El derecho a la ciudad en el mundo

Compilación de documentos relevantes para el debate

El Derecho a la Ciudad en el mundo

Compilación de documentos relevantes para el debate

hic-al

Coalición Internacional para el Hábitat
Oficina Regional para América Latina

El Derecho a la Ciudad en el mundo

Compilación de documentos relevantes para el debate

Coalición Internacional para el Hábitat
Oficina Regional para América Latina
HIC-AL

Ciudad de México
Septiembre de 2008

Compilación y edición
Nadia Nehls Martínez

Enrique Ortiz Flores (coordinador general)
María Lorena Zarate

Cuidado de la edición, diseño editorial y formación
Editorial Lenguaraz
www.lenguaraz.com

Fotografías
Archivo HIC-AL

Traducciones
Magali Arce Saavedra
Catherine Gilbert
Ramón Rodríguez

Publicación
Coalición Internacional para el Hábitat
Oficina Regional para América Latina
Tacuba 53, Primer Piso. Colonia Centro, C.P. 06000, México, D.F.
Tel: (52 55) 5512 1586
Fax: (52 55) 5512 6726
hic-al@hic-al.org
www.hic-al.org

Se permite la reproducción parcial o toal, siempre y cuando se cite adecuadamente la fuente

Contenido

Presentación | 11

1. Una introducción al proceso de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad | 15

   Hacia una Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad | 17
   Hacer de nuestra ciudad nuestra propia casa | 27

2. Antecedentes de la Carta Mundial | 33

   Foro de HIC sobre Medio Ambiente, Pobreza y Derecho a la Ciudad | 35
   Por ciudades, villas y poblados justos, democráticos y sustentables | 37
   Carta Europea de la Mujer en la Ciudad | 47
   Asamblea Mundial de Pobladores | 49
   Carta por el Derecho de las Mujeres en la Ciudad | 73

3. Avances en el reconocimiento del Derecho a la Ciudad por diversos ámbitos gubernamentales e intergubernamentales | 89

   Hacia una ciudad de la solidaridad y la ciudadanía | 91
   Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad | 93
   Estatuto de la Ciudad: la construcción colectiva de una legislación innovadora | 101
   Carta de derechos y responsabilidades de Montreal | 113
   Hacia una Carta-Agenda Mundial por los Derechos Humanos en la Ciudad | 119

Contribución a la Carta-Agenda Mundial por los Derechos Humanos en la Ciudad | 129
Instrumentación del Derecho a la Ciudad en Brasil | 151

4. La Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, una iniciativa de la sociedad civil organizada | 161

La Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad | 163
La valoración del Derecho a la Ciudad en América Latina y el Caribe | 169
Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (primera versión) | 181
Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (segunda versión) | 187

5. Debates en torno a la Carta Mundial | 205

Comentarios al proyecto de la segunda versión de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad | 207
Transformar la ciudad en un mundo global | 213
Algunas propuestas para una posible revisión de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad | 229
Propuesta alternativa a la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad | 241
Comentarios de Gerardo Pisarello | 253
Comentarios de Enrique Ortiz | 257
Comentarios de Sebastián Tedeschi | 261
El Derecho a la Ciudad como sistema complejo: consecuencias en la formulación de la Carta | 263
Fundamentos estratégicos del Derecho a la Ciudad | 273

6. Otras aportaciones relevantes sobre el Derecho a la Ciudad | 279

La ciudadanía, vector de humanismo | 281
Los nuevos derechos ciudadanos | 291

Democracia y buen gobierno. Participación ciudadana e innovación política: la gestión de proximidad | 299
Declaración de Bogotá sobre la ciudad desde la perspectiva de los Derechos Humanos | 311
La participacion y el Derecho a la Ciudad | 315
El Derecho a la Ciudad | 323
Declaración Nacional por la Reforma Urbana en Argentina | 331
Reforma Urbana Integral en México | 335

7. Impactos recientes en el debate internacional | 337

Europa
¡Por el derecho a la vivienda y a la ciudad en toda Europa! | 339

América Latina
El Derecho a la Ciudad como respuesta estratégica a la exclusión social y a la segregación espacial | 341
Declaración de Valparaíso | 373
Carta solicitud de la sociedad civil para participar en la XVII asamblea de MINURVI | 375
Respuesta de MINURVI | 379
Comunicación de las organizaciones ante la respuesta de MINURVI | 381
Declaración de organizaciones de la sociedad civil ante la XVII Asamblea de MINURVI | 383

México
Posicionamiento de la Carpa sobre el Derecho a la Ciudad y el Hábitat | 389
Hacia la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad | 395
Estructura propuesta para la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad | 399

Bibliografía | 409

… quizá debamos empezar reconociendo la enorme cantidad de recursos sociales, económicos y culturales con los que contamos como pobladores organizados. Empecemos por sentirnos fuertes, capaces de resolver nuestros problemas y de exigir que nuestra voz sea escuchada.

Asamblea Mundial de Pobladores

En un contexto de privatización de los servicios públicos, disminución del aparato estatal y recortes en el gasto social, la necesidad de construcción de un nuevo orden urbanístico, redistributivo e incluyente es todavía más urgente.

Estatuto de la Ciudad

Presentación

Coalición Internacional para el Hábitat
América Latina (HIC-AL)
Ciudad de México, agosto de 2008

El Derecho a la Ciudad, que tiene sus primeros antecedentes en los escritos de Henri Lefebvre de los años sesenta del siglo pasado, ha sido retomado por redes, movimientos y organizaciones de la sociedad civil y ha venido generando diversas iniciativas y procesos. El más reciente y significativo es la integración de una «Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad», proceso que se generó y que recibe su principal impulso desde el marco plural del Foro Social Mundial.

La Coalición Internacional para el Hábitat (HIC) ha venido participando desde 1992 en diversos espacios en que se ha debatido el tema, integrándose activamente al proceso de la Carta a partir del Tercer Foro Social Mundial realizado en Porto Alegre, Brasil, en 2003. Como contribución al proceso de formulación y negociación de la Carta, la Oficina Regional de HIC para América Latina se dio a la tarea de integrar en un dossier documentos relevantes con el propósito de difundir, enriquecer y universalizar el debate y la movilización social en torno al mismo.

En el primer apartado, Enrique Ortiz introduce el dossier con un recuento de los antecedentes, motivaciones, naturaleza, alcances, principios, contenidos y temas aún en debate que definen el proceso de formulación y promoción de la Carta. Se complementa con un texto de Nadia Nehls, apoyado en Lefebvre y Edésio Fernandes, en el que plantea la función social de la ciudad y de la propiedad como el eje rector de un nuevo paradigma respecto al tratamiento jurídico y la práctica social y política del Derecho a la Ciudad.

En el segundo apartado se incluyen documentos que representan algunos de los antecedentes más significativos de la Carta. Es muy relevante sumar a ellos, originados en aportaciones de la sociedad civil organizada, los primeros pasos que se vienen dando para institucionalizar el tema de los derechos humanos en la ciudad y el derecho colectivo a la ciudad en diversas partes del mundo. El tercer apartado presenta una serie de instrumentos ya sancionados y los avances de una «Carta Agenda Mundial por los Derechos Humanos en la Ciudad», promovida por el Foro de Autoridades Locales por la Inclusión Social. Los textos completos de estos instrumentos se incluyen en el CD adjunto.

En el cuarto apartado se presenta un artículo de Leticia M. Osorio que relata el proceso y la movilización de actores implicados en la formulación, revisión y debate de la Carta y un texto de Nelson Saule que detalla el proceso de esta iniciativa, los fundamentos y componentes recogidos en las primeras dos versiones de este instrumento y los documentos que integran la agenda internacional sobre el tema. Se presentan también la primera y la segunda versión de la «Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad» que, pese a múltiples observaciones, sigue siendo vigente a la fecha. En el quinto apartado se reúnen textos que contienen los principales cuestionamientos y propuestas formuladas por Joseph Schechla, Gerardo Pisarello, Sebastián Tedeschi, Asier Martínez y Enrique Ortiz, en torno a la segunda versión, éstos se recopilaron antes y después del encuentro realizado en septiembre de 2005 en Barcelona para debatir la estructura y los contenidos de la Carta.

Formular y negociar una «Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad» constituye un esfuerzo de largo aliento y un proceso que debe ser capaz de movilizar en forma creciente a múltiples actores en diversos ámbitos: internacional, regional, nacional y local. Es por ello que el proceso de la Carta debe estar abierto a recoger aportaciones de actores que no han estado involucrados directamente en su formulación pero que tienen mucho que decir en torno al tema. El sexto apartado recoge algunas de las aportaciones más recientes y relevantes provenientes de diversos países.

Finalmente, el último apartado presenta textos preparados por organizaciones civiles e instancias públicas que impulsan el reconocimiento del derecho a la ciudad. El primero es una declaración proveniente del Parlamento Europeo; el segundo, un excelente texto presentado por el Ministerio de las Ciudades de Brasil en la XVI Asamblea General de Ministros y Autoridades Máximas de Vivienda y Urbanismo de América Latina y el Caribe (MINURVI), realizada en Santiago de Chile en octubre de 2007, que dio origen a la decisión de los Jefes de Estado y de Gobierno de Iberoamérica de avanzar hacia la implementación del derecho a la ciudad en sus respectivos países, y a las demandas de diversas redes y organizaciones de la sociedad civil para participar activamente en dicho proceso. Finalmente el *dossier* recoge textos sobre la iniciativa de diversas organizaciones sociales, civiles, gubernamentales y del ombudsman local conducentes a formular la «Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad».

La integración de este documento constituye apenas un primer esfuerzo, seguramente incompleto y perfectible, destinado a reunir documentos relevantes sobre el derecho a la ciudad cuya lectura constituya un referente importante para todos aquellos que estén interesados en el tema y, principalmente, para

quienes están directamente involucrados en promoverlo como un nuevo derecho humano de carácter colectivo.

Agradecemos las contribuciones y los diversos apoyos recibidos, tanto de los miembros de HIC y otras redes como de todos aquellos que a partir de sus experiencias y reflexiones enriquecen el debate y motivan una amplia movilización social en torno a la promoción mundial de la Carta y los principios y propuestas de la reforma urbana y el derecho a la ciudad.

Una introducción al proceso de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad

1

Hacia una Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad

Enrique Ortiz Flores[1]
Ciudad de México, septiembre de 2006

El Derecho a la Ciudad converge en muchos sentidos con la iniciativa colectiva de diversas redes internacionales, organizaciones sociales y no gubernamentales, gremiales y académicas de impulsar procesos conducentes a la formulación de una Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad y a su adopción como un nuevo derecho humano de carácter colectivo.

Se trata de un tema llevado a la discusión a partir de los años setenta, que se ha venido trabajado desde distintos ámbitos de la sociedad civil y ha sido retomado por instancias internacionales como la UNESCO y más recientemente por el Programa Hábitat de Naciones Unidas y diversas redes de gobiernos municipales.

Es importante resaltar que el caso específico de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, es una iniciativa que surge desde la sociedad civil organizada y que ha llevado un largo proceso de discusión para enriquecer y fortalecer la propuesta.

Antecedentes

El proceso que dio pie a esta iniciativa se inició dentro de las actividades preparatorias de la II Conferencia Mundial de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente que bajo el título «Cumbre de la Tierra» se realizara en Río de Janeiro, Brasil, en 1992. El Foro Nacional por la Reforma Urbana (FNRU) de Brasil, la Coalición Internacional para el Hábitat (HIC) y el Frente Continental de Organizaciones Comunales (FCOC) conjuntaron esfuerzos para redactar y suscribir en esa ocasión el Tratado sobre Urbanización «Por ciudades, villas y poblados justos, democráticos y sustentables».

Como parte del proceso preparatorio de la Cumbre de la Tierra, HIC organizó ese mismo año, en Túnez, el Foro Internacional sobre Medio Ambiente, Pobreza

1 Presidente de la Coalición Internacional para el Hábitat (2003-2007).

y Derecho a la Ciudad en el que, por primera vez, miembros de nuestra Coalición provenientes de diversas regiones del mundo debatieron sobre el tema.

Unos años más tarde, en octubre de 1995, varios miembros de HIC participamos en el encuentro «Hacia la Ciudad de la Solidaridad y la Ciudadanía» convocado por UNESCO. Este encuentro abrió, de hecho, la participación de este organismo en el tema de los derechos urbanos. Ese mismo año las organizaciones brasileñas promovían la Carta de Derechos Humanos en la Ciudad, antecedente civil del Estatuto de la Ciudad que promulgaría años más tarde el gobierno de Brasil.

Otro hito importante en el camino que condujo hacia la iniciativa de formular una Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad lo constituyó la Primera Asamblea Mundial de Pobladores, realizada en México en el año 2000, en la que participaron alrededor de 300 delegados de organizaciones y movimientos sociales de 35 países. Bajo el lema «Repensando la ciudad desde la gente», se debatió en torno a la concepción de un ideal colectivo que diera base a propuestas orientadas a la construcción de ciudades democráticas, incluyentes, educadoras, habitables, sustentables, productivas y seguras.

Un año después, ya en el marco del Primer Foro Social Mundial, se abriría el proceso conducente a la formulación de la Carta. A partir de entonces, y en ocasión de los encuentros anuales del Foro Social Mundial y de los Foros Sociales regionales, se ha venido trabajando sobre los contenidos y las estrategias de difusión y promoción de la Carta.

Dentro del proceso conducido por redes y organizaciones de la sociedad civil destacan dos encuentros en los que se realizó una revisión profunda del texto original y del proceso de divulgación y negociación de la Carta.

El primero se dio en Quito, Ecuador, en ocasión del primer Foro Social de las Américas, en el que representantes de diversos movimientos sociales debatieron con el grupo promotor de la Carta sobre la necesidad de contar con dos instrumentos, uno de derechos humanos y otro político para ampliar y activar la movilización social en torno a este nuevo derecho.

En el segundo, realizado en Barcelona en septiembre de 2005, se trabajó en profundidad sobre la estructura, contenidos, alcances y contradicciones planteadas por una Carta que deja fuera temas del hábitat rural y que maneja términos provenientes del contexto latinoamericano y europeo que no reflejan conceptos y cuestiones prioritarias para países asiáticos, africanos y del Medio Oriente.

En forma paralela a estas iniciativas de la sociedad civil, algunos gobiernos, tanto a nivel regional, como nacional y local, han venido generando instrumentos jurídicos que buscan normar los derechos humanos en el contexto urbano. Destacan, entre los más avanzados a nivel internacional, la Carta Europea de

Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad, firmada hasta ahora por más de 400 ciudades; el ya mencionado Estatuto de la Ciudad de Brasil, decretado en julio de 2001; y, a escala local, la Carta de Montreal.

Fundamentos y motivaciones

El alto potencial de desarrollo humano que caracteriza la vida en las ciudades en tanto espacios de encuentro, intercambio y complementación, de enorme diversidad económica, ambiental y política, de concentración importante de las actividades de producción, servicio, distribución y formación se ve hoy enfrentado a múltiples y complejos procesos que plantean grandes desafíos y problemas a la convivencia social.

> « … los modelos de desarrollo implementados en la mayoría de los países empobrecidos se caracterizan por establecer niveles de concentración de renta y de poder que generan pobreza y exclusión, contribuyen a la depredación del ambiente y aceleran los procesos migratorios y de urbanización, la segregación social y espacial y la privatización de los bienes comunes y del espacio público. Estos procesos favorecen la proliferación de grandes áreas urbanas en condiciones de pobreza, precariedad y vulnerabilidad ante los riesgos naturales.
>
> Las ciudades están lejos de ofrecer condiciones y oportunidades equitativas a sus habitantes. La población urbana, en su mayoría, está privada o limitada —en virtud de sus características económicas, sociales, culturales, étnicas, de género y edad— para satisfacer sus más elementales necesidades y derechos. Contribuyen a ello las políticas públicas, que al desconocer los aportes de los procesos de poblamiento popular a la construcción de ciudad y de ciudadanía, violentan la vida urbana.» [2]

Muchos son los problemas concretos que enfrentan los pobladores de las ciudades, principalmente aquellos que —por su situación económica, migratoria, vulnerable o minoritaria— soportan el mayor peso de la inseguridad y la discriminación: dificultad para acceder a la tierra y a una vivienda digna, desalojos forzados (masivos y con mucha agresividad), segregación urbana planificada, presiones especulativas, privatización de la vivienda social, obstáculos de toda índole e incluso criminalización de los procesos de autoproducción de vivienda

2 Preámbulo de la versión actual del proyecto de Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, Septiembre, 2005.

y de urbanización popular, violencia inmobiliaria (*mobbing*) contra inquilinos pobres, entre otros.

La iniciativa de formular esta Carta se orienta, en primer término, a luchar contra todas las causas y manifestaciones de la exclusión: económicas, sociales, territoriales, culturales, políticas y psicológicas. Se plantea como respuesta social, contrapunto a la ciudad-mercancía y como expresión del interés colectivo.

Se trata de un abordaje complejo que exige articular la temática de los derechos humanos en su concepción integral (derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales) a la de la democracia en sus diversas dimensiones (representativa, distributiva y participativa).

Así, la Carta define este derecho como «el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social». De ahí que no se limite nuestra propuesta a una carta de *derechos humanos en la ciudad* sino que se conciba como un instrumento capaz de promover y garantizar el *derecho de todos a la ciudad*, en sus múltiples dimensiones y componentes.

Conociendo las posturas que niegan la existencia de derechos humanos colectivos, afirmamos, sin embargo, que se trata de un nuevo derecho humano de carácter colectivo, como lo es ciertamente el derecho a un medio ambiente sano.

Naturaleza y alcances

La formulación y promoción de una Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad tiene el propósito último de construir un instrumento a la vez universal y compacto que pueda ser adoptado por el Sistema de Naciones Unidas, los sistemas regionales de derechos humanos y los gobiernos, como instrumento jurídico o al menos como referente básico en la definición y adopción del Derecho a la Ciudad como un nuevo derecho humano. La Carta se concibe, en consecuencia, como instrumento de derechos humanos.

Sin embargo, en la promoción y difusión mundial de esta iniciativa, proveniente inicialmente de la sociedad civil latinoamericana, se la concibió originalmente como un documento político que sirviera para movilizar a amplios sectores sociales potencialmente interesados en el tema. Se orientó principalmente a organizaciones civiles y movimientos sociales y, paulatinamente, se ha abierto a la incorporación de autoridades locales, organismos internacionales y otros actores públicos, privados y sociales.

La ampliación del debate a otras regiones del planeta y a sectores sociales ha planteado la necesidad de contar con textos diferentes y complementarios que permitan, por un lado, consolidar un documento consistente de derechos humanos y, por otro, uno o varios documentos destinados a divulgar la iniciativa, promover la toma amplia de conciencia social sobre la relevancia del tema y activar la participación social y política en torno a la formulación y promoción de la Carta y el posicionamiento del Derecho a la Ciudad ante los organismos internacionales, los gobiernos y la opinión pública. Actualmente se trabaja en ambas direcciones.

Principios

Aunque se trata de un tema sujeto aún a debate, podemos considerar, a partir de las diversas propuestas y argumentos recogidos durante el proceso de formulación de la Carta, que ésta se fundamenta, en primer término, en el principio de libre determinación: pieza clave del sistema jurídico internacional y principio rector tanto del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos como del que establece los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).

También se estructura en torno a los principios de no discriminación, interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos, igualdad y no discriminación, atención prioritaria a las personas y colectivos en situación de vulnerabilidad, no regresividad, realización progresiva, subsidiariedad, solidaridad, cooperación y sostenibilidad responsable.

En lo específico urbano, la Carta se sustenta en los siguientes principios:

- Ejercicio pleno de la ciudadanía: la ciudad como ámbito de realización de todos los derechos humanos.
- Función social de la ciudad y de la propiedad urbana: equidad distributiva y usufructo pleno por parte de todos los habitantes de los recursos, bienes y servicios que la ciudad ofrece, prevaleciendo el interés colectivo por encima del derecho individual de propiedad y de los intereses especulativos.
- Gestión democrática de la ciudad: papel determinante de la participación ciudadana en la gestión urbana a través de formas directas y representativas.

Otros temas que sustentarían la determinación de principios específicos fundamentales pero que aún es necesario debatir se refieren a:

- Producción democrática de la ciudad y sus espacios habitables: derecho de todos a participar directamente en la planeación y producción de los espacios, tanto públicos como privados, en los que se desarrolla la vida cotidiana

mediante mecanismos de planeación participativa y producción social del hábitat.[3]
- Manejo sustentable y responsable de los recursos naturales y energéticos en la ciudad y su entorno: condiciones que impiden que su desarrollo se haga a costa de otras ciudades y del campo.
- Disfrute democrático de la ciudad: la ciudad como espacio abierto al intercambio, el encuentro, el ocio, la recreación y la creatividad colectiva.

Todos los derechos humanos y la democracia en sus diversas modalidades y expresiones están inextricablemente unidos en la ciudad en tanto la expresión más elevada, compleja y plural de la interacción humana en el territorio.

No habrá democracia, en su sentido más profundo, en tanto prevalezcan la pobreza, la desigualdad, la exclusión y la injusticia. No hay ciudad sin ciudadanos capaces de incidir con libertad en las decisiones que afectan su vida.

Contenidos

El Derecho a la Ciudad es interdependiente de todos los derechos reconocidos, concebidos integralmente, y está abierto a incorporar nuevos derechos. Entre los primeros incluye el derecho al trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias, a sindicalizarse y a la seguridad social. Implica el derecho a construir y hacer ciudad, el derecho al lugar, a permanecer en él y a la movilidad; al agua y la alimentación, la vivienda, los servicios públicos y el uso democrático de los espacios públicos; a la salud, la educación y la cultura; al desarrollo y a un medio ambiente sano; a la protección del consumidor, la asistencia a personas con necesidades especiales y a la seguridad física. También a la información pública y la participación política, incluyendo el derecho a reunirse, manifestarse, organizarse y a deliberar directamente y a través de representantes. Incluye el respeto a las minorías y a la pluralidad étnica, racial, sexual y cultural.

Además de estos derechos reconocidos y normados en los principales pactos y convenciones de derechos humanos establecidos y monitoreados por el Sistema de Naciones Unidas y las instancias regionales de derechos humanos, la Carta reivindica el reconocimiento de otros derechos relevantes a la vida urbana: el derecho a la tierra, al saneamiento adecuado, al transporte y la energía.

3 Por producción social del hábitat entendemos todos aquellos procesos generadores de espacios habitables, componentes urbanos y viviendas que se realizan bajo el control de autoproductores y otros agentes sociales que operan sin fines de lucro.

Cabe incluso pensar en la posterior inclusión de nuevos derechos que vayan respondiendo a los actuales desafíos urbanos y a la necesidad de conformar una cultura política capaz de responder con mayor eficacia a las nuevas y más complejas condiciones en que hoy se da la convivencia social en las ciudades.

En los grandes conglomerados urbanos, para poner algunos ejemplos, no basta ya con reconocer el derecho a disponer de transporte público sino a moverse con facilidad y rapidez. No es suficiente el derecho a contar con espacios públicos sino a que éstos cuenten con elementos simbólicos que den identidad colectiva y equipamientos accesibles y próximos que den valor de centralidad a las diferentes áreas urbanas; espacios que alberguen usos destinados al empleo del tiempo libre y la expresión creativa y que garanticen el derecho a disfrutar de espacios urbanos caminables y bellos, libres de contaminación visual y ruido excesivo. Derecho a mantener y expresar públicamente la identidad cultural de las diferentes comunidades que conforman la ciudad, garantizando el respeto a las diferencias y la igualdad de derechos ciudadanos para todos los residentes, incluyendo a los migrantes.

Derecho no sólo a ser consultado sino a intervenir decisoriamente en la planeación, la presupuestación y el diseño, operación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas y los programas de desarrollo urbano.

El derecho a la ciudad, dentro de esta visión compleja, no se limita a reivindicar parcialmente los derechos humanos destinados a mejorar las condiciones en que la habitamos, sino que implica derechos para incidir también en su producción, desarrollo, gestión y disfrute, y para participar en la determinación de las políticas públicas que permitan respetarlos, protegerlos y hacerlos efectivos.

Temas a debate

La formulación y promoción de la Carta es un proceso participativo, complejo y de largo aliento que pone a debate tanto su concepción misma como su estructura, contenidos y lenguaje.

Todo, desde el título mismo y el alcance mundial de este instrumento, está abierto al debate. ¿Carta o manifiesto? Se ha optado por el primer término considerando que lo fundamental es contar con un instrumento de derechos y obligaciones y no con un manifiesto de intenciones, ni con un listado de políticas sujetas a la voluntad del gobierno en turno. Se plantea como una carta de derechos exigibles, independientemente de situaciones políticas coyunturales. A nivel político y pedagógico se requiere, por supuesto, de otro tipo de docu-

mentos destinados a la movilización social en torno al proceso de promoción y adopción de la Carta.

¿Por qué mundial? La diversidad de culturas y situaciones concretas entre y a lo interno de las regiones y países plantea la necesidad de contar con instrumentos específicos; pero, por encima de ello y dado el carácter universal de los derechos humanos, está la necesidad de regular el Derecho a la Ciudad a nivel global.

La iniciativa ha surgido en el marco del Foro Social Mundial y su reconocimiento y regulación como un nuevo derecho humano deberá realizarse en instancias de la Organización de Naciones Unidas.

Por supuesto que con base en los contenidos universales de la Carta será no sólo posible sino necesaria la formulación de instrumentos regionales, nacionales y locales que recojan las especificidades de los diferentes ámbitos culturales y territoriales.

¿Por qué enfocada sólo a la ciudad? Este es el tema que ha despertado un mayor debate. En primer término, porque el concepto de ciudad en algunas regiones del mundo se refiere al ámbito territorial formal donde viven la clases medias y altas y no al área obrera.

Ciudad, en varios países de Asia, significa rechazo a los asentamientos populares y procesos masivos de desalojo en nombre de la 'ciudad', por lo que los sectores sociales a quienes la Carta enfoca sus prioridades rechazan el término. Así, en algunos países la gente optaría mejor por conceptos como el derecho a la tierra o a la comunidad.

En países europeos totalmente urbanizados, el término 'ciudad' no permite hacer distinciones; surgen otros conceptos alternativos como comunidad y derecho a un lugar donde vivir. El primero hace sentido en inglés para referirse a la ciudad o a un pueblo, pero no en castellano, donde se refiere a un colectivo que comparte propósitos comunes; nada más alejado de la complejidad y diversidad cultural y de intereses que caracterizan a las ciudades. El segundo no responde a la riqueza de contenidos y alcances del Derecho a la Ciudad, no expresa su carácter colectivo ni hace distinción alguna entre la ciudad y el campo. Un tercer concepto que circula en los debates es el de 'hábitat de derechos humanos' (*human rights habitat*), término sin fuerza simbólica y movilizadora.

Esto nos lleva al centro del debate: ¿por qué limitar la Carta al ámbito urbano cuando hay países, principalmente en Asia y África, en los que el hábitat aún predominante es el rural? ¿Por qué hacerlo cuando en muchos lugares las mayores violaciones de derechos relativos al hábitat se dan en el campo?

Por otra parte, ¿no estaremos haciendo el juego a los grandes intereses que comandan el proceso de globalización económica en el mundo? Hoy estos in-

tereses promueven la ciudad como 'motor de desarrollo' y abren, en su propio beneficio, la competitividad entre ciudades, olvidándose de las comunidades campesinas e incluso pasando por encima de los gobiernos nacionales.

La ciudad, más que factor de impulso para el campo ha sido el centro desde el que se orquesta su devastación. En este sentido, limitar la Carta a la ciudad ¿no implica seguir fortaleciendo estos procesos? ¿No se estará contribuyendo además a fragmentar y confrontar los movimientos sociales de los pobres del campo y la ciudad?

Este debate nos ha llevado a acercarnos a los movimientos rurales como Vía Campesina, con el objetivo de que, sin negar la necesidad de contar con instrumentos específicos tanto para el campo como para la ciudad, se vea la forma de articularlos dentro de una estrategia compartida. Esto, además, permitirá enriquecer y fortalecer los procesos sociales que luchan contra la exclusión en ambos contextos.

Hay principios y líneas de acción, dirigidos a respetar la dignidad humana tanto en el campo como en la ciudad, que garantizan esa articulación, pero hay también especificidades que exigen instrumentos adecuados a cada necesidad y contexto.

Por otra parte, el Derecho a la Ciudad no se refiere a la ciudad como hoy la conocemos y padecemos sino a la otra ciudad posible, incluyente en todos los aspectos de la vida (económicos, sociales, culturales, políticos, espaciales, etc.); sustentable y responsable; espacio de la diversidad, la solidaridad y la convivencia; democrática, participativa, viva y creativa. Una ciudad que no crezca a costa de su entorno, del campo o de otras ciudades.

Hacer de nuestra ciudad nuestra propia casa

Nadia Nehls Martínez
Ciudad de México, agosto de 2008

He de volver a mirar los rostros de la gente, he de recorrer tus plazas, tus calles, tus grandes avenidas y encontrar los puentes necesarios. He de hallarte segura, he de hallarte ciudad habitable.
A la memoria de Olivia

Antecedentes de la idea de un derecho urbanístico

Para poder entender la necesidad de construir un concepto como el del Derecho a la Ciudad es preciso hacer dos revisiones fundamentales: por un lado, mirando atrás para conocer los planteamientos de Henri Lefebvre quien figura como uno de los principales teóricos que sentaron las bases para el debate sobre el derecho a la ciudad hacia la década de los años sesenta, resaltando la importancia del humanismo como eje rector del proceso de desarrollo urbano; y por otro lado, la propuesta de Edésio Fernandes, quien aporta fundamentos que nos hacen comprender, desde el marco jurídico, los preceptos del derecho urbanístico en la actualidad.

El concepto del derecho a la ciudad

Para Lefebvre la problemática urbana tiene una amplia relación con el proceso de industrialización, el cual califica como «el motor de las transformaciones de la sociedad»[1]. La ciudad ha jugado un papel importante para el desarrollo de la industria pero se ha generado al mismo tiempo la enajenación de sus propios habitantes. Así pues, para Lefebvre la industrialización es el punto de partida para la reflexión sobre el concepto de ciudad en nuestra época.

1 Lefebvre Henri. *El derecho a la ciudad*. Península. Barcelona, 1978.

La ciudad, en tanto centro urbano, ha representado el núcleo de la vida política, social, cultural y de intercambio comercial; sin embargo, debido a la industrialización, nuestras ciudades se han convertido en espacios mercantiles, de producción, de comercio y de usura, generando consecuencias inherentes al crecimiento, expansión y desarrollo urbano, y marcando profundas desigualdades entre sus habitantes, que han olvidando cada vez más el lado humano que da vida a una ciudad.

De acuerdo con el planteamiento de Lefebvre, es preciso entender que existe una relación dialéctica entre los factores: industrialización y urbanización; crecimiento y desarrollo; producción económica y vida social. Ello nos conduce a comprender la manera como las ciudades se han ido transformado a partir de la extensión del tejido urbano y cómo éstas van perdiendo su forma original, alcanzando densidades alarmantes, sobre todo, porque no existe una previa planificación integral donde se contemplen aspectos indispensables para el desarrollo humano y el respeto de los derechos sociales esenciales.

A diferencia de la ciudad antigua que regulaba el 'todo' en su conjunto, es decir, que efectivamente resultaba el eje conductor de la vida urbana y otorgaba sentido de centralidad y pertenencia, las ciudades generadas bajo el contexto de la industrialización regularmente resultan en grandes conglomerados urbanos, es decir, conjuntos de industrias y viviendas aglutinadas que se establecen en un perturbado 'sin sentido'[2] y se encuentran lejos de las exigencias fundamentales con las que debe contar una ciudad.

Siguiendo la línea analítica de Lefebvre, dotar de ciudad significa contar con los elementos indispensables que le dan vida a una metrópoli, elementos que constituyen y configuran el ritmo, la esencia y la trascendencia de una ciudad y que responden no solamente a las necesidades básicas sino que otorgan la posibilidad del gozo pleno de los espacios y de los derechos colectivos. Significa

2 Es de suponerse que quienes habitamos en grandes ciudades entendemos este *perturbado 'sin sentido'* al encontrar cinturones de pobreza, así como filas y filas de casas iguales en las periferias de la ciudad rodeadas únicamente de grandes naves industriales, sin contar con los servicios e infraestructura urbana básica; al recorrer distancias enormes cada día; al subirnos el transporte público donde no cabe un alfiler; al no tener momentos libres para compartir con la familia o los amigos porque la mayor parte del tiempo lo pasamos en el trabajo y en el tráfico; donde las relaciones sociales se limitan a lugares de encuentro en los cuales el consumo resulta el fin absoluto [me refiero a los centros comerciales que ha sustituido a los parques y plazas públicas]; donde los niños son sometidos al encierro y a los videojuegos porque no hay espacios para la recreación y tampoco espacios de esparcimiento para los jóvenes; donde ni siquiera es posible pasear por las aceras porque todo se ha convertido en grandes avenidas y vías 'rápidas' y donde el automóvil refrenda el individualismo al máximo.

poseer servicios e infraestructura urbana, transporte, tener una centralidad, contar con plazas, mercados, centros educativos, de recreación y esparcimiento de carácter público para que todos los pobladores tengan acceso a ellos, de espacios adaptados para las personas con capacidades diferentes, espacios incluyentes; se trata pues, de construir lugares donde no sólo se dé el intercambio de mercancías sino donde existan las posibilidades del intercambio cultural, espacios que fortalezcan los lazos de identidad entre los habitantes.

Esto es en general el contexto sobre el cual Henri Lefebvre desarrolla su teoría sobre el derecho a la ciudad, partiendo de la premisa de considerar las necesidades humanas en las ciudades y reconociendo que toda ciudad debe tener un impacto social-humano por encima de las necesidades individuales. De este modo, el autor sienta las bases para construir el concepto sobre el Derecho a la Ciudad a partir de un modelo humanista de pensamiento.

La intención, de acuerdo a este planteamiento, es crear la idea de un 'nosotros' compartido, es decir, que el ideal colectivo predomine en la planificación y modelo de ciudad, y que el eje rector de su desarrollo sea la 'práctica social'. Así, la ciudad debe ser concebida no sólo desde la morfología del espacio y el tiempo, sino incluir en su concepto creador los estilos de vida, la manera en que se viven los lugares, la forma en que los habitantes se apropian del espacio, las identidades locales, la cultura, la subjetividad que los individuos le imprimen a la ciudad dentro de una colectividad. Se trata pues, de hacer lugares de lo posible y esto sólo se logrará a partir de un cambio sustancial en la concepción de lo urbano; citando a Lefebvre, «las instancias de lo posible sólo pueden realizarse en el curso de una metamorfosis radical»[3].

Ahora bien, toda vez que revisamos el planteamiento de Henri Lefebvre, toca hacer lo propio con la propuesta del urbanista brasileño Edésio Fernandes, quien aborda de manera muy clara la importancia de darle un nuevo tratamiento jurídico a la gestión urbana. Ello representa desde mi punto de vista ese modelo de 'metamorfosis radical' al cual hace referencia Lefebvre.

Haciendo referencia al caso de Brasil, Fernandes señala que si bien «el Derecho Urbanístico y la gestión urbana no pueden ser estudiados separadamente, es necesario separar el tratamiento jurídico del derecho de propiedad inmobiliaria del ámbito individualista del derecho civil para ponerlo en el ámbito social del derecho urbanístico»[4]. Dicho de otro modo, si el derecho urbanístico

3 Lefebvre (1978)

4 Fernandes Edésio. «Del código civil al estatuto de la ciudad: algunas notas sobre la trayectoria del derecho urbanístico en Brasil» en *Revista Eure* (Vol.xxix, Nº 87), pp. 63-78, Santiago de Chile, septiembre de 2003.

y la gestión urbana no pueden separarse entonces resulta fundamental quitar los aspectos individualistas del derecho civil. Esto implica que el tratamiento jurídico de los fundamentos del derecho urbano necesita un nuevo enfoque. Fernandes propone un cambio de paradigma en el concepto jurídico del derecho urbanístico, la gestión urbana y el derecho administrativo, donde predomine el concepto de la función social de la propiedad y, por lo tanto, el interés colectivo permee sobre el interés individual.

Para explicar su planteamiento toma como modelo «El Estatuto de la Ciudad» de Brasil porque se trata de un instrumento de carácter constitucional, único en su tipo, que recupera el concepto de la función social de la propiedad y de la ciudad. Este nuevo enfoque de orden legal no ha resultado sencillo para los sectores inmobiliarios, que han tenido que adaptar sus intereses particulares sobre la nueva propuesta jurídica federal establecida en 2001. El aspecto más importante que se destaca en el Estatuto de la Ciudad es el resguardo de la función social de la propiedad como principio rector en el derecho urbanístico y ambiental.

Desde luego, el tema de la propiedad inmobiliaria está absolutamente vinculado con los intereses económicos particulares que saltan por encima de los intereses sociales, culturales o ambientales, por lo que llevar a la práctica este nuevo paradigma no resulta nada sencillo. Sin embargo, es preciso señalar, de acuerdo a lo planteado por el autor, que el derecho de propiedad inmobiliaria está garantizado toda vez que éste obedezca a una función social y de bienestar colectivo, es decir, que se desarrolle de acuerdo a las necesidades sociales de una ciudad.

En este sentido, es preciso comprender que la 'función social de la propiedad' no implica eliminar el derecho de propiedad sino hacer conciencia de que la propiedad tiene una función social y como tal debe responder a las necesidades colectivas de los habitantes de las ciudades y no regirse únicamente por los intereses económicos particulares e individualistas.

Fernandes hace hincapié en que este principio debe ser adoptado por todos los estados; incluso cabe mencionar que el concepto de 'función social de la propiedad' es recuperado ya en marcos jurídicos nacionales, como es el caso de algunos países nórdicos.

Por otra parte, Fernandes señala que las ciudades injustas, peligrosas, fragmentadas y excluyentes, como es el caso de muchas en América Latina y otros continentes, en gran medida son producto de las leyes equívocas y obsoletas de los Estados poco funcionales en términos de dictaminar marcos jurídicos adecuados para la regulación del desarrollo urbano. Es por ello que insiste en la importancia de ver al derecho urbanístico bajo la lente de este nuevo paradigma, donde la 'función social de la propiedad' constituya el eje conductor

y que las implicaciones que esto conlleva sean estrictamente vigiladas por los gobiernos locales y nacionales.

Ante este escenario, resulta fundamental enfatizar sobre el compromiso y la responsabilidad que deben adquirir los municipios y los gobiernos de distintos niveles en las tareas concernientes al derecho urbanístico, es decir, que éstos deben involucrarse responsablemente en la formulación de políticas urbanas y de ordenamiento territorial y ser los ejecutores directos de dichas formulaciones, en las cuales los intereses individuales deben coexistir sin olvidar que por encima de los pretensiones particulares se encuentra el ideal colectivo.

De acuerdo al planteamiento del autor, se trata de entender la ciudad como un conjunto articulado y no como una unión de fracciones. Para Fernandes, la clave para lograrlo consiste en realizar un cambio de paradigma en la concepción del derecho urbanístico[5]. Éste debe constituirse a partir del concepto del bien común, de entender que la propiedad individual debe quedar subordinada por los intereses sociales y ambientales esenciales para lograr tener ciudades plenas, donde el derecho a la ciudad constituya un derecho social fundamental.

Esto no resulta una tarea sencilla debido a que la mayoría de los países (sobre todo aquellos más industrializados) enfatizan y refuerzan el principio civil del derecho de propiedad individual; es por ello que el autor insiste en que se trata de establecer un nuevo orden en el pensamiento y concepción del derecho. Sugiere así que el derecho urbanístico debe ir acompañado necesariamente de la gestión urbana, donde tanto los gobiernos municipales y nacionales, así como los actores sociales se involucren de manera directa en la planeación, modificación de leyes y en la toma de decisiones sobre su espacio de vida cotidiano.

A manera de conclusión

El recuperar las posturas teóricas tanto de Henri Lefebvre como de Edésio Fernandes resulta fundamental para comprender, por un lado, los antecedentes del concepto sobre el Derecho a la Ciudad y, por otro, para conocer una perspectiva que nos indica la vía posible para lograr constituir un derecho urbanístico que reconozca y refuerce el derecho a la ciudad como un derecho social esencial.

5 «El Derecho Urbanístico tiene como objetivo promover el control jurídico del desarrollo urbano, es decir, de los diversos procesos de uso, ocupación, subdivisión y gestión del suelo en las ciudades» (Fernandes, 2003)

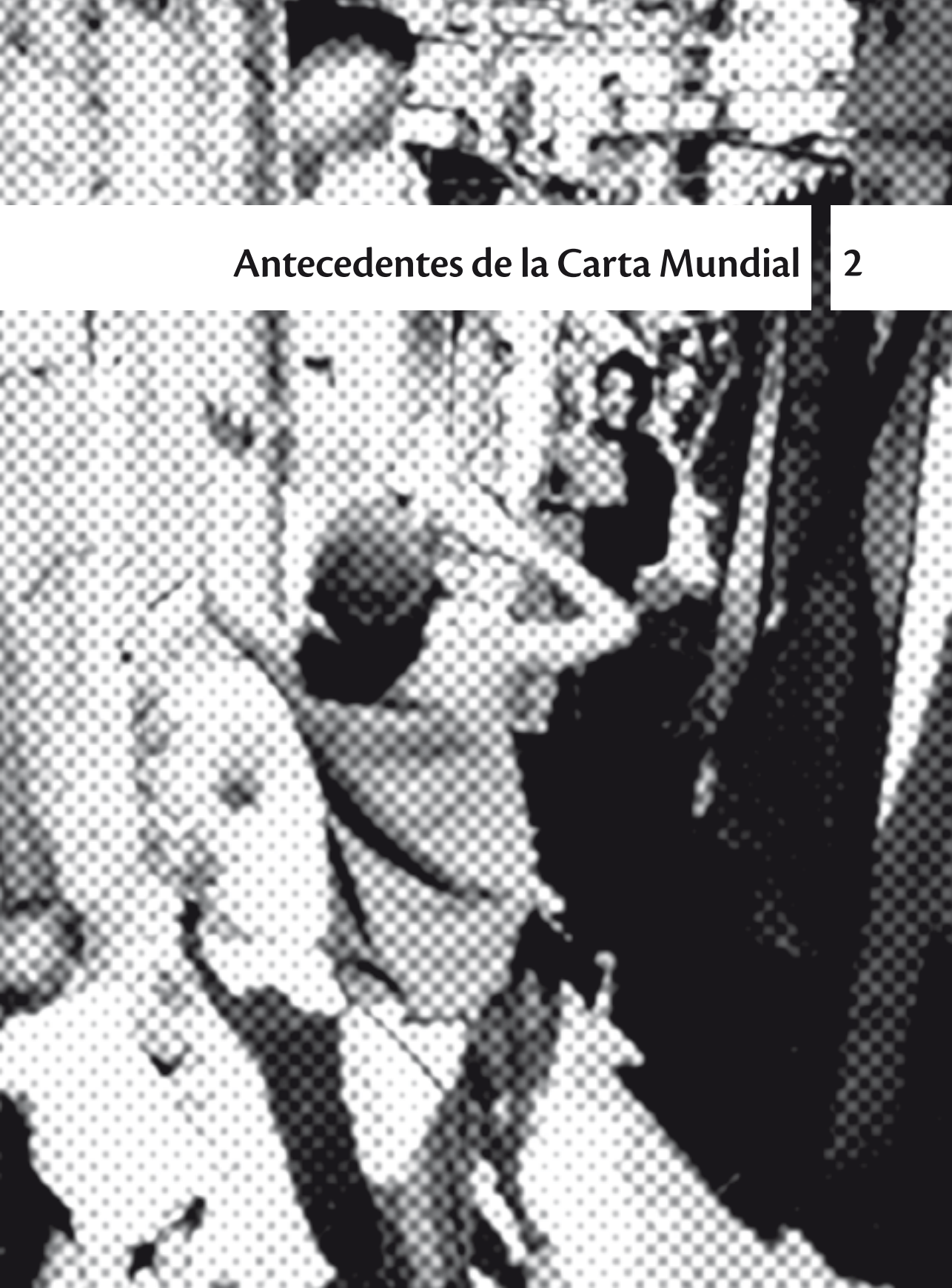
Ahora bien, para cerrar esta reflexión quisiera recuperar una idea sustancial planteada por Charles Landry[6] quien señala que el arte de hacer ciudad consiste en lograr hacer de las ciudades espacios de solidaridad donde la participación e involucramiento social constituyan un pilar imprescindible. «No se trata de lograr la mejor ciudad del mundo, sino de hacer la mejor ciudad 'para' el mundo[7]».

Estos son los primeros pasos a seguir para construir ciudades sociales integrales, ciudades que sean tan habitables como nuestra propia casa. Citando nuevamente a Lefebvre, «a nosotros nos corresponde resolver esta doble crisis, sobre todo creando con la ciudad nueva la nueva vida en la ciudad.»

6 Landry, Charles. *The Art of City Making*. Earthscan. London, 2006.

7 «The most significant argument of the Art of City-Making is that a city should not seek to be the most creative city in the world (or region or state) —it should strive to be the best and most imaginative city for the world.»

Antecedentes de la Carta Mundial 2



En este capítulo se han incluido artículos que nos hablan de los pasos iniciales en el camino de elaboración y promoción de una Carta por el Derecho a la Ciudad a nivel mundial. El artículo, «Por ciudades, villas y poblados justos, democráticos y sustentables» (1992), en cuya redacción participaron el Foro Nacional de Reforma Urbana de Brasil, el Frente Continental de Organizaciones Comunales y la Coalición Internacional para el Hábitat, constituye un hito como condensación de propuestas de la sociedad civil ante la Cumbre de la Tierra organizada por Naciones Unidas en Río de Janeiro y podría ser considerado realmente como el inicio del proceso a nivel internacional. Este escrito, que más tarde constituiría la base para la elaboración de otros documentos en Brasil, resulta un antecedente directo para la formulación del Estatuto de la Ciudad y al mismo tiempo la guía para iniciar la integración de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad en el marco del I Foro Social Mundial llevado a cabo en enero del 2001.

Otro antecedente importante es la Carta Europea de la Mujer en la Ciudad, que es un documento planteado por organizaciones de mujeres en Europa para ser presentado en la II Conferencia de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (Hábitat II), realizada en Estambul en 1996. Hemos incluido un resumen de los contenidos de esta carta, realizado por la diputación de Barcelona, el documento completo se encuentra en el disco compacto adjunto.

La Asamblea Mundial de Pobladores (Ciudad de México, 2000), por su parte, fue un encuentro relevante en el cual participaron más de 300 delegados de organizaciones y movimientos sociales de 35 países. Tuvo como premisa el «Repensar la ciudad desde la perspectiva de la gente», lo cual aportó elementos muy importantes a los contenidos de la Carta. En sus resolutivos se plantea desde la voz de los habitantes la visión de ciudad que queremos en el futuro.

Unos años más tarde se redactó una Carta por el Derecho de las Mujeres a la Ciudad presentada y difundida por redes de América Latina en el II Foro Urbano Mundial llevado a cabo en Barcelona en 2004.

Foro de HIC sobre Medio Ambiente, Pobreza y Derecho a la Ciudad

Túnez, 1992

El Foro Internacional «Medio Ambiente, Pobreza y Derecho a la Ciudad» se llevó a cabo entre el 21 y el 23 de abril en la capital de Túnez, en conjunción con la reunión anual de HIC 1992. Alrededor de 100 participantes contribuyeron con el Foro organizado por HIC, en cooperación con ENDA – Tercer Mundo, otorgando una significativa última ocasión para el desarrollo de la plataforma de HIC a ser promovida frente a la Comisión de Medioambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas (UNCED por sus siglas en inglés) y el Foro de ONG en Rio de Janeiro[1]

Entre sus objetivos estuvo avanzar en el desarrollo conceptual del derecho a la vivienda, el medio ambiente y la pobreza urbana, así como el intercambio de experiencias entre ONG y organizaciones de base en la lucha contra la pobreza y los problemas ambientales urbanos. El Foro también se propuso mejorar el entendimiento y promover esfuerzos en países africanos y árabes en las áreas de asentamientos humanos y medioambiente.

El evento inició con presentaciones acerca de la situación global de las luchas urbanas por el derecho a la vivienda y a un medioambiente saludable. Las dicusiones se enfocaron en los actuales fenómenos de crecimiento urbano y reacciones de la sociedad civil a los desafíos que presenta, en particular en el Tercer Mundo. La economía urbana informal, la invisibilizada contribución de las mujeres a la ciudad y las tecnologías apropiadas para los barrios pobres y sus economías fueron algunos de los tópicos a debate. Durante el segundo día se exploraron tales asuntos desde el punto de vista de promover acciones conjuntas entre las autoridades locales, las ONG y las organizaciones de base. Casos de estudio de Dakar, Lima, Bombay y Túnez fueron ejemplos de la interrelación entre pobreza, medioambiente y derecho a la ciudad, así como de los esfuerzos de la sociedad civil en la intervención democrática hacia soluciones relacionadas con estos problemas.

1 El Foro de ONG se realizó de forma paralela a la Cumbre de la Tierra en la ciudad de Río de Janeiro, Brasil en 1992. El encuentro de Túnez constituyó una reunión preparatoria.

Gran parte del Foro se enfocó en la situación particular de vivienda y medioambiente que se vive en Africa, con presentaciones sobre producción social del hábitat en Dakar, Senegal, y el estado de las organizaciones de la sociedad civil en Algeria, entre otras.

El Foro concluyó con una síntesis de los debates subrayando los desafíos de pasar de estrategias de supervivencia hacia estrategias de desarrollo, y de actividades dispersas al nivel micro a cambios globales a nivel macro. El encuentro permitió a la vez afinar el documento de posición de HIC sobre asentamientos humanos, medioambiente y desarrollo a ser presentado en Río.

Por ciudades, villas y poblados justos, democráticos y sustentables

Tratado sobre urbanización propuesto por el Foro de ONG en la Cumbre de la Tierra

Río de Janeiro, 1992

Organizándonos para luchar por la vida por ciudades y poblados justos, democráticos y sustentables

Los principales esfuerzos de HIC (Habitat International Coalition) en Río de Janeiro dentro del Foro Global de ONG se concentraron en el evento organizado en colaboración con el FCOC (Frente Continental de Organizaciones Comunales) —organización interamericana que vincula movimientos urbanos de América Latina, el Caribe y Norte América— y el Foro Brasileño de Reforma Urbana. El resultado es un tratado con el título «Por ciudades y poblados justos, democráticos y sustentables», negociado entre estos organismos y firmado por más de 140 organizaciones de todo el mundo.

El documento sobre urbanización fue solamente uno de los 30 tratados sectoriales independientes firmados en el Foro Global y promovidos por el Grupo de Trabajo Internacional de ONG con miras a UNCED como el resultado más importante del evento.

Se abre la invitación a todas las ONG y organizaciones de base que deseen firmarlo, así como a los miembros del Foro Global a ponerse en contacto con el Secretariado de HIC.

Tratado de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y el Movimiento Urbano Popular Sobre Urbanización

1. Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial se consolidó un modelo de desarrollo que colocó en el centro el crecimiento económico, la acumulación de capital y el lucro. Por su voracidad sin límites, este modelo de desarrollo subordina el bienestar de los seres humanos, propicia una creciente y perversa concentración de riqueza y difunde pobreza. Para alcanzar este crecimiento sin límites, empresas y gobiernos están consumiendo las reservas naturales del planeta, destruyendo el patrimonio ambiental y creando países y ciudadanos de primera, de segunda y de tercera.

2. Este crecimiento económico, basado fundamentalmente en la expansión industrial y del consumo, da origen a la expulsión de pobladores del medio rural, a un intenso proceso de urbanización, al surgimiento de grandes metrópolis mundiales y a los graves problemas que se derivan del empobrecimiento y la degradación ambiental.
3. Lo urbano se coloca nuevamente en el centro de la actividad humana como punto focal de los procesos políticos y económicos. Las ciudades se vuelven centros de gestión y de acumulación de capital organizados a escala planetaria: núcleos de mando de una vasta red que integra lo urbano y lo rural. Esta dimensión territorial expresa una creciente integración de las problemáticas rural, urbana y del medio ambiente.
4. Hoy, millones de personas se concentran en centros urbanos y viven en condiciones críticas de contaminación del agua, aire y suelo; privadas de toda posibilidad de satisfacer sus más elementales necesidades de alimentación, vivienda, agua, saneamiento, servicios de recolección y manejo de desechos urbanos y transporte público.
5. Esta situación conduce a un deterioro de las condiciones de salud, afecta la propia reproducción de la vida y abruma especialmente a las mujeres en lo que respecta a sus responsabilidades cotidianas y con la comunidad.
6. El empobrecimiento y la degradación ambiental se vuelven más agudos como consecuencia de la política neoliberal que aplican los organismos financieros multilaterales y los gobiernos que dejan de invertir en infraestructura urbana y en políticas sociales, provocando una agresión a la ciudadanía sin precedentes en la historia moderna y obligando a las mujeres a soportar una carga cada vez más pesada con su participaron en la producción del hábitat y la organización popular.
7. La producción de ciudades, de sus equipamientos y servicios se hace privatizando el espacio público, sometiéndolo a los intereses de los monopolios y del gran capital sin prestar la debida atención a los intereses de los ciudadanos y al mejoramiento de la calidad de vida.
8. Al someter la prestación de servicios como la salud, la educación y la vivienda a la lógica del mercado, estas políticas promueven la exclusión de los pobres que no tienen cómo pagar estos bienes y servicios, ni en el Norte ni en el Sur. El resultado es un creciente número de gente sin techo, niños en la calle, favelas, tugurios y periferias sin equipamiento, que destruyen las identidades, los valores culturales, las estructuras familiares y obligan a muchas mujeres a convertirse en sostén de sus familias.
9. Es necesaria la acción reguladora por parte de los gobiernos para garantizar justicia en las relaciones sociales. Contra lo que propone la visión neolibe-

ral, la acción del Estado debe orientarse al desarrollo de políticas públicas y obedecer a una lógica de inversión en prioridades con objeto de atender las capas más depauperadas a causa de los ajustes estructurales.

10. Se trata de crear un nuevo modelo de desarrollo sustentable que tenga como objetivo el bienestar de la humanidad en equilibrio con la naturaleza, asentado sólidamente en los valores de democracia y justicia social hoy para las generaciones futuras, sin discriminación de género, económica, social, política o por creencias.
11. La activa participación de la sociedad civil, especialmente de los movimientos sociales, las instancias y asociaciones populares, introduce nuevos actores como agentes decisivos en la construcción de un nuevo modelo de desarrollo y requiere de organismos internacionales y gobiernos que se abran a la participación democrática y los acepten como interlocutores.
12. Para enfrentar esta situación se imponen modificaciones sustanciales en las actuales y futuras condiciones de vida de una mayoría de la población que sólo pueden ocurrir mediante un amplio conjunto de reformas que incluyan, entre otras, la agraria, la urbana, la reforma del Estado y de instituciones internacionales como la Comunidad Europea y los organismos vinculados al sistema de las Naciones Unidas —FMI, Banco Mundial, Hábitat— y que pongan fin a la dependencia de los pueblos en relación con los países centrales y provoquen cambios en las políticas sociales y económicas de los gobiernos del Norte en relación con los pueblos y gobiernos del Sur.
13. Hace falta una reforma urbana basada en una mayor participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones de políticas a nivel local, nacional e internacional, en la cual los valores políticos y culturales puedan ser transformados día a día.
14. Derecho a la ciudadanía entendido como la participación de los habitantes de las ciudades y pueblos en la conducción de sus destinos. Incluye el derecho a la tierra, a los medios de subsistencia, a la vivienda, el saneamiento, la salud, la educación, el transporte público, la alimentación, el trabajo, el ocio, la información, etc. Incluye también el derecho a la libertad de organización, el respeto a las minorías y a la pluralidad étnica, sexual y cultural; el respeto a los inmigrantes y el reconocimiento de su plena ciudadanía; la preservación de la herencia histórica y cultural y el disfrute de un espacio culturalmente rico y diversificado, sin distinciones de género, nación, raza, lengua y creencias.
15. Gestión democrática de la ciudad entendida como la forma de planear, producir, operar y gobernar las ciudades y los pueblos, sometida al control y participación de la sociedad civil, destacándose como prioritario el

fortalecimiento y autonomía de los poderes públicos locales y la participación popular.
16. Función social de la ciudad y la propiedad entendida como la prevalencia del interés común sobre el derecho individual de propiedad, como el uso socialmente justo del espacio urbano para que los ciudadanos se apropien del territorio democratizando sus espacios de poder, de producción y de cultura dentro de parámetros de justicia social y de creación de condiciones ambientales sustentables.

Tratado sobre urbanización

1. Introducción

1. Hacia fines de la Segunda Guerra Mundial se consolidó un modelo de desarrollo centrado en el principio de crecimiento económico, la acumulación de capital y el lucro. Demostrando una voracidad sin límites, este modelo de desarrollo hace caso omiso del bienestar de los seres humanos creando una creciente e ilimitada concentración de riqueza y diseminación de la pobreza. Para alcanzar este crecimiento sin límites, empresas y gobiernos han consumido las reservas naturales del planeta, destruyendo el patrimonio ambiental y generando países y ciudadanos de primera, segunda y tercera categoría.
2. Este crecimiento económico, basado fundamentalmente en la expansión industrial y el consumo, provocó la expulsión de la población del campo y un intenso proceso de urbanización, el surgimiento de las grandes metrópolis mundiales y todos los graves problemas que resultaron del empobrecimiento y la destrucción ambiental.
3. El orbe está redimensionado como centro de las actividades humanas y como foco de procesos políticos y económicos. Las ciudades se vuelven centros de gestión y de acumulación de capital organizados a escala planetaria: núcleos de comando de una gran red que integra lo urbano y lo rural. Esta dimensión territorial manifiesta una creciente integración entre problemas rurales, urbanos y del medio ambiente.
4. Hoy, millones de personas se concentran en centros urbanos y viven en estado crítico de contaminación del agua y del aire, del suelo sin perspectiva alguna de poder satisfacer sus necesidades más elementales de alimentación, vivienda, suministro de agua, servicios sanitarios, recolección de residuos y destino final de la basura urbana, transportes públicos, etc.

5. El empobrecimiento y la degradación ambiental se están agudizando como consecuencia de las políticas neoliberales de las instituciones financieras multilaterales y de los gobiernos que están apartándose de su obligación de invertir en infraestructura y en políticas sociales. Esto constituye una negación de los derechos de la ciudadanía sin antecedentes en la historia moderna. El resultado es que las mujeres son obligadas a asumir más cargas en sus funciones de producción de hábitat y en las organizaciones populares.
6. La producción del espacio urbano, instalaciones y servicios cívicos está siendo realizada a través de la privatización del sector público sometiéndola así a los intereses de los monopolios y del gran capital sin consideración alguna por los intereses ciudadanos de mejorar calidad de vida.
7. Frente a los dictados del mercado libre, la cobertura de servicios como la salud, la educación y la vivienda promueve la exclusión de las personas empobrecidas que no tienen acceso a éstos ni en el Norte ni en el Sur. El resultado es una cantidad creciente de personas sin techo —sobre todo niños y adolescentes—, tugurios y casas refugio; zonas urbanas sin servicios, transporte público precario, falta de agua potable y saneamiento inadecuado. Todo esto conduce a la destrucción de la identidad popular, de los valores culturales y de las estructuras familiares y a un mayor número de hogares a cargo de mujeres.
8. Esta realidad también se manifiesta en violencia urbana, asesinatos y opresión de un sinnúmero de niños, mujeres y personas sin techo, sin mencionar a líderes de movimientos sociales que luchan por la democracia y el mejoramiento de los niveles de vida.
9. La reglamentación gubernamental es necesaria para asegurar la justicia social. El Estado debe propiciar y llevar adelante políticas públicas que reviertan las prioridades de la visión neoliberal y que encaminen las necesidades de los sectores más pobres que están siendo empobrecidos por los programas de ajuste estructural.
10. Es necesario crear un nuevo modelo de desarrollo sustentable con un objetivo de bienestar humano en armonía con la naturaleza, basado en la democracia participativa y la justicia social para las generaciones actuales y futuras sin discriminación por géneros, situación económica, social, política o filiación religiosa.
11. Señalamos la activa participación de la sociedad civil, especialmente los movimientos sociales, las asociaciones y organizaciones populares que introducen nuevos actores con importante participación en la construcción de nuevos modelos, quienes deben ser reconocidos por los gobiernos y los institutos internacionales como voceros legítimos del pueblo en el espíritu de la participación democrática.

12. Para enfrentar la actual situación son necesarios cambios radicales en las condiciones actuales y futuras de vida de la mayoría de la población, lo cual es posible solamente con una eficaz instrumentación de reformas agrarias y urbanas del Estado. Igualmente, es necesario reestructurar las instituciones que forman parte del Sistema de Naciones Unidas (ONU), el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y Hábitat (Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos). El camino ha de estar abierto a reducir la dependencia de las naciones soberanas con respecto a los centros de poder y a cambios de políticas sociales y económicas de los gobiernos del Norte con respecto a los pueblos y gobiernos del Sur.
13. Es necesaria una transformación urbana basada en una mayor participación ciudadana en los procesos decisorios y políticos a nivel local, nacional e internacional de manera que se puedan cambiar los valores políticos y culturales.

2. Principios básicos

14. El derecho a la ciudadanía, entendida como la participación de los habitantes de las ciudades, localidades y pueblos en la decisión de su propio futuro, comprende su derecho a la tierra y a medios de sustento. Incluye asimismo su derecho a la vivienda, saneamiento, salud, educación, alimentación, oportunidades de trabajo, transporte público, tiempo libre e información. Abarca también el derecho a la libertad de organización y a respetar la diversidad en términos de minorías étnicas, sexuales, pluralidad cultural, preservación del patrimonio histórico y cultural de los ciudadanos y su acceso a un ambiente culturalmente rico y diversificado sin distinción de género, nacionalidad, raza, lenguaje o credo.
15. Administración democrática a nivel local, entendida como forma de planificación, producción, conducción y gobierno de las ciudades, localidades y pueblos sometidos al control y participación de sociedades civiles, aumentando primero la participación popular y fortaleciendo el autogobierno local y la autonomía.
16. La función social de la ciudad y la propiedad, entendida como la garantía de que los intereses comunes prevalezcan sobre los derechos individuales a la propiedad y posibilidades sociales para que los ciudadanos se apropien de su territorio y participen en los procesos decisorios democráticos, los procesos productivos y de creación de conocimiento dentro de parámetros de justicia social y de condiciones ambientales sustentables.

17. Democratizar ciudades, localidades y pueblos asegurando el ejercicio de todos los derechos nacionales e internacionales, generando nuevos derechos y cambiando las prioridades de aplicación de recursos comunes a nivel local, nacional e internacional en apoyo de la población empobrecida.
18. Asegurar que los procesos de producción, apropiación y consumo del espacio de vida de carácter público y privado estén de acuerdo con los límites físicos del medio ambiente, la infraestructura, el equilibrio ecológico, la conservación del patrimonio y las prácticas históricas y culturales.
19. Forjar vínculos entre los sectores públicos, privados y sociales que creen mecanismos participativos para la formación de políticas públicas a partir de tecnologías alternativas apropiadas que aprovechen al máximo el uso de los recursos naturales y materiales dentro de una estructura social y sustentable.
20. Crear mecanismos para que la sociedad civil y los gobiernos locales puedan controlar los recursos obtenidos o recaudados así como la deuda internacional contraída por inversiones en zonas de su dominio.
21. Garantizar un nuevo equilibrio entre zonas urbanas y rurales eliminando intermediarios comerciales y estableciendo relaciones directas entre productores y consumidores, descentralizando los centros de aprovisionamiento y generando formas organizativas del sector popular para la adquisición de los productos. Generar tecnología, procesos de administración y reciclado de manera que el aire, el agua y el suelo puros vuelvan a estar a disposición de los habitantes rurales.
22. Universalizar los servicios básicos de saneamiento e infraestructura con igual acceso para usuarios urbanos y rurales.
23. Aumentar y asegurar la participación de la población con especial hincapié en la participación de la mujer en los canales institucionales administrativos y legislativos que promuevan su participación en los procesos de planificación, control y toma de decisiones.
24. Promover el derecho a la información y el acceso de los sectores populares a los medios de comunicación .
25. Promover y facilitar la constitución de fondos a nivel local, nacional e internacional con mecanismos de administración autónomos para la producción de viviendas, materiales de construcción e instalaciones cívicas que aseguren el control social de estos recursos.
26. Facilitar la utilización de recursos provenientes del presupuesto público para la creación de empleo productivo, microempresas, cooperativas y otras formas de generación de empleo e ingresos.

27. Dar prioridad a diversas modalidades de transporte público e introducir sistemas de transporte con sistemas de energía no contaminantes.
28. Respaldar campañas en pos del reconocimiento de iguales derechos de acceso de la mujer a la tierra y a la vivienda y reconocimiento de la necesidad de fortalecer la participación de la mujer y de los movimientos sociales en puestos de liderazgo de conformidad con el Programa XXI de Acción de la Mujer.
29. Crear condiciones sociales, económicas, ambientales y jurídicas donde los desalojos, lanzamientos, desplazamientos, transferencias de población y migraciones forzosos no sean posibles sin el consentimiento consciente de las personas afectadas.

4. Compromisos

30. Los signatarios del presente tratado acordamos crear y participar en el Foro Global hacia Ciudades, Localidades y Pueblos Justos, Democráticos y Sustentables que contribuirá con el avance de movimientos sociales para la consecución de una vida digna en ciudades, localidades y pueblos, ampliando los derechos ambientales económicos, sociales, culturales y políticos de los residentes; cambiando asimismo la administración de estos asentamientos y la calidad de vida y creando un ambiente para ser disfrutado por las generaciones actuales y futuras.
31. El foro se compromete a apoyar acciones prioritarias en favor de los sectores populares que más han sufrido los procesos de exclusión social impuestos por el actual modelo de desarrollo.
32. Los compromisos del presente tratado incluyen:
    a) La documentación y denuncia de desalojos masivos y otras violaciones de los derechos a la vivienda, entre ellos los relacionados con la destrucción y el deterioro del medio ambiente.
    b) Promover intercambios de experiencias, información, conocimientos y asistencia técnica a nivel local, nacional, regional e internacional entre los signatarios de este bien.
    c) Llevar adelante acciones de solidaridad y respaldo a individuos, grupos y organizaciones que padecen opresión y represalias por su labor en defensa del Derecho a la Ciudad, a la vivienda y/o a la protección del medio ambiente.
    d) Sistematizar, analizar y divulgar conocimientos y facilitar más investigaciones que permitan seguir actuando para mejorar la situación social

en el ámbito de ciudades, localidades y pueblos, vivienda y medio ambiente, vinculando organizaciones sociales, respaldando a instituciones e investigaciones sociales con el objetivo de fortalecer este trabajo y la lucha social.

e) Respaldar y asistir en la creación de redes, grupos de presión y de influencia a nivel local, nacional, regional e internacional en defensa de los principios y propuestas de este Tratado.
f) Utilizar todas las oportunidades para fortalecer los vínculos locales, nacionales, regionales e internacionales entre movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales (ONG), foros y comunidades locales.
g) Facilitar acciones conjuntas entre los signatarios de este tratado que apunten a mejorar la efectividad de las acciones locales en sus respectivas realidades.

Para asegurar el funcionamiento efectivo del Foro Global hacia Ciudades, Localidades y Pueblos Justos, Democráticos y Sustentables, los signatarios acuerdan crear un comité conjunto constituido por un representante de Habitat International Coalition (HIC), Frente Continental de Organizaciones Comunales (FCOC) y del Foro Brasileño para la Reforma Urbana (FNRU).

Carta Europea de la Mujer en la Ciudad[1]

Bruselas, 1995

Ésta es una experiencia seleccionada en el Concurso de Buenas Prácticas de Naciones Unidas patrocinado por Dubai en 1996 y catalogada como buena. El *Programa de Buenas Prácticas* tiene su origen en el seno de la Segunda Conferencia de Naciones Unidas sobre Asentamientos Urbanos (Hábitat II) celebrada en junio de 1996 en Estambul (Turquía), donde surge como programa específico.

La Carta Europea de la Mujer en la Ciudad se trata de un proyecto de investigación realizado por un equipo europeo y subvencionado por la Comisión de la Unión Europea *(Unidad en Igualdad de Oportunidades)*. Contiene una evaluación de la situación actual de las mujeres basada en un análisis de cinco temas prioritarios (planeamiento urbano y desarrollo sostenible, seguridad, movilidad, hábitat y equipamientos locales, estrategias), una base de datos informatizada de recursos humanos, referencias biográficas y un catálogo de 66 «mejores prácticas». El propósito de la Carta es establecer una red informática internacional capaz de sacar conclusiones de estos casos desde un punto de vista de género.

Aunque el nombre de «Carta» pueda llevar a confusión, no es un texto articulado o un documento de compromisos, sino que se trata de una plataforma común para debatir con todos los participantes.

Esta Carta se difunde en Europa y en organismos internacionales por diversas asociaciones europeas. Una de las principales metas es establecer una Red Internacional de Acciones y de Expertos sobre Género y Asentamientos Humanos, que tenga como misión destacar los aspectos de género como una área de investigación sobre diversos enfoques en materia de planeamiento urbano, movilidad, seguridad ciudadana y vivienda. Esta red está colaborando estrechamente con Eurofem (Red de proyectos de los Países Nórdicos) y tiene conexiones con otras redes y ONG de filosofías similares.

La estructura del documento y el contenido es el siguiente:

1 El texto que se presenta constituye solamente un resumen, realizado por la Diputación de Barcelona que resalta los contenidos de la Carta, el texto completo se puede encontrar en el disco compacto adjunto a este libro.

Preámbulo:

Objetivos de la Carta:
- Una nueva filosofía de planificación urbana.
- Una mayor armonización social.
- Desarrollo de una sociedad más emancipada, libre de estereotipos.
- Definición de otra filosofía de la ciudad y acciones para lograrlo.
- El factor género en una sociedad plural y sus condiciones necesarias.

Presentación del problema

Enuncia 8 motivos por los cuales es necesario un nuevo enfoque de la ciudad.

La declaración en 12 puntos:

1. Las mujeres en la ciudad y la ciudadanía activa.
2. Las mujeres en la ciudad: la toma de decisiones y la democracia paritaria.
3. Las mujeres en la ciudad y la igualdad de oportunidades.
4. Las mujeres en la ciudad y la participación.
5. Las mujeres en la ciudad y la vida cotidiana.
6. Las mujeres en la ciudad y el desarrollo duradero.
7. Las mujeres en la ciudad y las condiciones de seguridad y movilidad
8. Las mujeres en la ciudad y el derecho a la vivienda y a un entorno de vida.
9. Las mujeres en la ciudad y el factor género.
10. Las mujeres en la ciudad: la educación y la experimentación local.
11. Las mujeres en la ciudad: la función de los medios de comunicación y la transmisión de competencias.
12. Las mujeres en la ciudad y las redes de información.

Asamblea Mundial de Pobladores

Hagamos escuchar nuestra voz
repensando la ciudad desde la gente

Ciudad de México, octubre del 2000

Introducción[1]

La Asamblea Mundial de Pobladores que se llevó a cabo en la Ciudad de México del 2 al 6 de octubre de 2000 es el resultado de un largo proceso que comenzó en Estambul, Turquía con el Foro de Pobladores convocado por la Fundación Charles Leopold Mayer para el Progreso del Hombre (FPH) en junio de 1996 en el marco de la Segunda Conferencia de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (Hábitat II). En este foro, representantes de organizaciones sociales de Venezuela, México, Brasil, Senegal y Francia debatieron sobre temas urbanos y sobre la necesidad de tener una voz propia en los foros internacionales.

Los procesos regionales preparatorios de Hábitat II lograron conjuntar la participación activa de cientos de organizaciones sociales de todo el mundo y la presencia de algunas de ellas en Estambul en eventos convocados por la Coalición Internacional para el Hábitat (HIC), las redes Africanas, la Mesa Latinoamericana y la Tienda Asiática.

Repensar la ciudad desde la gente

Por primera vez 300 pobladores de todo el mundo se reunieron para discutir estrategias y compartir ideales colectivos. También intercambiaron y discutieron temas sobre cuestiones generalmente reservadas a los expertos urbanistas, arquitectos y otros especialistas.

Históricamente la ciudad fue fundada por comunidades, luego fue transformada por expertos y «hacedores de ciudad», o sea, la gente misma, inmigrantes y pobladores. En muchas de estas ciudades del mundo la mayoría

1 Fragmento introductorio tomado de «Pensando la ciudad del siglo XXI: La voz de los habitantes», Cuaderno de propuestas del Colegio: Organizaciones de Pobladores, Asamblea Mundial de Pobladores, 2001.

de las viviendas han sido producidas y construidas por la gente, sin la ayuda de expertos urbanistas y arquitectos. Las ciudades son obra de pobladores y pobladoras. Sin embargo, los habitantes han sido alejados de los procesos de toma de decisiones en todos los campos de la cuestión urbana. El modelo económico dominante y el proceso de globalización económica han despojado a la sociedad de sus saberes, han fomentado la pobreza urbana, han devastado el medio ambiente y han roto los tejidos sociales.

Por primera vez, las asociaciones y comités de barrios, las organizaciones populares y los pobladores organizados se reunieron para repensar, desde su propia perspectiva, la ciudad que quieren (construir) para el siglo XXI y las estrategias para lograrlo. Los pobladores y las pobladoras no se quedaron callados escuchando los discursos de los expertos, sino más bien, fueron los urbanistas y profesionistas los que escucharon la voz de los pobladores.

A continuación presentamos los ejes temáticos, los resolutivos, las propuestas y conclusiones de las diferentes mesas de trabajo que se presentaron en la Asamblea Mundial de Pobladores.

Mesa: ciudad democrática

La sociedad civil y las organizaciones sociales han jugado un papel relevante en la construcción de la democracia social en nuestros países. Construyen su actividad desde lo social, ampliando los espacios de participación; inciden en el ámbito público de las políticas sociales; elaboran propuestas para elevar la calidad de vida de los pobladores y resolver positivamente la construcción en el territorio; formulan sus demandas a los estados nacionales para exigir respuestas a los problemas; utilizan los medios de comunicación para difundir sus ideas y problemas. En suma, construyen cada día la democracia social con responsabilidad. Luchan para convertir a la democracia en oportunidad para todas y todos.

Sobre las experiencias particulares de nuestros países se impone hoy el mundo de la globalización en el que las decisiones quedan en manos de unos cuantos mientras que la mayoría de la población queda excluida tanto de los satisfactores básicos como de los espacios de participación. En nombre de la democracia, un pequeño número de personas decide sobre las condiciones de vida de miles de millones en todo el planeta.

Nosotros aspiramos a construir una sociedad justa, humana, abierta, amable e incluyente. Sabemos que, ante lo global, hay que actuar y responder glo-

balmente. Por eso estamos a favor de construir la «globalización del pueblo», «la otra globalización».

Pero, ¿cómo arribar a condiciones de igualdad, equidad, desarrollo y democracia? Y en este sentido, ¿cuáles son los retos, desafíos y expectativas de los movimientos sociales?; ¿cuál debe ser su función? ¿De qué maneras deben articularse para producir alternativas capaces de transformar la sociedad?

Por otra parte, ¿qué relaciones se deben establecer con los partidos políticos y con las instancias legislativas y de gobierno que permitan garantizar su autonomía e independencia sin diluir sus demandas y sus formas organizativas? Y, más en general, ¿cuáles son los planteamientos que permitirán llegar a una sociedad democrática y por lo tanto a ciudades plenamente democráticas?

Concepto de ciudad democrática

La democracia a la que aspiramos parte de las raíces profundas de los pueblos, es para toda la vida, respeta la diversidad cultural, la equidad de géneros, a las ciudadanas y ciudadanos con discapacidad y busca la felicidad de todas y todos.

Las ciudades reproducen expresiones de exclusión que afectan de manera particular a niños, mujeres, jóvenes, adultos mayores, personas con discapacidad e indígenas. Debemos romper con esta inercia. Mientras exista hambre, desigualdad social, desempleo, discriminación de cualquier tipo o cualquier forma de explotación del ser humano no habrá democracia real en el mundo. *Los conceptos de democracia y equidad van juntos.*

Debemos generar un nuevo referente democrático, configurar un nuevo orden, ya que el capitalismo no ofrece soluciones. Hay que partir de:

- Incorporar a los excluidos del sistema (partir de ellos).
- Asumir nuestra responsabilidad en la resolución de los problemas de nuestras ciudades.
- Regresar a principios como el de solidaridad, a partir de los cuales comprometernos a construir.

Construir una cultura democrática

Somos producto de una cultura antidemocrática, autoritaria, caudillista y excluyente. El reto es crear una cultura democrática. Avanzar en el sueño de la sociedad democrática es empezar por convencernos a nosotros mismos y hacer

un compromiso para llevar a la práctica la democracia recuperando principios como la solidaridad, la amistad y la confianza, entre otros.

Desde el barrio, desde la organización, empezar a practicar el principio democrático. Debemos combatir la corrupción y la despolitización, convencidos de que no hay temas que no sean esencialmente políticos. Los problemas de base deben ser el fundamento de la política.

Construir organizaciones democráticas

Desde nuestras organizaciones nos comprometemos a profundizar la democracia y a contribuir para que la sociedad se incorpore a esta gran tarea transformadora: la democracia social.

Es indispensable fortalecer los procesos de educación, formación política y comunicación de la gente de base generando una nueva cultura democrática que nos permita incidir en las decisiones, ya sea a nivel local, regional o internacional.

Por otra parte, es fundamental discutir sobre la relación entre movimientos sociales y partidos políticos. Hay una trampa en plantear la dicotomía entre política y movimientos de base. El papel de los movimientos sociales es aportar elementos para la política, para la urbana en particular.

Estamos construyendo poder desde abajo pero desarticulado, más sectorial que integralmente, con una visión paternalista y caritativa. Hay que cambiar la visión que se tiene del movimiento social y comunitario; dejar de lamentarse, pedir ayuda o desarrollar acciones aparentemente autogestionarias. Hay que trabajar en la organización popular a nivel local, regional e internacional, reivindicando el derecho de autodefensa de los pueblos y reconociendo todas las formas de lucha ante la intolerancia del sistema.

Construir un Estado democrático

En el contexto de la globalización se quita poder incluso a los propios gobiernos nacionales. La participación de la base es la expresión de la democracia.

Debemos reconstruir el poder popular desde los espacios más pequeños, siendo Estado, gobierno para todas y todos. Trabajar en lo local con una visión global. Fortalecer los espacios locales como los municipios, que son las instancias de poder más cercanas a los ciudadanos. Para lograr una ciudad democrática hay que empezar por el municipio.

Los principios deben emanar de la gente. La democracia no se crea por decretos sino por consensos. Los instrumentos y mecanismos formales de participación (como la consulta popular, el plebiscito, el referéndum, las formas de representación) no generan democracia por sí solos. La experiencia nos dice que no hay que abandonarlos pero sí mejorarlos. Debemos elaborar diagnósticos claros, buscar y profundizar herramientas que nos permitan elegir y controlar mejor a nuestros representantes, tales como la revocatoria del mandato, la rotación de cargos y la rendición de cuentas.

Al mismo tiempo, es necesario defender y ampliar los derechos adquiridos tanto a nivel nacional como internacional (declaraciones y acuerdos, ONU, OIT, etc.).

También coincidimos en la necesidad de garantizar a la población formación, información y mecanismos de comunicación y participación de manera tal que se tenga una incidencia directa en la definición e instrumentación de políticas urbanas y sociales. Buscar incidir en los centros de decisión pero siendo congruentes con los intereses colectivos, de servicio a la comunidad. Las organizaciones debemos retomar las necesidades más sentidas de la gente.

Aspiramos a la creación de un gobierno del pueblo, de los pobres. El ejercicio de la democracia no se reduce a la votación. Debemos involucrarnos en la concientización; la interlocución no es suficiente. Tenemos que alcanzar el poder del pueblo.

Otras Propuestas

Insistimos en que un tema que debe resaltarse de manera particular para lograr arribar a la ciudad democrática es el de la pobreza, que va ligado al tema de los grupos vulnerables (mujeres, niños, adultos mayores, personas con discapacidad, indígenas).

Enfrentar la pobreza urbana implica reconocer el sector informal de la economía que constituye aproximadamente el 60 % del nuevo empleo. Nuestras ciudades muestran una gran hostilidad hacia estos sectores y no se les brinda ningún apoyo institucional.

Debemos luchar por la no privatización de los servicios y exigir al Estado que garantice el cumplimiento de los derechos constitucionales de todos los habitantes (educación, salud, vivienda y trabajo).

Si queremos encontrar estrategias para aliviar la pobreza quizá debamos empezar reconociendo la enorme cantidad de recursos sociales, económicos y culturales con los que contamos como pobladores organizados. Empecemos

por sentirnos fuertes, capaces de resolver nuestros problemas y de exigir que nuestra voz sea escuchada.

Equipo de Redacción: Bahram Gadhimi,
Evaniza Rodrigues, Guillermo Rodríguez, Edna Vega

Mesa: ciudad educadora

Desarrollo

La mesa de Ciudad Educadora se conformó con la participación de 30 compañeros y compañeras de cuatro países (Argentina, Brasil, El Salvador y México) pertenecientes a organizaciones sociales, civiles y del Movimiento Urbano Popular, así como de compañeros que promueven acciones en el área deportiva, de apoyo a personas con discapacidad y de respeto y cuidado de las mascotas.

La propuesta de Ciudad Educadora se enmarca dentro de los principios de solidaridad, convivencia armónica y democrática, de respeto a la diversidad y de humanismo que se encuentran en la Carta de la Asociación Internacional de Ciudades Educadoras, que agrupa a 150 ciudades del mundo y cuya sede se encuentra en la ciudad de Barcelona, España. Es decir, la propuesta de la Ciudad Educadora enriquece el ideal colectivo y representa una intencionalidad de construcción hacia el futuro.

En la mesa hubo una enriquecedora experiencia, compartiendo los proyectos de educación que desarrollan las organizaciones participantes. Se planteó que en nuestros países se instrumentan las políticas neoliberales definidas por los grandes grupos financieros internacionales con las que se ha profundizado la miseria y la desigualdad en todos los niveles y ámbitos de la vida, por lo que la educación adquiere un papel fundamental en el proceso de liberación y resistencia en contra de estas políticas.

Se definió que la educación es un proceso a lo largo de toda la vida en el que, desde el nacimiento hasta la muerte, se viven procesos de aprendizaje que conforman la identidad y la cultura de los habitantes de la ciudad.

También hubo consenso en el sentido de que la escuela es sólo un momento, no desechable, de la formación de los seres humanos, pero que en todos nuestros países el modelo tradicional de la escuela reproduce los intereses de quienes detentan el poder y preservan la exclusión social. Por ello, se asume

que los procesos de aprendizaje más significativos en la vida de todas y todos los ciudadanos se viven fuera de la escuela.

Propuestas generales

Las propuestas de la mesa se sintetizan en que en una Ciudad Educadora se debe:

1. Respetar el derecho a la vida de todas y todos los que habitan en ella.
2. Reconocer el principio de igualdad para todos y todas.
3. Respetar las identidades culturales (valores, tradiciones, saberes, oficios), fortalecerlas y enriquecerlas.
4. Respetar los derechos de las personas con discapacidad.
5. Respetar los derechos de los indígenas.
6. Articular la educación formal, no formal e informal para la instrumentación de acciones bilaterales y multilaterales de apoyo a los proyectos alternativos de educación (como los centros comunitarios infantiles y de madres educadoras) y las escuelas que se forman en los asentamientos y los barrios en la perspectiva de la educación popular.
7. Impulsar la cultura de la educación física a través del deporte como parte sustantiva para la formación integral.
8. Asumir que la escuela forma profesionalmente y reconocer los profundos impactos educativos que la ciudad ofrece para el desarrollo integral de todas y todos sus habitantes.
9. Asumir que la ciudadanía es una actitud de vida presente cada día en la vida de los habitantes.
10. Promover y generar proyectos autogestivos (vivienda, microempresas, autoempleo, etc.) desde las comunidades, luchando para que todos y todas tengan un empleo y un salario dignos y justos.
11. Luchar por un medio ambiente sano.

Asimismo, la Ciudad Educadora debe:

a) reconocer la importancia de los educadores y educadoras comunitarias a través de una remuneración y programas de capacitación que revaloricen su función social alternativa;
b) impulsar propuestas educativas para los jóvenes, en particular para los jóvenes indígenas que habitan en ella;
c) promover proyectos colectivos para la reconstrucción del tejido social que ha sido destruido por las políticas neoliberales aplicadas en nuestros países.

Propuestas específicas

- Sobre la formación urbana (educación ciudadana): promover el derecho a la información y la participación en la toma de decisiones sobre asuntos públicos (plebiscito, referéndum, consultas populares, foros de análisis, parlamentos ciudadanos); aumentar la representación ciudadana mediante la promoción de candidaturas independientes y la diversificación de culturas de participación (comités, consejos, redes); rearticular el movimiento urbano con los sindicatos, las centrales campesinas, los movimientos estudiantiles y magisteriales; trabajar en corresponsabilidad con los gobiernos.
- Sobre el hábitat: proponer / exigir proyectos integrales de vivienda (mobiliario urbano, jardines, mobiliario interior); proteger los espacios públicos y las áreas verdes; construir corredores recreativo-deportivos, culturales y ecológicos; promover el ahorro y reciclado del agua; reducir la producción de basura; promover el uso de piedras y adoquines en lugar de cemento y asfalto; fomentar el empleo del transporte colectivo y un buen uso del automóvil.
- Sobre la salud: exigir la infraestructura y los servicios de saneamiento básico; promover el cuidado de la higiene personal; vigilar la nutrición y crecimiento de los niños; fomentar las campañas de vacunación de niños y mujeres embarazadas; exigir y difundir información sobre prevención de enfermedades de transmisión sexual; promover la planificación familiar; vigilar el manejo adecuado de los residuos peligrosos.
- Sobre la cultura: impulsar en las organizaciones sociales la realización de eventos culturales, actividades sociales y de esparcimiento, rescatando las tradiciones barriales a fin de valorar y cuidar nuestra historia y nuestro entorno.
- Sobre los animales: concientizar en la protección y el buen cuidado de las mascotas; exigir programas de vacunación y esterilización.

La Ciudad Educadora se debe asumir como el agente educativo por excelencia a partir de todas las experiencias e impactos educativos que se viven en ella y, a partir de ese reconocimiento, promover la educación para la convivencia democrática, integral y profunda.

El reto de la construcción de una Ciudad Educadora como sustancia del ideal colectivo es globalizar la solidaridad y la lucha de resistencia en contra del modelo neoliberal excluyente, impulsando la creación de redes entre los actores de la transformación urbana para la acción conjunta y solidaria.

Equipo de Redacción: Eliana García y Nelson Hernández López

Mesa: ciudad habitable, sustentable, saludable, productiva y segura

Introducción

Nuestras ciudades se vienen transformando. Paulatinamente dejan de ser lugares para el desarrollo y la convivencia humana y se convierten en espacios al servicio de la voracidad mercantilista. Los poderes económicos nacionales y transnacionales difunden y venden sus «marcas registradas» sin medir los impactos negativos sobre las condiciones de vida de los pobladores:

- Aumentan la pobreza, el caos y la inseguridad social; la pérdida de las expresiones culturales locales, los valores y las relaciones humanas.
- Se depredan los recursos naturales; se desarticulan los asentamientos humanos; se desequilibran los desarrollos y relaciones entre las propias ciudades; se reproducen los diversos problemas urbanos y la creciente ausencia de satisfactores para la población, suprimiendo los bienes públicos por un modelo global de privatización.
- La acción de los gobiernos es socavada y debilitada por los dictados económicos de los financieros internacionales.

Nosotros, pobladores y pobladoras del mundo, tenemos un claro diagnóstico internacional acerca del oleaje neoliberal pero aún nos falta claridad suficiente para anteponernos a él. Nos encontramos desarticulados, con iniciativas aisladas y mínimos resultados. Hemos hecho una resistencia-subsistencia muy localizada, fragmentada, sin contexto. Auto resistencia que nos impone el caos financiero, donde prevalece el individualismo y se pierde lo colectivo.

Por ello, es imperativo dar una respuesta internacional con una sola voz, no sólo para reafirmar, crear y sanear estas formas de resistencia, sino para lograr un combate real a la embestida neoliberal. Tenemos el compromiso y la responsabilidad de oponer un gran frente de resistencia mundial que genere identidad y referentes públicos de las luchas.

La concepción de ciudad habitable, sustentable, saludable, productiva y segura

Acordamos que lograr definirla pasa por reconocer que todos estos atributos están contenidos en la ciudad habitable, pero debemos encontrar las interrelaciones de los aspectos que conforman la ciudad y cómo desde cada uno de

nuestros trabajos sociales aportamos y avanzamos en la construcción de un ideal colectivo.

Entendemos entonces que la habitabilidad de la ciudad y en general de los asentamientos humanos debe cumplir con las siguientes condiciones.

- En lo habitable: que todos los habitantes tengan un lugar para vivir dignamente.
- En lo sustentable: equilibrio en la relación entre desarrollo humano y aprovechamiento de los recursos naturales.
- En lo saludable: correlación entre alimentación-preservación de la salud y la mejora de las condiciones de vida.
- En lo productivo: armonía entre productividad-creatividad individual y colectiva.
- En lo seguro: relaciones de respeto y protección social, así como la prevención que garantice un equilibrio entre el espacio físico y el espacio natural.

Por todo lo anterior, los delegados que llegamos a esta Asamblea Mundial de Pobladores debemos asumir que trabajaremos en la operatividad de nuestras conclusiones con las bases de nuestras organizaciones, ya que es la gente organizada y con propuestas la única capaz de enfrentar el modelo neoliberal que cada vez nos sumerge más en la pobreza.

Se olvidan los defensores del modelo actual de que podemos pensar y actuar organizadamente y de que tenemos la mejor de las condiciones: la de ser solidarios.

Objetivo

Nuestro objetivo es la realización plena de los derechos humanos, trabajando creativa y responsablemente desde nuestras organizaciones e impulsando el compromiso del Estado frente al desarrollo social, económico y cultural de la ciudad y del hábitat popular.

Estrategia general

Construir y hacer ciudades habitables implica:

1. Recuperar una visión integral de la ciudad y del territorio superando las visiones y prácticas sectoriales y fragmentadas.
2. Promocionar la planeación participativa como instrumento para el mejoramiento comunitario, barrial y urbano.

3. Globalizar nuestra lucha social en contra de la exclusión estableciendo redes territoriales (con ideario, estrategias y plan de acción común) que permitan una gran alianza.
4. Incidir en los marcos legales nacionales que establecen las relaciones y vínculos entre sociedad, vivienda, ordenamiento territorial y medio ambiente.
5. Impulsar la creación de fondos nacionales con los recursos públicos para garantizar el equilibrio entre vivienda, desarrollo urbano, social, económico y medio ambiente.
6. Exigir al gobierno la promoción de políticas públicas que garanticen el cumplimiento de los derechos humanos, en particular el derecho a un lugar donde vivir.
7. Exigir que la administración de los fondos públicos se realice de cara a la sociedad y que sea observada, seguida y denunciada en sus fallas.

Estrategia operativa

En lo local:
- Los miembros de las organizaciones tienen que capacitarse y formarse para poder participar y estar en el lugar donde se toman las decisiones.
- Es necesario el fortalecimiento de la economía popular: que los pobladores sean creadores, autogestores, productores y administradores de sus propios proyectos.
- El trabajo conjunto de la gente organizada, técnicos y gobierno debe ser una sumatoria de esfuerzos y alianzas para fortalecer las iniciativas sociales.

En lo internacional:
- La alianza entre territorios y regiones geoeconómicas y políticas pueden ser un factor de unión colectiva que permita la coordinación internacional y el mejoramiento de prácticas sociales. En este proceso, la Coalición Internacional para el Hábitat (HIC) y la Alianza por un Mundo Responsable y Solidario deberán sumarse y asumir los compromisos que se deriven.
- Debemos articular nuestras acciones a las ya encaminadas en el ámbito internacional, como la de Hábitat + 5 y las Campañas de Seguridad de la Tenencia y de Gobernabilidad Democrática promovidas por Naciones Unidas.
- Para estrechar nuestros lazos debemos utilizar las herramientas tecnológicas a favor de la gente y de nuestras organizaciones.
- Las iniciativas de Naciones Unidas deben incluir la voz y participación propositiva de las organizaciones sociales y las ONG.

- Los organismos financieros internacionales también tienen que responder a esta voz propositiva de las organizaciones sociales.

Las propuestas

En lo habitable:

- El primer eslabón en la construcción de una ciudad habitable pasa inexorablemente por contar con un lugar donde construir, transitar y recrearse. El acceso al suelo urbano dotado de servicios obliga a los Estados nacionales a llevar a cabo la regulación del ordenamiento territorial. Por lo que la creación de carteras, fondos de tierras y estímulos para la repoblación de los centros de las ciudades por parte de los Estados deben ser un postulado clave para desarrollar cualquier plan del desarrollo territorial como eje fundamental en los proyectos habitacionales que nos planteemos.
- La ocupación de tierras no se frena con el debate académico ni las medidas clientelistas. Es imprescindible asumir responsabilidades políticas frente a este fenómeno y no desviar la atención con medidas penales o punitivas que, en definitiva, terminan lesionando un derecho legítimo: el derecho a permanecer en el lugar donde se vive y se produce.
- Una ciudad habitable solamente se construye con esfuerzo y sacrificio intelectual y físico, depositando toda nuestra energía en generar propuestas para transformar nuestra realidad.
- El desarrollo de las ciudades y de las zonas rurales debe concebirse de forma integrada.

En lo sustentable:

- Rescatar las propuestas alternativas que las organizaciones sociales han venido impulsando, acumularlas y direccionarlas desde el punto de vista político.
- Crear redes integradas a partir de las experiencias desarrolladas para hacer promoción y difusión de sus programas y acciones.
- Articular las experiencias obtenidas con técnicos serios y especialistas en la materia con base en una relación de trabajo efectiva que posibilite tener ciudades sustentables.
- Promover la agricultura urbana que permite el reuso de desechos, el reciclaje de agua, etc., dando condiciones de sustentabilidad ambiental a la vivienda.
- Proponer que los marcos legales que rigen el cuidado del medio consideren y colectivicen las experiencias.

- Responsabilizar a los gobiernos de atender la sustentabilidad de los asentamientos humanos.

En lo saludable:
- Rescatar el derecho a la salud partiendo de las experiencias comunitarias y alternativas que los pobladores y pobladoras del mundo han desarrollado.
- Fortalecer a las organizaciones que desarrollan alternativas de salud, promoviendo la realización de talleres o foros.
- Desarrollar una cultura de la salud y de prevención de enfermedades, rescatando las experiencias de la medicina preventiva y atendiendo especialmente a los sectores más vulnerables (niños, niñas y madres).
- Integrar la lucha por una vida sana con la lucha por vivienda, salud y trabajo.
- Promover campañas para que las industrias de la televisión en el mundo aporten recursos para la salud.
- El marco legal sobre la salud humana debe ser incluyente: que los pobres no sean excluidos de la atención por no tener recursos para pagarla.
- Manifestarnos sobre la responsabilidad de los gobiernos en la atención de la salud.

En lo productivo:
- Luchar por la generación de empleo a partir de propuestas alternativas y generar nuevas propuestas productivas en nuestras ciudades.
- Generar proyectos socio-productivos de abasto y vivienda partiendo de nuestras micro experiencias para traducirlas en políticas generales.
- Buscar para las actividades de la economía informal una nueva legalidad que considere los intereses populares.
- Promover que las sociedades cooperativas apoyen a la economía popular con preparación y capacitación.
- Introducir políticas de empleo juvenil.
- Crear una economía de inclusión.
- Descentralizar los servicios públicos con recursos nacionales, regionales y locales para contrarrestar las acciones de privatización.

En lo seguro:
- Asumir una seguridad colectiva por parte de los pobladores.
- Hacer conciencia de que la ciudad segura no puede estar basada en la discriminación de ningún tipo.
- Reconstruir el tejido social con la participación de los pobladores organizados de la ciudad.

- Inventar nuevos modos de asegurar nuestras ciudades sin recurrir a más violencia.
- Iniciar un movimiento global y real de cambio empezando por un cambio de perspectivas (los pobres no son violentos, son víctimas de violencia múltiple).
- Promocionar nuevos valores humanos y una ética popular distinta de la «ética liberal» dominante: una ética de solidaridad a todos los niveles incluyendo a las víctimas de la violencia.
- Promover la seguridad de la sociedad en el ámbito local, nacional e internacional.
- Impulsar procesos organizativos que incluyan la prevención de riesgos y la mitigación de desastres con participación amplia de organizaciones sociales, académicos y organismos civiles y no gubernamentales.
- Incluir la participación social amplia en los planes de manejo de emergencias que deben ser de dominio público e instrumentarse de abajo hacia arriba.
- Incluir la preparación ante desastres en los programas educativos formales e informales.
- Trabajar para que los pobladores abandonen la visión dominante impuesta de afuera y creen una visión popular crítica de la realidad.
- Promover la creación de una red internacional para la prevención, atención y mitigación de desastres.
- Exigir que los desastres naturales sean analizados y sus prevenciones repensadas a partir de la misma gente incluyendo un autodiagnóstico de vulnerabilidad y riesgo del territorio.

Conclusiones

Los explotadores han sido más eficientes que nosotros en nuestros pequeños bloques de poder popular. Hay que discutir el papel que tenemos como clase social y la importancia que tiene el impulsar la formación de los integrantes de las organizaciones sociales. Los pobladores debemos nutrirnos de conocimiento y asumir este rol político cumpliéndolo de forma responsable.

Así también, a efectos de lograr nuestro objetivo y nuestras propuestas, es imprescindible contar con organizaciones sociales sólidas, con propuestas reales y alternativas a la crisis. Las organizaciones nacionales no serán suficientes si no establecen una coordinación nacional, regional e internacional.

Para avanzar en esta perspectiva, esta Asamblea Mundial debe concretar:

- La creación de redes de coordinación nacional e internacional teniendo como base las regiones geo-políticas. Pensar en una alianza planetaria que luche por un mundo solidario y que haga de las ciudades lugares habitables y democráticos. Las redes permitirán, en el corto plazo, mejorar las prácticas nacionales y consolidar una estrategia internacional para construir verdaderos bloques populares alternativos que luchen por la calidad de vida construyendo ciudades habitables.
- La definición clara de los ejes de formación, organización y disciplina. Estamos de acuerdo en asumir y llevar a cabo el perfeccionamiento y la capacitación de las organizaciones sociales realizando nuestro trabajo con mayor compromiso y creatividad para formular y desarrollar propuestas viables. Estamos obligados a trabajar en la construcción de mecanismos innovadores que promuevan una democratización tanto de las organizaciones como de la sociedad.

Equipo de Redacción: Carlos Escalante,
Paul Maquet, Edgardo Muñiz y Georgina Sandoval

Mesa: ciudad incluyente

La exclusión del sistema económico mundial, denominado neoliberalismo, no ataca solamente a los niños de la calle, a los indígenas o a los discapacitados, sino a pueblos y ciudades enteras en todos los continentes; tiene damnificados en la Europa rica y la pobre, especialmente en los países ex socialistas. Los excluidos y los pobres suman en el mundo millones de personas que no tienen acceso a vivienda, servicios públicos, trabajo, educación, salud, etc. Se reconoce que algunos grupos sociales padecen más la exclusión: los indígenas y los discapacitados.

La globalización ha generado impactos negativos en las estructuras productivas locales por la entrada de los productos baratos y ha acentuado el mercado de la droga que genera violencia y crimen. La sociedad de consumo destruye tradiciones y la producción artesanal. Los medios masivos de comunicación desinforman.

Los gobiernos municipales, estatales y nacionales no tienen políticas públicas en las ciudades, por ello los movimientos de vivienda han trazado la política de ocupación de predios públicos y particulares. La lucha por el derecho a vivir en las ciudades ha consistido también en propuestas a los gobiernos para transformar los predios de los centros en vivienda popular a través de la autogestión y la compra, en la que cada uno debe pagar de acuerdo a su salario.

Las mujeres, a través de la lucha, han dejado de ser invisibles. En todos los ámbitos de discusión y educación introducen la perspectiva de género y se ha empezado a reconocer su trabajo. «Si las mujeres son capaces de parir, también son capaces de parir otra historia».

Propuestas

Una ciudad incluyente:

- Es una ciudad donde caben todos, pero se debe comenzar a construir desde abajo y desde la familia. La concientización debe ser de los padres y madres a los hijos y de la organización social a la ciudadanía.
- Debe acabar con el conformismo mediante la solidaridad, la equidad y la unidad; el método para alcanzarlo es la educación popular.
- Debe proporcionar los medios para que las personas, independientemente de su condición y origen, tengan acceso a trabajo, educación, salud y vivienda y a la socialización con el resto de la sociedad.
- Debe dar preferencia a la población más necesitada y facilitar una vivienda que sea pagada en condiciones adecuadas a los salarios o a la capacidad económica de las familias.

Las organizaciones:

- Deben ser incluyentes, incorporar a todas y todos y fomentar la colectividad, la democracia y la tolerancia.
- Deben preocuparse porque los municipios tengan una política habitacional que contemple la disponibilidad de áreas con infraestructura y el aprovechamiento de los terrenos baldíos.
- Deben tener mecanismos de comunicación que mantengan los lazos y el intercambio de sus experiencias.
- Deben incorporar la inclusión como referente esencial del trabajo cotidiano.
- Deben buscar el apoyo de las organizaciones a nivel internacional, pues la solidaridad internacional tiene un peso grande en los gobiernos locales.
- Deben ser autocríticas. No seremos incluyentes mientras no seamos autocríticos.

La Coalición Internacional para el Hábitat:

- Debe intensificar la lucha contra los aspectos negativos de la globalización y la economía de mercado que favorecen a unos cuantos y deterioran la vida de muchos.

- Debe condenar todas las formas de exclusión existentes en el mundo (racial, étnica, social, religiosa, etc.) en donde quiera que existan.
- Debe organizar una campaña para discutir el tema de la mujer trabajadora, pero que no sea una discusión exclusiva de las mujeres. Los resultados de esa campaña deben ser devueltos en el próximo encuentro.

Las mujeres:
- Las mujeres han luchado codo a codo con los hombres, sin embargo, se encuentran solas cuando luchan por leyes de anticoncepción. Por ello se deben impulsar procesos de capacitación sobre equidad dirigidos a personas de ambos sexos.
- Para las mujeres indígenas la principal ayuda entre organizaciones internacionales es el intercambio de información.

Movilizaciones:
- Realizar un gran acto internacional contra los hipermercados internacionales en la reunión del Foro Social Mundial que se realizará en Porto Alegre, Brasil del 25 al 31 de enero de 2001.
- Realizar otro acto en la Cumbre de las Américas que se realizará en Québec, Canadá del 17 al 21 de abril de 2001.

Equipo de Redacción: Víctor Delgadillo y Roberto Garcés

Mesa: ciudad segura (desastres)

Se presentaron experiencias de Turquía, México, El Salvador y Venezuela, que se enriquecieron con los aportes y comentarios de compañeros de Brasil, Senegal y República Dominicana, entre otros. Se estableció que los desastres no sólo están asociados a fenómenos naturales sino también a procesos sociales y que tienen una estrecha relación con la vulnerabilidad diferencial que predomina principalmente en los países en vías de desarrollo y que genera condiciones de riesgo. Por ello los desastres, su intensidad y sus efectos masivos no se pueden explicar solamente por la localización geográfica de los asentamientos humanos.

Los procesos económicos y las decisiones políticas propician la exclusión, que a su vez genera que importantes sectores de la población vivan o sobrevivan en zonas peligrosas vulnerables a sismos, inundaciones, deslizamientos de tierra, huracanes y accidentes tecnológicos. Asimismo, posibilita la existencia de otras problemáticas que también podemos incluir en la categoría de desastres y que

hasta ahora han sido tratadas como temas aparte. Nos referimos a cuestiones como la hambruna, la violencia generalizada o las epidemias.

Así vistos, los desastres derivan de una compleja situación estructural que tiene su origen en la miseria, la modernización de la explotación y la globalización de la pobreza. Esto se traduce en políticas económicas y sociales que no responden a las verdaderas necesidades de la población.

Si a lo anterior añadimos la existencia de regímenes autoritarios o parcialmente democráticos entenderemos mejor la parálisis de los gobiernos en ocasión de las macro emergencias, así como sus prácticas corruptas y aplicación de políticas y acciones que responden a la coyuntura pero que no atienden los problemas de fondo. Esto se refleja en programas de prevención y atención de desastres que carecen de bases estratégicas y operativas para tener una aplicabilidad real y que no tienen relación con las políticas urbanas, ambientales y de salud. Estos programas, desde luego, no consideran en general la participación activa de las comunidades afectadas ni del resto de la sociedad, ni mucho menos las hacen parte de la toma de decisiones en los procesos.

Por ello, las propuestas del grupo se dirigen a lo siguiente:

- Se deben impulsar procesos organizativos que se basen en los asentamientos humanos en un contexto amplio de hábitat y vivienda que incluya la prevención de riesgos y la mitigación de desastres.
- Los planes de manejo de las emergencias, en consecuencia, no deben ser tecnocráticos ni burocráticos y deben incluir la participación social amplia a partir de las propias comunidades afectadas.
- Los programas de este tipo no deben manejarse como secretos ni ser excluyentes; por el contrario, deben ser de dominio público e instrumentarse de abajo hacia arriba incluyendo a los propios interesados, cuya capacidad organizativa, de iniciativa y acción debe ser tenida en cuenta.
- La ayuda durante la etapa de emergencia y posterior a ella debe atender las necesidades reales de la población contribuyendo a procesos de recuperación y reconstrucción a largo plazo.
- La gestión del territorio por parte de las y los pobladores debe incluir el autodiagnóstico de vulnerabilidad y riesgo como una forma de reconocimiento del territorio y como instrumento para el diseño de proyectos de capacitación y socialización de experiencias.

Una estrategia importante es el desarrollo de proyectos productivos que promuevan acciones comunales respaldadas en recursos propios. Esto no debe significar, sin embargo, que el Estado abdique de sus responsabilidades para garantizar la seguridad de la población.

Para reducir las condiciones de vulnerabilidad y riesgo es importante desarrollar programas de mejoramiento urbano y rural con base en proyectos participativos de salud y protección del ambiente.

Cabe resaltar también el invaluable papel de la solidaridad internacional tanto durante la emergencia como posteriormente. Este es un factor de gran importancia.

La ciudad segura es una aspiración que requiere del compromiso y participación de la sociedad en su conjunto, de las organizaciones sociales, de los académicos e investigadores así como de organismos civiles y no gubernamentales.

En consecuencia, proponemos la creación de una Red Internacional de organizaciones sociales, civiles y no gubernamentales para la prevención, atención y mitigación de desastres.

Juntos podremos hacer ciudades no sólo más seguras, sino también más solidarias y humanas.

Equipo de Redacción: Cuauhtémoc Abarca y Daniel Rodríguez

Mesa: ciudad segura (violencia urbana)

Participaron en esta mesa 30 compañeros y compañeras, representantes de organizaciones sociales de Brasil, Chile, El Salvador, Francia, Mali, México, Nicaragua, Níger, República Dominicana, Senegal, Suiza, Togo, Turquía y Venezuela.

Postulado

Ninguna ciudad sabrá ser «habitable» —es decir, que no sabrá ser realmente 'habitada' por verdaderos habitantes sino solamente ocupada por simples «ocupantes»— si no es capaz de ofrecer cierta seguridad física, psicológica y social a aquellos que la habitan.

Introducción

Para ser habitable, una ciudad debe también ser «segura». Por ello, la seguridad no puede ser sólo la de algunos de sus habitantes, sino que debe ser la seguridad de todos, una seguridad compartida por todos los actores de la ciudad, una seguridad dinámica y no fija, asumida por todos y no solamente por

los cuerpos de policía. Una ciudad segura es la ciudad de todos, sin excepción. La seguridad de una ciudad no puede entonces estar fundada sobre ninguna forma de discriminación, ni siquiera en aquella que haría la distinción entre habitantes «violentos» y «no violentos».

Una ciudad habitable no puede nacer (como han dicho los habitantes mexicanos reunidos en Xalapa, Veracruz en julio de 2000) sino del desafío de asumir la responsabilidad de cimentar (reconstruir) el tejido social sin el cual no habrá futuro habitable.

Por esta razón, debemos repensar nuestras ciudades de manera realmente alternativa. El primer paso para enfrentar este gran desafío es, ciertamente, repensar la ciudad a partir de la gente, pero también a partir de las cuestiones de violencia y de seguridad volviendo a pensar de manera diferente en lo que es «bueno» y «malo». Sobre todo, será necesario inventar un modo inédito de asegurar las ciudades hoy en día muy violentas ¡sin recurrir a más violencia!

Esta invención demanda imperativamente una liberación previa de los mecanismos habituales de pensar, especialmente de aquellos que nos llevan a cada uno de nosotros a recurrir, frente a los fenómenos de violencia, a soluciones «policíacas». Todos somos violentos de una forma u otra, todos somos «criminales», pero todos tenemos la capacidad, individual o colectiva, de invertir ese destino doloroso y de oponernos a nuestros propios procesos violentos.

Para ello es necesario que los habitantes de los barrios populares emitamos propuestas de acción muy concretas y que los políticos tomen las decisiones adecuadas para aplicarlas, ya que no se trata de que el pueblo solucione solo tan graves problemas. Pero tampoco es necesario que sea alejado de su propia historia, como dijo un habitante africano.

Esto es muy importante puesto que las respuestas que las autoridades dan hoy en día, en el mundo entero, a estas cuestiones de violencias urbanas y de seguridad son casi siempre represivas (p.e. la «tolerancia cero» en Estados Unidos). Necesitamos que estas cuestiones —así como las relativas a los desastres naturales en la ciudad— sean replanteadas por nosotros mismos, en tanto que protagonistas de la acción innovadora y transformadora de la realidad.

Desarrollo y propuestas

1. Los pobres son generalmente percibidos como una amenaza criminal que sólo puede afrontarse con medios represivos. Su hábitat, sus barrios, son calificados de violentos por todos los que no habitan en ellos y por una gran parte de los que ahí habitan.

2. Muchos pobres han incorporado esta visión de la ideología dominante, lo que ha traído encadenada una suerte de guerra civil ordinaria dentro de muchas ciudades del mundo. Así, estas ciudades —toda ciudad— se han vuelto in-habitables ya que no se puede vivir en lugares donde uno no se siente seguro y de los cuales desea irse.
3. Este sentimiento de «seguridad» depende sin embargo de muchos factores, la mayoría de los cuales no son responsabilidad de los pobres quienes, al contrario, son justamente los habitantes más inseguros en las ciudades «peligrosas».
4. La violencia, vivida o percibida, es uno de los factores que impiden una vida digna para los habitantes. Otro de estos factores es el riesgo de catástrofe natural que, si bien amenaza en principio a todos los habitantes, afecta finalmente más a los pobres ya que la pobreza urbana implica precariedad social pero también física: de los terrenos que ocupan, de la mala calidad de las viviendas y construcciones que les son destinadas por las mafias de la promoción inmobiliaria a menudo apañadas por el Estado.
5. Por otra parte, la violencia impide toda acción unida y organizada de parte de los habitantes de los barrios populares, en razón de la falta de confianza entre los vecinos por el sentimiento de inseguridad que de ella nace. Sabemos, en cambio, que esta violencia es sobre todo un fenómeno impuesto «desde arriba» por aquellos que tienen particular interés en que perdure esa guerra civil cotidiana, «popular» y fratricida que las clases dominantes tratan de contener dentro de los barrios desunidos.
6. La experiencia de la violencia urbana difiere mucho de un barrio al otro y de un continente a otro (África, Asia, Europa, América del Norte, América del Sur). Pero los habitantes de todos los barrios del mundo coinciden en un punto: los argumentos utilizados para explicar las causas de la violencia urbana son siempre distintos de aquellos que dan habitualmente los representantes del poder, los universitarios, los periodistas, todos aquellos que, de una manera u otra, atribuyen la responsabilidad a los «pobres» (incluso si algunos lo hacen queriendo ayudarles).
7. Para afrontar con realismo el problema de la violencia urbana, que sabemos que afecta en primer lugar a los más pobres, es necesario abordar estas cuestiones de manera alternativa. Dicho de otro modo, es necesario invertir completamente la manera habitual de analizar, percibir y responder a las violencias urbanas. Es necesario un cambio radical, ¡de inmediato!
8. Por esta razón, decimos que no sirve de nada pensar de la misma forma estos hechos sociales aparentemente nuevos (a primera vista, porque estos hechos no son tan nuevos…); más vale pensar los mismos problemas (los

eternos problemas de pobreza, desigualdad, participación y violencia) de manera nueva.

Más concretamente podríamos decir que:

- Si la violencia resulta de «disfunciones» socio-institucionales y que la ecuación «pobre = criminal/delincuente» es evidentemente una creación de la ideología dominante para justificar la conservación de una sociedad dividida y la dominación económica y política de los pobres por los ricos;
- Entonces, el motor de la transformación social (y del «aseguramiento» de la ciudad) es la valorización por el pueblo de su estatuto. Debemos decir: no somos los marginales, somos ciudadanos, ¡incluso si vivimos en los barrios pobres, incluso si vivimos en la calle!

  Por ello, es necesario que los habitantes de los barrios pobres abandonemos la visión dominante que a menudo hemos interiorizado como «la verdad», la versión que las clases dirigentes nos imponen desde el exterior como «la verdadera».

Es necesario que los habitantes creemos e impongamos nuestra visión popular y crítica de la realidad. Sólo así podrán identificarse las verdaderas causas de cada problema y buscarse las verdaderas soluciones. No hay otro modo de llegar a lanzar un movimiento global de cambio. Todo cambio social comienza siempre por un cambio de perspectiva de los protagonistas. Los pobres no somos violentos, somos más bien las víctimas de múltiples violencias, incluso si a veces somos los actores. Somos las víctimas, pero también somos capaces de actuar y de hacer frente a los problemas de la violencia. Si hablamos y no imponemos nuestra visión de la realidad, nada cambiará nunca.

Los verdaderos problemas no son la delincuencia, el robo, el tráfico de drogas, etc. —que son sólo consecuencias—; los verdaderos problemas son las desigualdades, la precariedad, la vulnerabilidad de los pobres, la corrupción, la falta de derecho, el desempleo, el hambre, la falta de seguridad social, la «desaparición» del Estado, la militarización de la policía, el racismo, etc.

Los que comparten la ideología represiva del poder combaten las consecuencias y no las causas de los problemas. Este método no debe ser el nuestro. La lucha contra la violencia urbana comienza por la lucha por la creación de empleo, la mejora de la educación y de la formación técnica, etc., como han afirmado muchos habitantes de El Salvador, país particularmente expuesto a violencias de todo tipo.

Para cambiar la perspectiva y actuar sobre las verdaderas causas y no sobre las consecuencias más visibles, los pobres deben también poder contar con:

- una adecuada asistencia jurídica al alcance de todos;
- una administración pública ética y deontológica;
- el respeto de los otros.

Pero sobre todo, los habitantes de los barrios populares debemos poder promover nuevos valores humanos con vistas a establecer las reglas de una ética popular (como la llamó una habitante de la República Dominicana), una ética alejada de la «no-ética» liberal dominante. Se tratará de una ética de la solidaridad a todos los niveles, comprendida la solidaridad con los «delincuentes», ellos mismos víctimas de la pobreza, para poder ofrecerles, por ejemplo, una reinserción realista dentro de sus barrios y lazos reforzados con su comunidad.

Es importante que los habitantes de los barrios populares podamos ser asociados de manera responsable a la seguridad de nuestros lugares de vida. Pero atención: no puede haber seguridad egoísta, de un solo barrio contra los otros. La seguridad de los barrios populares no puede ser sino la seguridad de todos. Se trata de una seguridad global, nacional, internacional, ya que las desigualdades —al interior de un país o a nivel internacional— que producen la miseria se propagan siempre muy rápido en medio de la violencia y la inseguridad.

Sabemos también que los conflictos, tanto internacionales como nacionales, sirven siempre a los intereses del capitalismo internacional gracias al tráfico de armas, la explotación de las riquezas del suelo, etc. Los pobres de los barrios urbanos no deben ser las víctimas de la mundialización de los conflictos armados. Es necesaria una geopolítica, local y global, de la violencia si queremos comprender los verdaderos retos contemporáneos y no morir idiotas.

La seguridad popular será alternativa porque estará guiada por una ética de la participación ciudadana, ¡sin escuadrones de la muerte ni bandas armadas aterrorizando los barrios en nombre de la ley!

La «criminalidad» popular es una construcción social e ideológica; la seguridad popular también lo será, pero de una manera positiva.

No existe la violencia local. Toda violencia local refleja la violencia de un mundo único. Vivir la violencia de una ciudad es vivir la violencia de la Tierra entera. Vivir en la propia ciudad sin violencia es una manera de actuar contra la violencia global. Actuar a nivel local contra la violencia de la planificación, participando del surgimiento de un pensamiento alternativo global, planetario, buscando la creación de una voz colectiva de los habitantes, a la vez común y múltiple.

¡No queremos modernizar la miseria sino combatirla!

Equipo de Redacción: Yves Pedrazzini

Carta por el Derecho de las Mujeres a la Ciudad

Presentada en Barcelona en

Tenemos derecho a exigir igualdad cuando la desigualdad nos inferioriza, pero tenemos el derecho de reivindicar las diferencias cuando la igualdad nos descaracteriza, nos oculta o nos desconoce.
Declaración Redes Feministas de A. Latina y el Caribe. CEPAL México, 2004

Debemos admitir el factor género en la ciudad como la fuente de una nueva cultura compartida, y debemos participar en la definición de una nueva filosofía del ordenamiento territorial.
Carta Europea de la Mujer en la Ciudad, 1996

Introducción

De donde partimos…

Vivimos en un mundo en proceso acelerado de urbanización donde las ciudades como principales formas de asentamientos humanos, expresan simultáneamente el potencial cultural, tecnológico, de bienes y servicios, producto del desarrollo y la creatividad humana, capaz de garantizar el bienestar colectivo de la humanidad. Al mismo tiempo, la naturaleza y los recursos no renovables del planeta son fuertemente amenazados y la exclusión y fragmentación social es una de las heridas más lacerantes que muestra el territorio de las ciudades.

Conocemos que la riqueza se concentra en manos de unos pocos y la pobreza condición de la vida de muchos. Sabemos que estas profundas dualidades de la realidad divide al mundo en países ricos y pobres y a las ciudades en ciudadanos y excluidos que carecen de los derechos sociales y económicos básicos que constituyen la condición necesaria para adquirir el status de ciudadanos.

Sabemos, también, que el sistema económico mundial caracterizado por la intensificación de las relaciones capitalistas, con injustas reglas de comercio internacional, cercenamiento de la soberanía de los países, recorte del papel del Estado como principal garante de los derechos humanos universales, no es ajeno a esta realidad. Por el contrario, ésta última es consecuencia y condición

intrínseca del funcionamiento del modelo neoliberal, basado en la lógica de obtención de mayores beneficios económicos.

Sabemos que la obtención de mayores ganancias precisan condiciones donde el trabajo de hombres y mujeres y la naturaleza y sus recursos son las variables de ajuste. Sabemos, también que la imposición del fundamentalismo económico, legitima la guerra y los conflictos armados entre países.

Sabemos que son las mujeres las principales afectadas por un modelo económico que las excluye de sus beneficios y por el contrario erosiona sus derechos al considerarlas mano de obra barata para el funcionamiento de la economía global, al mismo tiempo que asumen el costo social de la privatización de los servicios públicos que eran responsabilidad de los Estados.

Por lo tanto debemos saber, también, que más que reducir la desigualdad entre países y paliar la pobreza de amplios sectores sociales al interior de éstos, es necesario erradicar el modelo económico que la produce. Este pareciera ser el desafío de hombres y mujeres en las democracias contemporáneas.

¿Por qué una Carta de las mujeres por el Derecho a la Ciudad?

Las mujeres y el feminismo, a través de la generación y difusión de conocimientos y el desarrollo de acciones, articuladas entre mujeres de la comunidad de distintos sectores sociales, sus organizaciones y redes, académicas, políticas, han protagonizado uno de los cambios culturales mayores del último siglo. Aportar una nueva interpretación del mundo y la sociedad al cuestionar la subordinación de las mujeres como sustento de las relaciones sociales y otorgar así nuevos contenidos a conceptos como democracia, ciudadanía y participación.

El rol activo de las organizaciones de mujeres y feministas en los distintos espacios internacionales como las Conferencias de Naciones Unidas, posibilitó incorporar en las plataformas de acción de los gobiernos, compromisos específicos para dar respuestas a las demandas y propuestas de las mujeres para el logro de sus derechos, a la educación , a la salud, al trabajo remunerado, a la participación política, al derecho de decidir sobre sus cuerpos. El derecho a la ciudad y el acceso a los bienes y servicios de la misma, es uno de esos derechos. Esto es sin duda un avance significativo, ya que las mujeres han aportado históricamente a la construcción de los asentamientos humanos, al mismo tiempo que la planificación de éstos no incorporan sus necesidades y las excluye de las decisiones que afectan sus vidas.

Mucho está dicho y formulado, en cuanto a enunciados y compromisos, por parte de los gobiernos del mundo, con relación a los derechos exigidos por las mujeres y específicamente a garantizar entornos adecuados para la vida

en asentamientos rurales y urbanos. Compromisos expresados en las Conferencias de Naciones Unidas, de Medio Ambiente y Desarrollo (1992), Beijing (1995), Hábitat II (1996), entre otras. Sabemos que estas declaraciones no son instrumentos jurídicos sino sólo recomendaciones. Sí lo es la CEDAW aprobada en 1979 y ratificada en 1981, como instrumento vinculante jurídicamente y que constituye un referente relevante para los compromisos de los gobiernos con la Igualdad de oportunidades de las mujeres en todos los ámbitos de la vida.

No podemos dejar de mencionar los objetivos de las Metas del Milenio con relación a los asentamientos humanos, como asimismo los avances en materia de reconocimiento de nuevos derechos sociales, económicos y culturales (DESC) y la equiparación a nivel internacional de los DESC con los Derechos Civiles y Políticos respecto a la exigibilidad de las obligaciones contraídas por los Estados.

Constituye un avance sustantivo haber colocado en la agenda social y de los gobiernos, los temas de preocupación de la comunidad mundial desde la visión de las mujeres. Sin embargo, como lo expresan las distintas declaraciones de las organizaciones de mujeres y feministas en las instancias de seguimiento de dichos compromisos, las brechas entre enunciados y efectivización de los mismos aún son relevantes. Particularmente, son débiles aún los mecanismos para efectivizarlos, la asignación de recursos económicos para llevarlos adelante y. para monitorear su cumplimiento.

Asimismo, los gobiernos locales han ratificado compromisos para con las mujeres en espacios específicos internacionales como la Declaración Mundial de IULA sobre las Mujeres en el Gobierno Local (1998) y la reciente Declaración del Congreso Fundador de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (París 2004).

En este sentido, la presente Carta Internacional por el derecho de la mujer a la ciudad, propone enfatizar los desafíos pendientes para lograr las ciudades equitativas y democráticas que todas/os aspiramos. Retoma asimismo la «Carta Europea de la Mujer en la Ciudad» (1995) y las declaraciones del Encuentro «Construyendo ciudades por la Paz» y la «Declaración de Montreal sobre la seguridad de las mujeres» (2002).

Es una Carta abierta a futuras y nuevas propuestas. Este es el camino construido por las organizaciones de mujeres y feministas en el mundo para alcanzar muchos de los derechos del que estuvimos históricamente excluidas. Articulando esfuerzos entre mujeres de todos los países y regiones, evaluando críticamente los resultados de las acciones, respetando la diversidad que nos caracteriza (clase social, etnia, edades, nacionalidad, cultura) y consensuando intereses en pos de la utopía de *otro mundo posible*, donde la diferencia sexual no se traduzca necesariamente en desigualdad social. De las experiencias, las mujeres aprendimos a construir, reformular, proponer y avanzar.

Planteamiento del problema

1. Las mujeres y la gestión democrática de la ciudad.

1.1. La participación y el poder local

La integración sistemática de las mujeres vigoriza los cimientos democráticos, la eficiencia y la calidad de los gobiernos locales. Para que los gobiernos locales puedan satisfacer las necesidades de las mujeres y de los hombres deben basarse en las experiencias de ambos géneros, a través de una representación equiparable en todos los niveles de decisión abarcando el amplio espectro de responsabilidades de los gobiernos locales. (Declaración Mundial de IULA sobre las Mujeres en el Gobierno Local; 1998)

Sin embargo:
El porcentaje de participación de las mujeres en los máximos cargos ejecutivos y de decisión política en los gobiernos de las ciudades de todos los países, está lejos de ser equitativa, ya que las mujeres como sujetos políticos carecen en la práctica de una posición de igualdad.

Las áreas de la mujer cuando existen en la estructura del gobierno local están desjerarquizadas y no cuentan con presupuesto asignado, ni capacidad de operativizar propuestas.

El trabajo no remunerado y voluntario en la comunidad, en particular en los sectores más pobres y empobrecidos de nuestras ciudades es realizado por mujeres, producto de la privatización y/o reducción de los servicios públicos, y naturalizado como extensión del trabajo doméstico -privado asignado históricamente a las mujeres.

Las mujeres cumplen el papel de mediadoras y activadoras de los programas y servicios sociales de las políticas públicas y no son destinatarias por si mismas como ciudadanas.

1.2. La participación en la planificación urbana y territorial

Es necesario formular y reforzar políticas y prácticas para promover la plena participación y la igualdad de la mujeres en la planificación de los asentamientos humanos y en la adopción de decisiones al respecto. (Hábitat II, 46 e).

Sin embargo:
Las mujeres continúan ausentes de las decisiones vinculadas a la planificación

territorial y urbana de nuestras ciudades. Es decir del contexto y entorno físico donde viven, trabajan y sueñan. Son más del 50% de la población de las ciudades y es un hecho reconocido su participación en la construcción, mejoramiento y mantenimiento de los asentamientos humanos ya que han asumido históricamente un rol protagónico en los movimientos sociales urbanos en la defensa de la tierra, la vivienda y los servicios.

1.3. La participación en el control de las inversiones y el gasto público

La participación es una exigencia ciudadana y condición de la gestión democrática de las ciudades: el presupuesto participativo es potencialmente una de las herramientas más importantes que algunos gobiernos comienzan a implementar, respondiendo a criterios de transparencia, ya que expresa las prioridades económicas, sociales y culturales y por lo tanto a quienes y cuantos se beneficia con la asignación y distribución de los recursos públicos.

Sin embargo:
El presupuesto se considera neutro de género, asumiendo que responde a las necesidades de la población en su conjunto, negando la existencia de diferencias sociales, culturales y de sexo y por lo tanto desconociendo las necesidades y requerimiento específicos de las mujeres, como así también sus aportes económicos a través del trabajo no remunerado en el ámbito privado y comunitario.

1.4 Los obstáculos para la participación y la ciudadanía activa de las mujeres

Para participar es necesario tener las condiciones para hacerlo, no basta la libertad y el derecho. Un tratamiento igualitario en un contexto de desigualdad puede significar reforzar inequidades. Sabemos que las necesidades no se dirimen en un plano de igualdad, prevaleciendo las necesidades de los que tienen mayor poder (social y de género).y en consecuencia legitimando como intereses colectivos sus propios intereses.

Sin embargo:
Existen todavía obstáculos para la participación real de las mujeres, producto de la división sexual del trabajo en el hogar, la falta de recursos económicos, de tiempo por superposición de actividades (trabajo remunerado y doméstico), de movilidad, de acceso a la información, subrepresentación en organizaciones de la comunidad.

Asimismo, existen discriminaciones que afectan particularmente a determinados grupos sociales, «… las mujeres no somos todas iguales pero algunas somos más iguales que otras y las mujeres jóvenes, las indígenas, las desplazadas, las migrantes, las afro descendientes, organizadas o no, han quedado fuera de la toma de decisiones públicas que afectan sus vidas» (Declaración Redes Feministas de A. Latina. CEPAL, México 2004).

2. Las mujeres y el derecho a una ciudad sustentable

2.1. el acceso a los servicios públicos urbanos

Las mujeres son las principales usuarias de los servicios y equipamientos urbanos, ya que no obstante su incorporación al trabajo remunerado, la división del trabajo en el hogar no se ha modificado y continúan siendo las principales responsables de las actividades domésticas e intermediarias de las necesidades familiares. La incompatibilidad de la localización entre la vivienda, el empleo y las actividades urbanas con sus consecuencias en el recurso tiempo, es uno de los principales obstáculos de las mujeres para su autonomía y ciudadanía activa.

Sin embargo:
La liberalización comercial y financiera, con su proceso de privatizaciones, afecta cada vez más fuertemente las políticas públicas de prestación de servicios esenciales, influenciando la economía del cuidado o de la reproducción social, que recae fundamentalmente sobre las mujeres. (Declaración Redes Feministas CEPAL Brasil)

Las políticas urbanas y habitacionales continúan en gran medida, asumiendo en la práctica, no obstante las declaraciones y compromisos de los gobiernos, (Hábitat II, 1996), un concepto limitado de vivienda sin considerar la interdependencia de la misma con el acceso al empleo, los servicios públicos, las redes de infraestructura, la calidad ambiental, con consecuencias para la vida de la población y especialmente las mujeres.

2.2. El acceso al agua potable

En la mayoría de los países en desarrollo, según investigaciones de UNIFEM, las mujeres son las responsables de la gestión del agua a nivel doméstico y comunitario. «Esta desigualdad genérica tiene implicaciones en la vida cotidiana de las mujeres no sólo desde el punto de vista de sus derechos sino que les impide

involucrarse en actividades como la educación, la generación de ingresos, la política, el descanso y la recreación.» (WHRnet. Las mujeres y la privatización del agua, 2003.)

Sin embargo:
La privatización del agua, impuesta a varios países por el Banco Mundial y el FMI como condición para el otorgamiento de préstamos, excluye del acceso al servicio a quienes no pueden pagarla, poniendo en peligro la vida y salud de la población y especialmente para las mujeres. De los 1.2 billones de personas que no tienen acceso al agua, más de la mitad son mujeres y niñas. (WHRnet. Las mujeres y la privatización del agua, 2003)

2.3. Las condiciones de seguridad en la ciudad

La percepción de inseguridad urbana es uno de los problemas más preocupantes de nuestras ciudades, agravada por el tratamiento que dan a la misma los medios de comunicación, que promueven respuestas autoritarias y represivas. La violencia que se experimenta o se percibe como amenaza cierta, ejerce un efecto de restricción para el acceso, uso y apropiación de la ciudad por parte de la ciudadanía y en especial de las mujeres, constituyendo uno de los obstáculos más importantes para su desplazamiento y por lo tanto su autonomía.

Sin embargo:
Se invisibiliza la inseguridad que afecta específicamente a las mujeres, no sólo la violencia en el ámbito privado sino la violencia de género en la ciudad. Conductas agresivas y violentas, en las calles, los espacios públicos, los medios de transporte, (ofensas, acoso sexual, violaciones). Criminalidad que no siempre es denunciada y menos aún sancionada, como es posible verificarlo en la relevante brecha existente entre casos denunciados por las víctimas y sanción a los agresores.

Es poco reconocida y tenida en cuenta por la planificación física de la ciudad, la vinculación entre prevención del delito y las condiciones y diseño de la ciudad y sus espacios públicos.

2.4. la movilidad en la ciudad

El transporte público es utilizado mayoritariamente por las mujeres, que en muchas ocasiones se desplazan con niños pequeños o acompañando enfermos

o ancianos. Las condiciones del transporte público, su trazado, seguridad, funcionalidad, condicionan las decisiones de las personas respecto a las actividades a realizar por los costos económicos y de tiempo. Asimismo los desplazamiento de las mujeres en la ciudad son diferentes a la de los hombres por la necesidad de compatibilizar el trabajo remunerado y doméstico.

Sin embargo:
En muchas ciudades y en particular en las de mayor escala donde la necesidad de desplazamientos es mayor, el transporte público es deficiente, especialmente en los sectores más pobres, obstaculizando la búsqueda de mejores alternativas laborales, la participación ciudadana, las posibilidades de recreación y uso del tiempo libre.

Las necesidades diferenciadas de varones y mujeres en los desplazamientos en la ciudad no son consideradas en las políticas de transporte público. En los sectores más pobres Incrementa la exclusión social, aislando las mujeres en sus viviendas y barrios.

2.5. la relación con el medio ambiente

Los riesgos ambientales para la salud relacionados con la contaminación en las zonas urbanas «pueden tener un efecto desproporcionado sobre la salud de las mujeres y los niños en razón de su diferente susceptibilidad a los efectos tóxicos de diversas sustancias químicas, de su diferente exposición a ellos y del carácter de las tareas que frecuentemente realizan las mujeres» (Hábitat- texto oficial).

Sin embargo:
La elevada contaminación ambiental en las áreas urbanas de la mayoría de los países se acrecienta, agravada por la urbanización acelerada, la deforestación de áreas naturales, la utilización de productos químicos nocivos. Se estima que aproximadamente un billón de personas viven actualmente en asentamientos informales sin servicios de saneamiento básico, en zonas de riesgo ambiental. Asimismo, en viviendas construidas con materiales inadecuados o peligrosos para la salud humana.

En los países en vías de desarrollo, las empresas multinacionales con frecuencia no cumplen las legislaciones laborales de protección de las personas y condiciones de seguridad en el trabajo, ni las normativas de control de impacto ambiental que son exigencia en sus países de origen. En muchas áreas de actividad la mano de obra barata son las mujeres.

Las políticas ambientales y de desarrollo sustentable consideran a las mujeres ya sea como víctimas del deterioro ambiental, o bien como un recurso útil «agentes ambientales» para contrarrestar el deterioro ecológico y favorecer la eficacia en las acciones. Las mujeres están ausentes en los niveles de decisión del manejo de los recursos naturales y especialmente los no renovables.

2.6. el acceso a la tenencia segura de la vivienda

En la mayoría de los países hay avances en cuanto a los marcos legales que reconocen a las mujeres el derecho a la propiedad y la herencia. La mayoría de las constituciones de los países no restringe la igualdad jurídica entre hombres y mujeres, y protegen el derecho a la propiedad, en especial la propiedad privada, favoreciendo la adquisición de vivienda para todos los ciudadanos/as.

Sin embargo:
Persisten prácticas culturales y mecanismos que limitan la efectiva aplicación de las leyes. Las mujeres de sectores pobres y empobrecidos, mujeres solas con hijos, mujeres desplazadas por conflictos armados, por desastres naturales y por especulación económica del suelo, mujeres migrantes, como asimismo indígenas y afro descendientes, sufren limitaciones y /o discriminaciones para el acceso a la tenencia segura de la vivienda, o a subsidios y créditos para la misma.

Las mujeres en un alto porcentaje no cumplen con los criterios de elegibilidad para el acceso a la vivienda subsidiada o subvencionada. Estos presuponen ingresos regulares y empleos formales, mientras que los ingresos de las mujeres provienen de empleos informales e inestables.

Propuesta para el Foro Mundial de Mujeres en el contexto del Foro Mundial de las Culturas. Barcelona, julio 2004

Dialogo mujer y ciudad

1. Reconociendo los Compromisos contraídos por los gobiernos de las ciudades «para crear sociedades pacíficas, sostenibles, inclusivas para todos, basadas en la solidaridad, el respeto de la ciudadanía, de la gobernabilidad y de los derechos humanos» (Declaración del Congreso Fundador de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, parís, 2004)

2. Reconociendo los compromisos contraídos por los gobiernos de las ciudades con las mujeres, expresados en la CEDAW, y las distintas conferencias de Naciones Unidas, Medio Ambiente (1992), Beijing (1995), Habitat (1996), compromisos que son resultado del consenso de los gobiernos con la sociedad civil, y producto del trabajo de décadas de las organizaciones de mujeres y feministas articulando demandas y propuestas en torno a la ampliación de sus derechos ciudadanos.
3. Reconociendo los compromisos de los gobiernos de las ciudades en la Declaración Mundial de IULA sobre las Mujeres en el Gobierno Local (1998) como asimismo la Declaración Final del Congreso Fundador Ciudades y gobiernos locales Unidos, (Paris, mayo 2004)
4. Ratificando las distintas declaraciones de las organizaciones de mujeres y feministas a nivel internacional, en los procesos de seguimiento y monitoreo de los compromisos adquiridos por los gobiernos de las ciudades del mundo en las distintas conferencias de Naciones Unidas.

Las mujeres, pedimos a los gobiernos de las ciudades:
- Cumplir los compromisos contraídos.
- Asignar recursos para su efectividad.
- Mostrar los avances a través de logros medibles cuantitativa y cualitativamente.

Gestión democrática del territorio

> No hay democracia sin participación paritaria de las mujeres y los hombres en los ámbitos de representación y decisión locales. La participación de las mujeres en la política local y la resolución de sus objetivos de igualdad, serán una de las preocupaciones centrales de nuestra organización.
>
> Ciudades y Gobiernos Locales Unidos Paris, 5 de mayo de 2004

> Con el fin de crear gobiernos locales sustentables, igualitarios y democráticos, donde mujeres y hombres puedan participar en forma equitativa en la toma de decisiones, y para que tengan acceso equiparable a los servicios, la perspectiva de género debe ser integrada transversalmente en todos los sectores de definición de políticas y de gestión de los gobiernos locales.
>
> Declaración Mundial de IULA sobre las
> Mujeres en el Gobierno Local Zimbawe 1998

Para efectivizarlo, las mujeres hacemos en llamado a la acción y decimos que es necesario:

Legislaciones afirmativas, Ley de Cuotas o Cupos, que garanticen la participación de las mujeres en el gobierno local en los máximos ámbitos de decisión: ejecutivo y legislativo, como así también en consejos, asociaciones vecinales, apoyando la formación de liderazgos femeninos..

Reconocer formalmente a las organizaciones de mujeres y feministas como interlocutoras del gobierno local de las ciudades, para la toma de decisiones en materia de políticas públicas y específicamente para la planificación física de la ciudad, (provisión de infraestructura y servicios, seguridad urbana, proyectos habitacionales, espacios públicos) institucionalizando procedimientos para la consulta y participación que garanticen políticas urbanas que responden a las necesidades diferenciadas y específicas de las ciudadanas y ciudadanos.

Institucionalizar en la estructura del gobierno local de las ciudades áreas de la mujer con presupuesto propio, que garanticen la transversalización de género en todas las áreas del quehacer municipal y en las políticas públicas, programas y planes de gobierno.

Desarrollar acciones que garanticen las condiciones para la participación efectiva de las mujeres en las decisiones sobre la ciudad, en el ordenamiento del medio ambiente y en el desarrollo local, teniendo en cuenta los obstáculos para la participación en un plano de igualdad (estereotipos culturales, distribución desigual del trabajo dentro de la familia, desempleo, mujeres únicas responsables del hogar, edad, condición social, discriminación por nacionalidad, etnia, orientación sexual).

Implementar políticas públicas que aporten a transformar la división del trabajo en el mundo privado, y a modificar la dicotomía entre actividades públicas y privadas y los cambios culturales necesarios.

Elaborar presupuestos participativos sensibles al género, que garanticen la participación de las mujeres y sus organizaciones en la definición de prioridades para la asignación de gastos e inversiones públicas en el territorio de la ciudad, teniendo en cuenta su diversidad social, etaria, étnica y cultural.

Incorporar a las estadísticas oficiales encuestas sobre el uso del tiempo, que visibilicen el aporte económico de las mujeres, que realizan a través de la producción

de bienes y servicios en el hogar y de las actividades comunitarias y políticas sociales, basadas en el tiempo y trabajo no remunerado de las mujeres. El trabajo de las mujeres que se organizan para mejorar las condiciones de su comunidad debe ser remunerado con salario y prestaciones sociales justas.

Desarrollar indicadores urbanos de género, que permitan conocer la calidad de vida en la ciudad de ciudadanos y ciudadanas, a través del acceso a distintos servicios, y permitan asimismo, controlar el cumplimiento efectivo de los compromisos de los gobiernos con la igualdad de oportunidades para mujeres y varones en el acceso y apropiación de la ciudad.

Ciudades sustentables como un derecho humano

> El derecho a la ciudad es interligado e interdependiente a todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos, concebidos integralmente. Luego, incluye el derecho a la tierra, a los medios de subsistencia, al trabajo, a la salud, educación, cultura, habitación, protección social, seguridad, medio ambiente sano, saneamiento, transporte público, entretenimiento e información.
>
> Carta mundial por el derecho a la ciudad Suscripta por distintas organizaciones y movimientos sociales. FSM, Porto Alegre 2002

Para efectivizarlo, las mujeres hacemos un llamado a la acción y decimos que es necesario:

1. Acceso a la tenencia segura de la vivienda y a los servicios urbanos

Promover acciones afirmativas que equiparen los derechos de las mujeres a los hombres, reconociendo que más allá de las legislaciones que establecen que hombres y mujeres tienen iguales derechos, se requiere la transformación cultural (practicas y tradiciones) que permita revertir situaciones de subordinación e inequidad.

Implementar Políticas de vivienda que contemplen la inserción social diferenciada de las mujeres, fundamentalmente en la economía informal las más pobres, como asimismo distintas situaciones de vulnerabilidad social: mujeres desplazadas por conflictos armados, inmigrantes, mujeres únicas responsables de sus hogares.

Incorporar en las políticas públicas de vivienda las perspectivas de diversidad cultural y étnica, eliminando toda forma de discriminación para el acceso a la vivienda, créditos y subsidios, por razones de sexo, edad, etnia, orientación sexual, credo o nacionalidad, sin ignorar los intereses específicos de las mujeres en un ámbito de equidad.

Desarrollar una política de descentralización funcional, que considere la distribución equitativa en el territorio de los servicios y equipamientos urbanos. Asimismo contemplar en las políticas habitacionales el acceso a los servicios interdependientes de la vivienda y a las actividades urbanas en general que posibilitan la calidad de vida..

Priorizar la creación de infraestructuras, servicios y equipamientos destinados a la población dependiente (niños/as, ancianos, discapacitados) cuyo cuidado ha sido y continúa siendo responsabilidad de las mujeres, y obstáculo para su ciudadanía plena.

Considerar en el diseño de la ciudad la superación de las barreras arquitectónicas que obstaculizan el uso de la misma, discriminan y excluyen a personas con discapacidades transitorias o permanentes, ancianas/os, etc.

Controlar de forma efectiva el encarecimiento de las prestaciones y calidad de los servicios de las empresas prestatarias, ante el acelerado proceso de privatizaciones, garantizando al conjunto de la sociedad el acceso a los servicios públicos. Asimismo, desarrollar mecanismos para garantizar dicho acceso (subsidios o tarifas diferenciadas), y en particular para los sectores más excluidos socialmente y entre ellos las mujeres. Los gobiernos locales deben asumir conjuntamente con las empresas prestatarias esta responsabilidad, participando a todos los sectores sociales.

Garantizar, especialmente, el acceso al agua potable y saneamiento, por el impacto en la salud de la población y especialmente la de las mujeres, quienes están más expuestas por las actividades domésticas y comunitarias que socialmente se les asigna, como asimismo las consecuencias sobre su vida cotidiana (incrementos de tiempos y esfuerzos). El agua no es una mercancía, y por lo tanto no debiera ser privatizada ni comercializada.

2. Transporte público seguro y adecuado a los requerimientos de movilidad de las mujeres

Generar información desagregada por sexo sobre los desplazamientos en la ciudad, a través de estudios de origen y destino de los viajes, a los fines de diseñar políticas de transporte público que respondan a las necesidades diferenciadas de varones y mujeres facilitando el uso, disfrute y apropiación de la ciudad.

Incorporar al sistema de transporte la seguridad física como condicionante de la movilidad de las personas, minimizando situaciones de riesgo y de agresión, en particular para las mujeres.

3. Ciudades seguras para las mujeres, ciudades seguras para todos

Diseñar políticas públicas de seguridad urbana que prevengan la violencia ejercida sobre las mujeres y las niñas/os en la ciudad, basadas en nuevas formas de cuidado y protección de las personas, que privilegien un enfoque preventivo y no represivo, involucrando a todos los sectores sociales, hombres y mujeres.

Integrar la seguridad urbana como atributo del espacio físico en la planificación de la ciudad y los programas y proyectos sectoriales, que promuevan espacios públicos, entornos barriales, centros de las ciudades, calles, periferias urbanas, más seguras para toda la ciudadanía.

Promover campañas de sensibilización sobre la violencia contra las mujeres en el marco de los derechos humanos, dirigidas a la población en general, involucrando a distintos sectores sociales, a la comunidad educativa y particularmente los medios de comunicación como principales formadores de opinión y potenciales aliados para cuestionar estereotipos culturales que legitiman conductas violentas contra las mujeres.

4. Transformaciones culturales que reviertan las situaciones de inequidad social y de subordinación de género en todos los ámbitos de la vida

Comprometer a los gobiernos locales, para priorizar la capacitación de funcionarios/as, técnicos y profesionales, en la temática de género, que permita transversalizar el diseño de las políticas públicas, programas y proyectos urbanos.

Comprometer al sector educativo en general y las universidades en particular, para promover desde las distintas disciplinas y particularmente la arquitectura y la planificación urbana, incorporar el género como parte constitutiva del conocimiento disciplinar y promover investigaciones que aporten a transformar la visión androcéntrica de la ciudad.

Comprometer a los medios de comunicación, para constituirse en los principales difusores de una cultura de la equidad entre varones y mujeres, cuestionando los estereotipos que promueven la subordinación de las mujeres en la sociedad y consolidan su exclusión de la ciudad.

Comprometer a varones y mujeres a trabajar conjuntamente para crear una sociedad global, justa, equitativa y solidaria. Para lograrlo es necesario comprender que la división sexual del trabajo es uno de los obstáculos para la ciudadanía plena de las mujeres. La ciudad, la organización del espacio, como expresión de las relaciones sociales y de género, puede y debe promover los cambios culturales necesarios.

Las mujeres reunidas en el Foro Mundial de las Mujeres solicitamos que los puntos levantados en esta carta sean considerados en la «Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad» y la Agenda Local 21 de la Cultura (que será aprobada por el foro de Autoridades Locales para la Inclusión Social). Ambas iniciativas serán presentadas en el Foro Urbano Mundial (Barcelona, septiembre 2004)

Avances en el reconocimiento del Derecho a la Ciudad por diversos ámbitos gubernamentales e intergubernamentales

3

Como contribución al proceso preparatorio de Hábitat II, la UNESCO convocó en 1996 a una reunión que resulta trascendental en términos del involucramiento formal de este organismo en el tema del Derecho a la Ciudad. En ella se discutió el proyecto de ciudad en términos de ejercicio de solidaridad y construcción de ciudadanía.

Posteriormente viene la «Carta Europea de Salvaguarda» redactada en Saint Denis, Francia, en la que se establecen compromisos de los gobiernos locales en cuanto a respetar y promover los derechos humanos en las ciudades firmantes que, a la fecha, son más de cuatrocientas.

Por otro lado, este capítulo incluye «El Estatuto de la Ciudad» en Brasil, que resulta hasta el momento el documento más avanzado en esta materia porque concibe el Derecho a la Ciudad como un derecho colectivo. Fundamentalmente retoma y regula los principios establecidos en el documento inicial «Por ciudades, villas y poblados justos, democráticos y sustentables» y permite dar continuidad dentro de Brasil a este proceso. El Estatuto ha sido una herramienta clave que ha generado a su vez varios instrumentos más de orden jurídico, institucional y operativo en ese país.

La «Carta de Derechos y Responsabilidades de Montreal» constituye un aporte destacado por ser una carta de una ciudad que asume los derechos humanos como un compromiso a instrumentar en su ámbito territorial. El documento titulado «Hacia una Carta-Agenda Mundial por los Derechos Humanos en la Ciudad» es un texto que está en proceso de construcción y surge en el marco del Foro de gobiernos locales y ciudades unidas que viene realizándose en forma paralela al Foro Social Mundial. Incluimos también una contribución importante a este proceso sobre los derechos humanos en la ciudad formulada por Davinder Lamba, actual presidente de HIC.

Por último, este capítulo cierra con el análisis y valoración que realiza Nelson Saule Junior sobre el proceso brasileño. En el documento titulado «Instrumentación del Derecho a la Ciudad en Brasil», el autor hace un recuento detallado sobre el proceso social que está detrás del Estatuto de la Ciudad y recupera la generación de otros instrumentos que se han constituido a partir del mismo. Nos ayuda a comprender su riqueza en el camino de conquistar la equidad en las ciudades, señalando incluso las dificultades que presenta su aplicación.

Las versiones completas de algunos documentos como el Estatuto de la Ciudad, la Carta de Derechos y Responsabilidades de Montreal y la Carta Europea de Salvaguarda se encuentran en el disco compacto incluido en este dossier. *Los resúmenes presentados fueron elaborados por la Diputación de Barcelona.*

Hacia una ciudad de la solidaridad y la ciudadanía[1]

UNESCO
París, junio de 1996

La UNESCO congregó los días 11 y 12 de octubre de 1995 a cuarenta profesionales, representantes de ONG, políticos, autoridades locales y expertos en desarrollo para que formularan sus comentarios sobre la ciudad de solidaridad y ciudadanía. El diálogo de ese grupo internacional e interdisciplinario anunciaba el tipo de trabajo en equipo necesario para promover una ciudad del siglo XXI que favorezca la solidaridad, la justicia y la ciudadanía.

En vísperas de la Cumbre sobre la Ciudad y en los umbrales del siglo XXI, la solidaridad y la ciudadanía se han convertido en piedra angular de la civilización urbana.

Si se quiere construir con éxito la ciudad de solidaridad y ciudadanía en el periodo actual de transición, es preciso afirmar la solidaridad como valor fundamental de la democracia y los derechos humanos y la ciudadanía como vector de una ciudad justa y humana que permita el libre ejercicio de la libertad, la creatividad y el esparcimiento.

Más adelante figuran las recomendaciones adoptadas por los participantes en ese simposio internacional, además de algunos pasajes del texto presentado por Enrique Ortiz que presenta la visión del programa MOST respecto de la ciudad del siglo XXI[2].

C.S.J.

Recomendaciones de acción

- Promover una perspectiva progresista sobre las nuevas formas de solidaridad que requiere la transformación de la sociedad.

1 Publicado en *Bolteín Most*, 6/7.

2 El documento presentado por Enrique Ortiz para esta reunión se incluye en el capítulo VI de este *Dossier*, con el título «La ciudadanía, vector de humanismo».

- Concebir estrategias orientadas a la acción que fomenten la solidaridad y la ciudadanía en la ciudad del siglo XXI, en particular apoyando la economía urbana popular y favoreciendo una política coherente de oportunidades en la ciudad.
- Encontrar la manera de adaptar la acción internacional a la experiencia nacional y local.
- Impulsar proyectos participativos de acción e investigación basados en la iniciativa y el talento de los habitantes en relación con su entorno urbano.
- Establecer asociaciones de gobierno, públicas y privadas, con miras a hacer innovaciones en la ciudad y determinar, experimentar, analizar, evaluar y dar a conocer las que tengan éxito.
- Instaurar un proceso de aprendizaje de formas innovadoras de solidaridad y ciudadanía, promoviendo un registro sistemático de experiencias y prácticas, así como el análisis acumulativo y el intercambio de experiencias y competencias mediante:
  observatorios microsociales;
  observatorios de prácticas cívicas asociativas que contribuyan a crear vínculos cívicos;
  acopio y difusión de «las mejores prácticas de solidaridad y ciudadanía».
- Reconocer la utilidad social y la aplicabilidad de la investigación en ciencias sociales y humanas.
- Difundir más entre el público, a través de los medios de información, los resultados de las investigaciones de ciencias sociales aplicadas, con objeto de hacer comprender mejor las cuestiones sociales.
- Clarificar los conceptos y las palabras utilizadas en relación con la ciudad.
- Llevar a cabo actividades de formación, en particular de educación para la ciudadanía, definida ésta como la apropiación y el ejercicio de todos los derechos fundamentales.
- Fomentar el intercambio entre quienes se ocupan de la ciudad: elegidos y agentes sociales y profesores universitarios.
- Organizar periódicamente asambleas urbanas de solidaridad y ciudadanía.
- Establecer un festival mundial de la ciudad destinado a poner de relieve la ciudadanía.
- Utilizar el programa MOST (Gestión de las Transformaciones Sociales) como instrumento internacional adecuado para aplicar las recomendaciones anteriores.

Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad[1]

Saint Denis, 2000

Esta Carta es un texto articulado en el que se reconocen una serie de derechos a todos los residentes en la ciudad y se establecen mecanismos para su implementación y protección.

La Carta fue adoptada en el marco de la Conferencia Europea de Ciudades por los Derechos Humanos; concretamente, se aprobó en la II Conferencia celebrada en Saint Denis (2000). La I Conferencia se celebró en Barcelona en 1998 con ocasión de la celebración del 50 aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y, desde entonces, se reúne cada dos años.

Al tratarse de un compromiso adquirido por las autoridades locales de distintas ciudades europeas, no por los Estados, no puede tener carácter de tratado internacional que obligue al Estado, sino que se considera como un convenio interadministrativo. La Carta es, ante todo, un compromiso político entre autoridades locales que constituye un auténtico programa de gobierno asumido por las ciudades signatarias. Es decir, debe servir, por una parte, como instrumento-guía para ajustar los ordenamientos locales a las nuevas necesidades en materia de protección y garantía de los derechos humanos y, por otra parte, como marco orientador de las políticas públicas en las ciudades.

La estructura y contenido del texto son los siguientes:

Introducción

Se decide adoptar una Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad para dotar de contenido sustantivo los derechos humanos, entendiendo que la ciudad es el espacio donde mejor se pueden garantizar,

1 El documento que se presenta en este dossier es sólo un fragmento que rescata los puntos principales de la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad. El documento completo se podrá encontrar en el disco compacto anexo.

pero donde más contradicciones puede haber. Así, con la voluntad de integrar el vínculo social de forma duradera en el espacio público y con el objetivo de aumentar la conciencia política de todos sus habitantes, las ciudades firmantes deciden asumir los compromisos que se establecen en la Carta.

Parte i: disposiciones generales (arts. i a vii):

Derecho a la Ciudad, que significa o implica:
- Entender la ciudad como espacio colectivo que pertenece a todos sus habitantes.
- El derecho a encontrar las condiciones para la realización política, social y ecológica de todos sus habitantes.
- Asumir deberes de solidaridad.
- El compromiso de las autoridades municipales de fomentar el respeto de la dignidad de todos.

Principio de igualdad de derechos y de no discriminación: los derechos se reconocen «a todas las personas que viven en las ciudades signatarias, independientemente de su nacionalidad».

Derecho a la libertad cultural, lingüística o religiosa

Protección de los colectivos y ciudadanos más vulnerables

Deber de solidaridad: la comunidad local está unida por un deber de solidaridad recíproca. Las autoridades municipales:
- participan en dicho deber promoviendo el desarrollo y la calidad de los servicios públicos;
- promueven la creación de redes y asociaciones de solidaridad entre los ciudadanos y ciudadanas;
- y controlarán la buena ejecución de los deberes públicos.

Cooperación municipal internacional, las ciudades signatarias:
- se comprometen a cooperar con las colectividades locales de los países en vías de desarrollo en distintos sectores –que se especifican– y a implicar el mayor número de ciudadanos y ciudadanas
- e instan en particular a los actores económicos a participar en programas de cooperación.

Principio de subsidiariedad: este es el principio que rige el reparto de competencias entre el Estado, las Regiones y las Ciudades; implica:
- por un lado, que hay que ir acordándolo para evitar que el Estado o las regiones descarguen en las ciudades sus propias responsabilidades,
- y por otro, que el objetivo es garantizar que los servicios públicos dependan del nivel administrativo más cercano a la población.

Parte ii: derechos civiles y políticos de la ciudadanía local

Derecho a la participación política, que implica o significa:
- Elección libre y democrática de los representantes locales.
- Promoción, por parte de las autoridades locales, de extender «el derecho de sufragio activo y pasivo en el ámbito municipal a todos los ciudadanos /as mayores de edad no nacionales, después de un período de dos años de residencia en la ciudad».
- Promoción de la participación democrática de los/as ciudadanos/as, mediante su acceso a debates públicos, interpelaciones o expresar su opinión de forma directa (mediante el referéndum municipal) o a través de reuniones públicas y de la acción popular
- Principio de transparencia: las ciudades organizan el sistema de gobierno y la estructura administrativa de forma que haga efectiva la responsabilidad de sus gobernantes ante los ciudadanos/as, así como la responsabilidad de la administración municipal ante los órganos de gobierno.

Derecho de asociación, de reunión y de manifestación:
- Las administraciones locales fomentan la vida asociativa como expresión de la ciudadanía.
- Las ciudades ofrecen espacios públicos para reuniones.

Protección de la vida privada y familiar:
- Protección de la familia como elemento esencial de la democracia local.
- Políticas activas para velar por la integridad física de sus miembros.
- Respeto a la libertad de elección en los ámbitos educativo, religioso, cultural y político.
- Protección de la infancia y la juventud.

Derecho a la información:
El derecho de los/as ciudadanos/as a ser informados de todo lo relativo a la vida social, económica, cultural y administrativa local, con dos únicos límites:

- el respeto a la intimidad de las personas
- y la protección de la infancia y la juventud

Las autoridades municipales garantizan los medios para que la información sea accesible, eficaz y transparente impulsando el aprendizaje de tecnologías informáticas.

Parte III: derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de proximidad

Derecho general a los servicios públicos de protección social:
- Protección social como parte decisiva de las políticas de protección de los Derechos Humanos.
- Derecho de los ciudadanos a acceder libremente a los servicios municipales de interés general, para ello, las ciudades signatarias:
  se oponen a la comercialización de los servicios personales de ayuda social y velan para que existan servicios fundamentales de calidad a precios aceptables.
- Políticas sociales como forma de rechazo a la exclusión.

Derecho a la educación, las autoridades municipales:
- facilitan el acceso a la educación elemental de niños/as y de jóvenes en edad escolar;
- fomentan la formación de las personas adultas;
- contribuyen a poner a disposición de todos los espacios y los centros escolares, educativos y culturales en un contexto multicultural y de cohesión social
- y contribuyen a aumentar el nivel de ciudadanía mediante pedagogías educativas.

Derecho al trabajo, los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a disponer de recursos suficientes mediante un empleo digno que garantice la calidad de vida; para ello, las autoridades municipales:
- contribuyen, en la medida de sus posibilidades, a alcanzar el pleno empleo;
- favorecen el equilibrio entre la oferta y la demanda laboral;
- fomentan la puesta al día y el reciclaje de los trabajadores a través de la formación continua;
- desarrollan actividades accesibles a las personas en paro;

- se comprometen a no firmar ningún contrato municipal que no incorpore una cláusula de rechazo al trabajo ilegal;
- desarrollan mecanismos para garantizar la igualdad de todas las personas en el trabajo para evitar toda discriminación;
- fomentan la igualdad de acceso de las mujeres al trabajo mediante la creación de guarderías y mediante otras medidas y el de las personas discapacitadas mediante la implantación de equipamientos apropiados
- y fomentan la creación de empleos protegidos para las personas que necesitan reinsertarse en la vida profesional.

Derecho a la cultura, los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a la cultura en todas sus expresiones, manifestaciones y modalidades; para ello, las autoridades locales, en cooperación con las asociaciones culturales y el sector privado, fomentan el desarrollo de la vida cultural urbana en el respeto a la diversidad.

Derecho a la vivienda, todos los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a una vivienda digna, segura y salubre; para ello, las autoridades municipales:
- velan por la existencia de una oferta adecuada de vivienda y equipamientos de barrio para todos
- y garantizan el derecho de los nómadas a permanecer en la ciudad en condiciones compatibles con la dignidad humana.

Derecho a la salud, las autoridades municipales:
- favorecen el acceso igual para todos a la atención y prevención sanitaria
- y contribuyen de manera global a promover la salud para todos sus habitantes con su participación activa.

Derecho al medio ambiente, los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho a un medio ambiente sano que busque la compatibilidad entre el desarrollo económico y el equilibrio medioambiental; para ello, las autoridades municipales:
- adoptan políticas de prevención de la contaminación;
- ponen en práctica todas las acciones necesarias para que los ciudadanos aprecien el paisaje que rodea y configura la ciudad y para que sean consultados sobre las modificaciones que puedan alterarlo
- y desarrollan una educación específicamente orientada al respeto de la naturaleza.

Derecho a un urbanismo armonioso y sostenible, para ello las autoridades municipales:

- ejecutan, con la participación ciudadana, una planificación y una gestión urbanas que logran el equilibrio entre el urbanismo y el medio ambiente
- y se comprometen a respetar el patrimonio natural, histórico, arquitectónico, cultural y artístico de las ciudades y a promover la rehabilitación y la reutilización del patrimonio construido.

Derecho a la circulación y a la tranquilidad en la ciudad, las autoridades municipales:

- reconocen el derecho de los ciudadanos a disponer de medios de transporte compatibles con la tranquilidad en la ciudad;
- favorecen transportes públicos accesibles;
- controlan el tránsito automovilístico y aseguran su fluidez respetando el medio ambiente;
- controlan estrictamente la emisión de cualquier tipo de ruidos y vibraciones;
- definen las áreas reservadas para peatones y fomentan el uso de los vehículos no contaminantes
- y se comprometen a asignar los recursos necesarios para hacer efectivos dichos derechos.

*Derecho al ocio, l*as autoridades municipales:

- reconocen el derecho de los ciudadanos y ciudadanas a disponer de tiempo libre;
- garantizan la existencia de espacios lúdicos de calidad abiertos a todos los niños/as sin discriminación alguna;
- facilitan la participación activa en el deporte
- y fomentan un turismo sostenible.

Derechos de los consumidores: dentro de los límites de sus competencias, las ciudades velan por la protección de los consumidores.

Parte iv: derechos relativos a la administración democrática local

Eficacia de los servicios públicos, las autoridades locales:

- garantizan la eficacia de los servicios públicos y su adaptación a las necesidades de los usuarios y velan para evitar cualquier tipo de discriminación

- y se dotarán de instrumentos de evaluación de su acción municipal y tendrán en cuenta los resultados de dicha evaluación.

Principio de transparencia, los ciudadanos y ciudadanas:
- deben poder conocer sus derechos y sus obligaciones políticas y administrativas a través de la publicidad de las normas municipales
- y tienen derecho a tener una copia de los actos administrativos de la administración local que les conciernen;

las autoridades locales garantizan la transparencia y el control riguroso del uso de los fondos públicos.

Parte v: mecanismos de garantía de los derechos humanos de proximidad

Administración de justicia local, la justicia municipal debe ser ejercida por jueces de paz independientes; las ciudades signatarias:
- desarrollan políticas destinadas a mejorar el acceso de los ciudadanos y ciudadanas al Derecho y a la Justicia
- y fomentan la solución extrajudicial de los conflictos civiles, penales, administrativos y laborales mediante la implantación de mecanismos públicos de conciliación, transacción, mediación y arbitraje;

Policía de proximidad: cuerpos de policía de proximidad altamente calificados, con misiones de agentes de seguridad y convivencia.

Mecanismos de prevención, mediadores sociales o de barrio, Ombudsman municipal o Defensor de pueblo, comisión de alerta compuesta por ciudadanos y ciudadanas.

Mecanismos fiscales y presupuestarios: presupuesto participativo.

Disposición final
Valor jurídico de la Carta y mecanismos para su aplicación:

La Carta queda abierta a la firma individualizada de todas las ciudades que se adhieran al compromiso.

Las ciudades signatarias:
- incorporan en su ordenamiento local los principios y normas;

- reconocen el carácter de derecho imperativo general de los derechos enunciados en la Carta y se comprometen a rechazar o a denunciar cualquier acto jurídico que sean un obstáculo para su realización;
- se comprometen a reconocer esta Carta mediante su mención expresa en todas las ordenanzas y reglamentos municipales como primera regla jurídica vinculante de la ciudad
- y se comprometen a crear una comisión encargada de establecer, cada dos años, una evaluación de la aplicación de los derechos reconocidos en la Carta.

La Reunión de la Conferencia Ciudades por los Derechos Humanos decidirá implantar un mecanismo de seguimiento apropiado para verificar la recepción y el cumplimiento de esta Carta por las ciudades signatarias.

Disposiciones adicionales

Primera. Promover que los Estados permitan la participación de los ciudadanos/as residentes no nacionales en las elecciones municipales.

Segunda. Solicitar a los Estados y a la Unión Europea que completen las declaraciones de derechos humanos.

Tercera. Programas Agenda 21.

Cuarta. Mantenimiento del gobierno de la municipalidad en el respeto de los derechos proclamados en la Carta en caso de conflicto armado.

Quinta. La firma del representante de la ciudad presente en Saint Denis el 18 de Mayo de 2000 está sujeta a su ratificación por el Pleno Municipal que podrá establecer las reservas al texto del articulado que considere adecuadas.

Estatuto de la Ciudad[1]: la construcción colectiva de una legislación innovadora[2]

Brasil, 2001

El 10 de julio de 2001 se promulgó en Brasil un nuevo marco regulador nacional para la política urbana: la Ley 10 257, denominada «Estatuto de la Ciudad», reglamentando el capítulo de política urbana que había sido introducido en la Constitución de 1988. El Estatuto de la Ciudad brinda soporte jurídico, instrumental y conceptual a los gobiernos municipales abocados al enfrentamiento de las graves cuestiones urbanas, sociales y ambientales que afectan la vida del 82% de brasileños que viven en las ciudades. En Brasil, de acuerdo con la Constitución, recae en los Municipios la responsabilidad por la planificación e implementación de la política urbana.

Resultado de un intenso proceso de presiones y negociaciones que duró más de diez años, dentro y fuera del Congreso Nacional, el Estatuto de la Ciudad confirmó y amplió el rol jurídico y político de los municipios en la formulación e implementación de la política urbana. Esta nueva ley brasileña merece conocerse y difundirse a nivel internacional en tanto constituye un ejemplo relevante de aplicación de los principios contenidos en la Agenda Hábitat y es la materialización de las propuestas contenidas en las Campañas Globales de la Agencia Hábitat de Naciones Unidas: *Urban Governance* y *Secure Tenure for the Urban Poor*.

Durante el proceso de consolidación de la Constitución de 1988, un movimiento multisectorial de alcance nacional luchó para que se incluyeran en el texto constitucional los instrumentos que llevaran a la implementación de la función social de la ciudad y de la propiedad en el proceso de construcción de las ciudades. Retomando la bandera de la Reforma Urbana, ese movimiento reactualizaba, para las condiciones de un Brasil urbanizado, una plataforma construida desde los años 60 en el país. Los intentos de construcción de un

1 El documento completo del Estatuto de la Ciudad se anexa en el disco compacto que se incluye en esta publicación.

2 Este texto es la introducción a *El Estatuto de la Ciudad. Nuevas herramientas para garantizar el Derecho a la Ciudad en Brasil*, Instituto Polis, 2001.

marco regulador nacional para la política urbana se remontan a las propuestas de ley de desarrollo urbano elaboradas por el ex Consejo Nacional de Desarrollo Urbano en los años 70, que dieron por resultado el proyecto de ley enviado al Congreso en 1983. Sin contar con una presión social que lo impulsara y con fuertes intereses contrarios a su promulgación, ese proyecto no encontró la base de sustentación necesaria para ser aprobado. Sin embargo, en 1987, se constituyó una articulación de actores sociales involucrados en las cuestiones urbanas – movimientos sociales por la vivienda y regularización de la tenencia de la tierra, sindicatos y asociaciones profesionales de ingenieros y arquitectos, entidades de asesoría jurídica a ocupantes urbanos, ONG y universidades – para formular una Enmienda Popular de Reforma Urbana que, con 250 000 firmas, se presentó en el Congreso Constituyente.

Como resultado de esta acción, por primera vez en la historia, la Constitución incluyó un capítulo específico para la política urbana que preveía una serie de instrumentos para garantizar, en el ámbito de cada municipio, los derechos inherentes a la ciudad, la defensa de la función social de la ciudad y la propiedad y la democratización de la gestión urbana (artículos 182 y 183). Se desarrolla entonces, en los años 90, una articulación más permanente de esos actores – el Foro Nacional por la Reforma Urbana – que actúa a nivel nacional e internacional por la universalización del derecho a la vivienda y a la ciudad.

El texto constitucional de 1988 requería de una legislación específica de alcance nacional para que los principios e instrumentos allí previstos pudieran implementarse; se hacía necesaria, por un lado, una legislación complementaria de reglamentación de los instrumentos, por el otro, la construcción obligatoria de planes maestros que incorporaran los principios constitucionales en los municipios con más de 20 000 habitantes.

Se inicia entonces, en la esfera federal, un período de más de una década de elaboraciones, negociaciones, idas y vueltas alrededor de un proyecto de ley complementaria del capítulo de política urbana de la Constitución. Varios municipios no esperaron la promulgación de esa ley federal para poner en práctica los principios expresados en la Constitución de manera que durante la década del 90, mientras se discutía y construía el Estatuto, en el ámbito local se desarrollaba un proceso rico de renovación en el campo de la política y de la planificación urbana. La redacción, finalmente aprobada y sancionada, incorpora de cierta manera esa experiencia local, consagrando prácticas e instrumentos ya adoptados. La implementación de esta nueva legislación, de ser aceptada y llevada a cabo por la acción local, debe incidir sobre el modelo de desarrollo urbano vigente en el país, una urbanización marcada por el desequilibrio socioambiental.

Urbanización de riesgo: expresión territorial de un orden urbanístico excluyente y predatorio

La intensa y rápida urbanización por la que pasó la sociedad brasileña fue seguramente uno de los principales procesos socioterritoriales experimentados en la historia del país. Mientras que en 1960 la población urbana representaba el 44.7% de la población total — contra un 55.3% de población rural—, diez años más tarde esa relación se había invertido, lanzando cifras casi idénticas: 55.9% de población urbana y 44.1% de población rural. En el año 2000, el 81.2% de la población brasileña vivía en las ciudades. Esta transformación se vuelve aún más impresionante si pensamos en números absolutos: en los 40 años que median entre 1960 y 2000 las ciudades recibieron a más de 100 millones de nuevos habitantes. En el Brasil actual (datos del *Censo 2000*) hay más de 5 500 municipios, siendo que en las 500 ciudades de más de 50 000 habitantes viven casi las tres cuartas partes de toda la población del país.

Esa urbanización vertiginosa, pasando por períodos de altibajos en el desempeño de la economía brasileña, introdujo en el territorio de las ciudades un nuevo y dramático paisaje: más que evocar progreso o desarrollo, pasa a retratar e intensificar las injusticias y desigualdades de la sociedad.

Éstas se presentan en las ciudades medianas y grandes del territorio brasileño bajo diversas formas: en las inmensas diferencias entre las áreas centrales y la periferia de las regiones metropolitanas, en la ocupación precaria del manglar o del morro; en contraposición con la alta calidad de los barrios costeros en las ciudades al borde del mar, en la eterna línea de división que separa las planicies urbanizables de las regiones de elevada pendiente y riesgo de erosión, en donde se ubican los más pobres.

Las así llamadas *favelas*, situación más extrema y aguda de la precariedad urbanística e inseguridad jurídica, pueden encontrarse hoy en al menos una tercera parte de los municipios brasileños: en más de la mitad de los 279 municipios con una población de entre 50 y 100 mil habitantes, en 80% de los 174 cuya población va de 100 mil a 500 mil habitantes y en la totalidad de las 26 ciudades cuya población supera los 500 mil habitantes.

El cuadro de contraposición entre una minoría calificada y una mayoría en condiciones urbanísticas precarias es mucho más que la expresión de la desigualdad del ingreso y de las diferencias sociales, es el agente mismo de reproducción de esa desigualdad. En una ciudad dividida entre la porción legal, rica y con infraestructura, y la ilegal, pobre y precaria, la población en situación desfavorecida termina por tener escaso acceso a las oportunidades de empleo, cultura y esparcimiento. Simétricamente, las oportunidades de crecimiento

circulan entre aquellos que viven en mejores condiciones puesto que la superposición de las diversas dimensiones de la exclusión que inciden sobre una misma población determina que la permeabilidad entre las dos partes sea cada vez menor. Este mecanismo es uno de los factores que terminan por hacer que la ciudad se extienda indefinidamente: nunca puede crecer hacia adentro, aprovechando lugares cuya población podría ser más densa, puesto que es imposible para la mayoría de las personas hacerse cargo de los gastos para tener acceso, de una sola vez, a toda la infraestructura ya instalada. En general la población de bajos ingresos solamente tiene la posibilidad de ocupar las tierras periféricas —mucho más baratas porque en general no disponen de ninguna infraestructura— y allí construir sus casas de a poco, u ocupar áreas ambientalmente frágiles que teóricamente sólo podrían urbanizarse bajo condiciones mucho más rigurosas y adoptando soluciones caras, exactamente al revés de lo que termina por suceder.

Tal comportamiento no es exclusivo de los agentes del mercado informal. Muchas veces la propia acción del poder público refuerza la tendencia a expulsar a los pobres de las áreas mejor ubicadas, en la medida que busca los terrenos más baratos y periféricos para la construcción de grandes y homogéneos conjuntos habitacionales. De esta forma se va configurando una expansión horizontal ilimitada, avanzando vorazmente sobre áreas frágiles, que caracteriza una urbanización salvaje y de alto riesgo.

Esos procesos generan efectos nefastos para las ciudades en su totalidad. Al concentrar todas las oportunidades de empleo en un fragmento de la ciudad y extender la ocupación a las periferias precarias y cada vez más alejadas, esa urbanización de riesgo termina generando la necesidad de transportar enormes cantidades de personas; ello viene generando el caos en los sistemas de transporte en las grandes ciudades. Cuando la ocupación de las áreas frágiles o estratégicas, desde el punto de vista ambiental, provoca inundaciones o erosión, el que más sufre es el habitante de las mismas, pero las inundaciones, la contaminación de los surgentes de agua y los procesos erosivos más dramáticos afectan a la ciudad en su conjunto. Aparte de ello, la pequeña porción dotada de mejor infraestructura pasa a ser objeto de disputa inmobiliaria, lo que termina por generar una sobreutilización de la misma y el consecuente deterioro urbano.

Este modelo de crecimiento y expansión urbana que se verifica en las ciudades de norte a sur del país ha sido identificado, desde el sentido común, como «falta de planificación». Según esta acepción, las ciudades no son planificadas y, por ello, son 'desequilibradas' y 'caóticas'. Sin embargo, como intentaremos demostrar a continuación, no se trata de la ausencia de planificación y sí de una interacción bastante perversa entre procesos socioeconómicos, opciones

de planificación y de políticas urbanas, prácticas políticas que construyeron un modelo de exclusión en el que muchos pierden y muy pocos ganan.

Orden urbanístico, planificación urbana tecnocrática y gestión excluyente: la construcción del desorden urbano

¿Cómo se enfrentó el tema del control de la ciudad y de la expansión urbana en las ciudades brasileñas a lo largo de los 40 años de urbanización acelerada? En primer lugar, estableciendo una contradicción permanente entre el orden urbanístico (expresado en la planificación urbana y en la legislación) y la gestión. La planificación —principalmente por medio de Planes Maestros y del tradicional *zoning*— establece una ciudad virtual que no guarda relación con las condiciones reales de producción de la ciudad por el mercado, ignorando que la mayor parte de las poblaciones urbanas perciben bajísimos ingresos y que es nula su capacidad de inversión en una mercadería cara: el espacio construido. La planificación urbana, y sobre todo la zonificación, define patrones de ocupación del suelo basados en las prácticas y lógicas de inversión de los mercados de clase media y de altos ingresos y destina el territorio urbano a esos mercados. Sin embargo, aunque esos mercados existen, su dimensión en relación con la totalidad del espacio construido y de la demanda por espacio urbano se corresponde con una parcela muy pequeña.

De esta forma, las zonificaciones terminan por instituir una oferta potencial de espacio construido para los sectores de clase media y alta muy superior a su dimensión, al tiempo que generan una enorme escasez de ubicaciones para los mercados de bajos ingresos ya que prácticamente ignoran su existencia. Las mismas políticas habitacionales —y el esfuerzo de los gobiernos locales, estatales y federal en la oferta de nuevas unidades habitacionales — se vuelven víctimas de esa contradicción y, por razones de orden financiero, terminan por realizar sus intervenciones en la «no-ciudad»: áreas rurales y periféricas alejadas de la oferta de equipamientos, servicios y oportunidades para los más pobres. De esa forma también se definen, en el ámbito local, los interlocutores de los planes y zonificaciones, destinando a los más pobres el espacio de la política habitacional y la gestión de la ilegalidad.

Producidos de manera autoconstruida en los espacios sobrantes de la ciudad reglamentada — o sea, áreas vedadas para el establecimiento de los mercados formales (como son: bordes de arroyos, laderas de morros, áreas rurales o de preservación) —, los asentamientos precarios serán, entonces, objeto de

la gestión cotidiana. Ésta trata de incorporar, a cuentagotas, dichas áreas a la ciudad, regularizando, urbanizando, dotando de infraestructura aunque sin jamás eliminar definitivamente la precariedad y las marcas de la diferencia en relación con las áreas reglamentadas. De esta forma se perpetúa una dinámica altamente perversa desde el punto de vista urbanístico.

A despecho de su aparente irracionalidad urbanística, esta dinámica tiene alta rentabilidad política. Al separar los interlocutores, el poder público puede ser, a la vez, socio de los negocios inmobiliarios rentables y establecer una base política popular en los asentamientos. En la base popular, de naturaleza casi siempre clientelista, se sostiene el principio mismo de la contraposición entre ciudad legal e ilegal. La condición de ilegalidad e informalidad de los asentamientos populares los convierte en rehenes de los favores del poder público como a ser reconocidos e incorporados a la ciudad recibiendo infraestructura, equipos, etcétera. Ésta ha sido la gran moneda de cambio en las contabilidades electorales, fuente de apoyo popular de los gobiernos y, lo que es más perverso, de mantenimiento de privilegios en la ciudad, definidos en el marco de la política urbana de los planes.

La visión tecnocrática de los planes y del proceso de elaboración de las estrategias de reglamentación urbanística completa el cuadro. Esto significa un tratamiento de la ciudad en los planes como objeto puramente técnico, en el cual la función de la ley es establecer patrones satisfactorios, ignorando toda dimensión que reconozca conflictos como la realidad de la desigualdad de condiciones de ingreso y su influencia sobre el funcionamiento de los mercados urbanos.

Finalmente, es importante señalar que los modelos de política y planificación urbana adoptados por las ciudades en los años 70 y principios de los 80 han estado marcados por una visión bastante estatista de la política urbana. Formuladas e implementadas durante el período del «milagro brasileño», estas prácticas estuvieron marcadas por el autoritarismo del régimen político vigente y por una fuerte creencia en la capacidad del Estado para financiar el desarrollo urbano llevado a cabo por ese entonces. Esa visión ha sido tensionada no sólo por el proceso de re-democratización sino también por la crisis fiscal del Estado. No nos vamos a detener en la naturaleza de esa crisis y sus orígenes, solamente a remarcar que el modelo de desarrollo urbano entonces implementado tenía como uno de sus presupuestos la posibilidad de altas inversiones estatales, algo que hoy no se plantea de la misma manera. Si en los países del Primer Mundo —que ya habían establecido un nivel básico de urbanidad e inclusión en sus ciudades— el impacto de la crisis del Estado generó la necesidad de revisar las prácticas de planificación, en los países menos desarrollados el desafío es aun más complejo. En un contexto de privatización de los servicios públicos,

disminución del aparato estatal y recortes en el gasto social, la necesidad de construcción de un nuevo orden urbanístico, redistributivo e incluyente es todavía más urgente.

El Estatuto de la Ciudad responde de forma propositiva a este desafío de reconstrucción del orden urbanístico bajo nuevos principios, con nuevos métodos, nuevas concepciones y herramientas.

Estatuto de la Ciudad: nuevos conceptos, nuevas dimensiones[3]

La nueva ley nacional tiene cuatro dimensiones fundamentales: consolida un nuevo marco conceptual jurídico-político para el derecho urbanístico aportando elementos para la interpretación del principio constitucional de la función social de la ciudad y de la propiedad urbana; reglamenta y crea nuevos instrumentos para la construcción de un nuevo orden urbano por parte de las municipalidades; sugiere procesos para la gestión democrática de las ciudades; e identifica estrategias e instrumentos de regularización de asentamientos informales en áreas públicas y privadas.

En términos conceptuales, el Estatuto de la Ciudad rompió la larga tradición del derecho civil brasileño sentando las bases para un nuevo paradigma jurídico-político para el uso del suelo y el control del desarrollo urbano, especialmente al adoptar el principio según el cual el derecho a la propiedad se encuentra sujeto a su función social que se define a través de legislación municipal. Es una función de los gobiernos municipales el control del proceso de desarrollo urbano a través de la formulación de políticas territoriales y de utilización del suelo allí donde los intereses individuales de los propietarios deben coexistir con los intereses sociales, culturales y ambientales de otros grupos y de la ciudad en su totalidad. Con este fin, el Estatuto pone a disposición de los municipios una serie de instrumentos para determinar la medida del equilibrio entre los intereses individuales y los colectivos. Estos

3 Este texto fue elaborado en base a los siguientes textos:
Fernandes, Edésio. «New Statute Aims to Make Brazilian Cities More Inclusive». En *Habitat Debate*, Kenya, Nairobi, vol. 7, no 4, dez 2001.
Grazia, Grazia de. «Estatuto da Cidade: uma longa história comvitórias e derrotas». En *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras*, Brasil, Porto Alegre, Sérgio Antônio Fabris Editor, 2002.
Rolnik, Raquel e saule Jr, Nelson (coord.). *Estatuto da Cidade – Guia para Implementação pelos Municípios e Cidadãos*. Brasil, Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.

instrumentos pueden utilizarse de manera aislada o combinada, a partir de las definiciones del «proyecto de ciudad» contenidas en el Plan Maestro de cada uno de los municipios.

En el campo de los nuevos instrumentos urbanísticos la evidente interacción entre la regulación urbana y la lógica de formación de precios en el mercado inmobiliario se enfrenta mediante disposiciones que tratan de evitar la retención especuladora de terrenos, así como también instrumentos que consagran la separación entre el derecho a la propiedad y el potencial constructivo de los terrenos atribuido por la legislación urbana. A partir de la promulgación del Estatuto, las áreas vacías o subutilizadas ubicadas en áreas dotadas de infraestructura estarán sujetas al pago de Impuesto Predial y Territorial Urbano progresivo en el tiempo, y a la edificación y parcelamiento obligatorios, de acuerdo con el destino previsto por el Plan Maestro para la región. La adopción de este instrumento puede representar una luz al fin del túnel para las ciudades que intentan en vano enfrentar la expansión horizontal ilimitada, avanzando vorazmente sobre áreas frágiles o de preservación ambiental, que caracterizan un urbanismo salvaje y de alto riesgo, que llevan a los gobiernos a una absurda necesidad de inversiones en la ampliación de las redes de infraestructura —pavimentación, saneamiento, iluminación, transporte— y, principalmente, condenando a partes considerables de la población a vivir en situación de permanente precariedad.

Aun en el campo de los instrumentos urbanísticos el Estatuto consagra la idea del Suelo Creado a través de la institucionalización del Derecho de Superficie y del Otorgamiento Oneroso del Derecho de Construir. La idea es muy sencilla: si las potencialidades de los diferentes terrenos urbanos deben ser distintas en función de la política urbana (áreas que de acuerdo a la infraestructura instalada deben ser más densas, áreas que no pueden ser intensamente ocupadas por presentar un elevado potencial de riesgo) de derrumbe o de anegamiento, por ejemplo—, no es justo que los propietarios sean penalizados —o beneficiados— individualmente por esta condición, condición totalmente independiente de su accionar sobre el terreno. De esta forma se separa un derecho básico, que todos los lotes urbanos deben poseer, de los derechos potenciales definidos por la política urbana.

Algunas voces críticas en relación a estas nuevas disposiciones intentaron, durante el largo proceso de tramitación, caracterizar a estos nuevos instrumentos como «un impuesto más» o «confiscación de un derecho privado». Ese discurso busca invertir lo que realmente ocurre en nuestras ciudades: la apropiación privada (y en manos de pocos) de la valorización inmobiliaria generada por las inversiones públicas y colectivas, pagadas con los impuestos de

todos. De esta forma se pone en marcha una poderosa máquina de exclusión, un monstruo que transforma urbanismo en producto inmobiliario, negándole a la mayor parte de los ciudadanos el derecho a un nivel básico de urbanidad.

Otra dimensión fundamental del Estatuto de la Ciudad, nuevamente consolidando y ampliando la propuesta básica de la Constitución Federal de 1988, tiene relación con la necesidad de que los municipios promuevan la debida integración entre planificación, legislación y gestión urbana y económica de la ciudad, para relacionar la planificación territorial y la elaboración presupuestaria y democratizar el proceso de toma de decisiones y así legitimar plenamente un nuevo orden jurídico-urbanístico de naturaleza social.

El reconocimiento por parte de los municipios de los procesos y mecanismos jurídico-políticos adecuados que garanticen la participación efectiva de los ciudadanos y asociaciones representativas en el proceso de formulación e implementación de la planificación urbana y de las políticas públicas —a través de audiencias, consultas, consejos, iniciativa popular en la proposición de leyes y, sobre todo, a través de la práctica del presupuesto participativo— es considerada esencial por el Estatuto de la Ciudad para la promoción democrática de las ciudades.

Aun en el campo de la ampliación del espacio de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones sobre el destino urbanístico de la ciudad, el Estatuto de la Ciudad prevé el Estudio del Impacto del Entorno para las iniciativas que la ley municipal considere promotoras de cambios significativos en el perfil de la región en donde se instalarán.

Además, la nueva ley pone énfasis en la importancia del establecimiento de nuevas relaciones entre el sector estatal, el sector privado y el sector comunitario, especialmente a través de asociaciones y operaciones urbanas en consorcio, que deben darse dentro de un marco jurídico-político claro y previamente definido, incluyendo la creación de mecanismos transparentes de control fiscal y social. Las Operaciones Urbanas, de acuerdo con el Estatuto, son definiciones específicas para un área determinada de la ciudad que se desea transformar, que prevén un uso y una ocupación distintos de las reglas generales que inciden sobre la ciudad y que pueden ser implantadas con la participación de los propietarios, residentes, usuarios e inversores privados. El Estatuto de la Ciudad admite la posibilidad de que estas operaciones ocurran; sin embargo, exige que en cada ley municipal que apruebe una Operación como ésta deberán incluirse de manera obligatoria: el programa y proyecto básicos para el área, el programa de atención económica y social para la población directamente afectada por la operación y el estudio de impacto del entorno. Con estas medidas se busca evitar que las operaciones sean solamente excepciones

de pautas constructivas para atender a intereses particulares o simples operaciones de valorización inmobiliaria que impliquen la expulsión de actividades y residentes de menor ingreso.

Finalmente, la cuarta dimensión fundamental del Estatuto de la Ciudad tiene que ver con los instrumentos jurídicos reconocidos para la promoción por parte de los municipios de programas de reglamentación fundiaria de los asentamientos informales, dentro de la propuesta más amplia ya introducida por la Constitución de 1988, según la cual recae en las políticas públicas municipales la promoción de la democratización de las formas de acceso al suelo urbano y a las viviendas.

Además de reglamentar las instituciones ya existentes de usucapión especial urbana y de la concesión del derecho real de uso que deben ser utilizadas por los municipios para la regularización de las ocupaciones en áreas privadas y en áreas públicas, respectivamente, la nueva ley avanzó en el sentido de admitir la utilización de tales instrumentos de forma colectiva. Fueron aprobadas diferentes disposiciones importantes, para garantizar la inscripción de tales áreas en las direcciones de catastro que hace largo tiempo vienen poniendo trabas a las políticas de regularización.

La sección del Estatuto de la Ciudad que proponía la reglamentación de un tercer instrumento mencionado en la Constitución de 1988, el permiso de uso especial para fines de vivienda, ha sido vetada por el Presidente de la República por razones jurídicas, ambientales, legales y políticas. Sin embargo, en razón de la movilización del Foro Nacional de Reforma Urbana, el 4 de septiembre de 2001, el Presidente firmó la Medida Provisoria Nº 2 220 que reconoce, bajo determinadas condiciones, el derecho subjetivo (y no solamente la prerrogativa de la administración pública) de los ocupantes de inmuebles de propiedad pública —incluso municipal— a la concesión del uso para fines residenciales. La Medida Provisoria también establece en qué condiciones el poder público municipal puede promover la remoción de los ocupantes de áreas públicas a otras áreas más adecuadas. Se trata de una medida de extrema importancia social y política, pero que seguramente va a exigir un esfuerzo jurídico, político y administrativo articulado con otros intereses sociales y ambientales de la ciudad en su conjunto.

El Estatuto abarca un conjunto de principios —en el que se expresa un concepto de ciudad y de planificación y gestión urbanas— y una serie de instrumentos que, como la misma denominación lo define, son medios para alcanzar las finalidades deseadas. Sin embargo, delega —como no podía dejar de hacerlo— a cada uno de los municipios, a partir de un proceso público y democrático, la explicitación clara de esas finalidades. En este sentido, el Estatu-

to funciona como una especie de caja de herramientas para una política urbana local. Es la definición de la «ciudad que queremos» en los Planes Maestros de cada una de esas ciudades la que determinará la movilización (o no) de los instrumentos y su forma de aplicación. Es, por lo tanto, en el proceso político y en la participación amplia (o no) de la sociedad civil en donde reposará la naturaleza y la dirección de intervención y uso de los instrumentos propuestos en el Estatuto. Los que están abocados a la transformación de la ciudad rumbo a la superación de un orden urbanístico excluyente, patrimonialista y predador pueden encontrar en el Estatuto de la Ciudad un instrumento importante. Sin embargo, como ya se sabe, la aprobación de un marco legal no es sino un comienzo, jamás la conclusión de una trayectoria. Hacer que la ley se implemente universalizando la aplicación de sus principios en la reconstrucción del territorio del país es el desafío que marcará los primeros años de vigencia del Estatuto de la Ciudad, con la perspectiva de construir el derecho a contar con ciudades más justas y bellas.

Carta de derechos y responsabilidades de Montreal[1]

Montreal, 2006

La Carta de Derechos y Responsabilidades de Montreal es un texto articulado en el que se establecen derechos y responsabilidades para los ciudadanos de esta ciudad y en el que las autoridades locales adquieren compromisos para la consecución de aquellos. Entró en vigor el 1 de enero de 2006. En la propia Carta (art. 29) se establece su carácter vinculante para Montreal y otros entes públicos, empresas de capital público, etc., dejando claro que los compromisos están sujetos a límites, como se verá más adelante.

La estructura del texto es la siguiente.

Preámbulo

Entre otras cosas se recuerdan textos y acontecimientos básicos relativos a los derechos humanos como la Declaración Universal de 1948 o la Conferencia de Viena de 1993, así como textos vinculantes para Quebéc o Montreal (como la Carta de Derechos y Libertades de Quebéc de 1975, la Carta de Derechos y Libertades de Canadá de 1982, etc.). Se destaca también la figura del Ombudsman como garante de los derechos reconocidos en la Carta en caso de vulneración por parte de las autoridades locales.

Parte I: Principios y valores (arts. 1 al 14),

- La ciudad como espacio donde los valores deben ser la dignidad humana, la tolerancia, la paz, la inclusión y la igualdad (art. 1).
- Dignidad humana (art. 2).

1 Se presenta un resumen realizado por la Diputación de Barcelona que recupera los puntos principales de la Carta de Derechos y Responsabilidades de Montreal, la versión original de este documento se encuentra en el disco compacto anexo.

- Respeto, justicia y equidad (art. 3)
- Transparencia en la administración y gestión municipales (art. 4)
- Participación ciudadana en los asuntos municipales (art. 5)
- Desarrollo de los ciudadanos en un entorno físico, cultural y social que proteja y realce la comunidad (art. 6)
- Protección del medio ambiente y desarrollo sostenible (art. 7)
- Reconocimiento, protección y presentación del patrimonio propio contribuye al mantenimiento y mejora de la calidad de vida en Montreal (art. 8)
- Cultura (art. 9)
- Suministro equitativo de servicios (art. 10)
- Ocio, actividades físicas y deporte como aspectos de la calidad de vida (art. 11)
- Diversidad (art. 12)
- Montreal como ciudad de habla francesa pero que también proporciona los servicios en inglés (art. 13)
- Los ciudadanos no deben actuar de manera que infrinjan los derechos de los demás (art. 14)

Parte ii: derechos, responsabilidades y compromisos (arts. 15 a 28)

Ésta es la parte sustantiva en la cual se establecen los derechos y responsabilidades de los ciudadanos y los compromisos municipales. Está dividida en Capítulos que siguen una misma estructura: un artículo con derechos y responsabilidades y otro artículo con los compromisos municipales. Los Capítulos son los siguientes:

Democracia (Cap. 1)
Participación política de los ciudadanos como derecho y como deber.

Compromisos municipales:
- Fomentar la participación pública mediante una información útil y clara
- Facilitar el acceso a documentos relativos a asuntos municipales
- Asegurar que el proceso de consulta pública sea creíble, abierto y efectivo, etc.

Vida económica y social (Cap. 2)
Derechos económicos y sociales de los ciudadanos.

Contribución de los ciudadanos a la administración de Montreal realizando actividades acordes con los compromisos municipales.

Compromisos municipales:

- Tomar las medidas necesarias para asegurar una vivienda digna
- Considerar las necesidades de las personas vulnerables y particularmente los individuos procedentes de familias con bajos ingresos
- Manteniendo, con el apoyo de sus socios gubernamentales, medidas de asistencia para personas vulnerables, etc.

Vida cultural (Cap. 3)

Derechos culturales de los ciudadanos.

Contribución ciudadana a la realización de estos derechos.

Compromisos municipales:

- Tomar las medidas necesarias para preservar, proteger y mantener el patrimonio cultural y natural;
- Manteer el acceso geográfico y económico a los centros culturales y artísticos y fomentando su uso;
- Apoyar el desarrollo y la diversidad de las prácticas culturales, etc.

Ocio, actividades físicas y deportes (Cap. 4):

Derechos de los ciudadanos al ocio, las actividades físicas y el deporte.

Contribución ciudadana a la realización de estos derechos, por ejemplo a través de un uso apropiado de las instalaciones comunitarias.

Compromisos municipales:

- Apoyar una gama de servicios que tengan en cuenta las necesidades públicas;
- Desarrollando parques de alta calidad e instalaciones para el ocio, actividades físicas y deportivas;
- Promoviendo el acceso a las actividades e instalaciones.

Medio ambiente y desarrollo sostenible (Cap. 5)

Derechos de los/as ciudadanos/as al medio ambiente y al desarrollo sostenible.

Contribución ciudadana mediante la realización de actividades acordes con los compromisos municipales, especialmente un consumo responsable de agua.

Compromisos municipales:

- Promover la reducción de residuos, la reutilización y el reciclaje
- Conciliar la protección del medio con el desarrollo cultural, social y económico, etc.

Seguridad (Cap. 6)

Derecho ciudadano a la seguridad.

Contribución ciudadana a este objetivo, particularmente enfatizando las medidas preventivas.

Compromisos municipales:

- Desarrollar el territorio de una manera segura
- Apoyar medidas específicas dirigidas a la seguridad de las mujeres
- Promover el uso seguro del espacio público como los parques y las instalaciones municipales, etc.

Servicios Municipales (Cap. 7)

Derecho de los/as ciudadanos/as a unos servicios municipales de alta calidad.

Contribución ciudadana a este objetivo, particularmente ayudando a mantener la ciudad limpia.

Compromisos municipales**:**

- Proveer unos servicios municipales de manera hábil, respetuosa y no discriminatoria;
- Promover el suministro y la distribución de los servicios municipales de manera equitativa, etc.

Parte iii: alcance, interpretación e implementación

Parte también básica en la cual se establece el carácter vinculante de la Carta para Montreal.

Entes públicos, empresas controladas por la administración local — *city controlled corporations* en inglés—, empleados y trabajadores municipales y cualquiera otras partes que trabajen en nombre de la ciudad; así como también para los ciudadanos.

La Carta como estándar mínimo.

El significado de ciudadano: cualquier persona que vive en el territorio de la ciudad.

Los compromisos están sujetos a los límites ya impuestos en la Autoridad de Montreal y en la autoridad compartida por la ciudad y los otros niveles de gobierno, a los límites inherentes a los recursos financieros disponibles en general y a los límites razonables en una sociedad libre y democrática[2].

2 «*These commitments are subject to the limits already imposed on Montreal authority and the authority shared by the city with the other levels of government, to the limits inherent in the financial resources available in general, and to reasonable limits in a free and democratic society*».

Este párrafo es especialmente importante por cuanto puede significar una justificación al no cumplimiento de determinados compromisos adquiridos por parte de las autoridades locales. De hecho, según la redacción del artículo se entiende que hay tres posibles causas que justifiquen ese no cumplimiento: las competencias del Ayuntamiento de Montreal, los recursos financieros y los límites razonables en una sociedad libre y democrática.

Por lo que se refiere al primero de ellos, podemos hacer una comparación con el principio de subsidiariedad de la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad —con la salvedad de que la Carta Europea está pensada para distintas ciudades europeas con organización y sistemas distintos, mientras que la de Montreal es específica para esta ciudad—, por cuanto en la Carta de Montreal se entiende el hecho de compartir competencias como un posible límite al efectivo cumplimiento y en la Carta Europea se pretende que sea todo lo contrario: que el hecho de que la competencia no sea municipal no justifique una despreocupación por parte de las autoridades locales, sino que éstas deben hacer lo que esté en su mano para garantizar los derechos establecidos.

Es destacable también el último de los límites por cuanto se trata de un auténtico cajón de sastre es decir, concepto totalmente indeterminado donde pueden caber todo tipo de cuestiones. ¿Cuáles son estos límites razonables a un compromiso municipal?

La figura del Ombudsman (arts. 32 al 41). Estos artículos establecen sus principios y competencias, entendiendo que si *any citizen who believes that he or she has been wronged as provided in Part II may file a contain with the ombudsman*, es decir, en caso de vulneración pueden acudir al Ombudsman de Montreal. También cabe destacar el segundo párrafo del artículo 32 en que se establece que «esta Carta no tiene la intención de servir de base para una acción legal ni para ser usada en un procedimiento judicial o cuasi judicial»[3].

Disposición final (Art. 42):

Dentro de los cuatro años desde que la Carta entre en vigor y de forma periódica desde entonces, Montreal conducirá consultas públicas dirigidas a valorar la efectividad, la relevancia y la cobertura de los derechos y responsabilidades

3 «*This Charter is not intended to serve as the basis for a legal action nor to be used in a judicial or quasi judicial form*».

definidas en esta Carta, así como de los procedimientos de monitoreo, investigación y queja que la misma establece[4].

4 *«Within four years of the date this Charter comes into force, and periodically thereafter, Montréal will conduct public consultations aimed at assessing the effectiveness, the relevance and the coverage of the rights and responsibilities defined in this Charter, as well as in the monitoring, investigative and complaint procedures that it provides».*

Hacia una Carta-Agenda Mundial por los Derechos Humanos en la Ciudad

Proceso promovido por la organización de gobiernos locales y ciudades unidas UCLG con la colaboración científica de Institut de Drets Humans de Catalunya,

Barcelona, 2006

Introducción

Este documento de trabajo debe servir como base para iniciar la redacción de una *Carta-Agenda Mundial por los Derechos Humanos en la Ciudad* en el ámbito de la Comisión de Inclusión Social y Democracia Participativa (CISDP) de la organización de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), bajo la coordinación de la Diputación de Barcelona en el marco del Foro de Autoridades Locales por la Inclusión Social de Porto Alegre (FAL).

El documento está dividido en varias secciones. La primera aborda los antecedentes y justificación del proyecto, basados en el trabajo que desde sus inicios realiza el FAL en materia de protección de los derechos humanos. A modo de resumen se puede avanzar que lo que se persigue con este proyecto es una aproximación de los derechos humanos a los ciudadanos —pues éste los percibe como algo lejano y teórico—; intentar que las ciudades sean mejores lugares donde vivir y que las personas participen más en la administración y gestión de su ciudad.

A continuación se detallan los objetivos del proyecto y el proceso de elaboración, así como una propuesta del tipo de instrumento que se pretende elaborar.

Antecedentes y justificación del proyecto

La base de este proyecto la encontramos en el *Foro de Autoridades Locales por la Inclusión Social (FAL) de Porto Alegre*, foro de alcaldes que se celebra desde 2001 de manera simultánea al Foro Social Mundial y que tiene entre sus objetivos construir y desarrollar, conjuntamente con la sociedad civil, alternativas de gestión pública en el proceso de globalización.

Desde su creación, y con ocasión del segundo y tercer Foro de las Autoridades Locales, organizados en enero de 2002 y 2003 en Porto Alegre, los ediles locales de todo el mundo aceptaron el desafío de ocupar un espacio político en el ámbito internacional y asumir un papel activo implementando políticas públicas de inserción y democratización de la riqueza y el poder.

En su cuarta edición, que se celebró en Barcelona los días 7 y 8 de mayo de 2004 en el marco del Foro Universal de las Culturas, sus objetivos fueron fortalecer la presencia de las ciudades en el ámbito internacional para potenciar la paz, la democracia, la cooperación internacional sostenible y la diversidad cultural.

En el V FAL, celebrado en Porto Alegre el 2005, se aprobó un Plan de Trabajo en el que se establecía que uno de los ejes temáticos del FAL eran los Derechos Humanos en las Ciudades. Se pretendía así avanzar hacia una Carta Mundial sobre los Derechos Humanos en la Ciudad.

Y, por último, en la reunión celebrada en enero de 2006 en Caracas con motivo del VI FAL, se reafirmó el compromiso a favor de la inclusión social como medio necesario para conseguir una sociedad justa y una democracia más participativa. Y es por esa razón por la que se creó el grupo de trabajo sobre derechos humanos, coordinado por la Diputación de Barcelona, cuyo objetivo principal consiste en elaborar la *Carta-Agenda Mundial por los Derechos Humanos en la Ciudad*.

La justificación de la necesidad de esta Carta-Agenda se encuentra en el hecho de que la sociedad de inicios del siglo XXI es más que nunca una sociedad mundializada. Uno de los efectos más expresivos de la mundialización ha sido el incremento generalizado de los procesos de urbanización en el mundo entero. Las grandes ciudades se han ido convirtiendo en *metrópolis* (ciudad de ciudades) cada vez más difusas en la mayoría de los casos o en una suma de espacios ocupados y periféricos, acompañados de la aparición de aglomeraciones humanas, huérfanas de bienestar y azotadas por la exclusión.

Estos procesos de urbanización son el resultado de una voluntad imparable del derecho que asiste, a todas las personas a buscar y definir los márgenes necesarios para tener una vida digna, adecuada a sus necesidades y pareja a la que aspiran colectivamente las comunidades humanas. Es evidente que el 'reparto del dolor' no es equitativo entre las ciudades del Norte y las del Sur, ni en el interior y exterior de las mismas.

Podemos entender que las ciudades surgidas y gobernadas bajo la óptica del neoliberalismo tienden a fabricar dispositivos de homogeneización (planificación macrosocial, estandarización inmobiliaria, desarrollo unificado del mercado). Pero también es cierto que en muchos lugares del planeta se ha ve-

nido abogando por un urbanismo democrático, propiciador de la diferencia, la multiplicidad y la descentralización.

Pero si en las periferias urbanas están las mayores bolsas de marginalidad y exclusión, es también en las ciudades metropolitanas o periféricas donde puede encenderse la esperanza transformadora de la inclusión. Por encima de todo, la ciudad se vive como el lugar donde es posible garantizar unos derechos difícilmente alcanzables en otros ámbitos. En ella está la génesis y el cuidado del derecho y es en ella donde los derechos humanos encuentran su espacio, su dimensión y su historia: su realidad efectiva. Los derechos humanos, aunque se interpreten de forma diferente en las diversas culturas existentes, constituyen una aspiración global y mayoritaria de la humanidad y poseen en sí mismos energías socializadoras suficientes para compartir un proyecto democrático y humanista.

Las ciudades tienen entre sus puntos fuertes el de la proximidad. Un concepto y una realidad que va más allá de lo espacial, es político. Desde las ciudades, los derechos humanos adquieren consistencia, corporeidad y realización. Pero a la vez que se convierte en el instrumento fundamental para materializar esos derechos, la ciudad ha mantenido también una actitud ambigua frente a su propio desarrollo. La constatación más evidente de lo que decimos es la existencia de una bolsa numerosa de personas en nuestras ciudades cuya vida viene determinada por la negación de muchos de esos derechos básicos. Bolsa de personas que se ve aumentada por los movimientos migratorios globalizados, el afluir cotidiano de pateras y cayucos africanos hacia Europa, los movimientos de latinoamericanos hacia las ciudades, los procesos de inmigración de México hacia EE.UU., etc. Éstas son algunas de las muchísimas manifestaciones que día a día aparecen ante las pantallas televisivas o en la prensa diaria cauterizando muchas veces sensibilidades solidarias y dejando al descubierto inanición política, respuestas represivas e insolidarias, inseguridad y ausencia de respeto hacia la dignidad de las personas. Afrontar estas problemáticas con criterios de transformación social significa priorizar actuaciones encaminadas a recuperar esta dignidad a partir de políticas públicas inclusivas, por ese motivo será necesario que la Carta-Agenda recoja, también, estas situaciones que hoy marcan el pulso de la historia.

Es evidente que estos retos inclusivos (dar vida a los derechos fundamentales de las personas) comportan posicionamientos concretos bañados en una buena dosis de repolitización que deben apuntar hacia formas alternativas de socialización. Las políticas inclusivas deben pivotar sobre tres ejes sustantivos: el eje de la plena ciudadanía (conjunto de derechos y deberes que elevan a las personas a la categoría de ciudadanos), el eje de la sostenibilidad (compromiso

responsable con las generaciones futuras) y el eje democrático y participativo que confiere legitimidad a los modelos incluyentes de progreso.

En esta etapa que nos ha tocado vivir y compartir es importante que aprovechemos todos aquellos resquicios que el propio sistema ofrece para tejer las redes necesarias que nos hagan avanzar a todos —ciudades y ciudadanía— hacia un modelo democrático y social más equitativo. En la Carta fundacional del FAL se recogía esta aspiración. Hoy nos toca poner las bases para avanzar en la construcción de estas redes de ciudades que intentan construir una cultura común y diversa asentada firmemente en los derechos humanos.

De lo que se trata es de sumar todos los esfuerzos que desde diferentes ámbitos han propiciado la defensa de la dignidad humana, de codificar este esfuerzo, buscar propuestas y valores comunes, darles forma y construir todas las complicidades posibles, institucionales y sociales, para que nuestras ciudades lo sean en el marco de una reflexión y praxis efectiva que salvaguarde los derechos y responsabilidades de una ciudadanía cada vez más planetaria.

Hoy estamos en una buena dirección para abordar la construcción de una cultura común, de unos principios éticos convertidos en patrimonio colectivo de la humanidad que conjuguen el respeto a la diversidad, al pluralismo cultural y ético existente con el reconocimiento jurídico o normativo para todas las personas de sus derechos y responsabilidades en el ámbito cívico y local. Hoy es posible desde las ciudades reconocer los mundos que se nos acercan como nunca en la historia, diferenciarlos y comprenderlos como una construcción histórica y social y no perder la esperanza de que «otro mundo es posible» y que éste se está construyendo desde el dinamismo de las ciudades. Por eso es importante recoger esta propuesta de elaboración de una *Carta-Agenda Mundial por los Derechos Humanos en la Ciudad* que sirva para construir los consensos necesarios en el mundo de nuestras ciudades que queremos ver globalizadas de otra manera más humana y socialmente inclusiva.

Objetivos del proyecto

Con la aprobación de esta Carta-Agenda sobre los Derechos Humanos en la Ciudad se persigue el objetivo general de construir los consensos necesarios entre el municipalismo y los movimientos sociales y de conseguir la materialización y puesta en práctica de los derechos humanos y libertades fundamentales en cada ciudad del planeta, de modo que los derechos de ciudadanía, dotados de pleno contenido sustantivo, se hagan extensivos a todas las personas que habitan en ella. Todo ello sin olvidar que la implementación de la Carta-Agenda tendrá que considerar formas de participación democrática avanzadas.

Para ello se plantean los siguientes objetivos específicos:

- Implicación de un gran número y variedad de actores en el proceso de reflexión y redacción de la Carta-Agenda
- Implementación de un verdadero proceso participativo que legitime su resultado
- Incorporar la Carta al plan de trabajo de la Comisión de Inclusión Social y Democracia Participativa de CGLU
- Búsqueda de un compromiso político efectivo y real de las autoridades locales implicadas
- Difusión a escala mundial del proyecto
- Implementación de la Carta-Agenda a escala local mediante la adaptación de normativas municipales y el diseño de políticas locales inclusivas.
- Trabajar en la línea de definir indicadores evaluativos para las ciudades
- Avanzar en un observatorio de políticas públicas en la implementación de la Carta

Proceso de elaboración

En la elaboración de la Carta-Agenda habrá dos líneas de actuación paralelas: de un lado las actividades del Grupo Impulsor y de otro las del Grupo de Expertos.

Antes de proceder a explicar cuál será la actuación de cada uno, conviene aclarar su composición.

El Grupo Impulsor estará formado por políticos procedentes de:

- la Secretaría técnica de la Red de Pueblos y Ciudades por los Derechos Humanos de la Diputación de Barcelona,
- algunos ayuntamientos de esta misma Red,
- el Grupo de trabajo «Ciudadanía Global» de CGLU: la Provincia de Milán, Managua y Ciudades Unidas de Francia
- y las ciudades que deseen adherirse al proyecto.

En cambio, el Grupo de Expertos estará formado por especialistas en derechos humanos, ya sea del mundo académico o de entidades involucradas en su defensa. Para que tenga legitimidad a escala mundial, se pretende que esté formado por personas procedentes de:

- América del Sur
- América del Norte
- África subsahariana

- Mundo árabe
- Asia
- Australia
- Europa

Dentro del grupo de expertos será necesario una persona que ejerza también la función de coordinadora.

La constitución del Grupo Impulsor requiere en un primer momento (noviembre-enero 2007) informar de la iniciativa a las ciudades que forman parte de CGLU para que las que lo deseen puedan adherirse a ella. De este modo, en el FAL de enero de 2007 se presentará el proyecto de forma conjunta, animando a participar a todas las ciudades que quieran pertenecer al Grupo Impulsor. A este fin, en el próximo FAL se presentarán dos documentos informativos relativos a las características generales del proyecto y al estado en cuestión.

Está previsto que el Grupo Impulsor se reúna por primera vez en el FAL de 2007. Una segunda reunión tendrá lugar unos meses más tarde para validar el borrador que habrá realizado el Grupo de expertos y para aportar ideas. Hacia finales de 2007 habrá otro encuentro en el que se adoptará el texto definitivo y, finalmente, en el FAL de 2008 se presentará el texto de Carta-Agenda Mundial por los Derechos Humanos para que todas las ciudades que lo deseen se adhieran y adquieran con ello los compromisos que en ella se establezcan.

La otra línea de actuación es la llevada a cabo por el Grupo de Expertos. Una vez hecho el contacto con los miembros y confirmada su participación, éstos iniciarán la redacción de un borrador de Carta-Agenda que deberá ser validado por el Grupo Impulsor, como ya se ha comentado. A partir de este momento empezará el proceso participativo para que todas aquellas personas o entidades interesadas en el proyecto puedan hacer todo tipo de aportaciones y enmiendas al borrador. Este proceso deberá dinamizarse, de modo que haya una interacción entre el grupo de expertos y los participantes. Para ello, se creará una página *web* específica donde todo el que quiera pueda colgar sus comentarios. Sin embargo, será necesario también crear un espacio fórum o un espacio de preguntas más frecuentes, etc., es decir, todo lo que sea necesario para que sea un proceso dinámico y que invite a la participación.

El proceso participativo finalizará a finales de 2007, momento en que se habrán recogido todas las enmiendas al borrador y, teniéndolas en cuenta, el Grupo de expertos elaborará un nuevo borrador. Éste será presentado en la reunión del Grupo Impulsor, que validará el texto convirtiéndolo en definitivo.

Finalmente, en el FAL de 2008 se presentará la Carta-Agenda Mundial por los Derechos Humanos en la Ciudad.

Tipo de instrumento

En primer lugar es necesario destacar que venimos condicionados por dos elementos:

1. El valor jurídico del instrumento. Sea cual sea la forma del documento, en la medida en que los signatarios sean representantes de ciudades destinatarias de la Carta-Agenda, nunca podrá ser un tratado internacional ni ningún tipo de instrumento jurídicamente obligatorio en el plano de las relaciones internacionales. En cambio, sí puede tener valor jurídico como convenio administrativo, de carácter transnacional. En todo caso, este dato es importante porque resta importancia al carácter más o menos articulado del documento, que no influirá en su valor jurídico.
2. La denominación. La expresión Carta-Agenda indica un documento complejo, dotado como mínimo de una doble condición: como texto sistemático (articulado o separado en puntos o epígrafes) y como programa de acción.

Señalados los anteriores condicionantes, conviene descartar algunas posibilidades. Un texto tipo «Compromiso de Barcelona» (Barcelona, 1998) con una redacción más literaria que jurídica no se ajustaría a las ambiciones de esta iniciativa. De la misma manera, un documento que enumere derechos humanos de aplicación al ámbito local, tipo «Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad» (Saint Denis, 2000) también sería insuficiente, por cuanto faltaría una agenda de compromisos de la administración local.

Yendo un paso más allá, un texto que sólo enumere compromisos y un plan de acción municipales quedaría corto como Carta de Derechos. Es necesario hacer constar de alguna manera que el ciudadano/a tiene derecho a determinados comportamientos o prestaciones de la administración; que no estamos hablando sólo de obligaciones asumidas voluntariamente por los ayuntamientos, sino que derivan de derechos de ciudadanía. Por eso es necesario explicitar cuáles son estos derechos.

La Carta-Agenda Mundial de Derechos Humanos en la Ciudad debe recoger derechos y deberes ciudadanos obligaciones municipales y compromisos de acción temporalizados. Por lo tanto, debe contener:

Un texto articulado, más o menos clásico, en el que en un primer párrafo se formule un derecho de relevancia local («Toda persona tiene derecho a… ») y los subsiguientes párrafos desarrollen las obligaciones de la administración local para garantizar aquel derecho. Pueden no ser artículos, sino párrafos, epígrafes, etc.

A eso sería necesario añadir un programa de acción para la consecución de cada derecho. Si no se quiere un programa de acción muy detallado, esta concreción puede ir al final de cada artículo (párrafo o epígrafe). Si se prefiere, como creemos, unos compromisos detallados en cuanto a resultados, temporalización e indicadores de éxito, debería constituir una segunda parte del documento con una estructura en paralelo a la de la primera parte.

De esta manera, la estructura del documento debería incluir:

- Una introducción corta en la que quedara constancia de que los derechos reconocidos lo son en el marco de las competencias municipales
- Una primera parte separada en diversos capítulos de derechos que eviten las categorías clásicas (civiles y políticos; económicos, sociales y culturales) y pongan énfasis en una configuración municipal de los derechos. Cada parte separada en artículos o epígrafes con estructura derecho ciudadano / deberes municipales.
- Un *programa de acción* para la consecución de cada uno de los derechos que incluya compromisos municipales concretos temporalizados a, por ejemplo, uno y cinco años de la firma del documento, así como indicadores de resultados que es necesario alcanzar.

EJEMPLOS

Derecho a la educación

Formulación del derecho:
«Los ciudadanos y las ciudadanas disfrutan del derecho a la educación»

Obligaciones que se derivan para la ciudad:
«Las autoridades municipales… »
« … facilitan el acceso a la educación elemental de los niños y niñas y de los jóvenes en edad escolar.»
« … fomentan la formación de las personas adultas… »
« …contribuyen a poner a disposición de todos los espacios y los centros escolares, educativos y culturales en un contexto multicultural y de cohesión social»
« … contribuyen a aumentar el nivel de ciudadanía mediante pedagogías educativas, en especial en lo que se refiere a la lucha contra el sexismo, el racismo, la xenofobia y la discriminación, implantando principios de convivencia y hospitalidad»

Compromisos municipales:
En el momento de firmar la Carta-Agenda: (varios)
Un año después de firmar la Carta-Agenda: (varios)
Cinco años después de firmar la Carta-Agenda: (varios)
Indicadores:

- Porcentaje de escolarización entre niños/as y jóvenes: es necesario superar cierto porcentaje.
- Nombre de cursos vocacionales para adultos que se ofrecen en la ciudad: es necesaria una ratio cursos/población.
- Nombre de matriculados en estos cursos: determinar la ratio
- Espacios educativos y culturales en la ciudad: ratio
- Utilización efectiva de estos recursos
- Elaboración y puesta en marcha de un programa de civismo

Derecho a la vivienda

Formulación del derecho:
«Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a una vivienda digna, segura y salubre»

Obligaciones que se derivan para la ciudad:
«las autoridades municipales… »
« …velan por la existencia de una oferta adecuada de vivienda y equipamientos de barrio para todos… », « …Dichos equipamientos deben comprender estructuras de acogida para los sin techo que garanticen su seguridad y su dignidad y estructuras para las mujeres víctimas de la violencia… »

Compromisos municipales:
En el momento de firmar la Carta-Agenda: (varios)
Un año después de firmar la Carta-Agenda: (varios)
Cinco años después de firmar la Carta-Agenda: (varios)

Indicadores:

- Vivienda protegida en la ciudad: porcentaje total; porcentaje en la obra nueva
- Precio medio de la vivienda: relación con el salario mínimo; evolución
- Programas de acogida para los sin techo

Borja, J. y Castells, M. *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Taurus, Madrid, 2001.

Llop, J.M. y Bellet, C. *Ciudades intermedias y urbanización mundial*, Artis, Lleida, 1999.

Plaza Cerezo, S. «Las ciudades, nuevos actores mundiales», *Política Exterior*, enero/febrero 2002, núm. 85, pp. 32-42.

Parejo Alfonso, L. «Las relaciones transnacionales de los municipios», xxi Congreso Iberoamericano de Municipios: Cooperación intermunicipal para el fortalecimiento de la democracia local, Valladolid, 1992, pp. 823 y ss.

Salomón, M. «Las ciudades y el desarrollo de su papel internacional», Papers. Revista de Sociología, Universidad Autónoma de Barcelona, 1993, núm. 41, pp. 127-141.

Vaquer Caballería, M. «La Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad», *Cuadernos de Derecho Local*, Fundación Democracia y Gobierno Local, junio 2003, núm. 2, pp. 139-145.

Contribución a la Carta-Agenda Mundial por los Derechos Humanos en la Ciudad

Davinder Lamba
Nairobi, 2007

En esta presentación traigo a escena las fuentes de los derechos humanos internacionales, hago la distinción entre los derechos ordinarios y los derechos humanos, explicó con detalle las aplicaciones domésticas territoriales e institucionales de los derechos humanos, planteo interrogantes sobre la delegación de los derechos humanos y de las obligaciones del Estado a las autoridades municipales y locales, sugiero un catálogo de normas de derechos humanos para deliberar en la Carta-Agenda y hago comentarios sobre los estándares y los indicadores.

Las Fuentes de los Derechos Humanos

La Carta-Agenda Global es una declaración de los derechos humanos en la ciudad. Por lo tanto, es esencial que haya un entendimiento común dentro del Grupo Experto sobre los derechos humanos y las fuentes de los derechos humanos como están ahora. Esto es importante por el bien de la legitimidad, la consistencia y la coherencia. Las fuentes de los derechos humanos internacionales son un conjunto de instrumentos globales, regionales y secundarios.

Los instrumentos globales incluyen: La Carta de las Naciones Unidas (UNCH, por sus siglas en inglés), la Declaración Universal de los Derechos Humanos (UDHR, por sus siglas en inglés), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ICCPR, por sus siglas en inglés) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ICESCR, por sus siglas en inglés).

Los instrumentos regionales incluyen: la Convención del Consejo Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (y sus protocolos) y la Carta Social Europea, la Convención Americana de los Derechos Humanos y la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos. El sistema regional de derechos humanos es fuerte en Europa, no lo es tanto en América, es débil en África e inexistente en el Medio Oriente y Asia.

Los instrumentos secundarios incluyen: las convenciones sobre trabajo, refugiados, discriminación racial, tortura, mujeres, niños y trabajadores migrantes.

He compilado una «Matriz de instrumentos de derechos humanos y obligaciones del Estado» que sirva como mapa referencial en el territorio complejo de las fuentes, (se anexa esta Matriz). Me limitaré a los instrumentos globales con respecto a la Carta-Agenda.

Derechos ordinarios y derechos humanos

Los derechos, tanto ordinarios como humanos, tienen deberes correlacionados. Los derechos humanos son inherentes a los seres humanos. «Son lo que Hart describe como derechos 'generales' en vez de derechos 'especiales' ya que son universales a toda la humanidad… las declaraciones y las convenciones de derechos humanos no 'crean' ni dan 'derechos' a los seres humanos. Simplemente anuncian los derechos que los seres humanos tienen.»[1]

Es importante tener clara esta distinción entre derechos ordinarios y derechos humanos para la Carta-Agenda ya que las funciones de quien detenta la responsabilidad varían en relación a ellos. «La función del gobierno nacional en relación con los derechos 'humanos' es diferente a su función en relación con los derechos 'ordinarios'. Para estos últimos, la preocupación del gobierno es la de proveer un marco adecuado de leyes que definan quién tiene qué derechos, contra quién y en qué circunstancias… En contraste, los derechos humanos son primordialmente demandas contra las autoridades públicas del mismo Estado, ya sea para permanecer libre de su interferencia o para requerirles que actúen de alguna manera específica. Para cualquier derecho humano, el deber correlativo cae, en primera instancia, en las autoridades del mismo Estado, no en los miembros de la comunidad».[2]

Aplicaciones territoriales e institucionales

Con respecto a las aplicaciones territoriales en el ámbito nacional de los instrumentos internacionales de los derechos humanos, las disposiciones de sus

1 Jones, Peter. (1994): *Rights*. pp.81-82, (Palgrave).

2 Sieghart, Paul. (1983): *The International Law of Human Rights*. pp. 20, (Clarendom Press: Oxford).

respectivos convenios se extienden a todas las partes dentro de la jurisdicción del Estado, aunque sea central federal (UDHR 2; ICCPR 50; ICESCR 10). De la misma manera, en lo que concierne a la aplicación institucional, las disposiciones se extienden a todas las autoridades públicas del Estado incluyendo a las autoridades municipales o locales.

Delegación de obligaciones

Es obligación de las autoridades públicas del Estado respetar, asegurar, proteger y cumplir con los derechos humanos. La delegación de obligaciones y los alcances de estas obligaciones a las autoridades municipales y locales es un asunto complejo.

La Carta-Agenda es una declaración global de la Organización de Gobiernos Locales de Ciudades Unidas (UCLG). Los miembros son las autoridades municipales o locales, esto es, una categoría de autoridades públicas de sus respectivos Estados. Ellos son directa o indirectamente responsables. No hay excepciones ni dispensas. Por lo tanto, las preguntas que la Carta-Agenda necesita resolver son:

a) ¿Cuáles son los derechos humanos que deben ser delegados a las autoridades municipales o locales?
b) ¿Cuál es la extensión de las obligaciones del Estado que deben ser delegadas a las autoridades municipales o locales?
c) ¿Cómo alcanzar acuerdos en la delegación de derechos humanos y la extensión de obligaciones a las autoridades municipales y locales?
d) ¿Qué factores y dificultades podrían inhibir a las autoridades municipales o locales a cumplir las obligaciones del Estado, dentro de sus territorios y comunidades respectivos?

El alcance global de la Carta-Agenda requiere pensar en cómo alcanzar su adecuación dada la heterogeneidad de las ciudades dentro y a través de los estados y de su existencia dentro de los sistemas nacionales de derechos humanos, tanto fuertes o débiles, nacientes o institucionalizados. Por ejemplo, el sistema nacional de derechos humanos de Kenya es naciente mientras que el de Sudáfrica es más institucionalizado. Más aun, la ciudad capital de Kenya, Nairobi, tiene una autonomía muy limitada y su autoridad legal está limitada a promulgar únicamente estatutos y no leyes. ¿Cuál sería un 'ajuste apropiado' entre la Carta-Agenda y una ciudad como Nairobi, en comparación con Barcelona?

Normas para la Carta-Agenda

Los instrumentos globales de derechos humanos enumeran por sí mismos un número significativo de derechos y libertades, esto es, de normas sustantivas y de procedimiento. ¿Cómo clasificarlas para que tengan una utilidad práctica? Hay una clasificación, que fue «diseñada meramente para ser funcional y facilitar el acceso a las referencias» independientemente de los instrumentos en donde aparecen o de las secuencias seguidas dentro de estos instrumentos.

Las categorías principales de la clasificación Sieghart incluyen: integridad física, niveles de vida, salud, familia, trabajo, seguridad social, asistencia y bienestar, educación y capacitación, propiedad, integridad legal, integridad mental y moral, actividades colectivas, política y democracia y derechos colectivos.

Sugiero un catálogo de normas de derechos humanos para ser consideradas en la Carta-Agenda basado en la clasificación de categorías (y subcategorías) anterior. Para fines ilustrativos, este catálogo es una especie de fuente común de derechos humanos al que podemos recurrir. Me he limitado a las disposiciones de los convenios derivados de los instrumentos globales. Anexo el catálogo. La pregunta a resolver es: ¿qué categorías y qué disposiciones de los convenios de los instrumentos globales deben ser incluidos o excluidos de la Carta-Agenda y por qué?

Por ejemplo, la conexión de las disposiciones de derechos humanos para tortura y maltrato puede no ser obvia a primera vista. Pero cuando ocurren desalojos brutales, excesivos y forzosos en las ciudades, en principio se invocan las disposiciones del UDHR (5) y el ICCPR (7), ya que dichos desalojos causan «…trato inhumano o degradante o castigo». La obligación correlativa del Estado con respecto al convenio referido es absoluta e inmediata.

Estándares e indicadores

Los comités de los pactos (ICCPR, ICSECR) asocian el trabajo de establecer los estándares y el desarrollo de indicadores con respecto a las disposiciones pactadas. Ellos emiten Comentarios Generales para definir el contenido normativo de los derechos, las obligaciones del Estado y las de los actores no gubernamentales, incluyendo las violaciones. La Carta-Agenda debería tomar ventaja de estos logros al abordar los estándares e indicadores.

Anexo: Catálogo de normas de los derechos humanos

El presente catálogo es para la deliberación del contenido normativo de la Carta-Agenda Global de los Derechos Humanos en la ciudad. Incluye las disposiciones de UDHR, ICCPR e ICESCR.

Integridad Física

• Vida

UDHR

3. Todo individuo tiene derecho a la vida.

ICCPR

6 (1) El derecho a la vida es inherente a la persona humana. Este derecho estará protegido por la ley. Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente.

Obligación del Estado: absoluta (sin restricciones o limitaciones) e inmediata bajo el ICCPR.

• Libertad y seguridad, arresto y detención

UDHR

3. Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad de su persona.
9. Nadie podrá ser arbitrariamente detenido ni preso.

ICCPR

9 (1) Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales. Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias. Nadie podrá ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta.

Obligación del Estado: absoluta (sin restricciones o limitaciones) e inmediata bajo el ICCPR.

• Tortura y maltrato

UDHR

5. Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes.

ICCPR

7. Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. En particular, nadie será sometido sin su libre consentimiento a experimentos médicos o científicos.

Obligación del Estado: absoluta (sin restricciones o limitaciones) e inmediata bajo el ICCPR.

- Libertad de movimiento

UDHR

13 (1) Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado.

ICCPR

12 (1) Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente su residencia en él.

Obligación del Estado: absoluta (sin restricciones o limitaciones) e inmediata bajo el ICCPR.

- Niveles de vida

UDHR

25 (1) Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar y, en especial, la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

ICESCR

11 (1) Los Estados partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación interna
cional fundada en el libre consentimiento.

Obligación del Estado: calificada (condicionada por restricciones o reservas) y progresiva bajo el ICESCR.

• Salud

UDHR

25 (1) Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios.

ICESCR

12 (1) Los Estados partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.

12 (2) Entre las medidas que deberán adoptar los Estados partes en el Pacto, a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para:

(a) La reducción de la mortinatalidad y de la mortalidad infantil y el sano desarrollo de los niños;

(b) El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente;

(c) La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole y la lucha contra ellas;

(d) La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad.

Obligación del Estado: Calificada (condicionada por restricciones o reservas) y progresiva bajo el ICESCR.

Familia

• Matrimonio y familia

UDHR

16 (1) Los hombres y las mujeres, a partir de la edad núbil, tienen derecho, sin restricción alguna por motivos de raza, nacionalidad o religión, a casarse y fundar una familia, y disfrutarán de iguales derechos en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del matrimonio.

16 (3) La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado.

ICESCR

10. Los Estados partes en el presente Pacto reconocen que:
(1) Se debe conceder a la familia, que es el elemento natural y fundamental de la sociedad, la más amplia protección y asistencia posibles, especialmente para su constitución y mientras sea responsable del cuidado y la educación de los hijos a su cargo. El matrimonio debe contraerse con el libre consentimiento de los futuros cónyuges.

Obligación del Estado: calificada (condicionada por restricciones o reservas) y progresiva bajo el ICESCR.

- Madres e hijos

ICCPR

24 (1) Todo niño tiene derecho, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado.
Obligación del Estado: absoluta (sin restricciones o limitaciones) e inmediata bajo el ICCPR.

Trabajo

- El derecho al trabajo

UDHR

23 (1) Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo… y a la protección contra el desempleo.

ICESCR

6 (1) Los Estados partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar que comprende el derecho de toda persona de tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho.

Obligación del Estado*:* calificada (condicionada por restricciones o reservas) y progresiva bajo el ICESCR.

- Pago y condiciones de trabajo

ICESCR

7. Los Estados partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo, equitativas y satisfactorias, que le aseguren en especial:

(a) Una remuneración que proporcione, como mínimo, a todos los trabajadores:
(i) Un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie; en particular debe asegurarse a las mujeres condiciones de trabajo no inferiores a las de los hombres, con salario igual por trabajo igual;
(ii) Condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias, conforme a las disposiciones del presente Pacto;
(b) Condiciones de trabajo seguras y saludables.

Obligación del Estado: calificada (condicionada por restricciones o reservas) y progresiva bajo el ICESCR.

• Esclavitud, servidumbre y labores forzadas

UDHR

4. Nadie estará sometido a esclavitud ni a servidumbre, la esclavitud y la trata de esclavos están prohibidas en todas sus formas.

ICCPR

8 (1) Nadie estará sometido a esclavitud. La esclavitud y la trata de esclavos estarán prohibidas en todas sus formas.
8 (2) Nadie estará sometido a servidumbre.
8 (3) (a) Nadie será constreñido a ejecutar un trabajo forzoso u obligatorio.

Obligación del Estado: absoluta (sin restricciones o limitaciones) e inmediata bajo el ICCPR.

Seguridad social, asistencia y bienestar

UDHR

22. Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.
25 (1) Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad,

invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

ICESCR

9. Los Estados partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la Seguridad Social, incluso al seguro social.

Obligación del Estado: calificada (condicionada por restricciones o reservas) y progresiva bajo el ICESCR.

Educación y capacitación

UDHR

26 (1) Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.

26 (2) La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

26 (3) Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos.

ICESCR

14. Todo Estado parte en el presente Pacto que, en el momento de hacerse parte en él, aun no haya podido instituir en su territorio metropolitano o en otros territorios sometidos a su jurisdicción la obligatoriedad y la gratuidad de la enseñanza primaria, se compromete a elaborar y adoptar, dentro de un plazo de dos años, un plan detallado de acción para la aplicación progresiva, dentro de un número razonable de años fijado en el plan del principio de la enseñanza obligatoria y gratuita para todos.

ICCPR

18 (4) Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, para garantizar

que los hijos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

Obligación del Estado: absoluta (sin restricciones o limitaciones) e inmediata bajo el ICCPR.

ICESCR

13 (1) Los Estados partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Convienen en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Convienen, asimismo, en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las naciones unidas en pro del mantenimiento de la paz.

13 (2) Los Estados partes en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho:

a) La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente;
b) La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados y, en particular, por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;
c) La educación superior deberá ser igualmente accesible a todas las personas, en base a su capacidad, por todos los medios apropiados, y en particular por la introducción progresiva de la educación gratuita.
d) Debe fomentarse o intensificarse, en la medida de lo posible, la educación fundamental para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria;
e) Se debe proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza, implantar un sistema adecuado de becas y mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente.

13 (3) Los Estados partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que aquellas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza, y de hacer que sus hijos o

pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

13 (4) Nada de lo dispuesto en este artículo se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que se respeten los principios enunciados en el párrafo 1 y de que la educación dada en esas instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado.

Propiedad

UDHR

17 (1) Toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente.

17 (2) Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad.

Integridad legal

• Reconocimiento ante la ley

UDHR

6. Todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica.

ICCPR

16. Todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica.

Obligación del Estado: absoluta e inmediata bajo el ICCPR.

• Igualdad ante la ley

UDHR

7. Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación.

ICCPR

14 (1) Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia.

Obligación del Estado: absoluta (sin restricciones o limitaciones) e inmediata bajo el ICCPR.

• Juicio justo

UDHR

10. Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal.

• Leyes penales retroactivas

UDHR

11 (1) Toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en juicio público en el que se le hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa.

ICCPR

14 (2) Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley.

14 (3) Durante el proceso, toda persona acusada de un delito tendrá derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas…

Obligación del Estado: absoluta (sin restricciones o limitaciones) e inmediata bajo el ICCPR.

Integridad mental y moral

• Dignidad, personalidad y nombre

UDHR

1. Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.

29 (1) Toda persona tiene deberes respecto a la comunidad, puesto que sólo en ella puede desarrollar libre y plenamente su personalidad.

ICCPR

24 (2) Todo niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y deberá tener un nombre.

Obligación del Estado. Absoluta (sin restricciones o limitaciones) e inmediata bajo el ICCPR.

• Privacidad, honor y reputación

UDHR

12. Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques.

ICCPR

17 (1) Nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación.

17 (2) Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques.

Obligación del Estado: absoluta (sin restricciones o limitaciones) e inmediata bajo el ICCPR.

• Pensamiento, conciencia y religión

UDHR

18. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de cambiar de religión o de creencia, así como la libertad de manifestar su religión o su creencia, individual y colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia.

ICCPR

18 (1) Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de tener o de adoptar la religión o las creencias de su elección, así como la libertad de manifestar su religión o sus creencias, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, mediante el culto, la celebración de los ritos, las prácticas y la enseñanza.

18 (4) Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, para garantizar que los hijos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

Obligación del Estado: absoluta (sin restricciones o limitaciones) e inmediata bajo el ICCPR.

• Cultura, artes y ciencia

UDHR

27(1) Toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten.

ICESCR.

15 (1) Los Estados partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a:

a) Participar en la vida cultural;

b) Gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones;

c) Beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora.

(2) Entre las medidas que los Estados partes en el presente Pacto deberán adoptar para asegurar el pleno ejercicio de este derecho figurarán las necesarias para la conversación, el desarrollo y la difusión de la ciencia y de la cultura.

Obligación del Estado: absoluta (sin restricciones o limitaciones) e inmediata bajo el ICCPR.

Actividades colectivas

• Reunión

UDHR

20 (1) Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas.

ICCPR

21. Se reconoce el derecho de reunión pacífica. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.

Obligación del Estado: absoluta (sin restricciones o limitaciones) e inmediata bajo el ICCPR.

• Política y democracia

UDHR

21 (1) Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos

21 (2) Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.

21 (3) La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

ICCPR

25. Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;

c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Obligación del Estado: absoluta (sin restricciones o limitaciones) e inmediata bajo el ICCPR.

Derechos colectivos

• Paz y seguridad internacional

UDHR

28. Toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos.

ICCPR

20 (2) Toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia estará prohibida por la ley.

Obligación del Estado: absoluta (sin restricciones o limitaciones) e inmediata bajo el ICCPR.

- Minorías

ICCPR

> 27. En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma.

Obligación del Estado: absoluta (sin restricciones o limitaciones) e inmediata bajo el ICCPR.

Matriz de derechos humanos y obligaciones del estado

Obligaciones del estado* / Instrumentos de derechos humanos	**Deber de respeto a los derechos humanos**	
Instrumentos globales Carta de las Naciones Unidas Declaración Universal de los Derechos Humanos **Convenios/Pactos** ICCPR Derechos humanos civiles Derechos humanos políticos ICESCR Derechos humanos económicos Derechos humanos sociales Derechos humanos culturales (ver resumen descriptivo abajo)	La obligación de respetar los Derechos Humanos significa que los Estados se deben abstener de interferir con los individuos en el goce de sus derechos. Es el reconocimiento consciente de los derechos humanos para los individuos o los grupos y una conducta y trato coherente con el reconocimiento de estos derechos. Por lo regular es una obligación del Estado la de respetar los derechos humanos y abstenerse de interferir con estos derechos dentro de su jurisdicción	
Instrumentos secundarios Convenciones Trabajo (varias) Refugiados (1951) Discriminación racial (1965) Mujeres (1979) Tortura (1984) Niñ@s (1989) Trabajador@s migrantes (1990)		
Instrumentos regionales Consejo de la Convención Europea Carta social europea Convención americana de los derechos humanos Carta africana de los derechos humanos y de los pueblos (ninguna en Medio Oriente y Asia)		

	Deber de garantizar los derechos humanos	Deber de proteger los derechos humanos	Deber de cumplir con los derechos humanos
	La obligación de garantizarlos requiere que los Estados hagan todo lo que les sea posible para ver que todos los otros Estados, organizaciones e individuos actúen de tal manera que permita el pleno goce de los derechos humanos.	La obligación de proteger los derechos humanos significa que los Estados tienen una obligación legal afirmativa de tomar las medidas necesarias para impedir la violación de la dignidad humana por terceros, ya sean personas privadas o grupos. El fracaso del Estado de tomar tales medidas y proteger al individuo en relaciones con otros miembros de la sociedad constituye una violación de los derechos humanos por el Estado	La obligación de cumplir es una obligación de los Estados bajo las normas de los derechos humanos de tomar las medidas apropiadas en lo legislativo, administrativo, presupuestario, judicial y todas las otras ramas para permitir la total realización de los derechos humanos. Esta obligación requiere que los Estados tomen todas las medidas necesarias para asegurar que los individuos bajo su jurisdicción puedan disfrutar plena y realmente de sus derechos humanos de manera sustantiva y de procedimiento.

Derechos humanos civiles (CHR) Por lo general están relacionados o implicados con el público general, sus actividades y sus necesidades o formas o asuntos cívicos que se distinguen como asuntos especiales (como los militares o religiosos). Término que describe una categoría de derechos humanos que son derechos de los individuos para disfrutar la libertad dentro de una sociedad civil y en igualdad con otros. Los derechos humanos civiles son libertades individuales, como la libertad a la privacidad, la expresión, la religión y movimiento, la no-discriminación; al proceso legal justo; a la no tortura; y al derecho a la vida, la libertad y la seguridad de la persona. No son lo mismo que los «Derechos Civiles» utilizados en Estados Unidos, aunque algunos derechos civiles son también derechos humanos civiles. Por ejemplo: igualdad de razas y la no discriminación.	**Derechos humanos políticos (PHR)** Son los que se relacionan con el individuo con respecto a la sociedad pública, la conducta del gobierno y en cómo el individuo puede participar y en efecto cambiar en la sociedad para su beneficio. Estos derechos garantizan a un miembro de la sociedad la oportunidad de hacer/cambiar/proponer/administrar las políticas públicas gubernamentales, especialmente en los asuntos que afectan a estos miembros. Los derechos humanos políticos son el tipo de los que fueron llamados «Derechos Humanos de primera generación», que protegen el derecho de la persona a participar en la dirección y el desarrollo de una sociedad, como son el derecho a votar y de ser elegido para cargos públicos. Los derechos humanos «civiles» y «políticos» juntos formaron lo que se llamó «Primera generación» de derechos humanos.	

* Una norma de derechos humanos crea una 'obligación' o un 'deber' de parte del Estado para respetar ese derecho. Ciertas normas de derechos humanos imponen obligaciones en términos de conductas o de intenciones, mientras otras imponen obligaciones en términos de resultados o efectos.

Obligaciones de conducta (intención): la naturaleza de la obligación legal del Estado le requiere solamente actuar o no de cierta forma.

Obligaciones de efecto (resultado): la naturaleza de la obligación legal del Estado le requiere lograr un resultado o efecto particular para cumplir su deber ante un tratado.

	Derechos humanos económicos (EHR) Es una categoría de derechos humanos cuyo propósito es garantizar que los seres humanos tengan la capacidad de obtener y mantener un nivel mínimo decente de vida, consistente con la dignidad humana. Incluyen el derecho a la comida, atención médica, seguridad social, trabajo y descanso y el derecho de formar uniones comerciales. Los derechos económicos son considerados derechos programáticos o progresivos.	**Derechos humanos sociales (SHR)** Son los que se relacionan con la sociedad humana, la interacción interpersonal del individuo y del grupo o el bienestar de los seres humanos como miembros de una familia/sociedad. Los derechos sociales versus los derechos económicos y culturales: más comúnmente «derechos sociales» describen una de las tres categorías (económicas, sociales y culturales) de los derechos humanos, que juntas se llamaban «derechos humanos de segunda generación». Esto se refiere principalmente a los derechos de los individuos en cuanto a las relaciones en la sociedad, en el sentido limitado. Incluyen, entre otros, el derecho a casarse, fundar una familia, tener protección especial para los hijos, o formar uniones laborales.	**Derechos humanos culturales (CUHR)** Es una categoría de derechos humanos que en general, protege al derecho de los seres humanos de participar en la vida cultural de una sociedad, compartir su avance científico, proteger su propia moral e intereses materiales en producción científica, literaria o artística, a obtener una educación y mantener su identidad cultural, lengua y costumbres. Garantiza al ser humano su derecho a obtener información, capacitación y conocimiento para el goce de los valores culturales y la propiedad cultural. Uno de los derechos culturales principales es el derecho a la educación. (Ver ICESCR, Art.13). No existe una definición ampliamente aceptada para derechos humanos culturales. Son parte de lo que antes eran los «derechos humanos de segunda generación», junto con los derechos humanos económicos y sociales.

La descripción de los términos de derechos humanos usados en esta matriz fueron tomados de: *A Handbook of Internacional Human Rights Terminology*. H. Victor Conde, University of Nebraska Press, 2004 (el compilador de la matriz toma responsabilidad de cualquier mala interpretación en la descripción de los términos).

Matriz compilada por: Davinder Lamba. Mazingira Institute (Kenya) mazinst@mitsuminet.com Junio, 2007

Instrumentación del Derecho a la Ciudad en Brasil

Nelson Saule Junior
Sao Paulo, 2008

El proceso político de construcción del Derecho a la Ciudad en Brasil

El deseo de introducir el Derecho a la Ciudad como un derecho fundamental inherente a todas las personas que viven en las ciudades fue revelado como aspiración popular en el proceso de la Asamblea Nacional Constituyente que elaboró la Constitución Brasileña de 1988, con la presentación de la enmienda popular de la Reforma Urbana. Esta iniciativa, tomada por un grupo de entidades de la sociedad civil y movimientos populares, tenía como objetivo revertir las desigualdades sociales en base a una nueva ética social que tenía como dimensión importante la politización de la cuestión urbana comprendida como elemento fundamental para el proceso de democratización de la sociedad brasileña.

Esa nueva ética social politiza la discusión sobre la ciudad y formula un discurso y una plataforma política de los movimientos sociales urbanos, en la cual el acceso a la ciudad debe ser un derecho de todos sus habitantes y no una restricción de algunos cuantos o de los más ricos. La bandera de la Reforma Urbana inaugura en el país un proyecto que reivindicaba una nueva ciudad y proponía romper con los privilegios de acceso a los espacios de las ciudades

La propuesta de enmienda popular buscaba incluir en el texto constitucional un conjunto de principios, reglas e instrumentos destinados al reconocimiento y a la institucionalización de derechos para las personas que viven en las ciudades y atribuir la competencia al poder público, en especial al municipal, de aplicar instrumentos urbanísticos y jurídicos dirigidos a regular la propiedad urbana para tener una función social, así como para la promoción de políticas públicas enfocadas a la efectivación de estos derechos. [1]

1 La propuesta popular de enmienda al proyecto de Constitución Enmienda sobre Reforma Urbana firmada por 131 000 electores, fue presentada por la Articulación Nacional del Suelo Urbano-ANSUR, Movimento de Defesa do Favelado-MDF, Federação Nacional dos Arquitetos-FNA, Federação Nacional dos Engenheiros-FNE, Coordenação Nacional dos Mutuários e

La enmienda popular de reforma urbana introdujo en el proceso político de democratización del Estado brasileño la noción del Derecho a la Ciudad a través de las siguientes proposiciones:

Todo ciudadano tiene derecho a condiciones de vida urbana digna y justicia social, obligándose el Estado a asegurar:

1. Acceso a la vivienda, transporte público, saneamiento, energía eléctrica, iluminación pública, comunicaciones, educación, salud, esparcimiento y seguridad, así como la preservación del patrimonio ambiental y cultural.
2. Gestión democrática de la ciudad. El derecho a condiciones de vida urbana digna condiciona el ejercicio del derecho de propiedad al interés social en el uso de los inmuebles urbanos y lo subordina al principio del estado de necesidad.

A partir de esta noción con la que se fue construyendo, el Derecho a la Ciudad tiene como elementos los derechos inherentes a las personas que viven en las ciudades de tener condiciones dignas de vida, de ejercitar plenamente la ciudadanía y los derechos humanos (civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales), de participar en la gestión de la ciudad, de vivir en un medio ambiente ecológicamente equilibrado y sustentable.

El Derecho a la Ciudad retrata la defensa de la construcción de una ética urbana fundamentada en la justicia social y la ciudadanía, al afirmar la prevalecia de los derechos urbanos y precisar los preceptos, instrumentos y procedimientos para viabilizar las transformaciones necesarias para que la ciudad ejerza su función social. El Derecho a la Ciudad surge como una respuesta al marco de desigualdad social, considerando la dualidad vivida en una misma ciudad: la ciudad de los ricos y la ciudad de los pobres; la ciudad legal y la ciudad ilegal, así como la exclusión de la mayor parte de los habitantes de la ciudad determinada por la lógica de la segregación espacial; por la ciudad como mercancía; por la mercantilización del suelo urbano y de la valorización inmobiliaria; por la apropiación privada de las inversiones públicas en vivienda, en transportes públicos, en equipamientos urbanos y en servicios públicos en general.

La propuesta de la enmienda popular de Reforma Urbana tuvo como resultado político la introducción del capítulo de la política urbana en la

Instituto dos Arquitetos do Brasil-IAB. Fuente: Anales de la Asamblea Constituyente, Senado Federal, 1988.

Constitución brasileña de 1988. A través de este capítulo fueron reconocidos y valorados los principios de las funciones sociales de la ciudad y de la propiedad urbana como marcadores de las políticas de desarrollo urbano en las ciudades, fue fortalecido el papel de los municipios como el principal entre federativo para promover estas políticas, teniendo como principal instrumento el plan director y fue reconocido el derecho a la vivienda de la población de bajos ingresos en asentamientos informales que comprueben la posesión de áreas urbanas de hasta 250 metros cuadrados en un periodo de al menos cinco años.

En base a estos preceptos de la Constitución brasileña, la comprensión del Derecho a la Ciudad se va concibiendo como el derecho colectivo de la gestión democrática y participativa de las ciudades; del cumplimiento de la función social de la ciudad; de la garantía de la justicia social y de condiciones dignas a todos los habitantes de las ciudades; de la subordinación de la propiedad a la función social; y de las sanciones a los propietarios en los casos de no cumplimiento de la función social.

Sobre la cuestión agraria también es importante destacar la conquista de las poblaciones negras en la Constitución brasileña con el reconocimiento a los remanentes de las comunidades de Quilombos, del derecho a sus tierras tradicionales y la garantía del derecho a la protección de su cultura. El Estado brasileño debe proteger las manifestaciones culturales y formas de expresión de los diferentes grupos formadores de la sociedad brasileña que son considerados patrimonio cultural del Brasil. El Estado decretó reglas específicas con el objetivo de proteger la integridad física y cultural de estas comunidades y al mismo tiempo reconocer la importancia de los Quilombos en la formación de la sociedad brasileña.

La noción política y cultural del Derecho a la Ciudad como el punto principal de la reforma urbana, desde el proceso de la elaboración de la Constitución brasileña, pasó a ser un marco de referencia tanto para que las luchas sociales urbanas (de comunidades, organizaciones y movimientos populares) tengan sus territorios e identidades históricas y culturales reconocidos y protegidos, y el derecho de participar en la gestión de las ciudades, como también para que las autoridades, gestores locales y partidos políticos conocieran experiencias de construcción de legislaciones urbanas, políticas y programas de desarrollo urbano, planes dirigidos a combatir la desigualdad social y territorial en las ciudades brasileñas.

La valoración del Derecho a la Ciudad en el campo político e institucional va ocurriendo gradualmente a partir de los años 90 debido a las luchas sociales de movimientos populares y foros de defensa del Derecho a la Ciudad y reforma

urbana y de las experiencias de gobiernos municipales que constituyen instrumentos y organismos de participación y gestión democrática como el presupuesto participativo. La valoración del Derecho a la Ciudad como paradigma para la promoción de las políticas urbanas enfocadas a promover la inclusión social y territorial dio paso a demandar que las ciudades atiendan en sus funciones sociales un conjunto de acciones y medidas, entre ellas:

Construir procesos y espacios públicos de gestión democrática y participativa de las ciudades, de modo que los intereses, los conflictos y las disputas por el uso y ocupación del territorio de las ciudades por los diversos segmentos de la sociedad sean enfrentados a través de procesos públicos de mediación, concertación, que posibiliten pactos sociales y territoriales en las ciudades;

Combatir las prácticas de discriminación social y racial y de prejuicios y violencias, en especial contra grupos sociales y comunidades que viven en asentamientos informales y precarios como las favelas.

Utilizar los espacios y bienes públicos y privados de la ciudad y de sus habitantes para atender el interés socio-ambiental y cultural de la ciudad.

Preservar el patrimonio histórico y cultural para asegurar la identidad y la memoria de los diferentes grupos formadores de las comunidades locales.

Ampliar la oferta de vivienda adecuada y equipamientos y servicios urbanos para todos los habitantes de las ciudades.

Transformar los asentamientos informales como las favelas en barrios con patrón de vida adecuado a través de acciones de urbanización y regularización fundiaria con la participación de las comunidades.

Adoptar para los grupos y personas en situación de vulnerabilidad medidas especiales de protección e integración, de distribución de recursos, de acceso a los servicios esenciales y de no discriminación.

Establecer instrumentos inductores de política urbana para que el sector privado participe y apoye acciones y programas habitacionales de interés social, de protección del medio ambiente, de preservación del patrimonio histórico y cultural, de ampliación de espacios culturales y recreativos y, principalmente de generación de trabajo e ingresos.

El proyecto de ley para la creación del Fondo Nacional de Vivienda Popular fue una relevante iniciativa política tomada por organizaciones y movimientos populares urbanos para el fortalecimiento del Derecho a la Ciudad como componente estratégico de la plataforma de la reforma urbana para las ciudades brasileñas.

El objetivo del proyecto de ley de iniciativa popular fue el de garantizar una herramienta institucional para viabilizar los recursos públicos necesarios para la implementación de una política habitacional para la población excluida de la producción formal de la vivienda.

El proyecto de ley de iniciativa popular del Fondo Nacional de Vivienda de Interés Social fue presentado al parlamento el 19 de noviembre de 1991 por organizaciones y movimientos populares urbanos afiliados al Forum Nacional de la Reforma Urbana, entre ellas: CONAM (Confederación Nacional de las Asociaciones de Habitantes), CMP (Central de Movimientos Populares), UNMP (Unión Nacional por Vivienda Popular) y el MNLM (Movimiento Nacional de Lucha por la Vivienda).

El proyecto de ley de iniciativa popular fue suscrito con más de un millón de firmas. En la inauguración de la primera Conferencia Nacional de las Ciudades, en octubre de 2003, el entonces Presidente Lula resaltó la necesidad de la aprobación del PLC, yendo al encuentro de los anhelos de los movimientos populares. En este sentido, reforzó la necesidad de aprobar un instrumento decisivo para la aplicación de una política habitacional para la población de bajos ingresos, inexistente hasta ese momento.

Después de 13 años de muchas discusiones y movilizaciones sociales en el Congreso brasileño, el proyecto de ley de iniciativa popular fue aprobado en el 2005. Además de haberse creado el fondo público para la vivienda de interés social, se instituyó el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social.

A partir de esa ley, el país tiene un Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, pieza clave para la implementación de una política nacional de vivienda eficaz, con el objetivo de proporcionar un sistema de vivienda para la población de bajos ingresos y combatir la exclusión territorial, cuestiones capitales para la promoción del Derecho a la Ciudad.

El reconocimiento institucional y jurídico del Derecho a la Ciudad en el Estatuto de la Ciudad

Un resultado sobresaliente en la valoración del Derecho a la CiudadDerecho a la Ciudad en el campo institucional fue la aprobación de la ley nacional de desarrollo urbano denominada Estatuto de la Ciudad en el año 2001. Fueron 12 años de luchas sociales para la aprobación del Estatuto de la Ciudad en el Congreso brasileño, en particular en la Cámara de Diputados. Hubo dificultades con los partidos conservadores, con los intereses de grupos económicos que actúan en el mercado inmobiliario y con los tecnócratas de la planeación y la gestión urbana. Fueron muchas las trabas y los obstáculos para la existencia de una ley nacional enfocada a fortalecer políticamente los municipios y a la sociedad civil en el ordenamiento del territorio urbano, a exigir el uso social de la propiedad y a planificar la ciudad con control social y participación popular.

Con el Estatuto de la Ciudad ocurre un profundo impacto en el Derecho a la Ciudad que deja de ser un derecho reconocido únicamente en el campo de la política y pasa a ser un derecho reconocido en el campo jurídico. Con el Estatuto de la Ciudad, el Derecho a la Ciudad se transforma en un nuevo derecho fundamental en el derecho brasileño, integrando la categoría de los derechos colectivos y difusos.

El Estatuto de la Ciudad atiende el deseo popular expresado desde la Asamblea Nacional Constituyente de que el Derecho a la Ciudad sea incorporado al régimen jurídico brasileño como un derecho inherente a todos los habitantes de la ciudad de tener una vida urbana digna. El Estatuto de la Ciudad abrigó en el régimen jurídico brasileño el Derecho a la Ciudad con la noción política y cultural construída por más de una década por gestores públicos y parlamentarios, urbanistas, juristas, líderes sociales, religiosos, profesionales de organizaciones no gubernamentales e instituciones que actúan con políticas públicas.

El Derecho a la Ciudad, adoptado por el derecho brasileño, lo coloca en el mismo nivel de los demás derechos de defensa de los intereses colectivos y difusos, como por ejemplo, el derecho del consumidor, del medio ambiente, del patrimonio histórico y cultural, de los niños y adolescentes y de la economía popular. Esta experiencia brasileña es innovadora en cuanto al reconocimiento jurídico de la protección legal del Derecho a la Ciudad en el orden jurídico interno de un país. La forma tradicional de buscar la protección de los derechos de los habitantes de las ciudades en los sistemas legales trae siempre la concepción de la protección de un derecho individual, a modo de proveer la protección de los derechos de la persona humana en la ciudad. La concepción del Derecho a la Ciudad en el derecho brasileño avanza al ser instituido con objetivos y elementos propios, configurándose como un nuevo derecho humano y, en el lenguaje técnico jurídico, en un derecho fundamental.

La definición jurídica del Derecho a la Ciudad

El Estatuto de la Ciudad define el derecho a ciudades sustentables como el derecho a la tierra urbana, a la vivienda, al saneamiento ambiental, a la infraestructura urbana, al transporte y a los servicios públicos, al trabajo y el esparcimiento para las generaciones presentes y futuras, y la gestión democrática por medio de la participación de la población y de asociaciones representativas de los varios segmentos de la comunidad en la formulación, ejecución y acompañamiento de planes, programas y proyectos de desarrollo urbano.

Esta definición jurídica del Derecho a la Ciudad contiene una característica semejante a la del derecho al medio ambiente por establecer que sus componentes como la vivienda deben ser asegurados para las generaciones presentes y futuras. Esta definición retrata que el Derecho a la Ciudad es un derecho colectivo o difuso de los habitantes de la ciudad. Por ejemplo, frente a una comunidad tradicional existente en una ciudad que esté amenazada de perder su memoria o identidad cualquier habitante de esta ciudad podrá demandar la protección de los derechos de esta comunidad con base en el Derecho a la Ciudad definido en el Estatuto de la Ciudad.

Debido a esta definición jurídica, son sujetos que tienen protección jurídica con base en el Derecho a la Ciudad, por ejemplo:

- Los grupos de habitantes y las comunidades que hayan formado la identidad y memoria histórica y cultural de la ciudad;
- Los grupos sociales y comunidades que viven en asentamientos urbanos informales consolidados que pueden demandar del Poder Público acciones y proyectos de urbanización y regularización fundiaria de interés social.

En relación a su componente de gestión democrática de la ciudad, el ejercicio del Derecho a la Ciudad significa el ejercicio de los derechos colectivos políticos y de la ciudadanía de los habitantes de la ciudad. El Derecho a la Ciudad será respetado de forma plena cuando los grupos sociales marginados y excluidos tuvieren acceso a la vida política y económica de la ciudad. Este derecho, para ser ejercido, presupone la capacitación política de estos grupos sociales.

La gestión democrática de la ciudad como componente del Derecho a la Ciudad resulta en el reconocimiento de la legitimidad de acción en la esfera administrativa y judicial de los grupos sociales vulnerables (y sus formas de organización) que habitan en barrios populares, lotificaciones, conjuntos habitacionales y asentamientos informales e irregulares.

El cumplimiento al Derecho a la Ciudad es extensivo al desarrollo de procesos democráticos de planeación urbana que tienen como piezas fundamentales el plan plurianual, la ley de directrices presupuestarias, el presupuesto municipal y el plan director en los municipios en que fuere obligatorio.

De esta manera, actúan conjuntamente la comunidad y el Estado en la gestión y fiscalización de la cosa pública. La gestión democrática de la ciudad presupone la organización de la sociedad civil para interferir en el proceso político en nombre de las demandas sociales por medio del ejercicio de la ciudadanía. Así, los instrumentos de la democracia participativa necesitan ser utilizados como forma de garantía del derecho a ciudades sustentables.

El Derecho a la Ciudad y las funciones sociales de la ciudad

El Derecho a la Ciudad es el paradigma para la vigilancia de las funciones sociales de la ciudad, que serán respetadas cuando las políticas públicas sean enfocadas a asegurar a las personas que viven en las ciudades el acceso a la tierra urbana, a la vivienda, al saneamiento ambiental, a la infraestructura urbana, al transporte y a los servicios públicos, al trabajo y el esparcimiento para las generaciones presentes y futuras.

Las funciones sociales de la ciudad, como principio constitucional dirigente de la política urbana, fueron introducidas en la Constitución Brasileña por el artículo 182 de forma vinculada con la garantía del bienestar de sus habitantes. Con esta vinculación de los objetivos, el interés en que las funciones sociales de la ciudad sean plenamente desarrolladas es de los habitantes de la ciudad, lo que abarca a cualquier persona y grupo social. Con esto, no existe establecimiento de categorías entre los ciudadanos por el factor económico, incluyendo a todos los habitantes como ciudadanos, independientemente del origen social, condición económica, raza, sexo o edad.

El desarrollo de las funciones sociales de la ciudad, por ser del interés de todos los habitantes de la ciudad, se encuentra en la categoría de los intereses difusos, pues todos los habitantes son afectados por las actividades y funciones desempeñadas en las ciudades: propietarios, habitantes, trabajadores, comerciantes y migrantes tienen como destino habitar y usar un mismo espacio territorial. Luego, la relación que se establece entre los sujetos es con la ciudad, que es un bien de vida difuso.

Para asegurar el pleno desarrollo de las funciones sociales como un interés difuso de todos los habitantes de la ciudad, es conferida la legitimidad de acción en la esfera administrativa y judicial a cualquier habitante, grupo de habitantes, grupos sociales vulnerables (como de mujeres pobres jefas de familia de un barrio de la periferia), organizaciones populares, asociaciones comunitarias y organizaciones no gubernamentales para actuar no solamente en la defensa del Derecho a la Ciudad de un determinado grupo social sino también en la defensa de este derecho en razón del interés de todos los habitantes de la ciudad.

El pleno desarrollo de las funciones sociales de la ciudad debe ser entendido como un interés difuso de sus habitantes de proteger y promover el Derecho a la Ciudad. Los habitantes de la ciudad, como sujetos de derecho, podrán, ante las esferas del Poder Público y del Poder Judicial, exigir el cumplimiento del Derecho a la Ciudad en las situaciones en que el desempeño de actividades y funciones ejercidas en las ciudades resulte en conflictos de intereses urbanos de intensa complejidad, tales como la instalación de una penitenciaría, ampliación

y apertura de carreteras y avenidas, destinación de áreas para rellenos sanitarios y plantas tratadoras de basura en barrios residenciales, áreas ocupadas para fines de vivienda por poblaciones pobres y marginalizadas en áreas consideradas de preservación ambiental, así como de implantación de condominios habitacionales, horizontales y verticales, sin atender a la legislación de parcelamiento del suelo urbano.

Para la solución pacífica de estos conflictos debe ser aplicado el principio de las funciones sociales de la ciudad de forma conjunta con los demás principios enfocados a la solución de litigios y controversias, como el principio de la paz, de la igualdad y de la razón. El principio de las funciones sociales de la ciudad debe ser, por tanto, aplicado para las soluciones de los conflictos urbanos de alta complejidad que versen sobre el Derecho a la Ciudad como ocurre en los casos de ocupaciones para fines de vivienda por población de bajos ingresos en áreas consideradas de preservación ambiental.

Perspectivas del Derecho a la Ciudad

El reconocimiento institucional y jurídico del Derecho a la Ciudad como precepto que debe marcar la política urbana a la luz del desarrollo sustentable apunta hacia la construcción de una nueva ética urbana, en la que los valores de la paz, la justicia social, la solidaridad, la ciudadanía y los derechos humanos predominen en el desempeño de las actividades o funciones de la ciudad, de modo que éstas sean destinadas a la construcción de una ciudad más justa y humana.

El respeto al Derecho a la Ciudad es el principal indicador para verificar el grado en que las ciudades brasileñas estén desenvolviendo sus funciones sociales. Mientras mayor sea el grado de igualdad, de justicia social, de paz, de democracia, de armonía con el medio ambiente, de solidaridad entre los habitantes de las ciudades mayor será el grado de protección e implementación del Derecho a la Ciudad.

Bibliografia

Alfonsin, Jacques Távora. *A função social da cidade e da propriedade privada urbana como propriedade de funções.* Direito à Moradia e Segurança da posse no Estatuto da Cidade, diretrizes, instrumentos e processos de gestão. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2004.

Alfonsin, Betânia de Moraes; Fernandes, Edésio. *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. Belo Horizonte, Del Rey, 2003.

Da Silva, Ricardo Siloto e Da Silva, Éder Roberto. Artigo: *Origens e matrizes discursivas da Reforma Urbana no Brasil*.

Da Silva, Éder Roberto. *O Movimento Nacional pela Reforma Urbana e o Processo de Democratização do Planejamento Urbano no Brasil*. Dissertação de Mestrado, Universidade de São Carlos, Fevereiro de 2003.

Erazo, Ximena; Fernadez, Alfredo; Jarquera, Alejandra, *La Comuna y el Derecho a la ciudade em la Era de la Globalización,* Ciudad y Derechos, América Latina, Santiago, Chile, 2005.

Fernandes, Edésio (Organizador). *Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil.* Editora Livraria Del Rey, 2001.

Lefèbre, Henry, O Direito à Cidade, Editora Moraes, São Paulo, 1991.

Rolnik, Raquel. *A cidade e a lei*. Fapesp, 2000.

Rolnik Raquel, e Saule Júnior Nelson (Coordenação), *Estatuto da Cidade – guia para implementação pelos municípios e cidadãos*, Pólis Instituto de Estudos Formação e Assessoria em Políticas Sociais e Caixa Econômica Federal, apoio Comissão de Desenvolvimento Urbanos da Câmara dos Deputados, Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República, Câmara dos Deputados Brasília, 2001.

Saule Júnior, Nelson , *Novas Perspectivas do Direito Urbanístico – Ordenamento Constitucional da Política Urbana*, Sergio Antonio Fabris Editor, Porto Alegre, 1997.

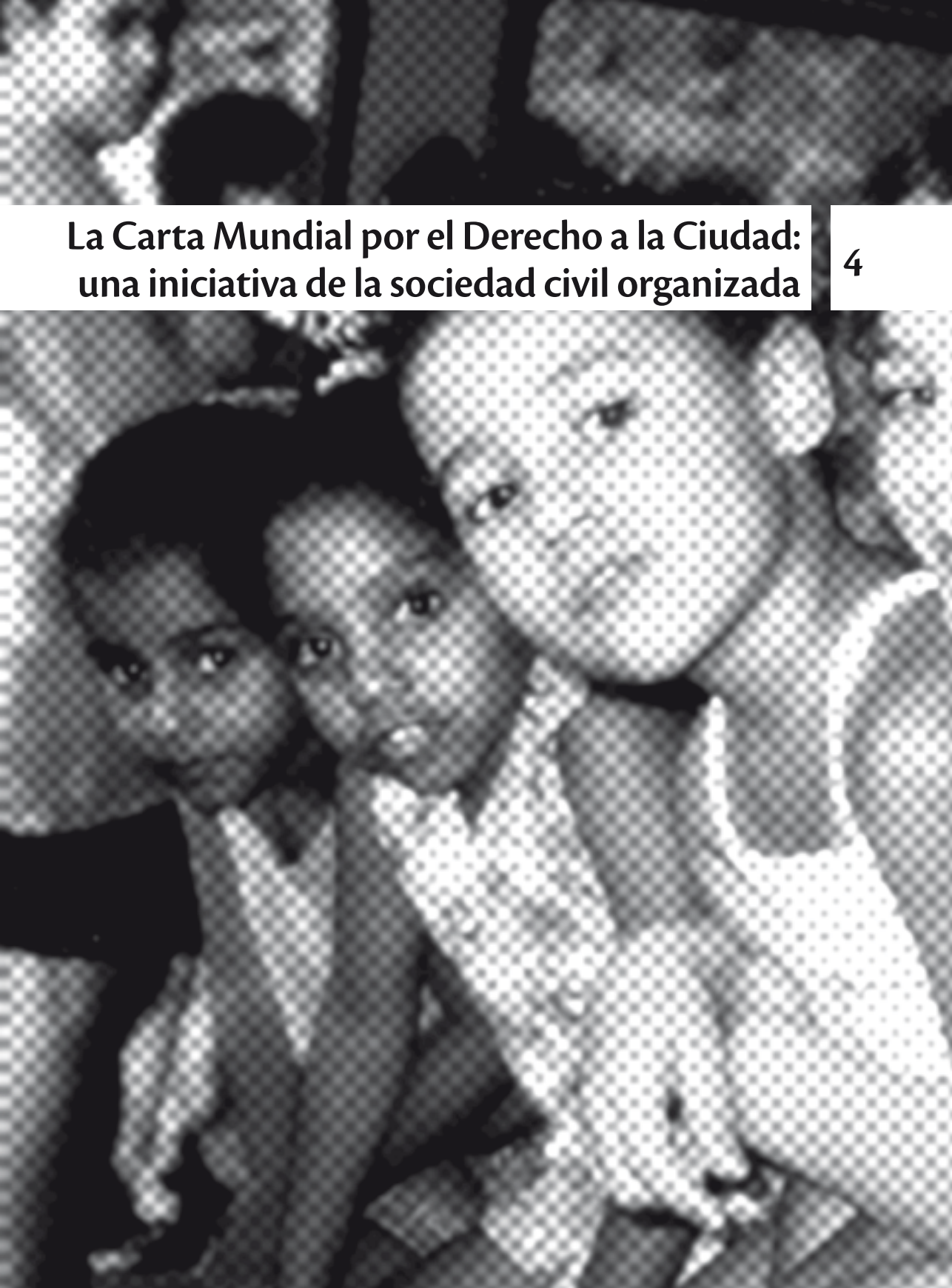
_____ *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Sergio Antonio Fabris Editor, Porto Alegre, 2003.

_____ *Direito Urbanístico Vias Jurídicas da Política Urbana*, Sergio Antonio Fabris Editor, Porto Alegre, 2007.

Silva Almeida, Carla. *Os Fóruns Temáticos da Sociedade Civil: Um Estudo Sobre o Fórum Nacional de Reforma Urbana*, in Dagnino, Evangelina (organizadora), *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*, São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 167.

La Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad: una iniciativa de la sociedad civil organizada

4



En el marco del Foro Social Mundial realizado en Porto Alegre 2003, varias redes de la sociedad civil, tanto internacionales como regionales y nacionales, han venido trabajando la iniciativa para establecer una Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad. El artículo de Leticia Osorio hace un recuento del proceso y los objetivos que persigue este instrumento. Por su parte, Nelson Saule nos da un panorama de cómo se ha ido internacionalizando el proceso de la Carta y resalta detalladamente sus componentes, principios, elementos y estrategias.

En este mismo capítulo presentamos dos versiones de La Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad. La primera fue redactada en el año 2003 y la segunda en 2005; ésta última que constituye la versión vigente hasta el momento, fue corregida en el contexto del Foro Social de las Américas realizado en la ciudad de Quito, Ecuador. A pesar de su aprobación por diferentes organismos, los planteamientos de esta segunda versión han generado una serie de cuestionamientos, lo que ha propiciado un largo pero enriquecedor debate entre distintas redes regionales e internacionales, organizaciones y movimientos sociales, así como entre autoridades locales y personas involucradas en la temática del Derecho a la Ciudad. En la actualidad la Carta es difundida por los grupos promotores; sin embargo, está sujeta a críticas y nuevas aportaciones.

La Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad

Leticia Marques Osorio
Porto Alegre, 2005

Esta ponencia tiene la intención de proveer información sobre la Carta por el Derecho a la Ciudad, su contenido y el proceso social de participación en el que la discusión y las definiciones fueron asumidas. Esta ponencia fue presentada en el debate público sobre 'Políticas Públicas Urbanas y el Derecho a la Ciudad', patrocinado por el Programa de Asentamientos Humanos de las Naciones Unidas (UN Habitat) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) en París en marzo de 2005.

La propuesta original, llamada Carta por los Derechos Humanos en las Ciudades, fue presentada por la ONG *FASE* en la VI Conferencia Brasileña sobre Derechos Humanos en el 2001 y estaba basada en el uso activo de los instrumentos internacionales de derechos humanos cívicos, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales. Esta propuesta tomó en consideración los términos de la Carta Europea de Salvaguarda los Derechos Humanos en la Ciudad, la cual fue presentada en Saint-Denis en mayo del 2000 y fue adoptada por más de doscientas ciudades europeas. El Tratado por Ciudades, Villas y Poblados Justos, Democráticos y Sustentables, aprobado en la Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo (ECO/92) en Río de Janeiro, Brasil fue también un predecesor de la presente Carta por los Derechos Humanos en la Ciudad.

La Carta por los Derechos Humanos en las Ciudades nació con el objetivo de mejorar la plataforma de acción y fortalecer las demandas hechas por los movimientos sociales urbanos y por la sociedad civil para unficar las redes y los foros sociales en la lucha por la democratización y la reforma urbana. Su objetivo es apoyar las estrategias para los cambios políticos e institucionales en y con respecto a las ciudades como una base para la lucha en contra de las desigualdades y apoyada por una movilización activa de la sociedad brasileña que asegure el disfrute de todos los derechos humanos por todos los hombres y mujeres que habitan en las ciudades. A partir de ese momento, el tema del Derecho a la Ciudad ha sido debatido en todos los Foros Mundiales Sociales.

Sin embargo, sólo después del segundo Foro Mundial Social, en el 2002, fue que las organizaciones y los movimientos sociales no gubernamentales en todo el mundo, y especialmente en Latinoamérica, empezaron a esbozar el texto

ahora llamado Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad. En junio de 2001, la promulgación de la Ley Federal Brasileña sobre Desarrollo Urbano, conocida como el Estatuto de la Ciudad desencadenó una amplia difusión del concepto del Derecho a la Ciudad como un nuevo derecho humano colectivo basado en una plataforma de reforma urbana a ser implementada por varios países.

Las actividades relacionadas con la Carta Mundial llevadas a cabo en el 2004 en el Foro Social de las Américas en Quito y en el Foro Urbano Mundial en Barcelona constituyeron puntos de referencia fundamentales para la incorporación de temas citadinos estratégicos, como son: gobernanza urbana democrática; participación popular en la gestión urbana y en la elaboración de presupuestos; reconocimiento e implementación efectiva de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales; adopción de un modelo más justo y sustentable para el desarrollo económico urbano que fortalezca la colaboración urbano-rural y reduzca la pobreza.

Durante el Foro Social Mundial realizado en la ciudad de Puerto Alegre, Brasil en el 2005, más de setecientas personas participaron en el Taller por el Derecho a la Ciudad, lo que representó un momento especial en el que un diverso rango internacional, regional, nacional y local de organizaciones, activistas y agentes sociales, líderes populares, profesionistas, académicos, autoridades públicas, jóvenes, mujeres, adultos mayores y afro-brasileños demostraron inequívocamente su interés por el tema. Se comprometieron a hacer todo lo posible para promover la creación de ciudades más equitativas, democráticas y sustentables. Al mismo tiempo, el gobierno brasileño, representado por el Ministro de las Ciudades se adhirió formalmente al proceso de discusión e implementación de la Carta.

¿Cuáles son los objetivos de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad?

La experiencia internacional ha demostrado que, desde el punto de vista de los movimientos sociales, es necesario establecer mecanismos de monitoreo e instrumentos efectivos que aseguren el cumplimiento de los derechos que respaldan las demandas sociales.

Es claro que deben existir mecanismos de supervisión e instrumentos legales efectivos que aseguren la atención a las demandas sociales, si estas demandas sociales se quieren cumplir.

La eficiencia de la voluntad política de un gobierno realmente dedicado a modificar el *status quo* en las relaciones políticas, económicas, sociales y cultu-

rales de cualquier sociedad no puede ser cuestionada. Sin embargo, las declaraciones de derechos muchas veces sólo se obtienen en tiempos de avance de los movimientos sociales populares cuando es necesario dar un soporte legal a las demandas sociales, especialmente en situaciones en donde grupos poderosos y reaccionarios mantienen el poder político.

Los remedios legales son, hasta cierto punto, instrumentos a usar cuando otros recursos, como la presión política y la demanda social, han sido agotados. El movimiento de derechos humanos ha demostrado repetidamente que las estrategias sociales por sí mismas son insuficientes para asegurar la justicia social y, por esta razón, es necesario perfeccionar instrumentos legales adecuados, capaces de forzar su cumplimiento. De un tiempo a la fecha, es evidente que las estrategias de demanda y la implementación de derechos sociales son complementarias.

En este sentido, los movimientos sociales y las organizaciones no gubernamentales han proclamado la urgencia de la necesidad de presionar el rol que las ciudades deben jugar como áreas en donde se garantice a todos los habitantes el disfrute colectivo de las riquezas, la cultura, los bienes y el conocimiento. Esto en contraste con la protección discriminatoria actualmente garantizada sólo a los que tienen propiedades, bienes o capital financiero. Los términos de la presente Carta Mundial buscan revertir el predominio de los valores económicos y monetarios sobre las funciones sociales de la ciudad. El Derecho a la Ciudad es interdependiente con todos los otros derechos humanos existentes, es concebido integralmente y reconocido internacionalmente e incluye los derechos cívicos, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales. También incluye el derecho a la libertad de reunión y organización, el derecho al ejercicio pleno de la ciudadanía y a la participación en la planeación, construcción y gestión de la ciudad, el desarrollo socialmente conciente del hábitat, el respeto a las minorías y la pluralidad étnica, racial, sexual y cultural, el respeto a los inmigrantes y garantiza la preservación de la herencia histórica y cultural.

Sin embargo, una de las preocupaciones expresadas varias veces por las organizaciones y movimientos sociales de Asia y África es el hecho de que la Carta se limita a las ciudades; ellos señalan que más de 900 millones de personas, que representan tres cuartas partes de los mil doscientos millones de personas más pobres del mundo, viven en las áreas rurales y dependen de la agricultura para su sustento. Entre ellas, un número significativo son mujeres y minorías étnicas completamente excluidas de los procesos de toma de decisiones. Especialmente en los países en desarrollo, la ausencia de políticas sobre reformas agrarias y apoyos para la agricultura familiar y la falta de acceso a los recursos naturales esenciales, como son el agua y la tecnología, han sido una razón que contribuye a la constante migración a las ciudades.

También es cierto que las ciudades son, hoy en día y en gran medida, el lugar de residencia de una porción considerable de la gente pobre donde los modelos de desarrollo y gestión urbana existentes contribuyen a la concentración de las riquezas, propiedades y poder; a la informalidad de la relación entre trabajo y capital y a la posesión de la tierra urbana; a la degradación del medio ambiente; y a la ocupación de espacios públicos por individuos y empresas privadas y adineradas, generando más exclusión y promoviendo la segregación social y territorial.

América Latina es la región más urbanizada del mundo en donde más del 75% de la población vive en las ciudades; en el Medio Oriente y en Europa del Este, dos terceras partes de la población son residentes urbanos; en África, el crecimiento de las ciudades está asociado con el incremento de la pobreza urbana; y Asia, a pesar de que el 60% de la población vive actualmente en las áreas rurales, es la región con la transición urbana más rápida. Aunque el proceso de industrialización ha mejorado la calidad de vida y ha generado empleos, el modelo de desarrollo excluyente e inequitativo ha resultado en un fracaso al atender los derechos humanos básicos. Estas y otras serias tendencias negativas requieren de una atención especial y de acciones correctivas inmediatas en las ciudades.

En Latinoamérica, donde los movimientos sociales organizados a favor de la reforma urbana han ganado fuerza en la última década, el Derecho a la Ciudad se ha entendido como el derecho a un disfrute equitativo de la ciudad, mientras se respeten los principios de sustentabilidad, democracia, justicia social y el cumplimiento de la función social de la propiedad. Es un derecho que confiere legitimidad a la acción organizada basada es sus usos y costumbres y con el objetivo de lograr el pleno ejercicio del derecho a un nivel de vida adecuado. La necesidad de tener un instrumento internacional muy claro, que los movimientos sociales locales, la sociedad civil y los gobiernos puedan usar para revertir las tendencias actuales hace de la Carta Mundial un importante documento político de referencia para acciones locales y demandas.

Un instrumento con estas características puede tener varios propósitos: servir como referencia política, social, económica y ambiental en la creación de políticas; como una base de datos de principios que orienten el proceso de construcción, producción y gestión de las ciudades vinculadas al cumplimiento de los derechos humanos y como una carta que establece derechos, obligaciones y supervisión para orientar la acción de agentes públicos y privados involucrados en las ciudades.

Aún si no existiera un estatuto internacional para proteger el Derecho a la Ciudad, existen varias normas dispersas, especialmente en las áreas de de-

rechos económicos, sociales, culturales y ambientales que deberían dirigir la formulación e implementación de políticas públicas urbanas, el ejercicio de los derechos colectivos y la vida social.

El Dr. Miloon Kothari, relator especial de la ONU por la vivienda adecuada, señala que los derechos humanos fundamentales que ahora existen y son usados para fortalecer y promover el derecho a las ciudades, pueden ser considerados derechos colectivos, como son el derecho a la autodeterminación y el derecho al desarrollo.

En este contexto, el territorio de la ciudad, ya sea urbano o rural, es un área en donde los derechos colectivos pueden ser ejercitados y realizados como una forma de asegurar la distribución correcta y el uso equitativo, universal, justo, democrático y sustentable de los recursos, riquezas, servicios, bienes y oportunidades disponibles en las ciudades. El Derecho a la Ciudad es interdependiente de todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos —vistos como integrales e indivisibles.

Dentro del alcance de la Carta Mundial se usó un concepto más amplio de ciudad, que permitiera las diferencias en tamaño, organización política, estructura física y percepción social de las ciudades alrededor del mundo, utilizando una definición holística que considera la integridad y la unidad de su territorio.

El principal objetivo de una ciudad es el cumplimiento de su función social, garantizando a todos sus habitantes el goce integral de la economía, la cultura, el uso de los recursos, la realización de proyectos e inversiones para su beneficio basados en un criterio de equidad, justa distribución, complementación económica, respeto a la cultura, diversidad y sustentabilidad ambiental.

El desarrollo de las funciones sociales de la ciudad que son del interés de todos los habitantes cae en la clasificación de intereses difusos o generalizados con miras al hecho de que todos los habitantes son afectados de una manera u otra por las actividades que ocurren alrededor de ellos. Por lo tanto, la relación que se establece entre los sujetos es con la ciudad.

Para asegurar el completo desarrollo de las funciones sociales de la ciudad como un interés compartido entre los habitantes, la legitimidad de la acción administrativa debe ser consultada con los habitantes grupos de residentes o grupos vulnerables, para que se actúe no sólo en la defensa de los intereses colectivos de un grupo determinado, sino también en la defensa de estas funciones sociales.

Debido a la importancia económica, social y cultural de las ciudades en los contextos nacionales, regionales y metropolitanos, recordando que el cumplimiento de las normas legales relacionadas con los derechos a la ciudad es de

la competencia de los gobiernos de las naciones, la Carta Mundial debe abrir un diálogo a este nivel de gobierno, así como con las autoridades regionales y locales.

Después del Taller por el Derecho a la Ciudad, llevado a cabo en el Foro Social Mundial en el 2005, las personas involucradas se comprometieron a buscar activamente otros participantes y colaboradores, sobre todo entre los movimientos sociales en África, Asia y Europa, así como con los gobiernos locales y nacionales. También planearon un taller internacional el futuro cercano para discutir la plataforma por la implementación internacional de la Carta Mundial y redactar estrategias para su legalización internacional.

La valoración del Derecho a la Ciudad en América Latina y el Caribe

Nelson Saulé Junior[1]
Sao Paulo, 2007

El Proceso de Internacionalización del Derecho a la Ciudad

El nuevo milenio apunta hacia un crecimiento mundial de la población que vive en las ciudades, considerando que la mitad de la población mundial se asienta en centros urbanos. De acuerdo con las estadísticas de Naciones Unidas, el grado de urbanización ya superó la barrera del 50%. En 2005 la población residente en ciudades ya era de 3 mil 200 millones de personas, y otros 3 mil 200 millones en áreas rurales. Se estima que en el 2050 la tasa de urbanización en el mundo llegará a un 65%, con una proporción de entre el 45 y el 50% de los habitantes de las ciudades viviendo en la pobreza. Las ciudades serán responsables de todo el crecimiento poblacional futuro y el 95% de él ocurrirá en las áreas urbanas de los países periféricos, cuya población aumentará a casi 4 mil millones. La mitad de esa explosión será acreditada a las comunidades informales. La población residente en barrios pobres (favelas, villas miseria, conventillos, etc.) será de mil 300 millones de personas en 2015 y de dos mil millones en 2030 o 2040, con un número de pobres y pobres extremos mayor que la población restante en las áreas rurales.[2]

Gobernar democráticamente las ciudades, como territorios de gran riqueza y diversidad económica, ambiental, política y cultural, de modo que sean respetados los derechos de los habitantes, es un desafío para la humanidad en el nuevo milenio.

En nuestras vivencias en las ciudades, en la búsqueda de crear las condiciones necesarias para vivir en armonía, paz y felicidad, hemos combatido los modelos de sociedad de altas tasas de concentración de riqueza y de poder

1 Abogado, doctor y maestro en Derecho del Estado (derecho urbanístico) por la PUC-SP; Coordinador del Equipo Derecho a la Ciudad del Instituto Pólis; Presidente del Instituto Brasileño de Derecho Urbanístico – IBDU; Profesor de Derecho Urbanístico del Curso de Posgrado y Derechos Humanos en la Universidad Católica de São Paulo; Supervisor Jurídico del Despacho Modelo de Asistencia Jurídica «Dom Paulo Evaristo Arns» de la PUC-SP.

2 Materia Especial *Planeta Favela*, Carta Capital en la Escuela, edición junio-julio 2006, página 37.

que benefician a un reducido número de personas y aglomerados económicos. Hemos enfrentado los procesos acelerados de urbanización que contribuyen a la depredación del medio ambiente y a la privatización del espacio público generando pobreza, exclusión y segregación social y espacial.

Las ciudades como espacios sociales que ofrezcan a sus habitantes condiciones y oportunidades iguales de vivir con dignidad, independientemente de las características sociales, culturales, étnicas, de género y edad, continúa siendo el objetivo de muchos individuos, grupos sociales, organizaciones de la sociedad, movimientos populares, instituciones religiosas, partidos políticos, gestores públicos, gobiernos locales y nacionales comprometidos en alcanzar una vida mejor, de felicidad, paz, armonía y solidaridad para las personas en las ciudades.

En América Latina y el Caribe son muchas las experiencias y prácticas desarrolladas por gobiernos nacionales y locales, organizaciones civiles y comunidades para modificar los modos de gobernar, planear y desarrollar las ciudades de modo que sus habitantes aprovechen y se apropien de la riqueza, tanto en el aspecto económico como también en la producción de conocimiento y de cultura que pueden ser traducidas como iniciativas de desarrollo del Derecho a la Ciudad.

Ante los compromisos ya asumidos en las asambleas anteriores de MINURVI y del Foro Iberoamericano para promover la equidad social y espacial en las ciudades latinas y caribeñas, es necesario un fuerte compromiso en la valoración del Derecho a la Ciudad como un paradigma de las políticas nacionales de desarrollo urbano.

Para que haya ciudades justas, humanas, saludables y democráticas, un paso que tiene que ser dado es el del reconocimiento institucional del Derecho a la Ciudad como paradigma en el campo del gobierno de las ciudades, de modo que las formas de gestión y las políticas públicas tengan como resultado la eliminación de las desigualdades sociales, de las prácticas de discriminación en todas sus formas, de la segregación de individuos, grupos sociales y comunidades en razón del tipo de vivienda y de la localización del asentamiento donde vivan.

El camino del Derecho a la Ciudad con esta perspectiva viene desde las reflexiones teóricas en la década de los 60 formuladas por Henri Lefebvre en Francia, hasta las construcciones de agendas políticas de reforma urbana por sectores de la sociedad civil en países de América Latina en los años 80, como ocurrió en Brasil y Colombia, por ejemplo.

Luego, el camino continúa con los diálogos en los años 90 entre activistas de derechos humanos, ambientalistas, organizaciones no gubernamentales, movimientos populares urbanos, autoridades locales, nacionales y organismos

internacionales en las Conferencias Globales de las Naciones Unidas, como por ejemplo la del Medio Ambiente en 1992 en Río de Janeiro y las de los Asentamientos Humanos (Hábitat II) en 1996 en Estambul. Estas conferencias introducen, en la Agenda 21 y en la Agenda Habitat, componentes sobre el Derecho a la Ciudad al tratar sobre las condiciones adecuadas de vida que deben ser alcanzadas en los asentamientos humanos.

En el inicio de este siglo, el camino continúa con los debates y diálogos promovidos por las redes y Foros Globales que tratan los temas urbanos, en especial el Foro Social Mundial y el Foro Urbano Mundial. En el paso al nuevo milenio, estos dos Foros mundiales se convirtieron en un palco privilegiado para los debates, diálogos e intercambios de experiencias sobre el Derecho a la Ciudad.

En el Foro Social Mundial se distingue el proceso que dio como resultado la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, que tuvo como referente la Carta Europea de los Derechos Humanos en la Ciudad elaborada por el Foro de Autoridades Locales en Saint Dennis en mayo del 2000.

El proceso de construcción de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, desencadenado en el Foro Social Mundial, tiene el objetivo de diseminar la concepción del Derecho a la Ciudad como un nuevo derecho humano con base en una plataforma de reforma urbana para ser implementada por los países, buscando modificar la realidad urbana mundial mediante la construcción de ciudades justas, humanas, democráticas y sustentables. También tiene el objetivo del reconocimiento institucional del Derecho a la Ciudad como un nuevo derecho humano en los organismos de Naciones Unidas (como la Agenda Habitat, el PNUD, la Comisión de Derechos Humanos), así como en los organismos regionales (como la Organización de Estados Americanos). Esta acción tiene como objetivo influir en las forma de gobernar en las ciudades y en las políticas globales, regionales y nacionales de modo que sean democráticas y reviertan el marco de desigualdad social en las ciudades.

De los componentes de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad

De la comprensión del Derecho a la Ciudad

La Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad inicialmente contiene la comprensión del Derecho a la Ciudad; define lo que es entendido como ciudad y ciudadanos. En seguida, establece los principios del Derecho a la Ciudad. La

carta contiene tópicos que tratan de los derechos relativos a la gestión de la ciudad, de los derechos civiles y políticos de la ciudad y de los derechos económicos, sociales y culturales.

En la parte final de la Carta se establecen las medidas de implementación y supervisión del Derecho a la Ciudad y los compromisos para las redes y organizaciones sociales, gobiernos nacionales, locales y organismos internacionales para su implementación.

La concepción del Derecho a la Ciudad presente en la Carta es la del reconocimiento de un derecho emergente de las personas que viven en las ciudades. Tomando en consideración la evolución de los derechos humanos pertenecientes a los llamados derechos históricos de tercera y cuarta generación, como son el derecho al medio ambiente y el derecho al patrimonio cultural de la humanidad, la Carta introduce una concepción de derechos humanos colectivos y difusos referente al Derecho a la Ciudad y no de los derechos individuales. Se destaca claramente una concepción diferenciada de la visión tradicional de los derechos humanos individuales presentes, por ejemplo, en la Carta Europea de los Derechos Humanos en las Ciudades, en el cual son afirmados derechos que deben ser asegurados para los habitantes de la ciudad.

La Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad trae consigo la noción de ciudades justas, sin discriminación, como un derecho colectivo. El Artículo 1 contempla el valor de la igualdad al tratar de la discriminación en las ciudades. Por este artículo, todas las personas deben tener el derecho a una ciudad sin discriminación de género, edad, raza, condiciones de salud, ingreso, nacionalidad, etnia, condición migratoria, orientación política, religiosa o sexual, así como preservar la memoria y la identidad cultural. Esto significa que la existencia de prácticas y acciones discriminatorias en las ciudades representa violaciones al Derecho a la Ciudad contra todos sus habitantes y no solamente contra las víctimas directamente afectadas, por prácticas de racismo por ejemplo.

La Carta define el Derecho a la Ciudad como el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social. A partir de la comprensión de la ciudad como espacio colectivo culturalmente rico y diversificado que pertenece a todos sus habitantes, el Derecho a la Ciudad es comprendido como un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere legitimidad de acción y organización, basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y a un nivel de vida adecuado.

La Carta adopta los principios fundamentales de los derechos humanos internacionales al afirmar que el Derecho a la Ciudad es interdependiente a

todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos, concebidos integralmente; por lo tanto, el Derecho a la Ciudad tiene interrelación con todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales que ya están reglamentados en los tratados internacionales de derechos humanos. Con base en los principios de los derechos humanos internacionales son previstas las medidas que deben ser tomadas por las autoridades nacionales para la promoción del Derecho a la Ciudad.

De acuerdo con la Carta, las ciudades, en corresponsabilidad con las autoridades nacionales, deben adoptar todas las medidas necesarias, hasta el límite de sus recursos, para alcanzar progresivamente, por todos los medios apropiados y con la adopción de medidas legislativas y normativas, la plena efectividad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Así, las ciudades, mediante el ajuste de su marco legislativo a los tratados internacionales, deben dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter para hacer efectivos los derechos civiles y políticos previstos en la Carta.

La Carta delimita, como espacio en el cual el derecho debe ser ejercido y respetado, el territorio de las ciudades y su entorno rural como forma de asegurar la distribución y el usufructo equitativo, universal, justo, democrático y sustentable de los recursos, riquezas, servicios, bienes y oportunidades que brindan las ciudades.

La Carta contiene dos componentes para la demarcación de un espacio como ciudad. Por su carácter físico, la ciudad es toda metrópoli, urbe, villa o poblado que esté organizado institucionalmente como unidad local de gobierno de carácter municipal o metropolitano. Incluye tanto el espacio urbano como el entorno rural o semi-rural que forma parte de su territorio.

Como espacio político, la Carta entiende a la ciudad como el conjunto de instituciones y actores que intervienen en su gestión, como las autoridades gubernamentales, legislativas y judiciales, las instancias de participación social institucionalizadas, los movimientos y organizaciones sociales y la comunidad en general.

La Carta también presenta una definición del ciudadano para fines de reconocimiento del Derecho a la Ciudad para las personas. Son considerados como ciudadanos todas las personas que habitan de forma permanente o transitoria las ciudades.

De los principios del Derecho a la Ciudad en la Carta Mundial

La Carta establece los siguientes principios del derecho a la ciudad:

1. Gestión democrática de la ciudad
2. Función social de la ciudad
3. Función social de la propiedad
4. Ejercicio pleno de la ciudadanía
5. Igualdad, no discriminación
6. Protección especial a los grupos y personas vulnerables
7. Compromiso social del sector privado
8. Impulso a la economía solidaria y a políticas impositivas y progresivas

La Carta, al adoptar como principio del Derecho a la Ciudad el principio de la gestión democrática de la ciudad, refuerza la comprensión de este derecho como un derecho colectivo y difuso de los habitantes de la ciudad; de esta manera, la ciudad es entendida como un espacio de realización de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, asegurando la dignidad y el bienestar colectivo de todas las personas en condiciones de igualdad, equidad y justicia, así como el pleno respeto a la producción social del hábitat.

Por el principio de la gestión democrática de la ciudad todas las personas tienen derecho de encontrar en las ciudades las condiciones necesarias para su realización política, económica, cultural, social y ecológica, asumiendo el deber de solidaridad.

El respeto a este principio del Derecho a la Ciudad significa, de acuerdo con la carta, que todas las personas que viven en la ciudad tienen derecho a participar a través de formas directas y representativas en la elaboración, definición, implementación y fiscalización de las políticas públicas y del presupuesto municipal de las ciudades para fortalecer la transparencia, eficacia y autonomía de las administraciones públicas locales y de las organizaciones populares. La falta de mecanismos y organismos que aseguren la participación de los habitantes en la gestión de la ciudad representa una clara violación del Derecho a la Ciudad.

La Carta contempla como principio del Derecho a la Ciudad la función social de la ciudad que tiene como indicador la distribución justa de la riqueza y de la cultura entre los habitantes de la ciudad. De acuerdo con la Carta, la ciudad ejerce una función social cuando garantiza a todos sus habitantes el usufructo pleno de los recursos que la misma ofrece. Como forma de ejercer su función social, la ciudad debe realizar proyectos e inversiones en beneficio de la comunidad urbana en su conjunto, dentro de criterios de equidad de distribución, complementariedad económica, respeto a la cultura y sustentabilidad ecológica para garantizar el bienestar de todos los habitantes, en armonía con

la naturaleza, para hoy y para las generaciones futuras. Para ello, los espacios y bienes públicos y privados de la ciudad y de los ciudadanos deben ser utilizados priorizando el interés social, cultural y ambiental.

Sobre el principio de la función social de la propiedad la Carta reconoce que todos los ciudadanos tienen derecho a participar de la propiedad del territorio urbano dentro de los parámetros democráticos, de justicia social y de condiciones ambientales sustentables. La Carta deja claro el papel de la política urbana de promover el uso socialmente justo y ambientalmente equilibrado del espacio y del suelo urbano en condiciones seguras y con igualdad de género.

Para que este principio del Derecho a la Ciudad sea observado, la Carta apunta como medida que debe ser ejecutada en las ciudades la aplicación de legislación que contenga mecanismos y sanciones destinados a garantizar el pleno aprovechamiento del suelo urbano y de los inmuebles públicos y privados no edificados, no utilizados, subutilizados o no ocupados.

Como medio para atender la función social de la propiedad en la formulación e implementación de las políticas urbanas debe prevalecer el interés social y cultural colectivo sobre el derecho individual de propiedad y sobre los intereses especulativos.

La Carta establece como formas para inhibir la especulación inmobiliaria la adopción de normas urbanas para una justa distribución de las obligaciones y beneficios generados por el proceso de urbanización y la adecuación de todos los instrumentos de la política económica, tributaria y financiera y de los gastos públicos a los objetivos del desarrollo urbano equitativo y sustentable. Los ingresos extraordinarios (plusvalías) generados por la inversión pública (actualmente capturados por empresas inmobiliarias y por particulares) deben ser gestionados a favor de programas sociales que garanticen el derecho a la vivienda y a una vida digna a los sectores en condiciones precarias y en situación de riesgo.

En relación al principio de la igualdad y la no discriminación, el Derecho a la Ciudad debe ser garantizado a todas las personas que habiten de forma permanente o transitoria las ciudades sin discriminación alguna. La Carta destaca los compromisos que deben ser asumidos por las ciudades para el cumplimiento de este principio, tales como la implementación de políticas públicas que garanticen la igualdad de oportunidades para las mujeres en las ciudades, expresadas en la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y en las Conferencias del Medio Ambiente (1992), Beijing (1995) y Hábitat II (1996), entre otras. Para eso, se deben asignar los recursos necesarios en los presupuestos gubernamentales para la efectivación

de estas políticas y para establecer mecanismos e indicadores cualitativos y cuantitativos para el monitoreo de su cumplimiento en el tiempo.

Sobre el principio del Derecho a la Ciudad de protección especial de grupos y personas en situación de vulnerabilidad, la Carta considera como vulnerables a las personas y grupos en situación de pobreza, en riesgo ambiental (amenazados por desastres naturales), víctimas de violencia, con incapacidades, desplazados, refugiados y todo grupo que, según la realidad de cada ciudad, esté en situación de desventaja en relación a los demás habitantes. En estos grupos, a su vez, serán objeto prioritario de atención los adultos mayores, las mujeres —en especial las jefas de familia— y los niños.

La Carta afirma que estos grupos y personas en situación de vulnerabilidad en las ciudades tienen derecho a medidas especiales de protección e integración, de distribución de recursos, de acceso a los servicios esenciales y de no discriminación. De acuerdo con la Carta, las ciudades, mediante políticas de afirmación positiva de los grupos vulnerables, deben suprimir los obstáculos de orden político, económico, social y cultural que limiten la libertad, equidad e igualdad de los ciudadanos y que impidan el pleno desarrollo de la persona y su efectiva participación política, económica, cultural y social en la ciudad.

De los elementos del Derecho a la Ciudad

Son considerados como derechos relativos a la gestión de la ciudad los siguientes: desarrollo urbano equitativo y sustentable, participación en el presupuesto de la ciudad, transparencia en la gestión de la ciudad y derecho a la información pública. Para el desarrollo urbano equitativo y sustentable las ciudades deben comprometerse a regular y controlar el desarrollo urbano mediante políticas territoriales que prioricen la producción de vivienda de interés social y el cumplimiento de la función social de la propiedad pública y privada en observancia a los intereses sociales, culturales y ambientales colectivos sobre los individuales. Para ello, las ciudades se obligan a adoptar medidas de desarrollo urbano, en especial la rehabilitación de las viviendas degradadas y marginales, promoviendo una ciudad integrada y equitativa.

Sobre el derecho de participación en el presupuesto de la ciudad, las ciudades signatarias deben comprometerse a garantizar un sistema de participación directa, equitativa y deliberativa en la definición de las políticas y presupuestos municipales, en canales institucionales abiertos a todoslos ciudadanos, de las organizaciones comunitarias y de los consejos y comisiones sectoriales y territoriales.

Sobre la transparencia en la gestión de la ciudad, las ciudades, de acuerdo con el principio de la transparencia, se comprometen a organizar la estructura administrativa de modo tal que se garantice la efectiva responsabilidad de sus gobernantes frente a los ciudadanos, así como la responsabilidad de la administración municipal frente a los órganos del gobierno, complementando la gestión democrática.

En relación a los derechos civiles y políticos, están previstos el derecho a la participación política, a la justicia y seguridad pública y a la convivencia pacífica solidaria y multicultural. Sobre el derecho a la participación política, las ciudades deben garantizar el derecho a elecciones libres y democráticas de los representantes locales, la realización de plebiscitos e iniciativas legislativas populares y el acceso equitativo a los debates y audiencias públicas sobre temas relativos al Derecho a la Ciudad.

Sobre el derecho a la justicia, las ciudades se comprometen a garantizar el acceso al servicio de justicia, estableciendo políticas especiales a favor de los grupos más empobrecidos de la población y fortaleciendo los sistemas de defensa pública gratuita.

Sobre el derecho a la seguridad pública y la convivencia pacífica solidaria y multicultural, las ciudades se comprometen a crear condiciones para la convivencia pacífica, el desarrollo colectivo y el ejercicio de la solidaridad; para ello garantizarán el pleno usufructo de la ciudad respetando la diversidad y preservando la memoria y la identidad cultural de todos los ciudadanos, sin discriminación.

La Carta trata de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales de las Ciudades, que son los siguientes: acceso a los servicios públicos domiciliares y urbanos, transporte público y movilidad urbana, vivienda, educación, trabajo, cultura y esparcimiento, salud y medio ambiente.

Estrategias para la implementación de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad.

La Carta establece medidas para la implementación del Derecho a la Ciudad, tales como: utilizar el máximo de sus recursos disponibles para cumplir las obligaciones jurídicas establecidas en esta carta, proporcionar capacitación y educación en Derechos Humanos a todos los agentes públicos relacionados con la implementación del derecho a la ciudad, establecer el mecanismos de evaluación y monitoreo de las políticas de desarrollo urbano e inclusión social.

La Carta establece las situaciones que socavan el Derecho a la Ciudad, respecto a acciones y omisiones que resulten en el impedimento, negación,

dificultad e imposibilidad de realización de los derechos establecidos en la Carta, como: participación política colectiva de habitantes, mujeres y grupos sociales en la gestión de la ciudad; cumplimiento de las decisiones y prioridades definidos en los procesos participativos que integran la gestión de la ciudad; manutención de las identidades culturales, formas de convivencia pacífica y producción social del hábitat.

Por último, se establecen los compromisos para la implementación de la Carta. Para las redes y organizaciones sociales, queda establecida la construcción de plataformas de exigibilidad del Derecho a la Ciudad para documentar y diseminar experiencias nacionales y locales que apunten hacia la construcción de este derecho. Los gobiernos nacionales y locales deben tener como compromisos elaborar y promover marcos institucionales que consagren el Derecho a la Ciudad y construir plataformas asociativas con amplia participación de la sociedad civil para promover el desarrollo sustentable en las ciudades. Los organismos internacionales deben emprender todos los esfuerzos para sensibilizar, estimular y apoyar a los gobiernos para asumir los compromisos de la Carta y monitorear y promover la aplicación de los pactos de derechos humanos y otros instrumentos internacionales que contribuyan en la construcción del Derecho a la Ciudad.

Declaraciones y cartas sobre el Derecho a la Ciudad en la Agenda Internacional

En la agenda internacional urbana, diversos eventos mundiales tuvieron la iniciativa de construir declaraciones y cartas sobre la temática del Derecho a la Ciudad con el propósito de articular instrumentos de base jurídica y política que permitan inaugurar una dimensión local de los derechos económicos, sociales y culturales, en el ámbito mundial, que tengan a la ciudad como lugar de derechos, un espacio de garantía, afirmación y realización de los derechos humanos. Estos documentos traducen un ideario que confiere valor y sentido político al patrimonio cultural y organizativo acumulado en el ámbito local y en las ciudades. A partir de la articulación de estas iniciativas, el camino rumbo al reconocimiento internacional del Derecho a la Ciudad, como un derecho humano, estará cada vez más próximo.

De esta Agenda Internacional cabe destacar los siguientes documentos:

- Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad – v Foro Social Mundial, Porto Alegre, 2005.

- Declaración de la Coalición Europea de las Ciudades contra el Racismo, IV Conferencia Europea de las Ciudades por los Derechos Humanos, Nuremberg, 10 de diciembre 2004.
- Declaración Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, París, 5 de mayo de 2004.
- Declaración de Santa Cruz de la Sierra, abril de 2004. Primer Congreso Latinoamericano de Ciudades y Gobiernos Locales – Iniciativa de la federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales.
- Carta Europea del Derecho de la Mujer a la Ciudad, Comisión Europea, 1995.
- Declaración Mundial sobre Autonomía Local – Consejo de la UIAL, Toronto, junio de 1993.
- Agenda 21 de la Cultura – IV Foro de Autoridades Locales para la Inclusión Social de Porto Alegre en el Foro Universal de las Culturas, Barcelona, 7 y 8 de mayo de 2004.
- Agenda Municipal Latinoamericana – Federación Latinoamericana de Ciudades y Municipios – FLACMA, 2001.
- Declaración de Bogotá sobre la Ciudad desde la perspectiva de los Derechos Humanos. Seminario Latinoamericano sobre el Derecho a la Ciudad y Derechos Humanos, Bogotá, mayo de 2006.

También cabe destacar dos iniciativas enfocadas a difundir las experiencias y acciones de promoción del Derecho a la Ciudad. La primera es la del Observatorio Internacional del Derecho a la Ciudad que fue concebido por el Programa de Cooperación ABONG – Coordinación SUD, entre las organizaciones de la sociedad civil de Francia y de Brasil. El Observatorio Internacional del Derecho a la Ciudad (OIDC) fue promovido a través de un proceso colectivo y democrático entre las organizaciones que participaron en las actividades del programa.

El OIDC tiene como misión promover la observación y el registro de las prácticas sociales de implementación o de reivindicación del Derecho a la Ciudad por medio de movimientos populares, organizaciones, foros y redes tales como: el acceso a la vivienda, la regularización de las ocupaciones urbanas de grupos sociales, la gestión democrática de la ciudad, la protección de los derechos culturales, entre otros. Como instrumento de comunicación, fue habilitado el sitio electrónico del OIDC (www.oidc.org.br) con el objetivo de poner a disposición y difundir las iniciativas, experiencias, estudios e investigaciones sobre temas relacionados con el Derecho a la Ciudad.

En relación al Foro Urbano Mundial organizado por Naciones Unidas, cabe destacar la iniciativa de la UNESCO y la Agencia Habitat de la ONU que desarrolla

una investigación internacional sobre política urbana y el Derecho a la Ciudad, promoviendo seminarios, diálogos y grupos de discusión sobre experiencias existentes de implementación de políticas orientadas a la promoción del Derecho a la Ciudad, cuyas conclusiones serán presentadas en el IV Foro Urbano Mundial en la ciudad de Beijing en el 2008.[3]

Ante los diversos desafíos que vienen enfrentando los países de América Latina y el Caribe para construir ciudades justas, humanas, democráticas y sustentables, uno de los pasos para cumplir esta misión es el de desarrollar acciones para reconocer y promover el Derecho a la Ciudad como el soporte de las políticas de desarrollo urbano como una respuesta para combatir la desigualdad social y la segregación espacial presente en las ciudades latinas y caribeñas.

3 Para más información: Unesco Programme Specialist, Social Sciences Research and Policy, Brigtte Colin, correo electrónico: b.colin@unesco.org; UN Habitat Director of UN Habitat Liailson Office with EU and Belgium, Paul Tailor, Shipra Narang, correo electrónico: shipra.narang@unhabitat.org

Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad

Primera versión

Septiembre de 2003

Iniciamos este nuevo milenio con la mitad de la población mundial viviendo en ciudades. Según las previsiones, en el año 2050 la tasa de urbanización llegará a 65%.

Las ciudades son, potencialmente, territorios con gran riqueza y diversidad económica, ambiental, política y cultural. Son mucho más que simples espacios físicos marcados por una mayor densidad poblacional. El modo de vida urbano influencia la manera como establecemos vínculos con nuestros semejantes y con el territorio.

Sin embargo, inversamente a tales potencialidades, los modelos de desarrollo implementados en la mayoría de los países del tercer mundo se caracterizan por establecer patrones de concentración de renta y poder, así como procesos acelerados de urbanización que contribuyen a la depredación del ambiente y a la privatización del espacio público, generando exclusión y segregación social y espacial.

Las ciudades están lejos de ofrecer condiciones y oportunidades equitativas a sus habitantes. La población urbana está en su mayoría privada o limitada —en virtud de sus características económicas, sociales, culturales, étnicas, de género y edad— para satisfacer sus más elementales necesidades. Este contexto favorece el surgimiento de luchas urbanas representativas, aunque fragmentadas e incapaces de producir cambios significativos en el modelo de desarrollo vigente.

Frente a esta realidad, las entidades de la sociedad civil reunidas desde el I Foro Social Mundial 2001 discutieron y asumieron el desafío de construir un modelo sustentable de sociedad y de vida urbana basado en los principios de solidaridad, libertad, equidad, dignidad y justicia social. Uno de sus fundamentos debe ser el respeto a las diferentes culturas urbanas y el equilibrio entre lo urbano y lo rural.

La participación de los actores locales, especialmente de los movimientos sociales y de las asociaciones populares, es decisiva para la construcción de ese modelo. Los gobiernos y los organismos internacionales deben reconocerlos como interlocutores significativos y garantizar espacios permanentes de participación democrática.

La Agenda Hábitat, aprobada por todos los gobiernos nacionales participantes de la Conferencia Internacional Hábitat II en junio de 1996 en Estambul, Turquía, ya enfoca estas cuestiones, principalmente cuando afirma:

> Nos comprometemos a conseguir que los asentamientos humanos sean sostenibles en un mundo en proceso de urbanización velando por el desarrollo de sociedades que hagan uso eficiente de los recursos dentro de los límites de la capacidad de carga de los ecosistemas y tengan en cuenta el principio de precaución y ofreciendo a todas las personas, en particular las que pertenecen a grupos vulnerables y desfavorecidos, las mismas oportunidades de llevar una vida sana, segura y productiva, en armonía con la naturaleza y su patrimonio cultural y valores espirituales y culturales, y que garanticen el desarrollo económico y social y la protección del medio ambiente, contribuyendo así a la consecución de los objetivos del desarrollo nacional sostenible. *(Agenda Hábitat, art. 42)*

Significado y elementos del Derecho a la Ciudad

Las luchas urbanas vienen generando la necesidad del reconocimiento, en el sistema internacional de los derechos humanos, del Derecho a la Ciudad, definido como el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad y justicia social. Y comprendido como un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere la legitimidad de acción y de organización, basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a un patrón de vida adecuado.

El Derecho a la Ciudad está ligado y es interdependiente de todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos, concebidos integralmente. Incluye, por lo tanto, el derecho a la tierra, a los medios de subsistencia, al trabajo, a la salud, a la educación, a la cultura, a la vivienda, a la protección social, a la seguridad social, al medio ambiente sano, al saneamiento, al transporte público, al ocio y a la información. Incluye también el derecho a la libertad de reunión y organización, el respeto a las minorías y la pluralidad étnica, racial, sexual y cultural; el respeto a los inmigrantes y la garantía de la preservación de la herencia histórica y cultural.

Este derecho presupone la interdependencia entre población, recursos, medio ambiente, relaciones económicas y calidad de vida para las presentes y futuras generaciones. Implica cambios estructurales profundos en los patrones

de producción y consumo y en las formas de apropiación del territorio y de los recursos naturales. Se refiere a la búsqueda de soluciones contra los efectos negativos de la globalización, de la privatización, de la escasez de los recursos naturales, del aumento de la pobreza mundial, de la fragilidad ambiental y de sus consecuencias para la supervivencia de la humanidad y del planeta.

Principios del Derecho a la Ciudad

Ejercicio Pleno de la Ciudadanía

Entendido como la realización de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, asegurando la dignidad y el bienestar colectivo de los habitantes de la ciudad en condiciones de igualdad y justicia, así como el pleno respeto a la producción social del hábitat.

Implica crear las condiciones para la convivencia pacífica, el desarrollo colectivo y el ejercicio de la solidaridad. Busca garantizar el usufructo pleno de la ciudad respetando la diversidad de ingreso, sexo, edad, raza, etnia u orientación política y religiosa, y preservando la memoria y la identidad cultural.

Configuran lesiones al Derecho a la Ciudad las acciones y omisiones, medidas legislativas, administrativas y judiciales y prácticas sociales que resulten en violación, impedimento o dificultades para la preservación de las identidades culturales, de las formas de convivencia pacífica y de la producción social del hábitat, así como para la expresión de las formas de manifestación, organización y acción de los grupos sociales y de los habitantes de las ciudades, en especial los vulnerables y desfavorecidos, con base en usos y costumbres.

Gestión Democrática de la Ciudad

Entendida como el control y la participación de la sociedad, a través de formas directas y representativas, en el planeamiento y gobierno de las ciudades priorizando el fortalecimiento y autonomía de las Administraciones Públicas locales y de las organizaciones populares.

Incluye el derecho a la elección libre y democrática de los representantes locales, la realización de plebiscitos e iniciativas legislativas populares y el acceso equitativo a los debates y audiencias públicas. Incluye, también, el derecho a la participación equitativa y deliberativa en la definición de las políticas y presupuesto municipal, y en canales institucionales, tales como los consejos y

comisiones sectoriales y territoriales. Supone la adopción de los principios de transparencia y de eficacia en la administración pública. Configuran lesiones al Derecho a la Ciudad las acciones y omisiones, medidas legislativas, administrativas y judiciales, y prácticas sociales que resulten en el impedimento, recusa, dificultad e imposibilidad de la participación política colectiva de los grupos sociales y de los habitantes en la gestión de la ciudad, así como en el cumplimiento de las decisiones y de las prioridades definidas en los procesos participativos que integran la gestión de la ciudad.

Función social de la propiedad y de la ciudad

Entendida como la prevalencia, en la formulación e implementación de las políticas urbanas, del interés común sobre el derecho individual de propiedad, implica el uso socialmente justo y ambientalmente sustentable del espacio urbano.

Incluye la obligación de los organismos gubernamentales de regular y controlar el desarrollo urbano a través de políticas territoriales dirigidas a priorizar la producción social del hábitat privilegiando los intereses colectivos —sociales, culturales y ambientales— sobre los individuales. Configura lesión al Derecho a la Ciudad la omisión, por parte de los agentes públicos, que deriven en la no adopción y la no aplicación de estos principios en la implementación de la política urbana en cualquiera de las esferas gubernamentales: en el campo administrativo, envolviendo la elaboración y ejecución de proyectos, programas y planes; en la esfera legislativa, a través de la sanción de leyes, control de los recursos públicos y acciones de gobierno; y en la esfera judicial, en los juicios y decisiones sobre conflictos colectivos y difusos referentes a asuntos de interés urbano.

Compromisos

Las redes y organizaciones sociales se comprometen a:

Difundir ampliamente esta Carta y potenciar la articulación internacional por el Derecho a la Ciudad en el contexto del Foro Social Mundial, en las conferencias y foros internacionales con el objetivo de contribuir al avance de los movimientos sociales y de las redes de ONG y a la construcción de una vida digna en las ciudades. Documentar y diseminar experiencias nacionales y locales que apunten a la construcción de este derecho.

Presentar esta Carta por el Derecho a la Ciudad a los distintos organismos y agencias del Sistema de las Naciones Unidas para iniciar una discusión que tenga como objetivo encauzar el proceso de aprobación futura por parte de la Asamblea General.

Los gobiernos nacionales y locales se comprometen a:

Elaborar y promover marcos institucionales que consagren el Derecho a la Ciudad, así como a formular, con carácter de urgencia, planes de acción para un modelo de desarrollo sustentable aplicado a las ciudades, en concordancia con los principios enunciados en esta Carta.

Construir plataformas asociativas con amplia participación de la sociedad civil para promover el desarrollo sustentable en las ciudades.

Promover la ratificación y aplicación de los pactos de derechos humanos y otros instrumentos internacionales que contribuyan a la construcción del Derecho a la Ciudad.

Los organismos internacionales se comprometen a:

Emprender todos los esfuerzos para sensibilizar, estimular y apoyar a los gobiernos en la promoción de campañas, seminarios y conferencias y facilitar publicaciones técnicas apropiadas que conduzcan a la adhesión a los principios de esta carta.

Abrir espacios de participación en los organismos consultivos y decisorios del sistema de Naciones Unidas que faciliten la discusión de esta iniciativa.

Firman esta Carta

HIC – Habitat International Coalition, SELVIP – Secretaría Latino Americana de la Vivienda Popular, IRGLUS – International Research Group on Law and Urban Space, PGU – Programa de Gestión Urbana de la ONU, COHRE – Centre on Housing Rights and Evictions, UN Habitat – Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, Red Latinoamericana de Megaciudades, Comisión Huairou, Red Mujer y Hábitat, Red Mundial de Artistas en Alianza, Instituto de Investigación de la Vivienda y Hábitat de la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina.

Frente Nacional de Prefeitos, Fórum Nacional da Reforma Urbana, FASE, FENAE, FISENGE, POLIS, Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas, União Nacional por Moradia Popular, Central dos Movimentos Populares, Movimento Nacional de Luta pela Moradia, SEHAB – Secretaria Especial da Habitação/RS, CONAM – Confederação Nacional de Associações de Moradores, IAB – Instituto dos Arquitetos do Brasil, Fórum Permanente dos Movimentos e Entidades de Portadores de Deficiência, FENEA – Federação Nacional dos Estudantes de Arquitetura e Urbanismo do Brasil, CONFEA-Conselho Federal de Arquitetura, Engenharia e Agronomia, IBAM, IBASE, Plataforma Brasileira de Direitos Humanos, Econômicos, Sociais e Culturais, ABEA – Associação Brasileira de Ensino de Arquitetura e Urbanismo, Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior da Câmara Federal, Frente Nacional de Saneamento, Fórum Nacional de Participação Popular, AGB – Associação dos Geógrafos Brasileiros, ANPUR – Associação Nacional de Pós Graduação em Planejamento Urbano e Regional, ANTP – Associação Nacional dos Transportes Públicos, CNPL – Confederação Nacional dos Profissionais Liberais, SECP – Secretaria Estadual da Coordenação e do Planejamento/RS, DEMHAB – Departamento Municipal de Habitação de Porto Alegre, FIC – Fórum Intermunicipal de Cultura, Coordinadora Programa Desarrollo del Poder Local UNITAS, Foro Urbano Ecuador, Comité Peruano de Campaña por una Vivienda Digna para todos y para todas, Aliança Internacional de Habitantes, PROAMTRA – Bolívia, PUC – Rio.

Para nuevas adhesiones a esta carta: forumreformaurbana@fase.org.br

Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad[1]

Segunda versión

Foro Social de las Américas – Quito, Julio de 2004
Foro Mundial Urbano – Barcelona, Octubre de 2004
Foro Social Mundial – Porto Alegre, Enero de 2005
Revisión previa a Barcelona, Septiembre de 2005

Preámbulo

Iniciamos este nuevo milenio con la mitad de la población viviendo en ciudades. Según las previsiones, en el 2050 la tasa de urbanización en el mundo llegará a 65%. Las ciudades son, potencialmente, territorios con gran riqueza y diversidad económica, ambiental, política y cultural. El modo de vida urbano influye sobre el modo en que establecemos vínculos con nuestros semejantes y con el territorio.

Sin embargo, en sentido contrario a tales potencialidades, los modelos de desarrollo implementados en la mayoría de los países empobrecidos se caracterizan por establecer niveles de concentración de renta y de poder que generan pobreza y exclusión, contribuyen a la depredación del ambiente y aceleran los procesos migratorios y de urbanización, la segregación social y espacial y la privatización de los bienes comunes y del espacio público. Estos procesos favorecen la proliferación de grandes áreas urbanas en condiciones de pobreza, precariedad y vulnerabilidad ante los riesgos naturales.

Las ciudades están lejos de ofrecer condiciones y oportunidades equitativas a sus habitantes. La población urbana, en su mayoría, está privada o limitada —en virtud de sus características económicas, sociales, culturales, étnicas, de género y edad— para satisfacer sus más elementales necesidades y derechos. Contribuyen a ello las políticas públicas, que al desconocer los aportes de los procesos de poblamiento popular a la construcción de ciudad y de ciudadanía, violentan la vida urbana. Graves consecuencias de esto son los desalojos masivos, la segregación y el consecuente deterioro de la convivencia social.

Este contexto favorece el surgimiento de luchas urbanas que, pese a su significado social y político, son aún fragmentadas e incapaces de producir cambios trascendentes en el modelo de desarrollo vigente.

1 Ésta es la segunda versión de la Carta sobre la cual se realiza el debate actualmente.

Frente a esta realidad y la necesidad de contrarrestar sus tendencias, organizaciones y movimientos urbanos articulados desde el I Foro Social Mundial (2001) han discutido y asumido el desafío de construir un modelo sustentable de sociedad y vida urbana basado en los principios de solidaridad, libertad, equidad, dignidad y justicia social y fundamentado en el respeto a las diferentes culturas urbanas y el equilibrio entre lo urbano y lo rural. Desde entonces, un conjunto de movimientos populares, organizaciones no gubernamentales, asociaciones profesionales, foros y redes nacionales e internacionales de la sociedad civil, comprometidas con las luchas sociales por ciudades justas, democráticas, humanas y sustentables, están construyendo una Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad que busca recoger los compromisos y medidas que deben ser asumidos por la sociedad civil, los gobiernos locales, nacionales y parlamentarios y organismos internacionales para que todas las personas vivan con dignidad en nuestras ciudades.

El Derecho a la Ciudad amplía el tradicional enfoque sobre la mejora de la calidad de vida de las personas centrado en la vivienda y el barrio hasta abarcar la calidad de vida a escala de ciudad y su entorno rural como un mecanismo de protección de la población que vive en ciudades o regiones en acelerado proceso de urbanización. Esto implica enfatizar una nueva manera de promoción, respeto, defensa y realización de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales garantizados en los instrumentos regionales e internacionales de derechos humanos. En la ciudad y su entorno rural, la correlación entre estos derechos y la necesaria contrapartida de deberes es exigible de acuerdo a las diferentes responsabilidades y situaciones socio-económicas de sus habitantes como forma de promover la justa distribución de los beneficios y responsabilidades resultantes del proceso de urbanización; el cumplimiento de la función social de la ciudad y de la propiedad; la distribución de la renta urbana y la democratización del acceso a la tierra y a los servicios públicos para todos los ciudadanos, especialmente aquellos con menos recursos económicos y en situación de vulnerabilidad.

Por su origen y significado social, la Carta Mundial del Derecho a la Ciudad es, ante todo, un instrumento dirigido a fortalecer los procesos, reivindicaciones y luchas urbanas. Está llamada a constituirse en plataforma capaz de articular los esfuerzos de todos aquellos actores —públicos, sociales y privados— interesados en darle plena vigencia y efectividad a este nuevo derecho humano mediante su promoción, reconocimiento legal, implementación, regulación y puesta en práctica.

Parte I – Disposiciones Generales

Artículo 1. Derecho a la Ciudad

1. Todas las personas tienen Derecho a la Ciudad sin discriminaciones de género, edad, condiciones de salud, ingresos, nacionalidad, etnia, condición migratoria, orientación política, religiosa o sexual, así como a preservar la memoria y la identidad cultural en conformidad con los principios y normas que se establecen en esta Carta.

2. El Derecho a la Ciudad es definido como el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social. Es un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere legitimidad de acción y de organización, basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y un nivel de vida adecuado. El Derecho a la Ciudad es interdependiente de todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos, concebidos integralmente, e incluye, por tanto, todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales que ya están reglamentados en los tratados internacionales de derechos humanos.

Esto supone la inclusión del derecho al trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias; a fundar y afiliarse a sindicatos; a seguridad social, salud pública, agua potable, energía eléctrica, transporte público y otros servicios sociales; a alimentación, vestido y vivienda adecuada; a educación pública de calidad y cultura; a la información, la participación política, la convivencia pacífica y el acceso a la justicia; a organizarse, reunirse y manifestarse. Incluye también el respeto a las minorías y la pluralidad étnica, racial, sexual y cultural y el respeto a los migrantes.

El territorio de las ciudades y su entorno rural es también espacio y lugar de ejercicio y cumplimiento de derechos colectivos como forma de asegurar la distribución y el disfrute equitativo, universal, justo, democrático y sustentable de los recursos, riquezas, servicios, bienes y oportunidades que brindan las ciudades. Por eso el Derecho a la Ciudad incluye también el derecho al desarrollo, a un medio ambiente sano, al disfrute y preservación de los recursos naturales, a la participación en la planificación y gestión urbana y a la herencia histórica y cultural.

3. La ciudad es un espacio colectivo culturalmente rico y diversificado que pertenece a todos sus habitantes.

4. A los efectos de esta Carta, el concepto de ciudad tiene dos acepciones. Por su carácter físico, la ciudad es toda metrópoli, urbe, villa o poblado que esté organizado institucionalmente como unidad local de gobierno de carácter municipal o metropolitano. Incluye tanto el espacio urbano como el entorno rural o semi-rural que forma parte de su territorio. Como espacio político, la ciudad es el conjunto de instituciones y actores que intervienen en su gestión, como las autoridades gubernamentales, los cuerpos legislativo y judicial, las instancias de participación social institucionalizada, los movimientos y organizaciones sociales y la comunidad en general.

5. A los efectos de esta Carta se consideran ciudadanos(as) a todas las personas que habitan de forma permanente o transitoria en las ciudades.

6. Las ciudades, en corresponsabilidad con las autoridades nacionales, deben adoptar todas las medidas necesarias —hasta el máximo de los recursos que dispongan— para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados y con la adopción de medidas legislativas y normativas, la plena efectividad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Asimismo, las ciudades, con arreglo a su marco legislativo y a los tratados internacionales, deben dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter para hacer efectivos en ellas los derechos civiles y políticos recogidos en esta Carta.

Artículo II. Principios y fundamentos estratégicos del derecho a la ciudad

1. Ejercicio pleno de la ciudadanía y gestión democrática de la ciudad

1.1. Las ciudades deben ser un ámbito de realización de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, asegurando la dignidad y el bienestar colectivo de todas las personas en condiciones de igualdad, equidad y justicia. Todas las personas tienen el derecho de encontrar en la ciudad las condiciones necesarias para su realización política, económica, cultural, social y ecológica, asumiendo el deber de la solidaridad.

1.2. Todas las personas tienen el derecho de participar a través de formas directas y representativas en la elaboración, definición, implementación y fiscalización de las políticas públicas y del presupuesto municipal de las ciudades

para fortalecer la transparencia, eficacia y autonomía de las administraciones públicas locales y de las organizaciones populares.

2. Función social de la ciudad y de la propiedad urbana

2.1. Como fin principal, la ciudad debe ejercer una función social, garantizando a todos sus habitantes el usufructo pleno de los recursos que la misma ciudad ofrece. Es decir, debe asumir la realización de proyectos e inversiones en beneficio de la comunidad urbana en su conjunto, dentro de criterios de equidad distributiva, complementariedad económica, respeto a la cultura y sustentabilidad ecológica, para garantizar el bienestar de todos y todas los(as) habitantes, en armonía con la naturaleza, para hoy y para las futuras generaciones.

2.2. Los espacios y bienes públicos y privados de la ciudad y de los(as) ciudadanos(as) deben ser utilizados priorizando el interés social, cultural y ambiental. Todos los(as) ciudadanos(as) tienen derecho a participar en la propiedad del territorio urbano dentro de parámetros democráticos, de justicia social y de condiciones ambientales sustentables. En la formulación e implementación de las políticas urbanas se debe promover el uso socialmente justo y ambientalmente equilibrado del espacio y el suelo urbano, en condiciones seguras y con equidad entre los géneros.

2.3. Las ciudades deben promulgar la legislación adecuada y establecer mecanismos y sanciones destinados a garantizar el pleno aprovechamiento del suelo urbano y de los inmuebles públicos y privados no edificados, no utilizados, subutilizados o no ocupados, para el cumplimiento de la función social de la propiedad.

2.4. En la formulación e implementación de las políticas urbanas debe prevalecer el interés social y cultural colectivo por encima del derecho individual de propiedad y los intereses especulativos.

2.5. Las ciudades deben inhibir la especulación inmobiliaria mediante la adopción de normas urbanas para una justa distribución de las cargas y los beneficios generados por el proceso de urbanización y la adecuación de los instrumentos de política económica, tributaria y financiera y de los gastos públicos a los objetivos del desarrollo urbano, equitativo y sustentable. Las rentas extraordinarias (plusvalías) generadas por la inversión pública, —actualmente capturadas por empresas inmobiliarias y particulares — deben gestionarse en favor de programas sociales que garanticen el derecho a la vivienda y a una vida digna a los sectores que habitan en condiciones precarias y en situación de riesgo.

3. Igualdad, no-discriminación

3.1. Los derechos enunciados en esta Carta deben ser garantizados para todas las personas que habiten en forma permanente o transitoria en las ciudades sin discriminación alguna.

3.2. Las ciudades deben asumir los compromisos adquiridos sobre la implementación de políticas públicas que garanticen la igualdad de oportunidades para las mujeres en las ciudades, expresados en la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación en contra de la Mujer (CEDAW) y en las conferencias de Medio Ambiente (1992), Beijing (1995) y Hábitat II (1996), entre otras. Para ello, se deben asignar los recursos necesarios de los presupuestos gubernamentales para la efectividad de dichas políticas y establecer mecanismos e indicadores cuantitativos y cualitativos para monitorear su cumplimiento en el tiempo.

4. Protección especial de grupos y personas en situación de vulnerabilidad

4.1. Los grupos y personas en situación vulnerable tienen derecho a medidas especiales de protección e integración, de distribución de los recursos, de acceso a los servicios esenciales y de no-discriminación. A los efectos de esta Carta se consideran vulnerables a: personas y grupos en situación de pobreza, en riesgo ambiental (amenazados por desastres naturales), víctimas de violencia, con discapacidad, migrantes forzados, refugiados y todo grupo que, según la realidad de cada ciudad, esté en situación de desventaja respecto al resto de los habitantes. En estos grupos, a su vez, serán objeto prioritario de atención las personas mayores, las mujeres, en especial las jefas de hogar, y los(as) niños(as).

4.2. Las ciudades, mediante políticas de afirmación positiva de los grupos vulnerables, deben suprimir los obstáculos de orden político, económico, social y cultural que limiten la libertad, equidad e igualdad de los(as) ciudadanos(as) e impidan el pleno desarrollo de la persona humana y su efectiva participación política, económica, social y cultural en la ciudad.

5. Compromiso social del sector privado

5.1. Las ciudades deben promover que los agentes del sector privado participen en programas sociales y emprendimientos económicos con la finalidad de desarrollar la solidaridad y la plena igualdad entre los habitantes, de acuerdo con los principios rectores que fundamentan esta Carta.

6. Impulso de la economía solidaria y políticas impositivas progresivas

Las ciudades deben promover y valorar las condiciones políticas y económicas necesarias para garantizar programas de economía solidaria y sistemas impositivos progresivos que aseguren una justa distribución de los recursos y los fondos necesarios para la implementación de las políticas sociales.

Parte II. Derechos relativos al ejercicio de la ciudadanía y a la participación en la planificación, producción y gestión de la ciudad

Artículo III. Planificación y gestión de la ciudad

1. Las ciudades deben abrir cauces y espacios institucionalizados para la participación amplia, directa, equitativa y democrática de los(as) ciudadanos(as) en el proceso de planificación, elaboración, aprobación, gestión y evaluación de políticas y presupuestos públicos. Se debe garantizar el funcionamiento de órganos colegiados, audiencias, conferencias, consultas y debates públicos, así como permitir y reconocer los procesos de iniciativa popular en la proposición de proyectos de ley y de planes de desarrollo urbano.

2. Las ciudades, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, deben formular y aplicar políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción, que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios del imperio de la ley, la debida gestión de los asuntos públicos y los bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas.

3. Las ciudades, para salvaguardar el principio de transparencia, deben organizar la estructura administrativa de modo que garantice la efectiva responsabilidad de sus gobernantes frente a los(as) ciudadanos(as), así como la responsabilidad de la administración municipal ante los demás niveles de gobierno y los organismos e instancias regionales e internacionales de derechos humanos.

Artículo IV. Producción social del hábitat

Las ciudades deben establecer mecanismos institucionales y desarrollar los instrumentos jurídicos, financieros, administrativos, programáticos, fiscales, tecnológicos y de capacitación necesarios para apoyar las diversas modalidades de producción social del hábitat y la vivienda, con especial atención a los procesos autogestionarios, tanto individuales y familiares como colectivos organizados.

Artículo v. Desarrollo urbano equitativo y sustentable

1. Las ciudades deben desarrollar una planificación, regulación y gestión urbano-ambiental que garantice el equilibrio entre el desarrollo urbano y la protección del patrimonio natural, histórico, arquitectónico, cultural y artístico; que impida la segregación y la exclusión territorial; que priorice la producción social del hábitat y garantice la función social de la ciudad y de la propiedad. Para ello, las ciudades deben adoptar medidas que conduzcan a una ciudad integrada y equitativa.

2. La planificación de la ciudad y los programas y proyectos sectoriales deberán integrar el tema de la seguridad urbana como un atributo del espacio público.

Artículo vi. Derecho a la información pública

1. Toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información completa, veraz, adecuada y oportuna respecto a la actividad administrativa y financiera de cualquier órgano perteneciente a la administración de la ciudad, del poder legislativo y del judicial, y de las empresas y sociedades privadas o mixtas que presten servicios públicos.

2. Los funcionarios del gobierno de la ciudad o del sector privado deben producir la información requerida de su área de competencia en un tiempo mínimo si no cuentan con ella en el momento de efectuarse el pedido. El único límite al acceso a la información pública es el respeto al derecho de las personas a la intimidad.

3. Las ciudades deben garantizar mecanismos para que todas las personas accedan a una información pública eficaz y transparente. Para ello deberán promover el acceso de todos sectores de la población a las nuevas tecnologías de la información, su aprendizaje y actualización periódica.

4. Toda persona o grupo organizado, y muy especialmente quienes auto producen su vivienda y otros componentes del hábitat, tiene derecho a obtener información sobre la disponibilidad y ubicación de suelo adecuado, los programas habitacionales que se desarrollan en la ciudad y los instrumentos de apoyo disponibles.

Artículo VII. Libertad e integridad

Todas las personas tienen derecho a la libertad y a la integridad, tanto física como espiritual. Las ciudades deben comprometerse a establecer garantías de protección que aseguren que esos derechos no sean violados por individuos o instituciones de cualquier naturaleza.

Artículo VIII. Participación política

1. Todos(as) los(as) ciudadanos(as) tienen derecho a la participación en la vida política local mediante la elección libre y democrática de los representantes locales, así como en todas las decisiones que afecten las políticas locales de planificación, producción, renovación, mejoramiento y gestión de la ciudad.

2. Las ciudades deben garantizar el derecho a elecciones libres y democráticas de los representantes locales, la realización de plebiscitos e iniciativas legislativas populares y el acceso equitativo a los debates y audiencias públicas sobre los temas relativos a la ciudad.

3. Las ciudades deben implementar políticas afirmativas de cuotas para la representación y participación política de las mujeres y minorías en todas las instancias locales electivas y de definición de sus políticas públicas, presupuestos y programas.

Artículo IX. Derecho de asociación, reunión, manifestación y uso democrático del espacio público urbano

Todas las personas tienen derecho de asociación, reunión y manifestación. Las ciudades deben disponer y garantizar espacios públicos para ese efecto.

Artículo X. Derecho a la justicia

1. Las ciudades deben adoptar medidas destinadas a mejorar el acceso de todas las personas al derecho y la justicia.

2. Las ciudades deben fomentar la resolución de los conflictos civiles, penales, administrativos y laborales mediante la implementación de mecanismos públicos de conciliación, transacción, mediación y arbitraje.

3. Las ciudades deben garantizar el acceso al servicio de justicia estableciendo políticas especiales a favor de los grupos vulnerables de la población y fortaleciendo los sistemas de defensa pública gratuita.

Artículo XI. Derecho a la seguridad pública y a la convivencia pacífica, solidaria y multicultural

1. Las ciudades deben crear condiciones para la seguridad pública, la convivencia pacifica, el desarrollo colectivo y el ejercicio de la solidaridad. Para ello deben garantizar el pleno usufructo de la ciudad, respetando la diversidad y preservando la memoria e identidad cultural de todos los(as) ciudadanos(as) sin discriminación alguna.

2. Las fuerzas de seguridad tienen entre sus principales misiones el respeto y la protección de los derechos de los(as) ciudadanos(as). Las ciudades deben garantizar que las fuerzas de seguridad bajo su mando apliquen el uso de la fuerza estrictamente bajo las previsiones de la ley y bajo control democrático.

3. Las ciudades deben garantizar la participación de todos(as) los(as) ciudadanos(as) en el control y evaluación de las fuerzas de seguridad.

Parte III. Derechos al desarrollo económico, social, cultural y ambiental de la ciudad

Artículo XII. Derecho al agua, al acceso y suministro de servicios públicos domiciliarios y urbanos

1. Las ciudades deben garantizar a todos(as) los(as) ciudadanos(as) el acceso permanente a los servicios públicos de agua potable, saneamiento, remoción de basura, fuentes de energía y telecomunicaciones, así como a los equipamientos de salud, educación, abasto y recreación, en corresponsabilidad con otros organismos públicos o privados, de acuerdo al marco jurídico del derecho internacional y de cada país.

2. Las ciudades deben garantizar —aun cuando se haya privatizado la gestión de los servicios públicos con anterioridad a la suscripción de esta Carta— tarifas sociales asequibles y un servicio adecuado para todos, especialmente para las personas y grupos vulnerables o sin empleo.

3. Las ciudades se comprometen a garantizar que los servicios públicos dependan del nivel administrativo más próximo a la población, con participación de los(as) ciudadanos(as) en su gestión y fiscalización. Éstos deberán estar bajo un régimen jurídico de bienes públicos, impidiendo su privatización.

4. Las ciudades establecerán sistemas de control social de la calidad de los servicios de las empresas prestatarias de servicios, públicas o privadas, en especial en lo relativo al control de su calidad, la determinación de las tarifas y la atención al público.

Artículo XIII. Derecho al transporte público y la movilidad urbana

1. Las ciudades deben garantizar a todas las personas el derecho de movilidad y circulación en la ciudad, de acuerdo a un plan de desplazamiento urbano e interurbano y a través de un sistema de transportes públicos accesibles, a precio razonable y adecuados a las diferentes necesidades ambientales y sociales (de género, edad y discapacidad).

2. Las ciudades deben estimular el uso de vehículos no contaminantes y se establecerán áreas reservadas a los peatones de manera permanente o para ciertos momentos del día.

3. Las ciudades deben promover la remoción de barreras arquitectónicas, la implantación de los equipamientos necesarios en el sistema de movilidad y circulación y la adaptación de todas las edificaciones públicas o de uso público y los locales de trabajo y esparcimiento para garantizar la accesibilidad de las personas con discapacidad.

Artículo XIV. Derecho a la vivienda

1. Las ciudades, en el marco de sus competencias, deben adoptar medidas para garantizar a todos(as) los(as) ciudadanos(as) que los gastos de vivienda sean

soportables de acuerdo a sus ingresos; que las viviendas reúnan condiciones de habitabilidad, que estén ubicadas en un lugar adecuado y se adapten a las características culturales y étnicas de quienes las habitan.

2. Las ciudades deben facilitar una oferta adecuada de vivienda y equipamientos urbanos para todos(as) los(as) ciudadanos(as) y establecer programas de subsidio y financiamiento para la adquisición de tierras e inmuebles, de regularización de la tenencia del suelo y de mejoramiento de barrios precarios y ocupaciones informales.

3. Las ciudades deben garantizar a los grupos vulnerables prioridad en las leyes, las políticas y los programas habitacionales y asegurar financiamiento y servicios destinados a la infancia y la vejez.

4. Las ciudades deben incluir a las mujeres en los documentos de posesión y propiedad expedidos y registrados, independientemente de su estado civil, en todas las políticas públicas de distribución y titulación de tierras y viviendas que se desarrollen.

5. Las ciudades deben promover la instalación de albergues y viviendas sociales de alquiler para mujeres víctimas de violencia familiar.

6. Todos(as) los(as) ciudadanos(as), en forma individual, en pareja o en grupo familiar sin hogar tienen derecho a exigir de las autoridades la efectiva implementación del derecho a la vivienda adecuada de forma progresiva y mediante aplicación de todos los recursos disponibles. Los albergues, los refugios y el alojamiento de cama y desayuno podrán ser adoptados como medidas provisorias de emergencia, sin perjuicio de la obligación de proveer una solución de vivienda definitiva.

7. Toda persona tiene derecho a la seguridad de tenencia de su vivienda por medio de instrumentos jurídicos que la garanticen y derecho a protección frente a desalojos, expropiaciones o desplazamientos forzados o arbitrarios. Las ciudades deben proteger a los inquilinos de la usura y los desalojos arbitrarios, regulando los alquileres de inmuebles para habitación de acuerdo a la Observación General Nº 7 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas.

8. Las ciudades deben reconocer como interlocutores directos a las organizaciones y movimientos sociales que reivindican y trabajan por hacer efectivos los derechos vinculados a la vivienda contenidos en esta carta. Muy especial atención, impulso y apoyo deberán dar a las organizaciones de personas vulnerables y en situación de exclusión, garantizando en todos los casos la preservación de su autonomía.

9. El presente artículo será aplicable a todas las personas, incluyendo familias, grupos, ocupantes sin títulos sin techo y aquellas personas o grupos de personas cuyas circunstancias de vivienda varía, en particular los nómadas, los viajeros y los romaníes.

Artículo XV. Derecho al trabajo

1. Las ciudades, en corresponsabilidad con las autoridades nacionales, deben contribuir, en la medida de sus posibilidades, a la consecución del pleno empleo en la ciudad. Asimismo, deben promover la actualización y la recalificación de los trabajadores, empleados o no, a través de la formación permanente.

2. Las ciudades deben promover la creación de condiciones para combatir el trabajo infantil para que los niños y las niñas puedan disfrutar de la infancia y acceder a la educación.

3. Las ciudades, en colaboración con las demás administraciones públicas y las empresas, deben desarrollar mecanismos para asegurar la igualdad de todos ante el trabajo, impidiendo cualquier discriminación.

4. Las ciudades deben promover el igual acceso de las mujeres al trabajo mediante la creación de guarderías y otras medidas, así como de las personas discapacitadas mediante la implementación de equipamientos apropiados. Para mejorar las condiciones de empleo, las ciudades deben establecer programas de mejora de las viviendas urbanas utilizadas por las mujeres jefas de familia y grupos vulnerables como espacios de trabajo.

5. Las ciudades deben promover la integración progresiva del comercio informal que realizan las personas de bajos ingresos o desempleadas, evitando su eliminación y la represión hacia los comerciantes informales. También dispondrán espacios acondicionados para el comercio informal y políticas adecuadas para su incorporación en la economía urbana.

Artículo XVI. Derecho a un medio ambiente sano y sostenible

1. Las ciudades deben adoptar medidas de prevención frente a la contaminación y ocupación desordenada del territorio y de las áreas de protección ambiental, incluyendo ahorro energético, gestión y reutilización de residuos, reciclaje, recuperación de vertientes y ampliación y protección de los espacios verdes.

2. Las ciudades deben respetar el patrimonio natural, histórico, arquitectónico, cultural y artístico y promover la recuperación y revitalización de las áreas degradadas y de los equipamientos urbanos.

Parte IV. Disposiciones finales

Artículo XVII. Obligaciones y responsabilidades del estado en la promoción, protección e implementación del Derecho a la Ciudad

1. Los organismos internacionales, gobiernos nacionales, provinciales, regionales, metropolitanos, municipales y locales son actores responsables de la efectiva aplicación y defensa de los derechos previstos en esta Carta, así como de los derechos humanos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales para todos(as) los(as) ciudadanos(as) en las ciudades, con base en el sistema internacional de derechos humanos y el sistema de competencias vigente en el respectivo país.

2. La no-implementación de los derechos previstos en esta Carta, o su aplicación en desacuerdo con sus principios y directrices rectoras o con las normas internacionales y nacionales de derechos humanos vigentes en el país, por los gobiernos responsables, concurrirá en violación al Derecho a la Ciudad que solamente podrá corregirse mediante la implementación de las medidas necesarias para la reparación/reversión del acto o de la omisión que le dieron causa. Esas medidas deberán asegurar que los efectos negativos o daños derivados sean reparados/revertidos de forma tal que se garantice a los(as) ciudadanos(as) la efectiva promoción, respeto, protección y realización de los derechos humanos previstos en esta Carta.

Artículo XVIII. Medidas de implementación y supervisión del Derecho a la Ciudad

1. Las ciudades deben adoptar todas las medidas normativas necesarias, de forma adecuada e inmediata, para asegurar el Derecho a la Ciudad de todas las per-

sonas, conforme a lo dispuesto por esta Carta. Las Ciudades deben garantizar la participación de los(as) ciudadanos(as) y las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de revisión normativa. Las ciudades están obligadas a utilizar hasta el máximo de sus recursos disponibles para cumplir las obligaciones jurídicas establecidas en esta Carta.

2. Las ciudades deben proporcionar capacitación y educación en derechos humanos a todos los agentes públicos relacionados con la implementación del Derecho a la Ciudad y con las obligaciones correspondientes, en especial a los funcionarios empleados por los órganos públicos cuyas políticas influyan de alguna manera en la plena realización del Derecho a la Ciudad.

3. Las ciudades deben promover la enseñanza y socialización del Derecho a la Ciudad en los centros educativos, universidades y medios de comunicación.

4. Las ciudades deben establecer, conjuntamente con los habitantes, mecanismos de evaluación y monitoreo mediante un sistema eficaz de *indicadores del derecho a la ciudad,* con diferenciación de géneros, para asegurar el Derecho a la Ciudad con base en los principios y normas de esta Carta.

5. Las ciudades deben supervisar y evaluar con regularidad y globalmente el grado en que se respetan las obligaciones y los derechos de la presente Carta.

Artículo XIX. Lesión al derecho a la ciudad

1. Constituyen lesión al Derecho a la Ciudad las acciones y omisiones, medidas legislativas, administrativas y judiciales y prácticas sociales que resulten en el impedimento, recusación, dificultad e imposibilidad de:

- realización de los derechos establecidos en esta Carta;
- participación política colectiva de habitantes, mujeres y grupos sociales en la gestión de la ciudad;
- cumplimiento de las decisiones y prioridades definidas en los procesos participativos que integran la gestión de la ciudad;
- manutención de las identidades culturales, formas de convivencia pacífica, producción social del hábitat, así como las formas de manifestación y acción de los grupos sociales y ciudadanos(as), en especial los vulnerables y desfavorecidos, con base en sus usos y costumbres

2. Las acciones y omisiones pueden expresarse en el campo administrativo, por la elaboración y ejecución de proyectos, programas y planes; en la esfera legislativa, a través de la edición de leyes, control de los recursos públicos y acciones del gobierno; en la esfera judicial, en los juicios y decisiones sobre conflictos colectivos y difusos referentes a temas de interés urbano.

Artículo XX. Exigibilidad del Derecho a la Ciudad

Toda persona tiene derecho al acceso y uso de recursos administrativos y judiciales eficaces y completos relacionados con los derechos y deberes enunciados en la presente Carta, incluido el no disfrute de tales derechos.

Artículo XXI. Compromisos con la Carta por el Derecho a la Ciudad

1. Las redes y organizaciones sociales se comprometen a:
1.1. Difundir ampliamente esta Carta y potenciar la articulación internacional por el Derecho a la Ciudad en el contexto del Foro Social Mundial, así como en otras conferencias y foros internacionales, con el objetivo de contribuir al avance de la lucha de los movimientos sociales y de las redes de ONG en la construcción de una vida digna en las ciudades;
1.2. Construir plataformas de exigibilidad del Derecho a la Ciudad; documentar y diseminar experiencias nacionales y locales que apunten a la construcción de este derecho;
1.3. Presentar esta Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad a los distintos organismos y agencias del Sistema de las Naciones Unidas y de los Organismos Internacionales Regionales para iniciar un proceso que tenga como objetivo el reconocimiento del Derecho a la Ciudad como un derecho humano.

2. Los Gobiernos nacionales y locales se comprometen a:
2.1. Elaborar y promover marcos institucionales que consagren el Derecho a la Ciudad, así como a formular, con carácter de urgencia, planes de acción para un modelo de desarrollo sustentable aplicado a las ciudades, en concordancia con los principios enunciados en esta Carta;
2.2. Construir plataformas asociativas, con amplia participación de la sociedad civil, para promover el desarrollo sustentable en las ciudades;
2.3. Promover la ratificación y aplicación de los pactos de derechos humanos y otros instrumentos internacionales y regionales que contribuyan a la construcción del Derecho a la Ciudad.

3. Los Parlamentarios se comprometen a:

3.1. Promover consultas ciudadanas y realizar actividades de cabildeo con el objeto de enriquecer los contenidos del Derecho a la Ciudad e impulsar su reconocimiento y adopción por las instancias internacionales y regionales de derechos humanos y por los gobiernos nacionales y locales;

3.2. Elaborar y aprobar leyes que reconozcan y consagren el derecho humano a la ciudad, en concordancia con lo enunciado en esta carta y con los instrumentos internacionales de derechos humanos;

3.3. Adecuar el marco legal nacional y local incorporando las obligaciones internacionales asumidas por los Estados en materia de derechos humanos, con especial atención en aquellos contenidos en esta carta.

4. Los organismos internacionales se comprometen a:

4.1. Emprender todos los esfuerzos para sensibilizar, estimular y apoyar a los gobiernos en la promoción de campañas, seminarios y conferencias, así como a facilitar publicaciones técnicas apropiadas que conduzcan a su adhesión a los compromisos de esta Carta;

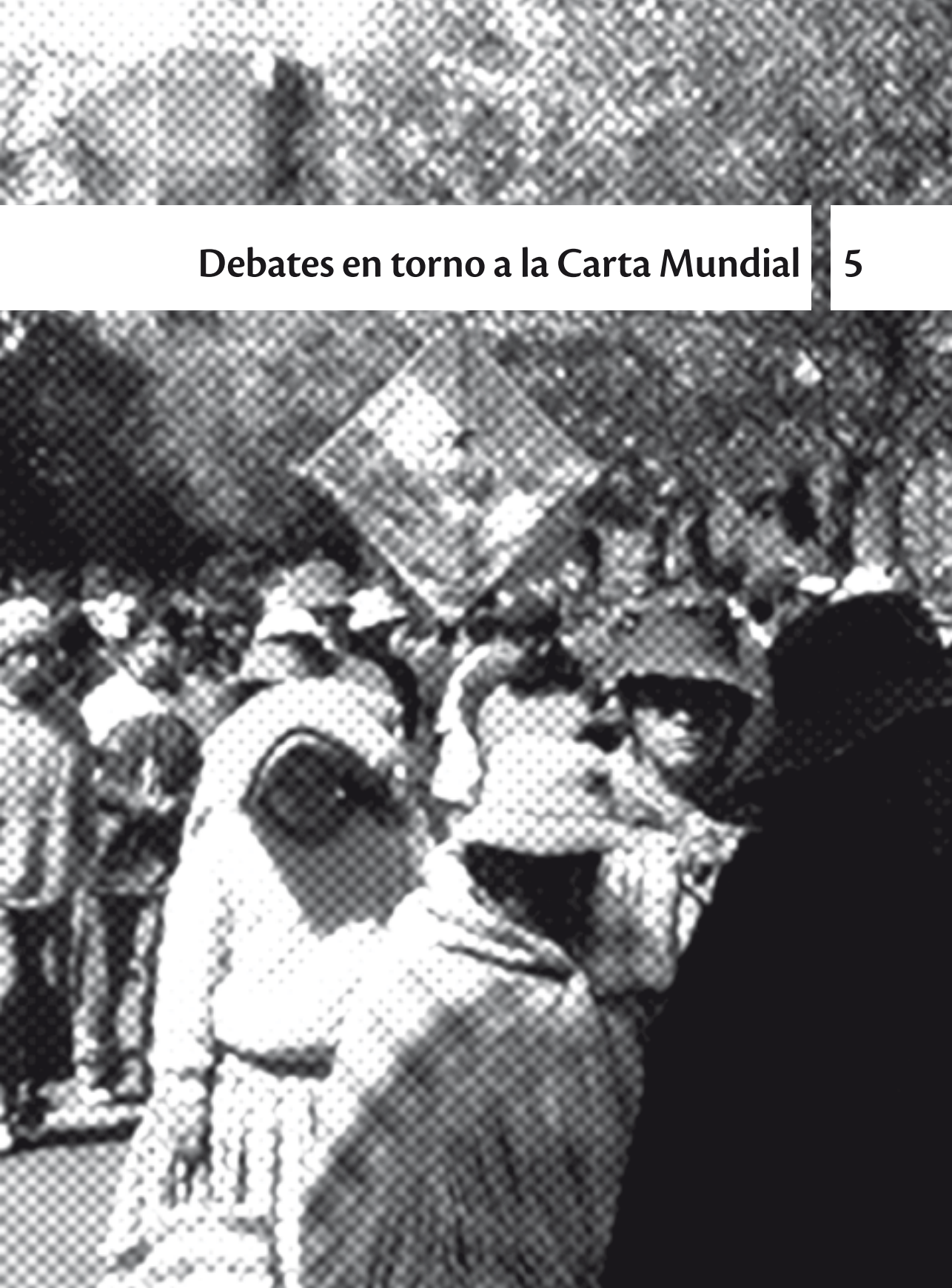
4.2. Monitorear y promover la aplicación de los pactos de derechos humanos y otros instrumentos internacionales y regionales que contribuyan a la construcción del Derecho a la Ciudad;

4.3. Abrir espacios de participación en los organismos consultivos y decisorios del Sistema de Naciones Unidas que faciliten la discusión de esta iniciativa.

Se invita a todas las personas, organizaciones de la sociedad civil, gobiernos locales, parlamentarios y organismos internacionales a participar activamente en el ámbito local, nacional, regional y global en el proceso de integración, adopción, difusión e implementación de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad como uno de los paradigmas de que un mundo mejor es posible en este milenio.

Debates en torno a la Carta Mundial

5



Este capítulo, que retoma aportaciones de varias redes de organizaciones sociales, muestra la profundidad del debate que se ha realizado hasta el momento, que continúa abierto y sin duda necesita internacionalizarse en la mayor medida posible.

Buscando avanzar en ese camino, HIC, COHRE y el Observatori DESC coordinaron en 2005 una reunión de trabajo específica sobre este tema que congregó en Barcelona a integrantes de organizaciones de los distintos continentes y al entonces Relator Especial de la ONU para el Derecho a la Vivienda Adecuada. A partir de estas discusiones surgieron varios de los documentos que aquí se presentan.

Finalmente, el artículo de Enrique Ortiz «El derecho a la ciudad como sistema complejo, consecuencias en la formulación de la Carta», propone un nuevo acercamiento al tema y establece elementos que están en proceso de discusión.

Comentarios al proyecto de la segunda versión de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad

Red de HIC por el Derecho a la Vivienda y a la Tierra
El Cairo, agosto de 2004

La base para este comentario es el texto de la Carta por el Derecho a la Ciudad que surgió del taller y discusión del Foro Social de las Américas en Quito, en julio de 2004. Los textos consultados fueron el original en español y la traducción del texto al francés. Estuvo disponible una versión en inglés, pero era ilegible por lo que no se consideró autorizada o representativa.

Comentarios generales

- Fue muy alentador ver y sentir que el texto proviene de la gente. El estilo narrativo es directo y claro. Sin embargo, eso no debe obviar la necesidad de referencias precisas a derechos humanos específicos (o incluso a sus fuentes legales). Supuestamente y de manera similar, la legislación de Derechos Humanos proviene de la gente, pero ahora tiene la fuerza de establecer las obligaciones de los Estados. Si cualquier persona demanda un derecho, él o ella se referirá, naturalmente, a sus garantías putativas (tratados de derechos humanos y otros instrumentos), utilizará su lenguaje y *siempre* se referirá a las obligaciones que le corresponden al Estado. La Carta hace esto en parte, aunque de alguna manera es reticente en llamar a una obligación 'obligación', e identificar al responsable que está obligado a cumplirla.
- Todo esto es de gran importancia ahora que el «derecho a la ciudad», se ha fabricado tan sólo como un *slogan*. El «derecho a la ciudad» no es un derecho humano normativo como aquellos que lo componen, como por ejemplo: los derechos a la vida, vivienda o educación. Por lo tanto, para lograr el reconocimiento de algo llamado «derecho a la ciudad» en el corpus de los derechos humanos, la Carta debe referirse y debe construirse a partir de los derechos existentes que ya son reconocidos internacionalmente, y para los que los Estados —y a través de ellos las autoridades locales, como aquellas en las ciudades— tienen obligaciones correspondientes. De otra manera la

Carta pudiera parecer romántica y retórica, comenzando —innecesariamente— desde cero, como una demanda sin la base sólida que ya tiene en la forma de sus derechos constituyentes (como se mencionó arriba).

- Lo que es muy alentador, sin embargo, es la implicación que tiene la Carta de que los derechos y sus obligaciones correspondientes aplican también para las autoridades locales. Quizá quienes la redactaron no estaban pensando realmente en hacer valer esta necesaria teoría legal explícitamente en el texto, pero está presente de muchos modos sutiles. Tal vez podría hacerse más explícitamente. La última versión muestra una nueva y emergente estrategia: hacer que las autoridades locales firmen como parte comprometida para implementar la Carta. Esto cambia el prospecto de la iniciativa original, pero le da una clase de propósito práctico de la que carecía anteriormente.
- De hecho, esta Carta está relacionada a otras iniciativas tanto en tiempo como en contenido. Sería bueno mantener las otras en mente aunque sólo fuera por razones estratégicas. Sin embargo, algunas de ellas pueden competir y otras complementarse. Por ejemplo, el Proyecto de Ciudades de Derechos Humanos de PDHRE obviamente construye sobre los derechos existentes y tiene una serie de actividades detrás (que la Carta aún no tiene), haciendo valer las mismas nociones que las de la Carta y constituyendo «derechos» a la ciudad, aunque sin tomar ese *slogan*. La Carta Mundial sobre Gobiernos Locales es otra iniciativa que habla a la misma audiencia pero obviamente necesita incorporar el lenguaje de derechos y obligaciones correspondientes para ser consistente con la teoría legal que la Carta sobre el Derecho a la Ciudad aparentemente trata de hacer valer, y también con la teoría de la legislación pública internacional.
- Podría ser útil vincularse con estas otras iniciativas de manera formal. Ciertamente, no tendría un sentido táctico el competir con grupos de ideas similares. También, es importante que WACLA pudiera beneficiarse de la base social que está haciendo surgir esta Carta.
- Más relevantes incluso que cualquiera de éstas son el título y concepto de «Hábitat de Derechos Humanos» (p. ej., recientemente fue anunciado en Nairobi como una campaña en esta ciudad). Ya que el movimiento latinoamericano que está impulsando este texto aún no se ha integrado lo suficiente en la cultura de derechos humanos para adoptar este título, la sugerencia aquí es únicamente para propósitos comparativos y para ser minuciosos al relacionar la Carta con otros esfuerzos globales paralelos, compatibles y reales. Considerando que la comunidad de derechos humanos en muchas partes del mundo no está lo suficientemente ligada a una comunidad de base, el concepto «hábitat de derechos humanos» ofrece un vehículo para la con-

vergencia necesitada. En Medio Oriente y el Norte de África, donde el 70% de la pobreza está en el área rural, el «Derecho a la Ciudad» cae en millones de oídos sordos. Los títulos son importantes para determinar el alcance de su influencia y la relativa inclusión de su base social constitutiva.

- Respaldamos el punto de Liliana Rainero relacionado con la necesidad de que esta Carta se refiera a autoridades locales, en vez de a ciudades. Esto es simplemente porque 'Ciudad' no aplica necesariamente a todos aquellos que necesitan tener estos principios realizados en su entorno de vida. El enfoque en el término 'Ciudades' como tal refleja una muy especial tendencia latinoamericana que sacrificará la utilidad de la Carta fuera de esa región; la mayoría de las poblaciones de África y Asia no son urbanas. También sugiere una posición sorprendente, habiendo surgido de America Latina, de ignorar de nuevo a la gente indígena, lo cual confiamos no se haya hecho de manera intencionada o buscada. También demuestra una dicotomía rural-urbana que es anatema al lenguaje de derechos y principios de gobernanza. Entonces, los redactores de la Carta enfrentan opciones tácticas, chauvinistas, regionalistas, urbanistas, morales y legales. La referencia «rural» en la Carta no parece seria porque fue quitada después de ser introducida. Los autores tienen que ser claros y tácticamente honestos acerca de si realmente quieren que esta Carta goce de un llamado amplio e interregional o no. Si sí, entonces necesita reflejar una base de experiencia más amplia. En todo caso, los redactores deben escoger entre ser inclusivos en su concepto de audiencia y sujeto de la Carta como estrictamente urbano o seriamente reconsiderar ampliarlo.
- Nos queda la pregunta a los redactores, sobre la distinción entre los términos pueblo, villa o *aldea* (el término arábigo en español para *village*). Más curioso resulta cómo pueden ser traducidos estos términos sutilmente diferentes. El término usado en la versión francesa (*faubourg*) no significa aldea ni está representada por una autoridad local.
- La Carta necesita ser clara en el primer artículo en su definición de los términos «ciudad» y «ciudadanos» y no tratar de incluir las áreas rurales artificialmente, especialmente más adelante en el texto. Son constantes las referencias al 'hábitat' urbano, territorio; sin embargo, la migración de las áreas rurales a las ciudades, que es una de las razones principales de la sobrepoblación en las áreas urbanas, puede explicarse en el Artículo V, párrafo 1 para relacionar el fenómeno y sus consecuencias aquí y detallar que, consecuentemente, un conjunto de medidas paralelas deberían ser definidas e implementadas para combatir la pobreza en las áreas rurales y la migración que esto provoca. Esto daría más sentido y sería más claro ya que ahora, la definición al principio

y en los textos siguientes no son consistentes, lo que hace la definición un poco confusa.

- Si los redactores realmente quieren incluir a las autoridades locales para tomar responsabilidades, pero siempre se refieren únicamente a ciudades en general, esa aplicación más amplia no será posible.
- También apoyamos completamente el punto de Liliana acerca de las mujeres, tratadas como parte de una categoría de personas más débiles que deben ser protegidas, cargadas de niños y gente minusválida todo el tiempo. En ese sentido, todas las referencias sobre participación deberán mencionar hombres y mujeres en vez de gente para insistir en la importancia de tener a las mujeres participando en los procesos de toma de decisiones y de participación.
- Apoyamos completamente la idea de tener ciudades o autoridades locales firmando en la Carta como algo nuevo y muy interesante. Apoyamos completamente esta iniciativa y pensamos que debe ser enfatizada desde el principio y ser añadida en la introducción o preámbulo; de otra manera, aparece como un elemento sorpresa a media Carta. Sería más apropiado incluirla en el corazón mismo de los principios y de la implementación de la carta.

Comentarios específicos

- Finalmente, las pocas referencias a estados nacionales son totalmente obsoletas. Hay pocos ejemplos, de hecho, de la pretensión del «Estado-nación». Especialmente en America Latina y Norteamérica deberíamos conocer esto como conocemos nuestra piel. Excepto tal vez por Portugal, tampoco hay tal cosa en Europa e incluso la teoría moderna de la ciencia política (excepto, tal vez, por la que aún se enseña en la Universidad de Chicago) ha abandonado el término. Francia tiene siete naciones en sí, Ecuador —donde la discusión de esta redacción se llevó a cabo— tiene 22 naciones indígenas sin contar a los inmigrantes de los últimos 500 años. El término «Estado-nación» nació de las nociones de los pensadores del Siglo xix que querían justificar la subordinación de la minoría y de la gente indígena y las diferentes naciones en la jurisdicción territorial de los Estados. Ello buscó y creó una justificación ahistórica y artificial para crear un consenso acerca del Estado como una unidad administrativa con su definición monoétnica como una «Nación-Estado». Incluso algunos conflictos actuales están enraizados en esta falsedad. ¡Cómo es que esto reaparece en esta Carta! La traducción al francés utilizó el término español como un adjetivo y no como dos sustantivos, como lo es en la expresión «États-Nations» en vez de '*États*

Nationaux'. Aunque podría parecer menos controversial a primera vista, no es muy claro lo que significa en francés y podría hacer pensar al lector en las autoridades nacionales.

- Aunque pensamos que entendemos la intención detrás, nos es confuso el Artículo II, párrafo 2 de manera importante ya que hace eco a uno de los argumentos más comunes utilizados por las autoridades locales para desalojar a la gente y destruir sus casas; p. ej., «el interés común sobre el derecho individual de propiedad». Esto es exactamente lo que las autoridades dicen cuando desalojan a la gente de las tierras del Estado aunque sean ciudadanos pobres que han construido ahí sus casas y lleven viviendo décadas en el lugar. Esto es también lo que ellos argumentan cuando están *embelleciendo* los centros de las ciudades, etc. Siempre dicen que es por interés común de la población. Es también el término usado por los regímenes racistas (p. ej., Israel) para la desposesión de gente indígena con propósitos coloniales.
- El impulso pudo haber sido el denunciar la acumulación capitalista de propiedad. Está bien, sin embargo, existe un lenguaje en derechos humanos (de nuevo, si en efecto estamos hablando sobre 'derechos') que puede ser más apropiado. Si el propósito es el de regular los intereses individuales de la gente rica y las compañías privadas, no puede quedar ambiguo y abierto a la interpretación oportunista de nuestros oponentes —incluyendo las ciudades o autoridades locales con malas intenciones de usar este párrafo como un pretexto para el desalojo.
- De manera complementaria y para realmente hacer el punto claro, los párrafos 6 y 7 del Artículo II deben ser más detallados. Son muy suaves y vagos a pesar de ser los únicos dedicados al sector privado.
- En el Artículo IV dos veces el término «social» puede tener un sentido vernáculo local, pero aquí no tiene un significado entendible. Debe ser definido en alguna parte. Por ejemplo, ¿qué significan «al uso social del suelo urbano» y «una tarifa social»? Pueden tener claridad de manera local, pero la traducción será un reto.
- En este mismo Artículo, párrafo 2, como contraparte de que la mujer no debe ser considerada como vulnerable, sino que se hace vulnerable, los hombres no deben ser siempre olvidados. ¿Acaso sólo las mujeres pobres y llas y los niños merecen acceso al agua para consumo e higiene?
- El Artículo VI sobre participación es muy bueno, pero merecería que se dieran ejemplos o ideas sobre el sistema de participación directa.
- El Artículo XVII sobre el derecho a la vivienda es bueno, pero podría ser más fuerte con un párrafo sobre la obligación de las ciudades o autoridades locales de no desalojar ellas mismas a la gente. Es bueno decir que ellas deben pro-

teger a la gente de ser desalojada por los propietarios, pero en proporción, el número de gente desalojada por las autoridades locales es mucho mayor.

Conclusión

Aparte de las pequeñas notas sobre lenguaje y el uso de términos, las mayores observaciones son que el borrador actual trata de acercarse más a contener los derechos existentes con propósito de aterrizar sus demandas, pero podría ser más valiente y explícito sobre esto. También podría ser más claro sobre su nueva e interesante aplicación de tener a las autoridades firmando, como una clase de pacto con los habitantes locales, por lo menos para recordarles sobre los principios legales de los derechos humanos internacionales que supuestamente ya gobiernan su actuar.

Si la Carta declara nuevos derechos que aún no están codificados, entonces necesita distinguirlos y ser más explícita en ello.

La Carta deberá decidir y, por lo tanto, ser clara y consistente sobre su alcance en cuanto a quiénes va a incluir y a quiénes excluir. Parece, por la elección de sus términos, querer incluir a todos, sin ser lo suficientemente clara o explicar el por qué.

La Carta se podría beneficiar con una introducción o preámbulo que explique su propósito, uso, bases, principios y precedentes y exponga las formas de implementarla.

En general, el propósito de la Carta se va aclarando y esta versión es una mejor que las anteriores. Tiene un gran potencial como un instrumento de educación en derechos humanos, como una guía práctica y como la cristalización de una teoría legal necesaria (p. ej., aplicando convenios de obligaciones a autoridades locales) y como unificador de la cultura popular a través de las regiones (en vez de unir aquellas en una única). Por estos propósitos loables, ofrecemos el humilde comentario precedente y permanecemos siempre deseosos de contribuir y promover más este esfuerzo.

Transformar la ciudad en un mundo global

Apuntes para un debate sobre la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad desde una perspectiva de derechos humanos

Gerardo Pisarello, Barcelona
Sebastián Tedeschi, Buenos Aires
Agosto de 2005

La preocupación por pensar el espacio urbano como un ámbito que garantice derechos y necesidades específicas para todos sus habitantes es relativamente reciente. A pesar de que no han faltado algunas contribuciones jurídicas al respecto[1], la mayoría de las iniciativas en este sentido han provenido del urbanismo crítico y de los movimientos de lucha por el acceso a la vivienda[2].

En el proceso de discusión llevado a cabo en las cinco ediciones del Foro Social Mundial un conjunto de movimientos sociales, ONG y académicos fueron construyendo un texto con el propósito de proteger derechos específicos en el espacio urbano cuya última versión se llama Carta Mundial del Derecho a la Ciudad. El proceso de discusión de esta primera etapa favoreció la introducción de contenidos en el texto y la acumulación de adhesiones sin haberse hecho una revisión profunda de la consistencia del documento. Este trabajo se propone hacer una revisión crítica, desde la perspectiva de derechos humanos, de las virtudes y debilidades de la Carta Mundial en vistas a su eficacia como una herramienta jurídica complementaria de las luchas urbanas por la inclusión y una mejor calidad de vida.

1 Así, por ejemplo, Edésio Fernandes y Varley, Ann (eds) *Illegal Cities. Law and Urban Change in Developing Countries*. London –New Cork, Zed Books, 1998; o Juli Ponce Solé, *Poder local y guetos urbanos,* MAP-Fundación Carles Pi i Sunyer, Madrid, 2002.

2 En este sentido, debe atribuirse un papel destacado al clásico ensayo de H. Lefevbre, *El derecho a la ciudad,* Península, Barcelona, 1969. En un sentido más actual, pueden verse también los trabajos de David Harvey, *Espacios de Esperanza,* Akal, Madrid, 2003; Jordi Borja, *La ciudad conquistada,* Alianza, Madrid, 2003 y, en el ámbito latinoamericano, Enrique Ortiz, *Repensando la ciudad para la gente ¿Qué Ciudad para una nueva era?*, Texto preparatorio para la Asamblea Mundial de Pobladores, HIC América Latina, 2002.

La oportunidad de una Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad: ¿hace falta?

El proceso de discusión de un nuevo texto de derechos supone una considerable inversión de energías cívicas. Para no duplicar o entrar en competición con esfuerzos similares y, sobre todo, para evitar frustraciones posteriores que generen desmovilización, es imprescindible justificar su razón de ser.

La pregunta acerca de la oportunidad de una Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad puede desdoblarse en dos. Primero: ¿hace falta una Carta de derechos urbanos?; segundo: ¿hace falta una Carta de alcance mundial?

La objeción del carácter 'repetitivo' de la Carta

Una de las objeciones que se formulan a la Carta por el Derecho a la Ciudad es que protege derechos ya contemplados en otras cartas, leyes, constituciones y tratados internacionales de derechos humanos. Esto es cierto en parte.

La mayoría de los derechos civiles, políticos, sociales y culturales recogidos en la Carta, en efecto, reproducen derechos consagrados en otros instrumentos jurídicos estatales e internacionales. Ello es lógico, pues lo que la Carta pretende desatacar es la necesidad de tutelar una serie de derechos, muchos de ellos ya reconocidos, en un *ámbito específico*, que es el ámbito urbano.

Esa transposición y concentración espacial de derechos ya consagrados comporta el riesgo de duplicaciones y repeticiones innecesarias que deben ser cuidadosamente evitadas. Sin embargo, la obsesión por la repetición debe matizarse.

En primer término, la reunión de derechos dispersos es fundamental para adquirir una perspectiva integral y autónoma de un problema determinado. Muchas Convenciones, de hecho, repiten principios y derechos consagrados en otras. El derecho a la no-discriminación o a la protección de grupos vulnerables es un buen ejemplo de ello. Desde este punto de vista, la Carta podría ser una buena oportunidad para consagrar de manera sistemática los mejores estándares de protección dispersos en diferentes instrumentos así como para perfeccionar estándares poco desarrollados.

En segundo lugar, la transposición de derechos al ámbito de la ciudad también pone de manifiesto cómo, al generar unas necesidades propias y específicas, el espacio urbano otorga una nueva dimensión a muchos derechos 'clásicos' y obliga a formular otros derechos hoy no contemplados. Entre los derechos y deberes que exigen ser pensados 'en clave urbana' y que sólo con una muy generosa voluntad interpretativa podrían extraerse de los instrumentos normativos ya existentes, podrían señalarse:

- el principio de función social de la ciudad;
- el derecho a participar en la elaboración del presupuesto municipal de las ciudades;
- el derecho a participar en la propiedad del territorio urbano, el uso socialmente justo y ambientalmente equilibrado del espacio y suelo urbano;
- el derecho a participar en la plusvalía urbana;
- el reconocimiento de los mercados informales y el derecho a la integración progresiva del comercio informal que realizan las personas de bajos ingresos o desempleadas;
- el derecho a participar en la planificación, regulación y gestión urbano-ambiental que impida la segregación y la exclusión territorial;
- el derecho a participación en el control y evaluación de las fuerzas de seguridad;
- el derecho a que los servicios públicos dependan del nivel administrativo más próximo a la población, con participación de las y los ciudadanos en su gestión y fiscalización;
- el derecho de movilidad y circulación en la ciudad, de acuerdo a un plan de desplazamiento urbano e interurbano y a través de un sistema de transportes públicos accesibles, a precio razonable;
- el derecho a permanecer en la ciudad y a no ser expulsado o alejado de ella de manera arbitraria;
- el derecho a la remoción de barreras arquitectónicas, la implantación de los equipamientos necesarios en el sistema de movilidad y circulación y la adaptación de todas las edificaciones públicas o de uso público y los locales de trabajo y esparcimiento para garantizar la accesibilidad de las personas con discapacidad;
- el derecho de las personas sin hogar a los albergues de cama y desayuno sin perjuicio de la obligación de proveer una solución de vivienda definitiva;

Muchos de estos derechos se encuentran reconocidos de manera fragmentaria en leyes, cartas locales y constituciones. Su consagración conjunta podría contribuir sensiblemente a hacer visible su interdependencia e indivisibilidad.

La objeción del carácter excluyente de una carta urbana respecto de los espacios rurales

Otra crítica frecuente a la Carta es que un instrumento de protección de derechos en el espacio urbano excluiría e iría en detrimento de las necesidades propias del espacio rural. Este es ciertamente un riesgo posible, pero no necesario.

Es innegable, en efecto, que la privatización y mercantilización de las relaciones sociales ha generado enormes desigualdades entre ciudad y campo, así como entre diferentes entornos urbanos. De hecho, las ventajas laborales, de consumo, de servicios, de las que gozan muchas ciudades son auténticos privilegios conseguidos al precio de la explotación del entorno rural o de otras ciudades.

Desde esta perspectiva, es evidente que el Derecho a la Ciudad no puede entenderse como el derecho a mantener los privilegios de las ciudades «realmente existentes». Por el contrario, debe concebirse como un derecho que incluya deberes de solidaridad y que, por lo tanto, no sólo obligue a remover las desigualdades que se producen al interior de las ciudades sino también las que se producen entre ellas o con el campo, en las relaciones regionales o internacionales.

Las potencialidades de una carta de alcance «Mundial»

Esta cuestión, precisamente, entronca con la de la oportunidad de una carta de alcance «Mundial». Y es que como bien ponen en evidencia los conflictos entre campo y ciudad, o entre ciudades del norte y del sur, o entre ciudades ricas y empobrecidas, los problemas urbanos locales no pueden resolverse exclusivamente en el ámbito local.

Una de las mayores virtudes de una carta «Mundial» es, precisamente, que obliga a pensar el derecho a la ciudad como un derecho generalizable en el espacio y sostenible en el tiempo. Es decir, como un derecho cuyo goce, en una ciudad específica o para una generación concreta, no puede producirse al precio de su frustración en otra ciudad, en las zonas rurales o para las generaciones futuras.

Aunque comenzar por escalas intermedias puede ser eficaz y tener un alto valor ejemplificador, una carta mundial puede ser una herramienta útil en al menos dos sentidos.

En primer lugar, contribuiría a erradicar la ilusión de que el derecho a la ciudad puede garantizarse, de manera coherente, en un sólo país o región privilegiados del planeta. En segundo término, permitiría compartir experiencias internacionales de lucha por los derechos urbanos, coordinar esfuerzos y afrontar de manera colectiva problemas —ecológicos, sociales— que tienen una dimensión irreversiblemente colectiva. En ese sentido, un instrumento de protección de derechos urbanos de alcance internacional no debería verse como una alternativa sino como complemento de otras cartas locales, estatales o regionales.

Los antecedentes de una Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad: ¿de dónde viene la idea?

Desde un punto de vista jurídico, pueden rastrearse instrumentos de diferente alcance: local, estatal, regional y, en menor medida, internacional que, de manera específica o fragmentaria, regulan la gestión de las ciudades, del espacio urbano, desde una perspectiva de derechos.

1. En el ámbito local, por ejemplo, protegen importantes derechos urbanos de manera directa o indirecta, instrumentos como la *Chartre Montrealaise des droit et responsabilitie* de Montreal (Canadá) o la *Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires* (Argentina).
2. En el ámbito estatal, por su parte, existen importantes herramientas legales, e incluso constitucionales que se refieren a derechos vinculados a la ciudad.

   En el plano legal, pueden encontrarse avanzados instrumentos específicos de protección de derechos urbanos como el *Estatuto da Cidade*[3] de Brasil o fragmentarios como la reciente legislación escocesa en materia de vivienda o la Ley de Reforma Urbana en Colombia[4].

   Algunas Constituciones, por su parte, también reconocen derechos y deberes ligados a cuestiones urbanas, normalmente en el marco de la regulación del derecho a la vivienda. Así, por ejemplo, la Constitución portuguesa de 1976 establece en su artículo 65 el deber de elaborar una política de vivienda planificada y una planificación urbana que garantice la existencia de una adecuada red de transportes y servicios sociales; o el deber de supervisar los bienes inmuebles y de expropiar las tierras urbanas toda vez que lo consideren necesario, estableciendo los requisitos legales para su uso. El artículo 47 de la Constitución española, por su parte, establece el deber de utilizar el suelo de acuerdo al interés general, el deber de impedir la especulación y el deber de otorgar a la comunidad participación en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.
3. En el ámbito regional, si bien la Convención Americana de Derechos Humanos es limitada en sus referencias a los derechos sociales en general, su artículo 26 remite a una serie de derechos establecidos en la Carta de la OEA (COEA) que abordan algunas cuestiones de la ciudad y de los pobres en la ciudad[5].

3 Si bien fue adoptado por la ley 10,257 del 10 de julio de 2001, es fruto de un proceso que nació con la reforma de la Constitución Brasilera de 1988.

4 La ley 388 es de 1997, pero la Reforma Constitucional de 1991 ya incluía figuras como la recuperación de las plusvalías urbanas.

5 El artículo 34.1 de la COEA establece entre las metas básicas para el desarrollo integral condiciones urbanas que hagan posibles una vida sana, productiva y digna. Por su parte el artículo 45

En el ámbito europeo, Naciones Unidas, en 1953, impulsó en Versalles una Carta Europea de Libertades Municipales orientada sobre todo a proteger la autonomía de las gestiones locales frente a intromisiones arbitrarias de gobiernos estatales o sub-estatales. Un sentido similar tuvo la Carta Europea de Autonomía Local, de 1985.

Sin embargo, el instrumento más relevante en este ámbito es sin duda la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos en la Ciudad, asumida por más de 200 ciudades europeas en Saint Denis, Francia en mayo del 2000[6]. Esta Carta Europea supuso un gran avance en el reconocimiento de derechos a quienes habitan las ciudades, sobre todo porque está dirigida a regular el espacio urbano desde una perspectiva que obliga a los poderes públicos y privados y confiere derechos a las personas que viven en él.

La principal debilidad de la Carta Europea, en todo caso, es que es un instrumento firmado por las autoridades locales sin intervención de sus estados ni de órganos de la Unión Europea. Su valor jurídico, por lo tanto, es restringido y que se reduce a las ciudades que la suscribieron. Actualmente, los alcaldes están en un proceso de discusión acerca de cómo implementarla[7] pero su eficacia práctica ha sido limitada.

4. En el ámbito internacional, comenzando por el sistema de Naciones Unidas, las menciones a la ciudad son escuetas y dispersas.

A partir del antecedente de la Carta Europea de Libertades Municipales, Naciones Unidas impulsó en 1998 un Proyecto de Carta Mundial del Gobierno Local Autónomo. Sin embargo, el objetivo de esta iniciativa, una vez más, era proteger el gobierno local y no tanto a las persones o los grupos que habitan en las ciudades.

En el ámbito específico del derecho internacional de los derechos humanos, los derechos urbanos se protegen de manera indirecta en los

donde se establecen una serie de principios para alcanzar un orden social justo, acompañado de desarrollo económico y verdadera paz, el inciso f) específicamente se refiere a la incorporación y creciente participación de los sectores marginales de la población, tanto del campo como de la ciudad, en la vida económica, social, cívica, cultural y política de la nación, a fin de lograr la plena integración de la comunidad nacional, el aceleramiento del proceso de movilidad social y la consolidación del régimen democrático. El estímulo a todo esfuerzo de promoción y cooperación populares que tenga por fin el desarrollo y progreso de la comunidad.

6 En este proceso se deben considerar también la Carta Urbana Europea aprobada por el Consejo de Europa en 1993 y la Carta de la Ciudadanía Europea aprobada por las eurociudades en 1996.

7 La «IV Conferencia de la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad» se realizó el 9 y 10 de diciembre de 2004 en Nüremberg, Alemania y contó con el aporte de juristas muy activos en la construcción del Sistema Internacional de Derechos Humanos como Theo Van Boven.

instrumentos que tutelan el derecho a una vivienda adecuada. Es el caso, fundamentalmente, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de 1966[8]. También aportan elementos para la protección de derechos urbanos la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1981), la Convención Internacional contra la Corrupción (2003) y las Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad (1993) especialmente en lo relativo al tema de la accesibilidad, entre otros.

Desde la sociedad civil, el primer antecedente de la actual discusión fue el *Tratado sobre Urbanización*[9] firmado por varias redes sociales en ocasión del ECO-92 y cuya discusión fue seguida por HIC-AL y en FNRU de Brasil. Luego de allí se sucedieron la Carta Brasilera de Derechos Humanos en la Ciudad, en 1995, y la Carta Mundial de Derechos Humanos en la Ciudad (Foro Social Mundial Ediciones I, II y III). En el Foro Social de las Américas de Quito, Ecuador en julio de 2004 se presentó un nuevo texto a propuesta de COHRE. Ese texto, elaborado a partir de los antecedentes mencionados, recibió comentarios y modificaciones basadas en distintas inquietudes de movimientos y sectores que fueron compartiendo su adhesión a la idea de una Carta Mundial.

Más allá de su impacto retórico, la opción por la expresión «derecho a la ciudad», en lugar de la de «derechos en la ciudad» utilizada, por ejemplo, por la Carta Europea, pretende dar más énfasis a la dimensión colectiva del espacio protegido. No sería lo mismo, desde esa perspectiva, limitarse a garantizar el derecho individual o grupal a no ser discriminado en una ciudad que discrimina o el personal derecho a la salud en una ciudad insalubre, que impulsar la existencia de ciudades igualitarias, salubres y habitables para todos.

A pesar de su aspiración internacionalista, en todo caso, el proceso de discusión de la Carta Mundial ha conseguido incorporar inquietudes

8 Existen varios elementos que son brindados principalmente por los estándares internacionales del derecho a la vivienda adecuada. El Comité DESC, por ejemplo, emitió dos Observaciones Generales al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), la nº 4 y la nº 7, en las que intentó definir el alcance del derecho a la vivienda y a no ser desalojado de manera arbitraria. Igualmente, el primer Relator Especial de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Vivienda elaboró un Proyecto de Convención Internacional sobre Derecho a la Vivienda que, aunque no fue aprobado, puede considerarse un valioso antecedente en la materia.

9 También es conocido como Tratado por ciudades, villas, poblados justos, democráticos y sustentables.

fundamentalmente de América Latina sin haber tenido una consolidación técnica. En el momento actual urge el desafío de abrir una discusión más amplia con las otras regiones y, paralelamente, ir consolidando el documento técnicamente.

El sentido de una Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad: ¿qué se pretende que sea?

Una vez argumentados los antecedentes y posible oportunidad de la Carta, es imprescindible saber qué tipo de documento se quiere que sea. En el documento presentado en el Foro Social de las Américas en 2004 se recordaba que la Carta podría ser un «Manifiesto Utópico», una «Declaración para la Gestión de los Gobiernos Locales», una «Declaración sobre Autonomía de los Gobiernos Locales» o una «Carta de Derechos».

Un «Manifiesto Utópico» es un documento que marca un horizonte político social que se pretende construir. Su objetivo, más que convertirse en una herramienta de gestión o en un instrumento que los poderes públicos puedan asumir, es señalar metas a las que se quiere arribar para construir una sociedad más justa en el ámbito urbano.

Una «Declaración para la Gestión de los Gobiernos Locales» sería un documento dirigido básicamente a funcionarios de gobierno y cuadros de las administraciones públicas con objetivos y prácticas de buena gestión urbana. Algo así como un manual de gestión pública de ciudades progresistas. En sentido similar, una «Declaración sobre Autonomía de los Gobiernos Locales» tendría como destinatarios principales no tanto a los habitantes como a los gobiernos locales. Su objetivo sería proteger su autonomía contra injerencias o incumplimientos arbitrarios por parte de otras instancias públicas.

Una «Carta de Derechos» es algo diferente. Es un instrumento que enuncia los derechos de las personas que habitan en las ciudades y las obligaciones de las autoridades políticas y agentes privados con relación a la realización de estos derechos.

Esta última opción es la que finalmente se ha elegido e intenta seguir el mismo camino recorrido por las convenciones internacionales de Derechos Humanos. Estos tratados y convenciones establecen, por un lado, las obligaciones de los Estados Parte y los mecanismos para fiscalizar su cumplimiento y, por el otro, los derechos de las personas y los mecanismos de exigibilidad.

Una de las funciones principales de la Carta, por lo tanto, sería poner de relieve la diferencia entre políticas urbanas y derechos urbanos. La política es

discrecional y depende de la autoridad política de turno. Los derechos, en cambio, encierran pretensiones estables que trascienden la coyuntura, y pueden ser invocados incluso en contra de la voluntad de los gobernantes.

En alguna medida, el Derecho debe verse como una instancia que se activa cuando fracasan otras mediaciones como la de la política o la del reclamo social. Desde la perspectiva de los movimientos sociales, la experiencia internacional ha demostrado que, en un plano estratégico, la apertura de mecanismos de fiscalización eficaces y la existencia de herramientas de exigibilidad de los derechos es fundamental para complementar las luchas reivindicativas.

En las últimas décadas los movimientos sociales han comprobado que las estrategias reivindicativas son insuficientes sin no se complementan con mecanismos de fiscalización eficaces y la exigencia de vías que permitan deslegitimar al poder denunciando y haciendo visibles sus propios incumplimientos[10].

Desde el punto de vista del grado de juridicidad que la Carta aspira a tener pueden establecerse diferentes niveles.

En el ámbito del derecho internacional, suele distinguirse entre lo que se considera *hard law* y lo que se considera *soft law*. El *hard law* es el derecho en sentido estricto, asumido por los Estados como tal y con carácter vinculante. El *soft law*, en cambio, comprende disposiciones que tienen forma de normas jurídicas —por ejemplo, que atribuyen derechos y establecen obligaciones— pero que no son estrictamente vinculantes y dependen para su efectividad de su toma en consideración por parte de operadores jurídicos autorizados (jueces, legisladores, etc.)

Los tratados internacionales en materia de derechos humanos serían un ejemplo de *hard law*. Por su parte, los comentarios u observaciones que, con el propósito de fijar el alcance de su contenido, dictan los órganos que supervisan su cumplimiento serían un ejemplo de *soft law*[11].

Por lo que respecta a la Carta Mundial, un objetivo de máxima sería convertirla en un Convenio Internacional. Un objetivo de mínimos, a su vez, podría ser

10 La lucha internacional por la vigencia del Protocolo Adicional al PIDESC confirma esta afirmación. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su 15º período de sesiones celebrado en Ginebra del 18 de noviembre al 6 de diciembre de 1996, concluyó su examen de un proyecto de protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el que se enuncia el derecho de los particulares o los grupos a presentar comunicaciones (denuncias) relativas al incumplimiento del Pacto. El proyecto de protocolo facultativo se elaboró atendiendo a una recomendación de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, sin embargo, hasta la actualizad no se ha puesto en funcionamiento.

11 A modo de ejemplo el derecho a la vivienda está protegido por el PIDESC en el articulo 11, sin embargo el alcance y los contenidos del derecho a la vivienda están expresados en las Observaciones Generales Nros. 4, 7 y en alguna medida la 15.

solicitar el dictado de una Observación General del Comité de DESC relativa a las cuestiones urbanas. Igualmente podrían establecerse estrategias de máxima y mínima en las regiones a partir de los procesos ya desarrollados.

Otro de los problemas que, desde un punto de vista jurídico, plantearía la inserción de la Carta en el derecho internacional de los derechos humanos, tiene que ver con el hecho de que el sistema internacional se ha desarrollado como un sistema de coordinación entre Estados. Las ciudades no participan del derecho internacional. Los estados-provincias, regiones y municipalidades tienen obligaciones en materia de derechos humanos, pero en virtud de su integración orgánica en los Estados que suscribieron los tratados internacionales y que son en definitiva los responsables.

Según el funcionamiento actual del sistema, una violación de derechos humanos cometida por parte de una provincia de un Estado federal[12] o de una ciudad[13] compromete la responsabilidad internacional del Estado. Así se ha expresado, por ejemplo, el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de la ONU en sus recomendaciones a Canadá en 1998[14].

Desde este punto de vista, la estrategia de una Carta de alcance «Mundial», que se concentre sobre las competencias y obligaciones en materia de derechos de las autoridades locales, pero que responsabilice a los Estados que la firmen, presenta importantes ventajas sobre una Carta entre ciudades.

La principal es que la cantidad de ciudades del mundo es bastante mayor que el número de países. Una Carta suscrita por los Estados permitiría recurrir a los sistemas de fiscalización ya previstos en el derecho internacional de los derechos humanos y defender los derechos protegidos como complementarios e interdependientes de los derechos protegidos en los otros tratados[15].

Como estrategia gradual de impulso de un movimiento social mundial por el Derecho a la Ciudad, en todo caso, no habría que descartar el impulso de

12 Según el artículo 28 del PIDESC: «Las disposiciones del presente Pacto serán aplicables a todas las partes componentes de los Estados federales sin limitación ni excepción alguna.»

13 De acuerdo al dictamen elaborado por la Comisión de Derecho Internacional de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en el 53º período de Sesiones se establece el alcance de la responsabilidad de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos. El Artículo 4 establece: 1. Se considera hecho del Estado, según el derecho internacional, el comportamiento de todo órgano del Estado, ya sea que ejerza funciones legislativas, ejecutivas, judiciales o de otra índole, cualquiera que sea su posición en la organización del Estado y tanto si pertenece al gobierno central como a una división territorial del Estado. Naciones Unidas. Asamblea General. Documento A/CN.4/L.602/Rev.1*. 26 de Julio de 2001.

14 Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Canadá 10/12/98.E/C.12/1/Add.31. Párrafo 52.

15 Se podría recurrir al Comité de Derechos Humanos, al Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales o a los órganos de Fiscalización del CERD o la CEDAW, entre otros.

la protección del derecho a la ciudad en los sistemas regionales de protección de derechos humanos. Una vía de este tipo aceleraría la protección, permitiría perfeccionarla y resultaría menos costoso para las organizaciones de la sociedad civil activar su ejercicio.

El contenido de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad: ¿cómo hacerla traducible, clara y exigible?

Para ser generalizable en el tiempo y en el espacio, una carta con pretensiones planetarias debe ser, ante todo, «traducible», tanto en términos de experiencias como en un sentido estrictamente lingüístico.

Esto quiere decir, por un lado, que la Carta debe ser capaz de recoger experiencias trans-espaciales y transculturales. Ni todas las ciudades son iguales ni sus habitantes tienen las mismas problemáticas. Poner en común los problemas de ciertas mega-ciudades (México D.F., Mumbai, Madrid, Nueva York o el Cairo) entre sí o de éstas con ciudades pequeñas exige una cuidadosa combinación entre un lenguaje abstracto y generalizable y un lenguaje más cercano a experiencias concretas y una especial disposición para ponerse en lugar de los otros. Del mismo modo, conectar las exigencias de movimientos feministas, sindicales, ecologistas, de protección de personas con discapacidad, religiosos, de diferentes continentes y regiones dentro de esos continentes, exige evitar la tentación sectaria de incorporar sólo o de manera privilegiada las propias reivindicaciones, así como la tentación de convertirse en traductor privilegiado de las reivindicaciones de los demás.

Por otro lado, una carta mundial debe esmerarse de manera especial en resultar sintáctica y semánticamente traducible en diferentes entornos culturales. Las maneras de relatar un derecho, una obligación o una vulneración, pueden variar según los registros lingüísticos. En algunas lenguas, por ejemplo, el uso de sustantivos o adjetivos masculinos o femeninos tiene una carga discriminatoria (ciudadanos-ciudadanas, los habitantes-las habitantes) que en otras no (citizens, residents, inhabitants, etc.). Evitar las expresiones oscuras, barrocas o repetitivas es una reflejo elemental de disposición multicultural y una condición básica para la eficacia de la Carta. Quien siente que su derecho está expresado en un lenguaje ajeno, no se apropia de él ni lucha por su exigibilidad.

Del mismo modo, una carta mundial que además aspire a tener forma jurídica en un futuro mediato o inmediato debe ser muy clara en la definición de determinados conceptos como el ámbito de aplicación, los sujetos protegidos, los sujetos obligados, los intereses tutelados, etc. Determinar con claridad las obligaciones de los poderes públicos y privados es un requisito fundamental

para poder denunciar sus incumplimientos e impedir su impunidad. Una carta que abuse de las expresiones retóricas, que sea confusa, contradictoria, repetitiva o vaga en exceso, es una carta condenada a la ineficacia jurídica y, sobre todo, política y social.

En términos generales, habría que prestar especial atención a las siguientes cuestiones:

El preámbulo

Un preámbulo debería ser una exposición breve de los motivos que justifican el dictado de la Carta, de sus antecedentes jurídicos inmediatos y de sus propósitos más elementales. Llenarlo de referencias a la propia Carta o de consideraciones retóricas no aporta gran cosa y confunde. Hay explicaciones cuyo propósito pedagógico bien podría quedar fuera del texto legal.

Temas generales y específicos; políticas y derechos

En su actual redacción la Carta mezcla temas generales y específicos, obligaciones jurídicas generales con indicaciones concretas de políticas públicas. Esto último es inconveniente para una carta de derechos. Habría que depurar el documento de esos elementos que la tornan un instrumento inviable. Se debe separar el texto de la plataforma política del enunciado de los derechos.

Los usos del término 'ciudad'.

El concepto de ciudad definido en el preámbulo es una suma de agregados que han tornado una masa heterogénea de conceptos que, más que aclarar, dispersan y confunden. En un texto de este tipo la expresión 'ciudad' debería reservarse exclusivamente a tres supuestos: el ámbito de aplicación de la Carta, el sujeto obligado en las relaciones exteriores y el objeto de protección.

La ciudad como ámbito de aplicación

La definición de ciudad de la Carta es farragosa y ambigua. Es importante explicar de manera sencilla y breve que la ciudad es, ante todo, un espacio. Y que ese espacio tiene como característica específica la de ser urbano. Aquí, como

ocurre con la Carta Europea, un cierto grado de indeterminación quizás sea preferible a una descripción exhaustiva de posibilidades físicas (número de habitantes, superficie, etc.), administrativas (calidad de municipio, entidad metropolitana, etc.) o a una confusión de ámbitos (la ciudad como espacio urbano pero también rural, etc.).

La ciudad como sujeto obligado en las relaciones exteriores

Para efectos jurídicos es fundamental la determinación del sujeto obligado. Los principales obligados en la ciudad son los poderes públicos o autoridades locales (administrativas, legislativas y judiciales según el estatuto jurídico y el grado de autonomía política de la ciudad). Sin embargo, hay que matizar esta información en tres sentidos.

1. En primer lugar, a la hora de garantizar derechos es posible distinguir entre regulaciones internas —en la ciudad— y relaciones exteriores —entre ciudades o entre ciudades y zonas rurales—.

   Tratándose de regulaciones internas, la expresión «las autoridades locales protegerán, respetarán, etc.», es preferible, por su concreción, a la expresión «las ciudades protegerán, respetarán, etc.»

   Tratándose de relaciones exteriores, sin embargo, tiene más sentido decir que serán las «ciudades», y no las «autoridades locales», quienes suscribirán convenios o tendrán deberes de solidaridad o cooperación con otras ciudades o con las zonas rurales.

   En ambos casos, sin embargo, se deberían tener en cuenta las diferentes capacidades de gestión que tienen las mega ciudades (y las mega-autoridades locales) de las que tienen los pueblos pequeños (y las autoridades locales modestas).
2. En segundo lugar, es preciso tener en cuenta que, así como las ciudades no tienen siempre las mismas facultades para obligarse en sus relaciones exteriores (eso dependerá del grado de desconcentración y descentralización política del Estado en que se encuentren), del mismo modo las autoridades locales tampoco tienen siempre competencia para garantizar ciertos derechos. En la mayoría de los ordenamientos jurídicos, por ejemplo, la concesión del sufragio activo y pasivo a los extranjeros en las elecciones locales es una competencia del Estado federal o central. La facultad de obligarse tiene suma relevancia al momento de exigir el cumplimiento o reclamar la responsabilidad por el incumplimiento. En definitiva, la eficacia de las obligaciones de la Carta está condicionada por la utilización correcta de las técnicas normativas, ya que, como bien es sabido, los poderes públicos

acostumbran alegar motivos competenciales para relevarse de las obligaciones asumidas sobre derechos humanos.

Aquí las opciones son varias. Modificar la descripción de la obligación en un sentido más flexible (las autoridades locales 'promoverán' el voto de los extranjeros, por ejemplo, en lugar de 'garantizarán') o introducir una cláusula específica de subsidiariedad con suficiente amplitud para que pueda ser compatible con los distintos ordenes constitucionales («Todos los derechos enunciados en esta carta se entienden como obligaciones de las autoridades locales sin perjuicio de las obligaciones que correspondan a otras autoridades regionales, estatales o internacionales.»).

3. En tercer lugar, la caracterización de los sujetos obligados como sujetos públicos puede dejar fuera las obligaciones de los sujetos privados. Aquí las posibilidades son dos: establecer que las autoridades públicas protegerán los derechos frente a los actores privados o estipular directamente las obligaciones de los actores privados en materia de derechos. En cualquiera de los dos casos es necesario prever además que, aunque todos los habitantes de la ciudad tienen deberes, no todos disfrutan del mismo estatuto. Los deberes de los privados deberían establecerse de acuerdo a su capacidad y su poder: no tiene las mismas obligaciones el dueño de una cadena de hoteles que una mujer que alquila un cuarto de su casa. La Carta debería introducir algún matiz en la redacción que reflejara esta distinción (poderes privados, empresas, habitantes, etc.).

La ciudad como objeto de protección

Este es el sentido que tiene, por ejemplo, la expresión 'Derecho a la Ciudad'. Aquí la ciudad es, en efecto, el objeto protegido por el derecho. Sin embargo, formulado en esos términos sólo tiene un valor retórico que sirve como consigna general pero que si se usa en el texto debe precisarse. Así habrá que decir «las personas tienen derecho a una ciudad que no discrimine» o a una «ciudad incluyente» o a una «ciudad sostenible», o a una «ciudad con servicios públicos de calidad».

Sujetos obligados y sujetos protegidos

Si los sujetos obligados pueden ser las ciudades, en las relaciones externas, y las autoridades o los poderes públicos locales en las regulaciones internas, los sujetos protegidos pueden ser las personas, los habitantes o los ciudadanos.

La noción de 'persona' es la más englobante ya que no implica ningún tipo de exclusión. Los derechos humanos contemplados en los instrumentos emanados de la Organización de Naciones Unidas se refieren, en la mayoría de los casos, a «todas las personas». Esta noción indica la universalidad de los sujetos titulares de los derechos. El problema es que a la hora de reconocer ciertos derechos —sobre todo políticos, como el voto, o culturales, como el derecho a la propia lengua— y de otorgar deberes, impide distinguir, por poner un caso extremo, entre un turista y quien lleva toda una vida en un lugar. Una solución de compromiso, en relación con estos derechos, sería reconocer su titularidad de todos los derechos a todas las personas, estableciendo ciertas condiciones mínimas de residencia para su ejercicio.

La noción de 'habitante' tiene la virtud de expresar una cierta relación de arraigo, temporal o definitivo, con la ciudad. En ese sentido, responde de manera más o menos correcta a la consigna de que en materia de derechos «los que están en un lugar, son de ese lugar». El problema es que si la condición de residente se vincula a requisitos de arraigo muy exigentes (tener un domicilio fijo, tener un trabajo en el mercado formal, tener conocimientos culturales o lingüísticos del lugar) puede convertirse en un criterio excluyente o discriminatorio.

La noción de *ciudadano*, por último, tiene una valiosa carga política por su papel de vehículo emancipatorio y de conquista de derechos ligado a la pertenencia a una comunidad. Sin embargo, en el marco de Estados plurinacionales y de migraciones masivas, la vinculación de la titularidad de los derechos a la ciudadanía nacional supone condenar a quienes no la posean a un estatuto de exclusión y discriminación. Claro que, para salvar la carga positiva del término, siempre se podría pensar en una ciudadanía de nacionalidades múltiples garantizada a partir de un criterio sencillo de residencia.

La formulación de deberes y obligaciones

La valiosa experiencia del movimiento de derechos humanos ha contribuido a sistematizar los tipos de obligaciones que los Estados, en sus relaciones exteriores, o los poderes públicos, en sus relaciones internas, pueden asumir en materia de derechos humanos. Este esquema es explicado por el profesor Van Hoff y ha sido utilizado en la mayoría de los instrumentos de Derechos Humanos de la ONU.

El Profesor Van Hoff establece la existencia de cuatro niveles de obligaciones: una obligación de *respetar* (no violar), una obligación de *proteger* (impedir que terceros violen), una obligación de *garantizar* (adoptar medidas para efecti-

vizar o realizar los derechos) y una obligación de *promover* (adoptar medidas para ampliar el nivel de protección actual del derecho) el derecho en cuestión[16].

Una clasificación similar de obligaciones es la que ha desarrollado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU[17], para el cumplimiento de los DESC donde los Estados deben respetar, proteger y satisfacer los derechos mencionados.

La obligación de respetar requiere que el estado se abstenga de tomar acciones que priven a un individuo de la utilización de los recursos materiales disponibles que él o ella juzguen necesario para satisfacer su o sus necesidades básicas DESC.

La obligación de proteger requiere que el estado implemente las medidas necesarias para evitar que otros individuos o grupos violen la integridad, la libertad de acción u otro derecho humano del individuo, incluyendo la violación sobre sus recursos materiales. En este punto, al menos en lo que concierne a los derechos ESC, los estados están comprometidos a proteger la libertad individual de acción frente a agentes privados o públicos que pretendan vulnerarla.

La obligación de satisfacer implica que el estado tome las medidas necesarias para asegurarse que a cada persona, dentro de su correspondiente jurisdicción, se le otorgue la oportunidad de obtener la satisfacción de aquellas necesidades básicas que, según lo reconocido en los instrumentos de derechos humanos, no pueden ser aseguradas por medio de esfuerzos personales. Por ejemplo, en lo que respecta al derecho a la alimentación, la obligación de satisfacer implica al mismo tiempo, asistencia para proporcionar oportunidades de obtener el alimento, y la provisión directa del alimento o de los recursos que se pueden alcanzar, cuando no existe otra posibilidad, por ejemplo, debido al desempleo, a la desventaja o a la edad, a una crisis, un desastre repentino o a la marginalización.

Pensamos que esta tipología de obligaciones puede resultar muy útil para la enunciación de los derechos urbanos en la Carta. Finalmente, la Carta no precisa mencionar en cada derecho la obligación del Estado de implementar políticas o de los órganos legislativos de dictar leyes ya que en los artículos XIX y XXI existe una cláusula para todos los derechos enunciados en la Carta que prevén estas obligaciones.

16 Van Hoff, G., The Legal Nature of Economic, Social an Cultural Rights: A Rebuttal of Some Traditional Views, en Alston, P. y Tomasevski, K. (eds)

17 El Comité DESC de la ONU (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) es el órgano de aplicación y de interpretación del Pacto que a través de la elaboración de Observaciones Generales (sobre alguna cuestión en particular del Pacto) o de Observaciones Finales a los informes periódicos presentados por los Estados, ha ido delineando el contenido de cada uno de los derechos contenidos en el PIDESC.

Algunas propuestas para una posible revisión de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad

Gerardo Pisarello, Sebastián Tedeschi y Asier Martínez
Barcelona, Porto Alegre, Bilbao; septiembre de 2005

Criterios utilizados para elaborar la Propuesta

Estas reflexiones pretenden complementar y desarrollar las ya presentadas en el texto «Transformar la ciudad en un mundo global»[1], a propósito de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (de aquí en más, CMDC).

Su objetivo es ofrecer algunas ideas para reforzar el carácter pedagógico y operativo de la versión provisional de la CMDC de cara a su discusión en el Encuentro de Barcelona.

Para ello se sugieren, sin ánimo exhaustivo y sin la intención de proponer una carta alternativa, una serie de líneas generales para reordenar y simplificar el contenido de la versión actual manteniendo y respetando, a la vez, el techo ideológico y político acordado por las organizaciones hasta ahora involucradas.

Sólo se sugieren ampliaciones o revisiones de derechos o de deberes allí donde se perciben ausencias manifiestas o formulaciones que complican la efectividad de la CMDC.

Para revisar la CMDC se han tomado como parámetros el lenguaje y los estándares consagrados en el derecho internacional de los derechos humanos.

Asimismo, se ha prestado especial atención a la estructura y contenidos de la Carta Europea de Salvaguarda de Derechos Humanos en la Ciudad (de aquí en más CESDC), tanto por su carácter específicamente *urbano*, como por su alcance regional.

En todos aquellos aspectos que no se hacen señalamientos en particular significa que podrían mantener la formulación o los contenidos que ya tienen en la última versión.

Para simplificar y dar un mayor carácter operativo y pedagógico a la CMDC, se propone reorganizarla a partir de un Preámbulo y tres Títulos, subdivididos a su vez en diferentes Capítulos.

1 De Gerardo Pisarello y Sebastián Tedeschi.

El Título I recogería una serie Disposiciones Generales sobre el Derecho a la Ciudad que comprenderían una serie de Definiciones preliminares así como unos Principios rectores para la interpretación transversal del resto de la Carta.

El Título II trataría del Contenido del Derecho a la Ciudad y especificaría los derechos y obligaciones concretas que se derivan del mismo.

El Título III, por fin, se encargaría de recoger los Mecanismos de Garantía y Exigibilidad del Derecho a la Ciudad.

El preámbulo

Sin necesidad de quitar contenidos, aunque tal vez algún párrafo, se propone reorganizar y simplificar el actual Preámbulo, atendiendo a los siguientes criterios:

a) ¿Por qué lo urbano? Aquí habría que explicar brevemente por qué, en el contexto actual de globalización, mercantilización, etc., los problemas y conflictos urbanos merecen un tratamiento específico.
b) ¿Por qué Derecho a la Ciudad y no sólo derechos en la ciudad? Aquí habría que justificar la pretensión de la CMDC de incidir en una perspectiva más «colectiva» del derecho, a diferencia, por ejemplo, de la CESDC. Así, no se trataría de limitarse a reclamar derechos en una ciudad cualquiera, sino de exigir una ciudad que, como construcción colectiva, se comprometa con la garantía de los derechos humanos. Éste sería el sentido, precisamente, de conceptos como producción social del hábitat o función social de la ciudad.
c) ¿Por qué una Carta de derechos y obligaciones y no un manifiesto utópico o un programa de política urbana discrecional? Estaría bien aprovechar el Preámbulo para recordar la diferencia entre una Carta de derechos exigibles e indisponibles para el poder político con independencia de la coyuntura, y un Manifiesto de intenciones (no exigibles) o un Programa de políticas públicas (discrecionales y eliminables según el momento político).
d) ¿Por qué una carta de ámbito mundial? Finalmente, habría que explicar por qué es necesario que exista una Carta de alcance mundial y no simplemente regional, estatal o local. Aquí se mencionarían los antecedentes históricos y normativos de la Carta actual (Foros sociales, etc.).

Las disposiciones generales sobre el Derecho a la Ciudad

Las Disposiciones generales tendrían por objetivo establecer una serie de criterios interpretativos que permitirían clarificar y dar operatividad al resto de la Carta y evitar algunas repeticiones innecesarias.

Podrían separarse en dos capítulos: uno sobre Definiciones Preliminares que permitan unificar el significado de términos que luego se usan repetidamente a lo largo del texto y otro sobre Principios Rectores que proporcionen criterios transversales para interpretar los derechos y deberes específicos contenidos en el resto de la Carta.

Capítulo 1. Definiciones Preliminares

Debería incluir, básicamente, la definición de: 1) el ámbito de aplicación de la CMDC, 2) los sujetos beneficiarios y 3) los sujetos obligados.

1. El ámbito de aplicación. Aquí habría que especificar que la ciudad es el ámbito de aplicación de la carta, dejando claro que se trata de un *espacio* y que ese espacio es, ante todo, *urbano*. Para evitar que este término se entienda en un sentido que excluya al entorno rural o a otras ciudades, podrá agregarse que el ámbito de aplicación se interpretará de acuerdo a los principios de solidaridad, de cooperación y de sostenibilidad (desarrollados luego como principio rector).
2. Los sujetos beneficiarios. Aquí habría que insistir en tres cuestiones:
   a) Aclarar quiénes son los sujetos titulares de los derechos (si los ciudadanos, los habitantes o las personas) y, en su caso, qué se entiende por ciudadanos, habitantes y personas (los que viven, los que residen de manera permanente o transitoria, etc.).
   b) Recordar que la titularidad puede ejercerse de manera individual o colectiva, a través de los movimientos y organizaciones en los que los habitantes actúan.
   c) Agregar, para evitar que este término se entienda en un sentido abstracto y formal, como si todos los potenciales beneficiarios estuvieran en igual situación *de facto*, que la titularidad se interpretará de acuerdo a los principios de igualdad y no discriminación y de prioridad de las personas y grupos en mayor situación de vulnerabilidad (desarrollados luego como principios rectores).
3. Los sujetos obligados: aquí podría introducirse una triple distinción:
   a) En el ámbito interno de la ciudad, las autoridades locales (políticas, administrativas, jurisdiccionales) serían los principales sujetos obligados. Para evitar que este término se entienda en un sentido que iguale ciudades con más o menos competencias en contextos más o menos descentralizados, podrá agregarse que sus obligaciones se interpretarán en el marco del principio de subsidiariedad (desarrollado luego como principio rector).

b) Los habitantes y actores privados, de manera individual o colectiva, también podrán ser sujetos obligados. Para evitar que esta expresión iguale a todos los particulares sin más, podrá agregarse que sus obligaciones se interpretarán en el marco del principio de responsabilidad según la capacidad y los recursos (desarrollado luego como principio rector).
c) En el ámbito de las relaciones inter-regionales o inter-nacionales, la expresión 'ciudades' también podrá designar al sujeto obligado en el marco de los principios de solidaridad, de cooperación y de sosteniblidad (desarrollados luego como principios rectores).

Capítulo II. Principios Rectores del Derecho a la Ciudad

Los Principios Rectores serían criterios transversales de interpretación de toda la Carta y de cada uno de los derechos específicos que en ella se consagran.

Se formularían, por tanto, antes que como derechos, como mandatos o deberes de los poderes públicos.

Así, y aunque pudieran repetirse y concretarse en otras partes –como las propias Definiciones Preliminares o en los derechos y deberes concretos del Título de Contenidos– siempre cabría hacer una remisión general al Capítulo II del Título I.

A partir del contenido de la propia CMDC, de la CESDC y de algunas sugerencias recogidas en el artículo de Joe Schechla, se proponen los siguientes diez Principios Rectores:

1. *Principio de función social de la ciudad.* Debería incluir el deber de evitar la especulación, la función social de la propiedad, los espacios y bienes urbanos, etc.
2. *Principio de interdependencia e indivisibilidad de los derechos.* Una vez formulado como principio rector («Todos los derechos reconocidos en esta Carta se garantizarán de manera indivisible, … ») debería evitarse su repetición en el resto del texto.
3. *Principio de igualdad y no discriminación.* Para evitar repeticiones innecesarias a lo largo de la Carta este principio debería incluir:
   - una cláusula general de igualdad formal y no discriminación por motivos étnicos, religiosos, situación migratoria, etc.;
   - una cláusula general sobre igualdad material y acciones positivas;
   - y una cláusula específica y transversal sobre igualdad hombres-mujeres y no discriminación por motivos sexuales o de género.

Como sugiere Joe, la igualdad sexual no es una igualdad como cualquier otra, es la más amplia y transversal y justifica una cláusula específica que atraviese todo el texto y evite duplicaciones constantes.

4. *Principio de prioridad de las personas y colectivos en mayor situación de vulnerabilidad.* Incluiría una fórmula del tipo: «Los derechos reconocidos en esta Carta se garantizarán a todos los habitantes (ciudadanos, personas o lo que se decida). Sin perjuicio de ello, las políticas públicas priorizarán a las personas y grupos en mayor situación de vulnerabilidad».El precepto podría incluir una breve definición de la vulnerabilidad como ausencia de autonomía y dependencia de otros y especificar los criterios de vulnerabilidad: económica, sexual, étnica, física, etc. (estos últimos criterios se parecerían, necesariamente, a los estipulados en casos de no discriminación).
5. *Principio de responsabilidad según la capacidad y recursos.* Sería una oportunidad para definir el alcance de la «obligación de proteger» los derechos frente a violaciones provenientes no de otros poderes públicos sino privados. Podría incluir una fórmula del tipo: «Las autoridades locales protegerán los derechos reconocidos en esta Carta frente a vulneraciones provenientes de otros particulares. Los particulares resultarán obligados de acuerdo a su posición de poder, su capacidad y sus recursos».
6. *Principio de no regresividad.* Sería una oportunidad para definir el alcance del deber de respeto y de las obligaciones negativas de las autoridades locales. Podría incluir una fórmula del tipo: «Las autoridades locales respetarán los derechos reconocidos en esta Carta y no adoptarán acciones que puedan obstaculizar arbitrariamente su ejercicio. Las políticas y programas públicos urbanos no podrán restringir derechos reconocidos salvo que se pruebe una mejor satisfacción del conjunto de derechos reconocidos en la Carta y una mayor protección para las personas y grupos en mayor situación de vulnerabilidad.»
7. *Principio de progresividad.* Sería una oportunidad para definir el alcance del deber de satisfacción y de las obligaciones positivas de las autoridades locales. Podría incluir una fórmula del tipo: «Las autoridades locales deberán satisfacer de manera progresiva los derechos reconocidos en esta Carta. Las situaciones de crisis, escasez o emergencia no podrán utilizarse como una excusa para no cumplir con estos deberes. En todo momento los poderes públicos deberán demostrar que están realizando el máximo de esfuerzos y hasta el máximo de recursos humanos, tecnológicos y financieros para satisfacer, al menos, el contenido mínimo de los derechos en cuestión.»

8. *Principio de subsidiariedad.* La Carta Europea prevé una formulación sencilla de este principio que podría utilizarse como criterio transversal. A esta fórmula podría agregarse un principio del tipo: «La falta de competencias no podrá utilizarse como una excusa para no satisfacer los derechos reconocidos. En todo momento los poderes públicos deberán demostrar que están utilizando todos los títulos competenciales que les permitan satisfacer, al menos, el contenido mínimo de los derechos en cuestión.»
9. *Principio de solidaridad y cooperación.* Incluiría deberes que las ciudades tendrían que observar en sus relaciones externas, con su propio entorno y con otras regiones urbanas y rurales.
10. *Principio de sostenibilidad.* Debería calificar al Derecho a la Ciudad como un derecho sostenible, es decir, generalizable en el espacio y en el tiempo. Incluiría el deber de las ciudades de ejercer sus derechos sin menoscabo de los derechos de otras ciudades o zonas rurales vulnerables y sin menoscabo de los derechos de las generaciones futuras.

Contenido del Derecho a la Ciudad

En este título se integrarían los derechos y deberes concretos que componen el Derecho a la Ciudad. La formulación actual es confusa, repetitiva y no respeta las propias categorías que ella misma establece.

Es importante, por ejemplo, distinguir entre mandatos o deberes («Las autoridades locales respetarán, garantizarán… ») y derechos («todos los habitantes tendrán derecho a… »).

Todos los derechos, ciertamente, suponen deberes, aunque no todos los deberes comportan necesariamente un correlativo derecho subjetivo (al deber de establecer políticas fiscales progresivas no puede oponérsele un derecho subjetivo a exigir una política fiscal de este tipo).

Como los deberes 'transversales' a todos los derechos se encuentran recogidos en los Principios Rectores, en los capítulos sobre derechos específicos se procurará hacer referencia a deberes lo más específicos posibles.

Se proponen dos cambios en la configuración del Título sobre Contenidos del Derecho a la Ciudad, una metodológica y la otra de estilo.

a) En primer lugar se propone eliminar la distinción entre derechos civiles y políticos por una parte, y sociales, culturales y ambientales, por otro. Sin perjuicio de que los principios rectores prevean deberes para todos los derechos, esta distinción, recogida tanto en la CMDC como en la CESDC, debilita la idea de indivisibilidad y refuerza el clásico mito de la distinción

entre dos categorías de derechos. Por razones pedagógicas, por tanto, se propone disponer de capítulos específicos y separados para cada tipo de derechos: políticos, civiles, sociales, culturales y ambientales.

b) En segundo lugar, se propone unificar la formulación «colectiva» de cada uno de los capítulos de derechos. Si la propia Carta se refiere al Derecho a la Ciudad, los capítulos podrían especificar el alcance concreto de ese Derecho general. Esa especificación tendría importantes consecuencias pedagógicas a la hora de explicar y difundir la Carta.

   Así, se sugieren los siguientes cinco capítulos: I – Derecho a una ciudad políticamente participativa; II – Derecho a una ciudad libre, creativa y segura; III – Derecho a una ciudad social y económicamente inclusiva; IV – Derecho a una ciudad culturalmente plural; V – Derecho a una ciudad ecológicamente sostenible.

   Cada uno de estos capítulos comprendería una serie de derechos y deberes, negativos y positivos, específicos. Los derechos y deberes de participación política irían al capítulo I; los derechos y deberes civiles al capítulo II; los derechos y deberes económico-sociales al capítulo III; los derechos y deberes culturales al capítulo IV; los derechos ambientales al capítulo V.

De lo que se trataría, así, no es tanto de introducir modificaciones en los derechos ya formulados en la Carta como de simplificarlos y reubicarlos de acuerdo a la nueva sistemática.

A la hora de redactar los diferentes derechos sería importante tener en cuenta los siguientes elementos:

- La dimensión específicamente urbana de los derechos y de los deberes. Es importante concretar este aspecto en la redacción para evitar la simple repetición de derechos clásicos contenidos en otras convenciones y documentos de derechos humanos.
- También sería importante recordar el posible ejercicio individual y colectivo de todos los derechos (el derecho al agua, a la libertad de información, a la atención sanitaria, etc.)
- También sería importante aprovechar los criterios utilizados por el derecho internacional de los derechos humanos en todos los derechos —la Carta ya lo hace en algunos, incorporando los estándares de las OG de Naciones Unidas—, mejorándolos si cabe.

Ciertamente, una formulación en exceso minuciosa correría el peligro de « cargar a las ciudades pequeñas con obligaciones que no se exigen a otras ins-

tancias. Sin embargo, tanto el principio de subsidiariedad (que obliga siempre que se tengan competencias) y el principio de progresividad (que obliga hasta el máximo de esfuerzos y recursos disponibles) permiten evitar ese problema.

Capítulo I. Derecho a una ciudad políticamente participativa

Aquí podrían incluirse dos categorías: los derechos de participación directa y los derechos de participación indirecta o representada.

a) Derecho a la participación política directa. Debería incluir el derecho a la participación en la elaboración y ejecución de presupuestos públicos y en la elaboración y ejecución de políticas urbanas.

   También debería incluir el derecho a ser consultado en cuestiones urbanas y, sobre todo, el deber de las autoridades públicas de convocar a estas consultas sobre cuestiones de relevancia política para la ciudad.

b) Derecho a la participación política indirecta. Aquí habría que incluir el derecho al sufragio. Este punto planteará el tema del voto de los extranjeros. La CMDC no dice demasiado al respecto. Una posible fórmula, que permitiría ir algo más allá que la de la CESDC (ya avanzada en su contexto) sería: «Las ciudades promoverán la concesión del derecho al sufragio activo y pasivo a todas las personas no nacionales, mayores de edad, en un plazo máximo de dos años de residencia»

   La idea, en definitiva, sería establecer un límite máximo. La Carta Europea dice que las ciudades promocionarán la concesión «a partir de los 2 años». En comparación con lo que hay, ya es un criterio progresista, pero se podría ir más allá.

Capítulo II. Derecho a una ciudad libre, creativa y segura

Para no repetir derechos políticos que están en otros instrumentos internacionales de derechos humanos, todos los derechos que se protejan deberán redactarse en 'clave urbana'. Además de los derechos ya protegidos en la CMCD no deberían obviarse el derecho a la libertad de expresión en el espacio urbano o de los derechos a la intimidad y a la protección de datos, fundamentales en un momento de histeria *securitaria*.

Asimismo, se propone incluir los tradicionales derechos de manifestación, reunión y asociación (y tal vez la propia libertad de expresión) dentro de un derecho genérico pero específicamente urbano de uso del espacio público.

a) Derecho a la información pública. Aquí debería incluirse, una vez formulado el derecho, lo que tanto la CMDC como la CESDC llaman «deber de transparencia» o la obligación de proporcionar espacios y recursos.
b) Derecho a la intimidad y a la protección de datos.
c) Derecho de uso del espacio público. Incluiría, entre otros, el derecho de reunión, asociación, manifestación y el derecho a la libertad de expresión.
d) Derecho a la integridad física, psíquica y moral.
e) Derecho a la seguridad. Podría consagrarse así o, para evitar equívocos, como derecho a la seguridad democrática, como derecho a la seguridad en el ejercicio de los derechos o como derecho a la seguridad con derechos.

   En cualquier caso, éste es el ámbito para definir el derecho a controlar o a participar en el control de las fuerzas de seguridad, de la policía de proximidad, etc.

Capítulo III. Derecho a una ciudad social y económicamente inclusiva

a) Derecho a servicios públicos de calidad. La actual Carta repite y confunde mucho. Tal vez debería haber un derecho general a los servicios públicos de calidad (de alcantarillado, sanitarios, habitacionales, educacionales, laborales, etc.) y luego concretar, aunque se repita, el contenido de cada uno de los derechos.
b) Derecho al agua.
c) Derecho a la vivienda.
d) Derecho al trabajo. El derecho al trabajo debería dejar en claro el derecho al reconocimiento, además del trabajo salarial, del trabajo doméstico, voluntario o de cuidado, así como de toda actividad socialmente necesaria. Ni la CESDC ni la CMDC hacen referencia a la separación entre empleo e ingreso y a cuestiones como el derecho a una renta básica o ingreso ciudadano. Tal vez debería discutirse. La CESDC menciona el deber de las autoridades locales de crear empleos públicos protegidos (para personas con discapacidad, etc.). En la CMDC no hay ninguna mención a esta cuestión.
e) Derecho a la salud
f) Derecho a la educación (no figura en la CMDC, aunque la europea habla , en su artículo XIII, de educación no sexista, no racista, etc. A esto habría que agregar quizás la situación de los niños y adolescentes inmigrantes y los que viven en la calle).
e) Finalmente, se debería mantener, pero como un artículo diferenciado dentro de este capítulo, el derecho a la integración progresiva del comercio informal.

Capítulo IV. Derecho a una ciudad culturalmente diversa

a) Derecho a la libertad cultural, lingüística y religiosa.
b) Derecho al ocio.
c) Derecho a la memoria y a la identidad. El derecho a la identidad individual y colectiva puede entrar en conflicto con la libertad cultural de otros o con el derecho a revisar la propia identidad o los usos y costumbres propios. Podría por tanto establecerse que estos derechos se ejercerán dentro del respeto al resto de derechos contemplados en la Carta

Capítulo V. Derecho a una ciudad ambientalmente sostenible

Quizás sea conveniente reenviar a este capítulo los siguientes derechos:
a) Derecho a un urbanismo armonioso y sostenible.
b) Derecho al transporte público.
c) Derecho a la circulación y a la tranquilidad.

Mecanismos de garantía y exigibilidad del Derecho a la Ciudad

Los mecanismos de garantía de los derechos contenidos en la Carta son múltiples. Algunos corresponde a los propios habitantes garantizar el cumplimiento de los derechos (garantías sociales). Otras veces, son las instituciones las encargadas de hacerlo (garantías institucionales). Normalmente, cuando se habla de exigibilidad, se hace referencia a reclamos frente a las instituciones para que garanticen los derechos.

Aquí podrían distinguirse:

a) Garantías sociales e institucionales preventivas. Podría encomendarse a la ciudad el deber genérico de promover, respetar y proteger la existencia de mediadores barriales, educadores, trabajadores sociales, etc. También podría pensarse en la creación de Observatorios de la Ciudad u otras instancias locales que pudieran participar en estas tareas (algunas, de hecho, ya existen).
b) Garantías institucionales de reparación o compensación. Aquí habría que enumerar los diferentes mecanismos institucionales que podrían activarse en caso de vulneración de un derecho (legislativos, administrativos o jurisdiccionales, según el grado de descentralización del Estado en el que se encuentre la ciudad). Se trata de mecanismos de reparación o compensación, puesto que se activan en caso de vulneración del derecho.

c) Garantías sociales de reparación. Aquí habría que contemplar la posibilidad de que, en caso de bloqueo o insuficiencia de las garantías institucionales, puedan activarse garantías sociales que puedan fiscalizar y 'hacer visibles' estos incumplimientos. Además de los clásicos derechos de manifestación y asociación, la previsión, para estos supuestos, de un derecho (y un deber) de cierre a la desobediencia civil pública y no violenta podría ser una contribución importante de la Carta a los instrumentos de defensa de los derechos humanos.

Propuesta alternativa a la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad

Joseph Schechla
El Cairo, 2006

Preámbulo

El nuevo milenio amanece con más de mil millones de personas sin techo ni servicios adecuados. A pesar de los esfuerzos de desarrollo, el mundo enfrenta una pobreza rural en crecimiento mientras cada vez menos personas pueden sobrevivir en sus tierras, con la consecuente migración urbana. La mitad de la población mundial vive ahora en las ciudades y los expertos prevén que para 2050 la tasa de urbanización mundial alcanzara el 65 %. Las ciudades concentran la mayoría de las riquezas económicas, ambientales, políticas y culturales, así como diversidad y potencialidad. Sin embargo, la tendencia oficial con respecto al estilo de vida urbano —con sus patrones específicos de producción y de consumo, de diversidad y densidad— eclipsa las necesidades de las personas rurales y establecidas en el campo. Como consecuencia, la ciudad influye considerablemente en la manera que tenemos de relacionarnos con los otros, con nuestro territorio nacional, con el medio ambiente y con el planeta.

A pesar de centrarse en la construcción de las ciudades, los modelos de desarrollo urbano comúnmente puestos en practica en la mayoría de los países tienden a concentrar los ingresos y el poder de tal manera que la exclusión se institucionaliza y la pobreza se profundiza, reemplazan el desarrollo rural, aumentan la degradación ambiental, aceleran la migración y la urbanización; combinan la segregación social, económica y espacial; y privatizan los bienes públicos, los servicios y los espacios. Estos procesos generan extensos espacios urbanos caracterizados por condiciones de vida miserables, asentamientos humanos precarios y consecuentemente vulnerables a los desastres naturales, sociales y ambientales.

Atrás de un brillante estilo de vida para unos pocos afortunados residentes de las ciudades, los asentamientos humanos actualmente están lejos de ofrecer condiciones y oportunidades equitativas a sus habitantes. La mayoría de la población —en virtud de sus características económicas, sociales, culturales, étnicas, de género o de edad— está limitada o privada de la satisfacción de sus

necesidades más básicas y, por lo tanto, de sus derechos. Las políticas públicas que contribuyen a estos patrones de desarrollo ignoran las contribuciones de los procesos populares de habitar y construir asentamientos humanos que dan definición y sentido a la ciudadanía.

Las alternativas oficiales a los procesos populares son a menudo perjudiciales al desarrollo sustentable. La gravedad de las consecuencias de los modelos actuales de ingeniería social incluye desalojos masivos, rápida migración urbana, segregación (*apartheid* urbano) y un deterioro general de la coexistencia urbana.

Esos enfoques divergentes sobre el desarrollo comunitario cohabitan en un contexto en el cual las políticas oficiales generan luchas que pueden fragmentar las comunidades naturales y —a pesar de su importancia social y política y de la potencial resolución del problema— impiden su contribución a nuestra necesaria trascendencia. La ideología oficial y sus modelos de desarrollo en cambio, rechazan la participación popular en el diseño comunitario, en su implementación y en sus procesos de mantenimiento (sustentabilidad). Un enfoque preferible de planeación y desarrollo permitiría a los actuales habitantes anticiparse y dar soluciones a los problemas socioeconómicos a través de mecanismos democráticos.

Frente a esta contenciosa realidad y a la necesidad de conciliar corrientes contradictorias, organizaciones urbanas y otras organizaciones de habitantes y movimientos sociales se han unido desde el Primer Foro Social Mundial (2001) para adoptar el reto de, finalmente, ofrecer un modelo sustentable de desarrollo social y vida comunitaria basada en los principios de solidaridad, tolerancia, democracia, reconciliación, conducta cívica, respeto mutuo, integridad, transparencia, igualdad, equidad, dignidad, sustentabilidad, derechos humanos y justicia social. Sus esfuerzos se fundaron en el respeto a la diversidad cultural y la igualdad y dignidad en derechos para las sociedades tanto urbanas como rurales, mismas que están orgánica e inextricablemente vinculadas.

A partir del 2001 un grupo integrado por movimientos populares sociales latinoamericanos, organizaciones no gubernamentales, asociaciones de profesionistas, foros y redes nacionales e internacionales de la sociedad civil, se han comprometido en un esfuerzo común conducente a la formación de ciudades justas, democráticas, humanas y sostenibles; un resultado de esto es la Carta Mundial por el Derecho a [un Hábitat de Derechos Humanos]. La Carta tiene como objetivo reunir los compromisos y guiar las medidas prácticas que la sociedad civil, los gobiernos locales y nacionales y las organizaciones internacionales deben asumir para que las personas puedan vivir con dignidad y con derechos en su hábitat, incluyendo, en particular, los centros urbanos éticos.

Artículo 1

El propósito de esta Carta es establecer la dignidad humana de todas las personas en cuanto al hábitat como asentamiento humano y como 'planeta tierra'.

Esta Carta surge ante el hecho de que el bienestar común e individual de la mayoría de las personas continúa en un constante deterioro. Para salir del círculo de pobreza y empeoramiento de las condiciones de vida es esencial institucionalizar la participación efectiva de la gente en todos los procesos que afectan su bienestar. Esta Carta también reconoce y refuerza las obligaciones de los Estados, legalmente establecidas, que aseguran el respeto, protección y cumplimiento de las necesidades humanas como derechos humanos a todos niveles: local, nacional, regional e internacional.

Artículo 2

Esta Carta reconoce que la relación entre la comunidad y el Estado es orgánica y basada en las leyes, más allá de las políticas, las jurisdicciones y la coordinación práctica. Ninguna ciudad, pueblo, aldea o distrito existe afuera del contexto de tratados, obligaciones constitucionales y reglamentarias, políticas, programas, proyectos, instituciones y presupuestos del Estado. Mientras que las obligaciones que adquiere el Estado en los tratados deben aplicarse también a nivel de autoridades locales, las obligaciones del Estado bajo los tratados de derechos humanos —como los que hemos referido en esta Carta— requieren que el gobierno central también asegure que las ciudades respeten, protejan y cumplan las obligaciones de los derechos humanos a todos los habitantes y contribuya a los medios y las capacidades para que las comunidades puedan hacerlo.

Artículo 3

Muchas cuestiones y valores morales están en juego en nuestra actual etapa de desarrollo humano. Las distinciones locales y regionales afectan el carácter específico de estas cuestiones y valores; sin embargo, es claro que los problemas mencionados en esta Carta conforman temas comunes.

1. Los procesos de subsidiaridad y descentralización en la toma de decisiones y la distribución de bienes y servicios se han distorsionado de tal manera que perdieron de vista los valores expresados en el Artículo 2. En muchos casos, la descentralización ha significado la renuncia del gobierno central a

sus servicios tradicionales y su ejercicio de soberanía dejando que las autoridades locales se las arreglen con una nueva carga administrativa, lidiando con patrones desiguales de desarrollo dentro de una misma jurisdicción nacional y exponiendo a las comunidades locales a la transferencia de bienes sociales y servicios al control de intereses privados o extranjeros.

2. El espacio entre los que tienen y los que no tienen, dentro y entre las comunidades, así como entre las naciones, está creciendo de manera más pronunciada conforme la riqueza se concentra en menos manos.
3. La tentación del enriquecimiento personal prevalece en los sectores público y privado en las formas de corrupción y nepotismo (a expensas de la gente, particularmente de los más necesitados).
4. Irónicamente, los patrones de desarrollo actuales obligan a la población rural y a las comunidades a abandonar sus tierras y migrar a los centros urbanos donde son castigados y criminalizados por su pobreza y donde los tugurios son considerados como problemas en vez de soluciones para enfrentar los defectos más profundos de estas políticas.
5. El enojo, la miseria y la desesperación de la gente vulnerable son a menudo manipulados de manera violenta para propósitos antisociales, incluyendo la explotación por intereses del sector privado, contrabando y/o extremismo religioso.
6. Los desalojos forzados son practicados de manera creciente y a gran escala, por lo regular con violencia ilícita y sin garantías, compensación u otro remedio.
7. Mientras que los costos y las restricciones para acceder a la vivienda social se incrementan, la cantidad y la calidad de estas viviendas declina en la mayoría de los países, en gran medida debido a la privatización de la vivienda social y a la reducción de los servicios públicos.
8. El *apartheid* urbano, en sus diferentes formas de segregación social y económica, se incrementa tanto por diseño como por omisión a través de la separación espacial que excluye permanentemente a ciertos grupos étnicos y sociales.
9. Típicamente, la privatización de los espacios y de los servicios no ha servido para cubrir las necesidades humanas en las comunidades, sino más bien ha incrementado el costo para tener acceso a los bienes y servicios públicos vitales y ha suplantado la relación de las personas con sus autoridades locales.
10. El valor de la ciudad como un bien común ha disminuido con la globalización directa de bienes raíces a través de la especulación.
11. Las mujeres son sujetas a un continuo despojo, pobreza (especialmente las madres) y violencia, tanto en la esfera doméstica como en su comunidad.

12. Las 'reformas' neoliberal es que desgastan los beneficios de la seguridad social aunadas con los objetivos de introducir salarios aún más bajos agravaron todas las tendencias negativas de las condiciones de vida y del desarrollo comunitario.
13. La desaparición de las industrias productivas ha generado el problema de decrecimiento de las ciudades y la declinación de las comunidades.
14. En algunas partes del mundo, el envejecimiento de las poblaciones sin la suficiente nueva fuerza de trabajo amenaza la viabilidad de comunidades y la base de servicios sociales necesitados de manera crítica.
15. La suburbanización (especialmente la informal) de las comunidades plantea problemas de jurisdicción y de responsabilidad para la gestión de la esfera pública.
16. La cantidad de los «sin techo» está aumentando por varias razones, con números crecientes de mujeres y niños afectados y todos los «sin techo» están sujetos a criminalización debido a su empobrecimiento.
17. La discriminación practicada contra los migrantes, las minorías, personas sin nacionalidad, refugiados y otros sin derechos de ciudadanía o de nacionalidad hacen perdurar las condiciones de vida indignas.
18. El incremento constante de los precios de la energía coincide con la inhabitabilidad de la vivienda (p. ej., con aislamiento deficiente).
19. Los gobiernos, autoridades locales e incluso ciudadanos buscan suprimir la economía informal sin alternativas viables para aquellas comunidades pobres que dependen de ella.
20. El dominio de la ideología neoliberal y de sus partidarios no sólo crea o agrava estas tendencias negativas, sino que también busca denegarlas y rechaza la responsabilidad para su remedio.

Esta Carta se forma alrededor de principios básicos y comunes. Es nuestra visión y compromiso el perseguir estos principios para el desarrollo de nuestras comunidades. Haciendo esto también demandamos que las autoridades locales y nacionales implementen estos principios en sus funciones públicas.

Nuestras ciudades y comunidades deben elevar y mantener los derechos y libertades humanas y de las mujeres con sus correspondientes obligaciones. Entretanto, estos derechos están contemplados bajo el derecho humano al desarrollo, esto incluye los derechos humanos específicos a vivienda adecuada, servicios públicos, seguridad social, información pública, trabajo decente, educación, comida y agua, seguridad física el más alto nivel alcanzable de salud mental y física. Estos derechos y sus correspondientes obligaciones del Estado son expuestos en los principales convenios y convenciones de derechos huma-

nos desarrollados a través del sistema de las Naciones Unidas en las décadas recientes. Además de estos derechos humanos codificados, también demandamos aquí los derechos para todos de un uso equitativo de la tierra, servicios sanitarios apropiados y transporte público en nuestras ciudades y comunidades.

Mientras que la participación es un derecho humano, es también esencial para la ciudadanía en la conformación de las decisiones y en compartir sus resultados. Para que nuestras comunidades sean participativas, deben ser propicias las condiciones para ejercitar el derecho de libre asociación, de reunión y manifestación pacífica; de acceder e intercambiar información y de disfrutar el uso democrático del espacio público.

La equidad intergeneracional y la sustentabilidad son necesarias en nuestras comunidades para sustentar la vida humana. El proteger y preservar las funciones sociales y económicas de la comunidad debe balancearse también con la protección y mantenimiento del medio ambiente para asegurar la viabilidad a las futuras generaciones.

Nuestras comunidades deben defender la justicia social y de género para todos, lo que supone la garantía de que (1) nadie será favorecido o desfavorecido en el goce de derechos o servicios mediante criterios arbitrarios como nepotismo, sexismo u otras formas de corrupción, (2) que los miembros vulnerables de la sociedad recibirán la protección adecuada para tales injusticias, y (3) que los programas de acción afirmativa buscarán compensar las desventajas infligidas a aquellos que históricamente han sido sujetos de injusticia social y de género.

La solidaridad es una cualidad esencial y una condición para conservar la comunidad. Involucra la formulación de amplias alianzas y propósitos comunes, tanto a lo interno de los grupos de interés como en el amplio espacio de las diferencias. El principio de solidaridad coincide con una apreciación de la fuerza en la diversidad y que la tolerancia, así como el entendimiento, pueden prevenir y resolver conflictos.

La transparencia en la gestión de la ciudad o comunidad requiere divulgar los razonamientos, objetivos, procesos y resultados de las funciones públicas. También incluye una divulgación amplia sobre la planeación y la disposición de los bienes públicos y de los recursos utilizados para cualquier propósito. La transparencia requiere además de la completa apertura para dar a conocer los recursos privados aplicados en toda actividad pública (por ejemplo, las contribuciones a las campañas políticas, la planeación física, etcétera).

La rendición de cuentas en la adecuada gestión de la ciudad o de la comunidad surge de una cultura de servicio como la esencia del buen gobierno. Cada actor y tomador de decisiones, incluyendo a los participantes, debe ser

siempre responsable de rendir cuentas al público y a todos aquellos afectados por sus actos u omisiones.

Principios fundamentales

Con respecto a estos derechos, las autoridades locales y estatales tienen la obligación de respetarlos, protegerlos y cumplirlos. Esto significa que todas las autoridades tienen el deber de: (1) evitar violar estos derechos, (2) proteger contra la violación de estos derechos por otras partes y (3) tomar pasos para asistir a aquellos en necesidad y asegurar el mejoramiento continuo de sus condiciones de vida.

De acuerdo a la ley internacional, las autoridades están obligadas a aplicar los principios fundamentales para poder garantizar la implementación correcta de los derechos.

1. La *auto-determinación* de los pueblos y las comunidades, tanto en la expresión externa como interna de una persona o comunidad estableciendo y persiguiendo sus propios objetivos de desarrollo;
2. la *no-discriminación* sobre cualquier base que sea inconsistente con los derechos humanos, incluyendo prejuicios de raza, color, religión, posición económica, género, orientación sexual, trabajo, ascendencia, afiliación política, lengua, etnia o cualquier otro criterio arbitrario;
3. la *equidad de género* no puede ser subordinada a cualquier otro criterio ideológico inconsistente, legislación local o relativismo cultural;
4. el *estado de derecho* garantiza que los derechos sean protegidos y las violaciones sean remediadas bajo las estipulaciones constitucionales y legislativas que garanticen justicia;
5. la *cooperación internacional* es una obligación del Estado, tanto para los países donantes como beneficiarios, para garantizar que los derechos humanos, incluyendo los principios de esta Carta, sean defendidos tanto doméstica como extraterritorialmente;
6. la *realización no regresiva/progresiva,* es la obligación del Estado que requiere que las autoridades aseguren que no habrá un deterioro de las condiciones de vida o una regresión en el goce de los derechos y principios enunciados en esta Carta.

Las violaciones a esta Carta están sujetas a adjudicación como lo es cualquier otra norma o estándar bajo la ley. Esto incluye la garantía de los derechos de las víctimas a oponerse a violaciones, así como al remedio apropiado, incluyendo una justa compensación en el caso de violación.

Compromisos en relación con la Carta por el Derecho a la Ciudad

El derecho a la ciudad y sus obligaciones y responsabilidades correspondientes

Artículo:
Los cuerpos internacionales y los gobiernos nacionales, provinciales, regionales, metropolitanos, municipales y locales, así como las organizaciones del sector social, todas tienen responsabilidad en la implementación efectiva de los derechos enunciados en esta Carta, basados en el sistema internacional de derechos humanos y en el sistema de competencias válidos en cada país respectivamente.

Artículo:
Las redes y organizaciones sociales se comprometen a:
- difundir ampliamente esta Carta y promover la articulación internacional a favor del Derecho a la Ciudad a través de su participación en foros cívicos de cualquier tipo que contribuyan a las luchas de los movimientos sociales y de las redes no gubernamentales para construir una vida digna para todos en la ciudad;
- construir plataformas en las que se demande el Derecho a la Ciudad, y documentar y difundir las experiencias nacionales y locales que contribuyan al desarrollo, reconocimiento e implementación de este derecho;
- y presentar esta Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad en foros y agencias locales, nacionales, regionales, internacionales y multilaterales, incluyendo el Sistema de las Naciones Unidas, para avanzar en el proceso hacia el reconocimiento del Derecho a la Ciudad como un concepto en la ley internacional.

Artículo:
Los gobiernos locales se comprometen a:
- promover consultas ciudadanas y actividades de cabildeo que enriquezcan e interpreten localmente los contenidos del Derecho a la Ciudad;
- adoptar todas las medidas regulatorias necesarias, de forma adecuada e inmediata, que aseguren el Derecho a la Ciudad para todas las personas, en conformidad con esta Carta;
- garantizar la participación de los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de revisión regulatoria;
- usar el máximo de los recursos disponibles para cumplir con las obligaciones legales establecidas en esta Carta;

- proveer capacitación y educación en derechos humanos a todos los agentes públicos relacionados con la implementación del Derecho a la Ciudad y sus obligaciones correspondientes, en particular, a los funcionarios que trabajan en los cuerpos públicos cuyas políticas incidan de cualquier forma en la completa realización del Derecho a la Ciudad;
- y promover la enseñanza y la socialización del Derecho a la Ciudad en todos los centros educacionales, universidades y a través de los medios de comunicación.

Artículo:
Los gobiernos nacionales se comprometen a:
- adaptar los principios de la Carta en las políticas desarrolladas en la rama ejecutiva;
- armonizar la legislación nacional, las regulaciones y las prácticas y procedimientos legales para que permitan el disfrute del Derecho a la Ciudad por todo el país;
- ratificar cualquier tratado de derechos humanos pendiente;
- promover las consultas ciudadanas y actividades de presión que busquen la aplicación de los principios de la Carta a nivel nacional;
- aplicar las obligaciones del Estado existentes, y los derechos humanos incluidos en los tratados, a través de todo el sistema judicial, incluyendo la formación y la continua educación de los jueces y abogados;
- y apoyar a las autoridades locales manteniéndose fieles a esta Carta de manera moral, material y administrativa para implementar el Derecho a la Ciudad.

Artículo:
Los cuerpos internacionales e intergubernamentales se comprometen a:
- abstenerse de imponer condiciones y políticas que impidan a los Estados y las ciudades respetar, proteger y cumplir el Derecho a la Ciudad;
- adoptar la Carta por el Derecho a la Ciudad como un instrumento práctico para la realización de compromisos multilaterales actuales o futuros, uniendo inextricablemente los derechos humanos con los procesos de desarrollo y protección ambiental;
- considerar el Derecho a la Ciudad como un concepto de la legislación internacional;
- asumir todos los esfuerzos posibles para sensibilizar, estimular y apoyar a los gobiernos en la promoción de campañas, seminarios y conferencias y facilitar las publicaciones técnicas apropiadas que apoyen la adhesión gubernamental a los compromisos contenidos en esta Carta;

- abrir espacios de participación en los cuerpos consultivos y de toma de decisiones del Sistema de las Naciones Unidas que faciliten la discusión de esta iniciativa.

Todas las personas, las organizaciones de la sociedad civil, los gobiernos locales, los miembros del parlamento y las organizaciones internacionales están invitadas a participar de manera activa en los niveles locales, nacionales, regionales y globales en el proceso de integración, adopción, difusión e implementación de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad como uno de los paradigmas por un mundo mejor en este milenio.

Parte vi. Disposición Final

Artículo:
Nada en el presente Convenio podrá interpretarse como implicación a que cualquier Estado, grupo o persona tenga el derecho de dedicarse a una actividad o realice cualquier acto encaminado a la destrucción de los derechos y libertades reconocidos aquí o a una mayor limitación de los alcances considerados en el presente Convenio.

Con la atención debida, la especificidad regional y local, los adherentes a esta Carta plantean medidas urgentes dirigidas a enfrentar la creciente privación y el no cumplimiento del bienestar humano:
- acceso a la vivienda social y a los estándares de la vivienda social
- reformas agrarias y reformas urbanas que son urgentemente necesarias para restaurar la tenencia a aquellas personas y comunidades que dependen de la tierra para su sustento.

Partiendo de su origen y su significado social, la Carta Mundial por el Derecho a un [Hábitat de Derechos Humanos] es, sobre todo, un instrumento orientado a guiar los procesos urbanos para integrar lo mejor del desarrollo económico, la administración pública, la planeación física y los derechos humanos para fortalecer las demandas y las luchas por la realización de los derechos humanos en la ciudad. Los adherentes a esta Carta llaman de manera colectiva a que sirva también como una plataforma que vincule, consolide y, en última instancia, armonice los esfuerzos de todos los respectivos actores —públicos, sociales y privados— para planear, promover, legislar, implementar, regular y llevar a cabo cualquier otro acto de acuerdo con estos principios consagrados. Por

lo tanto, la presente Carta aplica a todas estas partes en un lazo común donde cada quien hará su parte para poder construir y gestionar la ciudad por, con y para toda su gente. Aplicando seriamente estos principios se posibilita a las comunidades humanas a convertirse verdaderamente en «Hábitats de Derechos Humanos».

Comentarios de Gerardo Pisarello

Barcelona, marzo de 2006

Queridos Enrique y Sebastián:

Las líneas que siguen reflejan impresiones provisionales y no querría que tuvieran un impacto negativo en el proceso de discusión de la Carta.

La propuesta de Joe me produce cierta perplejidad. Creo que se trata de una iniciativa personal y, desde luego, legítima, pero que en conjunto reúne pocas de las virtudes que se esperaba de una revisión de la Carta.

En general, me parece que se aleja demasiado del impulso inicial de los movimientos involucrados en la discusión de la Carta, agregando cuestiones discutibles y no simplificando ni aclarando otras que permanecían oscuras. Sea por el idioma, sea por alguna otra razón, la propuesta refleja de manera selectiva algunas de las opiniones vertidas en Barcelona (las de Knut o Davinder, por ejemplo) y reduce la riqueza de la discusión.

La elección del título me sigue pareciendo desafortunada. Con todos los límites que se quiera, la expresión «derecho a la ciudad» tiene una carga política y una capacidad de persuasión pedagógica de la que carecen otras consignas similares. Renunciar a ella o diluirla en una reivindicación más indeterminada como el derecho a la comunidad supone plantearse un proceso diferente con otros tiempos y dirigido a otros actores.

Los movimientos rurales tienen una consigna clara: reforma agraria y derecho a la tierra. Los movimientos urbanos que defienden esa lucha deben apoyarla, denunciar el papel de las ciudades actuales en la explotación del campo y proponer una relación diferente entre ambos. Ese es el sentido, precisamente, de la reforma urbana y del derecho a la ciudad: transformar las excluyentes, violentas e insostenibles ciudades actuales en espacios inclusivos, participativos y compatibles con el desarrollo, y no con la ruina, de otros espacios rurales y urbanos.

Esa tarea incumbe a todos los movimientos por un mundo diferente, pero sobre todo a los movimientos urbanos, que son los que viven en las ciudades, conservan su memoria, construyen lo mejor de ella y, con frecuencia, padecen lo peor. Esos movimientos exigen una consigna que dé un sentido más o

menos unitario a sus luchas o que al menos las ponga en común. En América, en Europa e incluso en Asia, el Derecho a la Ciudad es la consigna que mejor refleja un sinnúmero de reivindicaciones que tienen lugar en el espacio local y que están ligadas a cuestiones como las ocupaciones, el acoso inmobiliario, los asentamientos informales, la *guetificación*, etc.

El Derecho a la Ciudad, en todo caso, no quiere decir ni más urbanización capitalista ni menos espacios rurales. Al contrario, la generalización del Derecho a la Ciudad, a una polis en la que vivir con dignidad, seguramente exige el decrecimiento cuantitativo de muchas urbes capitalistas y una transferencia democráticamente decidida de recursos sociales a muchas zonas rurales (después de todo, también las áreas rurales pueden necesitar servicios de agua potable, puestos de atención médica, vivienda y equipamientos dignos y culturalmente adecuados).

Las luchas por la reforma agraria no pueden permanecer impasibles o transcurrir al margen de las luchas por la reforma urbana y viceversa. Tienen mucho que enseñarse y mucho que aprender entre sí. Que además de los reclamos comunes comporten reivindicaciones específicas no quiere decir que éstas tengan que ser contradictorias.

El derecho al campo y el Derecho a la Ciudad, en otras palabras, pueden perfectamente verse como derechos con énfasis propios, pero hermanos. El Derecho a la Ciudad, en realidad, es el derecho a las ciudades y, por tanto, a ciudades más modestas, más sostenibles, más 'ruralizadas' si se quiere. El derecho al campo, por su parte, es también el derecho a un espacio rural con oportunidades culturales, sociales y estéticas, esto es, más 'urbanizado' y con posibilidades de acceso a muchos de los recursos que las mega ciudades capitalistas concentran hoy de manera salvaje.

Ciertamente podría elaborarse una carta por el derecho conjunto al campo y a la ciudad, o por la reforma agraria y por la reforma urbana o, como sugiere Joe, por el derecho a la comunidad o un lugar donde vivir dignamente, pero el sentido de un texto así sería otro y, tanto los movimientos urbanos como los rurales, quedarían seguramente insatisfechos.

De lo que se trata, por el contrario, es de plantear una carta por el Derecho a la Ciudad a) específicamente urbana, pero b) consciente de la actual relación de explotación entre campo y ciudad o entre ciudades del norte y del sur, c) así como de la necesidad de transformarla en un sentido igualitario, participativo y sostenible. Creo que la propuesta de Joe, más allá de algunos interesantes apuntes concretos, no consigue ese equilibrio.

La estructura de la Carta es también un poco extraña. Hay un exceso, me parece, de artículos descriptivos que ni permiten, ni prohíben ni obligan a nada.

El artículo 4 es un buen ejemplo de ello. Aunque los apartados —repeticiones al margen— son interesantes, se trata de una descripción de lo que ocurre en las ciudades que correspondería más al preámbulo que al cuerpo del texto.

En nuestra propuesta se sugería mantener, simplificando la redacción, los derechos consagrados en la versión inicial. En cambio, se proponía modificar los títulos en un sentido que permitiera dotar de contenido a la aisladamente 'neutral' expresión «Derecho a la Ciudad». Así, por ejemplo, los derechos de participación irían en el apartado «El derecho a una ciudad participativa»; los derechos sociales se reunirían bajo el título «El derecho a una ciudad socialmente inclusiva»; los derechos ambientales, bajo «El derecho a una ciudad ecológicamente sostenible» y así.

La propuesta de Joe es totalmente diferente. Muchos derechos desaparecen, no siempre sin razón suficiente, y los títulos utilizados son poco atractivos desde un punto de vista pedagógico.

Me parece muy útil, en cambio, la introducción de una serie de principios rectores (*over-riding principles*) que permitan una interpretación transversal de los diferentes derechos contenidos en la Carta. Se podría discutir el sentido de algunos de estos principios —como el de *rule of law*— así como la introducción de muchos de ellos en un capítulo adicional sobre «*visions and demands*».

El problema de los sujetos destinatarios de los derechos y de los sujetos obligados también sigue irresuelto. El artículo 7, por ejemplo, se refiere a todos los habitantes como titulares de todos los derechos, aunque el artículo 6.2 –si bien sin utilizar un lenguaje de derechos– mantiene la noción de ciudadanía. No es que esté mal, pero de lo que se trataba es de ser lo más claro posibles en estas cuestiones.

El capítulo de Compromisos me parece razonable, aunque en muchos casos prefiero las expresiones utilizadas en la versión original de la Carta y, en otros, encuentro repeticiones o inclusiones no justificadas (¿por qué solo los gobiernos locales deben mejorar la calidad y cantidad de la vivienda social? —artículo X).

En realidad, mi perplejidad general obedece a que la Carta latinoamericana había sido criticada, entre otras razones, por su carácter farragoso, repetitivo y poco claro. Pero la propuesta de Joe, me parece, no es inmune a estas mismas críticas.

Es un texto original, sí, pero tanto que el anterior resulta en muchos de sus extremos irreconocible. Esto me parece un problema no menor para el conjunto del proceso. Es un texto que aclara cosas también, pero a veces las oscurece de manera innecesaria e introduce un tipo de lenguaje descriptivo que o bien debería ir en el preámbulo o bien debería modificarse en un sentido similar al de la Carta anterior.

¿Qué hacer ahora? La intención de estas líneas que les envío a título personal y no para su discusión colectiva es evitar la parálisis y plantearnos una alternativa de actuación. Conservar la expresión «Derecho a la Ciudad» me parece imprescindible, argumentando todo lo que quepa argumentar. Sobre la estructura final, tal vez sea posible volver a pasar última versión de la Carta por lo discutido en Barcelona y por la propuesta de Joe que tiene, sin duda, más de un punto interesante. ¿Cómo hacerlo? Me parece más complicado.

Espero comentarios. Un abrazo fuerte y lamento un comentario tan apresurado.

Gerardo

Comentarios de Enrique Ortiz

Ciudad de México, marzo de 2006

Gerardo Pisarello
Sebastián Tedeschi
Nelson Saule
Joe Schechla

Estimados compañeros:

Intentando cumplir en la raya con nuestro calendario hacia Vancouver, va un primer comentario general al texto de la Carta propuesto por Joe. Comentario limitado al título mismo y los alcances de la Carta.

El tema central, a debate en el proceso de integrar un texto universal aceptable por todas las regiones, es el de la especificidad misma de la Carta: la ciudad o el conjunto de comunidades urbanas y rurales que conforman el hábitat humano.

El sentido profundo de este dilema no reside, a mi ver, en la exclusión que pudiera significar el dejar fuera del texto a regiones predominantemente rurales. El tema central es el de la articulación campo-ciudad. Es aceptar sin cuestionamiento que en el péndulo de las prioridades impuestas por los poderosos y sus aliados (NU, BM, FMI, etc.) hoy la ciudad se erige como el motor del desarrollo, como el actor central de la competitividad internacional, como interlocutor privilegiado de las corporaciones transnacionales que promueven y controlan los procesos de globalización económica.

Aceptar la inviabilidad y el abandono del ámbito rural hoy parece llevarnos a un campo sin campesinos que facilite la apropiación de los recursos naturales, la tierra y los saberes populares por quienes controlan la economía mundial. Contribuye también a profundizar la desarticulación más profunda de las luchas sociales.

¿Cómo no caer en este juego al redactar la Carta?

El Derecho a la Ciudad tiene sentido en tanto exista también el derecho a habitar con dignidad el campo.

En la mesa sobre la Carta que organizamos dentro del taller sobre el Derecho a la Ciudad en el FSM de Caracas, varios participantes expresaron la necesidad de articular ambos temas.

Parece haber varias opciones:

1. La que nos propone Joe, siguiendo las inquietudes de otras regiones, recogidas en Barcelona, de abrir los alcances de la Carta más allá de las ciudades. Joe lo resuelve agregando el concepto de comunidad y enfatiza la inclusividad del concepto agregando «*human rights habitat*».
2. Una segunda opción comentada en el taller de Barcelona, es la de llamarla Carta Mundial por el Derecho a un Lugar Donde Vivir, que integra, sin distinciones el hábitat rural y el urbano.
3. Otra opción sería producir dos cartas orientadas a la temática específica de cada ámbito, articulando ambos temas por un preámbulo común.
4. Otras.

Comentarios

1.

La propuesta de Joe conserva el término Derecho a la Ciudad que, en el caso latinoamericano está ya difundido y forma parte tanto de los debates en torno a la ciudad como de las reivindicaciones de los movimientos sociales urbanos. Respecto al término comunidad, en el que se busca incluir los asentamientos rurales y los poblados que no alcanzan la categoría de ciudad, existen problemas en su definición y comprensión en diferentes idiomas.

- *'Community'* en inglés se refiere, en primer término, a las personas de cualquier poblado o distrito, al grupo de personas que viven juntas y califica al conjunto de bienes e ideas que se comparten.
- 'Comunidad' en español se refiere a la asociación de personas que tienen un interés común, que comparten una cultura, una forma de ver la vida o una regla de convivencia. Esto significa que en una ciudad o en un poblado pueden convivir varias comunidades.

La diferencia es sutil pero importante ya que la Carta está dirigida a todos los habitantes de un asentamiento, reconoce su diversidad y es de aplicación universal.

El primer antecedente relevante de la Carta en el que se buscó resolver este enfoque es el tratado firmado en Río de Janeiro por el Foro Brasileño de Reforma Urbana, FCOC y HIC, en el que se abarca el conjunto de asentamientos humanos urbanos y rurales bajo el título «Por ciudades y poblados justos, democráticos y sustentables»

Ya en este caso tuvimos también problemas en la terminología referente a los diversos tamaños y categorías de asentamientos al traducirlos a los diversos idiomas.

'Human rights habitat', por su parte, podría traducirse, en forma semejante a la Carta Europea de Salvaguarda, como 'derechos humanos en el hábitat', lo que en conjunto traduciría el título propuesto por Joe como: Carta sobre el Derecho a la Ciudad y la Comunidad como Derechos Humanos en el Hábitat, o algo parecido. Por todo lo anterior, aunque el título es claro en inglés, queda confuso en castellano.

2.

Un título que integra tanto lo rural como lo urbano y que es fácilmente traducible a otros idiomas es el de Carta Mundial por el Derecho a un Lugar Donde Vivir.

Después de muchos debates es el nombre que dimos en HIC hace varios años a nuestra campaña por el derecho a la vivienda. Esto con la idea de no limitar este derecho al acceso a un mero cobijo o una casa.

Sin embargo este concepto no recoge la dimensión colectiva y la riqueza de contenidos recogidos en el proyecto de carta consensuado hasta la fecha, parece limitarse a la vivienda, los servicios y el entorno más inmediato.

3.

La tercera opción, busca articular, mediante un preámbulo común, dos instrumentos que enfoquen en forma específica el hábitat rural y el urbano.

Sofía Monsalve del FIAN mencionó en Caracas que esta organización, en coordinación con Vía Campesina, participa en la redacción de una Convención sobre derechos humanos en el medio rural, lo que puede ser oportunidad para articular ambas iniciativas. Esto permitiría además abrir el ámbito de nuestros debates a otros actores y construir mayor fuerza social para impulsar ambos instrumentos. Esta propuesta presenta también dificultades; una inmediata y práctica al intentar coordinar y articular dos dinámicas en marcha.

Otra, de más fondo, tiene que ver con el motivo central que está implícito en estas iniciativas: el usufructo equitativo de la tierra, la infraestructura, los equipamientos y los espacios habitables y recreativos públicos, en el caso de la ciudad; la distribución equitativa de los medios de producción (incluyendo la tierra y el agua) y el derecho a participar activamente en el control del territorio, de los recursos naturales y de las decisiones que impactan en el campo.

Estas dificultades no anulan la posibilidad de contar con dos instrumentos articulados.

4.

Otra posibilidad que pudiera darse es la de partir, desde los primeros párrafos de la Carta, de una definición filosófico-poética de ciudad, como el lugar del encuentro, el intercambio y la convivencia humanos. Hecho que no depende del tamaño o de la ubicación de un conglomerado humano, sino del sentido mismo de vivir juntos en un lugar determinado.

Sabiendo que los tecnicismos de los urbanistas, los juristas, los economistas, demógrafos y otros expertos y las posturas solemnes de algunos políticos y académicos se opondrían a ello, habría que intentarlo desde la perspectiva cotidiana de la gente.

Después de todo, el carácter de toda ciudad se sustenta en la relación primigenia de un grupo humano con un lugar específico, con su clima, sus recursos y su paisaje. De esta relación primigenia surgen las culturas y se abren los cauces de la historia de todo asentamiento humano.

Esto obviaría los problemas mencionados en el inciso 1 y nos abriría de nuevo la posibilidad de consensuar una Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad; aunque dificultaría distinguir con precisión la especificidad de la problemática urbana.

Cualquiera que sea la opción por la que se incline el colectivo que promueve la Carta, es necesario hacer más explícita, en el preámbulo, la vinculación campo-ciudad en el contexto actual. Esto implica considerar que la relación campo-ciudad en tiempos de cambio civilizatorio como el que hoy vivimos no se limita ya a la que se da entre un ámbito urbano y su entorno inmediato. Hoy existen también relaciones entre ambos que se articulan, vía los flujos de información y control virtual, vía los medios electrónicos manejados desde las grandes ciudades globales y los nodos y enclaves globales subordinados a ellas en nuestros países.

No sé si sirvan de algo estas disquisiciones, pero de alguna forma debemos abordar el tema ¿Qué piensan?

Un abrazo.

Enrique Ortiz

Comentarios de Sebastián Tedeschi

Porto Alegre, marzo de 2006

Queridos Enrique, Gerardo, Joe y Nelson:

En líneas generales comparto las reflexiones de Gerardo. Creo que Joe hizo algunas correcciones al texto que están bien, pero seguimos teniendo problemas con la especificidad de la Carta urbana. La claves de entendimiento que da Enrique quizás puedan ayudarnos. Algunas reflexiones sobre el *espacio de regulación* del que se ocupa la carta y el *tiempo/momento* en que estamos desarrollando la discusión de lo urbano y lo rural.

El *espacio* de esta articulación de organizaciones redes y movimientos es el espacio urbano. Nuestras preocupaciones son en relación a la ciudad como espacio de explotación y marginalización, y también la ciudad como una casa más grande (la tercera piel). Este lugar donde militan socialmente los movimientos de la red, movimientos urbanos, donde pensamos en transformar sus reivindicaciones políticas en derechos es la Ciudad.

Entonces, la escala de regulación es bien significativa. Podemos pensar en el espacio-planeta y trabajar una declaración sobre el derecho a un lugar dónde vivir y creo que éste es uno de los grandes aprendizajes de Barcelona 2005. Sin embargo, esta red en la que estamos discutiendo desde hace 5 años no sería el ámbito adecuado para cerrar esa discusión, ya que deberíamos incorporar a este debate a Vía campesina, FIAN y otras ONG que trabajan focalizadas en Reforma Agraria, ecologistas y otros movimientos. Ese proceso es un desafío que recién deberíamos comenzar. Creo que las claves de Enrique, recogiendo las propuestas de FIAN, van en esa línea.

Pero hay otro proceso de discusión sobre derecho a la ciudad que ya su *tiempo* está bien avanzado. Ahora, comparto con Enrique que la solución del problema campo-ciudad en esta instancia consiste en incorporar algunas definiciones en la Carta urbana que se hagan cargo de este conflicto y se ocupen de proponer entre sus principios lineamientos contra la destrucción del campo y la apropiación indebida de plusvalía que las ciudades hacen respecto al campo. Creo que ello debería desarrollarse en un principio que promueva ciudades

sustentables, donde la referencia de sustentabilidad sea relativa a todos los espacios, tanto urbanos como rurales.

Frente a las alternativas que plantea Enrique, me inclino por la idea de dos instrumentos que enfoquen en forma específica el hábitat rural y el urbano. Creo que ello sería mas respetuoso del proceso real de discusión que se está dando entre los movimientos y ONG. Lo importante es que intercambiemos ideas entre los dos ámbitos, pero sin perder la especificidad que necesitamos para obligar a nuestros gobiernos a «muy específicas obligaciones».

En cuanto a la estructura de la Carta, creo que se puede intentar compatibilizar el texto con los capítulos y títulos que hicimos en el trabajo que presentamos en Barcelona con Gerardo y Asier con la mayoría de las propuesta de mejoramiento de texto que hace Joe, pero traducidas en clave de obligaciones de los gobiernos centrales y locales, con excepción del término *'right to the city and the community'*.

El término *'right to the community'* creo que es más confuso que *'right to the city'*. No veo como en español puede ser entendido como obligación de los gobiernos locales; entonces, allí quiero insistir en el término 'derecho a la ciudad' que por otra parte ya es una consigna que sostienen los movimientos en su actual lucha contra los desalojos y la segregación urbana.

Sebastian Tedeschi

El Derecho a la Ciudad como sistema complejo: consecuencias en la formulación de la Carta

Enrique Ortiz Flores
Ciudad de México, junio de 2008

Se busca que la Carta por el Derecho a la Ciudad no sea una simple declaración o un conjunto de propuestas orientadas a formular políticas, sino que reconozca y garantice a nivel personal y colectivo, el derecho de ciudades justas, equitativas, democráticas y sustentables para todos sus habitantes actuales y futuros; todo junto y articulado, producto de un proceso amplio de construcción colectiva.

Esta visión reconoce el Derecho a la Ciudad como un sistema complejo. Obliga a reconocer las partes y el todo, a manejar las contradicciones entre los derechos y las realidades y entre los derechos mismos y a trabajar por concretarlos hoy y por garantizar su viabilidad futura.

Lleva también a visualizar las contracorrientes que se entrelazan y chocan, como aquellas que se dan entre las tendencias actuales a la degradación social y la presión creciente de personas y colectivos sociales conscientes que luchan por nuevas formas plurales y multiculturales de cohesión social y de convivencia; entre la tendencia a enfrentar en forma masiva, homogeneizante y cuantitativa los problemas y nuevos procesos que valoran la riqueza de la diversidad y buscan la multiplicación de iniciativas y de opciones capaces de atender, también a gran escala, las calidades; entre el consumismo febril de productos, energía y espacio y la urgencia de avanzar hacia formas de vida más austeras y solidarias que hagan que los recursos alcancen para todos y contribuyan a preservar la vida en el planeta; entre un mundo de triunfadores y perdedores, que hoy centra su ética en el dinero y el lucro, y el sueño creciente por un mundo solidario en el que todos quepamos dignamente.

El Derecho a la Ciudad se ubica al centro de estas y otras grandes contradicciones y de las interacciones altamente dinámicas que se generan en la sociedad contemporánea. Del posicionamiento que se tome frente a estos fenómenos y de la eficacia de los caminos que se sigan para manejarlos surgirá la organización posible de la ciudad como espacio de convivencia colectiva y de buena vida viable y sustentable para todos sus habitantes.

Para lograr la aplicación eficaz de la Carta y evitar que la complejidad del Derecho a la Ciudad y los diferentes enfoques posibles para abordarla la conviertan en un instrumento confuso y limitado a lo declarativo, se ha convenido, en el proceso de su debate, en formularla como instrumento de derechos humanos.

El carácter universal, indivisible, integral, interdependiente e inalienable de los derechos humanos los convierte en instrumento adecuado para el abordaje integral de la complejidad urbana y, en consecuencia, del Derecho a la Ciudad.

Una reconsideración preliminar necesaria

De acuerdo al enfoque de derechos humanos, uno de los puntos a debate en torno a la segunda versión de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad se ha venido dando respecto a los principios y fundamentos estratégicos de este nuevo derecho.

Una primera crítica se refiere a las diversas categorías utilizadas al definir los principios. Algunos, como la igualdad y no discriminación así como la protección especial de grupos y personas en situación de vulnerabilidad, son principios rectores aplicables al conjunto de los derechos humanos y deben reconocerse como parte de los criterios transversales de interpretación de la Carta. Otros, como el ejercicio pleno de la ciudadanía, la función social de la ciudad y de la propiedad y la gestión democrática de la ciudad tienen un carácter más bien estratégico y perfilan la imagen objetivo de la ciudad que buscamos construir. Otros más, como el compromiso social del sector privado y el impulso de políticas impositivas progresivas, son más bien de naturaleza programática.

Ninguno, por cierto, es suficiente para explicar la riqueza de contenidos de estas diversas categorías, por lo que es necesario reconsiderar el tema de los principios.

Detrás del Derecho a la Ciudad se agitan sueños y utopías que, al igual que para el conjunto de todos los derechos humanos reconocidos y por reconocer, se traducen en principios rectores que orientan su interpretación y definen los criterios para su aplicación. Libre determinación, no discriminación, igualdad, equidad de género, solidaridad, cooperación, subsidiariedad, responsabilidad según capacidad y recursos, participación, transparencia y atención prioritaria a sectores vulnerables son principios aplicables a todos los derechos humanos.

Las características singulares del Derecho a la Ciudad plantean, adicionalmente, la necesidad de reconocer principios específicos. En el Tratado por ciudades, villas y pueblos justos, democráticos y sustentables, formulado en 1992 en el foro ciudadano paralelo a la Cumbre de la Tierra, se reconocían ya tres de

ellos: el ejercicio pleno de la ciudadanía, la función social de la ciudad y de la propiedad y la gestión democrática de la ciudad, mismos que se integraron también en la primera versión de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad.

La segunda versión, como ya quedó dicho arriba, introdujo como principios específicos nociones que corresponden a diversas categorías y niveles de aproximación a los procesos urbanos, dejando fuera otros que resultan fundamentales como la producción democrática de y en la ciudad, el manejo sustentable y responsable de los recursos y el disfrute democrático y equitativo de la ciudad.

Estos últimos, sumados a los tres ya reconocidos en el proceso de la Carta, tienen una connotación más bien estratégica, ya que plantean el perfil de la ciudad a construir mediante procesos democráticos y participativos por lo que, en consulta con varios compañeros comprometidos en el proceso se propone considerarlos como fundamentos estratégicos[1] de la misma.

En el apéndice se definen sintéticamente estos seis fundamentos estratégicos, sus objetivos y algunos posibles instrumentos para operativizarlos.

El Derecho a la Ciudad: una correlación compleja de propósitos y contenidos

La matriz siguiente expresa parte de la complejidad y riqueza de contenidos y funciones implicados en el Derecho a la Ciudad. En ella se correlacionan la visión concreta de la «ciudad que queremos», propuesta por la Asamblea Mundial de Pobladores realizada en México en octubre del 2000 (ver página 49), con los fundamentos estratégicos de la Carta (ver apéndice), enfocados a construir las condiciones y apoyos institucionales que conduzcan a hacerla posible.

La aproximación al Derecho a la Ciudad, centrada en los sueños y reivindicaciones de sus habitantes, requiere de voluntad política e institucional para traducirla en leyes que los formalicen, en políticas públicas que impulsen su concreción y en instrumentos, recursos y programas que posibiliten su realización.

Las necesidades y reivindicaciones de los habitantes (renglones de la matriz) se traducen necesariamente en derechos (existentes y por conquistar);

1 Fundamento es sinónimo de principio pero tiene una connotación de base para la acción más que de referente orientador o ideológico.

los fundamentos estratégicos (columnas de la matriz) en políticas públicas, instrumentos y acciones concretas (ver apéndice). Cada cruce o nodo de la matriz contiene estas dos dimensiones, aunque algunos sean estratégicos y determinantes para la realización del Derecho a la Ciudad y otros sean de apoyo necesario o complementario para logarlo. Los nodos perfilan también los procesos interactivos, contradictorios y complementarios que se dan entre el Estado y la sociedad civil organizada.

Aunque en el caso de los renglones de la matriz la indivisibilidad de los derechos humanos hace difícil referirlos específicamente a las diversas características que definen la «ciudad que queremos», es posible reconocer que la ciudad democrática e incluyente se vincula principalmente a los derechos civiles y políticos; la sostenible a los ambientales; la productiva a los económicos; la educadora, saludable, segura y habitable a los sociales; y la convivencial a los culturales.

Así también, en el caso de las columnas:

- El ejercicio pleno de la ciudadanía se refiere al disfrute y realización de todos los derechos humanos y libertades individuales para todos los habitantes de la ciudad mediante la construcción de condiciones de vida digna cimentadas en la libertad y la justicia. Pero no se limita al ejercicio individual de los derechos humanos en la ciudad sino que, lo propone como un conjunto de derechos de carácter colectivo.
- La función social de la ciudad y de la propiedad se refiere fundamentalmente a la distribución y la regulación del uso del territorio y el usufructo equitativo de los bienes y servicios que la ciudad ofrece.
- La gestión democrática de la ciudad contempla la participación ciudadana, al más alto nivel, en la formulación y conducción de las políticas públicas, la planeación y el control de los procesos urbanos.
- La producción democrática de la ciudad y en la ciudad se cimienta en el objetivo estratégico de rescatar y fortalecer la capacidad productiva y de generación de ingresos de sus habitantes, en especial de los sectores populares, fomentando la producción social del hábitat y el desarrollo de actividades económicas solidarias orientadas a consolidar un hábitat productivo.
- El manejo sustentable y responsable de los recursos naturales, patrimoniales y energéticos de la ciudad, persigue el uso socialmente responsable de los recursos, hoy y para las siguientes generaciones.
- El disfrute democrático y equitativo de la ciudad busca el fortalecimiento de la convivencia social, el rescate, ampliación y mejoramiento del espacio público y su utilización para el encuentro, el ocio, la creatividad y la manifestación crítica de las ideas y posiciones políticas.

Ciudades democráticas y de derechos, ejes estratégicos del Derecho a la Ciudad

Un primer intento de valoración de la matriz identifica dos ejes rectores del Derecho a la Ciudad:

- la consolidación de ciudadanía activa y responsable mediante el ejercicio pleno de todos los derechos humanos y el cumplimiento de las obligaciones que de ellos se derivan,
- y la democratización de todos los procesos estratégicos que conforman y buscan concretar en forma corresponsable (Estado-sociedad) el derecho colectivo a la ciudad.

El ejercicio pleno de la ciudadanía conduce a la construcción de una ciudad de derechos e incluye al conjunto de derechos humanos (civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales) vinculados al hábitat y el Derecho a la Ciudad como derecho colectivo.

Construir una sociedad democrática no se limita a la urgente necesidad de fortalecer la democracia representativa sino que incluye el impulso decidido de la democracia distributiva y la participativa.

La democratización profunda de nuestras sociedades es pues requisito ineludible para articular estos procesos. No hay democracia sin ciudadanía ni ciudadanía sin derechos y obligaciones.

La ciudad por la que luchan sus pobladores y las metas que persiguen los impulsores de la Carta Mundial definen en conjunto el perfil de la ciudad objetivo que hoy nos convoca a trabajar por la promoción y adopción del Derecho a la Ciudad como un nuevo derecho humano.

El Derecho a la Ciudad en la construcción de otro mundo posible

Otro nivel de complejidad más profundo del Derecho a la Ciudad se establece al relacionar los factores socio-políticos, económicos y físico-ambientales que determinan la calidad de vida en un ámbito urbano determinado.

En el contexto de las graves tendencias mundiales que conducen a la exclusión social de amplios y crecientes sectores sociales, el Derecho a la Ciudad debe orientarse hacia la construcción de ese otro mundo posible por el que los impulsores de la Carta Mundial venimos luchando.

Para avanzar en esa perspectiva, a partir de la compleja interdependencia de los tres factores considerados, se plantea la necesidad de mejorar la calidad de vida de todas las personas que habitan la ciudad mediante la satisfacción y plena realización de todos los derechos humanos articulados en forma interdependiente e integral y la democratización e interconexión de todos los espacios e instancias responsables de conducir su gestión, todo ello en base a los siguientes objetivos:

1. Contribuir a la construcción de ciudades incluyentes, habitables, justas, democráticas, sustentables y disfrutables.
2. Contribuir a impulsar procesos de organización social, fortalecimiento del tejido social y construcción de ciudadanía activa y responsable.
3. Contribuir a la construcción de una economía urbana equitativa, incluyente y solidaria que garantice la inserción productiva y el fortalecimiento económico de los sectores populares.

Se conjuntan en estos objetivos la dimensión humana, la física y la económica. El Derecho a la Ciudad, de acuerdo con ellos, puede coadyuvar a ser factor de fortalecimiento social y político de la población, de ordenamiento y manejo territorial sustentables y de crecimiento de la economía solidaria.

La construcción de la «otra ciudad posible» implica el crecimiento de la conciencia transformadora de la persona, de su articulación en colectivos comprometidos y actuantes y de la esperanza movilizadora de quienes sueñan por una ciudad para todos: tiene por tanto una dimensión humana, social y política.

El territorio, la ciudad misma, el barrio, la casa, constituyen la dimensión física del Derecho a la Ciudad. Toca a la vez el patrimonio ambiental y el construido y plantea la necesidad de preservarlos y de ponerlos al servicio de la vida, de los habitantes de hoy y de las futuras generaciones.

Reinstalar a la persona humana y a la naturaleza al centro de nuestra ética lleva a replantear también la dimensión económica del Derecho a la Ciudad. Esto exige la revisión crítica y a fondo de la relación que se da entre producción y reproducción para articularlas en beneficio del ser humano como sujeto y objetivo principal de la actividad económica.

La valoración del trabajo por encima del capital, la colaboración y complementación solidaria, la inserción productiva de los pobladores en la sociedad urbana, el reconocimiento y valoración del papel de la mujer en la economía, el comercio justo, el intercambio respetuoso con la naturaleza, el desarrollo de tecnologías adecuadas a los procesos de producción organizada, son todos elementos que el Derecho a la Ciudad debe reconocer y propiciar para impul-

sar otra economía posible fundamentada en el trabajo, la solidaridad el saber y la creatividad humanos.

Las interacciones que se dan entre estos tres factores y entre el Estado y la población se esquematizan en la figura siguiente:

Se trata de una interacción dinámica y articulada que no sólo muestra la complejidad del Derecho a la Ciudad sino la importancia de superar los enfoques sectoriales, disciplinarios y especializados en el análisis y tratamiento del fenómeno urbano.

Gestionar la ciudad del siglo XXI exige aprender a administrar su complejidad mediante procesos que faciliten la coordinación intersectorial y que avancen hacia nuevas formas de gestión integral y participativa de la problemática urbana.

Implica también la construcción de un equilibrio dinámico y crítico entre la sociedad civil organizada y las instituciones del Estado mediante el fortalecimiento de las capacidades organizativas, productivas y de gestión de las organizaciones sociales y civiles y la apertura democrática de espacios de concertación, planeación, control y acción que promuevan y apoyen su participación corresponsable al más alto nivel posible. Exige, por tanto, de voluntad política y de compromiso social.

Plantea, finalmente, el consecuente surgimiento de una nueva cultura y de una nueva ética centradas en el ser humano, la vida y el respeto a la naturaleza.

Implicaciones para la redacción de la Carta

La formulación de la Carta hace ver que el Derecho a la Ciudad no sólo es cuestión de derechos humanos; en su promoción y operación concreta confluyen procesos sociales que luchan por hacer que no sólo se reconozcan, respeten y protejan esos derechos sino, fundamentalmente, que se realicen y concreten materialmente para todos.

La redacción de los artículos que tratan sobre los derechos incluidos en la Carta debe ser, en consecuencia, muy cuidadosa para que éstos no queden limitados a su dimensión jurídica —por importante que esta sea— sino que expresen la riqueza de contenidos, interacciones, prioridades y responsabilidades que la matriz recoge. Al mantener la Carta como instrumento de derechos humanos estamos cubriendo la totalidad de elementos incluidos en ella, pero debemos ser conscientes, al redactarla, de la importancia del papel del Estado en su reconocimiento, promoción, defensa, instrumentación y realización y el de la sociedad en el ejercicio corresponsable de sus derechos y obligaciones ciudadanas.

Esto obliga a revisar la redacción misma de la versión vigente de la Carta que atribuye a las ciudades el deber de implementar los derechos, dejando sin precisar la responsabilidad que en su aplicación tienen los poderes públicos y en particular las autoridades locales. Se deben, por tanto, recoger en la Carta las obligaciones y responsabilidades del Estado y los compromisos que adquieren otros actores sociales para socializar sus contenidos y para corresponsabilizarse en su cumplimiento.

De las interacciones complejas presentadas en la imagen anterior, entre lo socio-político, lo económico y lo físico ambiental, se deriva la necesidad de dar un sentido transformador y preciso al Derecho a la Ciudad y, en consecuencia, a la redacción misma de la Carta.

El Derecho a la Ciudad no se refiere a la ciudad como hoy la conocemos sino a la que soñamos y deseamos construir. No equivale a producir centenares de miles de viviendas mercancía o kilómetros de calles y de tuberías sino que toca aspectos muy diversos de la planeación, producción, uso y consumo de la ciudad misma y de sus componentes; de la gestión gubernamental y de la acción participativa y corresponsable de sus habitantes; de las relaciones sociales, de la convivencia y del manejo lúdico y creativo de los espacios públicos; de la diversidad en todas sus manifestaciones urbanas y de los mecanismos para proteger, mejorar y dar sentido social a su patrimonio ambiental, cultural y construido.

Todos estos y otros elementos más que definen a la ciudad como sistema complejo están contemplados en los fundamentos estratégicos y en el conjunto de derechos humanos interrelacionados en esta propuesta, pero su fuerza transformadora dependerá mucho de la congruencia y del cuidado que se ponga al definir el articulado, sus contenidos, su redacción misma y, por supuesto, de su precisión y profundidad en los acuerdos y responsabilidades que recoja.

Más adelante (ver página 399) se presenta un esquema de Carta por el Derecho al Ciudad que recoge varios de los planteamientos y propuestas planteadas en este apartado y de los debates que se vienen dando para estructurar la Carta por el Derecho a la Ciudad en México.

Fundamentos estratégicos del Derecho a la Ciudad[1]

Objetivos e instrumentos para implementarlo

Ejercicio pleno de la ciudadanía

La ciudad como ámbito de realización de todos los derechos humanos:
- civiles y políticos
- y económicos, sociales, culturales y ambientales

Objetivos

- Garantizar el derecho de todos a un lugar seguro donde vivir en paz y con dignidad.
- Abrir a este propósito espacios institucionales de interlocución con la sociedad civil organizada para:
  - Consulta
  - Formulación de propuestas
  - Seguimiento

Instrumentos

- Adecuar la legislación urbana, de suelo y vivienda al derecho internacional en la materia.
- Establecer normatividad jurídica que obligue a los Estados a:
  - respetar,
  - proteger
  - y garantizar la realización de los derechos humanos vinculados al hábitat.

1 Apéndice del artículo «El derecho a la ciudad como sistema complejo. Consecuencias en la formulación de la carta» de Enrique Ortiz Flores.

- Promover y reconocer nuevos derechos humanos
  - a la ciudad,
  - a la tierra,
  - al transporte seguro,
  - y a la energía.

Función social de la ciudad, de la tierra y de la propiedad

Usufructo equitativo de los recursos, bienes, servicios y oportunidades que la ciudad ofrece:
- equidad distributiva
- y prevalencia del interés colectivo sobre el individual.

Objetivo

Generar instrumentos para el abatimiento y control participativo de:
- la especulación,
- la segregación urbana,
- la exclusión
- y los desalojos y desplazamientos forzados.

Instrumentos

Algunos ejemplos:
Brasil:
- Impuestos progresivos a suelo en engorda
- Expropiación
- Prescripción (usucapión)
- Determinación de zonas especiales de interés social
- Legislación para la regulación de barrios autoproducidos

Colombia:
- Ley 9 de reforma urbana (1989)
- Desarrollo Territorial (1997)
- Acuerdos de participación en plusvalías generadas por la inversión pública, Bogotá, Pereira, otros municipios

- Generación pública de suelo urbano planificado y con infraestructura para dotar a desarrolladores públicos, sociales y privados

México:
- Esquemas de ahorro, crédito y subsidios para adquisición y desarrollo de suelo por pobladores organizados

Gestión democrática de la ciudad

Participación amplia de la ciudadanía en:
- la planeación urbana,
- la gestión de la ciudad,
- y el control de los procesos urbanos.

Objetivo

Promover legislación que fomente y regule la participación ciudadana mediante:
- el fortalecimiento de la democracia representativa;
- los mecanismos de decisión y gestión democrática directa;
- los espacios para la formulación y conducción participativa de las políticas públicas
- y los programas participativos de planeación, seguimiento y evaluación de la gestión pública urbana.

Instrumentos

- Elección libre y democrática
- Definición de políticas públicas
- Plebiscitos
- Referéndum
- Iniciativas legislativas populares
- Consejos consultivos
- Consejos resolutivos
- Comisiones territoriales
- Contraloría ciudadana
- Planeación y presupuestación participativas
- Mesas de concertación

Producción democrática de la ciudad y en la ciudad

La ciudad como producto del esfuerzo colectivo y como hábitat productivo

Objetivos

- Legalizar el derecho de todos a participar en la producción de los espacios habitables: públicos y privados.
- Garantizar la inserción productiva de los habitantes de la ciudad en la economía urbana.

Instrumentos

- Reconocer en la legislación urbana y de vivienda la producción social del hábitat.
- Respaldar jurídicamente la construcción de un sistema específico y coherente de instrumentos de apoyo a la producción social del hábitat:
  - jurídicos,
  - financieros,
  - administrativos,
  - programáticos,
  - fiscales
  - y de fomento: formativos, socio-organizativos, tecnológicos.
- Establecer programas de apoyo a la generación de actividades y espacios productivos vinculados a la producción y la gestión social del hábitat:
  - Espacios destinados a la generación de ingresos en las viviendas
  - Locales destinados a la producción y los servicios en los conjuntos
  - Espacios, servicios y actividades que generen excedentes para cubrir costos de mantenimiento y programas solidarios en desarrollos comunitarios del hábitat
  - Proyectos productivos vinculados a la gestión ambiental de los conjuntos: invernaderos, reciclamiento de aguas servidas, manejo de los desechos

Manejo sustentable y responsable de los recursos naturales y energéticos de la ciudad y su entorno

Participación en la determinación y control de políticas que impulsen el uso y distribución socialmente responsable de los recursos

Objetivos

Garantizar que el desarrollo urbano no se realice a costa:
- del campo,
- de otras ciudades
- y de las futuras generaciones.

Instrumentos

- Establecer regulaciones urbanas que fomenten :
  - el uso de tecnología de bajo impacto ambiental
  - y el manejo sustentable de los recursos naturales y energéticos:
    - Protección y uso racional de acuíferos
    - Tratamiento de aguas servidas
    - Metabolismo circular en manejo de desechos
    - Agricultura urbana
    - Uso de energías alternativas
    - Priorización del transporte público
    - Captación y filtración al subsuelo del agua de lluvia

- Establecer normas que obliguen a medir el impacto ambiental, económico y social de macroproyectos:
  - urbanos
  - y habitacionales.
- Legislar la creación de instancias para el manejo corresponsable de las áreas de reserva y protección ecológica

Disfrute democrático y equitativo de la ciudad

La ciudad como espacio abierto para:
- el intercambio y la complementación;
- el encuentro;
- la convivencia y el disfrute del otro;

- el ocio;
- la recreación y el deporte;
- la creatividad colectiva;
- las manifestaciones culturales
- y el debate político.

La ciudad como expresión de la diversidad cultural

Objetivo

Rescatar y fortalecer la función cultural, lúdica y recreativa del espacio público

Instrumentos

- Generar instrumentos legales que garanticen el rescate, mejoramiento y ampliación del espacio público en sus diversas dimensiones:
  - funcional: Calles, plazas, parques
  - Cultural: Símbolos, hitos, cultura de calle, áreas patrimoniales
  - Social: Espacios de identidad colectiva y cohesión comunitaria
  - Política: Espacios para la manifestación colectiva de consensos y disensos; el ágora
- Proponer legislación que fomente y fortalezca:
  - las infraestructuras y programas culturales;
  - las iniciativas culturales autónomas y autogestivas;
  - el apoyo a jóvenes creadores
  - y la construcción y operación de equipamientos culturales públicos no mercantiles

Otras aportaciones relevantes sobre el Derecho a la Ciudad

6

Este apartado reúne materiales que no necesariamente encuadran en el proceso de formulación y debate de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad; sin embargo, se trata de documentos que se aproximan desde diferentes perspectivas a elementos relacionados con los derechos humanos y los derechos ciudadanos. Por lo tanto, resultan fundamentales para alimentar la reflexión en torno al tema y enriquecen el debate sobre el Derecho a la Ciudad.

Un aspecto interesante del presente capítulo es que los textos que lo conforman nos invitan a conocer un poco más sobre el proceso histórico que se ha llevado a cabo hasta la actualidad en diferentes países, a partir de la reunión de la UNESCO *realizada en París 1995.*

La ciudadanía, vector de humanismo[1]

Enrique Ortiz Flores
París, octubre de 1995

Dos casos de los que recientemente he sido testigo me permiten introducir el tema sobre humanización de la ciudad y ciudadanía.

El último día de septiembre tuve la oportunidad de presenciar un acto político con un alto contenido simbólico que culminaba una fase importante de la lucha de un pueblo mexicano por impedir la construcción, en su territorio, de un campo de golf.

Promovida por inversionistas extranjeros y sus socios mexicanos, con el aval y autorización del gobierno del Estado de Morelos y la bendición del obispo, la gestión para instalar un campo de golf en la periferia del pueblo de Tepoztlán esperaba sólo la autorización de su presidente municipal para hacer posible el cambio de uso del suelo.

La autorización fue firmada por éste sin convocar al cabildo local y sin consultar con su pueblo.

Creció de inmediato la oposición local al proyecto. Ancianos y jóvenes, mujeres y hombres originarios del lugar (tepoztecas) y avecindados que comparten su belleza y la riqueza de su gente (tepoztizos), se unieron para luchar contra el ya inminente desarrollo del proyecto.

Tomaron la presidencia municipal e implantaron retenes para controlar los accesos al pueblo e impedir la entrada de maquinaria y de quienes pudieran tener la intención de aplacar su protesta.

Lograron el retiro del presidente municipal de su cargo y utilizando recursos legales lograron que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente parara transitoriamente las obras por falta de estudios de impacto ambiental.

La mayor parte de los medios de comunicación manejaron el hecho como la actitud de unos cuantos alborotadores profesionales de un partido de oposición y solicitaron la revisión inmediata de la decisión del procurador ecológico con objeto de poder concretar de inmediato una inversión de 400 millones de dólares que «daría empleo y generaría actividad económica a un pueblo de muertos de hambre».

1 Incluimos en esta compilación el documento que fue presentado por el Arquitecto Enrique Ortiz Flores en el marco de la reunión convocada por la UNESCO, París, 1995.

La realidad era muy distinta ya que se logró mostrar una casi total unanimidad de los habitantes del lugar contra la realización del proyecto. Se construyeron solidaridades muy diversas en torno a la lucha popular sin que esto, ni nada, lograra convencer al gobierno estatal de la necesidad de cancelar definitivamente la construcción del campo.

El pueblo, sin autoridad municipal, decide tomar en sus manos la integración de un consejo municipal transitorio y organiza por su cuenta elecciones sin recurrir a instancias partidarias ni electorales. Ya puestos en el camino de la autodeterminación y ante la incomprensión prevaleciente del gobierno estatal, deciden integrar de una vez el ayuntamiento libre y popular, evocando principios constitucionales fundamentales.

El gobierno estatal se apresura a declarar ilegal al ayuntamiento así constituido, pero el pueblo decide con firmeza dar posición a sus nuevas autoridades en un acto masivo llevado a cabo en la plaza principal del pueblo.

Éste es el evento que me toca en suerte presenciar. En el acto, siguiendo una vieja tradición indígena, se otorga el bastón de mando a la cabeza del nuevo ayuntamiento. Lo hace, bajo del imponente cerro del Tepozteco que preside el pequeño valle en que se asienta el pueblo un personaje tocado con un gran penacho de plumas que representa al hombre aire el cual.

El hombre aire antes de entregar el bastón, habló de la importancia de gobernar obedeciendo al pueblo; de escucharlo, de no tomar decisiones que afecten la vida a sus espaldas; de respetar el paisaje, la naturaleza y las tradiciones culturales que animan a la sociedad local; de cuidar todo esto para garantizar que el pueblo siga siendo el sustento material y espiritual de las generaciones por venir.

Al entregar el bastón de mando el hombre viento pronunció estas palabras: «Toma esta macana de mando que no es símbolo de grandeza, poder y orgullo; yo te digo, es símbolo de paz, justicia y humildad… haz honor a mi nombre y Tepoztlán no tendrá huracanes, sino un viento suave que hará sentir mi presencia como un bálsamo… »

El nuevo presidente municipal, vestido también en forma simbólica, con chamarra de cuero y gran sombrero, a la usanza de Zapata, recibía el bastón de mando prometiendo tomar las decisiones con su pueblo, en cabildo abierto, y seguir la lucha por la cancelación definitiva del proyecto. Un pueblo intensamente presente, entre olores de copal y sonidos de tambor y teponaztle, viviendo con firmeza su presente, afirmaba con un unánime «¡No al club de golf!» su decisión de alejar para siempre la pesadilla de los 400 millones de dólares.

Días antes en Kobe, ciudad japonesa recientemente impactada por un sismo de gran intensidad, vivía yo otra experiencia que nos ayuda a ilustrar la estrecha relación entre bienestar humano y ciudadanía.

El sismo que afectó el 17 de enero de 1995 la región Gran Hanshin de Japón destruyó más de 100 mil viviendas y dañó gravemente otras tantas. Los sobrevivientes se ubicaron en campamentos y refugios habilitados en edificios públicos.

Se dio una muy rápida acción gubernamental en la demolición y retiro de desechos, la rehabilitación de la infraestructura urbana y portuaria, la reactivación de la planta productiva y la construcción de viviendas provisionales.

En lo habitacional, se trabajó con tanta celeridad; que, de las trescientas mil personas que quedaron en la calle el 17 de enero, a finales de septiembre sólo restaban 3000 en campamentos y en centros de espera.

Pese a la eficiencia gubernamental, salían de Kobe noticias sobre situaciones que pudieran estar violando los derechos humanos de los damnificados en cuanto a sus condiciones habitacionales. La Coalición Internacional para el Hábitat, en coordinación con diversas organizaciones japonesas, envió una comisión para constatar los hechos.

Visitamos campamentos, centros de espera, unidades de vivienda provisionales y hablamos con damnificados, voluntarias, médicos, profesionales y funcionarios públicos. En síntesis, la situación que me interesa relatar es la siguiente.

Todos los damnificados que entrevistamos se quejaban de no haber sido escuchados en su demanda de que la vivienda provisional se ubicara dentro del barrio en que antes habitaban. No sólo habían perdido familiares y visto caer su vivienda, sino que habían perdido su comunidad, sus relaciones sociales y solidarias y, en muchos casos, los vínculos con su fuente de ingresos.

Los ancianos y los minusválidos fueron los únicos que tuvieron la opción de permanecer en unidades provisionales ubicadas centralmente, pero se les obligó a concentrarse en edificios prefabricados de dos pisos. Se les había desarraigado también de sus lugares, de sus relaciones y, lo que es más grave, de sus apoyos solidarios. Todos los que entrevistamos se sentían solos. Muchos habían muerto de tristeza y abandono.

Al resto de damnificados se les presionó de diferente forma para que aceptasen la vivienda provisional que se les ofrecía en lugares más lejanos. En algunos casos, tan lejanos que les implica un gran incremento en tiempo y costo el transportarse a sus trabajos.

Como la mayor parte eran arrendatarios y como no existe información adecuada, prevalece un enorme sentimiento de incertidumbre respecto a su futuro. Los arrendamientos se han incrementado hasta en un 200 y 300 %, de tal forma que aun con los subsidios públicos no pueden acceder a viviendas adecuadas. La mayoría quisiera regresar a su barrio, pero, pese a que el gobierno

plantea edificar 77 000 viviendas permanentes entre 1995 y 1997, no disponen de ninguna garantía de poder acceder a ellas y mucho menos de regresar al seno de la comunidad en la que vivían.

Incluso, muchos que eran propietarios de su vivienda, se encuentran con que no pueden obtener autorización para reconstruirla por que sus predios están ubicados en zonas incluidas dentro del plan de reestructuración urbana.

La ciudad de Kobe aprovecha la oportunidad del sismo para llevar a cabo un viejo plan de reestructuración urbana que implica la apertura de avenidas, el desarrollo de algunos megaproyectos urbanos promovidos por grandas inversionistas, la apertura de nuevos espacios verdes y la construcción de multifamiliares.

En general, la gente asume con resignación, aunque con enorme enojo y desesperanza, lo que se les ofrece. Sin embargo, pudimos conocer algunos grupos que con decisión buscan defender su lugar en la ciudad, su dignidad y sus derechos.

Encontramos un grupo que desde el sismo se había ubicado en el parque de su barrio y, gracias a la solidaridad externa, cuenta con viviendas e instalaciones provisionales dignas y bien organizadas. Fue el único lugar en que escuche una risa y vi flores y plantas en la puerta de las casas provisionales. A este grupo se le presiona para que acepte ir a la vivienda provisional lejana con el argumento de que es ilegal la ocupación del parque.

En agosto se cerraron por decreto los campamentos y se canceló el apoyo en comidas. A los que, por distintos motivos, se oponen a mudarse lejos se les acusa de egoístas y se dice que han renunciado a sus derechos. Algunos de ellos han sido concentrados en «centros de espera» en los que se comparten dormitorios colectivos divididos familiarmente por mamparas de cartón de apenas un metro de altura.

Las autoridades dijeron conocer y comprender los sufrimientos y quejas de los damnificados, pero señalaron que no podían escuchar a todos y que lo que les correspondía era actuar en su beneficio aplicando rigurosamente el plan de reconstrucción.

El Plan de Restauración de la ciudad de Kobe se plantea los siguientes objetivos: seguridad, crear una comunidad donde la gente pueda vivir, trabajar, recrearse y reunirse con un sentido de seguridad; vitalidad, crear una comunidad llena de creatividad y vitalidad; atracción (*appeal*), crear una comunidad con atractivos propios; trabajando juntos para crear una comunidad.

Nadie puede oponerse a tales objetivos y a la persistente insistencia a todo lo largo del plan de restaurar la comunidad, de estimular su creatividad y de hacerlo garantizando la seguridad para todos.

El problema está en que todo esto parte de la concepción voluntarista de los planificadores y de los tomadores de decisiones. Éstos parecen estar influidos en su concepción de ciudad por la necesidad de articular a Kobe a la competencia internacional entre ciudades y a abrir oportunidades de inversión que garanticen su inserción en la globalización económica.

La participación social en la concepción de la ciudad restaurada se limitó a unas cuantas sesiones a las que se invitó a personalidades de distintos sectores que representan intereses diversos, principalmente económicos.

La voz profunda del Japón comunitario, del ciudadano común, sus sueños y su rica percepción urbana, han sido ignorados y con ello triunfará finalmente la ciudad del dinero, de la economía y la competitividad.

¿Qué está en juego en estas dos experiencias?

¿Qué tienen que ver con el tema de este encuentro?

Está en juego lo que parece ser, en este momento histórico, la confrontación entre dos proyectos de ciudad, la ciudad de la globalización y del dinero y la ciudad de los lugares y la gente.

En el llamado «Nuevo Orden Económico Internacional» las grandes ciudades cumplen el papel de puntos nodales de la economía global. En ellas se concentran el poder, el control sobre las nuevas tecnologías y la capacidad de difundir nuevos símbolos.

Gracias al avance de las comunicaciones y la informática pueden conectarse rápidamente con otros centros mundiales a los que alimentan y controlan o de los cuales reciben información y decisiones. Esto les permite también establecer conexión inmediata con otras ciudades de importancia regional que, en forma subordinada, cumplen funciones semejantes.

El poder se ejerce a través de estos flujos informáticos, lo que constituye un cambio profundo en el papel que cumplían hasta hace poco tiempo las ciudades.

El espacio de los flujos, nos dice Manuel Castells, rige ya sobre el espacio de los lugares. En el espacio de los lugares aún prevalece el arraigo, la vinculación histórica, la cultura, la vida comunitaria.

En la ciudad globalizada, la información ha substituido a la comunicación humana. Los hombres y mujeres ganados por este modelo parecen mimetizarse con el lenguaje cifrado y la forma en que operan las computadoras y parecen dejar atrás la gratuidad de la comunicación humana que se establece con el otro por el simple placer de estar juntos.

Pero estamos muy lejos aún, por fortuna, de pertenecer todos a ese mundo abstracto y lejano de los flujos y los sistemas. Subsiste otro mundo, vinculado a los lugares, al poblado, al barrio, a la comunidad.

El caso de Tepoztlán ejemplifica este otro mundo, real, concreto y vital, de la gente que reafirma su *localización* como centro radical desde el cual se vincula al mundo.

Gustavo Esteva escribía recientemente que «una percepción 'global' que no puede expresarse en términos locales carece de realidad, es una mera especulación, ideología».

La lucha de los damnificados de Kobe por regresar a su barrio con su gente ilustra también la fuerte presencia que en una ciudad, pretendidamente globalizada, tienen la identidad y la pertenencia a un lugar determinado.

Subsiste con fuerza el ámbito de lo comunitario que vincula grupos sociales y medio ambiente a través de la rica y plural expresión de las culturas. De allí la lucha de los tepoztecas y de las comunidades indígenas en genera, por defender su territorio. Esta defensa implica realizar su derecho a decidir sobre los recursos existentes en ellos a partir de su cultura y de su historia.

En el ámbito urbano, principalmente en los países no industrializados, se desarrollan múltiples experiencias que vinculan control territorial y gestión social. Barrios nuevos en que el conjunto de actividades que definen los procesos de asentamiento en la ciudad son coordinados y se desarrollan bajo el control directo de las organizaciones populares de base: la selección del sitio; la movilización de recursos para edificar sus viviendas; la introducción y gestión de sus servicios y equipamiento; el desarrollo, consolidación y el mejoramiento ambiental de sus barrios.

No sólo operan estos grupos en la gestión física urbana, sino que en muchos casos asumen la generación de actividades productivas y actúan organizadamente sobre el abasto, la salud, los problemas de género, la educación, la recreación y el deporte. En sus etapas más evolucionadas son generadores de expresiones y de creatividad artísticas y actúan políticamente para defender y difundir su experiencia.

Se trata pues de la avanzada de nuevas prácticas comunitarias urbanas, semilla de una ciudad más libre, democrática, plural, creativa y diversa en expresiones que la concebida por la mente sistematizadora y homogeneizante de los tecnócratas o de la que es dejada libremente a las fuerzas del mercado.

No podemos negar que vivimos en un mundo cada vez mejor comunicado e interdependiente y que esto abre a los seres humanos un enorme potencial para la construcción de una ciudad más rica en oportunidades de toda naturaleza.

Pero es imposible aceptar que este mundo de todos pueda ser construido mediante el autoritarismo, la imposición, la concentración del poder en unos cuantos, el avasallamiento de las culturas y del tiempo de la convivencia. Éste sería un proyecto de hombres grises, para evocar aquí a *Momo*, el bello libro de Michael Ende.

Lo universal tiene su raíz y sustento en los lugares y en los hombres concretos, en su florecimiento plural y diverso y en el respeto profundo a las diferencias. En un mundo de todos todos deben tener la oportunidad de expresarse, de ser escuchados y de participar activa y responsablemente en las decisiones que les afectan. La diversidad cultural, al igual que la biodiversidad, constituyen la riqueza de nuestro planeta. Ningún proyecto basado en la homogenización y el reduccionismo abrirá cauce a un mundo para todos.

El igualitarismo y el universalismo que se aducen para impulsar el proyecto globalizador de los poderosos termina siempre por aplastar y colonizar a los más débiles y a quienes tienen el valor de expresar una propuesta diferente.

Humanizar las ciudades mucho más que construir anchas calles arboladas, pasos a desnivel, parques y lugares públicos; más que disponer de alojamiento para todos y que equipar la ciudad con buenas instalaciones, edificios públicos y transportes rápidos.

Humanizar la ciudad es, ante todo, abrir espacios para el ejercicio pleno de la libertad, la creatividad y el gozo de sus habitantes. Es garantizar que estos se apropien de ella, la imaginen, la vivan, la disfruten, la transformen. Tal como lo señala el documento que nos convocó a este evento: «El ciudadano debe ser reinstalado al centro de las cosas y de las decisiones, contribuyendo así a recrear la ciudad plural, crisol de cultura».

Hacer ciudad al servicio del hombre implica quitar la economía del centro de nuestra ética y de nuestras actuales concepciones urbanas. Humanizar la ciudad es democratizarla en el sentido más amplio del término. Esto es, facilitar el acceso de todos a los bienes y servicios que la sociedad produce, creando condiciones que privilegien a los que menos tienen, a los niños, a las mujeres y a los grupos más vulnerables de la sociedad como los ancianos y los minusválidos. Es también fortalecer la democracia representativa y ampliar los espacios y posibilidades al ejercicio de la democracia directa.

Humanizar la ciudad es, en síntesis, construir ciudadanía haciendo efectivos los derechos de sus habitantes y posible el ejercicio de sus responsabilidades.

En el tratado que suscribieron las organizaciones sociales y no gubernamentales durante el Foro Global Río '92 y que se titula «Por ciudades y poblados justos, democráticos y sustentables», se expresa como un principio fundamental el derecho a la ciudadanía.

Éste se entiende «como participación de los habitantes de las ciudades y pueblos en la conducción de sus destinos. Incluye el derecho a la tierra, a los medios de subsistencia, a la vivienda, el saneamiento, la salud, la educación, el transporte público, la alimentación, el trabajo, el ocio y la información. Incluye también el derecho a la libertad de organización; el respeto a las minorías y a

la pluralidad étnica, sexual y cultural; el respeto a los inmigrantes y el reconocimiento de su plena ciudadanía; la preservación de la herencia histórica y cultural y el dispute de un espacio culturalmente rico y diversificado, sin distinciones de genero, nación, raza, lengua y creencias».

Este pequeño texto expresa sintéticamente el vasto campo de interrelaciones que es necesario construir entre las libertades fundamentales y los derechos humanos, en su concepción mas amplia, para humanizar nuestras ciudades.

Por eso, cuando algunos países en el proceso preparatorio de Hábitat II se han opuesto a manejar el derecho a la vivienda como principio orientador y fundamental de la conferencia, se hace necesario acudir al sentido mas profundo y originario en el que éste se sustenta.

Tal es el derecho que los seres humanos tenemos, como cualquier otra especie de nuestro planeta, a un lugar donde vivir. Éste es un derecho inalienable que se vincula estrechamente con el derecho a la vida, tanto en sus aspectos espirituales como materiales.

Es a partir de este derecho, que está más allá de toda legislación o programa gubernamental, que es posible articular los demás derechos y libertades que nos propone el texto del Tratado suscrito en el Foro Global de Río para el ejercicio pleno de nuestra ciudadanía y la humanización de nuestras ciudades. El derecho a un lugar donde vivir en paz y con dignidad; la libertad de elegir ese lugar y el cómo habitarlo; el derecho civil a organizarse para hacerlo efectivo; el derecho político de participar en la orientación de las políticas e instrumentos que el Estado establece para la vivienda y el desarrollo urbano nos acercan, por otro conducto, a los derechos económicos, sociales y culturales que pretenden negarse. Finalmente, existe interdependencia e indivisibilidad en el conjunto de los derechos humanos.

La UNESCO puede cumplir un papel fundamental en esta lucha universal por la ciudadanía y la humanización de los lugares que habitamos.

Su trabajo en el campo de la cultura y de la educación abre un vasto campo de acción para afirmar, en todos los ámbitos mundiales, los principios y los caminos a seguir para garantizar el ejercicio pleno de nuestra ciudadanía como vector para la humanización de nuestras ciudades.

Como un primer paso habrá de elevar una voz fuerte dentro del proceso conducente hacia Hábitat II que tiende a orientar sus postulados y estrategias en apoyo de políticas facilitadoras del mercado para hacer que se escuche a quienes aún son capaces hoy de imaginar y de construir las ciudades de la gente.

Quiero terminar estas reflexiones como empecé, vinculando el sentimiento común que culturas tan lejanas, como la japonesa y la mexicana, expresan sobre el significado que para nuestra vida tiene el lugar que uno ha escogido para vivir como raíz y vínculo con el mundo.

Al escuchar la tristeza de una anciana japonesa por haber sido erradicada de su comunidad, me acordé de una frase dicha hace diez años por una anciana mexicana damnificada por los sismos que afectaron la ciudad de México. Llevaba el documento y lo leí en diversas oportunidades ante los burócratas, los periodistas y la gente. El testimonio se popularizó de inmediato y hoy circula traducido al japonés como el poema de Doña María:

> No, de ninguna manera aceptaría que me mandaran a otro rumbo. No me iría ni que me prometieran las perlas de la Virgen. ¿Sabe por qué? Porque aquí he vivido desde chica, todos me conocen, saben poco más o menos mi situación: vivo sola porque mis hijos andan desbalagados y estoy enferma. Cuando se me junta el cielo con la tierra, la gente me ayuda mucho. Me traen comida, me dicen cómo tomar la medicina y me procuran porque saben quien soy: dona María. En otra parte no soy nadie o puede que hasta menos…

Los nuevos derechos ciudadanos

Jordi Borja
Barcelona, mayo de 2000

En el presente texto se propone un catálogo de derechos urbanos como contribución a la renovación de la cultura política en el ámbito de la ciudad y del gobierno local.

La ciudad ha sido históricamente el ámbito de la ciudadanía, es decir, el territorio de hombres y mujeres libres e iguales. Nos parece útil enfatizar dos aspectos de la relación entre ciudad y ciudadanía.

Por una parte, la igualdad político-jurídica vinculada al estatuto del ciudadano, como dijo Kelsen: «todas las personas que conviven en el mismo territorio y están sometidas a las mismas leyes deben tener los mismos derechos y deberes».

Por otra, la ciudad ha sido el marco de vida que hace posible el ejercicio de las libertades vinculadas a los derechos ciudadanos: elección del trabajo y de la vivienda, acceso a la educación y a los servicios básicos, etc.

No es preciso argumentar que la realidad para gran parte de la población urbana ha incumplido considerablemente las promesas de la «ciudadanía». Sin embargo, nos parece que sería retrógrado limitarse a reivindicar los déficits y las injusticias que la historia ha acumulado en nuestras ciudades. Por una parte, los cambios territoriales, económicos y culturales imponen nuevos desafíos. Por otra parte las demandas de la población van más allá de las que se limitan a la cobertura de las necesidades acumuladas por urgentes que éstas sean, que lo son.

Ahora bien, en la medida que nos encontramos ante problemáticas nuevas se requiere también una cultura política nueva que construya un discurso que proporcione legitimidad y coherencia a los gobiernos locales y a los movimientos cívicos. Si no es así, se corre el riesgo de acentuar la fragmentación territorial y sociocultural, de dar una imagen anacrónica o corporativa de las iniciativas cívicas (que puede ser real si les falta un anclaje universalista) y de depender únicamente de cómo se resuelvan en cada caso las políticas públicas del sistema institucional establecido.

El cambio económico, político y cultural que estamos viviendo es muy desigual. Los procesos económicos (productivos y financieros) y tecnológicos

van mucho más rápido que los políticos y culturales; y en muchos aspectos las desigualdades sociales aumentan.

Es preciso un cambio político, orientado por valores básicos universales, que concrete nuevos derechos y deberes para responder, a la vez, a viejas y nuevas desigualdades y exclusiones. No hay procesos de cambio sin un previo proceso de lucha por la legitimación y concreción de nuevos derechos. Hoy estamos, nuevamente, en el inicio de una era de derechos ciudadanos, como se ha dado regularmente desde el siglo XVIII. Cada siglo tiene su revolución por hacer, la nuestra es contra la globalización oligárquica y por la democracia ciudadana.

Los derechos urbanos

En el texto que sigue proponemos un catálogo, obviamente no exhaustivo, de derechos urbanos como contribución a la renovación de la cultura política en el ámbito de la ciudad y del gobierno local. La legitimización de las demandas locales y la síntesis entre valores universalistas y prácticas políticas territoriales requiere la formulación de derechos que permitan desarrollar un combate democrático por la justicia en la ciudad. Un líder político socialdemócrata ya desaparecido, Mitterand, respondiendo a la pregunta ¿Qué es hoy el socialismo?, que le formulaba un periodista, contestó con dos palabras: «Es la justicia. Es la ciudad». De esto se trata.

1. *Derecho al lugar.* La gente tiene derecho a mantener su residencia en el lugar donde tiene sus relaciones sociales, en sus entornos significantes, o a tener otro de su libre elección. Todas las personas que viven en un lugar que han contribuido a construir, en el que están arraigadas y que proporciona sentido a su vida, deben poder continuar viviendo en él y tienen derecho al realojo en la misma área si ésta se transforma por medio de políticas de desarrollo urbano o de rehabilitación de hábitats degradados o marginales. Las autoridades locales protegerán a las poblaciones vulnerables que puedan sufrir procesos de expulsión por parte de las iniciativas privadas.
2. *Derecho al espacio público y a la monumentalidad.* La ciudad es hoy un conjunto de espacios de geometría variable y de territorios fragmentados (física y administrativamente), difusos y privatizados. El espacio público es una de las condiciones básicas para la justicia urbana, un factor de redistribución social, un ordenador del urbanismo vocacionalmente igualitario e integrador. Todas las zonas de la ciudad deben estar articuladas por un sistema de espacios públicos y dotadas de elementos de monumentalidad que les den

visibilidad e identidad. Ser visto y reconocido por los otros es una condición de ciudadanía.

3. *Derecho a la belleza.* El lujo del espacio público y de los equipamientos colectivos no es despilfarro, es justicia. Los programas públicos de vivienda, infraestructuras y servicios deben incorporar la dimensión estética como prueba de calidad urbana y de reconocimiento de necesidad social. Cuanto más contenido social tiene un proyecto urbano, más importante la forma, el diseño, la calidad de los materiales, etc.
4. *Derecho a la identidad colectiva dentro de la ciudad.* La organización interna del espacio urbano debe facilitar la cohesión sociocultural de las comunidades (barriales, de grupos de edad, étnicas, etc.). La integración ciudadana es más factible si las personas están también insertas en grupos referenciales próximos. La ciudadanía es pluridimensional y requiere de integraciones colectivas múltiples, bien para adherir o participar o confrontarse. Para los «excluidos» la integración grupal conflictiva es indispensable para conseguir su reconocimiento.
5. *Derecho a la movilidad y a la accesibilidad.* Hay que tender a igualar las condiciones de acceso a las centralidades y la movilidad desde cada zona de la ciudad metropolitana. Estos derechos son hoy indispensables para que las llamadas libertades urbanas o posibilidades teóricas que ofrece la ciudad sean realmente utilizables. El derecho a moverse con facilidad por la ciudad metropolitana debe universalizarse, no reservarse a los que disponen de vehículo privado. La accesibilidad de cada zona es indispensable para existir para los otros.
6. *Derecho a la centralidad.* Todas las áreas de la ciudad metropolitana deben poseer lugares con valor de centralidad y todos los habitantes deberían poder acceder con igual facilidad a los centros urbanos o metropolitanos. En la ciudad metropolitana la articulación de los centros viejos y nuevos, el acceso y la recualificación de los centros históricos no sólo de la ciudad central sino también de las áreas periféricas, la creación de nuevas centralidades polivalentes en sus funciones y mixtas en su composición social son elementos consubstanciales de la democracia urbana. Las centralidades marcan las principales diferencias entre las ciudades.
7. *Derecho a la conversión de la ciudad marginal o ilegal en ciudad de ciudadanía.* Las políticas públicas deben desarrollar políticas ciudadanas en los márgenes, legalizar y equipar los asentamientos, introducir en ellos la calidad urbana y la mixtura social, promover formas originales de participación ciudadana que se adapten a las características de poblaciones especialmente vulnerables. Los grandes proyectos de infraestructuras de comunicación o

económicas que se realizan en las periferias o los proyectos comerciales o inmobiliarios deben ser siempre constructores de la ciudad, es decir, incorporar programas de vivienda y de urbanización básica así como elementos de monumentalidad

8. *Derecho al gobierno metropolitano o plurimunicipal.* Sin perjuicio de la importancia democrática y funcional de los ámbitos nacionales o regionales (federalización de los Estados grandes o medianos) los ciudadanos tienen derecho, por razones de participación y de eficacia de la gestión pública, a un gobierno de proximidad. En las regiones más urbanizadas este gobierno debe tener una dimensión plurimunicipal o metropolitana. No se trata de suprimir los municipios, incluso los pequeños son ámbitos de representación y de gestión (a veces muy limitada) válidos. Pero casi siempre la gestión pública de proximidad requiere ámbitos de planificación y programación, de gestión de servicios costosos y de redistribución de recursos, que abarcan una diversidad de municipios. Deberemos plantearnos la elección directa de estos gobiernos para que adquieran una mayor legitimidad democrática y para garantizar que se tienen en cuenta más a las personas que a los km².
9. *Derecho a innovación política.* Los gobiernos locales y regionales deben recoger las demandas sociales para innovar en cuanto a sistemas electorales, mecanismos de participación, instrumentos de planeamiento y de gestión, etc. No es funcional ni justo que, sea cual sea el tamaño de la población y la capacidad de su gobierno local, tengan todos ellos las mismas formas de organización y competencias. Es preciso un marco político-legal flexible que permita a los gobiernos locales o a los ciudadanos proponer (o imponer en algunos casos vía referéndum o consulta popular) nuevas formas de elección, nuevos mecanismos de participación, nuevas competencias o nuevos instrumentos de gestión o de planificación; en algunos casos se ha hecho con notable éxito: el planeamiento estratégico y el presupuesto participativo, la descentralización, la justicia municipal, etcétera. Las relaciones entre Administraciones y entre actores públicos y privados deben incorporar cada vez más formas contractuales y no únicamente jerárquicas o compartimentadas.
10. *Derecho al acceso y al uso de las tecnologías de información y comunicación.* Las administraciones públicas no selo deben proteger y garantizar este derecho sino también utilizar las TIC (tecnologías de información y comunicación) para democratizar realmente al acceso de todos a los servicios de interés general. Derecho al uso social de las actuales tecnologías de información y comunicación, especialmente en las relaciones con las Administraciones públicas (ventanilla única). Barrios y viviendas tienen, todos, derecho al cableado.

11. *Derecho a la ciudad como refugio.* La ciudad debe asumir áreas de refugio para aquellos que por razones legales, culturales o personales necesiten durante un tiempo protegerse de los aparatos más represivos del Estado, en tanto que las instituciones democráticas no son capaces de protegerlos o integrarlos. Por otra parte, estas áreas-refugios forman parte de la oferta urbana como aventura transgresora.
12. *Derecho a la protección por parte del gobierno de proximidad ante las instituciones políticas superiores y las organizaciones y empresas prestadoras de servicios.* El gobierno local debe actuar de defensor de oficio de los ciudadanos en tanto que personas sometidas a otras jurisdicciones y también en tanto que usuarios y consumidores. Esta protección por parte de los gobiernos locales deberá compensar la tendencia a la gestión indirecta o a la privatización de servicios y la consiguiente reducción de la función pública. Por otra parte la complejidad del consumo social aumenta la dependencia de los ciudadanos respecto a las empresas de servicios y de distribución comercial que muchas veces actúan en mercados oligopólicos.
13. *Derecho a la justicia local y a la seguridad.* Hoy la justicia es inaccesible para la mayoría de ciudadanos (por su coste, lentitud, etc.). La seguridad es vista principalmente en términos de represión y se plantean políticas de seguridad sobre todo cuando la «inseguridad » afecta a sectores medios y altos y a agentes y representantes de las instituciones. La justicia local de base municipal y la seguridad como actuación concertada entre la institución local y la sociedad civil organizada es hoy una demanda inaplazable de las mayorías ciudadanas, en la medida que puede asegurar una prevención más eficaz y, si es preciso, una reacción sancionadora más rápida.
14. *Derecho a la ilegalidad.* Paradójicamente, tanto los colectivos sociales como, a veces, las instituciones locales deberían asumir el coste de promover iniciativas ilegales o alegales para convertir una demanda no reconocida en un derecho legal (p.ej. para obtener la reversión de uso de espacio público congelado por una institución estatal). Es decir, se trata de demandas que se pueden considerar «legítimas» aunque no sean legales. Los ejemplos son las sentencias absolutorias de los okupas, la tolerancia oficial en áreas urbanas delimitadas, respecto al tráfico de droga, el uso social efímero o definitivo de espacios privados con vocación pública, etc.
15. *Derecho al empleo y al salario ciudadano.* El ámbito urbano-regional debe garantizar un rol social que proporcione ingresos monetarios, es decir remunerados, al conjunto de la población activa. Además de las iniciativas generadoras de empleo (p.ej. servicios de proximidad, ecología urbana, etc.), es en este ámbito que se pueden experimentar y gestionar algunas

formas de «salario ciudadano» y de «formación continuada» para todos. El espacio urbano-regional puede ser un marco de gestión de estas políticas entre gobiernos de proximidad y organizaciones sindicales y sociales.

16. *Derecho a la calidad del medio-ambiente.* Como derecho a una calidad de vida integral y como derecho a preservar para las generaciones futuras. Este derecho incluye el uso de los recursos naturales y energéticos, el patrimonio histórico-cultural y la protección frente a las agresiones a la calidad del entorno (contaminaciones, congestiones, suciedad, fealdad, etc.).
17. *Derecho a la diferencia, a la intimidad y a la elección de los vínculos personales.* Nadie puede sufrir discriminación según sus creencias, sus hábitos culturales o sus orientaciones sexuales, siempre que se respeten los derechos básicos de las personas con las que se relacione. Todo tipo de vínculo personal libremente consentido (p.ej. parejas homosexuales) merecen igual protección. No hay un modelo de vida personal o familiar que tenga derecho a más protección que otro.
18. *Derecho de todos los residentes en una ciudad a tener el mismo status político-jurídico de ciudadano.* Y por lo tanto, igualdad de derechos y responsabilidades. La ciudadanía debe distinguirse de la nacionalidad (que en el marco de la globalización y de las uniones políticas supraestatales debe perder su actual carácter absoluto, es decir, la facultad de proporcionar un estatuto diferenciado). Es la relación con un territorio ,con un entorno social, lo que debe determinar el estatuto legal.
19. *Derecho a que los representantes directos de los ciudadanos tanto institucionales* (gobierno local y/o regional) *como sociales* (organizaciones profesionales, económicas, sindicales, territoriales, etc.) *participen o accedan a las conferencias y organismos internacionales que tratan cuestiones que las afectan directamente.*
20. *Derecho de los ciudadanos a igual movilidad y acceso a la información similar al que poseen los capitales privados y las instituciones públicas.* Derecho a acceder a todo tipo de información emanada de los organismos públicos y de las empresas de servicios de interés general. Derecho a la movilidad física completa en los espacios políticos y económicos en los que se encuentran inmersos.
21. *Derecho de los gobiernos locales y regionales y de las organizaciones ciudadanas a constituir redes y asociaciones que actúen y sean reconocidas a escala internacional.* Este derecho incluye tanto el reconocimiento por parte de las NN.UU. y de todos sus organismos y programas como de organizaciones mucho menos transparentes (como la Organización Mundial del Comercio o el Banco Mundial). La regulación de los procesos globalizados no la realizarán únicamente los gobiernos de los Estados y los grandes grupos económicos como el fracaso del AMI acaba de demostrar.

Por una declaración actualizada de los derechos y deberes de la ciudadanía

Los actuales procesos territoriales económicos como la segmentación entre municipios ricos y pobres, como las decisiones de agentes deslocalizados y culturales, como las nuevas formas de racismo y xenofobia, requieren un compromiso solemne de los poderes públicos de garantizar los derechos y deberes de los ciudadanos que incorporen los nuevos derechos urbanos. Véanse las recientes cartas y declaraciones de Porto Alegre (1999) y Paris – St. Denis (2000).

El desarrollo y la legitimación de estos derechos dependerán de un triple proceso:

- Un proceso cultural de hegemonía de los valores que están en la base de estos derechos y de explicitación o especificación de los mismos.
- Un proceso social de movilización ciudadana para conseguir su legalización y la creación de los mecanismos y procedimientos que los hagan efectivos
- Un proceso político-institucional para formalizarlos, consolidarlos y desarrollar las políticas para hacerlos efectivos.

En la medida en que en muchos casos estos derechos aparecen como una novedad política y no tienen aún el suficiente arraigo social, el rol de los intelectuales, a la vez como fuerza sociocultural y como colectivo capaz de definir los contenidos y las motivaciones de estos derechos, es hoy fundamental. En esta etapa histórica el desafío que el territorio plantea a la intelectualidad exige un gran coraje moral y una considerable audacia política.

Post scriptum

Otros derechos posibles y necesarios como el derecho a no aburrirse, ni a que te obliguen a perder el tiempo, el derecho a la felicidad y a la cordialidad, etc. los trataremos en otra ocasión así como el derecho a la revolución o, por lo menos, a un espacio público que permita expresar el «deseo de revolución» o por lo menos manifestarse contra «el mal gobierno» (como diría Gil de Biedma) o contra cualquier forma de poder autoritario y excluyente.

*Véase el libro *La ciudadanía europea* de J. Borja, G. Dourthe, V. Peugeot y A. Espuny (Ed. Península, abril de 2001) que incluye una extensa bibliografía, la contribución de J. Borja en el Proyecto Educativo de Ciudad (Ayuntamiento de Barcelona, 1999) y el libro de J. Borja y Z. Muxí *Espai públic: Ciutat y ciutadanía*; Diputació de Barcelona, 2001, versión castellana en preparación por Alianza Editorial

Democracia y buen gobierno. Participación ciudadana e innovación política: la gestión de proximidad

San Cristóbal de la Laguna
Marzo de 2006

La Declaración de La Laguna de 2004 partía de la reivindicación del concepto de ciudadanos globales y enfatizaba la respuesta al desafío que representan los millones de personas que por el hecho de migrar de un país a otro se ven despojados de la condición de ciudadanos. Es decir, se les niega lo que es inherente a la ciudadanía, la igualdad en tanto que sujetos de derechos y deberes respecto al conjunto de habitantes del territorio al que han llegado y en el que residen.

En esta Declaración partimos de la reivindicación de la ciudadanía «local», o ciudadanía de residencia, la vinculada al territorio concreto en el que se vive, un ámbito no sólo de convivencia, también de gobernabilidad. Es el ámbito donde se ejercen en la práctica los derechos y los deberes ciudadanos, en el cual se es reconocido por los «otros», en el que se gestionan las políticas públicas que hacen efectivos los derechos, en el que la participación política es más accesible. Es también el ámbito donde la discriminación y la exclusión son más visibles, en el que se expresan las desigualdades sociales y las contradicciones no sólo locales, sino también las que se derivan de los procesos globalizadores.

La ciudadanía «local» es la otra cara de la «global», es el lugar donde se concretan y materializan los valores universales, las cartas de derechos humanos, las declaraciones de los organismos internacionales; y también donde estos valores y derechos teóricos se niegan, formalmente o de hecho.

La conciencia democrática es adquirida localmente, pero sólo tiene fuerza política si se ejerce con sentido global. La participación ciudadana es una forma de valorar la democracia, interferir directamente sobre las decisiones estructurantes de los gobiernos de cualquier nivel, y es una forma de comprensión del mundo globalizado. El mundo globalizado incide sobre la vida cotidiana — cultural y económica — en los sitios más remotos del mundo. Las políticas públicas locales de cualquier nivel son siempre un momento de un cierto tipo de globalización. Se trata de desarrollar políticas locales articuladas con instituciones supranacionales, instituciones gubernamentales y no gubernamentales que defienden una globalización de derechos y responsabilidades que no aceptan la

fuerza normativa autoritaria de los intereses del capital financiero, lo cual, a través de la deuda, sujeta los estados nacionales dependientes a sus intereses. Independientemente del mayor o menor éxito de las políticas globales democráticas, el espacio de los gobiernos locales puede y debe promover políticas, en el ámbito de su competencia, fundadas en los valores de la solidaridad, tolerancia y de la búsqueda de la igualdad.

En esta dialéctica local-global el Estado por una parte ve reducido su monopolio de poder político soberano pero por otra parte es el mediador indispensable en la medida que mantiene la prerrogativa principal de dictar normas, de estructurar las instituciones y de articular las políticas públicas. Esta Declaración también se dirige a los responsables políticos de los Estados.

1. Derechos humanos y derechos ciudadanos

La Carta de los Derechos Humanos (1948) representó un momento fundamental en el progreso del reconocimiento mundial de valores con vocación de universalidad. Pero los derechos humanos requieren luego ser integrados en el ordenamiento jurídico, concretarse en políticas públicas promovidas por instituciones representativas que a su vez deriven del voto y de la participación plena de todos los habitantes del territorio en el que las normas y las políticas se apliquen. Éste es nuestro punto de partida, que fue el punto de llegada de la declaración anterior. «Todos los que conviven en un territorio deben disfrutar de los mismos derechos y cumplir idénticos deberes».

2. Sociedades complejas e innovación política

Vivimos en sociedades urbanizadas, más complejas y diversificadas que las sociedades industriales, poco o muy desarrolladas. Es la sociedad de la información, llena de promesas y de contradicciones, de oportunidades y de riesgos. Sociedades de población diversificada, que vive en condiciones muy dispares y expresa demandas muy diferenciadas. Ciudades que con frecuencia son aglomeraciones de municipios, territorios discontinuos, estructurados por flujos socio-económicos y articulados por núcleos urbanos de talla y calidad desiguales, pero que a su vez viven fragmentaciones sociales y culturales que cuestionan la integración indispensable para la gobernabilidad democrática. Una sociedad que ofrece la promesa de mayores grados de libertad, pero que en la práctica excluye a sectores crecientes de su población. En es-

tos territorios es indispensable desarrollar políticas públicas de proximidad que atiendan a la heterogeneidad de poblaciones, lo cual requiere prácticas participativas innovadoras.

La innovación política, la democracia deliberativa, la multiplicación de los mecanismos participativos son hoy retos ineludibles.

3. De los derechos simples a los derechos complejos

A estas sociedades complejas corresponden a su vez derechos complejos, dinámicos y flexibles para adaptarse a la diversidad social. No es suficiente proclamar el derecho a la vivienda. Debemos construir conceptualmente y desarrollar prácticamente el derecho a la ciudad, y superar el simple derecho a la educación, en una etapa inicial de la vida, por el derecho a la formación continuada. Y complementar el derecho al trabajo con el derecho a la renta básica o salario ciudadano. Todos deben poseer el derecho a votar y a ser elegidos junto con los derechos civiles y políticos clásicos de las democracias liberales, así como los derechos económicos, sociales y culturales que permitan realmente participar en la elaboración y aplicación de las políticas públicas integrales o transversales de los territorios y de las instituciones de proximidad.

Es significativo cómo en los últimos años organismos internacionales diversos, unos representativos de los Estados, otros de las autoridades locales y otros de distintas dimensiones de la sociedad civil han elaborado *Cartas o declaraciones de derechos.* Entre otras se pueden citar:

- la Declaración del primer Foro Mundial de Autoridades Locales junto al primer Foro Social Mundial en Porto Alegre y la Carta de los Derechos Humanos en la Ciudad promovida por el mismo Foro de autoridades locales y aprobada en Saint-Denis, Francia;
- la Recomendación sobre la participación de los ciudadanos en la vida pública local del Consejo de Europa;
- la Carta de los Derechos Emergentes (elaborada por un conjunto de Institutos de Derechos Humanos y aprobada en el Forum Universal de las Culturas de Barcelona);
- la Carta del Derecho a la Ciudad, en proceso de elaboración por parte de un amplio conjunto de organizaciones populares liderado por la Coalición Internacional para el Hábitat y otras redes internacionales;
- así como cartas o declaraciones de Naciones Unidas u otras que, a pesar de su formulación más sectorial, revisten un interés general como la Carta de los Derechos de los Niños.

Estas Cartas constituyen un patrimonio de gran valor para reformular derechos ciudadanos correspondientes a nuestra época, pero debe reconocerse también que en muchos casos, por el momento, su eficacia inmediata es muy limitada.

4. El ámbito local y regional como lugar de innovación política democrática

La otra cara de la globalización es la revalorización, o en ciertos casos la emergencia, de los territorios y de los entes políticos de proximidad, los de base local (ciudad, municipio) y regional (a veces dotados de identidad nacional). Los factores, además de los históricos y culturales, son modernos, son los ámbitos definitorios de las sinergias económicas, de la productividad y de la atracción del territorio. En ellos se plantea la necesidad de promover una identidad diferenciada por razones de cohesión socio-cultural y para posicionarse en lo global, y el reclamo de una cuota importante de autogobierno responde tanto al imperativo de proyectarse hacia el exterior como al de dar respuesta adecuada a las demandas de una sociedad compleja. Sin embargo, no poseen las instituciones adecuadas para responder a estos desafíos, ni por su organización, ni por sus competencias y recursos. Lo cual conlleva con demasiada frecuencia a, por una parte, priorizar la «competitividad» de cada zona a cualquier precio y, por otra, asumir pasivamente la multiplicación de desigualdades y exclusiones debidas a la hegemonía del «todo mercado».

Las respuestas que exigen estos desafíos requieren una poderosa capacidad de innovación política. Los territorios urbanos y metropolitanos deben reconstruir su arquitectura política-institucional y replantear sus instituciones representativas en dos sentidos. Primero, un nuevo tipo de relación entre instituciones: más contractuales que jerárquicas, más cooperativas que compartimentadas. Segundo, una nueva relación con los ciudadanos: desarrollar y complementar la democracia representativa-electoral mediante los mecanismos propios de la democracia deliberativa, participativa, directa y digital.

Sin embargo, a pesar de múltiples experiencias parciales pero interesantes, percibimos una fuerte resistencia al cambio por parte de unas instituciones cuya representatividad refleja mal la sociedad compleja de su territorio, política y administrativamente fragmentado, unas instituciones en las que se produce un exceso de ocupación partidocrática, de burocracias que se solapan y de procesos de decisión y de gestión opacos. La organización administrativa sectorializada, rígidamente compartimentada, la incapacidad de generar transversalidades o coordinaciones efectivas y la distancia respecto a los centros de decisión pueden llegar a crear incomunicación con una gran parte de la sociedad urbana.

La exigencia de participación efectiva de los ciudadanos se enfrenta a las tendencias autistas de las instituciones de gobierno.

5. La participación como condición de gobernabilidad democrática y como esperanza de progreso social

La participación es una relación entre instituciones políticas y ciudadanos que supone un proceso mediante el cual se delibera sobre la elaboración y/o la gestión de las políticas públicas. En esta relación, de carácter procesual, las partes se reconocen y se confrontan, expresan según los casos una voluntad simplemente de expresarse e informarse, o de negociar, cooperar o oponerse en función de sus valores o intereses.

Hoy, en las sociedades urbanas complejas, no es suficiente reducir la participación de la ciudadanía al momento electoral, por mucha centralidad que se le conceda. Ni tampoco entender que la participación es solamente información o consulta (en general censual, es decir, limitada a sectores articulados tradicionalmente con las instituciones). La participación supone la posibilidad de intervenir e influir en las políticas públicas y sólo realiza sus potencialidades innovadoras o transformadoras si incluye a todo tipo de sectores sociales, en especial los que sufren algún tipo de exclusión. Si es así, es un medio fundamental para optimizar la eficacia de las políticas públicas, para anticipar o prevenir efectos perversos y conflictos paralizantes (o para regularlos por lo menos) y para promover cambios necesarios en las mismas instituciones. No proponemos transferir las decisiones políticas a una forma u otra de la llamada «democracia directa o asamblearia», pues en último término las decisiones legítimas competen a las instituciones legitimadas por el sufragio universal. Proponemos procesos participativos que permitan construir consensos activos.

6. Remover los obstáculos e innovar en los medios de la participación ciudadana

El marco político-jurídico en unos casos excluye a una parte de la población: los no residentes en el municipio, los inmigrantes. La exclusión puede ser por omisión: no establecer mecanismos que garanticen una participación efectiva de sectores marginales o vulnerables o formas de información y presentación que sean comprensibles y motivantes. La «accesibilidad» a las instituciones, el funcionamiento «transparente» de éstas y la utilización de medios adecuados

para «comunicarse» con los ciudadanos, especialmente mediante las actuales tecnologías, son condiciones necesarias para que se desarrolle la participación de la sociedad civil y de la ciudadanía.

Percibimos importantes resistencias por parte de responsables políticos y de técnicos o funcionarios en fomentar la participación de los ciudadanos. Con frecuencia su falta de interés resulta de su incapacidad para dar respuestas efectivas, por su falta de preparación para afrontar el diálogo social o por no querer modificar los procedimientos complicados y oscuros que en la práctica imposibilitan la relación participativa. El resultado es que las energías participativas que se manifiestan en determinados periodos de esperanzas democratizadoras pronto decaen, consolidan únicamente a núcleos reducidos pero estables que se instalan en una relación de escasa operatividad con las administraciones públicas y generan una ciudadanía pasiva susceptible de comportamientos políticos erráticos.

Sin embargo, la cultura democrática y la experiencia política local han acumulado experiencias sobre los medios para promover la participación. No pretendemos establecer un catálogo, pero sí proponemos algunos de los instrumentos que han demostrado su viabilidad y utilidad como son:

- El reconocimiento y apoyo públicos al tejido asociativo, a las redes ciudadanas, a las plataformas o coordinaciones que nacen en circunstancias específicas; sin vetos ni temores en el caso de que expresen posiciones conflictivas, al contrario, éstas son las más necesarias.
- El facilitar puntos de conexión con las instituciones a todos los ciudadanos individuales, a las familias, a los colectivos informales, bien para recibir sus demandas o críticas, bien para establecer formas de cooperación que concreten la corresponsabilidad ciudadana.
- Los planes, programas y proyectos pueden y deben elaborarse mediante procesos participativos como lo demuestran ciertas (no todas) experiencias como el presupuesto participativo, los planes estratégicos, los consejos ciudadanos, las comisiones ciudadanas de participación en diferentes áreas de la gestión pública, etc.
- La creación de espacios de encuentro de la ciudadanía como centros cívicos o socio-culturales de gestión compartida, accesibles y polivalentes.
- El reconocimiento de los derechos de iniciativa normativa o de proposición de proyectos o programas a los ciudadanos, de la consulta popular, las audiencias públicas y la aceptación de asambleas deliberativas.

Especial atención nos merecen aquellos procedimientos participativos que, por una parte, exigen a los representantes de las instituciones rendir cuentas

ante los ciudadanos interesados y los que, por otra, estimulan la presentación de propuestas viables e innovadoras por parte de la ciudadanía.

7. El espacio público como condición de la convivencia y la participación ciudadana

Las dinámicas sociales actuales, derivadas de procesos globales y de desigualdades locales, vienen condicionadas por las lógicas del mercado, los miedos derivados de las incertidumbres y de la vulnerabilidad o precariedad (en el empleo, la vivienda, la seguridad ante el riesgo, etc.) así como por los modos prepotentes de los poderes políticos y económicos. El resultado es la creciente segregación social, la privatización de los espacios públicos y la construcción de territorios áridos y lacónicos en lo que se refiere a la existencia de relaciones sociales.

Consideramos que merece una especial atención la consideración de la ciudad como «espacio público» en su sentido político, simbólico y físico. El espacio público ciudadano no es un residuo entre el viario y los edificios, es el espacio propio de la ciudad, el espacio colectivo, allí donde la sociedad se expresa y se representa, donde se manifiesta la diversidad y la convivencia. En consecuencia, nos pronunciamos en contra de los espacios segmentados, especializados, privatizados de facto.

Un caso significativo es el de la consideración que casi siempre merecen los niños en el espacio urbano: siempre acompañados y vigilados; a los que se reserva algunos espacios cerrados como animales domésticos, a los que se les niegan derechos básicos de libertad, de iniciativa, de independencia. Los niños son una realidad concreta y una metáfora de la condición ciudadana actual. Escuchar su voz puede ser tan justo para ellos como liberador para el conjunto de los ciudadanos.

Reclamamos hoy, en estos vastos territorios urbanizados, la necesidad de «hacer ciudad», de crear espacios públicos polivalentes y significantes, de construir ejes y centralidades que articulen y hagan perceptible la ciudad real, de dotar de visibilidad y accesibilidad a todas las zonas y a todas las poblaciones que la componen, de marcar limites y referentes simbólicos en todo el territorio que permitan a los ciudadanos posicionarse en él.

Frente a esta concepción democrática de la ciudad abierta e inclusiva aparecen hoy tendencias marcadas por la voluntad de exclusión y por el miedo. Primero, se criminalizan a colectivos sociales y se exalta la política punitiva en nombre de salvar la convivencia en el espacio público. Segundo se practica la

expulsión y relegación de todos aquellos que representan las contradicciones y las exclusiones de nuestras sociedades, los que no se quieren ver para no tener que asumir la faz oscura de nuestra civilización.

El espacio público, su cualidad social y formal, su capacidad integradora, su expresividad para transmitir sentido a la vida ciudadana y su potencialidad para que en él se manifiesten las voluntades colectivas y las libertades individuales es un *test* para juzgar a la ciudad democrática.

8. Ciudadanía y nacionalidad

Las sociedades urbanas modernas serán cosmopolitas o no serán. Los procesos migratorios son propios de la globalización como lo es el hecho de que es en el ámbito local que deben gestionarse los procesos de inserción de las nuevas poblaciones. Paralelamente, respetar y apoyar sus derechos identitarios requiere una condición previa: el reconocimiento de estas poblaciones como ciudadanos con igualdad de derechos y deberes. En las sociedades urbanas de la globalización no es posible mantener la vinculación excluyente entre nacionalidad y ciudadanía. La ciudadanía residencial, es decir, vinculada a la residencia legal en un territorio, es el único futuro posible y deseable.

9. Derechos individuales y colectivos

El progreso de la democracia va vinculado a una progresiva autonomía de las personas, del individuo. Por una parte, los individuos hoy acumulan una diversidad de relaciones e identidades que les permite en principio desarrollar su autonomía. Sin embargo, nuestras sociedades urbanas fragmentan a la vez que integran, excluyen a la vez que reciben, a los recién llegados, son exponentes concentrados del cosmopolitismo pero también del comunitarismo. Las instituciones regionales y locales, por otra parte, pueden estar tentadas de reforzar su identidad promoviendo sus elementos culturales diferenciales específicos con la pretensión de establecer pautas culturales comunes que aseguren la convivencia y la gobernabilidad.

Por todo ello parece indispensable establecer unos principios básicos al respecto. Uno. El marco global requiere reforzar tanto la autonomía de las personas como la identidad de los colectivos, estén o no vinculados a un territorio. Dos. Los derechos colectivos son dignos de protección, pero nunca pueden imponer unas normas de comportamiento que contradigan los derechos humanos bási-

cos, ni contradecir las normas legales vigentes en una democracia ni imponer a los individuos comportamientos no queridos por estos.

10. Protección global a los derechos básicos a nivel local

En consonancia con todo lo anterior, las instituciones locales y regionales deberán contribuir a garantizar mediante las normas y las políticas públicas correspondientes los derechos básicos de las personas y de los colectivos o comunidades en relación a sus derechos a permanecer y desarrollarse en el lugar elegido, a determinar libremente su proyecto de vida; por lo tanto, a permanecer en su lugar, o por el contrario, a trasladarse y ser aceptado en otros lugares, a tener acceso garantizado y ser atendidos por parte de los organismos o las empresas que prestan servicios de interés general, a la seguridad y a la supervivencia, a la justicia, al reconocimiento en cualquier lugar en que residan a la plenitud de sus derechos ciudadanos.

En la medida que gran parte de estas normas y políticas dependan de marcos más globales, estatales o supraestatales, las instituciones locales y regionales promoverán las acciones necesarias ante los Estados o los grupos económicos multinacionales para recabar la adecuación de las legislaciones y de las políticas globales al ejercicio de estos derechos.

Consideramos que las instituciones de proximidad, independientemente de que sean o no competentes, deben asumir la protección y defensa de los derechos de todos sus ciudadanos

11. Derechos ciudadanos y grupos vulnerables

Las sociedades urbanizadas, sean de países más o menos desarrollados, se caracterizan hoy por crecientes desigualdades y segregaciones sociales y culturales. Por lo tanto, las políticas públicas y los procedimientos participativos en las mismas requieren una diversidad de acciones positivas. Las políticas orientadas por objetivos específicos y acciones positivas destinadas a colectivos vulnerables o que sufren déficits democráticos concretos son muy diversas. Por su importancia general debemos citar:

a) Las políticas de democracia paritaria, especialmente las de género, pero también respecto a todos los colectivos que sufran discriminación política, civil, económica o cultural.
b) Las políticas destinadas a dos grupos de edad que sufren hoy discriminacio-

nes sociales y territoriales en las sociedades urbanas: los niños y la tercera edad. Las regiones urbanizadas no están diseñadas para ellos.

c) Los inmigrantes que parten de unos déficits jurídicos y culturales y que sin un reconocimiento formal de sus derechos, pero también sin una valorización social y cultural de sus identidades y habilidades, no adquirirán el estatus real de ciudadanía.

d) Las minorías sociales, culturales o de orientación sexual, así como los que sufren de una merma en sus capacidades, aquellos que por razones históricas, culturales o sociales, a veces incluso jurídicas, no son aceptados o considerados como ciudadanos con los mismos derechos y posibilidades.

e) Los excluidos de la economía formal y de la ciudad legal, los que viven en el círculo vicioso de la marginación.

Todos estos colectivos requieren no solamente políticas y normas que permitan desarrollar acciones positivas en su favor, también precisan mecanismos participativos adecuados y específicos que les permitan hacerse ver y oír, expresar sus demandas y desarrollar su capacidad de presión y de negociación.

12. Desarrollo democrático, buen gobierno y participación ciudadana: el derecho a la ciudad y los derechos ciudadanos

Los territorios de la cotidianidad son unos, los de la organización política otros, los de los procesos sociales y económicos otros distintos. Es decir, para los individuos su territorio es un barrio, unos trayectos, unos puntos determinados en el territorio. Las instituciones se organizan en territorios definidos en pasados a veces remotos y casi nunca adecuados a los requerimientos del presente. Los procesos sociales y económicos configuran hoy espacios de geometría variable, que pueden desbordar los marcos municipales y regionales. En esta complejidad debe construirse una gobernabilidad democrática. Para que sea posible apuntamos algunos principios que nos parecen básicos:

a) El reconocimiento de las áreas básicas de cotidianidad como ámbitos de expresión de demandas colectivas y de comunicación entre instituciones y ciudadanía.

b) La organización política del territorio que garantice la correspondencia con los ámbitos de gestión y decisión reales. Lo cual significa, casi siempre, que las ciudades metropolitanas se doten de formas de gobierno a la vez representativo y descentralizado y que las entidades regionales garanticen las políticas reequilibradoras del territorio y reductoras de las desigualdades sociales.

c) El reconocimiento de un conjunto de derechos que configuran lo que se ha llamado el Derecho a la Ciudad que incluye la vivienda y los servicios básicos, pero también equipamientos de ciudad, así como la identidad del lugar, el espacio público, la monumentalidad o imagen simbólica que vincula la memoria colectiva con el sentido de futuro, la movilidad, la accesibilidad, la centralidad y la visibilidad.
d) Los derechos ciudadanos que les permiten ser libres e iguales: la igualdad político-jurídica, el reconocimiento de sus derechos individuales y de su identidad colectiva (cultural, religiosa, etc.), el derecho a la formación continua y a la renta básica, la socialización de las tecnologías de información y comunicación, la protección por parte de los poderes locales o regionales ante los poderes políticos de rango superior y ante las empresas prestadoras de servicios de interés general, el derecho a la justicia local y a la seguridad, el derecho a la privacidad y a la elección de vínculos personales. Todos estos derechos implican deberes, el principal y más genérico es el de la solidaridad y el del respeto a los derechos del otro.
e) Los derechos a la participación en la gestión política local no pueden ser considerados como una concesión de los poderes públicos que se consideran los únicos poderes legitimados para representar los intereses de la ciudadanía. Por el contrario, su reconocimiento se deriva tanto de las condiciones del buen gobierno como de la garantía de que las necesidades, las demandas, los intereses y las aspiraciones de la ciudadanía se tomarán en cuenta. Por lo tanto, no hay políticas públicas democráticas sin la implantación y desarrollo de mecanismos de información y comunicación, de participación en los procesos deliberativos que conducen a la elaboración de normas, planes y programas públicos, de formas asociadas a la gestión o seguimiento de proyectos y programas y de sistemas transparentes de decisión, gestión y evaluación de las políticas públicas, así como de medios para recurrir ante los poderes judiciales si no se cumplen estos requerimientos.

A modo de conclusión

En este período de cambio histórico que vivimos actualmente no podemos percibir con claridad ni todos los riesgos ni todas las oportunidades, pero sí sabemos que nuestro presente y nuestro futuro se juegan en gran parte en las ciudades, en los territorios urbanizados, allí donde se concentran la gran mayoría de la población, los centros de poder y los motores del crecimiento económico. Pero también donde se expresan las grandes desigualdades, las

exclusiones y los riesgos derivados de modos de desarrollo que tienden al colapso. Para gestionar un presente vivible, para evitar procesos catastróficos hoy y mañana, para contribuir a un futuro esperanzador son necesarias todas las fuerzas de vida de nuestras sociedades.

Por todo ello llamamos a los poderes públicos y a la sociedad civil para que impulsen y promuevan, cada uno desde sus diferentes responsabilidades:

- La participación y la integración de la ciudadanía;
- Las iniciativas ciudadanas que expresan las potencialidades de nuestras sociedades urbanas;
- El ejercicio pleno de los derechos de todos los ciudadanos.

Es una cuestión de justicia, pero también una condición de interés vital para la supervivencia y el progreso de toda la humanidad.

FIRMAS

Declaración de Bogotá sobre la ciudad desde la perspectiva de los Derechos Humanos[1]

Junio de 2006

Reunidos en la ciudad de Bogotá, el día 2 de junio de 2006, invitados por la Alcaldía de Bogotá, la Agencia Española de Cooperación Internacional, la Pontificia Universidad Javeriana, Universidad Nacional de Colombia, Universidad de Valladolid, Fedevivienda y la Coalición Internacional para el Hábitat, con el apoyo de la Oficina en Colombia de UN Habitat; invitados de México, Brasil, Argentina, Bolivia, Uruguay, Perú, Chile, España y Colombia, con el fin de profundizar en el debate sobre la materialización de los Derechos Humanos en la ciudad y su aplicación desde las políticas públicas y el urbanismo, tomando como referente las propuestas realizadas en Bogotá, tanto por su actual administración como por otros actores, académicos, no gubernamentales y de organizaciones sociales y considerando necesario complementar el discurso de la ciudad sostenible para enriquecer las conclusiones del III Foro Urbano Mundial (Vancouver), consideramos que es obligado repensar nuevamente la ciudad.

- Los cambios económicos, sociales y culturales de las últimas décadas han sido tan profundos y tan intenso el aumento de la población, explicados fundamentalmente por los desplazamientos voluntarios o forzados por las circunstancias políticas y económicas, que han llevado al empobrecimiento y exclusión de gran parte de la población.
- Esta situación dinámica exige un replanteamiento decidido en la forma de mirar y actuar sobre la ciudad que coloca en cuestión los planteamientos sectoriales y las modalidades clásicas de gobierno del desarrollo urbano que se han venido practicando.
- Las ciudades se han vuelto sujeto protagonista de primer orden, se han convertido en el escenario más dinámico de la economía y la sociedad. Ello hace necesario y urgente gestionar su complejidad y resolver los conflictos que en ella se dan con una mirada incluyente.
- La resolución de los conflictos urbanos plantea la necesidad de construir criterios consensuados alrededor de principios como el bien común, la

1 Desde la experiencia de Bogotá y las ciudades latinoamericanas.

equidad y la función social de la ciudad y de la propiedad. La gestión democrática de la ciudad implica crear fórmulas para construir consensos y dirimir disensos, que permitan conciliar las posibles tensiones entre los diversos derechos. ¿Quiénes tienen más derechos sobre el espacio urbano, sobre la ciudad: los que la habitan hace décadas o quien llega a ella expulsado por la guerra o el hambre? ¿Quiénes y por qué pueden exigir el desarrollo urbano de un espacio y quién y por qué su protección? ¿Quiénes dicen qué cultura, entre tantas que pueblan la ciudad, ha de reflejarse y han de recoger las calles? Son algunas de las preguntas que los paradigmas vigentes no son capaces de resolver.

En consecuencia, invitamos a pensar la ciudad desde la perspectiva de los derechos humanos de todos los ciudadanos y ciudadanas.

- Porque asume los nuevos desafíos del crecimiento de las ciudades a partir del expreso reconocimiento del Derecho a la Ciudad, que proclama a quienes la habitan, como sus protagonistas, como objetos y sujetos en el ejercicio del poder ciudadano.
- Porque permite comprender el territorio de la ciudad como espacio de interdependencia de los derechos humanos.
- Porque induce a redefinir las obligaciones y competencias de lo público y las prioridades en el establecimiento de las políticas abordando los conflictos, colocando al centro los intereses colectivos.
- Porque lleva igualmente a replantear la definición de prioridades al conjunto de la sociedad civil y a fortalecer las redes sociales.
- Porque, al constatar los límites del mercado para atender a los derechos de gran parte de la población, cambia el papel de los sujetos colectivos en su relación con las políticas públicas y la institucionalidad, principalmente en cuanto a la redistribución de los beneficios generados por los procesos de crecimiento y transformación urbana.
- Porque plantea el diálogo en múltiples niveles y escalas y entre los distintos actores: sociedad, administraciones públicas, organizaciones civiles, organismos internacionales, etc.
- Porque esta propuesta incluye y potencia el desarrollo de otros enfoques aún vigentes: sostenibilidad ambiental, diversidad social y cultural, inclusión de grupos vulnerables (infancia, tercera edad, discapacitados, etc.), participación en la toma de decisiones, etc.
- Porque se integra a otros procesos internacionales en marcha dirigidos a resaltar los Derechos Humanos en la ciudad, como la propuesta de Carta Mundial del Derecho a la Ciudad.

- Porque esta propuesta es de largo alcance, al considerar como un conjunto indivisible todos los derechos de todos los ciudadanos y ciudadanas, los civiles y políticos, los económicos, sociales y culturales, los colectivos al medio ambiente y el derecho a la ciudad misma.
- Porque es una respuesta novedosa, una nueva manera de hacer frente a la actual situación urbana, que sugiere e incita al cambio de paradigmas. Los vigentes cumplieron ya su ciclo. El nuevo método que se propone facilita tal sustitución sin renunciar a la utopía.
- Porque se basa ,en lo esencial, en la dignidad de todos los ciudadanos y ciudadanas para organizar el territorio de su vida en común: la ciudad. Consideramos esta declaración como un documento de trabajo para que desde distintos ámbitos institucionales, sociales o de organizaciones internacionales se aporte a la construcción colectiva de ciudades, políticas públicas y urbanismo que garanticen la materialización integral de los Derechos Humanos de todos los ciudadanos y ciudadanas para poder así garantizar su sostenibilidad.

La participación y el Derecho a la Ciudad

Conversaciones sobre el Derecho a la Ciudad

Fabio Velázquez
Bogotá, septiembre de 2007

Presentación

El Derecho a la Ciudad es la posibilidad de que los urbanitas, potenciales y efectivos, puedan ser protagonistas en la construcción de la ciudad como espacio colectivo. En este sentido, para referirse a la participación como una dimensión del Derecho a la Ciudad, resulta necesario abordar tres conceptos: ciudad, espacio público y ciudadanía. Se trata de conceptos estrechamente relacionados, de significación mutua en tanto los valores vinculados a cada uno condicionan los valores de los otros dos, ninguno de ellos puede existir sin los otros dos.

La *ciudad* es el espacio público donde se producen identificaciones y diferencias; lugar abierto y significante en el que confluyen todo tipo de flujos: económicos, culturales, de información y de poder.

La *ciudadanía* es históricamente el estatuto de la persona que habita la ciudad. Los valores vinculados a la ciudad —libertad, igualdad, cohesión social, protección y desarrollo de los derechos individuales y de expresión y construcción de identidades colectivas— dependen de que el *estatuto de ciudadanía* sea una realidad material, no sólo formal. Pero también este estatuto depende de que la ciudad funcione reamente como espacio público.

La ciudad como *espacio público* y el ejercicio de la ciudadanía son una construcción permanente, una conquista cotidiana: la vida social urbana nos obliga a conquistar nuevos derechos o hacer efectivos los que ya poseemos.

El espacio público

El espacio público puede ser considerado desde varios puntos de vista no excluyentes:

- Como espacio *funcional* polivalente que ordena las relaciones entre los elementos construidos y las múltiples formas de movilidad y permanencia de las personas.

- Como espacio *cultural* que proporciona referentes simbólicos, hitos urbanos, entornos protectores con fuerza significante.
- Como espacio *social,* instrumento de redistribución, de cohesión comunitaria, de autoestima colectiva, de visibilidad y de construcción de identidades sociales.
- Como espacio *político* de formación y expresión de voluntades colectivas, espacio de la representación y del conflicto, de consensos y disensos, de acuerdos políticos.

La participación está asociada a cada una de estas dimensiones, en tanto el sujeto contribuye como actor en la construcción del espacio público funcional, cultural, social y político. Sin embargo, la conquista del Derecho a la Ciudad se potencia especialmente con la participación en la dimensión política del espacio público.

La participación en la ciudad remite entonces al espacio político como sobredeterminante o punto de condensación de todas las lógicas territoriales, sociales y políticas. En este sentido, todas las acciones y decisiones en torno a la regulación de la vida urbana son decisiones políticas.

La ciudad como espacio público político

Max Weber define la ciudad como «comunidad estamental» de burgueses que se dan su propio gobierno. En ese sentido, en la ciudad se hacen posibles la gestión política de proximidad, la innovación política participativa, la reconstrucción de identidades colectivas, la definición de estrategias territoriales y, en últimas, la construcción de un proyecto político de la ciudad.

Estas cuestiones ponen de manifiesto el desafío de (hacer ciudad) en un contexto de cambio urbano arrastrado por la tensión entre dos lógicas: la globalización (que desestructura y reestructura las dinámicas económicas, laborales, culturales y políticas) y las desigualdades sociales.

A propósito del proceso de hacer ciudad y la realización de los derechos, Jordi Borja señala «La ciudad conquistada por cada uno de nosotros es a la vez la integración en la ciudad existente y la transgresión para construir la ciudad futura, la conquista de nuevos derechos y la construcción de un territorio-ciudad de ciudades articuladas»[1].

1. Borja, Jordi (2003) *La ciudad conquistada*. Madrid. Alianza Editorial. pág. 32.

De acuerdo con esto, la ciudad es el espacio para conquistar derechos, sin embargo, no todos sus habitantes poseen igual estatus de ciudadanía. La participación es el derecho a intervenir o a incidir en las decisiones relacionadas con el ejercicio de los derechos, esto es, en la formulación de políticas públicas. Luego entonces, el Derecho a la Ciudad es en esencia el derecho a construir una ciudad en la que se pueda ejercer la ciudadanía plena.

La profundización de la democracia y el Derecho a la Ciudad

El eje articulador del Derecho a la ciudad es la participación en dos sentidos: en un referente político y en un referente empírico. Desde un referente político, la participación significa activar el derecho a intervenir en las decisiones relacionadas con el ejercicio de los derechos.

En este sentido, tanto el posicionamiento como las posibilidades de realización del Derecho a la Ciudad pasan necesariamente por la transformación de la democracia en la medida en que la política no reduce su espacio a las instituciones, los partidos y las elecciones; de hecho, es esta dimensión de la *democracia representativa* la que pone cada vez más en evidencia sus limitaciones políticas:

- crisis en las formas de mediación política: un dominio de la oligarquía y el clientelismo en los partidos políticos que da como resultado una pérdida de la confianza ciudadana;
- el déficit en la rendición de cuentas a través de las elecciones;
- baja representatividad de los elegidos en relación con la diversidad sociocultural y política;
- bajos niveles de participación;
- creciente influencia de la burocracia en las decisiones colectivas, con modelos rígidos, autoritarios y tecnocráticos.

Frente a estas limitaciones, resulta necesario buscar nuevos modelos de organización que hagan posible el autogobierno como instancia de toma de decisiones sobre la ciudad. Una respuesta, en este sentido, la constituye la democracia participativa, entendida como una nueva gramática de las relaciones entre la sociedad civil y el Estado, cuyo eje es el perfeccionamiento de las formas de convivencia entre individuos y colectividades distintas.

Esta nueva gramática descansa sobre tres fundamentos:

- Reconocimiento de la *pluralidad humana*. La ciudad como espacio de la *diversidad*, de la construcción de identidades a partir de determinantes socioeconómicas, culturales y simbólicas.

- La *ciudadanía activa, de alta intensidad;* consciente de sus derechos, corresponsable y protagonista de la construcción de la ciudad.
- *El fortalecimiento de la esfera pública* como espacio de encuentro entre el Estado y la Sociedad Civil es la apuesta por la innovación democrática, por la apertura de nuevos ámbitos de actuación y espacios deliberativos, decisorios y plurales, es decir, que respondan a los criterios de diversidad a los que se hacía referencia antes.

La democracia participativa es el espacio de la sociedad civil, de las organizaciones sociales y de las formas de *acción colectiva,* donde se trascienden los microintereses corporativos. Es el espacio de la participación ciudadana que plantea demandas y propuestas, que exige responsabilidad a las autoridades públicas, que ofrece alternativas para la gestión de políticas públicas sociales, urbanísticas y económicas, entre otras.

La movilización social y el fortalecimiento de la institucionalidad democrática son las dos caras de la *democracia contemporánea,* una democracia que combina representación y participación; interés particular e interés colectivo; agentes políticos y organizaciones sociales; individuos y grupos diversos.

Participación en el espacio público

La participación en el espacio público político de la ciudad es la lógica propia del desarrollo de la ciudad. Dicha lógica posee elementos como la construcción de sentido comunitario y el autogobierno, pues la ciudad posee un valor: la libertad, que está asociada con la construcción colectiva de un gobierno para la ciudad. Además, la participación en el gobierno de la ciudad supone la construcción de un proyecto político.

Este autogobierno o proyecto político de la ciudad debe ser realista con lo que ocurre en ella, es en este sentido que se habla del referente empírico del Derecho a la Ciudad —por ejemplo, la actual desigualdad como uno de los fenómenos de incidencia de la globalización en la ciudad, frente a la cual, asumir la ciudad como proyecto político significaría comprender y actuar sobre la manera como se producen las condiciones de exclusión en la ciudad—.

El Derecho a la Ciudad tiene entonces un referente político (lo que tiene que decir la gente) y un referente empírico (lo que ocurre en la ciudad), cuyo contraste, entre la mirada política y lo que ocurre en la ciudad, es lo que permite construir un proyecto de ciudad. Ejercer el Derecho a la Ciudad, significa entonces, comprender la ciudad como proyecto político y lograr que la ciudad emerja como tal.

La participación en Bogotá

La experiencia de Bogotá muestra que en general los pobladores de la ciudad son poco participativos, que la ciudad se ha construido básicamente desde prácticas clientelistas, sin embargo, desde los años '80 se empieza a plantear la necesidad de construir un proyecto de ciudad que tiende a consolidarse a finales de los '90 con la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial.

Por otra parte, desde mediados de los '90, en Bogotá han tenido lugar algunas experiencias en materia de movilización social y una oferta estatal de participación en la planeación del desarrollo distrital y local. En este sentido, se vislumbra la construcción colectiva de un proyecto de ciudad y se están percibiendo las primeras señales de constitución de una ciudadanía de *alta intensidad*.

Sin embargo, la apuesta por una estrategia que estimule la participación en la ciudad continúa siendo una asignatura pendiente debido, entre otras razones, a la incapacidad de la ciudad para proyectarse políticamente y a la fuerte cooptación estatal de las lógicas sociales que impiden una mayor autonomía.

Actualmente, la administración distrital se encuentra formulando la Política Pública de Participación que se plantea entre otros objetivos, el de motivar a los y las ciudadanas para que se interesen por los asuntos públicos, se organicen, fortalezcan su capacidad de intervenir en los escenarios públicos y tomen parte en las decisiones que les afectan directamente o que inciden sobre el interés colectivo.

Conversatorio

Las intervenciones y el debate giraron en torno a los siguiente temas:

Cooptación e institucionalización de la participación

En Bogotá y probablemente en el país, no se han creado condiciones para conquistar la ciudad e impedir la institucionalización de la participación. Los movimientos sociales de los años 70 han sido cooptados e institucionalizados de manera que la participación ha dejado de ser una iniciativa, un proceso social, para convertirse en una oferta institucional, en una concesión.

La conquista de derechos supone transgresión. Sin embargo, la actual dinámica de las prácticas participativas no sólo asocia la participación con

la conquista de la institucionalidad sino que la asume como una muestra de eficacia.

Por lo anterior, es necesario identificar las apuestas o el sentido de participación que permita superar esta situación y superar cierto tipo de tensiones como la que se produce entre la construcción de un proyecto político colectivo y la proliferación de imaginarios individualistas y de urgencia.

Condiciones que motivan o limitan la participación

Para motivar la participación ciudadana es necesario tener en cuenta los factores o condiciones que inciden directa o indirectamente en la apatía política. Algunos de estos factores son las *barreras culturales* afirmadas como los valores religiosos, el individualismo, el conservadurismo, el miedo, la manipulación política, y la imagen deteriorada de la política que emergen como grandes obstáculos para la construcción de un proyecto político en torno a la ciudad.

La percepción negativa que se tiene de la política hace que muchas iniciativas y solidaridades existentes entre las organizaciones comunitarias, por ejemplo en el caso de las mujeres, no logren hacer el tránsito hacia la organización política. Detrás de estas dinámicas está la dificultad de pasar de la solidaridad de identidades particulares al discurso del bien común, de trascender los intereses propios e inclusive negociarlos y, por otro lado, avanzar en la construcción de proyectos políticos que interpelen y articulen estas experiencias.

En este sentido, el reto está en (quebrar) o resignificar dichas barreras culturales y construir proyectos políticos renovados para la ciudad identificando y potenciando propuestas capaces de cohesionar y movilizar.

Nuevas gramáticas de la participación

Finalmente, en un contexto de pluralidad y diversidad es necesario reconocer y aprender a leer nuevas gramáticas y escenarios de construcción de identidades que pueden resultar determinantes en la movilización por el derecho a la ciudad.

Otras preguntas para la discusión

La participación como condición necesaria y determinante para la realización del derecho a la ciudad debe ser asumida desde una doble dimensión, esto es,

como derecho pero también como deber, sin embargo, esto supone una clara definición de las responsabilidades de los gobiernos locales y también de la ciudadanía.

Por otra parte, una apuesta por la participación debe conciliar y armonizar la oferta y la promoción que se hace desde las instituciones con las iniciativas y agendas que se crean desde los ciudadanos y sus organizaciones sociales.

El Derecho a la Ciudad

Fabio Velásquez Carrillo
Bogotá, enero de 2007

Hacia un nuevo horizonte de derechos

El concepto de derecho a la ciudad expresa hoy día el anhelo, de muy diversos sectores sociales y políticos, de que las ciudades se organicen y funcionen teniendo como referente principal la posibilidad de que quienes las habitan puedan vivir en ellas dignamente, realizar sus proyectos de vida, sus aspiraciones y expectativas como ciudadanos, en últimas, ser sus artífices y, a la vez, sus principales beneficiarios.

A lo largo de dos siglos y hasta hoy, se ha configurado un grupo de derechos civiles, políticos y sociales a partir del disenso de sectores específicos de la sociedad contra un orden oprobioso que ha logrado movilizar al conjunto de la sociedad.

El derecho a la ciudad se inscribe en esa misma lógica; su reivindicación obedece a que amplios sectores de la población que habita en las ciudades han perdido la posibilidad de vivir dignamente en ellas, bien porque no pueden ser partícipes de los frutos de la generación de riqueza en términos de calidad de vida, bien porque no pueden intervenir en las decisiones que afectan su presente y su futuro.

Sin embargo, como señala Borja[1], la tipología de derechos simples, heredados por la tradición democrática de los siglos XVIII y XIX hasta hoy, es insuficiente para dar respuesta a las demandas del mundo actual marcado por la sociedad de la información y la globalización con todas sus promesas, contradicciones, oportunidades y riesgos.

Es preciso transitar entonces hacia una noción de derechos complejos, dinámicos y flexibles, tanto individuales como colectivos[2] que abarquen nuevos

1 Borja, Jordi (2003) *La ciudad conquistada*. Madrid. Alianza Editorial. pág. 290 y ss.

2 Hoy día se habla de derechos emergentes, derechos ciudadanos, en lugar de derechos humanos como una manera de enfatizar en su condición política, darles un grado de concreción que permita superar la abstracción de los Derechos Humanos. Estos derechos están recogidos en el proyecto de Carta de Derechos Humanos Emergentes elaborada en el marco del Forum de las Culturas Barcelona 2004.

campos de la vida social y a poblaciones mucho más diversificadas e individualizadas. Esto supone, por ejemplo, pasar del derecho a la asistencia médica al derecho a la salud y a la seguridad social; del derecho al medio ambiente al derecho a la calidad de vida; del derecho a la vivienda al Derecho a la Ciudad. Este último involucra dimensiones políticas, sociales, económicas y culturales y se encuentra ligado a todos los derechos internacionalmente reconocidos, concebidos integralmente y es interdependiente con ellos.

En este sentido, el Derecho a la Ciudad responde a la conciencia adquirida entre amplios sectores sociales y políticos de definir un nuevo horizonte de derechos capaz de orientar las acciones colectivas, motivar la acción política y el diseño de políticas públicas que contribuyan a configurar una visión de la ciudad a partir de una mirada integral e interdependiente de los derechos humanos que corresponda al carácter complejo de la ciudad como espacio de vida.

No obstante, la noción de derecho a la ciudad no es nueva; tiene una cierta tradición en el pensamiento social moderno, en particular a partir de los trabajos de Henri Lefebvre, quien hace cuatro décadas sugirió ese concepto no sólo en clave analítica sino también política. Para Lefebvre, la urbanización capitalista estaba convirtiendo a la ciudad en una mercancía, en un valor de cambio, destruyendo su principal rasgo: ser el espacio de encuentro entre personas, grupos y culturas diferentes y un lugar para el disfrute y la satisfacción de las necesidades humanas.

Esa circunstancia hizo que los ciudadanos comunes y corrientes perdieran el control de la vida urbana y ésta quedara en manos de los agentes capitalistas, especialmente de los propietarios del suelo y los promotores inmobiliarios, quienes transformaron la ciudad para adecuarla a sus intereses mercantiles.

En otras palabras, la ciudad dejó de pertenecer a la gente. A ella le fue expropiado su derecho a decidir sobre su propio destino y, en consecuencia, a producir la ciudad y a disfrutarla a su imagen y semejanza.

Para Lefebvre, el Derecho a la Ciudad es el derecho a la centralidad, a no ser marginal, excluido, superfluo. Es el derecho al encuentro con los demás, a ponerse de acuerdo sobre la ciudad deseada, a ejercer control sobre la vida urbana. En sus propias palabras, «el derecho a la ciudad significa el derecho de los ciudadanos a figurar en todas las redes y circuitos de dominación, de información, de intercambios. Lo cual no depende de una ideología urbanística, ni de una intervención arquitectural, sino de una calidad o propiedad esencial del espacio urbano: la centralidad»[3].

3 Lefebvre, Henri (1972) *Espacio y Política*, Barcelona: Editorial Península.

Con esta noción de Derecho a la Ciudad se trata de rescatar al hombre como elemento principal, como protagonista de la ciudad que él mismo ha construido a lo largo de la historia, devolverle la posibilidad de realizarse como persona, tener acceso a una mejor calidad de vida y a disfrutar de igualdad de condiciones y oportunidades.

Las circunstancias hoy día son, por supuesto, bien diferentes a las que llevaron a Lefebvre a crear la noción y proponer sus propias hipótesis. Ello, sin embargo no les quita validez analítica ni política. Hoy tenemos ciudades complejas, diversas, segmentadas y excluyentes, lo que convierte al concepto de Derecho a la Ciudad en una idea-fuerza de gran potencial, en tanto utopía posible que puede orientar el diseño de políticas urbanas y la reivindicación de la ciudad como espacio de vida y de acción colectiva.

Ciudad, espacio público y ciudadanía

Los contenidos que hoy día pueden atribuirse a la noción de Derecho a la Ciudad pasan necesariamente por la relación entre ciudad, espacio público y ciudadanía, planteada por Jordi Borja en su trabajo la Ciudad Conquistada[4]. La ciudad es, ante todo, un espacio público, un lugar abierto y significante en el que confluyen todo tipo de flujos: económicos, culturales, de información, de poder. Por su parte, la ciudadanía es históricamente el estatuto de la persona que habita la ciudad en tanto «creación humana —dice Borja— para que en ella vivan seres libres e iguales»[5].

El espacio público es el continente de representación de la sociedad en la cual se inscribe la ciudad, allí se instala en toda su capacidad la diferencia, la otredad. Es espacio político, es espacio de formación y expresión de voluntades colectivas, de acuerdos políticos, de consensos y disensos.

Ninguno de estos conceptos puede existir sin los otros dos. Es en esta relación dialéctica donde descansa la noción de Derecho a la Ciudad. «Los valores vinculados a la ciudad de libertad y de cohesión social, de protección y desarrollo de los derechos individuales y de expresión y construcción de identidades colectivas, de democracia participativa y de igualdad básica entre sus habitantes, dependen de que el estatuto de ciudadanía sea una realidad material y no sólo un reconocimiento formal. Y también de que la ciudad funcione realmente como

4 Borja, Jordi. Op. Cit.
5 Ibíd. Pág. 21

espacio público, en un sentido físico (centralidades, movilidad y accesibilidad socializadas, zonas social y funcionalmente diversificadas, lugares con atributos significantes) y en un sentido político y cultural (expresión y representación colectivas, identidad, cohesión social e integración ciudadana)»[6].

De acuerdo con esto, la ciudadanía no está dada por sí misma, es una construcción permanente, una conquista diaria que implica exigir nuevos derechos, dotar de significado sus contenidos y satisfactores, así como exigir políticas públicas que hagan efectivos los derechos que ya existen formalmente. En este sentido, los pobladores de las ciudades tienen una *vocación de ciudadanía* cuyo pleno desarrollo se adquiere mediante la predisposición de la acción y la voluntad para asumir las dinámicas y conflictos de la vida social urbana.

El Derecho a la Ciudad se inspira en la idea de la ciudad como un producto cultural, colectivo y, por tanto, político. La ciudad es, en esencia, un espacio público-político, de formación y expresión de voluntades colectivas, espacio de la solidaridad pero también del conflicto. El Derecho a la Ciudad es el derecho a construir una ciudad en la que sea posible vivir dignamente, reconocerse como parte de ella, convivir con los diferentes e incidir en su destino.

El Derecho a la Ciudad es el derecho a acceder a las libertades urbanas, lo que supone una serie de condiciones políticas, sociales e institucionales que hagan visible la polifonía de identidades e intereses de los pobladores urbanos; que posibiliten el encuentro, la deliberación y la incidencia en los asuntos colectivos; que propicien el ejercicio de los derechos y los deberes, esto es, que permitan el desarrollo de la ciudadanía, la construcción del sujeto político.

El Derecho a la Ciudad no es otro derecho que el de construir y hacer ciudad, una ciudad digna que posibilita a través de sus espacios la distribución de recursos tanto materiales (oportunidades para la generación de ingresos, la atención en salud, en educación, en vivienda, etc.) como simbólicos (la participación, el intercambio comunicacional y el acceso a la información).

Hoy en día la ciudad es un espacio en el que se encuentran valores, subjetividades, identidades, lenguas y culturas diversas. En consecuencia, la conformación de la ciudadanía, en tanto se origina en dicho espacio, supone un principio de igualdad en la diversidad y apela a la garantía y realización de todos los derechos humanos y de las libertades fundamentales. Debe, por tanto, convertirse en garante de la convivencia, la cooperación y la solidaridad entre sus habitantes. Si en el siglo XX algunos autores redimensionaron aquello de la cultura urbana para entender las ciudades, hoy se está en mora de redimensionar

6 Ibíd. Pág. 22.

una cultura ciudadana que se soporte en el Derecho a la Ciudad, un derecho basado en la necesidad de que ésta responda a los derechos de sus habitantes y sea un espacio habitable, accesible y sociable.

Para ello, el Derecho a la Ciudad reivindica su dimensión política en un esfuerzo por recuperar la capacidad deliberativa, de organización, de presión y de exigibilidad social y política que tienen los ciudadanos y las ciudadanas, especialmente aquellos y aquellas que se encuentran en situaciones de discriminación y violación de sus derechos económicos, sociales y culturales. De igual forma, el Derecho a la Ciudad implica abordar una discusión en torno a la ética que impera en las ciudades y al modelo de desarrollo que las está configurando, así como la posibilidad de que los ciudadanos y ciudadanas puedan desarrollar sus proyectos de vida en el marco del multiculturalismo, la democracia de género y la diversidad social.

Dimensiones del derecho a la ciudad

El Derecho a la Ciudad como derecho complejo, integral e interdependiente abarca las diferentes dimensiones de la vida urbana. Es, en primer lugar, el derecho a un hábitat que facilite el tejido de relaciones sociales y simbólicas, dotado de atributos urbanísticos, económicos, sociales y ambientales que den cuenta de calidades urbanas como el espacio público, la movilidad, la accesibilidad y la centralidad, esta última, no sólo en términos físico-geográficos sino también funcionales.

En segundo lugar, es el derecho a sentirse parte de la ciudad, a generar sentidos de pertenencia a la ciudad y a micro-territorios; es el derecho a la cohesión socio-cultural y a la construcción permanente de la identidad colectiva como condición necesaria para la invención de proyectos de futuro. Pero también es el derecho a la diferencia, a la intimidad y a la elección de vínculos y redes personales en un contexto de libertad.

En tercer lugar, el Derecho a la Ciudad es el derecho a vivir dignamente en la ciudad, a ejercer la ciudadanía social, a la igualdad de oportunidades frente a la redistribución de los recursos materiales, esto es, al cumplimiento de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, a la justicia local y a la seguridad.

En cuarto lugar, es el derecho a la convivencia, a establecer múltiples nexos sociales en diferentes escalas, a crear espacios de encuentro y asociatividad, a interesarse por el otro diferente, a aceptar y tramitar el conflicto como parte de las relaciones cotidianas. En este sentido, el Derecho a la Ciudad supone el civismo y la tolerancia en el espacio público.

En quinto lugar, es el derecho al gobierno de la ciudad[7], expresado en cinco aspectos relacionados entre sí: el derecho de todos los pobladores de una ciudad a tener el mismo estatus jurídico-político de ciudadano y por lo tanto igualdad de derechos y responsabilidades; el derecho de los ciudadanos a participar en las decisiones públicas, a ser gobierno, a intervenir en el desarrollo y la planeación del futuro de la ciudad; el derecho a la innovación política y democrática en términos de sistemas electorales, mecanismos de participación, instrumentos de planeación y gestión; el derecho a un gobierno cercano, de proximidad —descentralización—; finalmente, el derecho a las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) como una forma de democratizar el acceso de todos a los servicios de interés general, pero también de facilitar las relaciones con la administración pública.

Finalmente, es el derecho a proyectarse como ciudad hacia el entorno inmediato y hacia el mundo mediante estrategias diversas, sin que ello vaya en detrimento de las demandas y de la calidad de vida de sus ciudadanos; a conformar redes regionales e internacionales y a incidir en las decisiones de organismos nacionales e internacionales que afecten la vida de la ciudad.

Atributos del derecho a la ciudad

Conforme se señaló antes, el Derecho a la Ciudad es un derecho integral que involucra dimensiones políticas, sociales, económicas y culturales. El Derecho a la Ciudad es el derecho a exigir derechos en un espacio de realización de libertades y construcción de ciudadanía plena: la ciudad.

El Derecho a la Ciudad es un derecho complejo. Es universal porque cualquier persona puede vivir en la ciudad; es integral porque tiene que ver con todas las condiciones de vida; es interdependiente con otros derechos humanos reconocidos internacionalmente. No es un derecho más, es el derecho a hacer cumplir los derechos que ya existen formalmente y a exigir nuevos derechos en un escenario de realización como la ciudad, por lo tanto, el Derecho a la Ciudad es, ante todo, un instrumento de reivindicación política y acción colectiva.

Si bien el Derecho a la Ciudad es inherente al conjunto de los derechos humanos universalmente aceptados y reconocidos, no tiene su mismo estatus

7 Esta dimensión cobra especial importancia para la realización del Derecho a la Ciudad en tanto da cuenta de su contribución a la renovación de la cultura política en el ámbito de la ciudad y el gobierno local.

jurídico, lo que impide exigirlo con las mismas prerrogativas que los derechos simples, sin embargo, cada vez más se va integrando en el imaginario de los derechos humanos[8].

Siguiendo a Borja[9], el desarrollo y la legitimación de derechos complejos como el Derecho a la Ciudad requiere de un triple proceso:

- un proceso cultural, de hegemonía de los valores que están en la base de este derecho y de su explicación —apropiación—;
- un proceso social, de movilización ciudadana, para conseguir su legalización y la creación de los mecanismos y procedimientos que permitan su realización;
- y un procedimiento político-institucional para formalizarlo, consolidarlo e implementar las políticas públicas que lo hagan efectivo.

Al margen de su legalización, la realización del Derecho a la Ciudad supone el imperio de una cultura política inspirada en los principios democráticos de la solidaridad, la libertad, el pluralismo, el respeto a la diferencia y la igualdad de oportunidades para todos y todas. Supone, por tanto, una nueva forma de relación entre el Estado y la sociedad y una modalidad alterna de ejercicio de la política, caracterizada por la búsqueda colectiva del bien común. La articulación de esfuerzos e intereses constituye un requisito necesario para convertir en realidad el Derecho a la Ciudad, así como el trámite civilizado de las tensiones y conflictos, la erradicación de cualquier forma de autoritarismo y de exclusión política, social y cultural. Lo contrario se levantaría como barrera infranqueable para la creación de espacios conjuntos de construcción de ciudad y ciudadanía.

8 Muestra de ello es el posicionamiento del tema en diferentes ámbitos, así como las iniciativas a nivel internacional que desde hace varios años se vienen dando, con el propósito de elaborar y discutir la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad.

9 Borja, Jordi. Op. Cit. Pág. 322

Declaración Nacional por la Reforma Urbana en Argentina

Buenos Aires, octubre de 2007

Los abajo firmantes, representantes de un amplio espectro de organizaciones de base y barriales, instituciones sin fines de lucro, cooperativas, universidades públicas, organismos de estado en diferentes niveles, parlamentarios, y organismos internacionales en Argentina, hoy 1º de octubre de 2007, en oportunidad de celebrarse el Día Mundial del Hábitat, promovemos la organización de un espacio colectivo y pluralista que lleve adelante la lucha por la reforma urbana en Argentina.

Lo hacemos preocupados porque:

- Pese a que desde hace 50 años está protegido en la Constitución Nacional el derecho a la vivienda digna, aún no cuenta con un marco jurídico ni con políticas que garanticen su protección en el nivel nacional y provincial.
- Aunque nuestro país incorporó a la Constitución la Convención Interamericana de Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), que por el artículo 21 establece que «la propiedad tiene una función social», aún no es considerado en los fallos judiciales ni en las políticas públicas.
- Cada vez se vuelve más difícil el acceso al suelo urbano, a una vivienda adecuada y los correspondientes servicios y equipamientos urbanos para gran parte de la población por falta de políticas que intervengan en el mercado para frenar la especulación y favorezcan la recuperación de tierras vacantes con finalidad social.
- Las ciudades de Argentina son un espacio de segregación y marginalización de los pobres, a quienes no se les reconoce su papel como constructores sociales del hábitat. La planificación urbana está postergada en la agenda pública, es tecnocrática y la sociedad civil, con sus organizaciones, tiene escasos espacios para decidir cómo se construyen las ciudades.
- Existe un aumento creciente de los desalojos que ponen en evidencia la falta de adecuación de nuestros códigos de procedimientos a los estándares internacionales en materia de desalojos forzosos y la utilización del poder judicial y las fuerzas de seguridad para realizar actos que vulneran la dignidad humana.

- Continúan realizándose planes de renovación urbana que expulsan a los pobres de los centros urbanos, segregándolos en ciudades o localidades lejos de las redes sociales de supervivencia, negándoles el derecho a la ciudad, encontrando en algunos casos metodologías similares a las aplicadas durante la dictadura militar.
- Los servicios públicos —mayormente privatizados— tienen tarifas crecientemente inaccesibles para los pobres y promueven ejecuciones judiciales de propiedades para la cancelación de deudas.
- No existe aún en Argentina una política de vivienda que supere el incentivo al sector empresarial de la construcción, que sea descentralizada, que articule los recursos locales, que contemple la integralidad del hábitat y que favorezca los esfuerzos comunitarios de construcción de ciudad.

Por ello proponemos mancomunar esfuerzos para *promover un proceso de reforma urbana* en Argentina, que permita asegurar:

1. *Protección legal del derecho a la vivienda y a la ciudad*. Se promueve el dictado de normas en el nivel federal que, respetando la autonomía de las provincias y los municipios, establecen un marco jurídico mínimo que proteja los derechos humanos en el ámbito de la ciudad. Es necesario que se provean instrumentos y herramientas jurídicas que faciliten la regularización de barrios informales y de conjuntos habitacionales construidos por el estado que establezcan el derecho subjetivo de exigir ante el Poder Judicial la implementación de estas herramientas conforme lo establecido por el Comité de DESC de la ONU en su «Observación general nº 4».
2. *Democratización del acceso a la tierra e inmuebles urbanos*. Se promueve la implementación de políticas de recuperación de los inmuebles urbanos (tierra y edificios) ociosos y sanciones contra la especulación inmobiliaria a través de impuestos progresivos. Intervención activa, directa y permanente del estado a través de la asignación de recursos destinados a la conformación de Bancos de Tierras e Inmuebles, gestionados con control social.
3. *El derecho a la regularización*. Establecer un procedimiento de regularización de dominio y urbana de tierras aptas, que contemple la integralidad de los procesos, que establezca plazos y que en caso de mora, inacción estatal o peligro de desalojo, los pobladores de asentamientos informales puedan reclamar judicialmente la regularización de sus viviendas. Para el caso que sea urbana o ambientalmente imposible la regularización, deben impulsarse políticas de relocalización a tierras aptas, urbanizadas y cercanas al lugar de origen. Deben incluirse en los presupuestos recursos para la compra de tierras ocupadas y libres y asignar fondos a las leyes de expropiación sancio-

nadas y no implementadas. Además se debe actualizar la usucapión urbana e incorporar la usucapión colectiva.

4. *Los procesos de desalojos no deben violar los derechos humanos. Derogación del delito de usurpación.* Incorporar estándares de Naciones Unidas en materia de desalojos forzosos («Observación General nº 7» del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales) al Código de Procedimientos Civil y Comercial y al Código de Procedimiento Penal y dar instrucciones al Ministerio Público para su aplicación inmediata en los procesos actualmente vigentes. Asimismo se debe derogar la figura de usurpación como delito penal por su carácter represivo y antidemocrático**.**
5. *La democratización del acceso a los servicios públicos.* El Gobierno debe promover un marco regulatorio de los servicios públicos que garantice tarifas diferenciadas adecuadas al ingreso de los sectores de menores recursos e implementar acciones de urbanización de asentamientos informales y precarios de bajos ingresos en conjunto con los procesos de titulación de tierras.
6. *Dotar de instrumentos a los gobiernos locales para fortalecer el manejo del parque construido de viviendas*. Desarrollar instrumentos que otorguen a los gobiernos locales herramientas para una acción coercitiva sobre las condiciones de mercantilización del parque habitacional existente. En este sentido se propone revisar la experiencia argentina de actuación sobre el mercado de alquileres, los impuestos progresivos sobre la vivienda vacante, los incentivos a la densificación de media escala, etc.
7. *La participación de las personas u organizaciones implicadas en las políticas urbanas y de vivienda.* Las personas implicadas en los planes de construcción y mejoramiento de vivienda tienen derecho a participar en espacios institucionales de control de los programas de vivienda y de regularización. Asimismo, los ciudadanos y sus organizaciones tienen derecho a participar en el diseño de la política urbana sin discriminaciones.
8. *El fortalecimiento de los procesos de autogestión del hábitat*. Se debe promover una implicación efectiva de los pobladores en la configuración de su hábitat con políticas que apoyen el desarrollo de sus organizaciones mediante la planificación, gestión y administración directa de los recursos públicos en programas que comprendan el conjunto de los componentes del hábitat (suelo, materiales, mano de obra, herramientas, asistencia técnica, derechos y seguros, capacitación), así como un conjunto de programas complementarios que fortalezcan su desarrollo y estimulen su rol protagónico en procesos locales y barriales y utilicen el subsidio con sentido promocional de las capacidades autogestionarias colectivas.

9. *Desarrollo urbano sin discriminación.* Las políticas de regularización deben abarcar tanto los asentamientos sobre tierras públicas como privadas y deben encararse de forma integral considerando la inclusión de los asentamientos informales de bajos ingresos al proceso de desarrollo urbano.
10. *Acceso a las áreas centrales urbanas.* En el marco de la concepción de construcción de una ciudad democrática es fundamental el derecho a la centralidad. En tal sentido deben definirse instrumentos, recursos y normativas que garanticen la radicación de los sectores populares en las áreas centrales urbanas.
11. *La promoción de las políticas urbanas y de vivienda con sentido redistributivo.* Se deben superar las acciones públicas generadas por los programas focalizados, promover la desmercantilización de los bienes y servicios del hábitat, promocionar otras formas de tenencia (alternativas a la propiedad individual) así como el desarrollo de instrumentos para la recuperación de las plusvalías generadas por las acciones del estado y de los propios pobladores, con el propósito de distribuir socialmente los beneficios de la urbanización.
12. *Reforma tributaria.* Se deben desarrollar procesos de transformación de las estructuras tributarias vigentes a escala nacional, regional y local de carácter profundamente regresivas, formulando instrumentos tributarios de carácter claramente progresivos en los cuales «los que tienen más, paguen más; los que tienen menos, paguen menos y los que no tienen nada, no paguen nada».
13. *Modificación de la ley federal de vivienda.* Ley que fuera diseñada para asignar los recursos estatales en función del sector financiero y constructor, que deberá transformarse en una ley diseñada en función del derecho a la vivienda y la ciudad.

Adhieren más de un centenar de organizaciones sociales, entidades sin fines de lucro, organizaciones no gubernamentales de promoción y desarrollo, cooperativas, organismos públicos, universidades y centros de investigación, organismos internacionales en Argentina y otros.

Reforma Urbana Integral en México

Promotora por la Unidad Nacional contra el Neoliberalismo
Movimiento Urbano Popular
Ciudad de México, octubre de 2008

Se requiere una Reforma Urbana Integral que ponga al centro las necesidades humanas, es decir, que debe partirse de una política de asentamientos humanos que priorice esas necesidades sobre los intereses de los grandes capitales.

Esa Reforma Urbana Integral debe contener:

Planos reguladores para el crecimiento de cada una de las ciudades, que garanticen que los trabajadores vivan cerca de sus centros de trabajo, del hospital, del mercado de abastos, de los centros educativos, de los centros deportivos y lugares de esparcimiento y cuenten con un transporte público que en unos cuantos minutos los lleve a todos los sitios donde se resuelven sus necesidades fundamentales.

Debe considerar la intervención directa del pueblo y sus organizaciones en la planificación de la vida urbana con el derecho a decidir sobre la distribución y el uso del suelo y sobre la expropiación de predios ociosos y de vecindades; lo mismo sobre un sistema de abasto bajo la dirección y administración de las organizaciones populares.

El establecimiento de precios diferenciados del suelo y de los servicios según el tipo de zona residencial. Los trabajadores pagarían mucho menos por sus viviendas y sus servicios en relación con los predios que habitan las zonas de lujo.

Las garantías necesarias para el pleno desarrollo de quienes habitan las ciudades preservando el entorno ecológico y el medio ambiente.

Los mecanismos necesarios para que todos los habitantes de las ciudades gocen de la infraestructura y los servicios necesarios.

La atención integral de los problemas urbanos de las grandes ciudades para garantizar su crecimiento ordenado.

Los instrumentos para conservar y rehabilitar las reservas ecológicas del país impidiendo la expansión de la mancha urbana hacia ellas.

Los mecanismos para la expropiación de todos los lotes urbanos por causa de utilidad pública que fueran necesarios para construir las viviendas que demanden las familias que no tienen casa. Así como las garantías para hacer

efectivo el derecho de todos a disponer organizadamente de los materiales de construcción que sean de la región para abatir los costos de otros fabricados en otras regiones.

La entrega a la organización del pueblo la vigilancia de las emisiones contaminantes.

Un sistema ágil para que las organizaciones populares puedan promover la cultura popular y el conocimiento de las cuestiones políticas y sociales.

Un sistema integral de abasto que controle los precios de los productos básicos para evitar la especulación y la carestía de ellos.

Los instrumentos y programas que doten a los trabajadores de los terrenos ubicados en los mejores lugares de las ciudades con todos los servicios y con viviendas confortables.

La regulación de la tenencia de lotes urbanos para evitar el latifundismo urbano.

Los instrumentos legales y sociales que eviten la privatización de los servicios públicos como agua, luz, teléfono, drenaje, recolección de basura, etc.

La congelación de las rentas en las colonias populares.

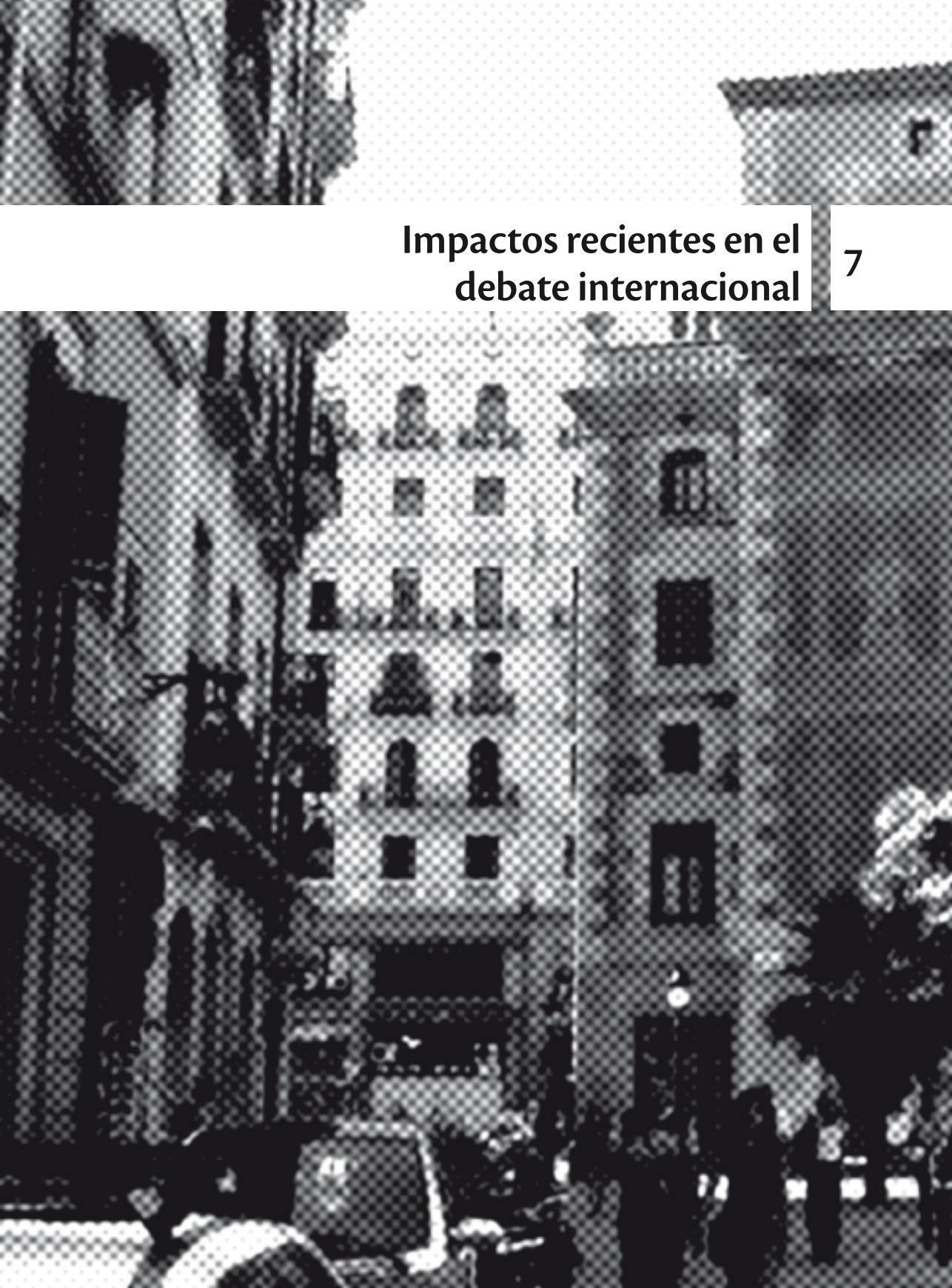
Un programa permanente de expropiación de todas las vecindades para venderlas baratas a los propios inquilinos.

Los mecanismos que permitan ir terminando con la diferenciación entre el campo y la ciudad.

Evitar los asentamientos irregulares en zonas de alto riesgo y en zonas de reserva ecológica y reubicar los que existan mediante la planeación de los asentamientos humanos del país considerando el desarrollo integral de los mexicanos y las tendencias demográficas en el largo plazo, reconociendo el derecho al suelo, al agua, la vivienda, la ciudad y el hábitat como derechos humanos, así como prohibir los desalojos forzosos de acuerdo a lo plasmado en el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Impactos recientes en el debate internacional

7



En este capítulo recuperamos algunos ejemplos de iniciativas recientes en las cuales se involucran diversas instancias de carácter internacional y regional, como el Parlamento Europeo y la Cumbre Iberoamericana de Presidentes y Jefes de Estado. Ambas asumen el interés por promover el Derecho a la Ciudad tanto en Europa como en América Latina y el Caribe. En el último caso, esto se vuelve particularmente relevante dada la instrucción que ahora tienen los ministros y máximas autoridades de vivienda y urbanismo para avanzar hacia su implementación. Varias redes regionales y diversas organizaciones nacionales de la sociedad civil están atentas al proceso y dispuestas a realizar aportaciones sustantivas en espacios democráticos y participativos para la toma de decisiones.

Finalmente, presentamos el caso notable de la Ciudad de México donde el debate e instrumentación del Derecho a la Ciudad es promovido por las organizaciones urbano populares y donde el gobierno local ha asumido el desafío de apoyar la elaboración y firma de una «Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad», que sería la primera de su tipo a nivel mundial. El grupo promotor mixto lleva varios meses trabajando sobre el tema; hasta el momento se ha realizado un primer evento para invitar a los distintos sectores de la sociedad a involucrase con esta causa. En el dossier *se presentan los avances de este proceso, que tiene muchos meses de actividades por delante.*

¡Por el derecho a la vivienda y a la ciudad en toda Europa!

Bruselas, noviembre de 2007

Mala vivienda, ausencia de techo, situaciones de peligro sanitario, violencias sociales y físicas, expulsiones, precios inalcanzables… Por toda Europa millones de personas sufren los mismos efectos dramáticos de un mercado inmobiliario e hipotecario sometido a una rentabilización explosiva. Las respuestas políticas no son hoy insuficientes sino contrarias a la defensa de los derechos a la vivienda y a la ciudad.

Nuestro movimiento de convergencia europea, dirigido a ganar estos derechos, y la red que estamos tejiendo encuentran una base sólida en la celebración de estas dos jornadas en que se han encontrado más de 130 participantes de 13 países, en representación de diversas organizaciones, autoridades locales, movimientos sociales, ONG, asociaciones de habitantes e inquilinos, organizaciones de mal-ubicados y de sin-techo, sindicatos, gestores de vivienda social, cooperativas, diputados progresistas del Parlamento Europeo…

Nos comprometemos a extender esta red a todos los países del continente europeo y a todo aquél que quiera participar sobre una base de principios compartidos por la defensa y la promoción del derecho a la vivienda y el Derecho a la Ciudad. Reivindicamos el derecho de los ciudadanos a ser decisivos en la gestión sostenible de lo urbano y del territorio. Esta ciudadanía debe encontrar su medio de expresión en el dominio público del suelo y en la promoción del conjunto de derechos que se materializan en este suelo: vivienda, energía, agua, medio ambiente, educación, trabajo, movilidad, sanidad, ocio…

Queremos una ciudad donde se viva realmente en comunidad, una ciudad fuente de progreso social. Rechazamos que sea un espacio de exclusión para sus habitantes. Combatimos su mercantilización, su privatización y toda forma de corrupción o de coacción hacia sus habitantes: expulsiones, desplazamientos de población, segregaciones urbanas…

Queremos el reconocimiento textual del derecho a la vivienda, exigible en los hechos y respaldado por una verdadera intervención pública, para la que pedimos nuevos medios y formas políticas a nivel estatal y europeo, aprovechando lo mejor que haya en cada país.

Queremos solidarizarnos abiertamente con la lucha encabezada por los defensores de estos derechos en toda Europa. Apelamos a estas fuerzas progresistas, a estos actores institucionales, a todas estas redes de personas y organizaciones a constituir asambleas estatales de convergencia y a participar en la organización de las próximas citas europeas, particularmente en el próximo encuentro europeo que queremos celebrar durante el próximo Foro Social Europeo en Mälmo en septiembre de 2008 y la acción que encabezaremos en ocasión de la próxima reunión europea de ministros de la vivienda, prevista en Francia para octubre de 2008.

Queremos hacer permanente el intercambio de experiencias, de acciones y de posicionamientos, así como nuestro trabajo para la construcción de una plataforma europea unitaria y movilizadora. Queremos dotarnos de los instrumentos de comunicación para ello y constituir un secretariado técnico abierto a todas las buenas voluntades y a todos los medios que cada integrante pueda aportar para la consecución de estos objetivos.

El secretariado técnico
A partir del contenido de los debates de la Asamblea Europea para el Derecho a la Vivienda y la Ciudad, celebrada el 5 y el 6 de noviembre de 2007 en el Parlamento Europeo de Bruselas

El Derecho a la Ciudad como respuesta estratégica a la exclusión social y a la segregación espacial[1]

XVI Asamblea General de Ministros y Autoridades
Máximas de Urbanismo y Vivienda de América
Latina y el Caribe y XII Foro Iberoamericano
Santiago de Chile, octubre de 2007

Breve panorama de las desigualdades sociales y espaciales en las ciudades de América Latina y el Caribe

América Latina y el Caribe presentan un grado elevado de desigualdad social, no solamente en lo que se refiere a la distribución de renta, sino también en los aspectos relativos a la educación, salud, vivienda, servicios públicos, trabajo, tratamiento policial y judicial y participación política.[2] Históricamente ningún factor aislado contribuyó tanto a esta desigualdad como la distribución desigual de las tierras.[3] La mayor parte de los países latinoamericanos todavía posee altos índices de concentración de tierras, siendo este un factor clave en la marginalización de segmentos vulnerables de la población, tales como los pueblos indígenas, los afrodescendientes y las mujeres.[4]

1 En su última cumbre realizada en Santiago de Chile en noviembre de 2007, los jefes de estado de Iberoamérica decidieron «instruir a los Ministros de Vivienda y Desarrollo Urbano a que promuevan la consagración del Derecho a la Ciudad mediante la generación de políticas públicas que aseguren el acceso al suelo, a viviendas adecuadas, infraestructura y equipamiento social y los mecanismos y las fuentes de financiamiento suficientes y sustentables» (punto 29 del Plan de Acción). Santiago de Chile, 2007.

2 Este panorama contó con la colaboración de Leticia Marques Osório que coordinó el estudio Derecho a la Tierra y Género en América Latina para el Sector de Tierra y Tenencia del Programa de las Naciones Unidas para Asentamientos Humanos – UN Habitat. Este estudio contó con la colaboración de Marina Comandulli, Eugenia Zamora, Felicia Ramirez, y Carla Morales y la Supervisión de Marjolein Benschop.

3 Por ejemplo, en los países de América Latina donde la concentración de tierra era alta, tales como Colombia y Costa Rica, el *boom* del café en el siglo 19 acabó agravando las desigualdades, mientras que en países con concentraciones menores, como, por ejemplo, Guatemala y El Salvador, este mismo *boom* contribuyó al surgimiento del pequeño productor / propietario. Banco Mundial (2003).

4 Se estima que existen 150 millones de personas de ascendencia africana en la región, resi-

El número de personas que vivían en la pobreza en el año 2001 fue estimado en 180 millones, abarcando 36% de la población de América Latina. De este total, 78 millones viven en condiciones de extrema pobreza sin medios de asegurar siquiera la dieta alimenticia básica diaria.[5] Con relación a la pobreza urbana, los datos demuestran que, al final de los años 90, seis de cada diez personas pobres en América Latina vivían en áreas urbanas.[6]

América Latina y el Caribe poseen uno de los más elevados índices de población urbanizada del mundo, de la cual 79 % vivía en ciudades en el año 2000. Hasta 2030, 83 % de la población de América Latina y del Caribe será urbana.[7] Entre las regiones de América Latina y el Caribe, América del Sur tiene el porcentaje más elevado de población urbana que es del 92%. En la región de América Central la población urbana es del 71% y en la región del Caribe este porcentaje es del 65%. El elevado crecimiento de la población urbana es resultado de un proceso de explosión demográfica y de éxodo rural originados principalmente de la ausencia de políticas efectivas de reforma agraria. En general, las leyes y las políticas públicas creadas para restringir el crecimiento de las ciudades poseían un contenido excluyente y discriminatorio, lo que contribuyó a la generación de más pobreza, marginalización y degradación ambiental.[8]

Por otro lado, el Informe de la Situación de la Población Mundial 2007 Desencadenando el Potencial del Crecimiento Urbano trae una importante observación respecto al crecimiento de la población urbana mundial: los pobres representarán una gran cuota del crecimiento urbano futuro y la mayor parte de este crecimiento resultará del crecimiento vegetativo y no de la migración. Ignorar esa realidad básica hará imposible planificar el crecimiento de las ciudades o utilizar la dinámica urbana para ayudar a reducir la pobreza.

El crecimiento urbano amplió también la demanda habitacional y agravó la carencia de los servicios esenciales: al menos 25 millones de viviendas no poseen agua potable y un tercio del parque habitacional urbano no dispone de sistema de cloacas.[9] Según datos suministrados por la ECLAD, el déficit habitacional en la región alcanza la marca de 17 millones de viviendas, siendo que el

diendo principalmente en Brasil (50%), Colombia (20%), Venezuela (10%) y en la región del Caribe (16%). Bello, et. al. (2002).

5 Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat) (2001:7).

6 ECLAD (2000:21).

7 Fuente: Estado de la Población Mundial 2007. Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)

8 Benasaya, G. et. al. (1992:276).

9 Clichevsky, N. (2000 :12)

déficit total se eleva a la marca de 21 millones de hogares en caso de que sean consideradas las habitaciones en estado precario. En América Latina apenas 60% de las familias poseen viviendas adecuadas, mientras 22% viven en habitaciones que requieren mejoramientos y 18% precisan nuevas casas.[10]

Los mercados formales exhiben características que impiden el acceso de la gran mayoría de la población urbana.[11] En la mayoría de las ciudades de América Latina la tierra fue incorporada a través de la demarcación de lotes espaciados entre sí, manteniendo espacios vacíos desocupados para la especulación inmobiliaria.[12] Ésta es una de las razones por las cuales una amplia gama de grandes espacios vacíos es comúnmente encontrada en las áreas metropolitanas. Además, cuando las autoridades públicas construyen rutas y proporcionan transporte público e infraestructura de servicios públicos para atender los barrios pobres en las periferias de las ciudades, esta inversión pública aumenta los precios del suelo en los espacios desocupados en beneficio exclusivo del especulador.

La urbanización en América Latina se basó en inversiones masivas en infraestructura para ejecutar reformas estéticas y sanitarias. Como resultado, las poblaciones más pobres fueron obligadas a vivir en áreas periféricas. Los gobiernos de América Latina concentraron sus inversiones en infraestructuras para atraer industrias. Rutas y sistemas de transporte se volvieron elementos centrales para la manutención del crecimiento económico y para el creciente flujo de mercaderías y personas. Los trabajadores fueron obligados a vivir en los suburbios, pues no podrían arcar con los costos de los lotes o alquileres en las áreas más centrales de las ciudades. El Estado no desarrolló ninguna forma de infraestructura en estas áreas suburbanas, reforzando todavía más la formación de asentamientos informales, clandestinos y precarios.[13]

La falta de vivienda adecuada para los pobres está relacionada con los patrones de urbanización y con las formas de desarrollo de las ciudades, cuyo crecimiento desordenado fue intensificado a partir de la mitad del siglo xx, resultado del creciente proceso de industrialización que atrajo más y más personas de las áreas rurales. Otros factores sociales y económicos también contribuyeron a la expansión de los asentamientos informales,[14] incluyendo los altos niveles

10 UN Habitat (2001:197).

11 Clichevsky, N. (2002).

12 Según Ward, P. (1998), el mercado de tierra es segmentado y no separado, no obstante puede ser considerado segmentado en términos de acceso, maneras de desarrollo y adquisición, costo y posibilidad de compra.

13 Souza, M. (2003).

14 El proceso de modernización rural comenzó en algunos países en los años 40, pero los resul-

de desempleo y los salarios bajos a los trabajadores inmigrantes y los ajustes macroeconómicos impuestos por las instituciones financieras internacionales, que resultaron en políticas de austeridad gubernamental, restringiendo el papel del Estado respecto a la planificación e implementación de políticas públicas[15] y reglamentaciones urbanas válidas para algunas áreas, pero no otras (las áreas informales), contribuyendo a las diferencias en los precios del suelo.[16]

Algunas características son comunes a todos los asentamientos informales (así como muchos de sus nombres sugieren): la ausencia de los servicios básicos (abastecimiento de agua y saneamiento, entre otros); construcciones inadecuadas, que no atienden los patrones mínimos de calidad de vida; ocupaciones y casas construidas en lugares inseguros y/o insalubres; falta de seguridad de tenencia; parcelaciones menores de lo permitido por la legislación; exclusión social por estar situados en las periferias de las ciudades; y pobreza extrema. [17]

Los estudios indican que la habitación informal en América Latina aumentó significativamente en los últimos años, llegando al punto en que, actualmente, el crecimiento demográfico de los asentamientos informales es casi el doble del crecimiento total de la población urbana. No obstante, no existen estadísticas nacionales o regionales respecto al número de habitantes en los asentamientos informales. [18]

tados solo pueden ser observados a partir de los años 70 cuando la población urbana superó cuantitativamente a la población rural.

15 Los proyectos públicos de vivienda para la población de baja renta fueron mal construidos, inaccesibles económicamente, y desprovistos de servicios e infraestructura pública. De la misma forma fueron construidos en las áreas periféricas de las mayores ciudades, lejos de los empleos. Cuando finalmente la infraestructura pública fue extendida a estos nuevos suburbios, este proceso acabó por aumentar el valor de las tierras vacías alrededor de los nuevos asentamientos, beneficiando a los especuladores inmobiliarios y perjudicando a la población de la vecindad y a los contribuyentes, que, al final, pagaron por las obras.

16 El resultado fue un paisaje dividido entre una ciudad formal, con sus edificios y construcciones de acuerdo con las normas aprobadas, y una ciudad informal, la de las casas de los pobres, privada del derecho igualitario al uso de los bienes, oportunidades y servicios de la ciudad. La ilegalidad urbana, por lo tanto, es un subproducto de la reglamentación tradicional y de la violencia infringida a los derechos a la tierra y a la vivienda.

17 Segundo Milton Santos, la separación espacial entre ricos y pobres en América Latina es espontánea (y no voluntaria como en África) y es el resultado de la interacción de una serie de factores que tienden a unificar a los ricos en una parte de la ciudad y a los pobres en otra. SANTOS, Milton. *Ensayos sobre la urbanización Latinoamericana*, São Paulo: Hucitec, 1982, p. 46. No obstante, aunque la separación ocurra de forma espontánea, los gobiernos de América Latina frecuentemente promueven el desplazamiento de los asentamientos irregulares hacia las periferias distantes de las ciudades.

18 CEPAL et al (2001:17).

Uno de los mayores desafíos globales del nuevo milenio es el crecimiento de la pobreza urbana entre las mujeres. Se estima que 25% de todos los hogares son comandados por mujeres y están localizados en áreas urbanas —especialmente en América Latina—. Mundialmente, los hogares comandados por mujeres representan una elevada proporción del total en asentamientos informales y están entre los más pobres. [19]

Un breve cuadro de la desigualdad social y territorial en las ciudades brasileñas

El alto grado de urbanización de la sociedad brasileña ocurrida en un corto periodo se basó en procesos que produjeron espacios urbanos con elevado grado de desigualdad social entre sus habitantes. Tales procesos contribuyeron a el aumento de los problemas, segregaciones y conflictos existentes en las metrópolis y polos regionales del país. El proceso de urbanización empeoró, no mejoró, las condiciones económicas y sociales de los habitantes de las ciudades, que son más del 80% de la población brasileña. En las últimas décadas la inexistencia de políticas públicas eficaces en las áreas del planificación y gestión territorial, habitación, saneamiento ambiental y movilidad y transporte urbano resultó en el agravamiento de las condiciones socio-ambientales de las ciudades. Esto está presente en especial en la situación de la habitación y del saneamiento ambiental, lo que demuestra una degradación socio-ambiental de las ciudades.

De acuerdo con los datos oficiales (IBGE-PNAD) el déficit habitacional[20] es de 79 millones de viviendas, siendo que 96.3% de este déficit habitacional está concentrado en la población cuyo rango de renta es de hasta cinco salarios mínimos.[21]

Con relación al déficit habitacional cuantitativo en las nueve regiones metropolitanas que tienen sede en capitales de Estado, el número es de 2.3 millones de domicilios. Con relación a los domicilios en villas de emergencia el número es de 1.5 millones entre estas nueve regiones metropolitanas, en un total nacional de 1.9 millones.

El cuadro de la desigualdad social y territorial se expresa también por el elevado número de personas que habitan en viviendas inadecuadas que supues-

19 UN Habitat (2001:28).

20 Déficit Habitacional de Brasil es un estudio realizado por la Fundación João Pinheiro con datos del Estudio Nacional por Muestra de Domicilios (PNAD) de 2005, desarrollado por el IBGE.

21 El Salario mínimo es de U$ 246.36.23

tamente se encuentran sobre terrenos irregulares, siendo más de 12 millones de unidades correspondientes a casi 30% del total de domicilios en el país. Esa cantidad de domicilios inadecuados constituye parte de la deuda socioterritorial heredada del periodo de urbanización acelerada ocurrida en las décadas anteriores. Se trata de domicilios implantados en lugares destituidos de derechos sociales básicos como salud, educación y asistencia social, como las villas de emergencia.

En el sector de saneamiento ambiental, el abastecimiento de agua en 2000 atendía prácticamente a 80% de la población brasileña. Sin embargo, persiste un déficit enorme en el servicio cloacal que, en ese mismo año, atendía a cerca del 50% de la población nacional. Esa falta de servicios cloacales se hace más grave cuando se considera que solamente 4% de los efluentes domésticos reciben algún tipo de tratamiento. El resto es lanzado *in natura* al medio ambiente, contaminando principalmente los cuerpos de agua superficiales y subterráneos. Más de la mitad del déficit de saneamiento ambiental se concentra en las regiones metropolitanas y en los municipios con más de un millón de habitantes.

En el sector de la movilidad urbana y transporte, la prioridad del transporte individual sobre el transporte colectivo es uno de los principales factores que perjudican la circulación en las ciudades y deterioran la calidad de vida de sus habitantes. Los accidentes de tránsito son la causa principal de muertes provocadas por factores externos. El uso de combustibles fósiles en los vehículos automotores ocasiona la emisión de toneladas de contaminantes en el aire, principalmente gases de efecto invernadero.

La desigualdad social y territorial también fue generada por la herencia agraria del país desde el periodo de la colonización con la concentración de tierras en grandes latifundios en el campo y con los modelos de desarrollo económico que gradualmente fueron excluyendo a un contingente elevado de la población urbana del mercado formal del trabajo y de los beneficios de las riquezas económicas y culturales generadas en las ciudades.

El crecimiento de la población de las ciudades en territorios segregados como las villas de emergencia ha contribuido también con el aumento de la violencia urbana, cuya principal víctima es la juventud que no consigue ser absorbida por el mercado de trabajo. Además del dominio de los territorios de villas de emergencia por parte de grupos de jóvenes ligados al crimen organizado, existen los grupos que practican crímenes de racismo así como crímenes de discriminación social contra minorías, como poblaciones de sin techo, y grupos de hinchas de equipos de fútbol que cada vez más cometen crímenes de agresión física y contra la vida.

La construcción del Derecho a la Ciudad en América Latina y el Caribe para la creación de ciudades justas, humanas, democráticas y sostenibles

Considerando que mitad de la población mundial vive en aglomerados urbanos, el nuevo milenio apunta hacia un crecimiento mundial de la población que vive en las ciudades. De acuerdo con las estadísticas de las Naciones Unidas, el grado de urbanización ya superó el umbral del 50%. En 2005 la población que vivía en ciudades ya era de 3.2 mil millones de personas y otros 3.2 mil millones vivían en áreas rurales. Se estima que en 2050 la tasa de urbanización en el mundo llegará a 65%, siendo que 45 a 50 % de los habitantes en las ciudades vivirán en la pobreza. Las ciudades serán responsables por todo el crecimiento poblacional futuro y 95% de éste ocurrirá en las áreas urbanas de los países periféricos, cuya población se duplicará alcanzando casi cuatro mil millones. La mitad de este total será acreditado a las comunidades informales. La población que habita en villas de emergencia podrá alcanzar 1 6 mil millones de personas en 2015 y dos mil millones en 2030 ó 2040, con un número de pobres y miserables mayor que la población restante en las áreas rurales.[22]

Gobernar democráticamente las ciudades como territorios de gran riqueza y diversidad económica, ambiental, política y cultural, de modo que sean respetados los derechos de los habitantes es un desafío para la humanidad en el nuevo milenio.

Nuestras vivencias en las ciudades, en la busca para crear las condiciones necesarias para vivir en armonía, paz y felicidad, han enfrentado los modelos de sociedad con elevados patrones de concentración de riqueza y de poder, usufructuados por un reducido número de personas y aglomerados económicos. Estamos confrontando los procesos acelerados de urbanización que contribuyen a la depredación del medio ambiente y a la privatización del espacio público, generando empobrecimiento, exclusión y segregación social y espacial.

Las ciudades como espacio social que ofrecen condiciones y oportunidades equitativas a sus habitantes de vivir con dignidad, independientemente de las características sociales, culturales, étnicas, de género y edad, felizmente continúan siendo el objetivo de muchos individuos, grupos sociales, organizaciones de la sociedad civil, movimientos populares, instituciones religiosas, partidos

22 Materia Especial Planeta Favela, Carta Capital en la Escuela, edición junio-julio 2006, página 37.

políticos, gestores públicos, gobiernos locales y nacionales comprometidos a alcanzar una vida mejor de paz, armonía y solidaridad para todos.

En América Latina y el Caribe, son muchas las experiencias y prácticas desarrolladas por gobiernos nacionales y locales, organizaciones civiles y comunidades, para modificar los modos de gobernar, planificar y desarrollar las ciudades de modo que sus habitantes se apropien y hagan usufructo de la riqueza, tanto en el aspecto económico como también en la producción del conocimiento y de la cultura que pueden ser traducidas como iniciativas en favor del Derecho a la Ciudad.

Ante los compromisos ya asumidos en las Asambleas anteriores de la MINURVI y del Foro Iberoamericano para promover la equidad social y espacial en nuestras ciudades, es necesario un fuerte empeño en la valorización del Derecho a la Ciudad como un paradigma de las políticas nacionales de desarrollo urbano.

Para que haya ciudades justas, humanas, saludables y democráticas, un paso que debe darse es el del reconocimiento institucional del Derecho a la Ciudad como paradigma en el campo del gobierno urbano, de modo que las formas de gestión y las políticas públicas tengan como resultados de impacto la eliminación de las desigualdades sociales y de las prácticas de discriminación en todas sus formas en razón del tipo de vivienda y de la localización de los asentamientos en que se vive.

La trayectoria del Derecho a la Ciudad con esta perspectiva va desde las reflexiones teóricas de la década del 60 del siglo XX, formuladas por Henri Lefevbre en Francia, hasta las construcciones de agendas políticas de reforma urbana por segmentos de la sociedad civil en países de América Latina en los años 80, como ocurrió en los casos de Brasil y de Colombia.

En la secuencia ocurren diálogos realizados en los años 90, entre activistas de derechos humanos, ambientalistas, organizaciones no gubernamentales, movimientos populares urbanos, autoridades locales y nacionales y organismos internacionales, en las Conferencias Globales de las Naciones Unidas como la del Medio Ambiente en 1992, en la ciudad del Río de Janeiro y la de los Asentamientos Humanos – Hábitat II en el año de 1996, en la ciudad de Estambul. Estas Conferencias crean la Agenda 21 y la Agenda Hábitat, introduciendo componentes sobre el Derecho a la Ciudad, al tratar las condiciones adecuadas de vida que deben ser alcanzadas en los asentamientos humanos.

Los debates y diálogos promovidos por las redes y Foros Globales que tratan de los temas urbanos, en especial el Foro Social Mundial y el Foro Urbano Mundial son retomados en el nuevo milenio convirtiéndose en un escenario privilegiado para intercambios de experiencias sobre el Derecho a la Ciudad.

En el Foro Social Mundial se destacó el proceso que resultó en la Carta Mundial del Derecho a la Ciudad, que tomó como referencia la Carta Europea de los Derechos Humanos en la Ciudad, elaborada por el Foro de Autoridades Locales en Saint-Denis, en mayo de 2000.

Este proceso tuvo por objetivo diseminar la concepción del Derecho a la Ciudad como un nuevo derecho humano, con base en una plataforma de reforma urbana para ser implementada por los países, con miras a la modificación de la realidad urbana mundial mediante la construcción de ciudades justas, humanas, democráticas y sostenibles. Tuvo también el objetivo del reconocimiento institucional del Derecho a la Ciudad como un nuevo derecho humano, al nivel de los organismos de las Agencias de las Naciones Unidas (como la UN Habitat, PNUD, Comisión de Derechos Humanos de la ONU), así como en los organismos regionales (como la Organización de los Estados Americanos). Esta acción tiene la meta de influenciar las formas de gobierno de las políticas globales, regionales y nacionales urbanas, de modo que sean democráticas y reviertan el cuadro de desigualdad social en las ciudades.

La concepción del Derecho a la Ciudad presente en la Carta es de reconocimiento de un derecho emergente de las personas que viven en las ciudades. La Carta introduce una concepción de derechos colectivos y difusos referente al Derecho a la Ciudad, y no de los derechos individuales, al adoptar la noción de ciudades justas sin discriminación como un derecho colectivo, de modo que la existencia de prácticas y acciones discriminatorias que generen racismo y prejuicio resulte en una violación del Derecho a la Ciudad para todos sus habitantes y no solamente para las víctimas directamente perjudicadas por prácticas de racismo, por ejemplo.

La Carta define el Derecho a la Ciudad como el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sostenibilidad, democracia, equidad y justicia social. A partir de la comprensión de la ciudad como espacio colectivo culturalmente rico y diversificado que pertenece a todos sus habitantes, el Derecho a la Ciudad es comprendido como un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere legitimidad de acción y organización basada en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y a un estándar de vida adecuado.

El espacio en ella demarcado abarca el territorio de las ciudades y su entorno rural, procurando asegurar la distribución y el disfrute equitativo, universal, justo, democrático y sostenible de los recursos, riquezas, servicios, bienes y oportunidades que brindan las ciudades.

Así quedan incluidos metrópolis, urbes, villas o poblados que estén organizados institucionalmente como unidad local de gobierno de carácter municipal o metropolitano. Por otro lado se incluye también el entorno rural o semirural que forma parte de su territorio.

Como espacio político, la Carta comprende la ciudad como el conjunto de instituciones y actores que intervienen en su gestión, como las autoridades gubernamentales, legislativas y judiciarias, las instancias de participación social institucionalizadas, los movimientos y organizaciones sociales y la comunidad en general. Presenta también una definición de ciudadanos como todas las personas que habitan de forma permanente o transitoria las ciudades. Los siguientes principios componen el Derecho a la Ciudad:

1. Gestión democrática de la ciudad
2. Función social de la ciudad
3. Función social de la propiedad
4. Ejercicio pleno de la ciudadanía
5. Igualdad sin discriminación
6. Protección especial de grupos y personas vulnerables
7. Compromiso social del sector privado
8. Impulso a la economía solidaria y la políticas impositivas y progresivas

La Carta establece los compromisos para la construcción de plataformas colectivas para la exigencia del Derecho a la Ciudad, posibilitando documentar y diseminar experiencias nacionales y locales que apunten a la construcción de este derecho. Los gobiernos nacionales y locales deben tener como compromisos elaborar y promover marcos institucionales que consagren el Derecho a la Ciudad y construir plataformas asociativas con amplia participación de la sociedad civil para promover el desarrollo sostenible en las ciudades.

En la agenda internacional urbana diversos eventos mundiales tuvieron la iniciativa de constituir declaraciones y cartas sobre la temática del Derecho a la Ciudad con el propósito de articular instrumentos de base jurídica y política que permitan inaugurar una dimensión local de los derechos económicos, sociales, culturales y políticos en el ámbito mundial que tengan la ciudad como lugar de derechos y un espacio de garantía, afirmación y realización de los derechos humanos. Estos documentos traducen un ideario que confiere valor y sentido político al patrimonio cultural y organizativo acumulado en el ámbito local y en las ciudades.

En esta agenda internacional cabe destacar los siguientes documentos:

- Carta Mundial del Derecho a la Ciudad – v Foro Social Mundial, Porto Alegre, 2005

- Declaración de la Coalición Europea de las Ciudades contra el Racismo, IV Conferencia Europea de las Ciudades por Derechos Humanos, Nuremberg, 10 de diciembre de 2004
- Declaración Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, Paris, 5 de mayo de 2004 –oriunda de la creación de la Organización Mundial Unificada de Gobiernos Locales.
- Declaración de Santa Cruz de La Sierra, abril de 2004 –Primer Congreso Latinoamericano de Ciudades y Gobiernos Locales– Iniciativa de la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales.
- Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos de la Ciudad, Saint Denis, 18 de mayo de 2000.
- Carta Europea del Derecho de la Mujer a la Ciudad, Comisión Europea, 1995.
- Declaración Mundial sobre Autonomía Local, Consejo de la UIAL, Toronto, junio de 1993.
- Agenda 21 de la Cultura – IV Foro de Autoridades Locales para la Inclusión Social de Porto Alegre en el Foro Universal de las Culturas, Barcelona, 7 y 8 de mayo de 2004.
- Agenda Municipal Latinoamericana – Federación Latinoamericana de Ciudades y Municipios – FLACMA, 2001.
- Plan de Acción de la Coalición Europea de Ciudades contra el Racismo, Unesco, 2004
- Declaración de Bogotá sobre la Ciudad desde la perspectiva de los Derechos humanos – Seminario Latinoamericano Sobre el Derecho a la Ciudad y Derechos Humanos, Bogotá, mayo de 2006.

Con relación al Foro Urbano Mundial organizado por la UN Habitat, vale destacar la iniciativa de la UNESCO y de la propia UN Habitat que desarrollan un estudio internacional sobre política urbana y el Derecho a la Ciudad, habiendo promovido seminarios, diálogos y grupos de discusión sobre experiencias existentes de implementación de políticas dirigidas a la promoción del Derecho a la Ciudad, cuyas conclusiones serán presentadas en el IV Foro Urbano Mundial Urbano en la ciudad de Nanging en el año 2008.[23]

Ante los diversos desafíos que los países de América Latina y el Caribe vienen enfrentando para construir ciudades justas, humanas, democráticas y

23 Para mayores informaciones: Unesco Programme Specialist, Social Sciences Research and Policy Brigtte Colin correo electrónico: b.colin@unesco.org, UN Habitat Director of UN Habitat Liailson Office wit EU and Belgium.Paul Tailor. Shipra Narang e-mail:shipra.narang@unhabitat.org

sostenibles, es el desarrollo de acciones para reconocer y promover el Derecho a la Ciudad, como el soporte de las políticas de desarrollo urbano, la respuesta para combatir la desigualdad social y la segregación espacial presente en las ciudades. Con este propósito presentamos al final una propuesta de declaración para ser objeto de discusión de la XVI Asamblea General de Ministros y Autoridades Máximas de Habitación y de Urbanismo de América Latina y el Caribe y el XII Foro Iberoamericano de Ministros y Autoridades Máximas del Sector de Habitación y Desarrollo Urbano.

La construcción del Derecho a la Ciudad en la sociedad brasileña

La evolución de proceso político

El deseo de introducir el Derecho a la Ciudad como un derecho fundamental inherente a todas las personas que viven en las ciudades fue revelado como aspiración popular en el proceso de la Asamblea Nacional Constituyente, que elaboró la Constitución Brasileña de 1988, con la presentación de la enmienda popular de reforma urbana. Esta iniciativa, tomada por un agrupamiento de entidades de la sociedad civil y movimientos populares, tenía como objetivo revertir las desigualdades sociales con base en una nueva ética social que traía como dimensión importante la politización de la cuestión urbana, comprendida como elemento fundamental para el proceso de democratización de la sociedad brasileña.

Esa nueva ética social politiza la discusión sobre la ciudad y formula un discurso y una plataforma política de los movimientos sociales urbanos, en que el acceso a la ciudad debe ser un derecho para todos sus habitantes y no el privilegio de apenas algunos o de los más ricos. La bandera de la reforma urbana inauguraba en el país un proyecto que reivindicaba una nueva ciudad y proponía la quiebra de las restricciones de acceso a los espacios de las ciudades.

La propuesta de enmienda popular tenía el objetivo de incluir en el texto constitucional un conjunto de principios, reglas e instrumentos destinados al reconocimiento y a la institucionalización de derechos para las personas que viven en las ciudades; atribuir la competencia al poder público, en especial, al municipal; aplicar instrumentos urbanísticos y jurídicos para regular la propiedad urbana para tener una función social; así como promover las políticas públicas dedicadas a la efectivación de estos derechos.[24]

24 La propuesta popular de enmienda al proyecto de Constitución, enmienda sobre reforma

La enmienda popular de reforma urbana introdujo en el proceso político de democratización del Estado brasileño la noción del Derecho a la Ciudad a través de las siguientes proposiciones:

Todo ciudadano tiene derecho a condiciones de vida urbana digna y justicia social, obligándose el Estado a asegurar:

1. Acceso a la vivienda, transporte público, saneamiento, energía eléctrica, iluminación pública, comunicaciones, educación, salud, recreación y seguridad, así como la preservación del patrimonio ambiental y cultural.
2. Gestión democrática de la ciudad.

El derecho a condiciones de vida urbana digna condiciona el ejercicio del derecho de propiedad al interés social en el uso de los inmuebles urbanos y lo subordina al principio del estado de necesidad.

A partir de esta noción, con la cual se fue construyendo, el Derecho a la Ciudad tiene como elementos los derechos inherentes a las personas que viven en las ciudades tener condiciones dignas de vida, de ejercitar plenamente la ciudadanía y los derechos humanos (civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales), de participar de la gestión de la ciudad, de vivir en un medio ambiente ecológicamente equilibrado y sostenible.

El Derecho a la Ciudad retrata la defensa de la construcción de una ética urbana fundamentada en la justicia social y ciudadana, al afirmar la hegemonía de los derechos urbanos y precisar los preceptos, instrumentos y procedimientos para viabilizar las transformaciones necesarias para que la ciudad ejerza su función social. El Derecho a la Ciudad surge como una respuesta al cuadro de desigualdad social, considerando la dualidad vivida en una misma ciudad: la ciudad de los ricos y la ciudad de los pobres; la ciudad legal y la ciudad ilegal, así como la exclusión de la mayor parte de los habitantes de la ciudad determinada por la lógica de la segregación espacial; por la ciudad mercadería; por la mercantilización del suelo urbano y de la valorización inmobiliaria; por la apropiación privada de las inversiones públicas en vivienda, en transportes públicos, en equipamientos urbanos y en servicios públicos en general.

La propuesta de la enmienda popular de reforma urbana tuvo como resultado político la introducción del capítulo de la política urbana en la Constitución

urbana, subscrita por 131 000 electores, fue presentada por la Articulación Nacional del Suelo Urbano – ANSUR, Movimiento de Defensa del Habitante de Villas de Emergencia – MDF, Federación Nacional de los Arquitectos – FNA, Federación Nacional de los Ingenieros – FNE, Coordinación Nacional de los Mutuarios e Instituto de los Arquitectos de Brasil – IAB; Fuente: Anales de la Constituyente, Senado Federal, 1988.

brasileña de 1988. A través de este capítulo fueron reconocidos y valorizados los principios de las funciones sociales de la ciudad y de la propiedad urbana como señalizadores de las políticas de desarrollo urbano en las ciudades; fue fortalecido el papel de los Municipios como el principal ente federativo para promover estas políticas, cuyo principal instrumentos es el plan director; y fue reconocido el derecho a la vivienda de la población de baja renta que habita en asentamientos informales que tengan comprobada la tenencia de áreas urbanas de hasta 250 m² en el período mínimo de cinco años.

Con base en estos preceptos de la Constitución brasileña, la comprensión del Derecho a la Ciudad se empieza a concebir como el derecho colectivo por la gestión democrática y participativa en las ciudades; por el cumplimiento de la función social de la ciudad; por la garantía de la justicia social y de condiciones dignas para todos sus habitantes; por la subordinación de la propiedad a la función social; y por las sanciones a los propietarios en los casos de no cumplimiento de la función social.

Sobre la cuestión agraria también es importante destacar la conquista de las poblaciones negras en la Constitución brasileña con el reconocimiento a los remanentes de las comunidades de Quilombos del derecho a sus tierras tradicionales y la garantía de la protección de su cultura. El Estado debe proteger las manifestaciones culturales y formas de expresión de los diferentes grupos formadores de la sociedad brasileña que forman parte de su patrimonio cultural. El Estado brasileño decretó reglas específicas con el objetivo de proteger la integridad física y cultural de estas comunidades, reconociendo al mismo tiempo la importancia de los Quilombos en la formación social del país.

La noción política y cultural del Derecho a la Ciudad como el caballo de batalla de la reforma urbana desde el proceso de elaboración de la Constitución brasileña pasó a ser un marco referencial tanto para las comunidades, organizaciones y movimientos populares que luchan para que sus territorios e identidades históricas y culturales sean reconocidos y protegidos y para tener el derecho de participar de la gestión de las ciudades, como también para que las autoridades y gestores locales, parlamentarios y partidos políticos vivan experiencias de construcción de legislaciones urbanas, políticas y programas de desarrollo urbano, así como los planes dirigidos a combatir la desigualdad social y territorial en las ciudades brasileñas.

La valoración del Derecho a la Ciudad en el campo político e institucional se va dando gradualmente a partir de los años 90 debido a las luchas sociales de movimientos populares y foros de defensa del Derecho a la Ciudad y reforma urbana y de las experiencias de gobiernos municipales que constituyen

instrumentos y organismos de participación y gestión democrática como el Presupuesto Participativo. La valoración del Derecho a la Ciudad como paradigma para la promoción de las políticas urbanas dirigidas a la promoción de la inclusión social y territorial comenzó a demandar un conjunto con acciones y medidas de las ciudades con miras a la atención de las sus funciones sociales, tales como:

- Constituir procesos y espacios públicos de gestión democrática y participativa de las ciudades, de modo que los intereses, los conflictos y las disputas por el uso y ocupación del territorio de las ciudades por los diversos segmentos de la sociedad sean enfrentados a través de procesos públicos de mediación y concertación que posibiliten pactos sociales y territoriales en las ciudades.
- Combatir las prácticas prejuiciosas o violentas contra grupos sociales y comunidades que viven en asentamientos informales precarios como las villas de emergencia.
- Utilizar los espacios y bienes públicos y privados de la ciudad y de sus habitantes para atender el interés socioambiental y cultural de la ciudad.
- Preservar el patrimonio histórico y cultural para asegurar la identidad y la memoria de los diferentes grupos sociales formadores de las comunidades locales;
- Ampliar la oferta de vivienda adecuada y equipamientos y servicios urbanos para todos los habitantes de las ciudades.
- Transformar los asentamientos informales como las villas de emergencia en barrios con estándar de vida adecuado a través de acciones de urbanización y regularización catastral con la participación de las comunidades.
- Adoptar para los grupos y personas en situación de vulnerabilidad medidas especiales de protección e integración, de distribución de recursos, de acceso a los servicios esenciales y de no discriminación.
- Establecer instrumentos de política urbana inductores para que el sector privado participe y apoye acciones y programas habitacionales de interés social, de protección del medio ambiente, de preservación del patrimonio histórico y cultural, de ampliación de espacios culturales y de recreación y principalmente, de generación de trabajo y renta.

El proyecto de ley de iniciativa popular para la constitución del Fondo Nacional de Vivienda Popular fue una relevante iniciativa política tomada por organizaciones y movimientos populares urbanos para el fortalecimiento del Derecho a la Ciudad como componente estratégico de la plataforma de la reforma urbana para las ciudades brasileñas.

Su objetivo fue garantizar una herramienta institucional para viabilizar los recursos públicos necesarios para la implementación de una política ha-

bitacional a la cuota de la población excluida de la producción formal de la habitación.

El proyecto de ley de iniciativa popular del Fondo Nacional de Habitación de Interés Social fue presentado en el parlamento el día 19de noviembre de 1991 por organizaciones y movimientos populares urbanos afiliados al Foro Nacional de Reforma Urbana, entre ellas: la CONAM – Confederación Nacional de las Asociaciones Vecinales, la CMP – Central de Movimientos Populares, la UNMP – Unión Nacional por Vivienda Popular y el MNLM – Movimiento Nacional de Lucha por Vivienda.

El proyecto de ley de iniciativa popular fue subscrito por más de un millón de firmas. En la apertura de la primera Conferencia Nacional de las Ciudades, en octubre de 2003, el entonces Presidente Lula resaltó la necesidad de la aprobación del Proyecto de Ley, coincidiendo con los anhelos de los movimientos populares. En este sentido, reforzó la necesidad de aprobar un instrumento decisivo para aplicación de una Política Habitacional para la población de baja renta, inexistente hasta ese momento.

Después de 13 años de muchas discusiones y movilizaciones sociales en el Congreso brasileño, el proyecto de ley de iniciativa popular fue aprobado en el año 2005. Además de crear el fondo público para la habitación de interés social, instituyó el Sistema Nacional de Habitación de Interés Social, una pieza clave para la implementación de una Política Nacional de Habitación eficaz para la población de baja renta, combatiendo la exclusión territorial.

El reconocimiento institucional y jurídico del Derecho a la Ciudad en el Estatuto de la Ciudad

Resultado expresivo en la valoración del Derecho a la Ciudad en el campo institucional fue la aprobación de la ley nacional de desarrollo urbano denominada Estatuto de la Ciudad en el año 2001. Fueron 12 años de luchas sociales para la aprobación del Estatuto de la Ciudad en el Congreso Brasileño, en particular en la Cámara de Diputados. Hubo difíciles enfrentamientos con partidos conservadores, con intereses de grupos económicos que actúan en el mercado inmobiliario y en la construcción civil y con los tradicionales tecnócratas de la planificación y de la gestión urbana. Fueron muchas las resistencias y los obstáculos para la existencia de una ley nacional dedicada a fortalecer políticamente los Municipios y la sociedad civil en el ordenamiento del territorio urbano, a exigir el uso social de la propiedad y a planificar la ciudad con control social y participación popular.

Con el Estatuto de la Ciudad ocurre un profundo impacto en el Derecho a la Ciudad, que deja de ser un derecho reconocido solamente en el campo de la política y pasa a ser un derecho reconocido en el campo jurídico. Así, el Derecho a la Ciudad se transforma en un nuevo derecho fundamental brasileño, integrando la categoría de los derechos colectivos y difusos.

De esta manera el derecho brasileño se coloca en el mismo nivel de los demás derechos de defensa de los intereses colectivos y difusos, como por ejemplo, el derecho del consumidor, del medio ambiente, del patrimonio histórico y cultural, del niño y del adolescente, de la economía popular. Esta experiencia brasileña es innovadora respecto al reconocimiento jurídico de la protección legal del Derecho a la Ciudad en el orden jurídico interna de un país. La forma tradicional de buscar la protección de los derechos de los habitantes de las ciudades en los sistemas legales trae siempre la concepción de la protección de un derecho individual, con el efecto de proveer la protección de los derechos de la persona humana en la ciudad. La concepción del Derecho a la Ciudad en el derecho brasileño avanza al ser instituido con objetivos y elementos propios, configurándose como un nuevo derecho humano y, en el lenguaje técnico-jurídico, en un derecho fundamental.

La definición jurídica del Derecho a la Ciudad

El Estatuto de la Ciudad define el derecho a la ciudades sostenibles, como el derecho a la tierra urbana, a la vivienda, al saneamiento ambiental, a la infraestructura urbana, al transporte y a los servicios públicos, al trabajo y a la recreación, para las presentes y futuras generaciones y a la gestión democrática por medio de la participación de la población y de asociaciones representativas de los varios segmentos de la comunidad en la formulación, ejecución y seguimiento de planes, programas y proyectos de desarrollo urbano.

Esta definición jurídica del Derecho a la Ciudad tiene una característica semejante a la del derecho al medio ambiente, por establecer que sus componentes, como la vivienda, deben ser asegurados para las presentes y futuras generaciones. Esta definición plantea que el Derecho a la Ciudad es un derecho colectivo o difuso de los habitantes de la ciudad. Por ejemplo, si una comunidad tradicional existente en una ciudad está amenazada de perder su memoria o identidad, cualquier habitante de esta ciudad podrá demandar la protección de los derechos de esta comunidad con base en el Derecho a la Ciudad definido en el Estatuto de las Ciudades.

Debido a esta definición jurídica, son sujetos que tienen protección jurídica con base en el Derecho a la Ciudad por ejemplo:

- los grupos de habitantes y las comunidades que hayan formado la identidad y memoria histórica y cultural de la ciudad
- y los grupos sociales y comunidades que viven en asentamientos urbanos informales consolidados que pueden demandar del poder público acciones y proyectos de urbanización y regularización catastral de interés social.

Con relación a su componente de gestión democrática de la ciudad, el ejercicio del Derecho a la Ciudad significa el ejercicio de los derechos políticos y colectivos de los habitantes de las ciudades. El Derecho a la Ciudad será respetado de forma plena cuando los grupos sociales marginalizados y excluidos tengan acceso a la vida política y económica de la ciudad. Este derecho, para ser ejercido, presupone la capacitación política de estos grupos sociales.

La gestión democrática de la ciudad como componente del Derecho a la Ciudad resulta en el reconocimiento de la legitimidad de acción en la esfera administrativa y judicial de los grupos sociales vulnerables —y sus formas de organización— que habitan en barrios populares, lotes, conjuntos habitacionales y asentamientos informales e irregulares.

El cumplimiento al Derecho a la Ciudad es extensivo al desarrollo de procesos democráticos de planificación urbana, que tienen como piezas fundamentales el plan plurianual, la ley de directrices presupuestarias, el presupuesto municipal y el plan director en los municipios en que fuera obligatorio.

Actúan así, conjuntamente, la comunidad y el Estado en la gestión y fiscalización de la pública. La gestión democrática de la ciudad presupone la organización de la sociedad civil para interferir en el proceso político en nombre de las demandas sociales por medio del ejercicio de la ciudadanía. Así, los instrumentos de la democracia participativa deben ser utilizados como forma de garantía del derecho a las ciudades sostenibles.

El Derecho a la Ciudad y las funciones sociales de la ciudad

El Derecho a la Ciudad es el paradigma para la observancia de las funciones sociales de la ciudad, que serán respetadas por medio de políticas públicas dirigidas a asegurar a las personas que viven en las ciudades el acceso a la tierra urbana, a la vivienda, al saneamiento ambiental, a la infraestructura urbana, al transporte y a los servicios públicos, al trabajo y a la recreación para las presentes y futuras generaciones.

Las funciones sociales de la ciudad, como principio constitucional dirigente de la política urbana, fueron introducidas en la Constitución Brasileña por el *caput* del Artículo 182 de forma vinculada con la garantía del bienestar de sus habitantes. Con esta vinculación de los objetivos, el interés de que las funciones sociales de la ciudad sean plenamente desarrolladas es de los habitantes de la ciudad, lo que abarca cualquier persona, cualquier grupo social. Con eso, no existe el establecimiento de categorías entre los ciudadanos por el factor económico, abarcando a todos los habitantes como ciudadanos, independientemente del origen social, condición económica, raza, color, sexo o edad.

El desarrollo de las funciones sociales de la ciudad, por ser interés de todos sus habitantes, se encuadra en la categoría de los intereses difusos, pues todos los habitantes son afectados por las actividades y funciones desempeñadas en las ciudades: propietarios, habitantes, trabajadores, comerciantes e inmigrantes tienen como contingencia habitar y usar un mismo espacio territorial. Luego, la relación que se establece entre los sujetos es con la ciudad, que es un bien de vida difuso.

Para asegurar el pleno desarrollo de las funciones sociales como un interés difuso de todos los habitantes de la ciudad, es conferida la legitimidad de acción en la esfera administrativa y judicial a cualquier habitante, de grupo de habitantes, de grupos sociales vulnerables (como, por ejemplo, de mujeres pobres jefes de familia de un barrio de periferia), de organizaciones populares, de asociaciones comunitarias y de organizaciones no gubernamentales para actuar no solamente en la defensa del Derecho a la Ciudad de un determinado agrupamiento social, sino también en la defensa de este derecho en razón del interés de todos los habitantes de la ciudad.

El pleno desarrollo de las funciones sociales de la ciudad debe ser entendido como un interés difuso de sus habitantes de proteger y promover el Derecho a la Ciudad. Los habitantes de la ciudad como sujetos de derecho, podrán , ante las esferas del Poder Público y del Poder Judicial, exigir el cumplimiento del Derecho a la Ciudad en las situaciones en que el desempeño de actividades y funciones ejercidas en las ciudades resulte en conflictos de intereses urbanos de intenso litigio y complejidad tales como la instalación de una penitenciaria, ampliación y abertura de rutas y de avenidas, destinación de áreas para rellenos sanitarios y usinas de tratamiento de residuos en barrios residenciales, áreas ocupadas para fines de vivienda por poblaciones pobres y marginalizadas en áreas consideradas de preservación ambiental (áreas de manantiales y manglares), así como de implantación de condominios habitacionales de alto nivel, horizontales y verticales, sin cumplimiento de la legislación de parcelación del suelo urbano.

Para la solución pacífica de estos conflictos debe ser aplicado el principio de las funciones sociales de la ciudad de forma conjunta con los demás principios dedicados a la solución de litigios y controversias, como el principio de la paz, de la igualdad y de la razón.

Perspectivas del Derecho a la Ciudad

El reconocimiento institucional y jurídico del Derecho a la Ciudad como precepto que debe guiar la política urbana a la luz del desarrollo sostenible apunta hacia la construcción de una nueva ética urbana, en que los valores de la paz, de la justicia social, de la solidaridad, de la ciudadanía y de los derechos humanos predominen en el desempeño de las actividades y funciones de la ciudad, de modo que éstas sean destinadas a la construcción de una ciudad más justa y humana.

El respeto al Derecho a la Ciudad es el principal indicador para verificar el grado de desarrollo de las funciones sociales de las ciudades. Cuanto mayor fuera el grado de igualdad, de justicia social, de paz, de democracia, de armonía con el medio ambiente, de solidaridad entre los habitantes de las ciudades, mayor será el grado de protección e implementación del Derecho a la Ciudad.

Iniciativas y desafíos para la implementación del Derecho a la Ciudad en el caso brasileño

Los mecanismos de gestión democrática de la Política Nacional de Desarrollo Urbano en el proceso de construcción de un Sistema Nacional de Desarrollo Urbano Democrático

Desde el inicio del gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva fueron atendidas diversas demandas de la sociedad civil organizada dedicada a las cuestiones urbanas. La primera fue la creación del Ministerio de las Ciudades con el objetivo de integrar y articular las políticas de desarrollo urbano, habitacional, saneamiento ambiental, movilidad y transporte urbano.

Complementariamente, para asegurar la participación pública y el control social, así como los procesos democráticos de formulación e implementación de las acciones, programas y proyectos de las políticas nacionales urbanas, fueron realizadas las Conferencias Nacionales de las Ciudades y fue institucionalizado el Consejo de las Ciudades.

El papel de las Conferencias de las Ciudades

El proceso de democratización de la gestión de las políticas nacionales urbanas comenzó en el año 2003 con la realización de la primera Conferencia Nacional de las Ciudades. En esta Conferencia participaron dos mil quinientos delegados de los 26 estados brasileños y del Distrito Federal.

Los trabajos fueron desarrollados a partir del lema «Ciudad para todos» y del tema «Construyendo una política democrática e integrada para las ciudades». De los 5 560 municipios existentes en Brasil, 3 457 participaron de conferencias preparatorias a la Nacional, siendo que 1 430 realizaron conferencias municipales y .027 municipios participaron a través de 150 encuentros regionales. Fueron realizadas también las 26 conferencias estatales y una del Distrito Federal. Este proceso, como un todo, movilizó a más de 350 mil personas.

En esta Conferencia fueron electos los primeros consejeros del Consejo de las Ciudades representando los poderes públicos federales, estatales y municipales, asociaciones empresariales, sindicatos de trabajadores, movimientos populares urbanos, organizaciones no gubernamentales, asociaciones profesionales, instituciones académicas y de investigación.

La 1ª Conferencia Nacional de las Ciudades estableció los principios y directrices para la política nacional de desarrollo urbano:

- Promoción del Derecho a la Ciudad
- Aplicación de los principios del cumplimiento de las funciones sociales de la ciudad y de la propiedad para la integración de las políticas urbanas
- Combate a la discriminación de grupos sociales y étnico-raciales
- Inclusión social y reducción de las desigualdades
- Combate a la segregación socio-espacial
- Acceso universal a la vivienda digna, saneamiento básico, transporte público y accesibilidad
- Sostenibilidad financiera y socioambiental de la política urbana
- Gestión descentralizada y democrática, acceso a la información, participación social en la formulación, decisión, implementación y evaluación de la política nacional de desarrollo urbano

En el año 2005 fue realizada la 2ª Conferencia Nacional de las Ciudades, con el objetivo de definir acciones estratégicas para las políticas nacionales y regionales de desarrollo urbano. Los temas tratados en esta Conferencia fueron: la participación y control social, la cuestión federativa, desarrollo urbano, regional y metropolitano y la financiación del desarrollo urbano. En esta conferencia fueron establecidas las directrices para la creación del Sistema Nacional de De-

sarrollo Urbano, que debe ser estructurado en todos los entes de la Federación, por medio de instancias de representación del poder público y de la sociedad civil, descentralizadas, permanentes, con miras a la articulación de las políticas y acciones de las áreas sectoriales del desarrollo urbano.

En este año, en el período del 25 al 29 de noviembre de 2007, será realizada la 3ª Conferencia Nacional de las Ciudades con el lema «Desarrollo urbano con participación popular y justicia social» y el tema «Avanzando en la gestión democrática de las ciudades». La preocupación central de la 3ª Conferencia es continuar con la construcción de la política nacional de desarrollo urbano para el país sin dejar de abordar temas centrales relacionados al día a día de la gestión del poder público en las tres esferas de gobierno.

En esa 3ª Conferencia el debate busca promover la reflexión acerca de cómo las políticas e inversiones en los tres niveles de gobierno en el área de la política urbana están contribuyendo para revertir la lógica de la desigualdad y de la exclusión territorial, así como de fragmentación y desarticulación de las intervenciones sectoriales e intergubernamentales. Tal discusión resalta, sobre todo, la importancia de la integración de las políticas sectoriales y de las acciones gubernamentales en el área de desarrollo urbano para el enfrentamiento de los problemas que acometen a las ciudades brasileñas.

Al enfocar la discusión desde la óptica de las realidades en ámbito local, la propuesta también vislumbra la reflexión acerca de la capacidad de gestión de los gobiernos, es decir, un debate sobre la capacidad de planificar el desarrollo de las ciudades y sus intervenciones de forma integrada y con participación social. Este enfoque de la participación social será profundizado por medio del debate de la construcción del Sistema Nacional de Desarrollo Urbano, entendido como el principal mecanismo para viabilizar la gestión democrática de la política nacional de desarrollo urbano

Del papel y actuación del Consejo de las Ciudades

El Consejo de las Ciudades está compuesto por 87 miembros titulares y 87 suplentes. De este total, 50 miembros son electos por segmentos de la sociedad civil y los otros 37 por gestores y administradores públicos. El Consejo también tiene representantes de Consejos Estatales de la Ciudad.

El Consejo de las Ciudades es un órgano colegiado de naturaleza deliberativa y consultiva integrante de la estructura del Ministerio de las Ciudades que tiene por finalidad proponer las directrices para la formulación e implementa-

ción de la política nacional de desarrollo urbano[25], en especial las políticas de gestión del suelo urbano; de habitación; de saneamiento ambiental y de movilidad y transporte urbano, además de emitir orientaciones y recomendaciones sobre la aplicación del Estatuto de la Ciudad.

El Consejo de las Ciudades como esfera democrática pública ha enfrentado cada vez más desafíos para la construcción de una política nacional de desarrollo urbano. Una actuación del Consejo de las Ciudades que cabe destacar es la de la Campaña Nacional de los Planes Directores Participativos.

El Estado brasileño congrega 5 564[26] municipios. Con base en la obligación legal prevista en la Constitución brasileña y en el Estatuto de la Ciudad, los 1 682 municipios con más de 20 000 habitantes o situados en regiones metropolitanas o aglomeraciones urbanas deben elaborar o prever sus planes directores.

Según el Estatuto de la Ciudad, los planes directores deberán, en su formulación, ser participativos, con el efecto de cumplir con uno de los preceptos del Derecho a la Ciudad.

El Consejo de las Ciudades creó en el año 2004 la Campaña Nacional «Plan Director Participativo, Ciudad de Todos» [27] con el objetivo de formular los Planes Directores a la luz del Estatuto de la Ciudad, garantizando la construcción de ciudades sin exclusión territorial y segregación socio-espacial.

La Campaña tiene como principios el Derecho a la Ciudad, la inclusión territorial y la gestión democrática de la ciudad. Como directrices de la Campaña son destacadas la dimensión curativa en las ciudades a través de la regularización catastral, y la urbanización de los asentamientos informales y la dimensión preventiva a través de acciones que viabilicen el acceso a la tierra urbanizada para las poblaciones de baja renta. El plan director es comprendido como el instrumento de la política urbana que debe promover el pacto socio-territorial de las ciudades entre los diversos actores políticos y sociales.

Para el desarrollo de la Campaña fueron organizados núcleos estatales en veinticinco Estados de la Federación brasileña, con la participación de entidades de diversos segmentos de la sociedad. La Campaña promovió apoyo financiero a 550 municipios para instituir sus planes directores, formó tres mil multiplicadores, capacitó y sensibilizó cerca de 21 300 personas de 1349 municipios de todos los Estados de la Federación brasileña, organizó una Red del Plan Director electrónica con más de 22 mil miembros, un Banco de Experiencias

25 Ver Medida Provisoria n° 2220/2001 y Decreto n° 5 790 del 25 de mayo de 2006

26 Incluyendo el Distrito Federal y el Distrito Estatal de Fernando de Noronha.

27 Resolución 15 del CONCIDADES, del 3 de septiembre de 2004

de Planes Directores Participativo, un sitio electrónico y editó material técnico y de formación.[28] Como resultado, 93% de los Municipios participaron en el proceso de formulación de Planes Directores.

Otra actuación del Consejo de las Ciudades que vale destacar es la de su integración y articulación con el Sistema Nacional de Habitación de Interés Social – SNHIS. El Consejo de las Ciudades es uno de los organismos que integra el SNHIS junto con el Ministerio de las Ciudades, órgano central del SNHIS; el Consejo Gestor del Fondo Nacional de Habitación de Interés Social – FNHIS; y los consejos en el ámbito de los Estados, Distrito Federal y Municipios, con atribuciones específicas relativas a las cuestiones urbanas y habitacionales.

Le compete al Ministerio de las Ciudades establecer, habiendo escuchado al Consejo de las Ciudades, las directrices, prioridades, estrategias e instrumentos para la implementación de la Política Nacional de Habitación de Interés Social y los Programas de Habitación de Interés Social y el Plan Nacional de Habitación de Interés Social, en conformidad con las directrices de desarrollo urbano y en articulación con los planes estatales, regionales y municipales de habitación.

El Consejo Gestor del FNHIS es un órgano de carácter deliberativo y está compuesto de forma paritaria por órganos y entidades del Poder Ejecutivo y representantes de la sociedad civil que obligatoriamente tienen asiento en el Consejo de las Ciudades. Su competencia incluye establecer directrices y criterios de asignación de los recursos financieros, en concordancia con las políticas del Ministerio de las Ciudades y las directrices del Consejo de las Ciudades.

El nivel de reconocimiento del Derecho a la Ciudad para la población de los asentamientos informales (ciudades informales)

La implantación del Sistema Nacional de Habitación de Interés Social

Para enfrentar el déficit habitacional, las acciones de política coordinadas por el Ministerio de las Ciudades se concentran en la producción de nuevas viviendas para la población de baja renta y en la urbanización y regularización catastral de los asentamientos informales, como las villas de emergencia, que tienen carencia de servicios y de infraestructura. Para el desarrollo de estas acciones existe un conjunto de programas habitacionales y Fondos Públicos y Privados

28 Durante la Campaña fueron distribuidos treinta mil ejemplares de la *Guía Plan Director Participativo* y doce mil *kits* de las Ciudades.

que posibilitan la financiación y traspaso de recursos a los Estados y Municipios, personas físicas, asociaciones civiles y empresas, así como la garantía de subsidio a la población de baja renta hasta cinco salarios mínimos.

Existen varios fondos públicos y privados que pueden destinar recursos a programas habitacionales, en especial el Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio – FGTS (fondo privado) y el Fondo Nacional de Habitación de Interés Social (fondo público).

El Sistema Nacional de Habitación de Interés Social (SNHIS) tiene como objetivos viabilizar a la población de menor renta el acceso a la tierra urbanizada y a la habitación digna y sostenible; implementar políticas y programas de inversiones y subsidios, promoviendo y viabilizando el acceso a la habitación dedicada a la población de menor renta. Son considerados como agentes promotores los órganos competentes de la Unión, estados, municipios y Distrito Federal, fundaciones, asociaciones comunitarias, cooperativas habitacionales y entidades privadas que desempeñen actividades en el área habitacional.

El principio de la descentralización orienta al SNHIS. Para que los estados y municipios puedan integrar el Sistema es necesario atender algunos requisitos tales como: constituir consejos gestores de la política habitacional con representación de segmentos de la sociedad que pueden ser los consejos de las ciudades o de desarrollo urbano, constituir Fondos Públicos de Habitación de Interés Social, instituir e implementar planes de habitación que, en el caso de los Municipios, deben ser compatibilizados con los planes directores participativos.

Impactos de la atención prioritaria para la población de baja renta

En el periodo de cinco años podemos constatar resultados positivos en favor de las poblaciones de baja renta. En el año 2003 los recursos del Gobierno Federal para atención habitacional fueron de 33% para las personas con rango de renta superior a 5 salarios mínimos, 41% con renta de tres a cinco salarios mínimos y 26%con renta de hasta tres salarios mínimos. En este año fueron atendidas 260 907 personas con el rango de renta de cinco salarios mínimos y 100 893 personas del rango de renta de cero a tres salarios mínimos.

En los años siguientes ocurre una inversión de la prioridad con relación a los rangos de renta de la población. En el año 2006 los recursos del Gobierno Federal para atención habitacional fueron de 56 % para rango de renta de hasta 3 salarios mínimos, 19% de tres a cinco salarios mínimos y de 26% en el rango superior a cinco salarios mínimos. En este año fueron atendidas 469 651 per-

sonas hasta el rango de renta de cinco salarios mínimos y 352 218 personas con rango de renta de cero a tres salarios mínimos.

En el año 2006 el Gobierno Federal destinó R$ 14.1 mil millones a habitación, incluidas las inversiones privadas, bajo la responsabilidad de la Caixa Econômica Federal, suma 169% mayor que los 5.3 mil millones aplicados durante el año 2002. De las familias atendidas, 75% tienen renta máxima de cinco salarios mínimos. El porcentual corresponde a más de 470 mil familias y supera en más del 200% las 168 mil atenciones hechas a esta camada de la población en el año 2002.

En el periodo de 2003 a 2007 fueron invertidos en habitación R$ 43.71 mil millones, destinados a la producción y adquisición de viviendas, urbanización de asentamientos precarios, adquisición de material de construcción, reforma y ampliación de unidades habitacionales, producción de lotes urbanizados y recalificación de inmuebles para uso habitacional, beneficiando a más de 2.1 millones de familias. La concentración de atenciones en el rango de renta de hasta cinco salarios mínimos en este período fue de un poco más del 70%.[29]

El programa Papel Passado *(Escritura Firmada)*

El cuadro de los asentamientos informales en las ciudades brasileñas es bien complejo ante los diferentes tipos de situaciones presentes tales como villas de emergencia, loteamientos populares irregulares o ilegales, conjuntos habitacionales irregulares, conventillos, ocupaciones colectivas de tierras o inmuebles y edificios en áreas centrales no utilizados o abandonados.

Teniendo como marco referencial el Derecho a la Ciudad para enfrentar este cuadro de los asentamientos informales fue creado en el ámbito del Ministerio de las Ciudades el programa *Papel Passado* (Escritura Firmada), con miras a apoyar estados, municipios, Distrito Federal, entidades de la administración pública indirecta, asociaciones civiles sin fines lucrativos y defensorías públicas en la promoción de la regularización catastral de asentamientos precarios.

La regularización catastral de interés social tiene la finalidad de proveer el Derecho a la Ciudad de forma colectiva a los habitantes de estos asentamientos y de proveer el derecho humano individual a la vivienda de estos, garantizando

29 Fuentes de Recursos: FGTS, Subsidio del FGTS, FAR, FDS, PSH, OGU, FAT, Caixa Econômica Federal.

la seguridad de la tenencia [30], con igualdad y sin discriminación.[31]

El Programa *Papel Passado* (Escritura Firmada) contempla las siguientes líneas de actuación: destinación de recursos del Gobierno Federal para acciones de regularización catastral, articulación con órganos y entidades del Gobierno Federal con miras a la regularización catastral en tierras e inmuebles bajo el dominio de la Unión, remoción de obstáculos jurídicos, legales y procesales e intermediación de conflictos catastrales urbanos, acciones de difusión y capacitación de los agentes públicos, privados y sociales promotores de regularización catastral.

Desde su creación en 2003 hasta el primer semestre de 2007, el Programa *Papel Passado* (Escritura Firmada) posibilita un conjunto de acciones de regularización catastral de interés social en trescientos municipios. En estos Municipios existen 2 231 asentamientos informales con procesos de regularización catastral en curso, con miras a beneficiar un total de 1 374.410 familias. De ese total, 317 469 títulos fueron concedidos, siendo que 97 902 títulos de este total fueron registrados en notaría.

Una iniciativa importante es el proceso en curso en el Congreso Brasileño de revisión de la legislación de parcelación del suelo, con el objetivo de establecer normas especiales sobre la regularización catastral de interés social a los efectos de la constituir procedimientos e instrumentos específicos de regularización catastral, como por ejemplo la demarcación urbanística y legitimación de la tenencia.

Una realidad presente en las ciudades brasileñas que resulta en violaciones al Derecho a la Ciudad y que comienza a ser enfrentada como un componente de la política urbana son los conflictos catastrales urbanos. En razón de la necesidad de ser constituida una política nacional para tratar este asunto, el Con-

30 La Campaña de las Naciones Unidas por la Seguridad de la Tenencia declara: «la seguridad de la tenencia deriva de una variedad de normas que regulan el acceso y el uso de la tierra y de la propiedad, y del hecho que éste es un derecho justiciable. La tenencia puede ser afectada por una variedad de formas, dependiendo de la estructura constitucional y legal, de las normas sociales, de los valores culturales y, de alguna manera, de la preferencia individual. En resumen, una persona o familia tendrá la seguridad de la tenencia cuando esté protegida contra la remoción involuntaria de sus tierras o casas, excepto en circunstancias excepcionales, y solamente por los medios de un conocido y acordado procedimiento legal, el cual debe ser objetivo, equitativamente aplicable, contestable e independiente. Estas circunstancias excepcionales deben incluir situaciones en que la seguridad física de la vida y de la propiedad estuviera amenazada, o cuando las personas a ser desalojadas hayan ocupado la propiedad mediante fuerza o intimidación» UNCHS, 1999ª.

31 De acuerdo con el Artículo 2(2) del PIDESC.

sejo de las Ciudades instituyó en 2006 un Grupo de Trabajo sobre Conflictos Catastrales Urbanos[32], con los siguientes objetivos: a) subsidiar la construcción de una Política Nacional de Prevención y Mediación de Conflictos Urbanos; b) fortalecer las acciones de prevención por medio de los programas de regularización catastral y habitación de interés social; y c) construir una metodología de mediación, mapeo e identificación de tipologías de los casos de conflictos catastrales urbanos.

Este Grupo de Trabajo elaboró una Propuesta de Política Nacional de Prevención y Mediación de Conflictos Catastrales Urbanos que es objeto de discusión y análisis de la III Conferencia Nacional de las Ciudades que será realizada en el mes de noviembre de este año. En la propuesta formulada, esta política es dirigida hacia la protección del Estado brasileño del Derecho a la Ciudad y el derecho a la vivienda en las situaciones de conflictos catastrales urbanos[33].

Balance y Desafíos

Pasos importantes han sido dados para el reconocimiento del Derecho a la Ciudad a los habitantes de los asentamientos informales urbanos a través de la Política Nacional de Regularización Catastral. Considerando que existen casi dos millones de domicilios en villas de emergencia en las ciudades brasileñas, uno de los desafíos es la articulación de esta política nacional con las políticas urbanas en los Municipios y Estados que contemplen acciones e instrumentos que posibiliten el acceso de la población de baja renta a la vivienda adecuada en áreas urbanas, conteniendo los componentes del Derecho a la Ciudad, tales como infraestructura, servicios públicos, espacios de recreación y cultura y actividades económicas.

La perspectiva no es solamente transformar los actuales asentamientos informales urbanos en áreas dotadas de todos los componentes de una vivienda y vida urbana adecuada a través de acciones conjuntas de urbanización y regularización catastral, sino también el crecimiento y la proliferación de asentamientos informales precarios.

32 Resolución Administrativa n° 01 del Consejo de las Ciudades aprobada el día 30 de agosto de 2006.

33 En la propuesta los conflictos catastrales urbanos son comprendidos como la disputa colectiva por la tenencia o propiedad de inmueble urbano que involucra familias de baja renta que demandan la protección del Estado en la garantía del derecho a la vivienda y a la ciudad.

Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) como soporte de las políticas de desarrollo urbano

Con el objetivo de materializar el Derecho a la Ciudad para las actuales y futuras generaciones el Gobierno Brasileño lanzó el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC), con un componente dirigido específicamente a la población urbana que vive en asentamientos informales (villas de emergencia y palafitos).

Con relación a la infraestructura social y urbana, las inversiones son destinadas de forma articulada para que los estados y municipios realicen acciones de abastecimiento de agua y servicios cloacales y la urbanización y regularización catastral de villas de emergencia. Para el año 2007 están previstas inversiones de 43.6 mil millones de reales, destinadas a los 27 estados y al Distrito Federal, en un total de 394 municipios. Tuvieron prioridades en el PAC las 11 regiones Metropolitanas, las capitales y las ciudades con más de 150 mil habitantes.

El PAC se constituye así en una respuesta y un paso innovador de gran impacto destinado a revertir el cuadro de desigualdad social y territorial, con efecto de hacer efectivo el Derecho a la Ciudad de los habitantes de estos asentamientos.

Por otro lado, las demás iniciativas financiadas por el PAC, particularmente en las áreas de logística y energía, podrán crear impactos en las ciudades provocando cambios en las formas de uso y ocupación del suelo urbano y en su precio, así como en la dinámica poblacional con el crecimiento de la población en ciudades con grandes proyectos de infraestructura, afectando las ciudades donde ocurren estas iniciativas. En este sentido, el PAC prevé también la articulación de estas inversiones con obras de infraestructura urbana y mejoría de servicios en estas ciudades.

Desafíos y pasos para promover el Derecho a la Ciudad en Brasil

Un paso fundamental es continuar implantando un Sistema Nacional de Desarrollo Urbano con vistas a la articulación, integración y cooperación entre los entes federados con control social, a través de las Conferencias de las Ciudades y Consejos Gestores de las Políticas Urbanas y Fondos Públicos de Desarrollo Urbano que habiliten soporte financiero para los programas de inversiones en las ciudades.

Al mismo tiempo, la Política Nacional de Desarrollo Urbano deberá asegurar la integración con otras políticas públicas de desarrollo económico y social

y gestión ambiental. Por otro lado, es necesario asegurar la complementariedad entre la ejecución del PAC y la planificación y la gestión de las ciudades, de manera que éste pueda contribuir para consolidar el Derecho a la Ciudad en toda su plenitud.

Anexo

XVI Asamblea General de Ministros y Autoridades Máximas de Habitación y de Urbanismo de América Latina y el Caribe
XII Foro Iberoamericano de Ministros y Autoridades Máximas del Sector de Habitación y Desarrollo Urbano

Propuesta de declaración: El Derecho a la Ciudad como respuesta estratégica a la exclusión social y a la Segregación espacial

Considerando:

- Que la Asamblea General de Ministros y Autoridades Máximas de Habitación y de Urbanismo de América Latina y el Caribe (MINURVI) y el Foro Iberoamericano de Ministros y Autoridades Máximas del Sector de Habitación y Desarrollo Urbano son instancias primordiales para firmar compromisos en pro del desarrollo de ciudades justas, humanas, democráticas y sostenibles;
- Que hay necesidad de dar seguimiento a los compromisos de los Gobiernos Nacionales para implementar las Metas 10 y 11 de los Objetivos del Milenio, aprobados por las Naciones Unidas en el año 2000;
- Que el Derecho a la Ciudad tiene como núcleo base el usufructo equitativo de la ciudad, comprendida como un espacio colectivo, culturalmente rico y diversificado y que pertenece a todos sus habitantes;
- Que los principios de sostenibilidad, democracia, equidad y justicia social, fundamentan el derecho de todas las personas a una ciudad sin discriminación de género, edad, raza, condiciones de salud, renta, nacionalidad, etnia, condición migratoria, orientación política, religiosa o sexual, así como de preservar su memoria e identidad cultural;
- Que el territorio de las ciudades es el espacio y lugar del ejercicio y cumplimiento del Derecho a la Ciudad como forma de asegurar la distribución y el disfrute equitativo, justo y sostenible de los recursos, riquezas, servicios, bienes y oportunidades que brindan las ciudades;
- Que todas las personas tienen el derecho de encontrar en las ciudades las

condiciones necesarias para su realización en los planos político, económico, cultural, social y ecológico, y el deber de solidaridad territorial en relación a las otras personas que conforman la población urbana;
- Que nuestras ciudades todavía están lejos de ofrecer condiciones y oportunidades equitativas a sus habitantes y que la población urbana en su mayoría todavía está privada o limitada de un estándar de vida urbana digna;
- Y que Gobiernos Nacionales y locales y diversos segmentos de nuestros países han desarrollado iniciativas en el campo de las políticas públicas, de acciones de solidaridad, de alianzas para enfrentar el cuadro de desigualdad social y espacial en nuestras ciudades.

Los Ministros y Autoridades Máximas de Habitación y Desarrollo Urbano de los países participantes de este Encuentro acuerdan:
- Tomar las medidas necesarias para elaborar y promover marcos legales urbanos nacionales que consagren el Derecho a la Ciudad como el inductor de las políticas urbanas dirigidas al desarrollo de ciudades justas, humanas, democráticas y sostenibles;
- Constituir un Grupo de Trabajo para sistematizar y diseminar instrumentos legales, políticas de desarrollo urbano, acciones, programas y proyectos nacionales y locales, dirigidos al reconocimiento, protección e implementación del Derecho a la Ciudad y así como acciones estratégicas para revertir el cuadro de desigualdad social y territorial de nuestras ciudades;
- Y someter a la consideración de los Jefes de Estado y de Gobierno de la Cúpula de países Iberoamericanos que adopten y reconozcan el Derecho a la Ciudad como sustentáculo institucional y legal de las políticas urbanas destinadas al desarrollo de ciudades justas, humanas, democráticas y sostenibles, y como medida estratégica para combatir la desigualdad social y territorial de nuestras ciudades.

Declaración de Valparaíso

Octubre de 2007

Reunidos en el Seminario «Derecho a la Ciudad y a la Vivienda», convocado por el Instituto de la Vivienda, INVI, de la Universidad de Chile y por la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Valparaíso y el XIII Encuentro Anual de la Red Universitaria Latinoamericana de Cátedras de Vivienda (RED ULACAV), nosotras y nosotros, representantes de organizaciones de la ciudadanía en distintos países, consideramos que en la mayoría de las ciudades de América Latina el acceso al suelo urbano para los pobres es cada vez más difícil y persisten espacios vacíos desocupados que son aprovechados por la especulación inmobiliaria que se apropian de la valorización del suelo luego de la inversión en infraestructura que hacen los gobiernos.

La población pobre es forzada a buscar un lugar en la periferia, en las áreas degradadas ambientalmente y sin redes de servicios. Por ello existe un fuerte crecimiento de los asentamientos informales y un retraso persistente en los procesos de regularización.

En el entendimiento que estas circunstancias son contrarias a la previsión del art. 34 inciso f) de la Carta de la OEA y que la propuesta presentada por el gobierno de Brasil en la Reunión de MINURVI en Santiago representa la visión y las propuestas que todas las organizaciones aquí firmantes tenemos y que es expresada por las redes de organizaciones de la sociedad civil, académicas y gobiernos locales que promueven la Carta Mundial de Derecho a la Ciudad; les impulsamos a que incluyan en su declaración final de MINURVI el siguiente acuerdo:

- Adoptar las medidas necesarias para elaborar y promover marcos legales urbanos nacionales que consagren el Derecho a la Ciudad como promotor de políticas urbanas orientadas al desarrollo de ciudades justas, humanas, democráticas y sustentables.
- Constituir un Grupo de Trabajo para sistematizar y diseminar instrumentos legales, políticas de desarrollo urbano, acciones, programas y proyectos nacionales y locales orientados al reconocimiento, protección e implementación del Derecho a la Ciudad y acciones estratégicas para revertir el cuadro de desigualdad social y territorial de nuestras ciudades.

- Someter a la consideración de los Jefes de Estado y Gobierno de la Cúpula de países Iberoamericanos que adopten y reconozcan el Derecho a la Ciudad como sustento institucional y legal de las políticas urbanas destinadas al desarrollo de ciudades justas, humanas, democráticas y sustentables y como medida estratégica para combatir la desigualdad social y territorial de nuestras ciudades.

Asimismo proponemos que el Grupo de Trabajo que se constituya deberá contemplar la participación y consulta permanente de las organizaciones locales, nacionales e internacionales de la sociedad civil que venimos impulsando este proceso.

Firman:

ANDHA – Chile, Región de Valparaíso
COHRE – Centro por el Derecho a la Vivienda y contra los Desalojos
Comité de Vivienda Villa Los Condores, Sector 4 (Temuco)
Contrato Social por la Vivienda – Ecuador
Coordinadora Interzonal de Campamentos, Chile
Coordinadora por una Ficha de Protección Social Justa, Chile
SUR – Corporación de Estudios Sociales y Educación
Forum Nacional de Reforma Urbana, FNRU, Brasil
Fundación Trabajo en la Calle
Habitat International Coalition, HIC, General Secretariat, Chile
Habitat International Coalition, HIC – AL
Hábitat para la Humanidad, Chile
Hábitat para la Humanidad Brasil
Hábitat para la Humanidad, Internacional / LAC
Instituto de la Vivienda, FAU (Universidad de Chile)
Movimiento por la Reforma Urbana, Argentina
Programa de Mantenimiento Habitacional, FADU/UBA
Red Encuentro de Entidades No-Gubernamentales para el Desarrollo, Argentina
Red Universitaria Latinoamericana de Cátedras de Vivienda, ULACAV (Presidencia)
Secretaría Latinoamericana de Vivienda Popular, SELVIP

Carta solicitud de la sociedad civil para participar en la XVII Asamblea de MINURVI

Porto Alegre, marzo de 2008

A las Sras. y Sres. Miembros del Comité Ejecutivo de MINURVI,
Ministros de Honduras, México, Jamaica, Cuba, Bolivia y Brasil,
C/C a la Secretaria Técnica de MINURVI - Arq. Mabel Giménez
C/C a UN - Habitat ROLAC – Sr. Alberto Paranhos

Nos dirigimos a ustedes con el propósito de manifestarles nuestro interés en participar de la XVII MINURVI que se realizará en El Salvador durante 2008.

El Centro por el Derecho a la Vivienda y contra Desalojos (COHRE, por sus siglas en inglés) es una ONG Internacional que tiene como misión asegurar el pleno disfrute del derecho humano a la vivienda adecuada para todos en todo el mundo, incluyendo la prevención de desalojos forzados de personas, familia y comunidades de sus viviendas y tierras. COHRE tiene estatus consultivo ante el Consejo Económico Social de la ONU y la Organización de Estados Americanos. Su secretaria internacional está en Ginebra y ha establecido programas temáticos y regionales. El Programa de las Américas está basado en Porto Alegre (Brasil).

La Coalición Internacional para el Hábitat (HIC, por sus siglas en inglés), es una red internacional conformada por más de 450 organizaciones civiles, sociales, académicas y activistas en 80 países de todo el mundo que trabajan por la defensa, promoción y realización del derecho a la vivienda, la tierra y los demás derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales vinculados. Cuenta con status consultivo ante el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) y sus respectivos órganos de Derechos Humanos.

La Alianza Internacional de Habitantes (AIH) es una red global de asociaciones y de movimientos sociales de habitantes, comunidades, inquilinos, propietarios de viviendas precarias, sin-techo, cooperativas y barrios populares. La AIH apoya a numerosas campañas de solidaridad contra la violación al derecho a la vivienda y a la ciudad, particularmente en América Latina y el Caribe. Sus representantes forman parte del Comité Asesor de UN Habitat (AGFE) sobre los desalojos. Su secretaría internacional está en Pádova (Italia) y la coordinación para América Latina y el Caribe está basada en Santo Domingo (República Dominicana).

El Foro Brasileño por la Reforma Urbana (FNRU) es una red de la sociedad civil formada por movimientos populares urbanos, asociaciones profesionales de arquitectos, asociaciones de geógrafos, ingenieros, y organizaciones no gubernamentales como el Instituto Polis, FASE e IBASE. En el campo institucional, este Fórum tuvo como conquista el capítulo de la política urbana en la constitución brasileira y de ley nacional Estatuto da Cidade que estableció legalmente el derecho a la ciudad, con la misma jerarquía que los demás derechos de defensa de los intereses colectivos y difusos, como, por ejemplo del consumidor, del medio ambiente, del patrimonio histórico y cultural. Esta experiencia brasileña es innovadora en cuanto al reconocimiento jurídico de la protección legal del derecho a la ciudad en el orden jurídico interno del país.

Desde 2001 junto con otras organizaciones internacionales y redes nacionales de América y otras regiones venimos impulsando la adopción de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad como un compromiso legal de los gobiernos con la promoción, protección y garantía del derecho a la ciudad.

En la actualidad son cientos de entidades las que se han adherido a la carta mundial. En cada año que pasa se multiplican las iniciativas internacionales que llevan adelante propuestas para proteger el derecho a la ciudad como un derecho humano. Entre ellas cabe mencionar la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad (Declaración de Saint Denis), la Carta–Agenda Mundial del Derecho a la Ciudad que impulsa el Municipio de Nantes o las iniciativas por promover la Carta Mundial del Derecho a la Ciudad por la UNESCO, en donde algunas organizaciones que aquí suscribimos esta solicitud estamos participando.

Tomando en cuenta la rica tradición que tiene América Latina en la discusión sobre la cuestión urbana y que los países de la región al suscribir la Carta de la OEA se comprometieron a:

> …la igualdad de oportunidades, la eliminación de la pobreza crítica y la distribución equitativa de la riqueza y del ingreso, así como la plena participación de sus pueblos en las decisiones relativas a su propio desarrollo, dedicando sus máximos esfuerzos a la consecución de las siguientes metas básicas:(…) Vivienda adecuada para todos los sectores de la población (Art. 34 inciso. k) … Condiciones urbanas que hagan posible una vida sana, productiva y digna (Art. 34 inciso l) …

Y, que asimismo los estados americanos se comprometieron a:

> … dedicar sus máximos esfuerzos a la aplicación de los siguientes principios y mecanismos:(…) la incorporación y creciente participación de los

> sectores marginales de la población, tanto del campo como de la ciudad, en la vida económica, social, cívica, cultural y política de la nación, a fin de lograr la plena integración de la comunidad nacional, el aceleramiento del proceso de movilidad social y la consolidación del régimen democrático. El estímulo a todo esfuerzo de promoción y cooperación populares que tenga por fin el desarrollo y progreso de la comunidad (Art. 45 inciso f) y el reconocimiento de la importancia de la contribución de las organizaciones, tales como los sindicatos, las cooperativas y asociaciones culturales, profesionales, de negocios, vecinales y comunales, a la vida de la sociedad y al proceso de desarrollo (Art. 45, inciso g) y disposiciones adecuadas para que todas las personas tengan la debida asistencia legal para hacer valer sus derechos (Art. 45 inciso i).

Pensamos que inspirados por estos compromisos y siguiendo la línea de reflexión que viene desarrollando MINURVI, especialmente en sus últimas ediciones, sería muy provechoso hacer un intercambio con vistas a establecer espacios permanentes de diálogo y participación. Creemos que estos procesos que se vienen desarrollando en la sociedad civil a través de ámbitos tanto institucionales como independientes pueden contribuir con la discusión de la instancia principal para la concertación política, coordinación y cooperación regional en los temas de vivienda y desarrollo sostenible de los asentamientos humanos de América Latina.

Por estos motivos les solicitamos que incluyan en su Agenda de Trabajo para la XVII MINURVI el tema del derecho a la ciudad y, en los términos de los Artículos 10 y 12 inciso g del Reglamento de MINURVI, nos concedan una invitación para participar en la reunión haciendo una presentación de 30 minutos sobre nuestras propuestas para construir una agenda común entre las Agencias Gubernamentales de Vivienda y Ciudad y las organizaciones de la Sociedad Civil que suscribimos la presente. Para contactarnos favor de comunicarse con Sebastian Tedeschi (COHRE) al teléfono (5551) 32 12 19 04, correo electrónico: cohreamericas@cohre.org o a Lorena Zárate (HIC-AL) correo electrónico: hic-al@hic-al.org

A la espera de una favorable respuesta, les saludamos cordialmente.

Sebastian Tedeschi
COHRE – Centro por el Derecho a la Vivienda contra Desalojos, Programa Américas

Lorena Zárate
Coalición Internacional para el Hábitat – América Latina (HIC-AL)

Cesare Ottolini
Alianza Internacional de los Habitantes (AIH)

Nelson Saule
Instituto Polis y Foro pela Reforma Urbana

Vanesa Valiño
Observatori DESC – España

Respuesta de MINURVI

Buenos Aires, abril de 2008

Señores Miembros de COHRE, HIC, AIH, FNRU,

De mi consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a Uds. en representación del Comité Ejecutivo de MINURVI con el objeto de responder a vuestra nota enviada a dicho Comité y que fuera analizada en la Primera Reunión del Comité Ejecutivo Preparatoria de la XVII Asamblea General de Ministros y Autoridades máximas de América Latina y el Caribe y XIII Foro Iberoamericano, realizada en Santiago de Chile el 28 de marzo.

En tal sentido se arribó a los siguientes acuerdos:

El Derecho a la Ciudad fue el tema del XII Foro Iberoamericano y fue recogido en la Declaración de la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Programa de Acción, punto 29 que dice: «Instruir a los Ministros de Vivienda y Desarrollo urbano que promuevan la consagración del Derecho a la Ciudad mediante la generación de políticas públicas que aseguren el acceso al suelo, a viviendas adecuadas, infraestructura y equipamiento social y los mecanismos y las fuentes de financiamiento suficientesy sustentables».

Las asambleas constituyen un espacio de debate ministerial y es la única instancia anual en que los ministros pueden discutir, intercambiar y establecer acuerdos sobre políticas de vivienda y urbanismo y resulta necesario preservar dicho carácter.

Con el fin de poder incorporar a la discusión de la próxima Asamblea MINURVI las propuestas de las organizaciones civiles se sugiere la realización de un evento paralelo, para el cual eventualmente se podrían coordinar las fechas a fin de que las organizaciones puedan hacer llegar el documento a las Autoridades Máximas.

Sin otro particular saludo a Uds. muy atentamente

Luis Alberto Bontempo
Subsecretario de desarrollo urbano y vivienda
Secretaría de Obras Públicas

Comunicación de las organizaciones ante la respuesta de MINURVI

Ofício n.º 18/2008
Porto Alegre, mayo de 2008

A las Sras. y Sres. Miembros del Comité Ejecutivo de MINURVI,
Ministros de Honduras, México, Jamaica, Cuba, Bolivia y Brasil,
Sra. Mabel de Soundy, Vice-ministra de Vivienda y Desarrollo Urbano de El Salvador,
C/C a la Secretaria Técnica de MINURVI – Arq. Mabel Giménez

Nos dirigimos con el propósito de acusarle el recibimiento de sus comunicaciones del 7 y 10 de abril de este año en contestación al interés manifestado por nuestras organizaciones de participar en la reunión XVII de MINURVI que se realizará en El Salvador durante septiembre de 2008.

Ante esa respuesta, manifestamos nuestro renovado compromiso por la promoción y avance hacia la concreción del Derecho a la Ciudad en América Latina. La instrucción recogida en el punto 29 del Programa de Acción de la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno constituye sin duda un desafío sin precedentes para la construcción corresponsable de «políticas públicas que aseguren el acceso al suelo, a viviendas adecuadas, infraestructura y equipamiento social.» La plena realización del Derecho a la Ciudad, que implica además otros elementos esenciales, ciertamente requerirá de una acción concertada de todos los sectores de la sociedad.

Justamente en ese sentido es que, si bien entendemos que los ministros tienen pocas oportunidades de encontrarse para intercambiar, debatir y establecer acuerdos entre sí, creemos que resulta no sólo necesario sino urgente y acorde incluso con las propias declaraciones de MINURVI el establecimiento de espacios y mecanismos que permitan una adecuada participación de los varios actores sociales con experiencia acumulada y capacidad de generar propuestas que vayan más allá de las buenas prácticas y los casos aislados. Máximo hoy día cuando existe un reconocimiento general de que las políticas públicas deben obedecer al diálogo y a la construcción colectiva de propuestas, más en el espacio urbano, donde la sociedad civil y las organizaciones que la representan sean mucho más que sujetos pasivos de decisiones.

Respecto a la sugerencia de realización de un evento paralelo, como ustedes saben, es algo que hemos realizado en más de una oportunidad con respecto a éste y a otros foros gubernamentales en los que no es posible una interlocución más directa. En esta ocasión no hemos descartado esa posibilidad, pero más bien estábamos solicitando un espacio de encuentro y de trabajo conjunto. Confiamos en que todavía sea posible establecerlo.

En cualquier caso, ciertamente estaremos avanzando en estos meses en la preparación de un documento colectivo para que, según han ofrecido, pueda ser considerado en la fase técnica de la Cumbre. Al mismo tiempo, y con la oportuna antelación, les haremos llegar con gusto varios documentos y materiales en los que venimos trabajando sistemáticamente desde hace décadas y que asumimos que pueden aportar tanto en términos conceptuales como de experiencias prácticas en los temas que han identificado como prioritarios para el accionar de MINURVI en los próximos años, agradeciendo los espacios ofrecidos en el centro de convenciones de la Cumbre.

Atentamente,

Sebastián Tedeschi
Centro por el Derecho a la Vivienda contra Desalojos – Programa Américas – COHRE

Lorena Zárate
Coalición Internacional para el Hábitat – América Latina (HIC-AL)

Cesare Ottolini
Alianza Internacional de los Habitantes (AIH)

Nelson Saule
Instituto Polis y Foro pela Reforma Urbana

Regina Ferreira
Secretaria Executiva do Fórum Nacional de Reforma Urbana (Brasil)

Alejandro Florian Borbón
FEDEVIVIENDA (Colombia)

Torre Nelson
Hábitat para la Humanidad – Región LAC

Vanesa Valiño
Observatori DESC – España

Declaración de organizaciones de la sociedad civil ante la XVII Asamblea de MINURVI

Propuestas hacia la implementación del Derecho a la Ciudad en la política urbana de América Latina

San Salvador, septiembre de 2008

El XII Foro Iberoamericano de Ministros y Autoridades máximas del sector de Vivienda y Desarrollo Urbano, realizado en 2007, reconoció en el Protocolo de Santiago que el Derecho a la Ciudad y las políticas integrales de desarrollo urbano son estratégicas y prioritarias para lograr la reducción de la pobreza y la distribución equitativa de los beneficios del crecimiento. A partir de su ratificación por los Jefes de Estado y de Gobierno en su XVII Cumbre Iberoamericana existe ahora una instrucción precisa (punto 29 del Plan de Acción) de avanzar hacia «la consagración del Derecho a la Ciudad mediante la generación de políticas públicas que aseguren el acceso al suelo, a viviendas adecuadas, infraestructura y equipamiento social y los mecanismos y las fuentes de financiamiento suficientes y sustentables».

Las organizaciones de la sociedad civil de América Latina que tenemos como eje de nuestro trabajo desde hace décadas la concreción del derecho a la vivienda y los derechos humanos vinculados al hábitat consideramos que éste es un paso relevante para el abordaje de las problemáticas urbanas y reiteramos nuestro compromiso de contribuir al esfuerzo conjunto que requiere la plena realización del Derecho a la Ciudad para todos los habitantes. Esta Declaración colectiva pretende aportar elementos tanto conceptuales como prácticos, en particular medidas concretas que van desde políticas públicas y legislación adecuada hasta la suficiente asignación de recursos, que nos permitan avanzar a la brevedad posible hacia la concreción de sus principios fundamentales:

1. Ejercicio pleno de la ciudadanía
2. Función social de la ciudad, la tierra y la propiedad
3. Gestión democrática y participativa del territorio
4. Planeación y producción democrática de la ciudad, tanto de espacios públicos como privados
5. Manejo sustentable y responsable de los recursos naturales y energéticos de la ciudad y su entorno

6. Disfrute democrático y equitativo de la ciudad
7. Respeto y valorización del espacio rural

Lo hacemos preocupados porque:

- Las ciudades de América Latina son un espacio de segregación, marginación, exclusión y hasta criminalización de los pobres, a quienes no se les reconoce como protagonistas de la producción y gestión social de su hábitat. La planificación urbana como responsabilidad del Estado está postergada en la agenda pública y su aplicación toma una forma tecnocrática, con escasos y superficiales espacios para que la sociedad civil y sus organizaciones participen efectivamente en el debate y definición del futuro de las ciudades. A la vez, no son adecuadamente consideradas las necesidades y los derechos de las mujeres, la población indígena y afrodescendiente, niñas, niños y jóvenes, ancianas y ancianos y personas con capacidades diferentes. En la mayor parte de los países de la región no hay una adecuada institucionalidad ni coordinación gubernamental en el sector de urbanismo y vivienda.
- En el acelerado proceso de urbanización, el acceso al suelo urbanizado y a vivienda se vuelve cada vez más difícil para gran parte de la población, especialmente la empobrecida, que se ve obligada a asentarse en zonas no aptas o de alto riesgo, aumentando considerablemente su vulnerabilidad frente a los desastres. Es evidente la ausencia de políticas públicas, mecanismos e instrumentos para intervenir el mercado de suelo, frenar la especulación y favorecer la utilización de tierras e inmuebles vacantes con finalidad social.
- La política de subsidios a la demanda y crédito para viviendas terminadas en serie, cada vez más extendida en la región, muestra serios inconvenientes y consecuencias perversas para la población empobrecida (a quien debería llegar), entre los que se pueden mencionar: mayor segregación socio-espacial, falta de condiciones de habitabilidad, incrementos del precio del suelo, falta de seguridad de la tenencia por sujeción a contratos leoninos y amenazas para la subsistencia económica de la familia.
- Al mismo tiempo, continúan realizándose intervenciones de renovación urbana que expulsan a los pobres de los centros urbanos, segregándolos en localidades alejadas de sus redes sociales de supervivencia y sin la dotación de equipamientos e infraestructura que la vida comunitaria requiere, produciendo un alto costo social. Por otro lado, gran parte de la población de menores ingresos no accede a la cobertura de servicios públicos suficientes y de calidad y las tendencias a su privatización incrementan aún más su inaccesibilidad por los aumentos en las tarifas que generalmente conlleva.

- Persisten prácticas violatorias de derechos humanos que ponen en evidencia la falta de adecuación de la legislación interna de los Estados a los estándares internacionales, por ejemplo, en materia de desalojos, el incumplimiento de las recomendaciones hechas por los órganos de derechos humanos y la utilización del poder judicial y las fuerzas de seguridad para realizar actos que vulneran la dignidad humana y llevan a las víctimas a una condición de mayor desprotección y empobrecimiento.

Sobre esta base detallamos a continuación una serie de medidas concretas a ser adoptadas por los Estados, en sus diferentes ámbitos y niveles, con el fin de promover, proteger y garantizar el Derecho a la Ciudad para todos los habitantes de América Latina.

1. *Fortalecimiento de los procesos de autogestión del hábitat*. Promover políticas que reconozcan la participación efectiva de los pobladores en la configuración de su hábitat, apoyando el desarrollo de sus organizaciones a través de la planificación, gestión y administración directa de los recursos públicos (garantizando el acceso a fondos) en el marco de programas que comprendan el conjunto de los componentes del hábitat (suelo, urbanización, materiales, mano de obra, herramientas, asistencia técnica, capacitación), estimulen su rol protagónico en procesos locales y barriales y utilicen el subsidio con sentido promocional de las capacidades autogestionarias colectivas y de fortalecimiento de la economía popular. Al mismo tiempo, en cuanto al acceso al crédito, es necesario reconocer las diferencias y construir una arquitectura financiera que permita entrar en juego a los distintos agentes (banca pública, banca privada, cooperativas, ONG, cajas comunales, etc.) con roles específicos y en condiciones asequibles —requisitos, tasas, plazos— para los sectores de menores ingresos.
2. *Democratización de la gestión del territorio y el acceso a la tierra e inmuebles.* Asumir la planeación urbana y territorial como función pública y promover legislación e instrumentos que fomenten y garanticen la participación ciudadana en la formulación y conducción corresponsable de las políticas y programas (considerando las necesidades, demandas y propuestas de género, generacionales, étnicas, culturales que aporten a la construcción de ciudades integradas y equitativas), incluyendo mecanismos para su seguimiento y evaluación. En particular, implementar políticas que permitan concretar la función social de la propiedad y destinar suelo seguro para procesos de producción social del hábitat y proyectos de vivienda social, enfocándose en la recuperación de los inmuebles (tierra y edificios)

ociosos y la aplicación de sanciones a la especulación inmobiliaria, a través de: 1) impuestos progresivos al suelo en función de un uso socialmente justo; 2) cobro de plusvalías, rentas o ganancias en el precio del suelo derivadas de decisiones públicas de planeamiento y de inversiones en obras públicas y 3) venta forzada, obligación de construcción y desarrollo en el corto plazo, y expropiación para terrenos subutilizados, no utilizados y no edificados. Resultará imprescindible impulsar acciones para el fortalecimiento institucional y el desarrollo de capacidades de planificación y gestión territorial de los actores locales.

3. *Regularización de la tenencia y acceso a los servicios públicos.* Garantizar la instrumentación de mecanismos que permitan la regularización urbana, social y jurídica de los asentamientos caracterizados como —informales— (a través de procesos que agilicen la titulación por el paso del tiempo —usucapión, prescripción— de forma masiva y con procedimientos abreviados, reconociendo la realidad del uso social del suelo), de modo que los pobladores puedan reclamar judicialmente la tenencia de sus viviendas y su derecho como residentes. Dicha regularización deberá estar acompañada de programas de mejoramiento barrial orientados a la inclusión social, económica y territorial de esos barrios. A la vez, promover un marco regulatorio de los servicios públicos que garantice tarifas controladas y diferenciadas en función del ingreso de los habitantes (incluyendo subsidios cruzados con fines redistributivos), sin afectar la cantidad y calidad del suministro para los sectores de menores recursos, y que sea de obligatorio cumplimiento tanto por operadores públicos como privados.
4. *Armonización de la legislación nacional y local a los estándares y compromisos internacionales y cumplimiento de las recomendaciones en materia de derechos humanos.* Incorporar estándares de Naciones Unidas en materia de derecho a la vivienda, desalojos y derecho al agua, (Observaciones Generales Nº 4, 7 y 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y los Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo del Relator Especial para el Derecho a una Vivienda Adecuada) a la legislación interna de los países. De manera especial y urgente, realizar los ajustes necesarios para adecuar el Código de Procedimientos Civil y Comercial y el Código de Procedimiento Penal a los Principios mencionados y dar instrucciones al Ministerio Público para su aplicación inmediata en los procesos actualmente vigentes, evitando la criminalización de los moradores. A la vez, establecer programas de capacitación para funcionarios públicos en esta materia, en particular aquellos vinculados al poder judicial.

Con el fin de tener oportunidad de colaborar en la puesta en marcha y seguimiento de las medidas mencionadas solicitamos a los Jefes de Estado y Ministros de Vivienda y Urbanismo, así como a los gobiernos en los diferentes niveles, la creación de los espacios institucionales necesarios y oportunos a través de los cuales se pueda hacer efectiva la plena participación de la sociedad civil en las decisiones que afectan el presente y el futuro de las ciudades de América Latina.

Entre las organizaciones que impulsaron el proceso de construcción, difusión y discusión de la declaración se encuentran:

Centro por el Derecho a la Vivienda y Contra los Desalojos (COHRE) – Américas, Coalición Internacional para el Hábitat – América Latina (HIC-AL), Hábitat para la Humanidad – América Latina y el Caribe, Alianza Internacional de Habitantes – AIH, Forum Nacional de Reforma Urbana – FNRU (Brasil), Fundación de Promoción para el Cambio Socio – Habitacional PROCASHA (Bolivia), Servicio Habitacional y de Acción Social – SEHAS (Argentina), Programa de Vivienda y Hábitat del Centro Cooperativo Sueco en América Latina, Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua – FUCVAM (Uruguay), CIUDAD(Ecuador), Instituto de Desarrollo Urbano – CENCA / Comité de Campaña por el derecho a una vivienda digna para todos y todas (Perú), Instituto para el Desarrollo Económico y Social de América Central-IDESAC (Guatemala), Asociación de Vivienda Económica – AVE (Argentina), Cátedra sobre Problemática de la Vivienda Popular – Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño – Universidad Nacional de Córdoba (Argentina), Federación de Instituciones de Apoyo a la Vivienda Popular – FIDAVIP (El Salvador), Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima – FUNDASAL (El Salvador), Fundación Hábitat (El Salvador), Fundación Salvadoreña de Apoyo Integral – FUSAI (El Salvador), Primer Banco de los Trabajadores (El Salvador), Hábitat para la Humanidad El Salvador, Techo para Mi País (El Salvador), Foro Urbano (Ecuador), Hábitat para la Humanidad México, Habitat para la Humanidad Chile, Instituto de la Vivienda, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile, Foro de Organizaciones de Tierra, Infraestructura y Vivienda de la Provincia de Buenos Aires – FOTIVBA / Grupo Promotor (Argentina), Arquitectos sin Fronteras – ASFAR (Argentina), Asociación Civil Amauta (Argentina), Asociación Civil Madre Tierra (Argentina), Asociación Civil San Cayetano (Argentina), Asociación Barrios del Plata (Argentina), Fundación Sagrada Familia (Argentina), Fundación Vivienda y Comunidad (Argentina), Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo – América Latina – IIED-AL (Argentina), Organización Barrial Vinso (Argentina),

Secretariado de Enlace de Comunidades Autogestionarias – SEDECA (Argentina), POLIS (Brasil), Associacão dos Geografos Brasileiros – AGB (Brasil), Fundação Bento Rubião (Brasil), União Nacional por Moradia Popular (Brasil), Central dos Movimentos Populares-CMP (Brasil), Centro de Assesoria y Autogestão Popular – CAAP (Brasil), Federaçao Nacional de Arquitectos e Urbanistas (Brasil), Federaçao de Orgãos para Assistência Social e Educacional – FASE (Brasil), Unión de Colonos, Inquilinos y Solicitantes de Vivienda de Veracruz – UCISV Poblador@s (México) Centro de Promoción del Desarrollo Local – CEPRODEL (Nicaragua), Central de Coopeartivas de Vivienda por Ayuda Mutua – CECOVIAM (Nicaragua), Casa y Ciudad, A.C. (México), Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento, A.C. – COPEVI (México), Centro de Investigación, Documentación y Asesoría Poblacional – CIDAP(Perú), Federación Nacional de Organizaciones de Vivienda Popular – FEDEVIVIENDA (Colombia), Habitat para la Humanidad Guatemala, Habitat para la Humanidad Brasil, Hábitat para la Humanidad Paraguay, Red Nacional de Asentamientos Humanos – RENASEH (Bolivia), Hábitat para la Humanidad Bolivia, Fundación Pro Hábitat (Bolivia), Red Hábitat (Bolivia), ProCasha (Bolivia), CISEP (Bolivia), CEPLAG-UMSS (Bolivia), IIA-PROMESHA-UMSS (Bolivia), SEVIVE-CAC (Bolivia), IIHP-UMSFXCH (Bolivia), Ecología, Economía, Vivienda, Desarrollo – ECOVIDE (Honduras), Hábitat para la Humanidad Honduras, Red de Entidades Desarrolladoras de Vivienda Solidaria – REDVISOL (Honduras), Frente Popular Darío Santillán (Argentina), Mesa Coordinadora de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (Paraguay), Movimiento Comunal Nicaragüense (Nicaragua), Red de Vivienda de Nicaragua, Coordinadora para Asentamientos Espontáneos – CAES(Paraguay), Federación Nacional de Trabajadores por la Tierra, la Vivienda y el Hábitat de la Central de los Trabajadores Argentinos – FTV/CTA (Argentina), Movimiento de Ocupantes e Inquilinos – MOI / CTA (Argentina), Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo – DESCO (Perú), Asociación en Defensa de los Derechos del Niño y la Familia – ADENIFA (Argentina), Foro Permanente por la Vivienda Social (Argentina), Cooperativa de Vivienda, Urbanización, Servicios Públicos y Privados y Consumo «Portal del Sol» Lda. (Argentina), Unión Popular Valle Gómez – UPVG (México), Centro de Comunicación Popular y Asesoramiento Legal – CECOPAL (Argentina), Secretaría Latinoamericana para la Vivienda Popular – SELVIP, Hábitat para la Humanidad Colombia, Hábitat para la Humanidad Costa Rica, Propuesta Cívica Guanajuato (México)

Siguen llegando...

Posicionamiento de la Carpa sobre el Derecho a la Ciudad y al Hábitat

Foro Social Mundial

Ciudad de México, enero de 2008

El Foro Social Mundial es un espacio de debate democrático de ideas, de formulación de propuestas, de intercambio de experiencias y de articulación de movimientos sociales, redes, organismos no gubernamentales y otras organizaciones de la sociedad civil. Las entidades de la sociedad civil reunidas desde el I FSM en 2001, discutimos y asumimos el desafío de construir un modelo sustentable de sociedad y vida urbana, basado en los principios de solidaridad, libertad, equidad, dignidad y justicia social. Uno de sus fundamentos debe ser el respeto a las diferentes culturas urbanas y el equilibrio entre lo urbano y lo rural.

Hoy la ciudad se erige como el motor del desarrollo, como un actor central de la competitividad internacional, como interlocutor de las corporaciones trasnacionales que promueven y controlan los procesos de globalización económica. Aceptar esta lógica es aceptar la inviabilidad y el abandono del ámbito rural que facilita la apropiación de los recursos naturales, la tierra y los saberes populares por quienes controlan la economía mundial; contribuye también a profundizar la desarticulación de las luchas sociales. El Derecho a la Ciudad sólo puede tener sentido en tanto exista también el derecho a habitar con dignidad el campo.

En este marco se inició el proceso para la formulación de una Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad. A partir del 2001, y en ocasión de los encuentros anuales del FSM y de los Foros Sociales regionales, se ha venido trabajando sobre los contenidos y las estrategias de difusión y promoción de la Carta.

En México, las redes y organizaciones sociales y civiles de diversas ciudades hemos confluido en un espacio de articulación que tiene como ejes principales de lucha la Producción Social de la Vivienda y el Derecho a la Ciudad. En correspondencia con lo anterior hemos asumido una posición crítica, propositiva y de movilización en oposición modelo actual de crecimiento de las ciudades que siembra casitas todas iguales, cada vez más pequeñas y costosas; que, cual plantaciones enormes, se imponen en perjuicio de campos de cultivo y territorios indígenas, desmantelando formas de vida comunitarias, sobreexplotando

y contaminando mantos acuíferos y ríos. Nos oponemos a esta política pública que piensa en la vivienda, el hábitat y la ciudad sólo como mercancías y no como derechos de todo ciudadano.

Quienes confluimos en México en estos espacios estamos encaminando nuestras acciones a mejorar las condiciones de vida de los habitantes de la ciudad ya que, a pesar de avances en el diseño y ejecución de políticas públicas para el ejercicio de derechos, consideramos que es necesario incrementar esfuerzos, recursos y voluntades tanto de la sociedad civil como de los tres niveles de gobierno.

Con motivo de la Jornada de Acción Global en el marco del FSM 2008, organizaciones sociales, civiles, redes ciudadanas nacionales e internacionales convocamos a participar en las actividades a realizarse en la Ciudad de México del 23 al 25 de enero, dentro de la Carpa Derecho a la Ciudad y al Hábitat, donde reflexionaremos sobre la problemática, las acciones y propuestas ciudadanas para mejorar la calidad de vida de nuestras comunidades urbanas y rurales.

Fundamentos y motivaciones

El Derecho a la Ciudad es un eje estratégico para avanzar en la calidad de vida, ya que es un derecho integral e integrado por un conjunto de derechos que permiten ubicar un horizonte hacia donde trabajar y dirigir políticas, programas y proyectos. El planteamiento cristaliza las demandas y propuestas que por décadas se han impulsado desde una diversidad de movimientos populares, sociales y ciudadanos, con una visión de transformación de las condiciones de vida, que alcanza a ubicar las causas de los problemas y que en razón de ello propone alternativas con visión de futuro e integrales, las cuales beneficiarían también al campo.

El Derecho a la Ciudad como eje programático tiene un proceso de avance desde inicios de la década de los 90, a partir de la articulación de una diversidad de sujetos con una opción transformadora.

El alto potencial de desarrollo humano que caracteriza la vida en las ciudades enfrenta múltiples y complejos procesos que plantean grandes desafíos y problemas a la convivencia social ya que:

> «… los modelos de desarrollo implementados en la mayoría de los países empobrecidos se caracterizan por establecer niveles de concentración de renta y de poder que generan pobreza y exclusión, contribuyen a la depredación del ambiente y aceleran los procesos migratorios y de urbanización,

la segregación social y espacial y la privatización de los bienes comunes y del espacio público
Las ciudades están lejos de ofrecer condiciones y oportunidades equitativas a sus habitantes. La población urbana, en su mayoría, está privada o limitada —en virtud de sus características económicas, sociales, culturales, étnicas, de género y edad— para satisfacer sus más elementales necesidades y derechos. Contribuyen a ello las políticas públicas, que al desconocer los aportes de los procesos de poblamiento popular a la construcción de ciudad y de ciudadanía, violentan la vida urbana.» [1]

La Carta Mundial del Derecho a la Ciudad es un esfuerzo ciudadano y un instrumento dirigido a contribuir con las luchas urbanas y con el proceso de reconocimiento, en el sistema internacional de los derechos humanos, del Derecho a la Ciudad. El Derecho a la Ciudad se entiende como un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere la legitimidad de acción y de organización, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a condiciones de vida adecuados, basado en los principios de sustentabilidad y justicia social, lo que redituaría en el campo al evitar la depredación de sus recursos naturales.

La iniciativa se orienta a luchar contra todas las causas y manifestaciones de la exclusión**:** económicas, sociales, territoriales, culturales, políticas y psicológicas. Se plantea como respuesta social, contrapunto a la ciudad-mercancía y como expresión del interés colectivo. Se concibe como un instrumento capaz de promover y garantizar el *derecho de todos a la ciudad*, en sus múltiples dimensiones y componentes. A su vez, establecería bases para una relación más equitativa, más sustentable, más armónica y justa, entre ciudad y campo.

Principios, naturaleza y alcance

El propósito es construir un instrumento universal y compacto que pueda ser adoptado por el Sistema de Naciones Unidas, los sistemas regionales de derechos humanos y los gobiernos como instrumento jurídico o al menos como referente básico en la definición y adopción del Derecho a la Ciudad como un

1 Preámbulo de la versión actual del proyecto de Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, Septiembre 2005. Este y otros documentos relacionados con el proceso internacional de debate de la Carta y avances en los diversos países están disponibles en www.hic-al.org

nuevo derecho humano. La Carta se concibe, en consecuencia, como instrumento de derechos humanos orientado principalmente a organizaciones civiles y movimientos sociales y paulatinamente se ha abierto a la incorporación de autoridades locales, organismos internacionales y otros actores públicos, privados y sociales

La Carta se fundamenta, en primer término, en el principio de libre determinación: pieza clave del sistema jurídico internacional y principio rector tanto del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos como del que establece los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).

También en los principios de no discriminación, interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos, igualdad y no discriminación, atención prioritaria a las personas y colectivos en situación de vulnerabilidad, no regresividad, realización progresiva, subdsidiariedad, solidaridad, cooperación y sostenibilidad responsable.

En lo específico urbano, la Carta se sustenta en los siguientes principios:

- Ejercicio pleno de la ciudadanía
- Función social de la ciudad y de la propiedad urbana: equidad distributiva y usufructo pleno por parte de todos los habitantes de los recursos, bienes y servicios de la ciudad
- Gestión democrática de la ciudad
- Producción democrática de la ciudad y sus espacios habitables
- Manejo sustentable y responsable de los recursos naturales y energéticos en la ciudad y su entorno.Disfrute democrático de la ciudad: la ciudad como espacio abierto al intercambio, el encuentro, el ocio, la recreación y la creatividad colectiva

El Derecho a la Ciudad es interdependiente de todos los derechos reconocidos, concebidos integralmente, y está abierto a incorporar nuevos derechos. En los que se incluye el derecho al trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias, a la seguridad social; el derecho a construir y hacer ciudad, al agua y la alimentación, la vivienda, los servicios públicos y el uso democrático de los espacios públicos; a la salud, la educación y la cultura; al desarrollo y a un medio ambiente sano. Incluye el respeto a las minorías y a la pluralidad étnica, racial, sexual y cultural, y establece una relación más justa y digna entre ciudad y campo.

A partir de los elementos expuestos, las redes convocantes de la carpa, en el marco del Foro Social Mundial 2008 en México (23 al 25 de enero), hacen un llamado a los movimientos sociales, a las organizaciones civiles, a los habitan-

tes del campo y la ciudad, a los diferentes sectores, a la ciudadanía en general y a los tres niveles de gobierno, a analizar, debatir y socializar las experiencias de lucha por la inclusión, la democracia participativa, la justicia, la equidad y un hábitat digno, en un marco de pluralidad de ideas que buscan concretar el derecho de todas y todos a una vida digna.

Organizaciones urbanas:

Patria Nueva, Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata (UPREZ), Unión Popular Valle Gómez, El Barzón de la Ciudad de México, Comité de Lucha Popular (CLP), Asamblea de Barrios de la Ciudad de México, Unión de Colonias Populares, CCAT-UCAI, Frente de Lucha Inquilinaria Ricardo Flores Magón, Azcatl A.C., Frente Popular Francisco Villa, Redes Sociales de Izquierda, Central Unitaria de Trabajadores (CUT), UCISV 11 de Noviembre, Movimiento de Lucha Popular, ARCTZA A.C., Unión Popular Telistlahuaca, Alfonso XIII, Movimiento Vecino A.C., UNOS, Unión Popular Benita Galeana, Hogar Ciudadano, Coordinadors de Unidades Habitacionales del Infonavit, Taller Salud y Naturaleza, Unión de Colonos, Inquilinos y Solicitantes de Vivienda de Veracruz – UCISV, Ver Poblador@s, A.C., Unión de Colonos de Santo Domingo. Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento, A.C. (COPEVI), Casa y Ciudad, A.C.

Colectivos nacionales:

Consejo de Defensa de la Vivienda (CDV)
Coalición de Organizaciones Mexicanas por el Derecho al Agua (COMDA)

Organizaciones internacionales:

Coalición Internacional para el Hábitat (HIC)
Alianza Internacional de Habitantes (AIH)
FIAN-México

Hacia la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad

Grupo Promotor
Ciudad de México, julio de 2008

Las Organizaciones «Patria Nueva», « Asamblea de Barrios de la Ciudad de México Santa María la Ribera», « Unión de Colonias Populares», « Coordinadora de Organizaciones Sociales», « Coordinadora Social y Vecinal AZCATL A.C.», « Proyectos Populares Sociales A.C.», « Vecinos de Justo Sierra y Correo Mayor A.C.», « ARCTZA A.C.», « FCOI», « Frente Unido de Organizaciones Sociales y Ciudadanas», « Unión Popular Valle Gómez A.C.», « Sociedad Organizada en Lucha», « Frente de Lucha Inquilinaria Ricardo Flores Magón», « Hogar del Ciudadano A.C.», « Frente Popular Francisco Villa», « Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata», « Central Unitaria de Trabajadores», « Inquilinos Justo Sierra 40», « CCAT-UCAI», « Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento A.C.», « Unión Popular Benita Galeana A.C.», « Comité de Lucha Popular», « Asamblea de Barrios de la Ciudad de México», « Barzón Ciudad de México»; el Espacio de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Espacio DESC); la Coalición Internacional para el Hábitat; la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; el Gobierno del Distrito Federal; y la Procuraduría Social del Distrito Federal han iniciado trabajos para el análisis de lo que se ha denominado Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, la cual es un documento que servirá de base a la sociedad del Distrito Federal para continuar con el proceso que garantice el respeto de los derechos humanos. Por lo anterior se ha conformado un Comité Promotor para que conduzca el proceso de formación de la misma, este comité está conformado por los representantes de las instancias y organizaciones civiles antes mencionadas.

En virtud de lo anterior, el Comité Promotor de la Carta por el Derecho a la Ciudad de México hace la más cordial invitación al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, al Instituto Electoral del Distrito Federal, al Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, a las Delegaciones y en general a todas las personas, organizaciones sociales e instituciones académicas interesadas a participar en la promoción y discusión del Foro abierto de análisis de la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad.

Considerando:

1. Que a nivel mundial un conjunto de organizaciones no gubernamentales, movimientos populares, asociaciones y redes de la sociedad civil, iniciaron el proceso de redacción de un documento denominado Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, que sintetiza los compromisos que deben ser asumidos por los gobiernos nacionales, locales, parlamentos, así como por las propias organizaciones de la sociedad civil, para que todas las personas de las ciudades tengan un pleno desarrollo y una vida digna;
2. Que el Siglo XXI ha comenzado con la mitad de la población mundial viviendo en ciudades y que éstas representan territorios geográficos con una gran riqueza y diversidad económica, ambiental, política, social y cultural, por tanto, deben ser consideradas mucho más que simples espacios físicos;
3. Que la defensa del Derecho a la Ciudad como aspecto fundamental para los Estados ha acontecido en gran cantidad de países a nivel mundial pudiendo rescatar algunas experiencias como son la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad que fue adoptada en la II Conferencia Europea de Ciudades por los Derechos Humanos celebrada en Saint Denis en el año 2000 y reconoce los derechos de las personas así como los mecanismos para su implementación y protección; la Declaración Nacional para la Reforma Urbana en Argentina que entró en vigor en 2005 y proclama la promoción legal de los derechos fundamentales y de nueva generación; la Declaración por el Derecho a la Vivienda y a la Ciudad en toda Europa promovida en Bruselas en 2007; la Carta Europea de las Mujeres en la Ciudad; Carta de Derechos y Responsabilidades de Montreal puesta en vigor en 2006; y el Estatuto de Brasil que fue promulgado en el 2001 como un nuevo marco regulador nacional para la política urbana, además de estar en concordancia con el espíritu de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.
4. Que el Derecho a la Ciudad fue el tema del XII Foro Iberoamericano y fue recogido en la Declaración de la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, particularmente en el punto 29 del Programa de Acción que textualmente dice: «Instruir a los Ministros de Vivienda y Desarrollo Urbano que promuevan la consagración del Derecho a la Ciudad mediante la generación de políticas públicas que aseguren el acceso al suelo, a viviendas adecuadas, infraestructura y equipamiento social y los mecanismos y las fuentes de financiamiento suficientes y sustentables».
5. Que en el Distrito Federal se ha dado una importante movilización social, en donde las luchas, movilizaciones y experiencias transformadoras de ciu-

dadanos y organizaciones han abierto interesantes espacios de diálogo entre las personas y organizaciones sociales y civiles. La Ciudad exige y merece mayor atención en el respeto y protección de los derechos humanos, sólo así se podrá transitar a una verdadera cultura democrática.

6. Que los esfuerzos realizados a favor de los derechos humanos han dado como resultado el inicio de un proceso para la elaboración, discusión, análisis y reconocimiento institucional de la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad que permitirá el reconocimiento de este derecho colectivo; cabe mencionar que la colaboración entre diversas instituciones y organizaciones ha dado como fruto la *Guía y mapa de programas y servicios del* GDF*: Ciudad de México, ciudad de los derechos* desde la perspectiva de los derechos humanos, específicamente los DESCA. De igual forma, dio como fruto el trabajo y publicación del *Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal*, como preámbulo al Programa que plantea de manera concreta la aplicación de políticas públicas con perspectiva de derechos humanos.
7. Que la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad puede constituirse en plataforma e instrumento para la exigencia de los derechos humanos de las personas que habitan y/o transitan por la ciudad.

Por estas razones se inició un proceso de análisis y discusión del tema, impulsando la creación de un Comité Promotor que realice los trabajos para la elaboración de la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, el cual se encargará de coordinar el proceso, redactar una primera versión de los contenidos de la Carta para difundirla con la intención de enriquecerla y finalmente promover sus contenidos.

Se emite la presente convocatoria con la finalidad de que la discusión se amplíe y cuente con los puntos de vista tan diversos que confluyen en esta Ciudad, para así integrar una declaración acorde con nuestra realidad, con base en una agenda temática que tenga como sustento lo que hasta ahora se conoce como Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, el marco normativo local y demás instrumentos jurídicos e institucionales aplicables, así como la propuesta del Comité Promotor.

Lo anterior, contemplando que los principios y fundamentos estratégicos del Derecho a la Ciudad son el ejercicio pleno de la ciudadanía y gestión democrática, la función social de la ciudad, la planeación y producción democrática, manejo responsable de los recursos naturales, disfrute equitativo de la ciudad, la igualdad y la no discriminación.

Convocatoria:

Al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, al Instituto Electoral del Distrito Federal, al Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, a las Delegaciones y en general a todas las personas, organizaciones sociales y civiles, instituciones académicas interesadas se les convoca:

- a participar en la discusión, planeación y promoción del foro de análisis abierto al público en general;
- a pensar la ciudad desde la perspectiva de los derechos humanos de todos las personas;
- a reconocer la importancia que tiene el Derecho a la Ciudad como derecho humano colectivo en el Distrito Federal;
- a replantearnos la definición de Derecho a la Ciudad, con la finalidad de que toda persona se acerque al tema, entienda, conozca, reconozca y ejerza sus derechos fundamentales;
- y a contribuir en el debate y la elaboración de un instrumento de la complejidad y trascendencia que tiene la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, mediante un proceso que incluya las más amplia participación posible, que sintetice las visiones y experiencias que hay desde Gobierno local y de las organizaciones civiles, sociales y a las instituciones.

Lo anterior bajo las siguientes bases:

1. El Foro de análisis y discusión de la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad que se llevará a cabo conforme lo determine el Comité Promotor, tiene como antecedente la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, y empleará como base la propuesta conjunta de redacción de la Carta que presente el Comité Promotor, en concordancia con la normatividad aplicable.
2. El Foro será convocado por el Comité Promotor así como por los participantes que se sumen a la iniciativa, en los términos y fechas que conjuntamente determinen.
3. Uno de los resolutivos del Foro será integrar una Comisión Redactora, la cual se encargará de incluir en un solo documento la propuesta de Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad.
4. El análisis y firma de la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad se hará conjuntamente entre las organizaciones promotoras y participantes y el Gobierno del Distrito Federal.
5. Lo no estipulado en la presente será resuelto por el Comité Promotor.

Estructura propuesta para la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad

Borrador para el debate

Grupo Promotor
Ciudad de México, julio de 2008

1. Preámbulo

Se requiere desarrollar un preámbulo o exposición de motivos.
El preámbulo de la versión 2005 de la Carta Mundial puede servir de base y ajustarse a la realidad del D.F.

Debe incluir no sólo los avances del GDF (ver la guía y mapa «Ciudad de México, Capital de los Derechos Sociales») sino referir los problemas (ver Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal y otros estudios sobre la problemática urbana y social del D.F. y la región metropolitana).

Se deberá enfatizar la viabilidad, trascendencia, progresividad, alcances y relevancia de los contenidos del documento en una perspectiva basada en los principios rectores y fundamentos estratégicos de la Carta y se deberán establecer los compromisos concretos que asume el gobierno y los demás actores implicados.

Beneficiarios: los habitantes del D.F.

Sujetos obligados: autoridades políticas, administrativas, jurisdiccionales; los habitantes, legisladores, organizaciones de la sociedad civil y otros actores privados.

2. Disposiciones Generales

2.1 Definiciones y caracterización del Derecho a la Ciudad de México

- Como usufructo equitativo
- Como derecho colectivo
- Como derecho interdependiente con los demás derechos
- Distinción entre su carácter físico-territorial-ambiental; político-social (institucional y participativo); económico-productivo.

2.2 Ámbito: delegaciones del D.F. en sus demarcaciones urbanas y su entorno rural

2.3 Marco jurídico internacional de referencia

- Declaración Universal de los Derechos Humanos
- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y todas las observaciones generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (CDESC.
- Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos
- Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)
- Informes y recomendaciones de los Relatores Especiales de Naciones Unidas

2.4 Características inherentes a los derechos humanos que comparte el Derecho a la Ciudad

- Universalidad: se adscriben a todas las personas
- Indivisibilidad: no pueden fraccionarse ni dividirse
- Integralidad: todos los derechos son fundamentales por lo que no pueden jerarquizarse
- Interdependencia: todos los derechos están inextricablemente unidos, la satisfacción de uno depende del cumplimiento que se dé a los otros
- Inalienabilidad: no se pueden perder ni intercambiar
- Progresividad (no regresividad) en su satisfacción: aplicable a los derechos económicos, sociales y culturales

3. Principios y fundamentos estratégicos del Derecho a la Ciudad de México

3.1 Principios rectores

- Libre determinación o autodeterminación
- No discriminación
- Igualdad
- Equidad de género (resaltando el hecho de que no todos los derechos y servicios se distribuyen de manera equitativa)
- Atención prioritaria a personas y colectivos en situación de vulnerabilidad, como los adultos mayores y los discapacitados
- Solidaridad y cooperación
- Subsidiaridad

- Responsabilidad según capacidad y recursos
- Participación
- Transparencia y rendición de cuentas

3.2 Fundamentos estratégicos del Derecho a la Ciudad

- Ejercicio pleno de la ciudadanía
  Realización plena de todos los derechos humanos vinculados al hábitat para todas las personas: civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales.
  «Por una ciudad de derechos humanos»
- Función social de la ciudad, de la tierra y de la propiedad
  Usufructo equitativo de los recursos, bienes, servicios y oportunidades que la ciudad ofrece.
  «Por una ciudad para todos: incluyente, solidaria, equitativa»
- Gestión democrática de la ciudad
  Participación amplia de la ciudadanía en la formulación y conducción de las políticas públicas, la planeación urbana y el seguimiento y evaluación de los programas.
  «Por una ciudad políticamente participativa y socialmente corresponsable»
- Producción democrática de la ciudad y en la ciudad
  Reconocimiento y fortalecimiento de la producción social del hábitat y de procesos solidarios de hábitat productivo.
  «Por una ciudad socialmente productiva»
- Manejo sustentable y responsable de los recursos naturales, patrimoniales y energéticos de la ciudad y su entorno
  Uso y distribución socialmente responsable de los recursos para hoy y las futuras generaciones.
  Planeación del crecimiento futuro de la ciudad en función de los recursos disponibles.
  «Por una ciudad viable y ambientalmente sustentable»
- Disfrute democrático y equitativo de la ciudad
  Fortalecimiento de la convivencia y rescate del espacio público.
  «Por una ciudad abierta, libre crítica y lúdica»

4. Derechos de los habitantes del Distrito Federal

La aplicación de los principios rectores y de los fundamentos estratégicos de la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad implica dar a los derechos una connotación urbana y enfatizar su carácter indivisible e interdependiente. La Carta debe destacar el libre ejercicio de los siguientes derechos:

4.1 Derechos civiles

- Derecho a la libertad de conciencia
- Derecho a la libertad de expresión
- Derecho a la libertad de asociación
- Derecho a la igualdad ante la ley
- Derecho a la intimidad y a la privacidad: a la vida privada y familiar en sus diversas modalidades y a la protección contra la violencia intrafamiliar
- Derecho a la libertad de elección y no discriminación respecto a la educación, la cultura, las preferencias, los lugares de residencia
- Derecho a la diferencia, respeto y tolerancia a las minorías y a la diversidad étnica, cultural, sexual y religiosa
- Derecho a la seguridad pública y a la convivencia pacífica, solidaria y multicultural
- Derecho a la justicia
- Derecho a la movilidad, la libre circulación y a un transporte de calidad

4.2 Derechos políticos

- Derecho a la participación política:
  - Libre elección de representantes locales
  - Seguimiento y evaluación de su desempeño (contraloría ciudadana)
- Derecho a participar en las decisiones que afectan la vida y la convivencia en la ciudad, en:
  - La formulación de políticas públicas, instrumentos y programas
  - El diseño, seguimiento y evaluación de los programas
  - La priorización de proyectos (barriales, habitacionales, culturales)
  - El reconocimiento de las organizaciones sociales como interlocutores válidos y corresponsables
- Derecho a la participación democrática que incluye:
  - Organizarse y asociarse
  - Reunirse
  - Libre manifestación
  - Deliberar directamente o a través de representantes
- Derecho a la información pública eficaz y transparente respecto a:
  - Planes y programas
  - Macroproyectos que pueden impactar la calidad de vida y la permanencia en el lugar
  - Disponibilidad de apoyos a la sociedad civil organizada
  - Todo lo relativo a la vida social, académica, cultural y política de la ciudad

- Derecho a preservar la autonomía de los colectivos e instancias asociativas
- Derecho a la libre manifestación de las ideas

4.3 Derechos económicos

- Derecho al trabajo

  Los ciudadanos(as) tienen derecho a un trabajo digno y remunerado y a seguridad social que les garanticen calidad de vida.

  Inclusión de espacios y actividades generadoras de ingresos en nuevos desarrollos habitacionales

  Apoyo a la generación de espacios productivos y de servicio en las viviendas

  Guarderías, comedores populares y otros servicios y medidas que garanticen igualdad de acceso de las mujeres al trabajo

  Acceso a programas de capacitación, bolsas de trabajo y otros apoyos

  Equipamientos apropiados y otras medidas para facilitar el trabajo de personas discapacitadas y adultos mayores

4.4 Derechos sociales

- Derecho a un lugar seguro y ambientalmente sano donde vivir en paz y con dignidad que implica:
- Garantizar la permanencia
- Evitar desalojos forzados. En casos justificados, por el bien colectivo o por riesgos, los afectados deberán tener acceso a: 1) juicio justo, 2) compensación económica y 3) restitución en lugar seguro, cercano y en condiciones iguales o mejores
- Derecho a participar organizadamente en el desarrollo y gestión territorial de sus pueblos, barrios, colonias y conjuntos habitacionales urbanos

Estos derechos y el siguiente implican el derecho a la tierra (derecho aún no reconocido)

- Derecho a la vivienda

Todos los ciudadanos tienen derecho a una vivienda adecuada, lo que implica:

- Seguridad de tenencia (no limitada a la propiedad privada individual)
- Acceso a infraestructura, servicios y equipamientos básicos
- Instrumentos de ahorro, crédito y subsidio que garanticen la asequibilidad a los diferentes sectores sociales priorizando los de bajo ingreso y los grupos especiales y vulnerables

- Accesibilidad sin discriminación a los programas, apoyos y espacios públicos; remoción de barreras al libre desplazamiento y acceso de discapacitados y ancianos a la vivienda y a edificios y espacios públicos
- Habitabilidad: espacio suficiente, seguridad estructural, aislamiento, ventilación, iluminación y servicios básicos
- Lugar adecuado, seguro, servido, ambientalmente sano, con acceso cercano a fuentes de trabajo, abasto, recreación, equipamientos de salud, educación y a transporte de calidad
- Adecuación cultural

- Derecho al agua
  - Derecho a disponer de agua en forma continua y suficiente
  - Derecho a disponer de agua salubre y de calidad
  - Derecho a instalaciones y servicios de agua accesibles
  - Derecho a condiciones de precio asequibles para todos, sin discriminación alguna y con especial atención a los grupos vulnerables y marginados
- Derecho a la educación
  - Acceso e incremento de la disponibilidad de espacios educativos y culturales próximos a los diferentes grupos sociales y de edad
  - Desarrollo de campañas y programas que eleven el nivel cívico, mejoren la convivencia y promuevan el respeto y la tolerancia en el marco intercultural que caracteriza a la ciudad de México
- Derecho a la salud física y mental y a alimentarse

Todos tienen derecho a alimentarse sanamente, a la prevención y atención de problemas de salud y al mejoramiento de las condiciones sanitarias de las colonias y asentamientos populares

- Acceso a servicios próximos de salud
- Campañas de buena alimentación, prevención, vacunación y saneamiento

4.5 Derechos culturales

- Derecho a la cultura

Todos los habitantes de la ciudad tienen derecho a la cultura en sus diferentes modalidades, lo que exige:

- Respeto a la diversidad y la multiculturalidad
- Espacios públicos destinados a realizar actividades lúdicas y culturales
- Equipamiento, programas y apoyos a la creación cultural y sus diversas manifestaciones
- Preservación y uso creativo del patrimonio cultural
- Garantía de acceso y disfrute de la tecnología

4.6 Derechos ambientales

- Derecho a un medio ambiente sano y sustentable

Todos tienen derecho a vivir en condiciones ambientales adecuadas al desarrollo de la vida lo que implica medidas para:

- Prevenir la ocupación desordenada del territorio
- Disminuir la contaminación
- Preservación de las áreas verdes y de protección ecológica
- El uso racional y responsable de los recursos naturales y energéticos
- La disposición y reciclamiento responsable de los desechos (metabolismo circular)
- Disminución de vehículos automotores y fomento de transportes no contaminantes y rutas peatonales
- La preservación de los mantos acuíferos
- El tratamiento y reciclamiento de aguas servidas
- La prevención y mejoramiento del patrimonio natural
- La ampliación y mantenimiento de parques públicos
- La recuperación de barrancas y áreas degradadas

5. Deberes y obligaciones

5.1 Generales

Todos los organismos estatales con atribuciones en la Ciudad de México están obligados a respetar, proteger, garantizar y promover los derechos humanos contenidos en esta Carta.

- Respetar. No violar los derechos humanos, lo que implica abstenerse de tomar acciones que priven a los habitantes de la posibilidad de ejercer y concretar sus derechos mediante la utilización de los recursos a su alcance
- Proteger. Generar las medidas necesarias para evitar que terceros violen los derechos humanos y, en caso de hacerlo, para la defensa de los afectados
- Garantizar o satisfacer. Generar los instrumentos, apoyos y los recursos financieros, al máximo de sus posibilidades, para la concreción material de los derechos
- Promover. Adoptar medidas para ampliar los niveles de protección de los derechos reconocidos y para el reconocimiento de nuevos derechos (p.ej. el derecho a la tierra)

5.2 Gobierno local

Para cumplir con estas obligaciones los organismos estatales se comprometen a:

- Legislar
- Planear
- Administrar justicia

- Establecer y ejecutar políticas públicas
- Presupuestar con perspectiva de derechos humanos
- Canalizar y ejercer recursos al máximo de los recursos disponibles
- Proporcionar capacitación, informar y difundir los contenidos del Derecho a la Ciudad
- Establecer indicadores diferenciados por género para monitorear y evaluar la implementación progresiva del Derecho a la Ciudad
- Ampliar los espacios de participación ciudadana para la consulta y definición de las políticas públicas con perspectiva de DDHH
- Garantizar el disfrute equitativo de la ciudad para todos sus habitantes

5.3 Delegaciones

5.4 Asamblea Legislativa del Distrito Federal
- Alentar la participación ciudadana a través de foros y seminarios de reflexión que promuevan una visión incluyente y acertada de la realidad de la Ciudad de México
- Legislar atendiendo al contexto específico de la ciudad en miras a reconocer y ampliar el espacio de ejercicio de los derechos humanos
- Adecuar el marco legal nacional y local incorporando las obligaciones internacionales asumidas por los Estados en materia de derechos humanos, con especial atención en aquellos contenidos en esta carta
- Reconocer nuevos derechos en la legislación local

5.5 Tribunales
- Aplicar los instrumentos internacionales de los derechos humanos ratificados por México y así avanzar en su justiciabilidad

5.6 Organismos públicos autónomos
- Contribuir, de acuerdo a sus atribuciones y campos de acción, a la satisfacción de los derechos humanos que conforman e interactúan en el Derecho a la Ciudad

5.7 Las organizaciones de la sociedad civil se comprometen a:
- Difundir ampliamente los contenidos de esta carta y las buenas prácticas que se deriven de su aplicación
- Participar en espacios ciudadanos de consulta y monitoreo
- Documentar casos de violaciones o de incumplimiento de la progresividad a que está obligado el Estado

- Promover conciencia y consensos sobre las responsabilidades que deben asumir los ciudadanos para construir una ciudad para todos
- Producir y presentar informes ante instancias nacionales e internacionales de protección de los Derechos Humanos
- Denunciar violaciones al Derecho a la Ciudad

5.8 Los habitantes en general se responsabilizan de:

- Conocer y promover sus derechos
- Respetar los derechos de terceros
- Defender la ciudad y realizar actividades que contribuyan a dar vigencia y concreción a estos derechos

6.- Disposiciones finales

Aquí cabe incluir temas como:

- Medidas de implementación, supervisión y fomento (capacitación y difusión de la carta)
- Violaciones o faltas al Derecho a la Ciudad (descripción de las posibles violaciones al Derecho a la Ciudad)
- Inspección, vigilancia y sanción
- Acceso a recursos jurisdiccionales y no jurisdiccionales para exigibilidad
- Garantías y exigibilidad del Derecho a la Ciudad

  Garantías preventivas

  Garantías institucionales de reparación o compensación

  Otras garantías

Bibliografía

Alfonsin, Jacques Távora. *A função social da cidade e da propriedade privada urbana como propriedade de funções.* Direito à Moradia e Segurança da posse no Estatuto da Cidade, diretrizes, instrumentos e processos de gestão. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2004.

alfonsin, Betânia de Moraes; Fernandes, Edésio. *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. Belo Horizonte, Del Rey,2003.

Audefroy, Joël. (editor) *Construyendo la ciudad con la gente. Tendencias en la colaboración entre las iniciativas comunitarias y los gobiernos locales*. Habitat International Coalition. 1998.

Bolivar, Teolinda (coordinadora) *Hacedores de Ciudad***.** Exlibris. Caracas, 1995.

Borja, Jordi. *Desafíos de la democracia: ciudadanía y participación*. CESEM. México DF. 2003.

Borja, Jordi. *La ciudad conquistada*. Alianza Editorial. Madrid.2003.

Borja, J. y Muxí Z. *Espai públic: ciutat y ciudadanía*. Diputació de Barcelona, 2001.

Borja J., Dourthe G., Peugeot V. y Espuny A. *La ciudadanía europea.* Ed. Península, Barcelona, 2001.

Borja, J. y Castells, M. *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Taurus, Madrid, 2001.

Carrión, Diego. «Repensando la cuestión del hábitat popular en las ciudades del tercer mundo: es la hora de corresponsabilidades responsables» en *Construyendo la Ciudad con la Gente. Nuevas tendencias en la colaboración entre las iniciativas comunitarias y los gobiernos locales*. Disigraf, México, 1998.

Conde, Victor. *A Handbook of Internacional Human Rights Terminology*. University of Nebraska Press, Omaha, 2004.

Da Silva, Ricardo Siloto e Da Silva, Éder Roberto. Artigo: *Origens e matrizes discursivas da Reforma Urbana no Brasil*.

Da Silva, Éder Roberto. *O Movimento Nacional pela Reforma Urbana e o Processo de Democratização do Planejamento Urbano no Brasil*. Dissertação de Mestrado, Universidade de São Carlos, Fevereiro de 2003.

De Grazia, Grazia. «Estatuto da Cidade: uma longa história comvitórias e derrotas» en, *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras*, Brasil, Porto Alegre, Sérgio Antônio Fabris Editor, 2002.

Erazo Ximena, Fernández Alfredo, Jarquera Alejandra (editores). *La comuna y el derecho a la ciudad en la era de la globalización*. Ciudad y Derechos – América Latina. Santiago de Chile, 2004.

Fernandes Edésio. «Del código civil al estatuto de la ciudad: Algunas notas sobre la trayectoria del derecho urbanístico en Brasil». En *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año xxxvii, Nº 109, enero – abril de 2004. pp. 41-69.

Fernandes Edésio. «New Statute Aims to Make Brazilian Cities More Inclusive». En: *Habitat Debate, Kenya, Nairobi, vol. 7, no 4, dic, 2001*.

Fernandes Edésio. *Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil.* Editora Livraria Del Rey, 2001.

Fernandes Edésio y Varley, Ann (eds.). *Illegal Cities. Law and Urban Change in Developing Countries*. London –New Cork, Zed Books, 1998.

Giraldo Fabio y Viviescas Fernando (Compiladores). *Pensar la Ciudad*. tm Editores, denac, fedevivienda. Bogotá, 1996.

Harvey, David. *Espacios de Esperanza,* Akal, Madrid, 2003.

Jones, Peter. *Right.* Palgrave. Nueva York, 1999.

Landry, Charles. *The art of city makingn,* Earthscan London, 2006.

Lefebvre, Henri. *El derecho a la ciudad*. Península. Barcelona, 1978.

Lefebvre, Henri. *Espacio y Política.* Península Barcelona, 1972.

Llop, J.M. y Bellet, C. *Ciudades intermedias y urbanización mundial,* Artis, Lleida, 1999.

Meera, Mehta. «Panorama general de los estudios de caso en cinco regiones» en *Construyendo la Ciudad con la Gente. Nuevas tendencias en la colaboración entre las iniciativas comunitarias y los gobiernos locales*. Disigraf, México, 1998.

Ortiz Enrique y Zarate María Lorena. *De la marginación a la ciudadanía. 38 casos de producción y gestión social del hábitat*. Forum Barcelona 2004, hic, hic-al. 2005.

Ortiz, Enrique. *Repensando la ciudad desde la gente ¿Qué Ciudad para una nueva era?* Texto preparatorio para la Asamblea Mundial de Pobladores, hic América Latina, 2002.

Parejo Alfonso, L. «Las relaciones transnacionales de los municipios», *xxi Congreso Iberoamericano de Municipios: Cooperación intermunicipal para el fortalecimiento de la democracia local*, Valladolid, 1992.

Plaza Cerezo, S. «Las ciudades, nuevos actores mundiales» en *Política Exterior*, enero/febrero 2002, núm. 85.

Ponce Solé, Juli. *Poder local y guetos urbanos,* map-Fundación Carles Pi i Sunyer, Madrid, 2002.

Rincón Patiño, Análida (compiladora). *Espacios urbanos no con-sentidos. Legalidad e ilegalidad en la producción de ciudad.* Universidad Nacional de Colombia, Alcaldia de Medellin, Area Metropolitana del Valle de Aburrá. Medellín. 2005.

Rojas, Eduardo y Daughters Robert (editores). *La ciudad en el siglo xxi. Simposio de buenas prácticas en gestión urbana en América Latina y el Caribe.* Banco Interamericano de Desarrollo. 1998.

Romero Picón, Yuri. «Derecho a la ciudad: derecho a negociar por unas condiciones materiales de vida» en *Territorios, enero, N° 009*. Universidad de los Andes. Bogotá. 2003.

Rolnik Raquel, e Saule Júnior Nelson (Coord.). *Estatuto da Cidade – guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Pólis Instituto de Estudos Formação e Assessoria em Políticas Sociais e Caixa Econômica Federal, apoio Comissão de Desenvolvimento Urbanos da Câmara dos Deputados, Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República, Câmara dos Deputados Brasília, 2001.

Rolnik, Raquel. *A cidade e a lei*. Fapesp, 2000.

Salomón, M. «Las ciudades y el desarrollo de su papel internacional», *Papers*. Revista de Sociología, Universidad Autónoma de Barcelona, 1993, núm. 41.

Saule Júnior Nelson. *Direito Urbanístico Vias Jurídicas da Política Urbana*, Sergio Antonio Fabris Editor, Porto Alegre, 2007.

Saule Júnior Nelson. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Sergio Antonio Fabris Editor, Porto Alegre, 2003.

Saule Júnior Nelson. *Direito à cidade – trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis*. São Paulo, Instituto Pólis, Ed. Max Limonad, 1999.

Saule Júnior Nelson. *Novas Perspectivas do Direito Urbanístico – Ordenamento Constitucional da Política Urbana*, Sergio Antonio Fabris Editor, Porto Alegre, 1997.

Sieghart, Paul. *The International Law of Human Rights*. Clarendom Press. Oxford, 1983.

Silva Almeida, Carla. «Os Fóruns Temáticos da Sociedade Civil: Um Estudo Sobre o Fórum Nacional de Reforma Urbana», en Dagnino, Evangelina (organizadora), *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*, São Paulo: Paz e Terra, 2002.

Van Hoff, G., *The Legal Nature of Economic, Social an Cultural Rights: A Rebuttal of Some Traditional Views*, en Alston, P. y Tomasevski, K. (eds).
Vaquer Caballería, M. «La Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad» en *Cuadernos de Derecho Local,* Fundación Democracia y Gobierno Local, junio 2003, núm. 2.
Velásquez, Fabio E. (compilador), *Ciudad e inclusión: por el derecho a la ciudad*. Fundación Foro Nacional por Colombia, ati, Fedevivienda, Corporación Región. Bogotá, 2004.
Velásquez, Fabio E. *Conversaciones sobre el derecho a la ciudad*. iefa y Fundación Foro Nacional por Colombia. Bogotá, 2007.

Otros documentos revisados:

International Public debates. Urban policies and the right to the city. unesco, Paris,2006.
dfensor. Órgano oficial de difusión de la Comisión de los derechos Humanos del Distrito Federal. Nº 9, Año iv, Septiembre de 2006.
El estatuto de la ciudad. Nuevas herramientas para garantizar el derecho a la ciudad en Brasil. Instituto Polis. un – Hábitat, caixa. 2002.
Pensando la ciudad del siglo xxi: la voz de los habitantes. Cuaderno de propuestas del Colegio: Organización de Pobladores. Asamblea Mundial de Pobladores. México, 2000.

El Derecho la Ciudad en el mundo se terminó de imprimir en los talleres de Impresiones Del Lirio, Azucenas Mz. A 10, Col. San Juan Xalpa, Deleg. Iztapalapa, en septiembre de 2008 en la Ciudad de México.
Para su composición se usaron las familias tipográficas Arno y Cronos.
Se tiraron 500 ejemplares.