

Las agencias multilaterales y el enfoque de «seguridad ciudadana» en América Latina

Multilateral agencies and “citizen security” approach in Latin America

Katherine Aguirre

Investigadora asociada, Instituto Igarapé (Rio de Janeiro). katherine@igarape.org.br

Robert Muggah

Director de Investigaciones, Instituto Igarapé (Rio de Janeiro). robert@igarape.org.br

Resumen: Las agencias multilaterales de desarrollo han jugado un papel muy importante en la prevención y la reducción de la violencia en América Latina, especialmente en el cambio del enfoque de la «seguridad pública» –centrado en el mantenimiento del orden público– al de la «seguridad ciudadana» –prevención y fortalecimiento de las instituciones–. Si el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) tiene la cartera de proyectos más amplia y ha sido pionero desde finales de los años noventa, el Banco Mundial ha financiado intervenciones como parte de su agenda general de desarrollo; por su parte, Naciones Unidas ha participado en diferentes áreas a través de sus múltiples agencias. Las intervenciones incluyen planes integrales relacionados con la modernización del Estado, así como estrategias concretas orientadas a reducir los homicidios. Aunque la participación de las agencias multilaterales es importante, aún existen diversos retos en la implementación, incluidos el monitoreo y la evaluación.

Palabras clave: agencias multilaterales, seguridad ciudadana, monitoreo y evaluación, BID, Banco Mundial, ONU

Abstract: Multilateral development agencies have played a highly important role in the prevention and reduction of the violence in Latin America, particularly in the shift from a “public security” approach focussed on maintaining public order to a “citizen security” one of prevention and strengthening institutions. While the Inter-American Development Bank (IDB) has the broadest portfolio of projects and has been the pioneer since the end of the 1990s, the World Bank has financed interventions as part of its general development agenda, and the United Nations has participated in different areas through its various agencies. The interventions include comprehensive plans related to the modernisation of the State, as well as specific strategies aimed at reducing homicides. Although the participation of multilateral agencies is significant, diverse challenges to implementation remain, including monitoring and evaluation.

Key words: multilateral agencies, citizen security, monitoring and evaluation, IDB, World Bank, UN

América Latina padece tasas de violencia organizada e interpersonal sin precedentes. La tasa promedio de muertes en la región fue de 22,6 por cada 100.000 habitantes entre 2005 y 2015, tres veces el promedio mundial¹. La violencia homicida se ha mantenido notablemente constante durante las últimas décadas y parece destinada a aumentar hasta 35 homicidios por 100.000 habitantes en 2030 si las condiciones no cambian (Vilalta, 2015). No sorprende, entonces, que el 22% de los latinoamericanos perciba la delincuencia como su primera preocupación –por delante del desempleo (16%) y de la situación económica (11%) (Corporación Latinobarómetro, 2016)– ni que América Latina se haya convertido en un verdadero laboratorio de experimentación sobre enfoques para prevenir y reducir la violencia criminal y la victimización.

Durante los últimos 20 años, los gobiernos nacionales y locales de América Latina han adoptado diferentes enfoques para reducir la violencia, incluyendo los homicidios. Dependiendo del escenario, estas medidas han oscilado entre la «mano dura contra el crimen» y la perspectiva de «la seguridad ciudadana». Las primeras abogan por la vigilancia policial punitiva y políticas orientadas a la justicia criminal y penal, e incluyen la participación de agentes militares y de mantenimiento del orden. Las segundas, en cambio, enfatizan la prevención primaria, secundaria y terciaria, junto con intervenciones más integrales que combinan el mantenimiento del orden con estrategias de bienestar social centradas en la comunidad. Sin embargo, ya sean las de mano dura o las preventivas, pocas intervenciones han sido objeto de una evaluación rigurosa.

Muchas de las iniciativas de prevención y reducción de la violencia han sido apoyadas por organismos multilaterales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial y varias agencias de Naciones Unidas. Estos organismos –junto con otros como el CAF-Banco de Desarrollo de América Latina y la *Open Society Foundation*– han ampliado su agenda en el campo de la seguridad ciudadana. Estos son relativamente nuevos en este ámbito, dado que normalmente habían limitado su atención a prioridades de «desarrollo» esenciales, entre las que se incluyen las llamadas «causas fundamentales» y los «factores de riesgo» que generan la violencia. Esto en parte por las limitaciones estatutarias relacionadas con la financiación de actividades militares, policiales, aduaneras y de inteligencia. Pero cambios importantes en el entorno político subyacente en América Latina, junto con la ampliación de los criterios de la ayuda internacional, han abierto la puerta a nuevas opciones.

1. Para más información, véase: <https://homicide.igarape.org.br/>

En este contexto, este artículo analiza la implicación de las principales agencias multilaterales de ayuda en el apoyo a la seguridad ciudadana –incluida la reducción de la violencia letal– en América Latina. Para ello, hace un seguimiento del alcance de la implicación de varias agencias multilaterales, a partir de la revisión de más de 1.300 intervenciones distintas en seguridad pública, justicia y penal realizadas en 20 países de la región a partir de los años noventa del siglo pasado. Es importante resaltar que las actividades apoyadas por las principales agencias de ayuda tienden a ser multisectoriales y no son fáciles de compartimentar. De hecho, una revisión reciente indica que son escasas las medidas genuinas de «reducción de homicidios» que se han llevado a cabo en América Latina². Este estudio no es exhaustivo –tampoco es su objetivo–, sino que más bien ilustra los patrones y tendencias generales. Entre los principales hallazgos de este artículo se encuentran:

- El BID participa desde hace tiempo en actividades de seguridad ciudadana, entre las que se incluyen proyectos de prevención de la violencia. Los proyectos de seguridad ciudadana de esta organización comenzaron en los años noventa en Colombia y Uruguay. Desde entonces, el BID ha invertido en al menos 130 programas y proyectos en más de 24 países. Las principales áreas de atención incluyen la recopilación y estandarización de datos sobre criminalidad, el apoyo a la capacitación institucional de entidades de seguridad pública y justicia, así como la promoción (*advocacy*) y la investigación.
- Las agencias de Naciones Unidas –en especial el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés)– también han tenido un papel en el desarrollo de la seguridad ciudadana. El PNUD ha apoyado al menos 100 iniciativas que incluyen actividades para fortalecer la prestación de servicios de seguridad pública y medidas para reducir la proliferación de armas. Mientras tanto, la UNODC se ha focalizado en proporcionar apoyo técnico a los gobiernos para abordar el crimen organizado, las políticas sobre drogas y la reforma de la Policía y la Justicia.
- El Banco Mundial, por su parte, ha sido uno de los últimos en comprometerse con la seguridad ciudadana en América Latina y solo recientemente ha

2. Una revisión realizada por Cano y Rojido (2016) encontró que la prevención de homicidios ha sido raramente un objetivo específico de los programas de prevención de la violencia. La mayoría de iniciativas son más bien genéricas y se centran en una combinación de inseguridad, crimen y delincuencia. Cuando se centran en los homicidios, se considera que estos son un indicador ampliamente accesible que permite el monitoreo y la evaluación.

empezado a apoyar medidas de prevención y reducción de la violencia. Concretamente, ha respaldado más de 50 iniciativas en 10 países desde 1998. Este organismo tiende a centrarse en las estrategias de prevención y en proyectos de desarrollo focalizado para aliviar las causas de la violencia; asimismo, también ha empezado a investigar sobre esta cuestión, incluso con socios locales.

Este artículo ofrece una visión de conjunto del apoyo multilateral a la seguridad ciudadana, en general, y a la reducción de los homicidios, en particular. La primera sección presenta el panorama general, destacando las principales áreas de cooperación. La segunda revisa las tendencias empíricas de tres agencias: el BID, el Banco Mundial y el PNUD; y la última aporta una serie de reflexiones sobre las tendencias generales. Para cada caso, se presenta el análisis de la base de datos de más de 1.300 iniciativas sobre seguridad ciudadana del Instituto Igarapé³. El objetivo es subrayar la importancia creciente del papel de dichas organizaciones en la prevención y reducción de la violencia, con miras a anticipar dinámicas futuras.

Revisión del apoyo a la seguridad ciudadana en América Latina

La seguridad ciudadana abarca una serie de ideas, políticas y actividades cuyo objetivo es promover la seguridad y la protección, el fortalecimiento de la cohesión social y el refuerzo de los derechos y las obligaciones mutuas de los estados y la ciudadanía. En la práctica, la seguridad ciudadana consiste en la organización y la prestación de medidas eficaces de protección pública en un contexto más amplio de normas democráticas. Es claramente distinta de los paradigmas de la seguridad nacional y del orden público, que abogan por enfoques más enérgicos en cuanto a la vigilancia policial y el control de la criminalidad. El enfoque de la seguridad ciudadana está recibiendo cada vez más atención, en buena parte debido a la emergencia de evidencia de que la mejor manera de alcanzar la seguridad y la protección públicas es a partir del fortalecimiento del Estado de derecho y de garantizar los derechos humanos básicos.

3. La base de datos se encuentra accesible en <https://citizenssecurity.igarape.org.br/>. Un análisis de los patrones de la seguridad ciudadana de acuerdo con estos datos se encuentra en Aguirre y Muggah (2013).

A pesar de que las políticas y los programas de seguridad ciudadana se han extendido con rapidez desde finales de los años noventa, este concepto está lejos de ser universalmente aceptado. De hecho, en muchos países latinoamericanos existen reivindicaciones populares que reclaman acciones de vigilancia y un control policial más represivo, incluso entre quienes previamente habían apoyado la seguridad ciudadana. El poder del Estado sigue ejerciéndose en defensa de los intereses restringidos de las élites, sobre todo en parte del Triángulo Norte de América Central (Guatemala, Honduras y El Salvador) y algunos lugares de América del Sur, como en Brasil. En la mayor parte de América Latina, además, existen actitudes públicas arraigadas que favorecen un enfoque de mano dura contra el crimen. De hecho, muchos ciudadanos siguen pensando que «un criminal bueno es el criminal muerto», perpetuando la línea dura de las políticas de seguridad pública. Son precisamente estas actitudes y tendencias las que los partidarios de la seguridad ciudadana intentan revertir.

A pesar de estas tendencias, prácticamente todos los gobiernos de la región han establecido planes, políticas y programas regionales, nacionales y locales para promover objetivos de seguridad ciudadana. En la última década, países tan diversos como Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela han introducido marcos legislativos y nuevas unidades de policía y de justicia para avanzar en esta dirección. Las organizaciones regionales de toda América Latina han emitido declaraciones y creado comisiones sobre seguridad ciudadana.

Asimismo, las entidades bilaterales y multilaterales han pasado a considerar la seguridad ciudadana como una prioridad. Igualmente, tras años defendiendo la prioridad de la seguridad transnacional y nacional, el Gobierno de Estado Unidos consideró durante un tiempo la «seguridad ciudadana» (y la «seguridad civil») como una de sus cuatro prioridades clave para América Latina⁴. Por su parte, los miembros de la Unión Europea (UE), así como Canadá, Australia y Japón han incorporado el término en sus agendas estra-

El enfoque de la seguridad ciudadana está recibiendo cada vez más atención, en buena parte debido a la emergencia de evidencia de que la mejor manera de alcanzar la seguridad y la protección públicas es a partir del fortalecimiento del Estado de derecho y de garantizar los derechos humanos básicos.

4. Desde la elección de Trump como presidente de Estados Unidos en noviembre de 2016, todavía no está claro cómo reajustará su postura sobre seguridad ciudadana el Departamento de Estado y, en particular, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

tégicas de la ayuda para la región. Entre sus mayores defensores están también el BID, el Banco Mundial y el PNUD, que han financiado iniciativas de seguridad ciudadana por medio de subvenciones y préstamos desde finales de los años noventa.

Por otra parte, el concepto de cooperación internacional se ha descrito habitualmente en términos centrados en el Estado; es decir, ha implicado tradicionalmente intercambios entre estados y para el beneficio de estos. Esta ha sido la norma hasta hace poco en América Latina, donde los gobiernos a menudo subrayaban las características «interestatales» de la cooperación internacional, recelosos de las agendas intervencionistas de los intereses extranjeros o de parte de la sociedad civil nacional. Hoy en día existen algunas diferencias importantes en la forma en que los distintos países de la región interpretan la cooperación internacional, especialmente en relación con el desarrollo.

Algunos gobiernos latinoamericanos, por ejemplo, consideran que la cooperación internacional se limita a intercambios que fortalecen directamente las funciones gubernamentales; otros países, en cambio, se inclinan más bien hacia un abanico de interacciones más diversas cuyo objetivo sea el beneficio y el fortalecimiento de los actores, tanto estatales como no estatales (Muggah y Szabo, 2014). Entre los primeros se encuentran Cuba, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá y Venezuela; todos ellos interpretan la cooperación como una transacción entre gobiernos donantes y receptores determinada en base a las prioridades estatales y de acuerdo con las directrices y los procedimientos del Estado. Entre los segundos, están Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Paraguay, Perú y Uruguay, que tienden a adoptar una interpretación más amplia de la cooperación internacional, la cual incluye intercambios entre estados donantes, países receptores y sociedades civiles. Estos últimos también abogan por transferencias financieras y técnicas directas junto con inversiones que aborden preocupaciones mutuamente definidas en relación con la seguridad y el desarrollo.

Durante la última década, las tendencias en cooperación internacional para la seguridad ciudadana en América Latina han sido complejas y divergentes. En general, la cooperación contra el narcotráfico y el crimen organizado aumentó en términos financieros entre 2000 y 2010, aunque parece haberse estabilizado en algunos países⁵. Asimismo, la cooperación en las prioridades de seguridad ciudadana ha permanecido estable en términos monetarios, en parte por el hecho

5. Aunque Estados Unidos disminuyó su apoyo global a programas de lucha contra el narcotráfico en los últimos cinco años, no está claro si, bajo la Administración Trump, la postura del país cambiará y hasta qué punto.

de que algunos de los grandes países latinoamericanos se han «graduado» como países de renta media. A la vez, ha ido en aumento la inversión en una gran variedad de intervenciones en este ámbito (Aguirre *et al.*, 2015). En concreto, parece haber una concentración de cooperación internacional para la promoción de las dimensiones «dura» y «blanda» de la seguridad en regiones geográficas específicas como América Central y la región Andina, así como en países como Bolivia, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, México y Perú. Muchos gobiernos están también mostrando su disposición y compromiso para cooperar en asuntos de seguridad ciudadana. El aumento de cumbres, conferencias y declaraciones sobre seguridad ciudadana⁶ de la última década, junto con gestos similares para reducir la violencia homicida, ponen de manifiesto el creciente apetito político de los gobiernos de América Latina en este sentido, si bien los resultados concretos de muchos de estos esfuerzos de reducción de homicidios están todavía por ver.

En las dos últimas décadas, algunos países de América Central y del Sur han sido testigos de un cambio gradual, pero perceptible, desde prioridades de seguridad transnacional alineadas con las prioridades de América del Norte y Europa Occidental, hasta una agenda de seguridad ciudadana definida de forma más explícita por intereses nacionales y regionales. No es una coincidencia que el concepto de seguridad ciudadana surgiera precisamente cuando una serie de países latinoamericanos consolidaron su transición democrática, después de décadas de dictaduras militares, y empezaron a experimentar un rápido crecimiento económico. Durante la Guerra Fría, más de tres cuartas partes de los países latinoamericanos vivieron una década o más bajo un gobierno autoritario y militar.

La región atravesó la «tercera ola» democratizadora durante los años ochenta y noventa, lo que dio lugar a movimientos articulados de la sociedad civil en muchos países (Hagopian y Mainwaring, 2005; Lehoucq, 2008). Si bien las sociedades lati-

Conceptualmente, la seguridad ciudadana constituye la última encarnación del denominado «nexo seguridad-desarrollo»; recuerda a conceptos análogos de los noventa, como el de seguridad humana, aunque la seguridad ciudadana es «local», pues se basa en las realidades históricas y políticas de América Latina y el Caribe.

6. Véanse, por ejemplo, el «Informe sobre seguridad ciudadana y Derechos Humanos», de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2009); la «Declaración de San Salvador sobre seguridad ciudadana en las Américas», de la Organización de Estados Americanos (OEA, 2011), o la «Declaración de Cartagena», de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur, 2012), entre muchos otros.

noamericanas han hecho la transición a la democracia –incluso aunque sigan siendo en esencia regímenes híbridos–, todavía hay riesgo de retrocesos en muchos países. En efecto, numerosos países han reducido significativamente las desigualdades sociales y económicas y están empezando a proveer, y no tan solo recibir, cooperación técnica y ayuda oficial al desarrollo (AOD); pero también hay indicios de que algunos estados están retrocediendo en la reducción de la pobreza y de la desigualdad.

Conceptualmente, la seguridad ciudadana constituye la última encarnación del denominado «nexo seguridad-desarrollo»; recuerda a conceptos análogos de los noventa, como el de seguridad humana, aunque la seguridad ciudadana es «local», pues se basa en las realidades históricas y políticas de América Latina y el Caribe. Como en el caso de muchas ideas progresistas, dicho concepto no se arraigó inmediatamente. Por ejemplo, los bancos de desarrollo internacionales al principio tenían dudas sobre cómo incorporar esta idea, conscientes de las repercusiones políticas que podría tener entre sus estados parte. Los donantes bilaterales también estaban preocupados por la forma en que la seguridad ciudadana podía desafiar sus mandatos y sus directrices operativas: normalmente, la cooperación en materia de seguridad ha estado reservada a las instituciones de defensa e inteligencia, mientras que la cooperación al desarrollo ha sido confinada a los brazos económicos y sociales no-políticos del Estado y de la sociedad. A pesar de estas primeras inquietudes, los socios bilaterales y multilaterales han ido apoyando gradualmente la noción de seguridad ciudadana, en buena parte por la presión de sus contrapartes latinoamericanas.

El apoyo multilateral y bilateral

Existe una larga tradición de cooperación bilateral Norte-Sur en materia de seguridad, justicia y desarrollo entre los países de América del Norte y los miembros de la UE con sus contrapartes latinoamericanas. Debido a los duraderos vínculos históricos y coloniales, Francia, Alemania, Países Bajos, Reino Unido y sobre todo España realizan amplios intercambios en inteligencia, defensa y aduanas con gobiernos, parlamentarios, departamentos de policía nacional y justicia, y organizaciones de la sociedad civil de América Central y del Sur. Sin embargo, hay indicios de que la influencia y el alcance de Europa Occidental está disminuyendo en América Latina a medida que un mayor número de actores entran en escena. Las delegaciones de la UE y las embajadas de sus estados miembros han disminuido significativamente su presencia y su cartera de ayuda, centrándose principalmente en entornos de renta baja de América Central y de países como Bolivia y Paraguay (Muggah y Szabo, 2014). Además, debido a su orientación integracionista, la UE también ha reorientado su cooperación en seguridad ciudadana hacia la promoción

de programas regionales y medidas para afianzar la confianza (véase Council of the European Union, 2014)⁷.

La inversión bilateral en seguridad ciudadana es modesta, sobre todo si se compara con los gastos en la lucha contra el narcotráfico o el crimen organizado⁸. Estados Unidos sigue siendo el principal aliado en todos los programas de seguridad de México, América Central y el Caribe, y América del Sur, un hecho que no escapa a los donantes bilaterales europeos. Si se suma todo el gasto en seguridad ciudadana, las inversiones en América Central en la última década han sido de unos 2.000 millones de dólares. Para el conjunto de América Latina, la cifra aumenta hasta aproximadamente 6.000 millones de dólares⁹. Si bien las agencias bilaterales pueden financiar directamente a los gobiernos de América Latina y a grupos de la sociedad civil, la mayoría de estos recursos provienen en última instancia de agencias de desarrollo multilaterales –entre las cuales destacan el BID, el PNUD y el Banco Mundial– y de fundaciones privadas y organizaciones no gubernamentales.

En América Central, la mayoría de los recursos transferidos por agencias multilaterales se conceden en forma de subvenciones y, más raramente, de préstamos. Una proporción considerable de la cooperación internacional se destina a programas «nacionales», aunque las actividades «regionales» también están ganando popularidad. América Central presenta el mayor número de medidas regionales de seguridad ciudadana (Aguirre y Muggah, 2013). La cooperación internacional se dedica a fortalecer la capacitación institucional, prevenir la violencia, así como promover la cohesión y la coexistencia sociales. Un monto de recursos más modesto se asigna a intervenciones diseñadas para apoyar a grupos de alto riesgo, promover actividades extracurriculares, apoyar la generación de empleo, proveer atención a las víctimas de la violencia, así como para fortalecer la planificación estratégica, los presupuestos, la coordinación y la gestión de los gobiernos locales.

7. La estrategia de la UE en América Central y el Caribe, por ejemplo, ha tratado de construir agendas comunes mediante el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), del cual surgió la Estrategia de Seguridad de Centroamérica (ESCA), lanzada en 2011. La UE también ha apoyado la Estrategia de Seguridad de la Comunidad del Caribe (CARICOM) desde 2013. Para más información, véase: http://eeas.europa.eu/archives/docs/la/docs/eu_strategy_on_citizen_security_in_central_america_press_release_en.pdf

8. Considérense las iniciativas lideradas por Estados Unidos como el Plan Colombia, la Iniciativa Mérida, la Iniciativa de Seguridad Regional para América Central (CARSI, por sus siglas en inglés) y la Iniciativa de Seguridad de la Cuenca del Caribe (CBSI, por sus siglas en inglés) (véase Muggah y Szabo, 2014).

9. El gasto de Estados Unidos en la promoción de la seguridad ciudadana en Colombia, América Central y México parece ser considerablemente mayor que el gasto total en actividades «blandas» de seguridad ciudadana. Véase Aguirre y Muggah (2013).

Las organizaciones multilaterales promueven inequívocamente estrategias de seguridad ciudadana, a menudo alineadas explícitamente con prioridades nacionales, con una importante presencia en América Central. En el caso de las

Las organizaciones multilaterales promueven inequívocamente estrategias de seguridad ciudadana, a menudo alineadas explícitamente con prioridades nacionales, con una importante presencia en América Central.

agencias de Naciones Unidas, algunas de ellas están activas en América Latina desde los años cincuenta del siglo pasado, pero su cooperación en materia de seguridad ciudadana es relativamente nueva. Su origen se remonta a la publicación de las Directrices para la Cooperación y la Asistencia Técnica en la Esfera

de la Prevención de la Delincuencia Urbana (1995) y de las Directrices para la Prevención del Delito (2002) por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC). En el caso de las instituciones financieras internacionales como el BID o el Banco Mundial, su cooperación en seguridad ciudadana es más significativa y está fundamentada en sus mandatos estatutarios.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

El BID cuenta con uno de los programas más consolidados para abordar la seguridad ciudadana, que incorpora la prevención de la violencia letal y no letal. Es el organismo con una presencia más antigua en América Latina y el Caribe y con la cartera de proyectos más diversa. También ha establecido protocolos de cooperación, incluyendo las *Operational Guidelines for Program Design and Execution in the Area of Civic Coexistence and Public Safety* (OPG-CCPS) («Guías operativas para el diseño y ejecución de programas en el área de seguridad y convivencia ciudadana»), diseñadas en 2002. En 2009 se fijaron nuevas directrices sobre la reducción de la violencia (OPG-CCPS, CP-2190-9) que abordan también el sistema de justicia penal¹⁰ y subrayan la transición desde una seguridad pública dirigida por el Estado, a la seguridad ciudadana

10. Antes de abordar el tema de la seguridad ciudadana en las guías operativas de 2002, en su «Report of the Working Group on the Institutional Strategy» (1999), el BID consideraba que la debilidad de las instituciones judiciales, legislativas y civiles eran causa de desigualdad y de inseguridad ciudadana. El Banco ha sido uno de los pioneros en la promoción de reformas de la justicia en la región. La «Estrategia de modernización del Estado» fue la primera estrategia sectorial que abordaba de forma explícita la seguridad ciudadana en 2003, y fue reconocida como prioritaria hasta el Noveno Aumento General de Capital en 2010.

(OPG-CCPS, GN-2535), junto con el apoyo integral a sistemas policiales y penitenciarios (IDB-OVE, 2014a)¹¹.

El BID incluye explícitamente la reducción de la violencia, el crimen y el miedo al crimen como parte de su definición de seguridad ciudadana, y excluye las actividades relacionadas con la prevención del tráfico de armas y de drogas (IDB, 2012: 1). También establece conexiones claras entre la teoría subyacente en sus programas y la reducción de la violencia en la práctica. Este organismo ofrece apoyo en seguridad ciudadana en el contexto de la ayuda al desarrollo y de acuerdo con su mandato, y distribuye su ayuda en cinco pilares fundamentales: prevención social, prevención situacional, modernización de las fuerzas policiales, mejora de los sistemas de justicia y promoción de la rehabilitación. En la práctica, se espera que las intervenciones sociales eviten que la juventud pase de un comportamiento de bajo riesgo a uno de alto riesgo, lo que se considera determinante de la violencia. Las actividades centradas en el abuso doméstico también reciben un amplio respaldo, pues se espera que estas interrumpan la transmisión intergeneracional del comportamiento violento. El BID enfatiza la prevención situacional para reducir las opciones de criminalidad violenta; la reforma policial para disuadir la criminalidad violenta potencial, y el apoyo judicial para detectar, procesar y sentenciar a los delincuentes violentos.

Los instrumentos principales de cooperación internacional del BID incluyen inversiones –y políticas– basadas en préstamos, subvenciones para fortalecer las instituciones y generar conocimiento, asistencia técnica, orientación sobre buenas prácticas, apoyo a sistemas de monitoreo y evaluación, así como marcos para el diálogo sobre política regional y plataformas de cooperación Sur-Sur. Ha habido un cambio notable hacia «enfoques integrales» que tienen en cuenta el amplio espectro de instituciones nacionales y locales implicadas, como la Policía, las prisiones y otras entidades del sistema de justicia penal. Esto ha supuesto un avance en las intervenciones multisectoriales por país (IDB-OVE, 2013: 8).

El BID fue, a finales de los noventa, la primera institución multilateral en iniciar un proyecto de cooperación que abordara la seguridad ciudadana. El primer paquete de ayuda estuvo centrado en la violencia doméstica en Uruguay¹², y le siguió pronto un préstamo inicial de 57 millones de dólares a Colombia en

11. Una conferencia celebrada en Washington en 1996 («Hacia un enfoque integrado del desarrollo: ética, violencia y seguridad ciudadana») sentó las bases de la relevancia de la seguridad ciudadana y de la conceptualización de la cuestión en el BID (IDB, 2009).

12. Véase el programa «Seguridad Ciudadana: Prevención de la Violencia y el Delito» de Uruguay (UR0118) en: <http://www.iadb.org/es/proyectos/project-information-page,1303.html?id=UR0118>

1998¹³. Desde entonces, la agencia ha concedido docenas de préstamos y subvenciones por toda América Latina y se le atribuye haber generado impactos positivos en la mejora de la protección y de la seguridad. Se destinaron, entre otros, proyectos en Jamaica, El Salvador, Honduras (Valle de Sula), Chile, Nicaragua, Guyana, Panamá y Trinidad y Tobago. En 2013, el paquete total aprobado fue de más de 500 millones de dólares (23 operaciones en 20 países) y la mitad de este monto había sido aprobado en los cuatro años anteriores.

Además, el BID aprobó 200 actividades de cooperación técnica no crediticia (valoradas en 24,6 millones de dólares) y una serie de investigaciones relacionadas con la seguridad ciudadana (IDB, 2014). Este organismo ha subrayado en repetidas ocasiones la importancia de la «seguridad ciudadana» en su mandato general durante la última década; por ejemplo, destacó la seguridad ciudadana como una prioridad institucional para América Latina como parte de su Noveno Aumento General de Capital en 2010 (ibídem). También se ha posicionado como líder en experiencia sobre seguridad ciudadana en toda la región mediante la cooperación triangular; por ejemplo, con Suiza en Honduras (cofinanciando un proyecto de 7 millones de dólares), con la UE en Panamá (con una iniciativa de 28 millones de dólares), y con Canadá y Reino Unido en Jamaica (con una intervención de 35 millones de dólares) (ibídem). Durante las dos últimas décadas, una parte significativa de la cartera general de subvenciones del BID se ha destinado a América Central y a unos pocos países suramericanos; durante la última década ha invertido más de 313,5 millones de dólares en seguridad ciudadana en América Central –más o menos el 21% de toda la inversión internacional y bilateral en la subregión. Asimismo, ha anunciado el lanzamiento de una iniciativa sobre seguridad ciudadana para promover e intercambiar información, la formación en prácticas gerenciales y la cooperación a fin de catalizar la reducción del crimen y de la violencia en la región.

Por otra parte, el BID también ha invertido en monitoreo y evaluación de sus intervenciones en seguridad ciudadana a través de mecanismos internos –implementados por la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) de la agencia– y evaluaciones independientes. Como ejemplo, en 2010 realizó una evaluación de la primera oleada de intervenciones (incluyendo la OPG-

13. Véase el «Programa de apoyo a la Convivencia y la Seguridad Ciudadana» de Colombia (CO0213) en: <http://www.iadb.org/es/proyectos/project-information-page,1303.html?id=co0213&page=12>. Este proyecto fue considerado un ejemplo para muchos proyectos en la región durante décadas, ya que incluía, por primera vez en la región, el uso de un enfoque epidemiológico para prevenir la violencia, así como el monitoreo de datos y un análisis liderado por la comunidad sobre los motores de la violencia.

SCC, GN-2535) que observó que el objetivo global de los 11 proyectos de seguridad ciudadana revisados era «reducir la violencia, el conflicto y las percepciones de inseguridad, tanto en el ámbito comunitario como en el ámbito doméstico»¹⁴.

La evaluación presentó una valoración crítica de los resultados de esta primera oleada de medidas, ya que sus objetivos generales eran vagos y las teorías del cambio no estaban articuladas con claridad; tampoco estaban bien definidos los productos, los resultados, los impactos, ni los sistemas para monitorear dichos resultados a lo largo plazo. Dadas estas limitaciones conceptuales —así como graves deficiencias en la ejecución— la evaluación señaló que «la experiencia del Banco en intervenciones sobre seguridad ciudadana es insatisfactoria» y que era urgente un cambio hacia un enfoque más basado en la evidencia (IDB-OVE, 2010). En 2013 se realizó otra evaluación corporativa y temática sobre el sector de la seguridad ciudadana con el objetivo de identificar los factores que habían facilitado la implementación eficaz de las intervenciones previas y determinar la ventaja comparativa del Banco (IDB-OVE, 2013 y 2014b). La nueva cohorte de intervenciones en seguridad ciudadana había sido diseñada con más precisión, reflejaba una teoría del cambio más rigurosa, era menos compleja en su definición y disponía de sistemas de evaluación considerablemente mejores. Una evaluación final (IDB-OVE, 2014a) destacó tanto el hecho de que el BID era líder en la promoción de la seguridad ciudadana, como la naturaleza multisectorial e integral de sus intervenciones; como crítica, se subrayaron la falta continuada de datos de referencia fiables, los riesgos políticos de la intervención y la importancia de adoptar una cartera de medidas más focalizada.

El *think tank* brasileño Instituto Igarapé (2014) ha creado una base de datos que realiza el seguimiento de más de 1.300 medidas de seguridad ciudadana en toda América Latina. Esta herramienta recoge 150 intervenciones del BID especialmente destinadas a la prevención o la reducción de la violencia, pero contiene, sin embargo, pocos programas específicos sobre «homicidios»; más bien, las medidas son normalmente más «integrales». Los ejemplos incluyen un «programa de seguridad ciudadana en Guatemala»¹⁵ (de 30 millones de dólares e iniciado en 2002), cuyo objetivo es fortalecer las instituciones públi-

14. El énfasis en la reducción de los homicidios es menos claro, si bien esta cuestión fue luego examinada en mayor profundidad por Cano y Rojido (2016).

15. Para más información, véase: <http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/Guatemala/programas/pgu0163.pdf>

cas y prevenir la delincuencia entre los jóvenes, o el «programa de seguridad ciudadana en el Valle de Sula, en Honduras» (22 millones de dólares, 2003). Otra intervención reciente es el «apoyo a la adaptación e implementación del modelo *Cure Violence* en Cali», que empezó en 2016 y que incluye objetivos concretos para reducir la violencia juvenil en una serie de comunidades seleccionadas¹⁶.

Naciones Unidas

Naciones Unidas aborda la seguridad ciudadana bajo el prisma de diversos sectores: de desarrollo (PNUD), de salud pública (Organización Mundial de la Salud [OMS] y Organización Panamericana de la Salud [OPS])¹⁷, de protección de la infancia y de las mujeres (UNICEF¹⁸ y ONU Mujeres), de control de armas (Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe [UNLIREC]), y de control de la droga y prevención de la delincuencia (UNODC)¹⁹, entre otros.

El PNUD tiene un enfoque en seguridad ciudadana más sofisticado. Esta línea programática ha sido tradicionalmente enmarcada en su sector de «gobernanza democrática y construcción de paz»²⁰. Este sector es comparativamente amplio, pues incluye prioridades temáticas como «prevención de conflictos y construcción de paz», «instituciones responsables y transparentes», «procesos políticos inclusivos», «Estado de derecho, justicia, seguridad y derechos humanos», «VIH y salud» y «empoderamiento de la juventud»²¹. Con todo,

16. Para más información, véase: <http://www.iadb.org/en/projects/project-description-title,1303.html?id=CO-T1404>

17. El trabajo de la OMS y de la OPS se enmarca en la estrategia general de «prevención de la violencia y los traumatismos» basada en el «marco del modelo ecológico», que incluye el maltrato infantil, la violencia sexual y de pareja, el maltrato de las personas mayores, la violencia colectiva, la violencia juvenil y la violencia autoinfligida. Véase: http://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/en/. A nivel regional, la OPS se centra sobre todo en el tema de género y violencia.

18. La estrategia de UNICEF sobre violencia contra la infancia y la adolescencia está incluida en el área de «protección» y se centra en la promoción de derechos, legislación, fortalecimiento del sistema de salud pública y prevención. Véase: https://www.unicef.org/lac/protection_30842.html

19. Véase la Estrategia de la UNODC para el período 2012-2015 en: <https://www.unodc.org/unodc/en/about-unodc/unodc-strategy.html?ref=menutop>

20. El PNUD se centra en la erradicación de la pobreza y en la reducción de la desigualdad y de la exclusión social; y otras de sus áreas de trabajo son el «desarrollo sostenible» y «el clima y la resiliencia ante los desastres».

21. Para más información, véase: <http://www.undp.org/content/undp/en/home/ourwork/democratic-governance-and-peacebuilding/overview.html>

en la última década, el PNUD ha hecho especial hincapié en la reducción de la violencia armada. La reducción de los homicidios –sin ser un objetivo explícito– está implícita en muchas de sus actividades en esta área. Asimismo, ha aumentado su labor de apoyo a la provisión de servicios públicos –especialmente para el mantenimiento del orden–, así como a la regulación de armas y munición.

El PNUD también aboga por un «enfoque integral y multidisciplinar» en el que la atención no se limite a la reducción del crimen, sino que se dirija también a «crear las condiciones sociales que permitan resultados sostenibles, ofreciendo apoyo a nivel local, nacional, regional y global para diseñar políticas públicas integrales de seguridad ciudadana»²². La organización se inspira en los marcos de seguridad «humana» y «comunitaria» desarrollados a mediados de los noventa e invierte en programas y proyectos nacionales, estatales y metropolitanos que promueven la prevención de la violencia y fortalecen las capacidades institucionales para diseñar, implementar y evaluar intervenciones. En la última década, esta organización ha respaldado a gobiernos estatales y municipales en más de 19 países para mejorar sus capacidades en las prioridades de seguridad ciudadana, en concierto con otras agencias²³. El PNUD también ha creado un fondo especial con el apoyo de España y el BID para promover la seguridad ciudadana en América Latina.

La base de datos sobre seguridad ciudadana del Instituto Igarapé incluye 99 proyectos con apoyo del PNUD con componentes de prevención y reducción de la violencia en 23 países de la región²⁴. Como ejemplo de programa PNUD, destacamos el «CariSECURE-Strengthening Evidence Based Decision Making for Citizen Security in the Caribbean», cuya intervención está diseñada para «mejorar el proceso de toma de decisiones en las instituciones públicas caribeñas proporcionando herramientas de análisis cuantitativas y cualitativas, y apoyando su incorporación en las acciones y políticas nacionales de seguridad ciudadana»²⁵. Otro ejemplo es

22. Para más información, véase: <http://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/en/home/ourwork/democratic-governance/citizen-security.html>

23. Las oficinas regionales del PNUD, cuya inversión es comparativamente modesta y está destinada sobre todo a pequeños proyectos piloto, participan en el apoyo a contrapartes gubernamentales en asuntos de justicia y seguridad, incluidos el diseño de marcos políticos, la promoción de las capacidades ministeriales y parlamentarias, y el intercambio de buenas prácticas.

24. En 2017, el PNUD informa de 128 proyectos de gobernanza democrática con un presupuesto de 125,45 millones de dólares para América Latina y el Caribe. Véase: http://open.undp.org/#2016/filter/focus_area-2/region-RBLAC

25. Para más información, véase: http://www.bb.undp.org/content/barbados/en/home/operations/projects/democratic_governance/CariSECURE.html

InfoSegura, una estrategia regional de cuatro años, de 12 millones de dólares, para América Central, cofinanciada por USAID²⁶.

En años anteriores, el PNUD apoyó intervenciones de desarme civil (por ejemplo, en Costa Rica, Nicaragua o Colombia), el diseño de observatorios de la violencia (en Paraguay, Venezuela o Bolivia), diagnósticos de seguridad comunitaria (en Colombia), planes de seguridad integrales (en Colombia, Perú, Uruguay, Jamaica y El Salvador) y el fortalecimiento del sector judicial (en Paraguay, Nicaragua, Guatemala o Brasil). En Guatemala, se apoya una red local de mediadores para prevenir la escalada de la violencia²⁷. En Panamá, la agencia lanzó un programa integral de 4,7 millones de dólares para prevenir la violencia; la estrategia incluye medidas para fortalecer las instituciones públicas, elaborar planes participativos para mapear la violencia, reducir la violencia de género, y mejorar la obtención de datos y el análisis²⁸. Finalmente, una estrategia plurianual de 11 millones de dólares para la prevención de crisis y la recuperación en Honduras, para el período 2012-2017, incluye dos resultados clave centrados en la reducción de la violencia, subrayando el compromiso de la organización con esta cuestión.

Banco Mundial

La inmersión del Banco Mundial en el sector de la seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe es reciente, aunque ello no quiere decir que no estuviera ya antes implicado en la prevención y la reducción de la violencia. De hecho, desde su constitución en los años cuarenta, el Banco Mundial ha estado globalmente comprometido con asuntos como la violencia de género, los desplazamientos forzados y, en especial, en entornos frágiles y afectados por conflictos que no son abordados temática o geográficamente por el BID²⁹. Desde el año 2000, el Banco Mundial afirma haber destinado más de 22.000 millones de dólares de ayuda a la reconstrucción posconflicto en países frágiles o afectados por conflictos³⁰. El equipo de Conflictos,

26. Para más información, véase: http://www.gt.undp.org/content/guatemala/es/home/operations/projects/democratic_governance/gestion-de-la-informacion-basada-en-evidencias-para-la-seguridad.html

27. Para más información, véase: <http://www.gt.undp.org/content/guatemala/es/home/presscenter/articles/2016/06/17/-mediadores-internos-promoviendo-el-di-logo-democr-tico-y-la-mediaci-n-para-la-prevenci-n-de-conflictos-.html>

28. Para más información, véase: http://www.pa.undp.org/content/panama/es/home/operations/projects/democratic_governance/programa_prevencion_violencias.html

29. El BID se ha centrado en áreas urbanas de Colombia y menos en regiones afectadas por conflictos políticos armados.

30. Para más información, véase: <http://www.worldbank.org/en/topic/socialdevelopment/brief/social-cohesion>

Crimen y Violencia (CCV) del Banco, así como el grupo Fragilidad, Conflicto y Violencia (FCV)³¹ se enfocan en fomentar la resiliencia a la violencia.

Un hito clave para el Banco Mundial fue su Informe de Desarrollo Mundial de 2011, el cual presentaba el mandato del Banco y su ventaja comparativa en la prevención de la violencia. La primera evaluación significativa sobre el papel potencial del Banco Mundial en la prevención de la violencia urbana apareció también ese mismo año. De hecho, la implicación del Banco Mundial en la prevención de la violencia había estado limitada por sus protocolos estatutarios (World Bank, 2011: 84). Cambios más amplios en la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), que respaldaban los gastos en ayudas para la reforma del sector de la seguridad y la reducción de la violencia, ayudaron a avanzar. La estrategia que el Banco Mundial presentó en 2016 aún no está del todo comprometida con la prevención de la violencia, ya que, en efecto, el foco de atención principal sigue siendo el impulso al crecimiento económico, la construcción de infraestructuras sostenibles, la inversión en los pobres y vulnerables, la promoción de la resiliencia y la respuestas a los impactos (entre los cuales están el crimen y la violencia), así como la transparencia y la responsabilidad³². La prevención de la violencia se aborda en el contexto de la mejora de los barrios marginales y del desarrollo urbano, y como asunto clave en proyectos centrados en la inclusión, la educación, la salud y la protección social de los jóvenes.

Las iniciativas de seguridad ciudadana del Banco Mundial son supervisadas por la unidad de desarrollo social de la organización, la cual expuso su intención de expandir su cartera en seguridad ciudadana con la organización de eventos en Colombia (2013) y México (2011). Desde 2004, la agencia ha promovido la «prevención primaria», destinada a prevenir la violencia antes de que ocurra, y la «prevención secundaria», dirigida a poblaciones con factores de riesgo. Por ejemplo, el Banco Mundial desarrolló un Programa de Pequeñas Subvenciones para la Prevención de la Violencia (SGPVP, por sus siglas en inglés) en 2005 como parte de una iniciativa más amplia de prevención del crimen y de la violencia, eligiendo 11 proyectos en Honduras y Nicaragua. Junto a los préstamos y las subvenciones, el Banco Mundial también está generando una base de conocimiento sobre sistemas de justicia penal y está expandiendo su trabajo en las instituciones del sector penal y de la justicia

31. Antes llamado equipo de Conflictos, Crimen y Violencia. Era parte del clúster de cohesión social y prevención de la violencia del Departamento de Desarrollo Social. Estas cuestiones eran tratadas anteriormente por la unidad de Prevención de Conflictos y Reconstrucción (CPR, por sus siglas en inglés).

32. Para más información, véase: <http://www.worldbank.org/en/region/lac/overview#2>

(sobre todo, en las fiscalías). Desde finales de los noventa hasta la fecha, ha apoyado al menos 50 medidas de seguridad ciudadana.

Cooperación interinstitucional

Hay algunos ejemplos de esfuerzos renovados para coordinar a los actores multilaterales en enfoques integrales sobre seguridad ciudadana, incluso mediante reformas institucionales internas o con instrumentos externos, como son los mecanismos de financiación conjuntos. Por ejemplo, las agencias internacionales han diseñado nuevos instrumentos financieros, de asistencia técnica y basados en conocimiento para facilitar la asistencia en favor de la seguridad ciudadana. Entre ellos, los préstamos de inversión especializados, créditos orientados a políticas, cooperación técnica no reembolsable, servicios de asesoría bajo demanda y varios tipos de «productos de conocimiento». En los últimos años, por ejemplo, el banco CAF ha intensificado su apoyo en seguridad ciudadana vinculándolo de forma explícita al apoyo al desarrollo social para la inclusión de la juventud, así como a través de la investigación en temas relacionados.

El Fondo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio es otro ejemplo de mecanismo diseñado para incentivar la colaboración. El proyecto denominado Seguridad con Ciudadanía, ejecutado en tres ciudades del Brasil, es otro ejemplo de ámbito nacional de esta iniciativa. En este programa, las agencias como el PNUD, UNICEF y ONU-Habitat formaron equipo con la UNESCO, UNODC y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para identificar maneras de prevenir la violencia y fortalecer la ciudadanía en áreas con escasos servicios. También se han intentado establecer mecanismos similares, entre otros sitios, en El Salvador, mediante el proyecto Reducción de violencia y construcción de capital social. Es probable que este tipo de iniciativas continúen, sobre todo por la importancia asociada a la prevención y la reducción de la violencia en los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS), especialmente el 11 y el 16³³.

33. El ODS 16 exhorta a los estados miembro a «promover las sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, proporcionar acceso a la justicia, y construir instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles». Véase: <https://sustainabledevelopment.un.org/sdg16>. El ODS 11, por su parte, llama a «conseguir que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles». Véase: <http://sustainabledevelopment.un.org/sdg11>

Análisis descriptivo de iniciativas de seguridad ciudadana y prevención de la violencia

Es posible generar una visión más profunda del compromiso multilateral en seguridad ciudadana y en la reducción de la violencia letal examinando intervenciones concretas. La base de datos sobre seguridad ciudadana del Instituto Igarapé, como ya se ha apuntado, es un conjunto de datos unificado que visualiza un amplio abanico de medidas tomadas en todos los países de América Latina y en el Caribe desde 1990. Unos 1.314 programas y proyectos están categorizados según su alcance espacial y temporal, la agencia financiadora y los socios de implementación, las áreas temáticas, las «amenazas» a las que van dirigidas y las estrategias subyacentes³⁴. A efectos de este artículo, cabe destacar que la base de datos identifica organismos multilaterales, bilaterales y no gubernamentales³⁵; ahora bien, aunque es vasta, no es completa, y aunque ofrece una buena muestra de las iniciativas en seguridad ciudadana en América Latina, no abarca todo. De todas formas, constituye el mayor y único conjunto de datos públicos disponible sobre seguridad ciudadana en América Latina.

El apoyo multilateral está destinado habitualmente a iniciativas regionales, especialmente en el Triángulo Norte y el Caribe, y las intervenciones tienden a estar focalizadas en los países más afectados por la violencia organizada e interpersonal.

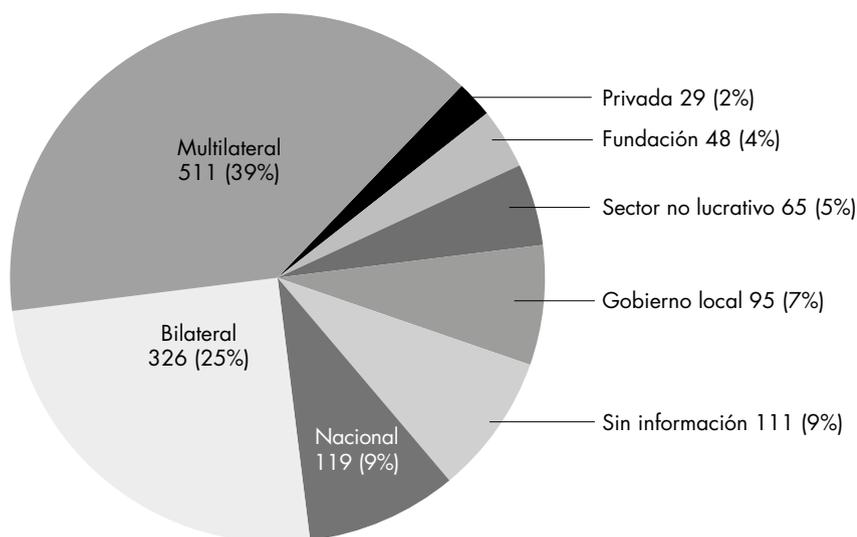
Esta base de datos revela que las agencias multilaterales proveyeron financiación directa para el 39% de todas las medidas de seguridad ciudadana en la región, incluidas aquellas centradas en la prevención y la reducción de la violencia. A pesar de basarse en otro conjunto de fuentes de datos, Cano y Rojido (2016: 20) encontraron que el 34% de las 93 iniciativas de prevención de los homicidios identificadas en América Latina y el Caribe recibió apoyo de agencias multilaterales. Las agencias bilaterales son también inversores importantes, seguidas por los gobiernos nacionales y locales. En cambio, el sector privado

34. Información detallada y principales hallazgos de la base de datos pueden verse en Aguirre y Muggah (2013).

35. La base de datos incluye información obtenida de fuentes públicas. Específicamente, la información fue extraída de bases de datos en línea gestionadas por instituciones principales como el BID, la OEA, el PNUD y el Banco Mundial. También recogió datos adicionales en una segunda fase mediante contacto directo y difusión entre representantes clave de las principales instituciones.

tiene un papel muy modesto en la financiación de medidas de seguridad ciudadana, incluida la prevención de la violencia. Están surgiendo oportunidades de financiación innovadora –incluidos los bonos de impacto social–, pero estas todavía tienen que tomar vuelo en la región (Muggah, 2016).

Figura 1. Intervenciones en seguridad ciudadana según la agencia financiadora



Fuente: Instituto Igarapé (2014).

El apoyo multilateral está destinado habitualmente a iniciativas regionales, especialmente en el Triángulo Norte y el Caribe. Además de proyectos regionales, las intervenciones tienden a estar focalizadas en los países más afectados por la violencia organizada e interpersonal. En primer lugar, Colombia, un país con más de 50 años de conflicto armado y algunas de las ciudades más afectadas por la violencia, es el que ha recibido la mayor parte de la ayuda desde finales de los noventa. En segundo lugar, están los tres países del Triángulo Norte y Brasil, que actualmente tienen las tasas de violencia homicida más altas del hemisferio. Otros receptores importantes son Nicaragua, Argentina y México. En cambio, el apoyo multilateral parece haber sido más limitado en países del Cono Sur.

Tabla 1. Intervenciones en seguridad ciudadana de las principales agencias multilaterales (por país/región)

País	BID	PNUD	Banco Mundial	Total
Regional	34	9	12	55
Colombia	17	13	11	41
Honduras	6	9	10	25
Brasil	11	4	6	21
El Salvador	8	5	4	17
Guatemala	7	8	1	16
Nicaragua	6	7	1	14
Argentina	4	4	1	9
México	4	4	1	9
Jamaica	5	3	1	9
Chile	5	4		9
Perú	4	2	2	8
Bolivia	4	4		8
Ecuador	6	1		7
Costa Rica	3	3		6
Panamá	3	3		6
Venezuela	1	4		5
Belice	3	2		5
Guyana	4	1		5
Uruguay	1	3		4
Paraguay	1	2		3
República Dominicana	2	1		3
Haití		2		2
Bahamas	2			2
Trinidad y Tobago	2			2
Barbados	1			1
Puerto Rico				0
San Cristóbal y Nevis				0
Total	144	98	50	292

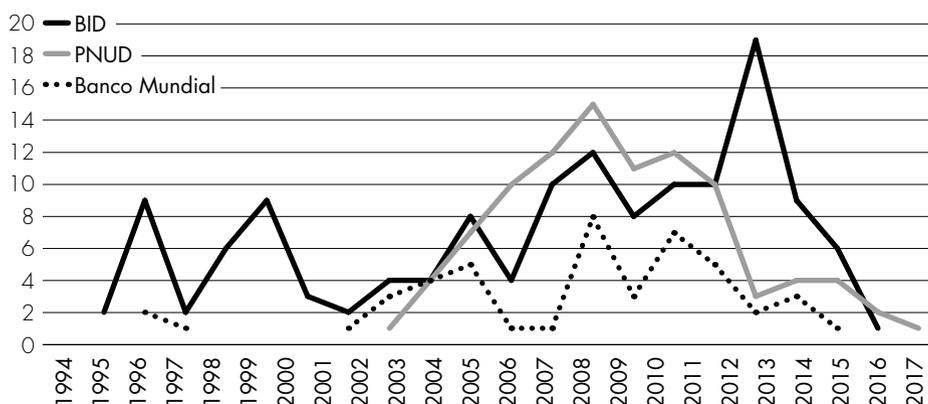
Fuente: Instituto Igarapé (2014).

El BID es responsable de la parte más sustanciosa de la financiación: hasta el 30% de toda la ayuda. La UE era también un actor principal hasta hace poco, incluso respecto a la promoción de la democracia, la paz y la seguridad en la región. Sin embargo, la mayoría de su apoyo estaba centrado en Colombia –en temas de conflicto y posconflicto–. Mientras tanto, las Naciones Unidas, sobre todo vía PNUD, han

«apoyado» por lo menos 98 iniciativas, que representan el 20% de las intervenciones de la muestra. También ha tenido proyectos a través de distintas agencias incluyendo UNFPA, UNICEF, UNIFEM, UNLIREC y UNODC. El Banco Mundial parece tener un alcance más limitado (50 intervenciones).

El apoyo multilateral a la seguridad ciudadana –incluyendo la prevención y la reducción de la violencia– ha evolucionado desde finales de los noventa; parece que no solo está ampliamente distribuido, sino que tiene capacidad de permanencia. Solo los gobiernos nacionales y locales han implementado intervenciones durante períodos tan prolongados. La figura 2 muestra el carácter duradero de las intervenciones de las tres agencias multilaterales descritas arriba. Las agencias multilaterales han apoyado intervenciones orientadas a diversos tipos de amenazas; no obstante, la medida de apoyo más frecuente es la «prevención de la delincuencia común». El PNUD también apuesta firmemente por la prevención de la violencia de género, mientras que el BID y el Banco Mundial han puesto énfasis en la prevención de la violencia juvenil.

Figura 2. Evolución del número de intervenciones en seguridad ciudadana de las principales agencias multilaterales (1994-2017)*



* La reducción del número de intervenciones en 2015, 2016 y 2017 no implica una reducción de la inversión por parte de las agencias multilaterales, sino una falta información detallada.

Fuente: Instituto Igarapé (2014).

Las agencias multilaterales también han destinado considerables recursos a mejorar la gestión, la recolección de datos y la investigación (en comparación con gobiernos, organizaciones filantrópicas y ONG, por ejemplo). El BID ha puesto considerable atención en la recopilación y análisis de datos, la investigación, y las

mejoras en la gestión, desarrollando planes de seguridad integrales y apoyando reformas de la justicia en casi todos los países de la región. En la misma línea, el PNUD ha invertido en el fortalecimiento de la capacitación institucional de los sectores de seguridad y justicia, mientras el Banco Mundial parece más preocupado por la prevención de la violencia.

Un objetivo esencial de la base de datos de seguridad ciudadana del Instituto Igarapé es valorar en qué medida las intervenciones fueron monitorizadas y evaluadas, sin embargo la base empírica es extremadamente reducida. Una muestra preliminar (10%) de la base de datos revela que tan solo el 7% de todas las intervenciones cuenta con una evaluación robusta que registre un impacto positivo. Más del 72% de las intervenciones no dispone de ningún tipo de evaluación que las respalde, el resto cuentan solo con reportes descriptivos de resultados. Parte del desafío se debe a que parece que no ha habido una inversión significativa en el monitoreo de los resultados, y mucho menos evaluaciones de impacto rigurosas. Aquellas intervenciones que informaron de «resultados» también fueron generalmente apoyadas por las agencias multilaterales (70%); al menos tres cuartas partes de los 47 casos fueron financiados por organizaciones internacionales, como el BID (21), el Banco Mundial (13) y el PNUD (10). Los enfoques utilizados para valorar los resultados se basaron por lo general en marcos estándar de monitorización y evaluación como el Análisis del Marco de Resultados (*Results Framework Analysis*) del Banco Mundial³⁶ y el Informe de Seguimiento del Progreso (*Progress Monitoring Report*, PMR) del BID³⁷. Estos instrumentos aplican una serie de métricas y métodos estándar para rastrear los impactos en relación con los objetivos del programa o proyecto.

Conclusiones

Las agencias multilaterales son actores significativos en la promoción de las intervenciones en seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe. El BID, el Banco Mundial, el PNUD y otros actores como el banco CAF han desarrollado carteras de

36. Instrumento de autoevaluación del Banco Mundial. Para más información, véase: <http://documents.worldbank.org/curated/en/375311468326426795/Implementation-completion-and-results-report-guidelines>

37. El PMR es una herramienta que permite la gestión basada en resultados, poniendo el foco de atención, para la monitorización de la implementación, en los resultados y productos, más que en los recursos o aportes. Para más información, véase: <http://www.iadb.org/en/topics/development-effectiveness/monitoring-our-progress,1244.html>

proyectos cada vez más diversas que incluyen la reforma policial, el fortalecimiento de la justicia penal y el sistema penitenciario, así como la prevención y la reducción de la violencia. No es sorprendente que estas mismas organizaciones hayan tenido un papel fundamental en la configuración del discurso y de la práctica de la seguridad ciudadana en su sentido amplio. Su presencia se remonta a los años noventa. Estas organizaciones han entrado gradualmente en la escena de la seguridad ciudadana movidos tanto por la economía política de la ayuda, como por los cambios más amplios en la AOD que han permitido su implicación en áreas de la seguridad pública tradicionalmente sensibles. Durante el proceso, las organizaciones multilaterales han ampliado su actividad en los ámbitos de la denominada reforma del sistema de seguridad y en seguridad ciudadana, incluyendo programas de prevención y reducción de la violencia en prácticamente todos los países de la región.

Las agencias multilaterales han apoyado un cambio gradual desde medidas represivas y punitivas a medidas que abogan por estrategias preventivas más equilibradas. Ha habido un énfasis clave en las medidas «integrales», «integradas», «participativas» y «con apropiación nacional» que crean confianza en las instituciones del Estado y resultan en mejoras significativas en protección y seguridad. Durante el proceso, las organizaciones internacionales han procurado cada vez más trabajar con los gobiernos nacionales y subnacionales, grupos de la sociedad civil y el sector privado. Una de las principales preocupaciones de muchas de las agencias multilaterales ha sido demostrar los impactos de la seguridad ciudadana. Así pues, las organizaciones han procurado desarrollar capacidades de monitoreo y evaluación y, más raramente, han respaldado investigaciones de diseño experimental o cuasiexperimental para comprender mejor las relaciones causales entre programas y resultados. Esta es la expectativa mínima de los países donantes y también es cada vez más valorada por los ejecutores de programas y proyectos, para corregir sus intervenciones en el curso de las mismas.

En conjunto, América Latina ha sido testigo de una explosión de iniciativas de seguridad ciudadana. La gran mayoría de estas actividades han adoptado enfoques integrales y multisectoriales, lo que significa que las iniciativas de prevención de la violencia letal y no letal son habitualmente un subconjunto de una cartera más amplia de actividades. Sin embargo, estas iniciativas han facilitado cambios en el debate sobre seguridad pública en muchos países de la región. En algunos casos, las agendas nacionales han regresado a enfoques con un estilo más de mano dura, como en algunos países del Triángulo Norte.

A pesar de estos desarrollos, existe todavía una carencia importante en relación con el monitoreo y la evaluación a medio y largo plazo de la eficacia y los resultados del apoyo multilateral para prevenir y reducir la violencia letal. Muchas intervenciones no se sustentan en una teoría del cambio clara. Raramente se dispone de datos fiables y accesibles a nivel micro sobre criminalidad violenta para facilitar las

evaluaciones. Además, la difusión de las lecciones aprendidas y de las críticas es todavía comparativamente limitada. Más aún, quedan muchos retos respecto a la promoción de la seguridad ciudadana y de la reducción de los homicidios en particular. El tema de los homicidios sigue siendo una cuestión muy política, politizada y sensible, lo que plantea muchos desafíos y riesgos a las agencias multilaterales, las cuales, en definitiva, necesitan apoyo gubernamental para funcionar con eficacia. Los países parte de las organizaciones multilaterales también se enfrentan al reto de apoyar medidas de reducción de los homicidios y justificarlas ante sus contribuyentes, los cuales habitualmente prefieren ver entregas de ayuda alimentaria, construcción de escuelas o atención a pacientes en hospitales.

Un reto final está vinculado a la colaboración con gobiernos subnacionales para avanzar en la seguridad ciudadana y la reducción de los homicidios. La importancia de gobernadores y alcaldes, entre otros, para el éxito en la prevención de la violencia está ampliamente reconocida. Sin embargo, las agencias multilaterales normalmente trabajan a través de instituciones de ámbito nacional, un hecho que no escapa a ministerios y departamentos centralizados. A menudo es más difícil establecer acuerdos financieros entre las agencias multilaterales y las regiones o las ciudades. Estas últimas por lo general no pueden emitir deuda, aumentar impuestos o proporcionar las garantías necesarias. No obstante, dichos desafíos son cada vez más reconocidos y se deben abordar si se prevé ampliar las medidas de seguridad ciudadana en el siglo XXI.

Referencias bibliográficas

- Aguirre, Katherine; Alvarado, Nathalie y Muggah, Robert. «Some Key Good and Bad Takeaways from a Citizen Security Mapping Tool for Latin America». *BID, Sin Miedos* (15 de octubre de 2015) (en línea) [Fecha de consulta: 07.01.2016] <http://blogs.iadb.org/sinmiedos/2015/10/15/some-key-good-and-bad-takeaways-from-a-citizen-security-mapping-tool-for-latin-america/>
- Aguirre, Katherine y Muggah, Robert. «Mapping citizen security interventions in Latin America: reviewing the evidence». *NOREF Norwegian Centre for Conflict Resolution Report* (11 de octubre de 2013) (en línea) [Fecha de consulta: 06.01.2017] [http://noref.no/Regions/Latin-America-and-the-Caribbean/Publications/Mapping-citizen-security-interventions-in-Latin-America-reviewing-the-evidence/\(language\)/eng-US](http://noref.no/Regions/Latin-America-and-the-Caribbean/Publications/Mapping-citizen-security-interventions-in-Latin-America-reviewing-the-evidence/(language)/eng-US)
- Apel, Robert y Nagin, Daniel S. «General deterrence: a review of recent studies», en: Wilson, James y Petersilia, Joan (eds.). *Crime and Public Policy*. Oxford: Oxford University Press, 2011, p. 411-436.

- Cano, Ignacio y Rojido, Emiliano. *Mapping of homicide prevention programs in Latin America and the Caribbean* [Informe final]. Río de Janeiro: Laboratório de Análise da Violência y Universidade do Estado do Rio de Janeiro, septiembre de 2016 (en línea) [Fecha de consulta: 07.01.2016] <http://www.lav.uerj.br/docs/rel/2016/Relato%CC%81rio%20Final%20Ingle%CC%82s.pdf>
- CIDH-Comisión Interamericana de Derechos Humanos. «Report on Citizen Security and Human Rights». Inter-American Commission on Human Rights, 2009 (en línea) <https://www.cidh.oas.org/countryrep/Seguridad.eng/CitizenSecuritySummary.htm>
- Corporación Latinobarómetro. «Informe 2016 Anual Latinobarómetro». Corporación Latinobarómetro, Santiago de Chile, 2016 (en línea) [Fecha de consulta: 11.11.2016] <http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>
- Council of the European Union. «EU Strategy on Citizen Security in Central America and the Caribbean». *Council Conclusions* (30 de julio de 2014) (en línea) [Fecha de consulta: 11.11.2016] http://eeas.europa.eu/archives/docs/la/docs/eu_strategy_on_citizen_security_in_central_america_press_release_en.pdf
- Hagopian, Frances y Mainwaring, Scott P. (eds.). *The Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- IDB-Inter-American Development Bank. «Operational Guidelines for Program Design and Execution in the Area of Civic Coexistence and Public Safety (OPG-CCPS)». *Inter-American Development Bank* (julio de 2009) (en línea) [Fecha de consulta: 14.11.2016] <http://services.iadb.org/wmsfiles/products/Publications/35077948.pdf>
- IDB-Inter-American Development Bank. «Citizen Security: Conceptual Framework and Empirical Evidence». *Inter-American Development Bank, Institutions for Development, Discussion Paper*, n.º IDB-DP-232 (septiembre de 2012) (en línea) [Fecha de consulta: 11.11.2016] <https://publications.IDB.org/handle/11319/5684>
- IDB-Inter-American Development Bank. «Documento de marco sectorial de Seguridad Ciudadana y Justicia». *Inter-American Development Bank, División de Capacidad Institucional del Estado* (julio de 2014) (en línea) [Fecha de consulta: 16.04.2017] [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/12D982534215DCD705257DCC00015744/\\$FILE/Documento_de_Marco_Sectorial.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/12D982534215DCD705257DCC00015744/$FILE/Documento_de_Marco_Sectorial.pdf)
- IDB-OVE-Inter-American Development Bank-Office of Evaluation and Oversight. *Crime and Violence Prevention in Latin America and the Caribbean: Evidence from IDB's Interventions*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, Office of Evaluation and Oversight, octubre de 2010 (en línea) [Fecha de consulta: 14.11.2016] <https://publications.IDB.org/bits->

- stream/handle/11319/5818/OVE%20-%20Crime_and_Violence_Prevention_Evidence_from_IDB_interventions.pdf?sequence=2
- IDB-OVE-Inter-American Development Bank-Office of Evaluation and Oversight. *Citizen Security in Latin America and the Caribbean: IDB's Comparative Advantage*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, Office of Evaluation and Oversight, julio de 2013 (en línea) [Fecha de consulta: 14.11.2016] <https://publications.IDB.org/handle/11319/5967>
- IDB-OVE-Inter-American Development Bank-Office of Evaluation and Oversight. *IDB's Response to Key Challenges in Citizen Security, 1998-2012*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, Office of Evaluation and Oversight, marzo de 2014a (en línea) [Fecha de consulta: 15.11.2016] <https://publications.iadb.org/handle/11319/6378>
- IDB-OVE-Inter-American Development Bank-Office of Evaluation and Oversight. *Implementation Challenge: Lessons from Five Citizen Security Projects*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, Office of Evaluation and Oversight, marzo de 2014b (en línea) [Fecha de consulta: 15.11.2016] https://publications.IDB.org/bitstream/handle/11319/6377/CV2013_English.pdf?sequence=1
- Instituto Igarapé. «Mapping Citizen Security. Citizen Security Dashboard». *Igarapé Institute* (2014) (en línea) <https://igarape.org.br/en/apps/citizen-security-dashboard/>
- Lehoucq, Fabrice. «Review: The Third Wave of Democracy». *Latin American Research Review*, vol. 43, n.º 1 (2008), p. 245-254.
- Muggah, Robert. «This Innovative Financing Tool Could Reduce Violence in a City Near You». *World Economic Forum, Agenda* (22 de diciembre de 2016) (en línea) <https://www.weforum.org/agenda/2016/12/this-innovative-financing-tool-could-reduce-violence-in-a-city-near-you/>
- Muggah, Robert y Szabo de Carvalho, Ilona. «Changes in the Neighborhood: Reviewing Citizen Security». *Igarapé Institute, Strategic Paper*, n.º 7 (marzo de 2014) (en línea) [Fecha de consulta: 27.12.2016] <https://igarape.org.br/en/changes-in-the-neighborhood-reviewing-citizen-security-cooperation-in-latin-america/>
- OEA-Organización de Estados Americanos. «Declaration of San Salvador on Citizen Security in the Americas. Organization of American States, 7 de junio de 2011 (en línea) http://www.oas.org/en/media_center/press_release.asp?sCodigo=E-37
- Unasur-Unión de Naciones Suramericanas. «Declaração de Cartagena - Reunião de Ministros de Defesa, Justiça, Interior e Relações Exteriores da Unasul». Cartagena de Indias, Colombia, 3 y 4 de mayo de 2012 (en línea) <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/3043-declaracao-de-cartagena-reuniao-de-ministros-de-defesa-justica-interior-e-relacoes-exteriores-da-unasul>

Vilalta, Carlos. «Global Trends and Projections of Homicidal Violence: 2000 to 2030». *Igarapé Institute, Homicide Dispatch*, n.º 2 (noviembre de 2015) (en línea) [Fecha de consulta: 13.04.2017] <https://igarape.org.br/en/homicide-dispatch-2/>

World Bank. *World Development Report 2011: Conflict, Security and Development*. Washington D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development y The World Bank, 2011 (en línea) [Fecha de consulta: 18.11.2016] http://siteresources.worldbank.org/INTWDRS/Resources/WDR2011_Full_Text.pdf