, contenido y metodología del estudio

El objetivo principal de este estudio es brindarle a la AFD recomendaciones de posicionamiento operacional, de manera que sus equipos sectoriales y geográficos puedan integrar el tema de las violencias en las ciudades (VC) de América Latina y el Caribe (ALC). Ante la magnitud de estas violencias y su impacto negativo en el desarrollo local y regional, y debido a que los socios y las contrapartes de la AFD en ALC disponen de una experiencia de más de 20 años en materia de prevención de violencias en la ciudad (PVC), la AFD, tenía necesariamente que empezar a involucrarse y dotarse de las herramientas más adecuadas para tratar esta problemática. Este informe es el resultado de una solicitud de los departamentos CCC y ALC. La licitación la ganó un equipo conformado por dos consultores independientes y fue liderada por el Instituto de Investigación para el Desarrollo (IRD).

Con el fin de garantizar la justificación de las recomendaciones, este informe contiene:

1.	Una caracterización de las violencias en las ciudades en ALC.
2.	Una síntesis de los enfoques actuales de prevención más comunes en ALC.
3.	Una tipología de los enfoques de PVC llevados a cabo por diversos actores en la región (municipios, gobiernos nacionales, OSC).
4.	Un diagnóstico de las vías, retos, oportunidades y limitaciones internas de la AFD para integrar la temática en sus operaciones en ALC.
5.	Dos estudios de casos de proyectos financiados por la AFD en Medellín y Fortaleza.
6.	Un catálogo de los enfoques PVC de otros financiadores y organismos internacionales.
7.	Unas preconizaciones para la integración de la temática VC/PVC en las operaciones urbanas en ALC.
8.	Unas preconizaciones sobre oportunidades de participación en Brasil (Fortaleza) y en Colombia (Medellín).
9.	Un manual metodológico.
11.	Una cartografía institucional de PVC (personas e instituciones entrevistadas).
10.	Una bibliografía.

Este estudio es un primer aporte teórico, metodológico y operacional para permitirle a la AFD posicionarse con respecto a esta problemática. Constituye el primer paso de un largo camino por recorrer. Nadie podría pasar por alto que instituciones financieras tales como por ejemplo USAID, el BID y el BM, se han involucrado en el ámbito de la prevención del crimen y de la violencia en ALC durante por lo menos diez años, antes de lograr consolidar sus enfoques y portafolios.

El estudio se basa en un total de 116 entrevistas realizadas en Francia (París), en Colombia (Medellín y Bogotá), en Brasil (Fortaleza, Río de Janeiro y Brasilia), así como en Estados Unidos (Washington D.C). En París, las entrevistas se llevaron a cabo particularmente con representantes de los departamentos de la AFD: CCC, ALC, AES, VIL, MOB, TER, OSC, GOUV, SAN, EDU, EVA, INN y RED. Por otra parte, estas entrevistas y las presentaciones de los resultados preliminares del estudio en la casa matriz, permitieron concientizar a los equipos sectoriales y geográficos en la temática de las VC en ALC.

En Colombia, se entrevistaron a funcionarios y expertos que habían participado de una u otra manera en el proyecto financiado por la AFD en Medellín, a expertos en materia de

seguridad, justicia y urbanismo social, a ONG y a representantes de la AFD y de otras instituciones financieras. En Brasil, las entrevistas se llevaron a cabo con agencias de la ciudad de Fortaleza implicadas en el proyecto de la AFD, pero también con aquellas a cargo de implementar programas de prevención local, así como con expertos, ONG, representantes de la AFD y otras instituciones financieras. En Washington, se realizaron entrevistas a representantes del BID, de USAID y del Banco Mundial, en los sectores del desarrollo urbano, de la seguridad ciudadana y de la reforma del Estado.

### **Las violencias en ciudades contemporáneas (VC)**

La revisión de la literatura académica y operacional producida por OSC (centros de investigación científica, ONG, etc.), por otras instituciones financieras o instituciones locales y nacionales, no es exhaustiva pero ante todo pedagógica. Sin embargo, el informe hace un uso crítico de los datos y las herramientas de análisis e intervención, ya sea que procedan de la revisión de la literatura o de fuentes primarias.

A diferencia de las violencias más políticas de los años 1960-1980, las violencias contemporáneas en ALC son más que todo « urbanas », prosaicas y dependen a menudo de varios fenómenos: el crimen organizado, el tráfico de narcóticos y de armas de fuego, los procesos de informalidad política y económica, las desigualdades sociales y la precariedad, la impunidad y la debilidad de las instituciones. El estado de la problemática demuestra hasta qué punto y por qué razón las violencias en la ciudad constituyen un problema mayor para numerosos sectores y grupos de población en ALC, especialmente para los jóvenes muchachos, las mujeres, las comunidades donde hay poca presencia del Estado, los grupos marcados por las desigualdades, los barrios y sectores donde el control social y territorial es disputado entre grupos criminales, pandillas y fuerzas públicas, las poblaciones con bajos ingresos y poco nivel escolar así como la violencia racial.

Las investigaciones muestran que las violencias en las ciudades de ALC son muy diversas e inestables. Esto significa principalmente que los tipos de autores de las agresiones y crímenes violentos son variados, que las formas predominantes de victimización varían en el tiempo y que las violencias en la ciudad interactúan entre ellas (por ejemplo, las violencias sistemáticas contra las mujeres en los espacios públicos de un barrio informal, cuyo autor es una pandilla de jóvenes que trabajan para mafias de tráfico de cocaína) y otras formas de acción social (segregación socio espacial, discriminación racial, etc.) en diferentes escalas y registros.

Esto explica la razón por la cual las investigaciones muestran diferencias notorias entre distintos países, entre las ciudades de un mismo país o entre los barrios de una misma ciudad. Concretamente y si bien Colombia presenta problemas de violencias en la ciudad muy específicos, las causas y las dinámicas de la violencia de Medellín no se pueden equiparar con las de Bogotá o de Cali, y sucede lo mismo con respecto a las estrategias locales para enfrentar esta problemática (cf. nuestros estudios de caso de Medellín y Fortaleza).

Por otra parte, estas VC también se originan en múltiples causas. Son el producto de múltiples factores tanto sociales como políticos e institucionales, así como estructurales y

coyunturales. En este informe y dar cuenta de esta complejidad, recurrimos sistemáticamente al uso del plural (violencias). Además, debido a que las causas y dinámicas de estas violencias no son exclusivamente « urbanas », en este informe utilizamos el término « violencias en la ciudad » (VC) y el de « prevención de las violencias en la ciudad » (PVC).

### **Perspectivas de integración operacional de la temática VC/PVC para la AFD**

El estudio aprovecha las oportunidades y las limitaciones operativas que permitirían integrar la temática en las operaciones urbanas de la AFD en ALC, teniendo en cuenta tanto las especificidades propias de sus departamentos más involucrados así como las transformaciones organizacionales y estratégicas que están en curso dentro de la AFD (mandatos « Gobernanza » y « Deporte y Desarrollo », estrategia de tratamiento de las Vulnerabilidades ante las Crisis, etc.).

Se identificó un horizonte común: la integración de estos temas debe ser modesta y hacerse paulatinamente. La conclusión principal del diagnóstico es que en efecto, los equipos quieren dotarse de herramientas de análisis de riesgos y retos de las VC en ALC e integrar eventualmente, componentes de PVC en sus operaciones urbanas, siempre y cuando el contexto y el diálogo con los aliados lo justifiquen.

La integración de la temática de las VC y de las herramientas de PVC en el ciclo de proyectos de la AFD sería entonces una oportunidad para: garantizar la factibilidad de los proyectos en contextos urbanos de riesgo (VC) ; « no perjudicar » la implementación de los proyectos de desarrollo (intensificar o crear conflictos violentos, crear condiciones riesgosas) ; y aportar respuestas complementarias adaptadas de PVC a las modalidades de financiamiento en la región (ayuda presupuestaria global, préstamo de política pública, préstamo sectorial o línea de crédito).

Asimismo, se destaca que estas oportunidades deben matizarse para no crear falsas expectativas en los socios que los compromisos de la AFD, a corto plazo y en el terreno en materia de PVC no podrían cumplir. Por ejemplo, el informe permite entender de qué manera sería una falsa promesa pretender suscitar transformaciones a nivel de los homicidios en el corto plazo, pero sin embargo muestra que si es posible concebir operaciones que modesta y eficazmente generan impactos sociales indirectos en los comportamientos violentos, en los modos de relación que subyacen y/o fomentan la violencia, en las relaciones de los ciudadanos hacia las instituciones que supuestamente deben garantizar su seguridad y bienestar.

Frecuentemente mencionado por los equipos sectoriales, existiría un riesgo de sobrecargar la identificación y evaluación de los proyectos en ALC o de alejarse de la demanda explícita de los socios. Sin embargo, esta reserva no quiere decir que no reconozcan la magnitud del fenómeno y el hecho de que las violencias de los jóvenes, los crímenes violentos o las violencias domésticas y de género entre otras VC persistentes, rodean a menudo los proyectos financiados por la AFD en la región.

En todos los casos el informe muestra que:

1.	Ciertos proyectos urbanos de la AFD en ALC ya incorporan aunque de manera indirecta la temática VC/PVC (ver por ejemplo los estudios de caso de Medellín y Fortaleza), salvo que la AFD no ha tomado plena conciencia de esta situación, debido en parte porque no disponía de las herramientas requeridas para hacerlo.
2.	Las herramientas VC y PVC son cercanas a las que ya utiliza la AFD para el análisis de los riesgos de un proyecto o de contextos de crisis y conflicto.
3.	Incluir diagnósticos VC y PVC u otras herramientas durante la evaluación de un proyecto urbano no necesariamente sobrecargan ni ralentizan la evaluación. Además de que no se trata de herramientas costosas ni desconocidas por parte de las autoridades locales en ALC.
4.	Las divisiones CCC, GOUV, OSC, EDU, SAN y la estrategia de Género, manejan sistemas cercanos a la temática de PVC.
5.	La experticia francesa en materia de enfoques territoriales intersectoriales es pertinente para la PVC en ALC.

### **Los enfoques PVC de las otras instituciones financieras en ALC**

Puesto que las VC tienen múltiples causas, son cambiantes y varían según el contexto, los enfoques y las políticas de prevención que han sido creados y/o implementados en ALC tampoco tienen un formato único. Sin embargo, el estudio identificó varias pistas de reflexión. Primero, las entidades territoriales pregonan la búsqueda de un equilibrio óptimo entre la PVC y la respuesta punitiva. Luego, los tipos de prevención a menudo son dictados por necesidades concretas tales como la priorización de los grupos de población, de modalidades de VC y de factores de riesgo y de protección específicos, pero también por cuestiones de gobernanza, de modernización institucional (policía y en particular sistemas judicial y penitenciario), pero también de seguridad y participación ciudadana.

Algunas ciudades realizaron esfuerzos notorios y demostraron un gran dinamismo en materia de PVC. Se trata concretamente de Bogotá y Medellín que se convirtieron en referencias ineludibles en la región. Otras ciudades en ALC y pese a diversas iniciativas e investigaciones pertinentes, enfrentan una degradación de la situación de las violencias, en particular Fortaleza y Río de Janeiro en Brasil.

Tanto las violencias como las políticas, los programas y los enfoques para hacerle frente han sido objeto de numerosos estudios y de experiencias de sistematización de los datos. Se consolidó todo un campo de experticia académica y operacional entre los centros de investigación y ONG especializados, entre las agencias municipales y nacionales, los organismos internacionales e instituciones financieras (el BID, la CAF, el Banco Mundial, ONU-Hábitat, GIZ, USAID, etc.).

La revisión de los enfoques de PVC de los financiadores operacionales en ALC desde hace por lo menos unos quince años, permitió entender cuáles son los principios comunes y las experticias específicas. Todos le otorgan una gran importancia a la realización de diagnósticos, a los enfoques participativos, al fortalecimiento de políticas integradas o multisectoriales ancladas en los territorios y al desarrollo de un Know-how en materia de tratamiento de datos, de evaluación y capitalización de los proyectos. Con relación a las experticias específicas, éstas proceden de la historia de sus operaciones y del diálogo llevado

a cabo con sus aliados específicos (gobiernos, ciudades, consultores, centros de investigación).

Por lo general, las experiencias más exitosas de PVC parecen haber beneficiado de: la participación coordinada de diversos niveles de gobierno (local, intermedio, nacional); la continuidad política a escala local y la sostenibilidad técnica y financiera de los programas; el reforzamiento de las estrategias de coordinación interinstitucional en todas las escalas; el recurso a sistemas de información y a diagnósticos contextualizados para el diseño, la implementación y el seguimiento de los proyectos; la priorización de los programas según un enfoque integrado; el anclaje en los territorios; el recurso a metodologías participativas y a la cooperación técnica internacional.

### **Estudios de caso de dos proyectos AFD: Medellín y Fortaleza**

Las informaciones empíricas más detalladas en el informe se relacionan principalmente con los casos de Medellín y de Fortaleza y más generalmente con Colombia y Brasil.

Los estudios de casos de Medellín y Fortaleza ilustran detalladamente el contexto de las violencias y de las iniciativas de PVC que allí se llevaron a cabo y responden asimismo a una pregunta operacional, a saber: ¿la AFD hubiera podido integrar el tema de las VC y de los componentes de PVC en el proyecto del tranvía PUI-CEM en Medellín (2011-2017) y en el proyecto de desarrollo urbano integrado PROINFRA en Fortaleza (2017-2022)?

#### **➤ El proyecto PUI-CEM en Medellín**

El proyecto sobre Medellín es retrospectivo ya que está prácticamente terminado: el tranvía y el metro cable ya están en funcionamiento y próximamente se inaugurará el segundo metro cable. Mostramos de qué manera la operación de la AFD se inserta en un Proyecto Urbano Integrado (PUI) para la zona centro este de Medellín (CEM), que tenía una serie de componentes PVC y sobre todo en el marco de un enfoque completo de prevención de las violencias que promovía la ciudad de Medellín desde el 2004. Por consiguiente, si bien la AFD presentaba su operación como “el componente transporte del PUI-CEM, lo esencial de la política de la ciudad (conocida como « urbanismo social ») era precisamente la imbricación articulada y coordinada de tres dimensiones de intervención: la social, la física e institucional.

Es a raíz de esta imbricación que el proyecto de transporte podía tener beneficios sobre la situación de las violencias. Por lo tanto, la AFD habría podido integrar en su proyecto por lo menos una línea inicial de referencia y una metodología de vigilancia, para entender mejor los impactos sociales e incluso en ciertos indicadores de violencia. Si bien la AFD hacía referencia a la temática VC en la evaluación del proyecto-, no le hizo un seguimiento sistemático durante el proyecto, esencialmente por que la AFD consideraba que la alcaldía ya estaba muy involucrada en este sentido, y más aún porque Medellín presentó una disminución de las violencias durante el proyecto (2012-2017). Las autoridades locales tampoco le hicieron un seguimiento sistemático a los impactos sociales y a las violencias. Por lo tanto, hablar de un impacto positivo del proyecto en la seguridad de los barrios en cuestión sin disponer de pruebas ni seguimiento es pura especulación. No obstante, la evaluación post-hoc del proyecto Medellín prevista por EVA podría abordar este tema, por

ejemplo mediante la ayuda del Sistema de Información de la Seguridad y la Coexistencia (SISC) de la Alcaldía de Medellín.

### ➤ **El Proyecto PROINFRA en Fortaleza**

El estudio prospectivo sobre Fortaleza revela un contexto de gobernanza muy distinto al de Medellín, pero no por eso nuestras conclusiones están menos relacionadas con las lecciones de la experiencia de Medellín. La operación AFD - un componente de drenaje y ordenamiento de las calles de un proyecto de desarrollo urbano integrado cofinanciado por la CAF y el municipio - también tiene que ver con barrios precarios muy afectados por las violencias. Aparte de que Fortaleza es la ciudad más violenta de Brasil justo después de Río de Janeiro. Entre el 2016 y el 2017 se duplicó el número de crímenes, particularmente en algunos barrios donde se llevará a cabo el proyecto (2018-2022).

El estudio muestra que Fortaleza, el Estado de Ceará y las organizaciones de la sociedad civil, lanzaron unas iniciativas muy interesantes de PVC desde hace por lo menos dos años pero que funcionan de manera desarticulada. Por ejemplo, los Centros Urbanos de Artes y Deportes (CUCA), los Centros de Mediación de Conflictos e incluso el programa de gestión de residuos Ecopontos y Ecopolos.

Mostramos que el proyecto PROINFRA y el componente AFD participan plenamente en esta fragmentación institucional y sectorial, porque los proyectos lanzados en los barrios donde se lleva a cabo la operación (incluso un proyecto del BID de creación de un centro cultural para los jóvenes), no están articulados entre ellos. Todos los proyectos incluso el de PROINFRA esperan efectos positivos en materia de reducción de las violencias. Sin embargo, dos factores esenciales del éxito de los proyectos de PVC en la región son precisamente la coordinación institucional en todas las escalas y el anclaje territorial.

Este informe propone pistas para remediar esta situación. Por ejemplo, crear alianzas operativas con varias instituciones y programas locales que ya tienen actividades en los barrios específicos. Una alianza con el BID - también activo en barrios precarios en Fortaleza - podría ser una buena puerta de entrada.

### **Recomendaciones**

Las recomendaciones del estudio tienen que ver en su mayoría, con acciones de corto y mediano plazo. Se trata de:

➤ **Definir el posicionamiento operacional de la AFD en materia de VC y PVC.** Con este fin, preconizamos en particular:

1.	Integrar sistemáticamente esta temática esencial en el análisis de los contextos (caracterización rápida de los contextos) y en la concepción de los proyectos, priorizando las herramientas de análisis y de prevención contextuales.
2.	Aprender de los demás para acelerar la apropiación de esta temática, haciendo valer al mismo tiempo una especificidad propia AFD (complementariedad con lo que existe).
3.	Prever mecanismos de vigilancia sobre la evolución de las VC que rodean a los proyectos y de flexibilidad operacional.

- **Fortalecer los vínculos con sus aliados y contrapartes** entablando un diálogo sobre esta temática. Más específicamente recomendamos:

1.	Implementar estrategias de colaboración con los aliados, especialmente en materia de investigación, de capitalización de experiencias y cofinanciamiento de los proyectos. Fortalece ofrece entre otras, oportunidades concretas de compromiso con la CAF, el BID y el programa Ceará Pacífico.
2.	Favorecer el acompañamiento de las contrapartes desde el comienzo con relación a sus iniciativas de PVC, aprendiendo de las lecciones de la experiencia de Medellín.
3.	Invertir en la creación de indicadores de impacto social de los proyectos de desarrollo urbano (aprovechando la oportunidad de dialogar con los aliados y las contrapartes). La evaluación ex post prevista por EVA del proyecto Medellín podría trabajar en ello, por ejemplo gracias al Sistema de Información sobre la Seguridad y la Coexistencia (SISC) de la Alcaldía de Medellín.

- **Reforzar los datos y las herramientas de prevención sobre las violencias de género (VBG).** Para conseguirlo, recomendamos principalmente de:

1.	Reforzar la investigación sobre las relaciones entre VC y género y la recopilación de datos.
2.	Acompañar a los municipios con herramientas de concientización y de capacitación de los funcionarios y de las comunidades locales en materia de VBG.
3.	Apoyar y movilizar aún más los estudios locales de percepción y victimización según el género.

- **Asimismo recomendamos :**

1.	Movilizar nuevas herramientas de análisis de VC/PVC (diagnóstico rápido y detallado)
2.	Movilizar y alimentar herramientas que ya existen en la AFD (evaluación de riesgos, vulnerabilidades, género).
3.	Tener en cuenta con antelación los retos de VC en las primeras fases del ciclo de proyecto y de ser posible, en los estudios de factibilidad.
4.	Favorecer la producción de conocimientos e innovación en materia de PVC a mediano y largo plazo.
5.	Crear y consolidar a largo plazo una oferta específica de PVC conforme a los compromisos adquiridos por la AFD a corto plazo y a la evolución progresiva de su posicionamiento operacional y estratégico.

### **Un manual metodológico.**

El informe contiene un manual metodológico que suministra recomendaciones para la integración de los retos de VC y PVC en el montaje de las operaciones.