



**Asamblea de las Naciones Unidas sobre los
Asentamientos Humanos del Programa de las
Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
Primer período de sesiones
Nairobi, 27 a 31 de mayo de 2019
Tema 9 del programa provisional***

**Actividades del Programa de las Naciones Unidas para los
Asentamientos Humanos, incluidas las cuestiones de coordinación**

Actividades del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos

Proyecto de directrices para todo el sistema de las Naciones Unidas sobre ciudades y asentamientos humanos más seguros

Informe de la Directora Ejecutiva

I. Introducción

1. El proyecto de directrices para todo el sistema de las Naciones Unidas sobre ciudades y asentamientos humanos más seguros se ha elaborado de conformidad con la resolución 26/4 del Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), sobre el fomento de la seguridad en las ciudades y los asentamientos humanos, en la que se solicitaba al Director Ejecutivo de ONU-Hábitat que siguiera celebrando estrechas consultas con los organismos, fondos y programas competentes del sistema de las Naciones Unidas y que presentara las directrices al Consejo de Administración en su 27º período de sesiones para que las examinara.
2. En el proyecto de directrices para todo el sistema de las Naciones Unidas sobre ciudades y asentamientos humanos más seguros se exponen los elementos de cooperación y asistencia técnicas que son necesarios para dotar a los gobiernos locales, en colaboración con los gobiernos nacionales y subnacionales, de una norma en respuesta al desafío de proporcionar seguridad urbana en la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la Nueva Agenda Urbana. El objetivo es establecer y promover una visión participativa e inclusiva de la seguridad urbana que contribuya a la cohesión social y a una mejor calidad de vida, con la que todos los habitantes puedan identificarse. El proyecto de directrices complementa las Directrices para la Prevención del Delito (resolución 2002/13 del Consejo Económico y Social, anexo).
3. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean seguros es una de las principales aspiraciones reflejadas en el Objetivo 11 de la Agenda 2030. Asimismo, en la Nueva Agenda Urbana, los Estados miembros se comprometen a promover un entorno seguro, saludable e inclusivo en las

* HSP/HA/1/1.

ciudades y los asentamientos humanos que permita a todos vivir, trabajar y participar en la vida urbana sin temor a la violencia y la intimidación, teniendo en cuenta que las mujeres y las niñas, los niños y los jóvenes y las personas en situaciones vulnerables suelen verse especialmente afectados (véase la resolución 71/256, párr. 39, de la Asamblea General). También hacen un llamamiento en favor de la integración de las políticas de prevención de la delincuencia en las estrategias urbanas (*ibid*, párr. 103), y las intervenciones son un compromiso fundamental de la Nueva Agenda Urbana que impulsan la labor de los países y la comunidad internacional en general en la creación de ciudades y asentamientos humanos más seguros.

II. Visión

4. La visión que se persigue es la de tener ciudades y asentamientos humanos donde todas las personas estén seguras y gocen de igualdad de derechos y oportunidades, así como de sus libertades y derechos fundamentales. El proyecto de directrices apoya el papel que tienen los gobiernos locales, en colaboración con los gobiernos subnacionales y nacionales, en la reducción y eliminación del temor a la delincuencia y la violencia así como de su incidencia, a través de enfoques normativos integrados de seguridad urbana que incluyen la buena gobernanza, la planificación y la gestión urbanas en el marco de la estructura de la política penal de cada país. Esas políticas serán colectivas y comprenderán todos los niveles de gobierno y a todos los interesados pertinentes. Las alianzas para la elaboración y aplicación de instrumentos, estrategias y enfoques ayudarán a conseguir la seguridad urbana para todos. En este proceso, los gobiernos locales, en colaboración con los gobiernos subnacionales y nacionales y todos los interesados pertinentes en todo el mundo, participarán en la elaboración de una hoja de ruta para la seguridad urbana en todo el mundo y, de ese modo, contribuirán a la consecución de la Agenda 2030 y la Nueva Agenda Urbana.

III. Marco conceptual

5. Hay dos dimensiones de la seguridad: la real y la percibida. La dimensión real alude al riesgo de convertirse en una víctima, y la percibida se refiere a la percepción de inseguridad de las personas desde la óptica del miedo y la ansiedad. En muchos casos, la dinámica y las características de las zonas urbanas influyen en los altos niveles de delincuencia y violencia de una ciudad. La fragmentación y la exclusión espacial, social y económica alimentan la inseguridad y viceversa. En particular, la segregación, la desigualdad económica, la desigualdad entre los géneros y la pérdida de cohesión social positiva han demostrado ser los impulsores principales de tasas más altas de delincuencia y violencia. Esto se pone de manifiesto en la creación de barrios marginales y residencias protegidas, la explotación de los pobres en empleos inestables e informales, y la marginación de determinados grupos. La delincuencia y la violencia imponen un elevado gravamen a las ciudades y los asentamientos humanos y una pérdida de calidad de vida. Los costos económicos abarcan la pérdida de inversiones y la consiguiente pérdida de empleos, el abandono de algunos barrios, el costo explícito de la seguridad privada y el “endurecimiento” de la protección del personal y los activos, que conduce al desarrollo de una “arquitectura del miedo”, así como la estigmatización de los pobres en las zonas urbanas, que son particularmente vulnerables en las ciudades y los asentamientos humanos inseguros. En este contexto, el fomento del desarrollo urbano sostenible ayuda a mejorar las condiciones para crear seguridad. Del mismo modo, la mejora de la seguridad permite conseguir un desarrollo urbano sostenible.

6. Muchos gobiernos locales y municipales en todo el mundo han estado aplicando políticas y programas de prevención de la delincuencia y han aportado pruebas claras que demuestran que las estrategias bien planificadas de prevención de la delincuencia y de seguridad urbana no solo previenen la delincuencia y la victimización, sino que también contribuyen al desarrollo social y económico y el bienestar de las comunidades urbanas. Esas políticas abordan los factores de riesgo asociados con la urbanización mal planificada y ayudan a mejorar la calidad de vida de las ciudades y los asentamientos humanos.

7. Los enfoques de seguridad urbana más eficaces abordan las múltiples causas de la delincuencia y las diferentes formas de violencia, incluida la violencia de género y el acoso sexual, y aplican medidas de respuesta sociales y tecnológicas. Esto incluye mejorar la gestión local de la seguridad como un bien público a través de la participación ciudadana, la creación de espacios¹, las estrategias de cambio de comportamiento y las iniciativas de desarrollo de la comunidad que fortalecen los vínculos locales y fomentan la participación cívica. También son importantes las

¹ Para obtener información sobre lo que entraña la creación de espacios, véase www.pps.org/article/what-is-placemaking.

políticas que fortalecen la policía de proximidad y las actividades de divulgación comunitaria, que prestan apoyo a las víctimas y mejoran su acceso a la justicia y a los programas de reintegración, y que invierten en un uso más eficiente de la tecnología disponible para mejorar la seguridad urbana.

8. Existe un vínculo entre la lucha contra la delincuencia y la inseguridad y la gobernanza urbana eficaz. Cuando los habitantes están libres del miedo a la violencia, hay una mayor posibilidad de que las personas interactúen con las instituciones públicas y confíen en ellas, independientemente de su condición migratoria, y se fomente de ese modo la inclusión y la participación. De manera similar, para crear ciudades y asentamientos humanos seguros es fundamental una gobernanza urbana eficaz, transparente y responsable.

9. A los efectos de las presentes directrices, el concepto de “ciudades y asentamientos humanos más seguros” comprende enfoques de la seguridad urbana integrados, innovadores e inclusivos, que se complementan y se apoyan en el concepto de prevención del delito. El concepto se inicia con la observación de que un desarrollo urbano y una gobernanza local inadecuados, junto con patrones de exclusión social y territorial, pueden dar lugar a delincuencia y violencia. Teniendo en cuenta esta perspectiva, para garantizar la seguridad urbana se requiere un proceso participativo a nivel de toda la ciudad que aborde las múltiples causas y los factores de riesgo de la delincuencia, la violencia y la inseguridad en las ciudades y los asentamientos humanos, y que establezca los factores de protección frente a esas causas y riesgos. Ese proceso contribuye a crear las condiciones para tener ciudades y asentamientos humanos más sostenibles, inclusivos, cohesionados y justos, interviniendo para combatir las múltiples causas de la delincuencia; mejorando la calidad de vida y luchando contra la exclusión social y la desigualdad en las ciudades y los asentamientos humanos; e impulsando los derechos individuales y fomentando comunidades cohesionadas y comprometidas mediante espacios colectivos adecuados dentro de la ciudad, en particular mediante el uso de la planificación urbana, la legislación y la financiación como mecanismos de cambio. También refleja el reconocimiento de que una mejor planificación urbana y una buena gobernanza urbana son necesarias pero no suficientes para hacer frente a la delincuencia y la violencia en sí mismas y deben ir acompañadas de otras intervenciones basadas en riesgos que aborden problemas concretos en sitios específicos, con el apoyo de los organismos públicos nacionales y subnacionales.

IV. Principios básicos

A. Los derechos humanos y la cultura de la legalidad

10. Las estrategias de seguridad urbana deberían estar basadas en los derechos humanos, respetar el estado de derecho y promover activamente una cultura de la legalidad. Deberían abordar activamente la cultura de la violencia, la intolerancia y la corrupción, con el fin de garantizar que todas las personas, instituciones y gobiernos en la ciudad cuiden y protejan a los habitantes, para que estos puedan vivir libres de miedo, delincuencia y violencia. También deberían promover la responsabilidad cívica, la cohesión social y la solidaridad.

B. Inclusión: el género, la edad y la identidad cultural

11. La inclusión de todos los habitantes es un principio fundamental en la adopción, la aplicación y el seguimiento de decisiones relacionadas con las estrategias de seguridad urbana. La discriminación, la falta de oportunidades económicas y medios de subsistencia, una gobernanza débil, la desigualdad y el acceso inadecuado a los recursos y al control sobre ellos crean distintas formas de exclusión y vulnerabilidades para todos, las mujeres, las niñas, los niños y los hombres. Las estrategias de seguridad urbana deben incluir en todo momento medidas que contribuyan a la igualdad entre los géneros y la inclusión. Esto significa que las inversiones y las medidas que se adopten deben reconocer y atender las necesidades y los intereses específicos de las mujeres y las niñas, los niños y los jóvenes y las personas en situaciones de vulnerabilidad, en particular los migrantes, las personas con discapacidad y las personas de edad, a fin de no dejar a nadie atrás a la hora de abordar las normas sociales y de género relacionadas con la seguridad.

C. No hacer daño

12. No todas las medidas relacionadas con la seguridad tendrán una repercusión positiva, y es posible incluso que tengan cierto grado de efectos negativos no deseados. Siempre debemos evaluar los riesgos que puedan surgir al promover ciudades y asentamientos humanos más seguros. Los gobiernos deberían adoptar medidas concretas para reducir al mínimo cualquier posible daño a niños, jóvenes y adultos de diferentes identidades de género.

D. Liderazgo gubernamental

13. En el marco de las estrategias y políticas nacionales, todos los niveles y sectores de gobierno deben desempeñar una función rectora en la elaboración de estrategias empíricas de seguridad urbana inclusivas y en la creación y el mantenimiento de marcos institucionales para su aplicación y examen. Se ha demostrado que el papel de los gobiernos locales es fundamental tanto en la coordinación de la planificación y la aplicación como en la integración de los servicios relacionados con las políticas y los programas de seguridad urbana inclusivos y que tengan en cuenta las cuestiones de edad y de género, en colaboración con los gobiernos nacionales y subnacionales.

E. La descentralización de las políticas de seguridad

14. La descentralización de las políticas de seguridad a nivel local es un elemento esencial para promover la seguridad urbana como una responsabilidad común de todos. Las políticas de seguridad urbana deben entrañar una combinación apropiada de los gobiernos locales y las instituciones, la representación y la participación de la comunidad, así como la asignación de recursos financieros a los niveles más bajos de gobierno, para abordar la cuestión de la prevención de la delincuencia y promover la seguridad urbana para todos.

F. Gobernanza local

15. La gobernanza local de la seguridad implica el examen de las estructuras de gobernanza de la ciudad como catalizadoras de la acción colectiva y colaborativa, centradas en las responsabilidades del gobierno, pero también en las posibilidades y capacidades de otros interesados locales, como las empresas y los agentes de la comunidad. Los gobiernos locales, en colaboración con los gobiernos nacionales y subnacionales, deberían coordinar una coalición de interesados para promover la formulación y la aplicación de estrategias de seguridad urbana inclusivas. Los enfoques sostenibles para la creación de espacios urbanos seguros se construyen desde la base y deben actualizarse constantemente para reflejar las realidades sobre el terreno y los problemas incipientes.

G. Enfoque integral y transversal a escala de ciudad

16. Las políticas y estrategias de seguridad urbana deben centrarse en toda la jurisdicción administrativa de la ciudad, incluidos los asentamientos marginales urbanos, periurbanos y otros, y evitar las intervenciones de seguridad en barrios puntuales que pueden desplazar a la delincuencia. En segundo lugar, las estrategias de seguridad urbana deben tener un enfoque transversal, abarcar múltiples instituciones y responsabilidades urbanas (que incluyan esferas como la planificación territorial urbana, las infraestructuras, la vivienda, la educación, el desarrollo social, el desarrollo económico, las medidas policiales, los deportes y la cultura).

H. La seguridad como parte integral de la planificación de la ciudad

17. Es fundamental que los gobiernos locales, en colaboración con los gobiernos nacionales y subnacionales, integren e incorporen plenamente la seguridad en sus procesos estratégicos de planificación urbana y adopción de decisiones y en la prestación de servicios. Para ello es preciso tener en cuenta las experiencias concretas, los intereses y las necesidades de los hombres, las mujeres, los niños y las niñas en todas las etapas, y de aquellos que pertenecen a comunidades y grupos excluidos y en situación de riesgo. Para ser eficaces, las estrategias de seguridad urbana deben estar en consonancia con las obligaciones, responsabilidades y acciones de los Estados y las instituciones en el marco de la Declaración Universal de Derechos Humanos, y fundamentar la visión, los objetivos, las prioridades programáticas y las capacidades de todos los departamentos locales pertinentes.

I. Enfoques basados en los conocimientos

18. Los gobiernos locales, en colaboración con los gobiernos nacionales y subnacionales, deben basar sus políticas y estrategias en una evaluación exhaustiva de la ciudad, a partir de datos desglosados adecuados y una base de conocimientos sobre las buenas prácticas y las intervenciones eficaces, si se dispone de ellos. Habida cuenta de que los factores de riesgo de la delincuencia y la violencia varían entre barrios y comunidades así como entre las ciudades y los asentamientos humanos, las estrategias de seguridad deben adaptarse a los contextos locales.

J. Enfoque pansocial: la producción conjunta de la seguridad

19. La producción conjunta de seguridad a nivel local es un componente esencial de toda estrategia de seguridad urbana. Está orientada a los procesos, amplifica el papel de los líderes sociales e incluye a los habitantes como agentes fundamentales, teniendo en consideración la amplia naturaleza de las causas de la delincuencia y la violencia, así como las habilidades y las responsabilidades

necesarias para encararlas. Esto requiere el establecimiento de alianzas entre los diferentes niveles de gobierno y entre las organizaciones comunitarias, las organizaciones no gubernamentales, el sector empresarial y los habitantes, incluidos aquellos que están más excluidos. Las autoridades locales, en colaboración con los gobiernos nacionales y subnacionales, deben reconocer la existencia de diferentes tipos de electores dentro de la sociedad civil y procurar garantizar que todos ellos participen en la producción conjunta de la seguridad en sus comunidades y barrios.

K. Los niños y los jóvenes como agentes de cambio

20. Las estrategias de seguridad urbana deben reconocer a los niños y los jóvenes como agentes de cambio ya que desempeñan un papel fundamental en el desarrollo, la aplicación y la producción conjunta de la seguridad en las ciudades y los asentamientos humanos. Los gobiernos deberían trabajar con ellos y para ellos en todas las etapas, desde la evaluación de las necesidades hasta la planificación, la aplicación y la supervisión de las políticas públicas a nivel local.

L. La sostenibilidad de la seguridad

21. La seguridad urbana requiere inversiones financieras por parte de los gobiernos nacionales, regionales y locales para apoyar y sostener la adopción de medidas preventivas eficaces a nivel local y cumplir los mandatos funcionales convenidos. Las ciudades y los asentamientos humanos requieren recursos suficientes para la coordinación, la planificación, la ejecución y la evaluación, y para la creación de estructuras, actividades y asistencia técnica, a fin de mantener intervenciones eficaces y a largo plazo en las administraciones locales, y con mecanismos claros de rendición de cuentas.

M. La realización progresiva de la seguridad urbana

22. La seguridad urbana es tanto un proceso como un resultado. Los gobiernos nacionales, regionales y locales tienen la obligación de poner en marcha las medidas apropiadas para la plena realización de la seguridad urbana. De acuerdo con la disponibilidad de recursos (financieros y otros), los gobiernos deberían poner en marcha medidas progresivas para cumplir ese mandato sin poner en peligro los logros anteriores y los derechos humanos básicos.

V. Organización, método y enfoque

A. Organización

23. Los gobiernos nacionales y subnacionales deberían desempeñar un papel de liderazgo en la formulación y aplicación de la política urbana para:

- a) contribuir al fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos locales para participar en la elaboración y aplicación de iniciativas de ciudades y asentamientos humanos más seguros;
- b) integrar la seguridad urbana como tema intersectorial en sus planes y políticas estratégicos y operacionales;
- c) coordinar las políticas urbanas nacionales con las políticas nacionales de prevención de la delincuencia y la violencia, con especial atención a la descentralización de las políticas nacionales en materia de seguridad urbana, y el papel y las funciones de los gobiernos locales; y para hacer esfuerzos no solo para coordinar las estrategias nacionales y locales, sino también la coherencia entre las estrategias nacionales de prevención de la delincuencia y las estrategias de desarrollo urbano, a fin de asegurar un enfoque integrado, por ejemplo mediante la creación de foros nacionales para la seguridad urbana;
- d) dar prioridad a la financiación para construir espacios urbanos más seguros y resilientes.

24. Los gobiernos locales, en colaboración con los gobiernos nacionales y subnacionales, así como todos los interesados pertinentes, deberían elaborar estrategias y asociaciones inclusivas relacionadas con la seguridad urbana como aspecto permanente de sus estructuras y programas, con mecanismos que definan claramente las responsabilidades y los objetivos, entre otras cosas:

- a) estableciendo centros de coordinación o puntos focales con experiencia y recursos para ciudades y asentamientos humanos más seguros;
- b) estableciendo políticas de seguridad urbana inclusivas con mecanismos de consulta participativos claros y una visión inclusiva de la seguridad urbana;
- c) estableciendo estrategias de seguridad urbana inclusivas con prioridades, objetivos, metas y recursos claros;

- d) estableciendo vínculos y coordinación entre todos los departamentos dentro de las autoridades locales y con otros organismos públicos o departamentos nacionales y regionales pertinentes;
- e) impulsando asociaciones con los gobiernos, así como con todos los interesados pertinentes, a saber, las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones dirigidas por mujeres y por jóvenes, las empresas, los sectores privado y profesional, los medios de comunicación y la comunidad;
- f) buscando la participación activa de todos los habitantes en la seguridad urbana informándoles de los beneficios, la necesidad de ello y las formas de acción, y su función coproductiva;
- g) apoyando los procesos locales de organización para dar soluciones basadas en la comunidad a cuestiones relacionadas con la seguridad;
- h) fomentando la colaboración con el sistema de justicia penal para garantizar que este es responsable ante la comunidad.

B. Método

1. Proceso

25. Cuando proceda, los gobiernos locales, en colaboración con los gobiernos nacionales, deben elaborar políticas y estrategias de seguridad urbana inclusivas, mediante un proceso basado en el conocimiento que incluya lo siguiente:

a) Base de conocimientos

- a) Desarrollar un ejercicio de visualización de posibles situaciones para definir una política inclusiva y participativa sobre la seguridad urbana;
- b) Establecer un mapa de los agentes locales pertinentes y determinar los recursos de seguridad locales y comunitarios;
- c) Realizar balances periódicos, en cooperación con diversas partes interesadas, acerca de qué políticas y programas han sido eficaces o ineficaces para prevenir y reducir la delincuencia y la violencia en la ciudad; y analizar las experiencias de otras ciudades y asentamientos humanos, y de otros países, en la elaboración de políticas y programas eficaces;
- d) Recopilar datos como parte de las evaluaciones y los diagnósticos periódicos de la seguridad en toda la ciudad como primer paso fundamental para determinar qué tipos de delitos y violencia son los más frecuentes, en particular:
 - i) Tener en cuenta los archivos policiales sobre delitos, así como los registros hospitalarios existentes, incluida la información desglosada en términos geográficos (para diferentes zonas de la ciudad), de género, edad y otras variables;
 - ii) Aplicar a la dependencia administrativa inferior de gobierno local un análisis georreferencial de la delincuencia y la violencia, sus causas, los factores de riesgo y las consecuencias;
 - iii) Desarrollar una visión de los factores de riesgo y los problemas críticos, así como de las demandas específicas de las diferentes esferas de la dependencia administrativa inferior de gobierno local;
 - iv) Incluir datos cualitativos sobre la percepción de las personas de la seguridad y el miedo a la delincuencia y la violencia;
 - v) Incluir y empoderar a los representantes de los diferentes grupos de la comunidad, teniendo plenamente en cuenta el género, la edad y la identidad, especialmente de los más vulnerables;
 - vi) Explorar el uso responsable de las nuevas tecnologías para generar y analizar datos, entre otras cosas, mediante el uso de asociaciones en materia de datos públicos, datos generados por los usuarios, georreferenciación y otras oportunidades posibilitadas por las tecnologías emergentes para reforzar las políticas y las prácticas de base empírica;

- vii) Determinar un marco de seguimiento y medición en el que comparar y comunicar periódicamente los avances realizados hacia la creación de ciudades y asentamientos humanos más seguros.
 - e) Facilitar la elección por la comunidad de dirigentes locales que hagan hincapié en la prevención de la delincuencia y que sean capaces de crear y promover una visión de la seguridad urbana con la que se puedan identificar todos los habitantes;
 - f) Determinar las prioridades de seguridad urbana de los diferentes agentes en la dependencia administrativa inferior de gobierno local;
 - g) Determinar una lista de indicadores basada en las prioridades de la seguridad urbana.
- b) Facilitar el aprendizaje y la asistencia técnica**
 - a) Elaborar un marco de competencias y programas de formación sobre el concepto de la seguridad urbana inclusiva para los profesionales en todos los departamentos municipales y para todos los interesados pertinentes, entre otros los que forman parte del sistema de justicia penal;
 - b) Facilitar el aprendizaje entre ciudades de prácticas prometedoras sobre seguridad urbana inclusiva;
 - c) Consolidar un inventario de las prácticas prometedoras y eficaces de seguridad urbana y de las enseñanzas extraídas.
- c) La innovación y la experiencia como base para el seguimiento y la medición**
 - a) Elaborar un conjunto integrado de instrumentos innovadores, basados en la comunidad y localmente disponibles de modo que puedan difundirse, ampliarse y adaptarse a otras necesidades;
 - b) Crear marcos de seguimiento de la seguridad urbana innovadores e integrados que mejoren la calidad y la coherencia de las políticas y la programación sobre seguridad urbana, que vinculen la delincuencia y la violencia urbanas con otras dimensiones de la seguridad (como la seguridad de la tenencia, los desastres naturales y causados por el hombre, y la seguridad humana), y que midan los indicadores urbanos en función de los resultados de seguridad, la incidencia, la prevalencia y la percepción de inseguridad, y los factores determinantes de la seguridad (como los fenómenos sociales, económicos y ambientales que tienen una influencia directa o indirecta).
- d) La planificación de soluciones integradas**
 - a) Desarrollar políticas y estrategias de seguridad inclusivas para toda la ciudad a partir de los enfoques más apropiados y adaptar las intervenciones a los problemas y el contexto específicos de la localidad; y tener en cuenta la planificación urbana, la financiación y las medidas legislativas adecuadas para garantizar la sostenibilidad, la eficiencia y los efectos;
 - b) Establecer un equipo técnico multisectorial que esté en condiciones de evaluar las dimensiones humanas, territoriales y tecnológicas de la seguridad urbana, y que se coordine con otros departamentos para incorporar la seguridad urbana como una dimensión transversal de la política pública local sobre el desarrollo urbano;
 - c) Asegurar el desarrollo a largo plazo de una política de seguridad urbana inclusiva por los siguientes medios:
 - i) La gestión del conocimiento, que incluye la adopción de medidas sistemáticas para promover un proceso de aprendizaje continuo y una memoria colectiva, teniendo en cuenta el calendario a corto y largo plazo necesario para elaborar y aplicar la estrategia. Esto incluye la planificación y el diagnóstico, la formulación de estrategias, la consolidación y la ampliación;
 - ii) El seguimiento y la evaluación, lo que incluye evaluar sistemáticamente hasta qué punto las actividades logran reducir la inseguridad y la incidencia de la delincuencia y la victimización, y la realización de evaluaciones rigurosas a corto y a largo plazo de las políticas de prevención y las iniciativas para determinar lo que funciona, dónde funciona y por qué;
 - iii) La información y la comunicación y la tecnología, como las aplicaciones de los teléfonos inteligentes y las redes sociales, para fomentar la participación ciudadana, el intercambio de información y la concienciación, trazar futuros escenarios, supervisar y medir el mantenimiento de la seguridad utilizando distintos tipos de conjuntos de datos, elaborar plataformas comunitarias para que las comunidades puedan expresar sus preocupaciones sobre espacios

peligrosos, y promover la rendición de cuentas, todo ello teniendo presente las consecuencias relacionadas con el uso de esas tecnologías en materia de derechos humanos y el derecho a la privacidad;

- iv) La capacitación continua y la creación de capacidad, lo que incluye el apoyo a los departamentos municipales en materia de capacitación continua y creación de capacidad sobre la comprensión y la integración de la seguridad en los planes y presupuestos departamentales, la elaboración de mecanismos inclusivos y participativos, el seguimiento y la evaluación de las intervenciones y el uso de las prácticas basadas en el conocimiento.

2. Contenido

26. Cuando proceda, los gobiernos locales, en colaboración con los gobiernos nacionales y subnacionales, deben tratar de estructurar las políticas y estrategias de seguridad urbana inclusivas, entre ellas:

a) Promover la prevención de la delincuencia urbana en la enseñanza primaria, secundaria y superior, teniendo en cuenta al mismo tiempo las dimensiones específicas de la prevención social de la delincuencia (por ejemplo, mediante medidas sociales y educativas específicas que atiendan las necesidades de las poblaciones vulnerables, como los niños, los jóvenes y las mujeres); la prevención situacional (mediante la reducción de las oportunidades para la delincuencia y la victimización, entre otras cosas mediante el examen de las normas de diseño ambiental); la prevención la delincuencia desde la comunidad (modificando las condiciones de los barrios y aprovechando la experiencia de sus comunidades);

b) Colaborar con los organismos de seguridad pública para crear un sistema de justicia eficaz y eficiente que trabaje de manera dinámica en estrecha asociación con los miembros de la comunidad urbana por la protección y la seguridad. Toda interacción con el sistema de justicia debe verse como una oportunidad para reducir y prevenir otros delitos, e incluye:

- i) El acceso a la justicia y la asistencia jurídica y la asistencia a las víctimas para los grupos más vulnerables, a fin de asegurar que se respetan los derechos de las víctimas;
- ii) La justicia restaurativa que incluye políticas y programas de reinserción social de exdelincuentes;
- iii) La presencia de policía de proximidad que respalde el uso sistemático de las asociaciones y las técnicas de resolución de problemas para abordar de manera dinámica las condiciones que dan lugar a los problemas de seguridad pública y el miedo a la delincuencia;
- iv) Las actividades de fortalecimiento de la confianza en la policía como institución pública, con constantes prácticas de rendición de cuentas, políticas claras sobre el control de la corrupción, y supervisión del desempeño;

c) Integrar la prevención de la delincuencia urbana en los mecanismos de cambio de la Nueva Agenda Urbana, a fin de mejorar el mantenimiento de la seguridad urbana para todos, en particular mediante:

a) **Planificación y diseño urbanos para la integración social que promueve:**

a) La cohesión territorial mediante el principio de la mezcla social, a fin de evitar una concentración de grupos sociales homogéneos que conduzca a la estigmatización, el aislamiento y la separación de los barrios atendiendo a factores socioeconómicos;

b) Un diseño y un trazado que refuercen el tránsito de peatones, el uso mixto, la interacción social, la conectividad, la accesibilidad y el concepto “ojos en la calle” (es decir, vigilancia natural), y evite los enclaves y la arquitectura del miedo, encarnados en el concepto de las residencias protegidas;

c) La provisión de suficiente cantidad y calidad de espacios públicos en todos los barrios con la intención de fomentar la diversidad y la inclusión;

d) El diseño de barrios que garantice que se dispone de espacio suficiente para la prestación de servicios públicos, en particular escuelas, bibliotecas, campos deportivos, centros de salud y centros comunitarios, las distancias que se pueden recorrer a pie, y garantizar el acceso a los mercados activos como parte de un sistema equitativo y estable de seguridad alimentaria;

- e) La renovación, la apropiación y la gestión comunitarias, junto con el mantenimiento de los espacios abiertos y las pasarelas que siguen siendo cómodos y accesibles para todos, al tiempo que se da prioridad a la regeneración de los espacios y planes peligrosos o abandonados;
- f) Los sistemas de movilidad integrada que, mediante un trazado claro de las conexiones, incluyan una diversidad de modalidades y usos y conecten a todos los barrios, respaldando al mismo tiempo la redistribución de oportunidades entre los habitantes, con especial atención hacia las mujeres, las niñas, los niños y otros grupos vulnerables;
- g) Un transporte público seguro que reduzca la inseguridad y el miedo, en particular para las mujeres y las niñas;
- h) La planificación del transporte como un instrumento clave para atender el riesgo de delincuencia y la seguridad vial;
- i) Espacios seguros para los niños y los jóvenes, entre otras cosas para jugar, y que estén basados en el capital social, con particular referencia a los deportes, las artes, la cultura y el uso de la tecnología;
- j) Planificación participativa y utilización de los sistemas de información geográfica como herramientas fundamentales para la identificación de los focos urbanos críticos y los espacios poco seguros.

b) Una legislación urbana inclusiva que tenga en cuenta:

- a) Una visión cuyo objetivo sea lograr ciudades y asentamientos humanos donde todas las personas puedan gozar de igualdad de derechos y oportunidades, con respeto por sus libertades fundamentales, guiados por los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, incluido el pleno respeto del derecho internacional, que algunos gobiernos locales y nacionales han consagrado como “el derecho a la ciudad”;
- b) Un trazado de interés local del campo de acción que se considera pertinente para la seguridad urbana, que incluya requisitos de coordinación entre las instituciones de justicia penal y otras instituciones con funciones vinculadas a la seguridad urbana;
- c) una descripción clara del papel y las funciones de todos los niveles de gobierno en la producción de seguridad urbana;
- d) La institucionalización de la gobernanza local de las alianzas creadas en pro de la seguridad y la participación de todas las personas, tanto mujeres como hombres, pertenecientes a grupos culturales y étnicos desfavorecidos, minorías y otros sectores social y económicamente más débiles de la sociedad, en la producción conjunta de seguridad para todos, en particular mediante formas adecuadas de participación popular y compromiso cívico en la adopción de decisiones y para cubrir los cargos de liderazgo de la comunidad;
- e) La gestión basada en el tiempo de la calle a nivel local, que permita el uso inclusivo y plural de las calles de las ciudades, como el desarrollo de “ciclovías” o vías de circulación de bicicletas, y que regule y apoye a los pequeños comerciantes (vendedores ambulantes) en las calles de las ciudades para crear mercados seguros y dinámicos;
- f) El uso plural de los servicios públicos, como el uso de las escuelas los fines de semana para realizar instalaciones socioculturales de la comunidad;
- g) La labor policial y la mediación social en los espacios urbanos en consonancia con las normas internacionales de derechos humanos;
- h) La aplicación de medidas coercitivas más eficaces con el fin de garantizar el estado de derecho y defender los derechos de los habitantes;
- i) La regulación apropiada del uso de la tecnología que puede tener consecuencias para el derecho a la intimidad, en particular en lo que respecta al acceso, la conservación y la rectificación de los datos personales, y la promoción de la transparencia algorítmica siempre que sea posible;
- j) Las mejores prácticas en la protección de los datos y el uso de datos digitales de proteger las libertades individuales, cuando sea pertinente, acompañadas de protocolos y estrategias de comunicación y divulgación, incluidas las políticas sobre divulgación de información, los procedimientos de conservación de los datos y los derechos de los ciudadanos a la rectificación;
- k) Medidas para la presentación de informes acerca de las inversiones per capita en la seguridad urbana, desglosados por nivel de gobierno y ubicación geográfica;

- l) Disposiciones para la elaboración de legislación subsidiaria apropiada para la gobernanza de la seguridad urbana y la información relacionada con la seguridad;
 - m) Necesidad de un análisis o un seguimiento de la seguridad urbana y la legislación relacionada con ella, posterior a la elaboración de la legislación.
- c) **Formas innovadoras de financiación urbana para la seguridad urbana que tienen en cuenta:**
- a) La financiación municipal, incluida la maximización de los ingresos de fuentes propias para la elaboración y la aplicación de políticas y programas que construyan lugares más seguros para todos;
 - b) La presupuestación participativa que mejora el papel de los habitantes en la prestación de servicios y, en particular, la producción conjunta de seguridad;
 - c) Las buenas prácticas en las alianzas público-privadas a fin de aprovechar los conocimientos especializados del sector privado para mejorar la prestación de servicios y promover una financiación más eficaz y eficiente de las medidas de seguridad;
 - d) La integración de los enfoques de prevención de la delincuencia y seguridad urbana como medio de creación de capacidad previa a la inversión y como instrumento para preparar a las comunidades para la financiación de la infraestructura de gran escala, en particular en los barrios con altas tasas de delincuencia y violencia. El concepto de urbanismo social constituye un buen ejemplo;
 - e) El suministro de financiación específica para las iniciativas de creación de capacidad;
 - f) La realización periódica de análisis de la relación costo-beneficio de las estrategias de prevención de la delincuencia y la violencia, a fin de fundamentar intervenciones de seguridad y planes de desarrollo económico local rentables.

C. Enfoque

27. Al elaborar políticas y estrategias de seguridad urbana inclusivas a nivel de las ciudades, los gobiernos locales, en colaboración con los gobiernos nacionales y subnacionales, deberían tratar de considerar los vínculos entre las metas de seguridad urbana en el Objetivo de Desarrollo Sostenible 11 y las metas relacionadas con la seguridad en los Objetivos 1, 3, 4, 5, 8, 10 y 16.

28. Al elaborar políticas y estrategias de seguridad urbana inclusivas a nivel de las ciudades, los gobiernos locales, en colaboración con los gobiernos nacionales y subnacionales, deberían considerar la posibilidad de utilizar los siguientes enfoques:

- a) Un enfoque basado en la comunidad que garantice la participación de todos los actores de la sociedad en la formulación, aplicación y evaluación de las políticas y estrategias conexas, con especial atención a los grupos marginados y vulnerables, en particular:
 - i) Centrar la atención en la experiencia y la participación de la mujer, desde el diseño hasta la aplicación de las estrategias de prevención de la delincuencia y seguridad urbana, en el entendimiento de que una ciudad más segura para las mujeres es una ciudad más segura para todos. La participación de la mujer y la consideración de sus necesidades deberían estar integradas y consagradas en todas las iniciativas de prevención de la delincuencia y seguridad urbana;
 - ii) Tratar a los niños y los jóvenes como activos y recursos que desarrollar en lugar de como problemas que gestionar; usar un enfoque de capital social (respuesta y adaptación), en lugar de un enfoque de riesgos, haciendo hincapié en las necesidades y los derechos de los niños y los jóvenes a tener acceso a espacios públicos seguros y a utilizarlos, dado que son partes interesadas claves en la evaluación y la elaboración de recomendaciones sobre la seguridad urbana; y reforzar su participación en los procesos de responsabilidad social y pública;
 - iii) Incluir un foco de atención específico sobre la prevención de la violencia contra las personas con discapacidad y tener en cuenta sus necesidades en el diseño y los aspectos funcionales de la ciudad;
 - iv) Incorporar en las estrategias de seguridad urbana un foco de interés sobre las necesidades de los pueblos y las comunidades indígenas, que son especialmente vulnerables a la delincuencia y la victimización;
 - v) Alentar la cohesión social para hacer frente a la xenofobia contra los refugiados, los desplazados internos y los migrantes, que se encuentran entre

- los grupos más pobres de las ciudades y los asentamientos humanos y que viven en situaciones de gran vulnerabilidad, regenerar los barrios estigmatizados y trabajar colectivamente para hacer frente al desafío de una vivienda adecuada para todos;
- vi) Tener en cuenta la participación de toda una gama de agentes no estatales, reconociendo las diferencias que existen entre ellos en cuanto al género, la identidad, la edad y otras variables, con especial referencia a:
 - o Las personas mayores;
 - o Las personas con discapacidad, incluidas las que luchan con problemas de salud mental y adicciones;
 - o Los pueblos indígenas, las minorías étnicas y otros grupos que históricamente han sufrido discriminación;
 - o Los refugiados, los desplazados internos y los migrantes, en particular Los más pobres y las personas en situaciones de vulnerabilidad;
 - b) Un enfoque de asociación entre el sector privado y la comunidad empresarial;
 - c) Un enfoque a nivel de toda la ciudad, que reconozca la diversidad de los territorios, los barrios, las ciudades y los asentamientos humanos, con intervenciones selectivas de barrio para abordar, en particular, la situación en las zonas urbanas en las que el riesgo de caer en la delincuencia o de ser víctima de ella es especialmente alto;
 - d) Un enfoque basado en los derechos que incluya políticas y estrategias de seguridad urbana inclusivas que empoderen a los miembros de la comunidad para hacer valer sus derechos y exigir a los responsables que rindan cuentas por no ponerlos en efecto;
 - e) Un enfoque de base empírica que abarque políticas y estrategias de seguridad urbana inclusivas basadas en una comprensión cabal de los riesgos y las prioridades de determinados barrios y respaldadas por datos e información fiables;
 - f) Un enfoque basado en los sistemas que incorpore políticas de seguridad urbana inclusivas que abarquen enfoques multidisciplinarios y multisectoriales.

VI. Cooperación internacional y asociaciones

A. Asistencia técnica

29. A fin de promover la eficacia de la cooperación técnica en materia de seguridad, ONU-Hábitat, en su calidad de centro de coordinación para la urbanización y los asentamientos humanos sostenibles, en colaboración con otras entidades de las Naciones Unidas y el Banco Mundial, prestará apoyo a los gobiernos locales, en colaboración con los gobiernos nacionales y subnacionales, en la aplicación de las presentes directrices, de conformidad con sus respectivos mandatos institucionales. En ese contexto, se debe prestar especial atención a las investigaciones y las medidas para evaluar el mantenimiento de la seguridad a nivel local.

B. Establecimiento de redes

30. En 2012, ONU-Hábitat estableció la Red Mundial de Ciudades más Seguras como una plataforma para promover el intercambio de prácticas prometedoras y de eficacia comprobada, determinar elementos que son transferibles y poner esos conocimientos a disposición de las ciudades y los asentamientos humanos en todo el mundo. ONU-Hábitat, como entidad del sistema de las Naciones Unidas encargada de la coordinación para la urbanización sostenible, seguirá su labor de enriquecimiento de sus conocimientos normativos y aportará desarrollo de la capacidad e instrumentos a la Red en la aplicación de las presentes directrices.

VII. Seguimiento y examen

31. La aplicación de las directrices requerirá un entorno propicio y una amplia gama de medios de aplicación. Esto incluye el acceso a la ciencia, la tecnología, la innovación y el intercambio mejorado de conocimientos en condiciones mutuamente convenientes, así como al desarrollo de la capacidad y la movilización de recursos financieros, teniendo en cuenta el compromiso con el desarrollo de los países en desarrollo, y con recurso a todas las fuentes tradicionales e innovadoras a nivel mundial, regional, nacional, subnacional y local, así como el fortalecimiento de la cooperación internacional y las

asociaciones entre todos los niveles de gobierno, el sector privado, la sociedad civil, el sistema de las Naciones Unidas y otros agentes, sobre la base de los principios de igualdad, no discriminación, rendición de cuentas, respeto de los derechos humanos y solidaridad, especialmente para los más pobres y los más vulnerables.

32. La aplicación de las directrices requerirá un mecanismo de examen para evaluar los progresos y proponer enmiendas a las directrices cuando sea necesario para asegurar su aplicación efectiva.

Anexo

Glosario de términos

Enfoque	Un método o técnica para tratar la delincuencia y la violencia o responder a ellas.
Arquitectura del miedo	La forma en que el paisaje contemporáneo está configurado por nuestra preocupación por la sociedad y el miedo, como resulta evidente en el diseño de las viviendas, los sistemas de seguridad, las residencias protegidas, los espacios semipúblicos (centros comerciales, parques temáticos, casinos, edificios de oficinas), las normas de zonificación y el ciberespacio.
Ciclovía	El cierre de ciertas calles a automóviles para ciclistas y peatones.
Ciudades y asentamientos humanos	Las comunidades situadas en lugares definidos geográficamente en un paisaje modificado por los seres humanos. Su tamaño puede oscilar desde la más pequeña de las aldeas o pueblos en zonas rurales, pasando por los municipios o ciudades de tamaño intermedio, las grandes zonas urbanas y metropolitanas, hasta las megalópolis formadas por muchos municipios y ciudades conectados y rodeados por zonas periurbanas.
Producción conjunta	Un proceso que permite a todos los niveles de gobierno (nacional, subnacional y local) y a agentes no estatales (incluidas las instituciones de la sociedad civil, el sector privado y las comunidades) participar de forma responsable en la construcción de una ciudad más segura.
Delito	Un acto u omisión que constituye un hecho delictivo y es punible por la ley.
Prevención de la delincuencia	Las estrategias y medidas encaminadas a prevenir la delincuencia abordando los factores de riesgo, las causas subyacentes y los factores impulsores.
Gobernanza	Las adaptaciones, los procesos y la adopción de decisiones en el marco del Estado y la administración pública para mejorar su relación (vertical) con los ciudadanos. Está concebida fundamentalmente para mejorar la relación horizontal entre una pluralidad de agentes públicos y privados y para mejorar los procesos de adopción de decisiones y la gestión e impulsar el desarrollo de lo público y lo colectivo. Está ligada de manera inextricable al bienestar de la ciudadanía, y posibilita que las mujeres y los hombres accedan a los beneficios de la ciudadanía urbana.
Gobernanza local de la seguridad	Entraña la integración de respuestas para lograr un entorno seguro. Es, por tanto, un “producto” multidimensional más que simplemente la gestión de la seguridad, término que suele aplicarse a determinados departamentos municipales responsables de la “seguridad”. En lugar de ello, propone un enfoque más integral y estratégico del problema de la inseguridad y debe contar con la participación de una multiplicidad de agentes.
Método	Un sistema de medidas generales del que se derivan procedimientos específicos para interpretar o resolver los problemas en el ámbito de una determinada disciplina.
Asociación	Una unión de distintos interesados que, manteniendo su autonomía, convienen en aunar sus esfuerzos a fin de lograr un objetivo común.
Factores de protección	Condiciones o atributos (es decir, habilidades, puntos fuertes, recursos, estrategias de apoyo y de respuesta) de las personas, las familias, las comunidades y la sociedad en general que permiten a las personas tratar con mayor eficacia acontecimientos estresantes y mitigar o eliminar los riesgos de cometer delitos o violencia y de convertirse en víctima de ellos.
Factores de riesgo	Condiciones o variables en las personas, las familias, las comunidades y la sociedad en su conjunto, que aumentan la probabilidad de que una persona cometa delitos o violencia o se convierta en víctima de ellos.
Cohesión social	Los elementos que agrupan a las personas en una sociedad y los mantienen agrupados; la suma de las externalidades positivas que promueven la confianza mutua y la equidad en la distribución de las oportunidades entre los individuos.
Mezcla social	La medida en que la vivienda está disponible en una escala de precios y en una gama de formatos de tenencia en un barrio determinado para dar cabida a gente de distinta extracción.

Seguridad urbana

Este concepto puede interpretarse de muchas maneras diferentes que cambian de un idioma a otro y de una región o de un país a otro. En América Latina, se conoce comúnmente como “seguridad de los ciudadanos”; en Europa, se suele conocer como “seguridad urbana”; en África también se conoce comúnmente como “seguridad urbana”; y en Asia, el concepto está integrado en el concepto más amplio de “seguridad humana”. Sin embargo, común a todos ellos es el hecho de que está centrado en el ciudadano y se diferencia de “seguridad nacional” o “seguridad pública”, que se refieren a la función del Estado. En la definición de trabajo del ONU-Hábitat, la seguridad urbana se considera “un bien público que resulta de la interacción dinámica entre los factores de riesgo y de resiliencia, el goce equitativo del cual puede mejorarse como resultado de los cambios en las medidas de protección y el conjunto del contexto urbano. En él se tiene en cuenta la forma de mejorar el bienestar y los derechos individuales de las personas, en lo que respecta a su integridad física, social y psicológica, además de abordar la prevención de la delincuencia y la violencia, destacando el papel de todos los habitantes de las ciudades – independientemente de su situación socioeconómica, su género, su raza, su origen étnico o su religión – para que puedan participar plenamente en las oportunidades sociales, económicas y políticas que las ciudades pueden ofrecer, en particular en todos los niveles de la planificación y la toma de decisiones, en la elaboración y aplicación de políticas que contribuyen al logro de la seguridad en las ciudades²“. La definición del ONU-Hábitat es la referencia adoptada para la seguridad urbana en las presentes directrices.

Violencia

El uso deliberado de la fuerza o el poder físico, en grado de amenaza o efectivo, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que provoca o tiene una alta probabilidad de provocar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones³.

² ONU-Hábitat, « I make my city safer: I’m a city changer – toolkit » (2015). Disponible en <https://unhabitat.org/safer-cities-city-changer-toolkit/>.

³ Véase www.who.int/violenceprevention/approach/definition/en/.