



UN-HABITAT

GLOBAL REPORT ON HUMAN SETTLEMENTS 2007



PREFACIO

En el pasado decenio, el mundo ha sido testigo de un recrudecimiento de las amenazas a la seguridad en las grandes urbes y ciudades. En algunos casos, esas amenazas se han presentado en forma de episodios catastróficos; en otros, han sido manifestaciones de pobreza y desigualdad o de procesos rápidos y caóticos de urbanización. En esta publicación, *Enhancing Urban Safety and Security: Global Report on Human Settlements 2007*, se abordan algunas de las amenazas más graves para la seguridad de la población urbana de nuestros días.

Como se dice en el informe, la violencia y la criminalidad urbanas están creciendo en todo el mundo, lo que genera un temor generalizado y ahuyenta las inversiones de muchas ciudades. Así ocurre especialmente en África, América Latina y el Caribe, donde la violencia de las bandas urbanas está en aumento. La reciente violencia generalizada en el extrarradio de París y en toda la Francia urbana, así como los atentados terroristas de Nueva York, Madrid y Londres, han demostrado que las ciudades de los países de alto ingreso son también vulnerables.

Muchas personas de las ciudades de todo el mundo, incluida la mayoría de los mil millones que viven actualmente en barrios de tugurios, no tienen ninguna seguridad de tenencia, mientras que al menos dos millones son desalojados a la fuerza de sus propiedades cada año. El desalojo forzoso afecta principalmente a quienes sufren las peores condiciones de vivienda, en particular los grupos vulnerables y desfavorecidos, con inclusión de las mujeres y niños. Muchos de esos desalojos se realizan en nombre de la reconversión urbana, sin tener demasiado en cuenta las consecuencias para los pobres, que se quedan sin soluciones de alojamiento alternativas. La exclusión social resultante engrosa las filas de los pobres y desesperados.

Como se señala en este informe, hay una vinculación muy real entre acontecimientos naturales y seguridad humana. La vulnerabilidad de las ciudades está aumentando también debido al cambio climático, que ha acelerado los episodios climatológicos extremos y elevado el nivel del mar. Al mismo tiempo, los barrios de tugurios urbanos están ocupando zonas expuestas a inundaciones, desprendimientos de tierras, contaminación industrial y otros peligros.

En el informe se pone de manifiesto la importante contribución que la planificación y la buena gestión urbana pueden aportar a los esfuerzos por hacer que nuestras ciudades sean más seguras para las generaciones futuras. Asimismo, se documentan numerosas experiencias con resultados positivos, que pueden servir como instrumento de aprendizaje e intercambio de conocimientos sobre la seguridad urbana. Recomiendo esta publicación a todos los interesados en la salud de las ciudades de todo el mundo.

Ban Ki-moon
Secretario General
Naciones Unidas

INTRODUCCIÓN

En *Enhancing Urban Safety and Security: Global Report on Human Settlements 2007* se consideran tres grandes amenazas a la seguridad de las ciudades, a saber, la delincuencia y violencia urbana; la inseguridad de la tenencia y los desalojos forzosos; y los desastres naturales y de origen humano. Se analizan las condiciones y tendencias mundiales con respecto a estas amenazas y se presta especial atención a sus causas profundas y repercusiones, así como a las políticas acertadas y prácticas óptimas que se han adoptado en las ciudades y naciones y en el plano internacional. En el informe se enfoca desde la perspectiva de la *seguridad humana*, lo que significa que se presta especial atención a la seguridad de las personas, más que de los Estados, y se subrayan las preocupaciones que pueden resolverse con un sistema acertado de políticas, planificación, diseño y gestión urbana.

En el informe se examina un amplio espectro de la criminalidad y la violencia, fenómeno que está aumentando en general en todo el mundo. En el período 1980-2000, la tasa total de los actos de delincuencia registrados en el mundo aumentó aproximadamente un 30%, pasando de 2.300 a más de 3.000 delitos por 100.000 personas. En los cinco últimos años, el 60% de todos los residentes urbanos en países en desarrollo han sido víctimas de la delincuencia. En el informe se observa que la incidencia de la violencia relacionada con el terrorismo, si bien es cuantitativamente menor en relación con otros tipos de violencia, ha agravado significativamente los impactos de la violencia en las ciudades durante los últimos años. Entre estos impactos cabe señalar los siguientes: mayor temor de los residentes urbanos, descenso de los ingresos debido a la destrucción o abandono de las empresas de las zonas afectadas, crecimiento del sector de la seguridad privada y de las comunidades urbanas protegidas, y desvío de recursos dedicados anteriormente al desarrollo hacia inversiones en seguridad pública y privada. Se señalan asimismo varias respuestas normativas encaminadas a reducir la delincuencia y la violencia, que van desde una planificación, diseño y gestión urbana eficaz, pasando por planteamientos comunitarios en que las comunidades son los protagonistas de las iniciativas de prevención de la delincuencia y la violencia, hasta la reducción de los factores de riesgo mediante una mayor atención a los grupos que tienen mayor probabilidad de llegar a convertirse en delincuentes, como los jóvenes.

En lo que respecta a la inseguridad de la tenencia y los desalojos forzosos, en el informe se estima que al menos dos millones de personas de todo el mundo son objeto de desalojo forzoso cada año. Los residentes urbanos con menor seguridad en este sentido son los mil millones de personas pobres de todo el mundo que viven en barrios de tugurios. Los incidentes de desalojo forzoso muchas veces están asociados con el arrasamiento de los barrios de tugurios y las empresas informales de los países en desarrollo, así como con los procesos de rehabilitación de barrios degradados y desarrollo de la infraestructura pública y proyectos de renovación y embellecimiento urbanos. En el informe se insiste en que los desalojos forzosos son especialmente frecuentes en las zonas con las peores condiciones de vivienda; que las mujeres, los niños y otros grupos vulnerables y desfavorecidos son los que se ven más negativamente afectados por los desalojos, y que éstos agravan invariablemente, en vez de reducir, los problemas que tratan de 'solucionar'. En el informe se documentan algunas políticas recientes adoptadas en respuesta a la amenaza de la inseguridad de tenencia, en particular, en el plano internacional, la legislación contra los desalojos forzosos y las campañas de seguridad de tenencia y, en el plano nacional, las políticas para la actualización y regularización, concesión de títulos y legalización, así como la mejora de la administración y registro de la propiedad inmobiliaria.

Con respecto a los desastres, cuyo número va en aumento en todo el mundo, el informe pone de manifiesto que, entre 1974 y 2003, tuvieron lugar en el mundo 6.367 desastres naturales, que provocaron la muerte de dos millones de personas y afectaron a otros 5.100 millones. Un total de 182 millones de personas perdieron su casa, mientras que los daños económicos registrados ascendieron a 1,38 billones de dólares. En el informe se observa también que el impacto agregado de los peligros de pequeña escala en los habitantes urbanos puede ser considerable. Por ejemplo, los accidentes de tráfico provocan más de 1,2 millones de víctimas mortales al año en todo el mundo. Los factores que hacen a las ciudades particularmente vulnerables son, entre otros, una urbanización rápida y no planificada; la concentración de la riqueza económica en las ciudades; las modificaciones ambientales debidas a la intervención humana; la expansión de los barrios de tugurios (muchas veces en zonas peligrosas), y la ineficiencia de las medidas de planificación del aprovechamiento de la tierra y de imposición del cumplimiento de los códigos de la construcción. Un factor cada vez más importante es el cambio climático. Se ha registrado un aumento del 50% de los episodios climatológicos extremos asociados con el cambio climático entre los decenios de 1950 y 1990, y las grandes ciudades situadas en zonas costeras son particularmente vulnerables a la subida del nivel del mar. Las ciudades han podido reducir el riesgo de desastres con procedimientos como la planificación eficaz del aprovechamiento de la tierra y el diseño de edificios e infraestructura a prueba de desastres, las mejoras conseguidas en la localización cartográfica de los riesgos, la reforma institucional y la capacitación, el establecimiento de sistemas eficaces de comunicación y respuesta en casos de emergencia, y el fortalecimiento de la capacidad de reconstrucción. En el plano nacional, los gobiernos están preparando medidas legislativas para la reducción del riesgo de desastres, fortaleciendo los sistemas de alerta temprana e instituyendo mecanismos inclusivos de gobierno y planificación con el fin de aumentar la capacidad de recuperación de las ciudades y comunidades.

Un determinante socioeconómico importante de la vulnerabilidad a las tres amenazas a la seguridad urbana consideradas en el informe es la pobreza. Los pobres de las ciudades están más expuestos a la delincuencia, a los desalojos forzosos y a los peligros naturales que los ricos. Son más vulnerables a los desastres que los ricos porque muchas veces viven en lugares expuestos a inundaciones, avalanchas y contaminación. Además, la población urbana pobre sólo tiene acceso limitado a los activos productivos, lo que merma su capacidad de responder ante los peligros o gestionar el riesgo, por ejemplo, recurriendo al seguro. Como los pobres tienen poca influencia política, no es probable que reciban los servicios sociales necesarios después de los desastres. Por ello, en el informe se insiste en la necesidad de políticas que den prioridad a las personas, a la reducción de la pobreza y a la participación comunitaria. Estoy convencida de que este informe despertará en todo el mundo una conciencia más clara sobre las amenazas actuales a la seguridad de nuestras ciudades y ayudará a encontrar las respuestas normativas adecuadas en el plano urbano, nacional e internacional.

Anna Kajumulo Tibaijuka



Secretaria General Adjunta, Directora Ejecutiva del
Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat)