



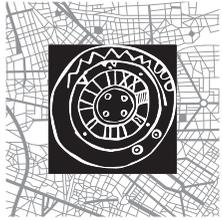
Global Platform for the Right to the City
Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad
Plataforma Global pelo Direito à Cidade



Avanzando en la Implementación del Derecho a la Ciudad en América Latina y a nivel Internacional



Proponentes



Instituto **Pólis**



HIC
Habitat International Coalition



FÒRUM NACIONAL de
REFORMA URBANA

Apoyo



FORDFOUNDATION

Coordenadores

Nelson Saule Júnior
Lorena Zárate
Maria Silvia Emanuelli

Investigadores

América Latina

Paulo Romeiro
Irene Maestro Guimarães
Vanessa Koetz

Colaboración

Karina Uzzo

Europe

Eva Garcia Chueca
Giovanni Allegretti

Colaboración

Yasar Adanali
Michela Barbot
Laura Colini
Owen Dowsett
Jez Hall
Manuel Lutz
Giulio Mattiazzi
Michelangelo Sechi
Michael Rostalski
Colectivo Ministerstvo Prostora

Sudáfrica

Adoné Kitching
Mirjam van Donk
Scott Drimie

Cairo y Jerusalén

Joseph Schechla

Kenia

Alfred Omenya
Akoth Ouma
Tabitha Onyinge
Waruguru Gikonyo

Presentación

La presente publicación contiene la investigación “Avanzando en la Implementación del Derecho a la Ciudad en América Latina y a nivel Internacional”, una iniciativa de la Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad.

La investigación tiene como su principal objetivo actualizar y ahondar en el proceso Internacional de discusión sobre el contenido y las estrategias del derecho a la ciudad, a través de una Plataforma Global sobre ese derecho, para dar impulso al proceso a nivel nacional y global y avanzar en su reconocimiento y en su puesta en práctica en distintas escalas, contribuyendo también al ámbito internacional para que se incorpore una agenda de compromisos y acciones para la implantación del derecho a la ciudad en la Agenda Urbana Mundial que será elaborada durante la celebración de la III conferencia de Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible y en la Agenda del Milenio Pos-2015 -Objetivos de Desarrollo Sostenible. Se llevaron a cabo 5 investigaciones en países y ciudades de América Latina, Europa, Asia y África. En América Latina, los países fueron Brasil y Colombia, con las ciudades de São Paulo y Bogotá; En Europa, Italia y España fueron los focos de la encuesta, con las ciudades de Londres, Estambul y Hamburgo; y en África, los países de África del Sur y Kenia, y las ciudades del Cairo y Jerusalén fueron parte de la investigación. Las investigaciones realizadas tiene como miras aportar a la comprensión del derecho a la ciudad como un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, que abarca la dimensión de la condición de vida urbana adecuada y de la justicia social y el fortalecimiento de la participación, de la democracia directa y de la ciudadanía en las ciudades, que se ha estado construyendo desde el comienzo del Siglo XXI, mediante una articulación internacional de actores de la sociedad civil y de gobiernos nacionales y locales. Asimismo se ha desarrollado en los Foros Mundiales Sociales, Foros Sociales Urbanos, así como en los Foros Urbanos Mundiales.

Las encuestas presentan un análisis crítico para revisar y actualizar las prácticas y formas de actuar a favor del derecho a la ciudad - por medio de la identificación, registro y análisis sistemático de la legislación, políticas, programas, proyectos, experiencias prácticas promovidas por organismos gubernamentales, instituciones públicas, organizaciones y grupos sociales y culturales de la sociedad. La intención de esta investigación es de estimular la producción y la difusión del conocimiento sobre el derecho a la ciudad, de tal forma a contribuir con la construcción de ciudades justas, democráticas y sostenibles, en las distintas regiones del mundo, así como para propiciar la formación de una red mundial de investigadores, mediante el monitoreo de un Observatorio Internacional del Derecho a la Ciudad, con miras a realizar un seguimiento y monitoreo de políticas públicas e iniciativas locales, nacionales e internacionales sobre la Plataforma Global del Derecho a la Ciudad, en especial en lo que respecta el cumplimiento de los compromisos asumidos en pro de dicha plataforma y en relación a la Agenda del Milenio Pos-2015 - ODS y en la Agenda Urbana Global definida en Hábitat III. La investigación fue coordinada por el Instituto PÓLIS (miembro coordinador del Foro Nacional de Reforma Urbana - FNRU) y por la Coalición Internacional del Hábitat para la América Latina (HIC-AL) con el apoyo de la Fundación Ford.

Tabla de Contenido

Derecho a la Ciudad en América Latina	7
El Derecho a la Ciudad en el Contexto Brasileño	8
El Contexto Urbano de São Paulo	23
El Derecho a la Ciudad en Colombia	37
El Derecho a la Ciudad en Bogotá	54
Algunos Apuntamientos Relevantes	65
Bibliografía Consultada	66
El Derecho a la Ciudad en Europa	69
Agradecimientos	70
Introducción	71
Posicionamiento del Tema a Nivel Europeo	73
El Derecho a la Ciudad en España	83
El Derecho a la Ciudad en Italia	92
El Derecho a la Ciudad en Londres	104
El Derecho a la Ciudad en Estambul	114
El Derecho a la Ciudad en Hamburgo	121
Otras Experiencias de Interés	127
Conclusiones	132
Referencias	135
Sobre los Autores	143
Sudáfrica y el Derecho a la Ciudad	147
Introducción	148
Las Realidades Sudafricanas: la inequidad urbana y la necesidad de cambios institucionales y de actitud	149
Metodología	151
Políticas Progresivas y Legislación: El compromiso institucional de Sudáfrica con la justicia y equidad	151
Manifestaciones del Derecho a la Ciudad en Sudáfrica	157
Barreras a la Institucionalización: desafíos planteados por el caso Sudafricano	162
Conclusiones	163
Referencias	164

El Derecho a la Ciudad: Cairo	167
Introducción Histórica: De Menfis a Megalópolis	169
Obligaciones de los Derechos Humanos	174
Condiciones de Vida en Cairo	176
Producción y Consumo de Viviendas	177
Derechos a la Vivienda y Desalojos Forzados	179
Desarrollando el Cairo	181
Privatizando Cairo	182
Gobernando Cairo	183
Vislumbrando el Derecho a la Ciudad en el Cairo	187
Instituciones Gubernamentales	192
Conclusiones	194
Anexo I	195
Anexo II	200
Bibliografía	202
El Derecho a la Ciudad: Jerusalén	209
Introducción Histórica a Jerusalén: De Santuario a Segregación	211
Derechos Humanos y Obligaciones del Estado	215
Nacionalidad, Ciudadanía y las Organizaciones de "Desarrollo" de Israel	216
Gobernanza Municipal	222
Planificación y Desarrollo	224
Perspectivas y Capital Social para el Derecho a la Ciudad	233
Conclusión	238
Anexo I	241
Anexo II	246
Bibliografía	248
Ciudades sin Ciudadanos - Las Negociaciones Contradictorias de Kenia	255
Resumen	256
Introducción: Fundamentos Conceptuales del Derecho a la Ciudad	257
Nota Metodológica	258
Esbozo de la Urbanización en Kenia	258
La Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, la Situación de Kenia	260
Derechos Socio-Económicos en la Constitución de Kenia 2010	261
Desarrollo Urbano Inclusivo en la Ley Keniana	262
Negociando los Terrenos Jurídicos en Kibra y Garrissa	264
Conclusión	270
Referencias	271

Derecho a la Ciudad en América Latina

Paulo Romeiro, Irene Maestro Sarrión dos Santos Guimarães,
Vanessa Koetz

El Derecho a la Ciudad en el Contexto Brasileño

1. Trayectoria por reforma urbana

La trayectoria del derecho a la ciudad en Brasil está vinculada a las luchas sociales que demandaban reformas estructurales en la regulación de la tenencia de la tierra a través de la reforma agraria y urbana.

El modelo de desarrollo brasileño, basado en grandes propiedades agrarias, cuyos productos eran destinados a la exportación, fue la principal forma de inducción de la economía del país. Así, solamente a partir del siglo XX, hubo radicalmente un cambio demográfico impulsado por la industrialización, que significó una intensa y desordenada migración poblacional a los centros urbanos.

La aglomeración en núcleos urbanos en Brasil, ocurrió a partir de la crisis económica internacional de 1929 en que, la crisis de exportación del café (base de la economía brasileña) hizo que millares de desempleados buscaran mejores condiciones de vida en las ciudades.

A pesar de que fue a los municipios que recayeron las consecuencias de una urbanización desordenada y acelerada, sin embargo, no había la comprensión, a lo momento, del ente municipal como el principal inductor del desarrollo urbano. De esa manera, los escasos recursos e inversiones del Poder Público beneficiaran al sector de intereses privados, con la adopción de normas urbanísticas destinados al lucro del sector inmobiliario (BASSUL, 2010, pp. 71).

Desde 1940 el éxodo rural cambió el panorama urbano: la población que vivía en el medio urbano pasó de 30 a 75% del total de la población nacional. A partir de la década de 1950 hasta finales de la década de 1980, Brasil vivió un período *desarrollista*, marcado por crecimiento de las ciudades sin la infraestructura mínima y bajo malas condiciones de vida, cuya informalidad y autoconstrucción marcaron el modelo de urbanización brasileña. En estas dos décadas el planeamiento urbano se dio en marcos tecnocráticos. Y sobre eso, escribe José Roberto Bassul:

“El planeamiento regulatorio, fundado en la creencia de que la formulación de la política urbana debería ocurrir en el ámbito de una esfera técnica de administración pública, en lugar de revertir este cuadro, acentuó sus efectos. La gestión tecnocrática alimentó un proceso caracterizado, de un lado, por la apropiación privada de los investimentos públicos y, de otro, por la segregación de grandes masas poblacionales en favelas, conventillos y subdivisiones periféricas, excluidas del consumo de bienes y servicios urbanos esenciales.”¹

En 1953, el documento final del III Congreso Brasileño de Arquitectos propuso la edición de ley que creara un ministerio específico de habitación y urbanismo. En 1959, el Departamento del Rio de Janeiro del Instituto de Arquitectos de Brasil presentó un proyecto de ley a los presidentes (en las elecciones de 1960), intitulado “Ley de la propia casa”, que propuso la constitución de sociedades comerciales responsables por financiamiento y adquisición de habitaciones, entre otras medidas, como la creación de un Consejo Nacional de Habitación. Tal consejo fue creado en 1962, sub el gobierno de João Goulart. (BASSUL, 2010, p. 72)

Cumple destacar que, entre los años 1950 e 1960, hubo una intensa movilización de diversos movimientos sociales alrededor de la propuesta de las “*reformas de base*” del gobierno del presidente João Goulart, en que el campo brasileño tenía papel protagonista en las luchas de clases. Las *reformas de base* abrigaban diversas reivindicaciones que incluían reforma sanitaria, educacional, entre otras, con destaque para a la reforma agraria, que tuvo mayor repercusión en los medios de comunicación.

Según Boris Fausto, las *reformas de base*:

“(...) abarcaron una amplia gama de medidas, entre las cuales la reforma agraria, con objetivo de eliminar

1 BASSUL, José Roberto. O Estatuto da Cidade: a construção de uma lei. In: CARVALHO, C. ROSSBACH, A. (org.). O Estatuto da Cidade Comentado. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010. P. 71.

conflictos pela tenencia de la tierra y garantizar el acceso a la propiedad de millones de trabajadores del campo. Para eso, fue propuesto el cambio de un dispositivo de la Constitución, prediciendo la desapropiación de la propiedad por necesidad o utilidad pública, o por interés social, pero solamente mediante previa indemnización en dinero. Como el Estado no tenía recursos para indemnizar los propietarios sujetos a desapropiación, lo que inviabilizaba la reforma agraria, se defendía el cambio de la Constitución. Eso permitiría que los propietarios fueran pagos a lo largo de los años, después de la expropiación, con títulos de deuda pública.”²

En el período de reivindicaciones de *reformas de base*, cumple señalar que la defensa por la reforma urbana también fue presenciada, especialmente para creación de condiciones que los inquilinos podrían tornarse propietarios de los inmuebles alquilados. (FAUSTO, 2012, pp. 381).

Fue con el aumento de la concentración de la mayor parte de la población en las ciudades y la evidencia de la segregación y desigualdades que la caracteriza, que ganó fuerza el movimiento por reforma urbana, que se tornó un movimiento necesario con la intensificación de los problemas y conflictos urbanos.

En 1963 el Instituto de Arquitectos de Brasil (IAB) realizó un Seminario de Vivienda y Reforma Urbana, conocido como *Seminário do Quitandinha*, que culminó en un documento exigiendo que el Poder Ejecutivo enviase un proyecto de ley al Congreso Nacional en que se incluyesen los principios y propuestas aprobados en el Seminario, centrándose en la problemática de vivienda urbana. Esta fue la primera manifestación más explícita de reforma urbana.

Aún, en 1963, el Presidente João Goulart presentó al Congreso Nacional un mensaje que abordó la cuestión de reforma urbana. Sin embargo, después del golpe de 1964, con la instauración del régimen civil-militar, los movimientos de lucha tienen su espacio de actuación reducido y

pierden fuerza. Al mismo tiempo las desigualdades en la ciudad siguen aumentando como resultado de las políticas adoptadas por el nuevo gobierno dictatorial en el trato de la problemática urbana.

El gobierno militar redujo las políticas urbanas a la creación del Banco Nacional de Habitación en un abordaje estrictamente financiero de la habitación, ignorando la naturaleza urbana del país, que ya se presentaba en Brasil.

Durante la década de 1970, todavía bajo el gobierno dictatorial, diversos movimientos, entidades y asociaciones se articularon para integrar la lucha por la reforma urbana, con fuerte influencia de las iniciativas de sectores de la iglesia católica vinculados a la Teología de la Liberación, que asesoraban los movimientos de los trabajadores rurales, como la Comisión Pastoral de Tierra - CPT³.

Al final de los años setenta, movimientos sociales volvieron a ganar visibilidad. En 1978, la 20ª Conferencia de los Bispos de Brasil publicó el documento denominado *“Suelo urbano y acción pastoral”*, con duras críticas a la retención especulativa de las tierras en las ciudades y profundizando la idea de una *“función social de la propiedad urbana”*. El texto fue un marco muy importante para la lucha por reforma urbana, especialmente en un contexto ya bastante distinto, en que la mayoría de la población ya no vivía en el campo, sino en la ciudad.

No obstante, fue apenas con el fin de la dictadura, en 1985, que la reforma urbana vuelve a ganar expresión. Las exigencias alrededor de esa reivindicación componen las manifestaciones y debates en el proceso de redemocratización del país (que exigió *Directas Já!*) como elemento fundamental de reversión de las profundas desigualdades sociales.

En 1987, ya instalada la Asamblea Nacional Constituyente desde 1986, se admitió la presentación de propuestas de iniciativa popular, entidades sociales y profesionales, que fueran suscritas por más de 30.000 electores.

2 FAUSTO, Boris. *História Concisa do Brasil*. São Paulo: EDUSP/Imprensa Oficial, 14 ed., 2012. P. 381

3 MARICATO, Ermínia. *Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana*. In: Ribeiro, Luiz César de Queiroz e Orlando Alves dos Santos Jr. (Orgs.). *Reforma urbana: Limites e Possibilidades. Uma Trajetória Incompleta*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira: 309-325, 1997, p. 310.

En tal contexto, se aglutinó el Movimiento Nacional por Reforma Urbana, que aglutinó sindicatos, organismos profesionales, representantes de las iglesias y movimientos populares, lanzando la insignia "*Derecho a la Ciudad para Todos*", y llevó al Congreso Nacional la propuesta de *Emenda Popular de Reforma Urbana*, amparada por la Federación Nacional de los Ingenieros, La Federación Nacional de los Arquitectos y por el IAB, suscrita por más de 130 mil electores.

Inicialmente la *Emenda* contenía 23 artículos, pero fue aprobada con solamente dos, bajo resistencias de sectores de construcción civil y sectores del empresariado inmobiliario. La *Emenda* restó aprobada, satisfaciendo parcialmente el Movimiento por Reforma Urbana y el sector inmobiliario.

Según BASSUL,

*"Al final del proceso constituyente, la Emenda Popular de Reforma Urbana resultó parcialmente aprobada, lo que parece ser desagradado a ambos los polos de debate. De un lado, el MNRU se mostraba insatisfecho porque la función social de la propiedad, directriz fundamental de la Emenda, había sido sometida a una ley federal que fijase las directrices de la política urbana y, aún, a un plan maestro municipal. De otro, la Federación Nacional de Industrias del Estado de São Paulo (FIESP) tornaba pública su inconformidad con el usucapión urbano (MARICATO, 1988)."*⁴

La Constitución, promulgada en 1988 aprobó los artículos 182 e 183, en un capítulo denominado "Política Urbana", dentro del título VII sobre la "Orden Económica y Financiera", exigiendo de la propiedad urbana y de la ciudad el cumplimiento de su "función social". Así, ese marco normativo es el primero que establece una política urbana orientada a la consecución de los objetivos de reforma urbana.

4 BASSUL, José Roberto. O Estatuto da Cidade: a construção de uma lei. In: CARVALHO, C. ROSSBACH, A. (org.). O Estatuto da Cidade Comentado. P. 55-70. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010. P. 79

Cumple destacar que, a partir de la promulgación constitucional, se dio inicio a la instalación democrática en el país, con la conformación de diversos partidos políticos y movimientos sociales de las más diversas pautas, que llevaron la bandera de reforma urbana en sus programas de reivindicaciones.

A partir de eso, ocurrieron las primeras experiencias de implementación de instrumentos de la política urbana, que, después, serían previstos en el Estatuto de la Ciudad. Estas primeras experiencias fueron hechas por los municipios como Recife, Belo Horizonte, Porto Alegre y Diadema, que hicieran regularización de tierras de áreas ocupadas por población de bajos ingresos.

Por otro lado, cumple destacar que, al mismo tiempo, a partir de los ochenta, mundialmente se instaló un nuevo modelo de reproducción del capital - el neoliberalismo - que, en Brasil, instauró una ola de privatizaciones y reducciones de los equipamientos y servicios sociales públicos. En Brasil, este modelo perduró, más evidentemente, hasta los años 2000, dejando secuelas de agudizamiento de la desigualdad social.

Según la urbanista Raquel Rolnik,

*"La cuestión urbana y, particularmente, la agenda de reforma urbana, constitutiva de la pauta de las luchas sociales y frágilmente experimentada en las esferas municipales de los años 1980 e en el comienzo de los años 1990, fueran abandonadas por el Poder Público dominante en el país, en todas las esferas. Eso se dio en favor de una coalición por el crecimiento que articuló estrategias neo keynesianas de generación de empleo y aumentos salariales a un modelo de desarrollo urbano neoliberal, enfocado sólo y exclusivamente para facilitar acciones del mercado y abrir frentes de expansión del capital financiero, de lo cual el proyecto Copa/Olimpíadas es la expresión más reciente... y radical."*⁵

5 ROLNICK, Raquel. As vozes das ruas: as revoltas de junho e suas interpretações. In: MARICATO, Erminia (et al). Cidades Rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013. P. 9.

Sin embargo, desde los años 2000 se instaló un modelo de *neo-desarrollismo*, caracterizado por el intento de reparar los estragos del neoliberalismo, retomando el Estado el papel de inductor del desarrollo.

2. Constitución Federal de 1988 y Estatuto de La Ciudad

La Constitución de 1988 es el primer instrumento que positivó la materia urbanística en el ordenamiento jurídico brasileño, garantizándole un gran énfasis que se verifica en los múltiples dispositivos sobre las directrices del desarrollo urbano, sobre la preservación del medio ambiente, sobre planes urbanísticos y sobre la función social de la propiedad urbana.

Sin embargo, es necesario decir que ya existía un instrumento legislativo, la Ley n. 6.766 de 1979, aún vigente, que dispone sobre el parcelamiento y uso del suelo urbano, pero que no trata de la política urbana como una preocupación con la justicia social.

A partir de esta estructuración normativa, es cierto decir que en Brasil, el derecho urbanístico surge como una *política de desarrollo urbano* - basada en la regulación del suelo, en la reforma urbana y en el derecho a la ciudad -, que establece el conjunto de normas que estipulan como fijar las reglas urbanísticas y el objetivo de la política urbana, así como exigen la concretización de la implementación de la política urbana.

De esa manera, el tema central que se propone a enfrentar es la posibilidad de intervención del Estado en el dominio de la propiedad inmobiliaria urbana, conduciendo el proceso de desenvolvimiento urbano.

“A partir de la Constitución de 1988 es necesario comprender la evolución del Derecho Urbanístico a partir del marco jurídico de la función social de la propiedad en conjunto con los nuevos principios jurídicos que reglan las relaciones entre estado y sociedad. La dinámica colectiva y social del proceso de urbanización no puede ser traducida por la perspectiva individualista

*del Derecho Civil ni tampoco por la división rígida entre poder público y sociedad. De hecho, la Constitución de 1988 creó un derecho colectivo nuevo, cual sea, el derecho al planeamiento urbano.”*⁶

El cumplimiento de la función social de la propiedad urbana está condicionado a adecuación del inmueble al reglamento del Plan Maestro. Así, la Constitución otorga al Plan Maestro la tarea de establecer y ejecutar una política de planificación urbana local. SAULE Jr. explica que para vincular la propiedad a los objetivos de la política urbana el *Plan Maestro* es el instrumento básico, donde se deben establecer las exigencias de ordenamiento de la ciudad y como la propiedad cumple su función social⁷. De esa manera, el análisis de cumplimiento de la función social de la propiedad por un inmueble, equivale a su adecuación a lo que determina el Plan Maestro (especialmente, sobre la cuestión de zonificación).

El ente federativo competente para lo tanto es el *Município* (obligatorio para municipios de más de 20.000 habitantes), así que, la planificación urbana en Brasil está descentralizada y da primacía a la competencia municipal sobre los otros entes federativos. Con efecto, la Constitución determina en su art. 30, VIII que compete al municipio *“promover la adecuada ordenación territorial, mediante la planificación y control del uso, del parcelamiento y de la ocupación del suelo urbano”*.

Después de la aprobación de la nueva Constitución se conformó el Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU⁸), protagonizado por una serie de movimientos de vivienda, organizaciones, entidades y técnicos (abogados, urbanistas, arquitectos, sociólogos, etc.), que ya estaban movilizados en el proceso constituyente, para presionar el Congreso Nacional por la regulación de del Capítulo de la política urbana.

6 FERNANDES, Edésio (Org.). *Direito Urbanístico e política urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey 2000, p. 21-22.

7 SAULE, Jr. Nelson. *Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro. Ordenamento constitucional da política urbana. Aplicação e eficácia do plano diretor*. Porto Alegre: Fabris, 1997, p. 58-59.

8 Más informaciones sobre el FNRU: <http://www.forumreformaurbana.org.br/>.

El instrumento normativo de regulación fue la Ley nº. 10.257, de 10 de julio de 2001, que fue aprobada doce años después de la promulgación de la Constitución Federativa Brasileña. La Ley, llamada *Estatuto de la Ciudad*, tiene por objetivo ordenar el pleno desenvolvimiento de las funciones sociales de la ciudad y de la propiedad urbana.

El derecho a la ciudad, definido 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 al esparcimiento, para las generaciones presentes y futuras*", está, por lo tanto, expresamente incorporado en la orden jurídica brasileña como un derecho. Esta es una experiencia innovadora, en la medida que lo reconoce como un derecho fundamental, que surge del principio constitucional de las funciones sociales de las ciudades.

Sin embargo, cabe destacar que, en Brasil, debido a una tradición positivista del Derecho las directrices generales del *Estatuto de la Ciudad*, aún son vistas como mera carta de intenciones, desprovistas de cualquier efectividad. Entre tanto, esta tendencia viene enflaqueciéndose y crece la visión constitucionalista que afirma la fuerza normativa de los principios y directrices e impone la aplicabilidad inmediata de los mismos. Sin embargo, son pocos los casos en que el Judiciario aplica estas directrices.

Además, el *Estatuto de la Ciudad* dispone sobre las directrices del uso del suelo, de la regulación de la tenencia de la tierra y sobre la política económica, tributaria y financiera. Siguiendo el régimen de competencias urbanas estipulado por la Constitución, el *Estatuto de la Ciudad*, en su artículo 3º, reafirma que la política urbana debe ser desarrollada por los municipios, según las normas generales estipuladas por la Unión. Para lo tanto, el *Estatuto*, además de las directrices, fornece a este ente federado los instrumentos para que la propiedad urbana cumpla su función social, instrumentos de regularización de la tenencia de la tierra y instrumentos de gestión democrática de la ciudad.

Pero la búsqueda por la efectividad de las disposiciones constitucionales, se confronta con la ausencia de viabilidad económica de muchos Municipios, debido a su baja recaudación, que dependen de transferencias de la Unión. Esta realidad

confiere a la esfera federal una posición de jerarquía que se choca con la concepción presente en la Constitución.

Además, hay órganos de gestión metropolitana sin capacidad política, administrativa, técnica y financiera para tratar de cuestiones de interés común, y muchos conflictos y competición en el campo legislativo, administrativo, tributario y financiero entre los entes federados.⁹

El artículo 4º del *Estatuto de la Ciudad* trata de los instrumentos jurídicos y políticos necesarios para poner en práctica la política urbana Son: "*a) expropiación; b) servidumbre administrativa; c) limitaciones administrativas; d) preservación de inmuebles o de mobiliario urbano; e) creación de unidades de conservación; f) creación de zonas especiales de interés social; g) concesión de derecho real de uso; h) concesión de uso especial para fines de vivienda; i) parcelamiento, edificación o utilización obligatorios; j) usucapión especial de inmueble urbano; l) derecho de superficie; m) derecho de precedencia; n) concesión onerosa del derecho de construir y de modificaciones de uso; o) transferencia del derecho de construir; p) operaciones urbanas consorciadas; q) regularización de la tenencia de la tierra; r) asistencia técnica y jurídica gratuita para las comunidades y grupos sociales menos favorecidos; s) referéndum popular y plebiscito; t) demarcación urbanística para fines de regularización de la tenencia de la tierra; (Incluido por la Ley n. 11.977, de 2009); u) legitimación de la posesión (Incluido por la Ley n. 11.977, de 2009)."*

Esta sección proporciona las herramientas que permiten al Municipio:

- "*Las diversas formas de intervención social en el libre uso de la propiedad privada: la expropiación, la servidumbre administrativa, las limitaciones administrativas, la preservación de inmuebles o de mobiliario urbano, la creación de unidades de conservación, parcelamiento, edificación o utilización obligatoria y el derecho de preferencia;*

9 SAULE JR., Nelson. *Bases jurídicas para a instituição de uma lei federal sobre o sistema nacional de desenvolvimento urbano*. In: SAULE JR. Nelson (Org.) *Direito Urbanístico: Vias jurídicas das políticas públicas urbanas*. Porto Alegre: Fabris. Ed., p.83-186, 2007, p. 83-104.

- **La regularización de la tenencia de la tierra de las ocupaciones de interés social:** la concesión de derecho real de uso, la concesión de uso especial para fines de vivienda, la usucapión especial de inmueble urbano, el derecho de superficie, la demarcación urbanística para fines de regularización de la tenencia de la tierra y la legitimación de la posesión;
- **La Inducción del desarrollo urbano y la redistribución de los beneficios colectivos de la urbanización:** concesión onerosa del derecho de construir y de modificaciones de uso, la transferencia del derecho de construir y operaciones urbanas consorciadas;
- **Los instrumentos diseñados para la democratización de la gestión de derechos y la vivienda urbana:** consulta popular y el plebiscito, y la asistencia jurídica gratuita a las comunidades y grupos sociales desfavorecidos".¹⁰ (Subrayado nuestros)

Algunos de los instrumentos comportan comentarios. Cabe decir que las formas de intervención social en el libre uso de la propiedad, como el parcelamiento y la edificación obligatoria, que combaten la ociosidad del inmueble, no son aplicados.

Por su vez, las *operaciones urbanas consorciadas*, contenidas en artículos 32-34, son ampliamente utilizados en las grandes ciudades de Brasil¹¹, como una forma de alcanzar los objetivos del Plan Maestro, en asociación con el sector privado. Importante destacar que la operación urbana consorciadas es objeto de muchas críticas teniendo en cuenta que transfiere al sector privado la definición de la política de desarrollo de aquella determinada área, su aplicación ha demostrado el reforzamiento de la segregación socio espacial y la desigualdad en el aprovechamiento de sus beneficios, contrariando la

10 CARVALHO, C. ROSSBACH, A. (org.). O Estatuto da Cidade Comentado. FERNANDES, Edésio. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010. P. 96

11 A exemplo de la Operação Urbana Água Espraiada e de la Operação Urbana Jacu-Pêssego, en la ciudad de São Paulo.

concepción del ordenamiento jurídico brasileño. Según José Roberto Bassul,

“De un lado, instrumentos de interés de mercado, como las operaciones urbanas consorciadas, vienen siendo cada vez más aplicados en diversas capitales. En el ámbito de esas operaciones, recursos públicos son obtenidos por medio de la alienación de nuevos derechos constructivos, representados por Certificados de Potencial Adicional de Construcción (CEPACs), direccionados a investimentos urbanos. Las transformaciones urbanísticas obtenidas, sin embargo, aunque vengan agregando un perfil afluente a las economías emergentes, ni siempre constituyen efectivo beneficio para las poblaciones atingidas por las alteraciones de las normas edilicias o mismo para articulación de las propias funciones urbanas.”¹²

Aún, la excepcionalidad que, en tesis, abarca el instrumento de las Operaciones Urbanas consorciadas, se ha tornado la regla y proporciona una ausencia de significado de las disposiciones del Plan Maestro de uso y ocupación del suelo. Así, explica Lúcia Leitão:

“Esa ausencia de significado queda más evidente cuando se considera, por ejemplo, que establecer índices y usos de suelo para áreas específicas, muy común en esas operaciones, es propio de una ley de uso do solo. Al preverse que índices y características de parcelamiento y uso del suelo podrán ser alterados (...) en una operación urbana, tornan sin significado, de

12 BASSUL, José Roberto. Avanços e Obstáculos para a Implementação do Estatuto da Cidade. 2011. Disponible en: https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&act=8&ved=OCBOQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.esdm.com.br%2Finclude%255CdownloadSA.asp%3Ffile%3Ddownloads%255CEstatutoCidadeIOPA%2520-%2520Bassul_20102011120436.pdf&ei=H_ENVK2tBtjAggSzOoKYBQ&usq=AFQjCNF9AHvR4LUTz5dQH_okjckWpWTQPw&sig2=mW993E91-1Gz6iHOLDpbQw&bvm=bv.74649129,d.eXY

*partida, las proposiciones de ley de uso del suelo del municipio en cuestión. E eso porque, evidentemente, los interesados en las alteraciones, en especial el mercado inmobiliario, pasarán operaciones urbanas siempre que encontraren límites constructivos en la ley de uso del suelo, tornándole, por tanto, inocua cuanto a su función de organizar el uso del suelo urbano y de definir los niveles deseables de densidad constructiva de cada área de la ciudad.”*¹³

Cabe decir que, además de los programas institucionales de cada gobierno específico - lo que varía conforme la gestión -, es necesario señalar que, para fines de regularización de la tenencia de la tierra, la Usucapación Especial Urbana para Fines de Vivienda, la Concesión de Uso Especial para Fines de Vivienda (CUEM) y la Concesión de Derecho de Real de Uso (CDRU) son herramientas frecuentemente utilizadas por los movimientos sociales y oficinas de derechos humanos. No obstante, estos instrumentos de regularización de la tierra siguen enfrentando muchos obstáculos de efectividad en Brasil. Uno de ellos es la sustitución de la regularización por iniciativas de carácter privado, como el Programa Mi Casa Mi Vida - a seguir comentado.

Otro obstáculo es la actuación del Judiciario y de los notarios de registro de inmuebles. Diversos son los casos de exigencias irrazonables de documentos en acciones judiciales o en el momento del registro.

En São Paulo, por ej., el Tribunal de Justicia Estadual elaboró cartilla¹⁴ que impone la necesidad de presentación de actas de nacimiento, casamiento y óbito actualizadas (cuya validez es de 60 días) de todos los autores. Tal, evidentemente, inviabiliza la Usucapación Especial Urbana para Fines de Vivienda en la modalidad colectiva, por diversos factores como: el alto

13 LEITÃO, Lúcia. Remendo novo em pano velho: limites dos planos diretores. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio. Direito Urbanístico: Estudos Brasileiros e Internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. P. 327.

14 La cartilla está disponible en: <http://www.tjsp.jus.br/Download/Corregedoria/pdf/LivroUsucapiaoLeitura.pdf>

precio emisión de cada acta, la ausencia de integración de los servicios notarios, bien como no tiene amparo de la legislación. El resultado es la extinción de las Acciones de Usucapión y la inseguridad de la tenencia.

Es notable una completa ausencia de voluntad del Judiciario en hacer aplicable las herramientas del Estatuto. La falta de comprometimiento de jueces con los cambios legislativos y con los cambios de conceptos en materia urbana. La ausencia de comprometimiento se debe, muchas veces a un verdadero desconocimiento del derecho urbanístico brasileño, bien como de su relación con la política y con el proceso de urbanización. El resultado es la predominancia de decisiones conservadoras, que privilegian un individualismo-civilista, basado en la idea de igualdad formal entre las personas y la neutralidad del Estado ante de la realidad. A eso se soma la dificultad de acceder al Poder Judiciario para buscar el reconocimiento de derechos colectivos en materia urbanística y ambiental.

La creación de *Zonas Especiales de Interés Social* a pesar de hechas, difícilmente representan mucho más que dibujos que representan intenciones del Poder Público. La creación de las ZEIS está lejos de una aplicabilidad inmediata de la función social de la propiedad y una destinación, por ejemplo, a habitaciones de interés social.

La *otorga onerosa del derecho de construir* (art. 28-30 del Estatuto de la Ciudad) es el instrumento que permite al Municipio conceder una autorización de edificación arriba de los límites establecidos por el coeficiente básico de aprovechamiento, presentes en el Plan Maestro, mediante una contrapartida financiera del propietario. En la aplicación del instrumento, que se observa es *“el establecimiento de fórmula que resultan en contrapartidas irrisorias a cambio de transferencia de ventajas edilicias de gran valor de mercado a emprendedores privados.”*¹⁵. Este fue el caso de São Paulo, por ejemplo, en las Operaciones Urbanas Água Espraiada, Centro y Faria Lima¹⁶.

15 BASSUL, José Roberto. Avanços e Obstáculos para a Implementação do Estatuto da Cidade. 2011.

16 GOMES, Rodrigo. Plano Diretor de São Paulo é atrapalhado por conflitos com leis de regulação urbana. *Rede Brasil Atual*; 2013. Disponible en: <http://>

Aún, la Ley establece institutos tributarios y financieros: “a. impuestos sobre la propiedad predial y territorial urbana (IPTU); b. contribución de mejoría; c. incentivos y beneficios fiscales y financieros”. El IPTU es un tributo municipal cuya causa de incidencia es ser dueño de propiedad urbana. La fijación de la alícuota refleja tanto el *quantum* de la recaudación municipal, como una política fiscal relacionada al desarrollo urbano que, a través de la recaudación obligatoria sobre los inmuebles, determina el nivel adecuado de uso del suelo, así como la densidad poblacional. El IPTU Progresivo en el Tiempo, por su vez, tiene el carácter de sanción por incumplimiento de la función social de la propiedad urbana.

La modalidad progresiva, fundamental para combatir la retención especulativa de la tierra urbana, sin embargo, ha tenido su implementación limitada pasados trece años de aprobación del Estatuto. Los municipios son reticentes en notificar propietarios y efectivamente realizar desapropiaciones con pagamento en títulos de la deuda pública.

Según BASSUL:

“(..) Los instrumentos de perfil más redistributivo del Estatuto de la Ciudad, en especial los que se dirigen exactamente al combate de la ociosidad de inmuebles, como el parcelamiento y la edificación obligatoria, la tributación progresiva en el tiempo y la desapropiación mediante pagos en deuda pública, todavía no fueran aplicados. Permanecen ellos mismos ociosos. Enfrentan los viejos intereses del capital inmobiliario, que siempre dominaran, y siguen dominando, las mayores fracciones del poder políticos.”¹⁷

Por fin, uno de los elementos clave del Estatuto de la Ciudad es la gestión democrática, o sea, la participación de los habitantes de las ciudades en la gestión urbana, el establecimiento de una

serie de instrumentos y órganos deliberativos y consultivos en los que la sociedad civil, en especial los grupos históricamente marginalizados y excluidos política y económicamente, pueda participar de las decisiones sobre el rumbo de las ciudades.

Sin embargo, la gestión democrática difícilmente es cumplida. El principal instrumento, el Plan Maestro, que, según los marcos legales debería ser elaborado y aprobado mediante amplio debate en la sociedad, frecuentemente es objeto de críticas. Es posible notar que las convocatorias a las audiencias públicas son echas muy próximamente a la realización de las audiencias y sin pautas bien delimitadas¹⁸, que la audiencia no es un espacio de intentos de consenso y síntesis entre los sectores (Poder Público, Poder Privado, Movimientos Sociales, etc.) de la sociedad. Así, el proceso participativo a que se refiere el Estatuto de la Ciudad es olvidado, constituyéndose en mero requisito formal de validez del Plan Maestro.

Además, los consejos de participación popular que existen en las ciudades, en su mayoría, son meramente consultivos, desprovistos de reserva financiera y, por lo tanto, espacios sin poder real de deliberación y decisión sobre los rumbos de las ciudades.

En síntesis, a pesar de que las disposiciones constitucionales y legales sean marcos realmente innovadores y de haber experiencias tímidas y aisladas de aplicación de los instrumentos de Estatuto, la efectividad de los presupuestos normativos es completamente diferentes. De manera general, raramente los instrumentos y herramientas del Estatuto de Ciudad son aplicados por los Poderes Ejecutivos Municipales y mismo en el ámbito judicial. Con la aplicación mínima el principal beneficiario de la lógica segregada de ocupación urbana es el sector inmobiliario que, en Brasil, crece a tasas altísimas¹⁹.

www.redebrasilatual.com.br/cidades/2013/05/falta-coerencia-entre-plano-diretor-e-leis-complementares-de-regulacao-urbana

17 BASSUL, José Roberto. Avanços e Obstáculos para a Implementação do Estatuto da Cidade. 2011.

18 Sobre la intervención del Poder Judicial en la elaboración del Plan Maestro de São Paulo, ver en <http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,justica-determina-que-audiencias-do-plano-diretor-de-sp-sejam-mais-claras,1154690>.

19 Disponible en http://www.forbes.com/sites/kenrapoza/2013/03/30/brazil-high-flying-real-estate-prices-outpace-all-countries/?utm_campaign=forbestwitter&utm_source=twitter&utm_medium=social

3. Programa Mi Casa Mi Vida

En 2009, el gobierno federal lanzó el Programa Minha Casa Minha Vida²⁰ (Mi Casa Mi Vida), por medio de la Ley n. 11.977 de 2009. El PMCMV ha sido una política concebida como un programa de producción de vivienda por el mercado, como una medida anti cíclica contra la crisis económica de 2008, con foco en la generación de investimento en el sector de construcción civil.

El Programa se propone a subsidiar la adquisición de la “casa propia” para la población que gana de 0 a 10 salarios mínimos. En 2011, el gobierno lanzó el PMCMV 2, por la Ley n. 12.424 de 2011.

En la primera fase del programa, fueron contratadas más de 1 millón de viviendas y, para la segunda fase, serán más de 2 millones de casas y departamentos. Para tanto, el gobierno federal concedió R\$ 125,7 billones, entre subsidios e líneas de financiamiento. El subsidio puede llegar hasta 25 mil reales y el plazo de financiamiento del inmueble es de 360 meses.

El objetivo del gobierno era dirigir el sector inmobiliario a la demanda habitacional de bajos ingresos, a lo cual el mercado no se interesa. En la totalidad de los recursos, 97% del subsidio público se destinó al sector privado, en cuanto 3% fue destinado a entidades sin fines lucrativos, cooperativas habitacionales y movimientos sociales.

Cumple destacar que la producción de las casas y departamentos destinadas a la población entre 0 y 3 salarios mínimos es por oferta privada:

“Una producción “por oferta” significa que la constructora define el terreno y el proyecto, aprueba juntos a los órganos competentes y vende integralmente lo que producir para la Caja Económica Federal, sin gastos de incorporación inmobiliaria y comercialización, sin riesgo de falta de pago de los compradores o vacanciade las unidades. La Caja define el acceso a las

unidades a partir de listas de demanda registradas por las alcaldías.”²¹

Además del paquete habitacional asegurar todos los riesgos al sector privado, el paquete no tiene ninguna preocupación con la calidad arquitectónica y urbanística de los inmuebles, bien como ninguna preocupación de sustentabilidad ambiental. Lo que se propone son habitaciones uniformizadas a todo el país, independientemente de las diversidades cultural, climática, geográfica de Brasil.

Las críticas de sectores del movimiento en defensa del derecho a la ciudad son innúmeras. Pedro Fiore Arantes expone algunas:

“El punto de llegada de la (Anti)Reforma Urbana petista, al mismo tiempo su fin de línea y su realización, es el Programa Mi Casa, Mi Vida (PMCMV). Tres millones de viviendas están siendo producidas en los últimos cinco años, con la alegación de ataque en gran escala al déficit habitacional, casi integralmente bajo el control del sector privado, usando recursos públicos y promoviendo una ola de aumento de precios de la tierra en todo el país. En MCMV, quien hace la política de tierras es el sector privado, como es el también quien define el local y el padrón de urbanización, la arquitectura, la tecnología a ser adoptada, y así sucesivamente. El Estado abdicó de una política pública de tierra y desarrollo urbano, abdicó de tener inteligencia proyectual sobre las ciudades y de cualificarlas. Quien opera el MCMV, además de 13 grandes constructoras, es el banco - Caja Económica Federal, cuyo presidente es el urbanista do PT -, que sigue la racionalidad financiera de cálculos de riesgos comerciales de crédito consignado y un check list de requisitos mínimos para

20 Más informaciones disponible en <http://www.minhacasaminhavida.com.br>

21 ARANTES, Pedro de Fiori e FIX, Mariana. Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação. Alguns comentários ao pacote habitacional Minha Casa Minha Vida. Disponible en http://www.correiodadania.com.br/index.php?option=com_content&view=category&id=66:pacote-habitacional&layout=blog&Itemid=171

la aprobación de los emprendimientos (fiscalización que muchas veces es tercerizada). Se apoya en la ley de alienación fiduciaria, que da seguridad a las empresas en la retomada de los inmuebles de impagadores y permite, avanzar en el mercado para poblaciones precarizadas.”²²

El programa autoriza expresivas subvenciones económicas a los financiamientos habitacionales del sistema de mercado para atendimento de la demanda de vivienda de interés social. Este mecanismo permitió aportar recursos públicos en la forma de subsidios a la compra de unidades producidas por el circuito inmobiliario privado, articulando las subvenciones conforme la capacidad de pago de la demanda de interés social.

Cabe destacar que desde 2003 el gobierno federal creó el Ministerio de Ciudades y, en 2004 el Consejo de Ciudades, un órgano consultivo del gobierno federal que compuesto por diversos sectores de los movimientos sociales, sector privado, entidades sindicales, entidades académicas y profesionales, entre otras. A pesar de un Ministerio y un Consejo específico para el debate de la vivienda, por ejemplo, el gobierno federal aprobó el paquete sin ninguna articulación con su propio Ministerio. Con efecto, la concepción del PMCMV no ha sido discutida en el ámbito del Consejo Nacional de las Ciudades, lo que representa una afronta a la instancia de representación de participación popular constituida y que expone el programa, menos habitacional y más de carácter de mercado.

Tampoco hay una vinculación entre las viviendas producidas y el territorio (infraestructura, localización, acceso a transporte, empleo, equipamientos públicos y comunitarios), o sea, no se relaciona con los instrumentos del Estatuto de la Ciudad y con los Planes Directores municipales, contrariando la lógica de la política nacional que busca conectar la política de vivienda con la política de tenencia de la tierra.

Según José Roberto Bassul,

“Basado en la amplia oferta de crédito personal e de subsidios a la producción de empresarial de vivienda popular, o PMCMV - Programa Mi Casa Mi Vida -, del punto de vista estricto de la economía urbana (sin considerar, por lo tanto, los discutibles aspectos arquitectónicos y urbanísticos de sus efectos, ya por sí una polémica suficiente inmensa), tiene llevado a una exponencial elevación de los precios de la tierra. Dese efecto especulativa resuelta el mismo y antiguo proceso de periferización de los barrios populares, cuyos ocupantes son llevados a soportar inmensos costos sociales de la escasez de servicios públicos, en especial los relativos a sistemas adecuados de transporte y movilidad urbana.”²³

Todavía, la destinación de las viviendas producidas con subsidio público no están ateniendo la demanda prioritaria (quien recibe de cero a tres salarios mínimos) y, por lo tanto, no enfrenta el déficit habitacional, pudiendo ser caracterizado como un desvío de finalidad en la utilización de los recursos públicos.

Cabe destacar que la política aprobada, ignora la competencia municipal y los códigos locales. Mariana Fix y Pedro Fiori Arantes exponen:

“(…) Los municipios no tienen un papel activo en el proceso, sino en la exigencia de cumplimiento de la legislación local, cuando mucho, pues la propuesta de casa presentada por la Caja Económica contraria los códigos de obra y legislaciones municipales en diversas ciudades, generando impases. No son fortalecidas las estructuras municipales de gestión, proyectos y control del uso del suelo. No cabe al poder público local decidir donde invertir, definir la calidad de los proyectos y realizar licitaciones de obras.

Es probable aún que los municipios sean presionados, en las ciudades medias (arriba de 50 mil residentes, y que serán objeto principal de la inversión) a alterar

22 ARANTES, Pedro Fiori. Da (Anti) Reforma Urbana brasileira a um novo ciclo de lutas nas cidades. 2013. Disponible em http://www.correiocidadania.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=9047%3Asubmanchete091113&catid=72%3Aimagens-rolantes&

23 BASSUL, José Roberto. Avanços e Obstáculos para a Implementação do Estatuto da Cidade. 2011.

la legislación del uso del suelo, los coeficientes de aprovechamiento y mismo el perímetro urbano, para viabilizar económicamente los proyectos. Las compañías habitacionales y secretarías de habitación deben estar preparadas para tornarse un balcón de aprobaciones, mucha de ellas "flexibilizadas"."

Acerca de la modalidad del programa Mi Casa Mi Vida - Entidades, a cual 3% de la producción es destinada. La implementación del programa, como la formación de las críticas, aún, están en proceso de formación, pero ya se perciben. Esta modalidad, ha repasado a los movimientos la obligación del poder público en la construcción de viviendas. Mucho de esos movimientos se tornaran casi una mini constructora, reforzando la ideología de la "casa propia".

Por fin, cabe destacar que el paquete no condiciona la producción de viviendas a los instrumentos de reforma urbana, como el Estatuto de la Ciudad, representando un retroceso en la lucha por derecho a la ciudad.

4. Junio 2013 - Un giro en la coyuntura brasileña

Desde el movimiento conocido como *Directas Já!*, que luchó por el voto directo en el proceso de redemocratización, después de la Dictadura Militar, no se vía la población del país tan movilizada, indignada e insatisfecha con la falta y la mala calidad de los servicios públicos: el transporte, salud, educación y seguridad pública, como en las revueltas de junio de 2013.

El catalizador de las denominadas *Jornadas de Junio* fue el aumento de la tarifa de autobús y metro en São Paulo, en R\$ 0,20. Con las banderas de "No es solo por 20 centavos", la juventud salió a las calles a manifestarse.

Cabe señalar que las revueltas populares que marcaron junio, no empezaran en 2013, pero son productos de una acumulación de fuerzas. Brasil ya había presenciado las protestas sociales contra el aumento de la tarifas en 2006 (Vitória), 2011 (Teresina), 2012 (Aracaju y Natal) y en el comenzó de 2013 (Porto Alegre y Goiânia).

Las manifestaciones fueran duramente reprimidas por la Policía Militar, a mando del Gobierno del Estado de São Paulo. Periodistas, fotógrafos de la prensa, abogados y manifestantes fueran duramente violentados con municiones de goma, gases lacrimógenos y granadas de efecto moral²⁴.

Este fue el estopín para que, en 17 de junio, más de 1 millón de personas saliesen a la calle en Brasil. São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília, Porto Alegre, Aracaju, Recife, Cuiabá, Teresina, Vitória, Fortaleza e muchas otras ciudades y capitales fueron tomadas por la población. El resultado fue la reversión del aumento en más de cien ciudades brasileñas.

En las palabras del Movimiento Pase Libre de São Paulo (MPL-SP), el derecho a la ciudad, comprendido como la apropiación del espacio urbano por aquellos que en el habitan. Y esta fue la grande reivindicación de las protestas:

*"Si la retomada del espacio urbano aparece como objetivos de protestas contra la tarifa, también se realiza como método, en la práctica de los manifestantes, que ocupan las calles determinando directamente sus flujos y usos. La ciudad es usada como arma para su propia retomada: sabiendo que el bloqueo de un mero cruzamiento compromete toda la circulación, la población lanza contra si misma el sistema de transporte caótico de las metrópolis, que prioriza el transporte individual y las deja al borde de un colapso. En ese proceso, las personas asumen colectivamente las riendas de la organización de su propio cotidiano. Y es así, en la acción directa de la población sobre su vida - y no a puertas cerradas, en los consejos municipales ingeniosamente instituidos por las alcaldías o en cualquier una de las otras argucias institucionales -, que se da la verdadera gestión popular."*²⁵

24 "Em dia de maior repressão da PM, ato em SP termina com jornalistas feridos e mais de 240 detidos". Disponible en: <http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2013/06/13/em-dia-de-maior-repressao-da-pm-ato-em-sp-termina-com-jornalistas-feridos-e-mais-de-60-detidos.htm>

25 MOVIMENTO PASSE LIVRE - SÃO PAULO . Não começou em Salvador, não

Sin embargo, la reducción de la tarifa no fue la única motivación de la indignación. En las calles por el todo el país se veía reivindicaciones por salud, educación y cuestionamientos sobre la realización de la Copa Mundial. Frases como “Queremos educación y salud padrón FIFA” fueron gritadas y leídas en los cinco rincones de Brasil. Las protestas siguieron, junto a la represión policial, y la Copa de Confederaciones, realizada en 2013, fue conocida como “Copa de las Manifestaciones”.

Cumple destacar que, desde 2008, hay un aumento de huelgas y movilizaciones²⁶. Pero, fue en 2013 que la población ejerció su derecho a participación y ha intervenido directamente en la política de la ciudad. Este fue el detonante que evidenció el agotamiento del modo de vida cotidiano a los brasileños, en el contexto urbano, y ha demostrado la saturación del modelo con bajos investimentos sociales.

Hasta el modelo político fue cuestionado, abriendo, los que algunos denominan de *crisis de representación* en Brasil. Actualmente, se debate mucho la reforma política, especialmente, sobre la necesidad de combatir la política clientelista que rige el sistema electoral brasileño, que tiene como base el financiamiento privado de campañas electorales. De esa manera, una de las pautas más discutidas es la necesidad de financiamiento público de campañas electorales, de manera a evitar la política de favores entre el empresariado y el Estado.

La respuesta de los gobernantes a la población fue la tentativa de crear más consejos populares. El gobierno federal lo hizo por medio del Decreto nº 8.243 que trata de la Política Nacional de Participación Social. Tal política nada tiene de nuevo y, a la visión de los nuevos movimientos surge para intentar institucionalizar las disputas en la sociedad, creando consejos y conferencias sin verba y poder de deliberación. Aún, la composición de esos consejos es paritario del gobierno, empresarios y sectores

de la sociedad civil, sin respetar la proporción real de la sociedad. Además, las pautas a ser debatidas en los consejos son previamente señaladas por el Foro de Consejos, un órgano formado por miembros escogidos por el Poder Ejecutivo, o sea, totalmente vinculado a la institucionalidad y sin autonomía de las políticas ya consolidadas.

Así, en alguna medida, la solución que fue presentada a las voces de junio fue ella misma uno de los motivos de indignación latente: la obsolescencia de las instituciones y mecanismos del actual modelo político, que, se considerando representativo, no permitía la participación directa de la población en los rumbos de su vida cotidiana, especialmente en los espacios urbanos.

Cabe destacar que, desde que fue anunciado que Brasil sería la sede del Mundial de Fútbol, en 2008, diversos movimientos, entidades y asociaciones, especialmente en el Foro Social Urbano, empezaron una organización popular a fin de monitorear y denunciar las transformaciones urbanas preparatorias al mega evento. Así, formaron en los doce municipios sede del campeonato (y otros que también estaban en la ruta del mega evento) *Comités Populares de la Copa*. Nacionalmente, los comités formaron la Asociación Nacional de Comités Populares de Copa, la ANCOP.

Los Comités y la ANCOP, debatieron el control de las obras viarias, las remociones, el precio de los ingresos, el comercio informal, el sistema de seguridad y diversas otras pautas que determinarían la realización del evento de la FIFA. Los debates y luchas de la ANCOP resultaron en dos ediciones del Dossier *Megaeventos y Violaciones de Derechos Humanos*²⁷, que relatan las violaciones que la Copa Mundial trajo en las pautas específicas de vivienda, trabajo, derecho a información, participación y representación popular, medio ambiente y seguridad pública. Bajo la cuestión de *Copa para quién?*, los movimientos denunciarían el carácter elitista de la realización de mega eventos en Brasil y el cambio de la ciudades brasileña en ciudades-negocios.

vai terminar em São Paulo. In: MARICATO, Erminia (et al). Cidades Rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013. P. 16.

26 Dados extraídos de la pesquisa, disponible en <http://www.dieese.org.br/balancodasgreves/2012/estPesq66balancogreves2012.pdf>

27 Dossier disponible en http://www.portalpopulardacopa.org.br/index.php?option=com_k2&view=item&id=198:dossi%C3%AA-nacional-de-viola%C3%A7%C3%B5es-de-direitos-humanos

Cabe destacar que, en 2012, la Ley General de la Copa (Ley n. 12.633/2012) fue aprobada en un marco de estado de excepción permanente, que firmó un acuerdo entre el Estado brasileño y la FIFA. Según el magistrado Jorge Luiz Souto Maior, la

*"(..) ley creó una "calle exclusiva" para la Fifa y sus asociados, excluyendo hasta mismo la posibilidad de funcionamiento de establecimientos existentes en tal "local de competición", que cubre el perímetro de dos kilómetros alrededor de los estadios, caso el comercio en cuestión se relacione de alguna forma con el evento."*²⁸

Así, diversas excepciones fueron creadas para recibir los juegos mundiales. Se hizo uso a lo largo de las operaciones urbanas consorciadas para las intervenciones, hasta la aprobación de un Régimen de Contratación Diferenciado que permitió el acortamiento de procesos licitatorios, que claramente está en los marcos de inconstitucionalidad.

Innúmeras fueron las movilizaciones denunciando las violaciones, bajo el advenimiento de la realización de la Copa Mundial, de los derechos humanos, en especial el derecho a la ciudad. La ANCOP estima que 170 mil personas²⁹ fueron desalojadas de sus viviendas por motivos de los eventos deportivos (Copa Mundial, en 2014 y Olimpíadas, en 2016). El legado fue una explosión de la especulación inmobiliaria y el aumento descontrolado de los alquileres. Según el índice FipeZap³⁰, desde 2008, en São Paulo hubo un aumento de 97% en los alquileres y en Rio de Janeiro, llegó a 144%.

28 SOUTO MAIOR, Jorge Luiz. Lei Geral da Copa: explicitação do estado de exceção. In: JENNINGS, Andrew (et al). Brasil em jogo: o que fica da Copa e das Olimpíadas?. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2014. P. 35.

29 PORTAL POPULAR DA COPA E DAS OLIMPÍADAS. Remoções Forçadas para Copa e Olimpíadas no Brasil serão tratadas em sessão do Conselho de Direitos Humanos da ONU. Disponible em http://www.portalpopulardacopa.org.br/index.php?option=com_k2&view=item&id=355:remo%C3%A7%C3%B5es-for%C3%A7adas-para-copa-e-olimp%C3%ADadas-no-brasil-ser%C3%A3o-tratadas-em-sess%C3%A3o-do-conselho-de-direitos-humanos-da-onu

30 Información disponible en <http://www.zap.com.br/imoveis/fipe-zap/>.

De mayor intensidad fue la represión policial y la lógica de terror destinada a los manifestantes. Cabe destacar que, ante el aumento de las movilizaciones sociales anti copa, el Congreso Nacional retomó discusiones de "leyes anti terroristas", con claro intuito de frenar las protestas sociales y criminalizar la lucha de los movimientos³¹ - el trámite de los proyectos están suspensos debido a manifestaciones sociales. En Rio de Janeiro y São Paulo, por ej., fue prohibido, por medio de leyes, el uso de máscaras en las protestas.

No es nueva la lógica de combate al terrorismo por medio del combate al enemigo interno, o sea, la población. La Copa Mundial dejó el legado de un Estado altamente militarizado, trenado especialmente para actuar contra manifestaciones y en la represión cotidiana en la vida de las periferias urbanas. La policía sigue en la ofensiva con prisiones sin fundamento, torturas, ejecuciones y desaparecimientos que recaen directamente sobre la población pobre y joven, especialmente de origen afrodescendiente.

Actualmente, cabe decir que la policía tiene un gran papel en la promoción de reordenación de los territorios donde hay mayores incidencias del crimen, visando a la reducción de conflictos armados en zonas turísticas y de grandes intereses inmobiliarios. Las Unidades de Policía Pacificadora (las UPPs), implantadas en Rio de Janeiro, son ejemplos de ese reordenamiento territorial, bajo el extremo control del aparato coercitivo del Estado. Cabe destacar que una discusión en boga en la sociedad es la desmilitarización de la policía - que ya fue recomendada por la ONU³², en 2012.

Los estadios construidos, con gran parte de investimentos públicos, son grandes "elefantes blancos", y ya se demuestran desnecesarios a la realidad de los brasileños. En una absoluta irracionalidad, por ejemplo fue construida una la Arena Pantanal en Cuiabá, con capacidad para 41.000 personas, que ni equipo

31 Más sobre las Leyes, disponible en <http://apublica.org/2014/03/leis-antiterrorismo-preocupam-movimentos-sociais/>.

32 Portal G1. Países da ONU recomendam fim da polícia militar. 2012. Disponible em <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2012/05/paises-da-onu-recomendam-fim-da-policia-militar-no-brasil.html>

profesional tiene y cuando la media de público de los juegos es de un tercio de la capacidad de la Arena. Otra irracionalidad se da en Brasilia, que no tiene equipo en la primera división, para garantizar y pagar todo el investimento en el Estadio Mané Garrincha. Para ilustrar la ausencia de utilidad de los estadios, se cogita que el estadio en Manaus pueda tornarse una cárcel o un shopping center.

Sobre tamaña irracionalidad expone la urbanista Erminia Maricato,

“En Brasil, llama atención la condición absurda de los costos y de las dimensiones de los estadios que fueran construidos. En Porto Alegre, la reforma del Beira-Rio fue orzada en R\$ 300 millones, de los cuales R\$ 271,5 millones son préstamo del BNDS - Banco Nacional de Desarrollo Social - a la constructora Andrade Gutierrez. Manaus destruyó el mayor estadio ya construido en la región Norte de Brasil, con capacidad para 40 mil personas, para construir otro con capacidad para 44 mil. La demolición costó cerca R\$ 32 millones oriundos de fondo público, y el nuevo estadio costó R\$ 500 millones.”³³

Las transformaciones en la movilidad que vinieron bajo el argumento de realización del mega evento deportivo sirven apenas la ruta centro-estadios-aeropuertos, o sea, a la necesidad de turistas, sin cualquier prioridad con el cotidiano de los trabajadores de las ciudades. Al contrario, lo que se ve en el cotidiano de la población son cortes de líneas de buses, sin ningún aviso previo, metros y trenes con capacidad agotada y la reducción del Impuesto sobre Productos Industrializados, a fin de fortalecer la industria automovilística en el país. La opción por el modelo individual de transporte sobre el público de gran capacidad es nítida y perceptible en cualquier región del país. Sobre la lógica de la ciudad construida para automóviles, aún, Ermínia Maricato afirma que

“La exención de los automóviles agrada a la ruina del transporte colectivo hizo doblar el número de coches en las ciudades. En 2001, el número de automóviles en doce metrópolis brasileñas era de 11,5 millones en 2011, subió para 20,5 millones. En ese mismo período y en las mismas ciudades, el número de motos pasó de 4,5 millones para 18,3 millones. Los congestionamientos del tránsito en São Paulo, donde circulan diariamente 5,2 millones de automóviles, llegan a atingir 295 quilómetros de las vías. (...)”³⁴

A un mes de la realización de la Copa do Mundo, los trabajadores del Metro de São Paulo hicieron una huelga que reivindicó mejores condiciones de trabajo y ajuste salarial. Durante la huelga, que duró cinco días, la propuesta del Sindicato de Metroviários era la abertura de las catracas del metro, para que no parase el transporte público, garantizando la libre circulación de la población, así como los trabajadores del metro pudieran ejercer su derecho a la huelga. La respuesta del gobierno de São Paulo, a la propuesta y a la huelga fue una dura represión con aparatos no letales de la Policía. La huelga resultó en la dimisión de 42 personas y la herida expuesta de la saturación del sistema de transporte público: la ciudad estaba caótica.

El clima de reivindicaciones no paró con el término de la Copa. Recientemente, los movimientos urbanos retomaron la táctica de ocupaciones urbanas en terrenos ociosos. No solo los movimientos de vivienda, pero movimientos que contestaran las transformaciones de las ciudades se destacaran. Es el caso del *Ocupe Estelita*, organizado por diversos sectores del movimiento popular, se tornó una ocupación del muelle José Estelita que contesta un proyecto de revitalización da área para fines de valorización inmobiliaria, en el centro de Recife.

Los movimientos de vivienda, además de la pauta específica de más habitaciones, por medio de las ocupaciones, denuncian

33 MARICATO, Ermínia. A Copa do Mundo no Brasil: tsunami de capitais aprofunda a desigualdade urbana. In: JENNINGS, Andrew (et al). Brasil em jogo: o que fica da Copa e das Olimpíadas?. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2014. P.23

34 MARICATO, Ermínia. É a questão urbana, estúpido! In: In: MARICATO, Ermínia (et al). Cidades Rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013. P. 25.

la ausencia de destinación social a tierras ociosas y las invasiones del sector privado en tierras públicas³⁵.

En texto, el Movimiento de Trabajadores Sin Techo (MTST), principal protagonista de esas ocupaciones, explica el contexto de esas acciones directas:

“El fortalecimiento más reciente del Movimiento está ligado, paradójicamente, a los efectos colaterales del crecimiento económico. El sector de construcción civil recibió incentivos del gobierno, principalmente por medio del BNDES, y fue beneficiado, indirectamente, con la relativa facilitación del crédito al consumo. Con eso, el mercado inmobiliario se calentó y las contratistas de construcción engordaron su patrimonio y la especulación inmobiliaria fue a las alturas.

Aunque esa cuestión pueda parecer distante de la vida práctica, los efectos fueron sentidos directamente por los trabajadores más pobres. Gran parte de los residentes de periferia no tiene casa propia y dependen del alquiler. Con la explosión inmobiliaria de São Paulo y otras metrópolis del país, el valor del alquiler creció brutalmente.”³⁶

Cabe destacar, la reflexión presente en Brasil, y en disputa, entre el que se denomina de “vieja” y “nueva” política de los movimientos sociales. La “vieja” política es la considerada integrada con todo el sistema institucional participativo, o sea, en las instancias institucionalizadas, en que el abordaje de los temas de la reforma urbana es de manera genérica y abstracta, privilegiando la democracia representativa. Por su vez, la “nueva” es aquella que privilegia las nuevas formas de organización colectiva, concreta, con más horizontalidad y sin creencias en una transformación por la institucionalidad.

35 BOULOS, Guilherme. Quem são mesmos os invasores? Folha de São Paulo. 2014. Disponible en <http://www1.folha.uol.com.br/colunas/guilhermeboulos/2014/08/1504127-quem-sao-mesmo-os-invasores.shtml>

36 MOVIMENTO DOS TRABALHADORES SEM TETO. O que quer o MTST? In: JENNINGS, Andrew (et al). Brasil em jogo: o que fica da Copa e das Olimpíadas?. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2014. P. 85.

La “nueva” política sería a de una verdadera democracia participativa.

Todavía, a partir de ese nuevo momento en la coyuntura brasileña, complementa Pedro Fiori Arantes, sobre la organización popular:

“Uno de los límites de la Reforma Urbana del ciclo anterior fue fragmentar la lucha popular en luchas sectoriales, que llaman a las puertas de secretarías para pedir programas igualmente fragmentados. Ahora interesa llamar a las grandes puertas. No dejemos que la fuerza de las revueltas de junio sea dirigida para políticas sectoriales y sus consejos, fondos e instrumentos. La ciudad es una sola. Aprendemos con el ciclo anterior los límites de la lucha institucional. Sabremos usar ella cuando necesario, pero con las últimas jornadas vimos que las conquistas pueden darse de otro modo - inesperado y radical.”³⁷

Hasta el momento las ocupaciones, se mantienen y resisten, mediante muchas manifestaciones de calle y presiones sobre los órganos públicos, aglutinando diversos sectores de los movimientos urbanos, alrededor del cuestionamiento modelo de ciudad y bajo la bandera de democracia directa.

Por fin es importante comprender que, a partir de 2013, empezó un período en que las luchas de las diferentes pautas urbanas se unifican en torno del modelo de ciudad que queremos. Así, si antes los movimientos hablaban estrictamente de sus pautas, hoy es posible identificar la lucha por el derecho a la ciudad abiertamente como un factor de aglutinación de todos los sectores.

Es posible afirmar que en el último año el Brasil vivió uno de los períodos más agitados de su historia reciente. Sin embargo, no se puede medir, aún, todas las consecuencias del proceso, ya que no hay ni la certeza de que esté terminado.

37 ARANTES, Pedro Fiori. Da (Anti) Reforma Urbana brasileira a um novo ciclo de lutas nas cidades. Disponible en: http://www.correiodocidadania.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=9047%3Asubmanchete09113&catid=72%3Aimagens-rolantes&

El Contexto Urbano de São Paulo

Por opción metodológica abordaremos las cuestiones relacionadas al derecho a la ciudad de São Paulo a partir de la gestión de la alcaldesa Luiza Erundina (1989-1992), primera administración dicha democrática-popular de la ciudad, que, de hecho, comenzó intentos de implementación de políticas que tuvieran por objeto garantizar el pleno ejercicio del derecho a la ciudad con los movimientos sociales como actores.

Cabe mencionar que el ejercicio del derecho a la ciudad de São Paulo desde entonces cuenta con avances y retrocesos, lo que no ocurre necesariamente en momentos diferentes teniendo en cuenta que la ciudad se enfrenta con acciones que afirman y acciones que lo violan. Esto significa decir que los avances y retrocesos no pueden necesariamente ser definidos en un proceso cronológico y no necesariamente relacionados con cada una de las administraciones que estuvieron en la administración de la ciudad.

En ese sentido, discutiremos los siguientes temas que consideramos fundamentales para la reflexión sobre el estado actual del derecho a la ciudad de São Paulo, sus obstáculos y desafíos:

- La gestión democrática de la ciudad;
- Vivienda y política sobre la tenencia de la tierra;
- Disputa del territorio y modelo de planificación de la ciudad;
- La privatización del espacio público.

1. Gestión democrática de la ciudad

La gestión democrática de las políticas urbana y de vivienda en el municipio de São Paulo es un gran desafío teniendo en cuenta el tamaño de la ciudad y los diversos intereses que se expresan en su territorio. En este estudio vamos a tratar de los elementos relacionados con los procesos de elaboración y revisión del Plan Director de la Municipalidad, del funcionamiento del Consejo Municipal de la Vivienda y del

Consejo Municipal de Política Urbana y la (no) aplicación del llamado Estudio de Impacto de Vecindad.

A partir de la Constitución Federal de 1988, que determina que el municipio es una entidad federada autónoma y es responsable de la formulación e implementación de la política urbana, estableciendo que el Plan Director es el instrumento básico de la política de desarrollo urbano, al paso que el Estatuto de la Ciudad establece que el Plan Director debe desarrollarse de manera participativa con la participación de todos los segmentos de la sociedad, São Paulo en 2002 tuvo aprobada la Ley Municipal nº 13.430, que establece el Plan Director Estratégico de la Ciudad de São Paulo. Este plan incorpora diversas agendas de la reforma urbana en Brasil de las cuales vale la pena mencionar:

- el establecimiento de Zonas Especiales de Interés Social, tanto en zonas ocupadas destinadas a la regularización de la tenencia de la tierra, como en áreas vacías destinadas a la producción de viviendas de interés social y el mercado popular³⁸;
- recuperación de la plusvalía urbana a través de la regulación de la concesión onerosa del derecho de construir³⁹;
- previsión de política de vivienda en el centro de la ciudad;
- institucionalización de un sistema de gestión democrática de la ciudad;
- previsión del instrumento Estudio de Impacto de Vecindad.

En 2006, sin embargo, el proceso de planeamiento democrático y participativo en el municipio sufrió un duro golpe cuando el Poder Ejecutivo envió a la Cámara un proyecto de ley que pretendía alterar significativamente el Plan Director vigente sin llevar a cabo un proceso participativo que garantizara a la sociedad interferir de hecho en su elaboración. Por esa razón fue creado por la sociedad civil organizada el Foro Popular en

38 Crítica al número y localización de las ZEIS de vacíos urbanos.

39 Crítica al valor de la contrapartida y de la fórmula de cálculo en el nuevo Plan Maestro que tramita en la Cámara Municipal.

Defensa del Plan Maestro, el cual después de varios intentos de participar en el proceso de revisión del Plan Maestro, ingresó, por medio de diversas entidades, con una acción en la Justicia buscando detener el proceso de tramitación del proyecto de revisión del plan Director de la Cámara legislativa, objetivando resolución favorable que sumada a la fuerte presión política de los diversos grupos sociales hizo con que no se le diera continuidad al proceso de revisión en curso. La gestión actual empezó en 2013 a realizar una nueva revisión del Plan y el proyecto fue sometido a la Cámara Municipal.

El Consejo Municipal de la Vivienda fue creado en 2002 por la Ley Municipal 13.425, aprobada semanas antes de la aprobación del Plan Director Estratégico de 2002. Tiene como característica la toma de decisiones y la elección de sus miembros. Entre sus atribuciones está el manejo del Fondo Municipal de la Vivienda. El Consejo se estableció efectivamente en 2003 y hasta 2011 fue un importante espacio de debates y resoluciones sobre la política de vivienda, teniendo la siguiente composición⁴⁰:

- trece (13) representantes de la Municipalidad de São Paulo, entre ellos:
 - Un (1) representante del Departamento de Vivienda del Estado de São Paulo;
 - Un (1) representante de la Compañía de Vivienda y Desarrollo Urbano del Estado de São Paulo (CDHU);
 - Un (1) representante de la Caixa Económica Federal (CEF);
- dieciséis (16) representantes de organizaciones de la comunidad y organizaciones de base vinculadas a la vivienda, de elección directa;
 - dos (2) representantes de universidades conectadas a la cuestión de la vivienda;
 - dos (2) representantes de las entidades de profesionales conectadas a la cuestión de la vivienda;

40 Más informaciones en: <http://www.gaspargarcia.org.br/noticia/conselho-de-habita%C3%A7%C3%A3o-da-teoria-%C3%A0-pr%C3%A1tica>.

- un (1) los sindicatos representativos de los trabajadores de la construcción;
- tres (3) representantes de asociaciones o sindicatos de empleadores de la cadena productiva de la industria de la construcción que existen en el municipio;
- dos (2) representantes de las organizaciones que brindan asistencia técnica en materia de vivienda;
- dos (2) representantes de las federaciones de trabajadores;
- dos (2) representantes de organizaciones no gubernamentales que trabajan en el área de la vivienda;
- un (1) representante de la junta directiva de la categoría profesional conectadas a la cuestión de la vivienda;
- un (1) representante de la junta directiva de la categoría profesional de derecho.

Desde 2011, sin embargo, el Consejo Municipal de la Vivienda no funciona, porque una decisión judicial en 2012 suspendió su proceso electoral, considerándolo irregular⁴¹.

Como se mencionó São Paulo también tiene un Consejo Municipal de Política Urbana, órgano de control social y participación popular en la política de desarrollo urbano. El Consejo Municipal de Política Urbana, establecido por el Plan Maestro del Municipio no tiene por característica la toma de decisiones, pues ha sido establecido apenas para ser consultado por los gobernantes. Los representantes de la sociedad civil son en parte elegidos, en parte indicados por el gobierno, lo que de por sí significa una imposibilidad real de ser un órgano que realiza efectivamente el control social sobre la política urbana de forma independiente.

41 Para más informaciones leer el artículo publicado sobre el asunto por *Le Monde Diplomatique Brasil*, disponible en: <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1071>, entrevista con el Consejero Luiz Kohara publicada en el sitio web del *Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos*, disponible en: <http://www.gaspargarcia.org.br/noticia/conselho-de-habita%C3%A7%C3%A3o-da-teoria-%C3%A0-pr%C3%A1tica>; y materia en el sitio web *G1* que trata de la suspensión de la elección prevista para abril de 2012, disponible en: <http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2012/03/justica-suspende-eleicao-de-conselho-de-habitacao-de-sp.html>.

Por lo tanto, creemos que, a pesar de la existencia de este importante órgano de control y participación popular en la política urbana, todavía necesita ser perfeccionado para cumplir con sus objetivos de garantizar el pleno ejercicio del derecho a la gestión democrática de la ciudad de São Paulo. Vale la pena mencionar, sin embargo, que el Proyecto de Ley del Plan Maestro que ahora se encuentra en curso mejora las normas sobre el Consejo, garantizando la elección de todos los miembros de la sociedad civil, pero conservando su característica de ser un órgano simplemente consultivo.

São Paulo es una de las ciudades más grandes del mundo, con extensión de 1,530 km² y 10.886.518 (diez millones ochocientos y ochenta y seis mil quinientos y dieciocho) habitantes (IBGE 2010), por lo tanto, uno de los principales desafíos de la gestión es su descentralización. En este sentido, desde el año 1990 está previsto en la Ley Orgánica de la Ciudad, en el artículo 77, que la administración municipal se ejercerá en el ámbito local a través Sub ayuntamientos, en conformidad con lo prescrito por la ley, que definirá sus funciones, su cantidad y sus fronteras territoriales, así como sus competencias y proceso de elección el sub alcalde. En la gestión de la alcaldesa Luiza Erundina (1989-1992) inició el proceso de descentralización administrativa. Según la profesora Maria Lucia Martins Refinetti:

“En ese contexto, se creó la Secretaría Especial para la Reforma Administrativa, que entonces comenzaba sus trabajos, a partir de una estructura municipal que tenía diecisiete Departamentos y veinte Administraciones Regionales. La propuesta a ser desarrollada debería cumplir con los propósitos de la democratización y de la eficiencia, con una estructura y modo de funcionamiento organizados a partir de la perspectiva del usuario, de sus necesidades, es decir, el establecimiento de la estructura a partir de los servicios producidos y puestos a su disposición.

Así, un primer punto fue superar la segmentación - diferentes departamentos atendiendo a “trozos” de problemas - lo que resulta, en muchas situaciones, en la superposición de funciones y, en otras, la incertidumbre

de las responsabilidades. Otro punto fue encortar el camino hacia la toma de decisiones”⁴².

Hasta 2002, no obstante, la descentralización administrativa en São Paulo fue realizada por las administraciones regionales que, aunque fueran organismos descentralizados, carecían de autonomía política y presupuestos propios, además de no basarse en ninguna instancia de la participación popular y el control social en sus estructuras. Con el advenimiento de la Ley 13.399 de 2002, 31 sub ayuntamientos fueron creados en la ciudad con las siguientes responsabilidades:

- constituirse en instancia regional de la administración directa a niveles intersectorial y territoriales;
- instituir mecanismos para democratizar la gestión pública y fortalecer las formas de participación que existan a nivel regional;
- planear, controlar y ejecutar los sistemas locales, en cumplimiento de las políticas, directrices y programas establecidos por la instancia central de la administración;
- coordinar el Plan Regional y Plan de Barrio, Distrito o equivalente, de acuerdo con las directrices establecidas por el Plan Estratégico de la Ciudad ;
- componer con Sub ayuntamientos vecinos, instancias intermedias de planificación y gestión, en los casos en que el tema, o el servicio público en causa, requieran un tratamiento más allá de los límites territoriales de un Sub ayuntamiento;
- establecer formas articuladas de acción, planificación y gestión con los Sub ayuntamientos y municipios vecinos, a partir de las directrices gubernamentales de la política municipal de relaciones metropolitanas;
- actuar como agentes de desarrollo local, implementando políticas públicas a partir de las vocaciones regionales e intereses que manifiestos por la población;

42 http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/martins_descentralizaerundina.pdf

- ampliar la oferta, agilizar y mejorar la calidad de los servicios locales a partir de las directrices centrales;
- facilitar el acceso e imprimir transparencia a los servicios públicos, tornándolos más próximos de los ciudadanos;
- facilitar la articulación intersectorial de los diversos segmentos y servicios de la Administración Municipal que operan en la región.

Desde la creación de los Sub ayuntamientos en 2002, entidades de la sociedad civil organizada y los movimientos sociales que luchan por la democratización de la gestión urbana en Sao Paulo se esforzaron por lograr la implementación de los Consejos de Representantes de Sub ayuntamientos, que serían los órganos para ejercer el control social y la participación popular de la política descentralizada desarrollada por estos órganos de gobierno municipal. En 2004 fue aprobada, al fin de la gestión de Marta Suplicy, la Ley Municipal nº 13.881 de 2004, que creó los consejos de representantes de los Sub ayuntamientos. Esta ley, sin embargo, nunca fue implementada debido a los cuestionamientos en relación a la formalidad en la iniciativa del proyecto de ley, lo que llevo a una *acción directa de inconstitucionalidad*, como explica el reportaje en el sitio web de la organización “Nossa São Paulo”:

“La ley 13.881/2004, que creó los consejos de los representantes de los Sub ayuntamientos, y los artículos 54 y 55 de la Ley Orgánica de la Ciudad, que establece los deberes de los consejos, fueron interrogados por el Ministerio Público de São Paulo en 2005 a través de una Acción Directa de Inconstitucionalidad (ADI), apuntando que sólo el Ejecutivo puede crear leyes que instituyan cargos y funciones en la administración pública y las leyes a que se refiere son de autoría del Legislativo. El Tribunal de Justicia acogió las pretensiones y juzgó la ley y sus artículos como inconstitucionales. Hubo recurso y el caso fue remitido al Supremo Tribunal Federal (STF), que está a

la espera de la opinión del ministro Marco Aurelio Mello”⁴³.

Entre 2005 y 2012, considerando que la iniciativa del proyecto de ley debería ser del Ejecutivo y, una vez que el gobierno municipal en la época no tenía ningún interés en la implantación de los consejos de representantes, no hubo avances en este frente de lucha. Sólo en 2013, cuando se produjo un cambio en el gobierno municipal, se aprobó la Ley Municipal 15.764 de 2013 que modifica la estructura de los departamentos municipales, la creación de los consejos de representantes, que pasan a llamarse Consejos Participativos de Sub ayuntamientos, y para los cuales se realizaron elecciones de consejeros en diciembre de 2013. Los Consejos Participativos fueron creados con las siguientes responsabilidades:

- colaborar con la Coordinación de Articulación Política y Social en el ámbito de su función de enlace con los diversos segmentos de la sociedad civil organizada;
- desarrollar una acción integrada y complementaria a las áreas temáticas de consejos, foros y otras formas de organización y representación de la sociedad civil de control social de la autoridad pública, sin interferencias ni superposición de las funciones de estos mecanismos;
- asegurar que los derechos de la población y los intereses públicos sean atendidos en los servicios, programas y proyectos públicos de la región y comunicar oficialmente a los órganos competentes en caso de deficiencias en este atendimento;
- monitorizar a nivel de su territorio la ejecución presupuestaria, la evolución de los Indicadores de Rendimiento de los Servicios Públicos, la ejecución del Plan de Metas y otras herramientas de control social de base territorial; colaborar en la planificación, la movilización, la ejecución, sistematización y seguimiento de las Audiencias Públicas y otras iniciativas de participación popular del Poder Ejecutivo;

43 Reportaje de 20/03/2013 disponible en: <http://www.nossasaopaulo.org.br/portal/node/26102>.

- mantener comunicación con los consejos gestores de los equipamientos públicos municipales del territorio del distrito y Sub ayuntamiento visando articular acciones y contribuir con las coordinaciones.

Ni la Ley que creó los Consejos Participativos ni el Decreto 54.156 de 2013, que la reglamentó, son explícitos en relación al carácter deliberativo o consultivo del consejo. Sin embargo, a partir del análisis de las funciones descritas anteriormente, es posible afirmar, teniendo en cuenta los verbos utilizados “colaborar”, “desarrollar”, “asegurar”, “monitorizar” y “mantener”, que tal consejo es meramente consultivo, no existiendo previsiones de aprobación de los planes, presupuestos, etc. o definición de las políticas y acciones del gobierno.

A pesar de la creación de los Consejos Participativos vinculados a los Sub ayuntamientos poder ser considerada un avance, las Sub siguen funcionando solamente como conserjerías e instancias que permiten la descentralización de reclamaciones y protestas. No implementan de facto las políticas públicas y no proyectan lo que ocurre en sus regiones. En suma, son altamente limitadas, bajo la óptica de posibilidad de implementación de políticas y transformación de la realidad.

Este cuadro podría revertirse, por ejemplo, con elecciones directas de sub alcaldes, lo que debería ser tratado como un tema relevante, en relación a una real gestión descentralizada y democrática.

Sobre el Consejo Participativo, vinculado a los sub ayuntamientos, nos parece que padecen de los mismos vicios de ausencia de legitimidad deliberativa de los demás consejos, con el agravante de que son vinculados a una estructura de poder frágil.

Otro punto clave que hay que mencionar cuando se trata de la gestión democrática de la ciudad de São Paulo tiene relación con la barrera que significa la manera tímida como se produce la implementación del Estudio de Impacto de Vecindad en el municipio.

El Estudio de Impacto de Vecindad - EIV, previsto en la Ley Federal del Estatuto de la Ciudad, es una herramienta importante en el proceso de concesión de licencias urbanísticas

cuando se trata de emprendimientos de impacto y debe incluir la participación de la población en su proceso de aprobación, considerando en sus estudios su impacto socioeconómico. En São Paulo estaba previsto en el Plan Director Estratégico de 2002, sin embargo, no lleva en su proceso de elaboración y aprobación un carácter participativo, tampoco previsión de su aprobación, o al menos su apreciación, por el Consejo Municipal de Política Urbana.

Además de no traer un enfoque participativo en el proceso de aprobación y de elaboración, el Plan Director Estratégico establece que si la Evaluación de Impacto Ambiental preparado - EIA es elaborada, no hay necesidad de elaboración del EIV, lo que hace con que su aplicación resulte totalmente ineficaz de vista del punto de vista de ser un instrumento de participación popular en el proceso de licenciamiento de emprendimientos de impacto, lo que podría impedir la violación del derecho a la ciudad y asegurar acciones para su cumplimiento en el contexto de implantación de grandes obras.

A partir de una reflexión sobre la participación democrática en la ciudad de São Paulo, es posible afirmar que, aunque haya la existencia de diversos espacios participativos, hay mucho que conquistar para una política concreta de participación popular, con real división de poder en la ciudad, especialmente sobre la representación y naturaleza de estos espacios.

Eso porque una política de participación real no tiene como prosperar con base de estructuras consultivas. La política de participación debe tener el objetivo de posibilitar a la colectividad participar de las decisiones. Si no, sirve solamente para legitimar las decisiones ya tomadas, o no realizan cualquier influencia en las deliberaciones. Cabe destacar que la realidad de deliberación por el Poder Ejecutivo sin la participación de la sociedad es un factor frecuente y no se constituye un problema legal.

En este escenario de consejos meramente consultivos, toda esta estructura participativa no constituye medio efectivo de cambios estructurales en el modelo de desarrollo urbano. Así, a pesar de la elección de los consejeros representantes de la sociedad civil presentarse como un avance, lo que en tesis podría significar un mayor control social de la política pública, el contenido de la política no es alterado como producto de

la participación, ya que los consejeros, mismo que legítimos representantes electos, no tiene poder la competencia de deliberación.

Cabe señalar la existencia de otros foros, donde hay participación de la iniciativa privada, en total contradicción con los espacios de la sociedad civil, como, por ej., el Consejo de la Ciudad, cuyos miembros, en su totalidad, fueran indicados por el alcalde.

Otro punto a destacar como un obstáculo al ejercicio del derecho a la ciudad es la proporcionalidad de representaciones en los Consejos. En algunos casos hay paridad entre los movimientos populares y representantes del sector privado, lo que refuerza un desequilibrio existente en la sociedad, en que el sector privado tiene mayor poder de deliberación, aunque representen cuantitativamente menor parcela de la sociedad. El recién modificado Consejo Municipal de Política Urbana, que tuvo su composición cambiada por el nuevo Plano Director del Municipio (Ley n. 16.050/14), evidencia esto, una vez que es compuesto por cuatro miembros representantes del movimiento de vivienda y cuatro miembros representantes del sector empresarial.

Cabe enfatizar que la crítica sobre la estructuración de la participación popular en las políticas públicas de forma institucionalizada, por medio de consejos, están como objetos de reflexión de los movimientos populares. Esta reflexión tiene cambiado la forma de organización y lucha de los movimientos por el derecho a la ciudad, conforme ya citamos, cuando abordamos Brasil.

2. Política habitacional e tenencia de la tierra

La precariedad de vivienda y la inseguridad jurídica de la tenencia son cuestiones clave que se deben enfrentar en la ciudad de São Paulo con el fin de garantizar el ejercicio del derecho a la ciudad. Los datos del Plan de Vivienda Municipal

(2009) ⁴⁴, demuestran que existen 383.151 hogares en favelas, 383.044 hogares en loteamientos irregulares y 83.283 hogares en conventillos en la ciudad de São Paulo.

La primera iniciativa para llevar a cabo la regularización de la tenencia de la tierra de favelas como política social se produjo en la gestión de la alcaldesa Luiza Erundina (1989-1992) quien llevó a la Cámara legislativa municipal el Proyecto de Ley nº 51 de 1990. Este proyecto no fue aprobado y las iniciativas de regularización en Sao Paulo solo regresaron a la orden del día en la década de 2000, después de la aprobación del Estatuto de la Ciudad, como explica Patricia Cardoso de Menezes:

“En 1990, la gestión de la alcaldesa Luiza Erundina fue elaborado un Proyecto de Ley indicando las zonas públicas ocupadas por favelas para aplicar la concesión de uso (PL 51/90). Estas áreas sumaban 135 núcleos, 31 mil familias y 235 hectáreas. Este proyecto fue diseñado para subsidiar un Programa de Regularización de la tenencia de la tierra Municipal, reemplazando la actuación represiva del Poder Público Municipal sobre las áreas de favela, situadas en áreas públicas municipales por Políticas Públicas que tornasen efectivo el derecho fundamental a la vivienda de las familias de bajos ingresos que ocupaban estas áreas para fines de vivienda. Esta iniciativa, de forma pionera, buscó efectuar un cambio de paradigma en el papel del municipio frente al problema de la irregularidad del suelo urbano, en cumplimiento a los mandatos del nuevo capítulo de la Política Urbana de la Constitución Ciudadana, recién promulgada en 1988.

El proyecto de ley presentado por la municipalidad no fue aprobado, a pesar de haber pasado por muchas discusiones y enmiendas (¿Cambiar la concesión para la venta? ¿Cómo regularizar áreas de uso común de los loteamientos irregulares o clandestinos ocupados por viviendas?). Hasta 2000, no hubo interés en la

44 http://www.habisp.inf.br/theke/documentos/pmh/pmh_cartilha/index.html

reanudación de dicho proyecto de ley, que representaba una propuesta regularización masiva de iniciativa de la municipalidad y no la mera actuación por caso, según la manifestación de los administrados. Con la aprobación del Estatuto de la Ciudad en el año 2001 (Ley nº 10.257 y Medida Provisional nº 2220) el instrumento propuesto en 1990 a través del proyecto de ley nº 51/90 para solucionar la inseguridad de la tenencia de las favelas y barrios en áreas públicas - la concesión de uso - es consolidada como instrumento jurídico apto para la regularización de áreas públicas.

Por iniciativa del Poder Ejecutivo, fue remitido a la Cámara Municipal, en 2002, el Proyecto de Ley nº 385/2002 que dio origen la Ley nº 13.514 de 16 de enero de 2003. Esta ley fue reglamentada por el Decreto n.º 43.474 de 15 de julio de 2003, siendo uno de las primeras en el país a implementar la Concesión de Uso Especial con propósito de Vivienda - CUEM a nivel municipal, después de la promulgación del Estatuto de la Ciudad. Con la continuidad del Programa en las siguientes gestiones, se editó la ley nº 14.665/2008, que alteró la Ley nº 13.514/2003, reglamentada por el Decreto N.º 49.498/2008, que trajo avances en la implementación de la política pública.

La Ley Municipal nº 13.514/2003, inspirada en el Proyecto de Ley nº 51/90, dio inicio a la implementación de uno de los mayores Programas de Regularización de las áreas municipales de Brasil.⁴⁵

Importante mencionar que la gestión de Paulo Maluf (1993-1996), tras la no aprobación del PL 50/91 puso en práctica la política de “desfavelización” iniciada por la administración de Jânio Quadros (1985-1988), cuando entre otras acciones expulsó más de cincuenta mil personas la Avenida Periodista

Roberto Marinho, en la zona sur de São Paulo. Las áreas públicas que se esperaba fueran regularizados por el Proyecto 51/90, no aprobado, fueron objeto de acciones de desalojo por parte del Ayuntamiento en esa misma gestión.

No obstante, desde la aprobación del Estatuto de la Ciudad y del Plan Maestro Estratégico de 2002 se consolidaron las políticas de regularización de la tenencia de la tierra urbana con la demarcación de ZEIS e implementación de programas de regularización como los programas⁴⁶ actuales:

- urbanización de favelas;
- regularización de áreas públicas;
- urbanización y regularización de loteamientos en áreas particulares.

Importante decir, sin embargo, que la consolidación de una política de regularización de la tenencia de la tierra en la ciudad de São Paulo no impidió una serie de acciones higienistas que resultaron en la expulsión de la población pobre del centro de São Paulo y de otras áreas de interés del mercado inmobiliario en la región conforme veremos a seguir.

En la ciudad de São Paulo es fundamental mencionar la lucha de los movimientos de vivienda del centro de la ciudad, teniendo en cuenta que buscan implementar en derecho a la ciudad y la reforma urbana por medio de la disputa del área central de la ciudad, donde están concentrados los empleos⁴⁷, la lucha por la mejoría de las condiciones de vida en los conventillos, y la lucha por la implementación de una política de vivienda de interés social para atendimento de la población de bajos ingresos en el centro de São Paulo.

La primera ley que trató de la posibilidad de intervención del Poder Público en los conventillos en São Paulo fue la

45 Patrícia de Menezes Cardoso, *Democratização do acesso à propriedade pública no Brasil: função social e regularização fundiária*, Dissertação (Mestrado Acadêmico em Direito do Estado) área de concentração Direito Urbanístico, pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2010, p. 215-216.

46 <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/programas/index.php?p=141>

47 Dados recientes de la Alcaldía presentados en el proceso de revisión del Plan Maestro estiman que la región concentra más de 68% de la oferta de empleos de la ciudad.

Ley nº 10.928 de 1991, aprobada en la gestión de la entonces alcaldesa Luiza Erundina, conocida como la Ley Moura (ya que la iniciativa fue del parlamentario Luiz Carlos Moura).

Según la estudiosa Thais Cristina Silva de Souza,

“En los años de la gestión de Paulo Maluf y Celso Pitta (1993-2000) constatamos que los programas de vivienda para la población de conventillos y las obras iniciadas en la gestión anterior, de Luiza Erundina, no tuvieron continuidad.

Fue un período de innúmeras manifestaciones con objetivo de presionar el Poder Público Municipal a dar enfoque a la cuestión de la vivienda en los conventillos y para que el gobierno del Estado iniciase un programa para atender esa población.”⁴⁸

Todavía, afirma la autora que la gestión siguiente (2001-2004) de la alcaldesa Marta Suplicy, continuó las acciones iniciadas en la gestión 1989-1992. En la última década la Alcaldía mantuvo la actuación en conventillos con otros programas. Entretanto, según el investigador del Centro Gaspar García de Direitos Humanos, Luiz Kohara, a pesar de las acciones de la Alcaldía, la situación aún es totalmente insatisfactoria, una vez que perduran la expulsión de las familias de los conventillos sin atendimento adecuado para el problema de la vivienda, y la situación de exploración y precariedad aún son una realidad a esas familias.

“Parece increíble la constatación de que los problemas que existían en los conventillos en inicio del Sec. XX, conforme estudios y periódicos de la época, sean los mismos en estos días. Entre ellos se destacan la grande concentración de personas en pequeños espacios; un único cómodo como vivienda; ambientes con ausencia de ventilación e iluminación; uso de baños colectivos; instalaciones de alcantarillado dañado; ausencia de

48 Thais Cristina Silva de Souza, disertación de master, *Cortiços em São Paulo: Programas/Vistoria/Relatos*, apresentada na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, FAU-USP, 2011, p. 68.

privacidad; y el hecho de que son parte de un mercado de locación de viviendas de alta rentabilidad”.

Además de esos aspectos, los conventillos mantienen las características de estar, predominantemente, localizados en los barrios centrales de la ciudad, presentan diversas situaciones de ilegalidades y su población tiene ingresos insuficientes para acceder a viviendas adecuadas. Los conventillos, diferentemente de las favelas y de otras viviendas precarias, casi no son visibles en el paisaje urbano, porque, en general, son edificaciones que fueron utilizadas como viviendas unifamiliares, pero que actualmente abrigan decenas de familias. Lógicamente, se tornan visibles siempre cuando hay interés del capital inmobiliario en la región en que los conventillos están instalados, porque su población es la primera a ser expulsada. En los últimos 20 años, solamente el Centro Gaspar García de Direitos Humanos acompañó más de 200 desalojos colectivos de conventillos localizados en los distritos centrales.

En un estudio de 1998 sobre el rendimiento obtenido en los arrendamientos y subarrendamientos de conventillos localizados en el barrio de Luz (aquí delimitado por la Avenida Tiradentes, Calle Mauá y la Avenida do Estado), fue posible verificar la grande explotación que ocurre en el mercado de arrendamientos de conventillos, confirmando informaciones de otras investigaciones que demostraban que se paga caro para vivir muy mal. En el perímetro, fueron encontrados 92 inmuebles utilizados como conventillos, donde vivían 765 familias, con valor medio de arrendamiento de R\$ 13,2 por m², valor que representaba más que el doble que o de viviendas unifamiliares con buenas condiciones de habitabilidad localizadas en el Centro.”⁴⁹

Y continúa el mismo investigador:

49 Artículo de Luiz Kohara en Carta Maior de 05/09/2012, *Cortiços: o mercado habitacional de exploração da pobreza*, disponible en: <http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Direitos-Humanos/Corticicos-o-mercado-habitacional-de-exploracao-da-pobreza%0D%0A/5/25899>.

“A pesar de la lucha y movilización emprendidas en los últimos 20 años, se puede afirmar que las innúmeras expresiones de la precariedad de las viviendas, el comprometimiento de grande parcela de los ingresos y la segregación social que sufre su población son factores que hacen con que los conventillos sean un factor para la reproducción de la pobreza y la ampliación de la desigualdad social.”⁵⁰

Vale destacar que la implementación de la política urbana y habitacional en São Paulo jamás significó un rompimiento con dos lógicas que imposibilitan la implantación plena del derecho a la ciudad. Los programas de vivienda, mismo cuando tienen como objetivo el enfrentamiento del déficit habitacional, tienen como elemento estructurador la propiedad privada, reforzándola. Además, la estructura de tierras en la ciudad permanece la misma, no habiendo cualquier enfrentamiento real sobre la retención especulativa del inmueble urbano.

No hay, en ámbito municipal un debate consistente de cambios en los rumbos de la política habitacional, que despegue el acceso a vivienda del acceso a la propiedad privada individual. Según el sitio electrónico de la Secretaria Municipal de Habitación (SEHAB)⁵¹, los programas en estado de implementación hoy día en la ciudad son:

- Programa Mi Casa Mi Vida Entidades;
- Urbanización y regularización de loteamientos en áreas particulares;
- Regularización de tierras de áreas públicas;
- Urbanización de favelas;
- Manantiales.

50 Idem, ibídem.

51 Disponible en <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/programas/index.php?p=141>

Ningún de los programas tiene como elemento estructurante la propiedad colectiva o el ejercicio del derecho a la vivienda, independientemente de la propiedad privada individual como, por ejemplo, por medio de creación de un parque de inmuebles públicos con alquileres baratos, destinados a familias de bajos ingresos, con concesiones de uso vitalicios a las jefes de familia, que posibilitaría un ejercicio del derecho a la vivienda digna, sin la necesidad de reforzar la lógica de la propiedad privada individual.

Al otro lado, hay la ausencia de acciones concretas para garantizar el cumplimiento de la función social de la propiedad de los inmuebles o utilizados o subutilizados en la ciudad⁵². El Estatuto de la Ciudad, que establece las directrices generales de la política urbana a nivel nacional, determina que tal política deba ser conducida de manera a evitar la retención especulativa del inmueble urbano, de la cual resulte la no utilización o sub utilización, y trae como instrumentos el parcelamiento, la edificación y la utilización obligatoria, el IPTU Progresivo en el Tiempo y la expropiación, a fin de obligar los propietarios de inmuebles urbanos a cumplir la función social.

Según el IBGE, en 2011, la ciudad tenía aproximadamente 290.000 inmuebles ociosos⁵³. Considerando que en el mismo año el déficit habitacional era de 130.000 familias, según la Secretaria Municipal de Habitación, eso muestra la necesaria urgencia en el enfrentamiento a esta perversa realidad de una grande cantidad de inmuebles vacíos y sub utilizados y personas sin techo.

Sin embargo, a pesar de los números y del Plan Maestro de 2002 establecer criterios para distinguir el inmueble utilizado del no o sub utilizado y prever la aplicación de instrumentos de inducción del uso del suelo para cumplimiento de la función social de la propiedad, después de más de diez años de su aprobación, ningún propietario fue sancionado a obligatoriamente parcelar,

52 En 2013, fue creado en la Alcaldía de São Paulo una Secretaria de Desarrollo Urbano, que deberá cuidar específicamente sobre los inmuebles ociosos.

53 Datos disponible em <http://www.cartacapital.com.br/sociedade/ha-mais-imoveis-vazios-do-que-familias-sem-moradia-em-sao-paulo>; <http://www.estadao.com.br/noticias/geral,sao-paulo-tem-290-mil-imoveis-sem-moradores-diz-ibge,650598>.

edificar o usar el inmueble. Así, nada fue hecho para combatir este escenario de retención especulativa del inmueble urbano, sin crear condiciones necesarias al pleno ejercicio del derecho a la ciudad y enfrentamiento del déficit habitacional.

De esa manera, expone la urbanista Raquel Rolnik, cuando habla sobre la evaluación de la política habitacional presentada por el movimiento Unión de los Movimientos de Vivienda de São Paulo:

“El Plan Maestro Estratégico de São Paulo de 2002 tiene una visión avanzada en lo que se refiere a construcción de una ciudad inclusiva, con respecto al derecho a la vivienda de todos y todas. En sus diversos artículos, defiende la vivienda, especialmente para los más pobres, en las áreas infra estructuradas de la ciudad, la regularización de tierras y la urbanización de favelas y el cumplimiento de la función social de propiedad. El plano propone la reversión del modelo de periferización y de ocupación de áreas ambientalmente frágiles, rompiendo la exclusión socio territorial a que estamos sometidos.

Sin embargo, no fue lo que vimos en su implementación. Mientras los instrumentos destinados al mercado inmobiliario fueran todos reglamentados e implementados, los artículos destinados a la vivienda de los más pobres parecen tener, literalmente, sumido del mapa.”⁵⁴

Esta disposición de parte de la sociedad, de ejercer la protección absoluta de la propiedad privada es posible de identificarse en un episodio reciente, en que se intentó realizar la justicia tributaria, por medio de la adecuación del IPTU a los objetivos de la política urbana. El Estatuto de la Ciudad define como una de las directrices de esa política la adecuación de los instrumentos de política económica, tributaria y financiera y de los gastos públicos a los objetivos del desarrollo urbano, de modo

54 ROLNICK, Raquel. Plano Diretor de São Paulo: avaliação da União dos Movimentos de Moradia de São Paulo. Disponible en <http://raquelrolnik.wordpress.com/2013/05/29/plano-diretor-de-sao-paulo-avaliacao-da-uniao-dos-movimentos-de-moradia/>

a favorecer las inversiones generadoras de bien-estar general y la fruición de los bienes por los diferentes segmentos sociales.

En ese sentido, en 2013, la Alcaldía de São Paulo envió y la Cámara Municipal aprobó un Proyecto de Ley que visaba el reajuste del valor de cobranza del Impuesto Predial Territorial Urbano - IPTU en la ciudad, con el intuito de una distribución que considerase de forma más contundente el valor del inmueble para fines de definición de la alícuota a ser aplicada, haciendo con que los inmuebles más caros pagasen proporcionalmente más que los inmuebles baratos, como una forma de adecuación de la política tributaria a la política social.

Desde el envío del proyecto de ley a la Cámara, la iniciativa sufrió diversos ataques de los segmentos más conservadores de la sociedad y cuando fue aprobado sufrió una acción judicial, para que la ley fuera considerada inconstitucional, propuesta por la Federación de Industrias de São Paulo (Fiesp). El Tribunal de Justicia del Estado de São Paulo concedió una medida liminar para suspender la aplicación de la ley, decisión mantenida por el Supremo Tribunal Federal, después de recurso de la Alcaldía, haciendo con que la medida no fuera implementada.

A la época, en reportaje publicado en sitio del periódico Estadão, el alcalde Fernando Haddad comparó la decisión judicial que impidió el reajuste a la “disputa entre clases”, en la cual el presidente de la Federación de las Industrias de São Paulo (Fiesp), Paulo Skaf, representara la “casa del señor” y la Alcaldía, la “casa de esclavos”. “La casa del señor no deja la desigualdad ser reducida en la ciudad”, afirmó. “Esa derrota”, dijo Haddad, “no es del Alcalde, pero de São Paulo”⁵⁵.

3. Disputa del territorio y modelo de ciudad

Conforme mencionamos, a pesar de la implementación de una serie de acciones por el Poder Público Municipal, a partir de las presiones ejercidas por los movimientos populares, que

55 Reportaje de 20/12/13 disponible en: <http://www.estadao.com.br/noticias/cidades,apos-stf-haddad-descarta-aumento-do-iptu-em-2014,1111050,0.htm>

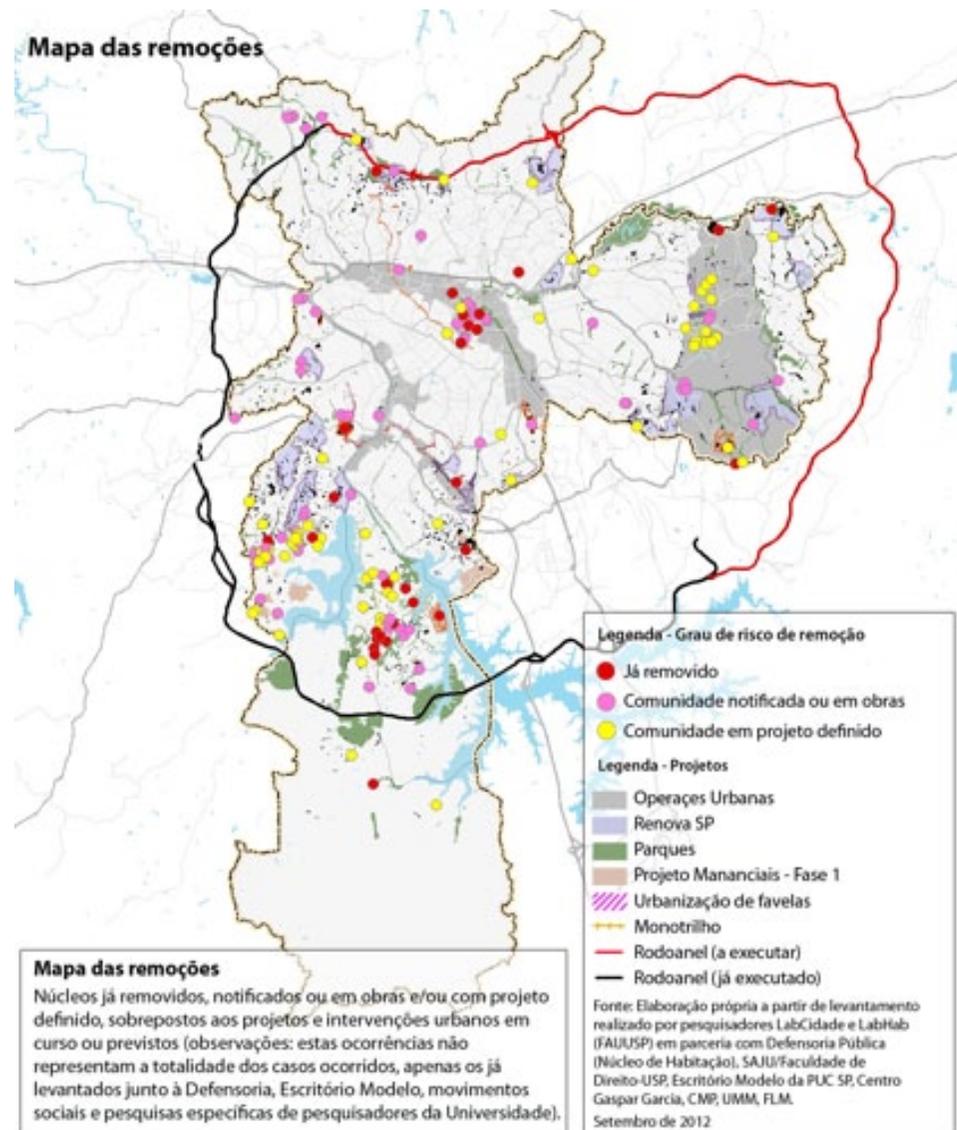
visan la implementación del derecho a la ciudad, la ciudad de São Paulo asiste, al mismo tiempo en que son implementadas esas políticas, un avance del mercado inmobiliario en la ciudad, incluso apoyado en acciones estatales que tienen como objetivo la abertura y la valorización de tierras de forma a favorecer el desarrollo del mercado inmobiliario en el municipio. Esas acciones culminan diariamente en desalojos de familias de sus viviendas sobre pretexto de ocuparen áreas de riesgo, protección ambiental o de alguna intervención urbana, conforme es posible verificar en relato disponible en el sitio "Observatório das Remoções em São Paulo", formado por investigadores de la Facultad de Arquitectura e Urbanismo de São Paulo - FAU-USP, que afirma que:

"El gran número de proyectos urbanos sectoriales de escala metropolitana tiene un impacto socio-territorial y ambiental aún difícil de ser evaluado en sus consecuencias. Entre los proyectos e intervenciones urbana previstos y en andamio, el municipio de São Paulo concentra: operaciones urbanas, intervenciones viarias - 'rodoanel', ampliación de vías, extensión de avenidas - grande equipamientos vinculados a mega eventos, implantación de parques, urbanización de favelas (Renova SP), Programa de Cuencas, entre otros.

Por un lado, en consecuencia de ellos, se nota una dinamización del circuito inmobiliario y valorización especulativa del suelo urbano, con consecuente intensificación de las disputas por tierra urbanizada y localización. Aunque la escala de las intervenciones estén sobre amplios sectores urbanos, sus problemas de base no son enfrentados, apenas de forma puntual.

Por otro lado, se observa el aumento de los desalojos forzados de la población de bajos ingresos, principalmente, de la población que vive en asentamientos informales y conventillos. Muchas veces, un único proyecto está desalojando millares de familias."⁵⁶

El mapa de remociones abajo fue producido en 2012 por el grupo de investigadores que componen el "Observatório de Remoções" que trata de los procesos de desplazamiento oriundos de la acción pública por los siguientes programas y obras públicas:



56 <http://observatorioderemocoas.blogspot.com.br/p/o-observatorio.html>

- Operaciones urbanas;
- Renova São Paulo;
- Parques;
- Proyecto Mananciales;
- Monocarril;
- Rodoanel

Las acciones de *higienización* realizadas por la Alcaldía de São Paulo en la gestión José Serra/Gilberto Kassab (2005-2008), en la región central de la ciudad, que significaron la violación del derecho a la ciudad en sus diversas dimensiones, están identificadas detalladamente en un dossier producido por la articulación del Fórum Centro Vivo, intitulado “Violaciones de Derechos Humanos en el Centro de São Paulo: propuestas y reivindicaciones para políticas públicas”⁵⁷, en el cual se presentan los siguientes casos:

- La situación de los derechos humanos de las familias sin techo y de bajos ingresos en el centro de São Paulo;
- La situación de los derechos humanos de los “catadores” de materiales reciclables del centro de São Paulo;
- La situación de los derechos humanos de la población en situación de calle del centro de São Paulo;
- La situación de los derechos humanos de los niños y adolescentes en situación de calle del centro de São Paulo;
- La situación del comercio informal de calle en el contexto de la revitalización del centro de São Paulo;
- La criminalización de la pobreza, de los movimientos sociales y de los defensores de los derechos humanos; y
- Retrocesos en la democratización del centro de São Paulo.

Es notable que parte importante de la disputa por el territorio es realizada por la reglamentación del ordenamiento territorial, más precisamente por el instrumento de zonificación que reserva áreas para la implantación de proyectos con

un alto nivel, lo que garantiza el alto precio de la tierra, por ejemplo, por medio de la definición de zonas donde se deben aplicar índices y parámetros urbanísticos que resulten en una empresa orientada a la población con los ingresos más altos. Tal artificio siempre se ha utilizado desde la creación de la primera zonificación en São Paulo en 1972.

Desde principios de los años ochenta en los experimentos pioneros en las ciudades de Recife y Belo Horizonte y más tarde Porto Alegre, los movimientos populares que luchan por la vivienda comenzaron a adoptar la misma estrategia que la del mercado inmobiliario de utilizar el instrumento de la zonificación para reservar áreas para vivienda social, a través de la demarcación de las llamadas Zonas especiales de Interés Social, como el profesor Edésio Fernandes nos enseña:

“La ley que creó el Pro-Favela de Belo Horizonte, de 1983, fue pionera en el contexto brasileño al proponer un programa urbanístico y social de regularización de las favelas. Fue responsable por introducir una fórmula original: la combinación entre la identificación y delimitación de favelas como zonas residenciales para fines de vivienda social - originalmente llamados “sectores especiales” - en el contexto de la zonificación municipal; la definición de normas urbanísticas específicas de uso, parcelamiento y ocupación de la tierra en esas zonas; y la creación de mecanismos político-institucionales para la gestión participativa de los programas de regularización. Esta fórmula se ha convertido en un paradigma seguido por varias otras ciudades, como Recife, Salvador y Porto Alegre, donde también fueron/ están siendo creadas “zonas/áreas de especial interés social” con padrones urbanísticos propios y sometidos a un proceso participativo de gestión institucional”⁵⁸.

57 Disponible en: <http://www.polis.org.br/uploads/977/977.pdf>

58 FERNANDES, Edésio. Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil. In: REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA SUSTENTÁVEL: conceitos e diretrizes. Raquel Rolnik (org.). Brasília: Ministério das Cidades, 2007, p. 40.

En São Paulo, a pesar de que los experimentos pioneros de demarcación de áreas de la ciudad como ZEIS tienen por fecha principios de los años ochenta, sólo 20 años después la movilización popular logró garantizar la delimitación ZEIS en la zonificación municipal, lo que se produjo con la aprobación de plan Maestro Estratégico 2002 que predijo las siguientes ZEIS:

- **ZEIS 1** - áreas ocupadas por la población de bajos ingresos, incluyendo las favelas, loteamientos precarios y proyectos de vivienda de interés social o del mercado popular, donde hay interés público manifestado por ley, o por medio de los planes regionales o ley específica, en promocionar la recuperación urbanística, la regularización de la tenencia de la tierra, la producción y el mantenimiento de la Vivienda de Interés Social, incluidos los servicios e instalaciones sociales y culturales, los espacios públicos, los servicios y el comercio de carácter local;
- **ZEIS 2** - áreas con predominio de parcelas de tierras o terrenos sin construir o subutilizadas, según lo establecido en esta ley, aptos para la urbanización, donde hay interés público manifestado por esta ley, o por medio de los planes regionales o ley específica, la promoción de Vivienda de Interés Social, o del Mercado Popular - HMP, incluidas los servicios e instalaciones sociales y culturales, los espacios públicos, los servicios y el comercio de carácter local;
- **ZEIS 3** - áreas con predominio de terrenos o edificaciones subutilizadas situados en áreas dotadas de infraestructura, servicios urbanos y provisión de empleo, o que están recibiendo inversiones de esta naturaleza, donde hay interés público manifestado por esta ley, o por medio de los planes regionales o de específica la ley, en promover o ampliar el uso de la Vivienda de Interés Social o del Mercado Popular - HMP, y mejorar las condiciones de vivienda de la población allí viviente;
- **ZEIS 4** - parcelas de tierras o terrenos sin construir, aptos para urbanización, localizados en áreas de protección de cuencas o de protección del medio ambiente, que se encuentra en la macro área de Conservación y Recuperación, destinados a proyectos de Vivienda de Interés Social pro-

mocionados por el Poder Público, con control ambiental, para las necesidades de vivienda de las familias desalojadas de las zonas de riesgo y de preservación permanente, o desdensificar de asentamientos populares definidos como ZEIS 1 por esta ley, o de los planes regionales, o por ley específica, ubicados en la misma sub-cuenca hidrográfica objeto de la Ley Protección y Recuperación de Cuencas.

La implementación de ZEIS 2 y 3 que constituyen zonas de reserva de áreas para la vivienda de interés social y para el mercado popular, a pesar de importantes ejemplos de la aplicación por parte de los movimientos por vivienda y por la iniciativa privada⁵⁹, ha sido criticada porque parte de esa reserva creada para la Vivienda de Interés Social habría sido apropiada por el mercado de producción de vivienda de mercado popular, lo que resultó en que no lo accediera la población de bajos ingresos (el ingreso familiar de 0-3 salarios mínimos, quienes constituyen la prioridad en el enfrentamiento al déficit de vivienda), sino aquellos con ingresos familiares de más de 5 salarios mínimos.

En este sentido, el movimiento popular de vivienda y las entidades que luchan por la reforma urbana en el municipio, hicieron propuestas al proyecto de ley del Plan Maestro que tramita en la Cámara municipal, todavía cuando estaba en la etapa de elaboración en el poder Ejecutivo, para que las ZEIS atendiesen exclusivamente la población que recibe 0-3 salarios mínimos, determinando, todavía, que un cierto porcentaje de estas áreas debe estar dirigida a las familias que ganan 0-2 salarios mínimos. Esta disputa por el territorio es tan intensa que el sustitutivo al proyecto de ley preparado en la Cámara y presentado por el Ejecutivo crea ZEIS 5 dirigida a la producción de vivienda de mercado popular, que después fue aprobado.

59 Tal afirmação pode ser confirmada na Tese de Doutorado apresentada na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, FAU-USP por Nisimar Martinez Pérez Caldas, *Os Novos Instrumentos da Política Urbana: Alcance e Limitações das ZEIS*, que realizou estudos de caso e a implantação das ZEIS no município de São Paulo, a partir da promulgação do Plano Diretor Estratégico de 2002, disponível em: [file:///C:/Users/Paulo/Downloads/TESE_ZEIS_pdf%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Paulo/Downloads/TESE_ZEIS_pdf%20(1).pdf).

Sin embargo, la demarcación de ZEIS, no garante su aplicación y reserva de tierras para vivienda popular. En el proceso de revisión del Plan Maestro, realizado en 2013, demasiadas fueran las reclamaciones de ZEIS apropiadas por el mercado inmobiliario para emprendimientos de finalidad distinta de la prevista en la zona:

“Perdemos al menos dos ZEIS que estaban previstas en el actual Plan Maestro, que viraran inmuebles de alto padrón. Solamente un área, en la región de la Avenida Marquês de São Vicente, recibió habitación del mercado popular, pero, así mismo, bajo el Mi Casa Mi Vida.”,

afirmó el periodista Eduardo Fiora, que vive hace casi dos décadas en el barrio.

Así, en ese contexto de disputa del territorio y de una política urbana que no enfrenta la especulación inmobiliaria y no logra bajar el déficit habitacional, las ocupaciones de inmuebles vacíos crecieran en São Paulo, desde las manifestaciones de junio⁶⁰

“Nadie soporta pagar el alquiler. No estamos cometiendo ningún crimen, queremos solamente mejorar las nuestras condiciones de vida. Sacaron más de cien casas de esta área y hasta hoy los residuos están ahí. Si nadie va a usar, nosotros vamos.”, desahogó el albañil Roosevelton Gomes da Silva, 27 años, padre de dos niños que, con la esposa, paga R\$ 400 de alquiler en una casa de tres cómodos. En jueves (8) el erguía, junto a otras cien familias, un cobertizo (...)

Como él, cerca de dos mil familias ocuparon nueve áreas en la región en las últimas tres semanas. Dos de ellas, Recanto de Vitória, en el área de Granja Onoda, y Povo Unido para Vencer, en un terreno del antiguo Clube

Aristocrata, donde debería ter sido construido un parque linear en la gestión del alcalde Gilberto Kassab (PSD)⁶¹

La ocupación de inmuebles vacíos en São Paulo no es un fenómeno nuevo, y ya ha sido utilizado hace décadas como estrategia de lucha por el derecho a la ciudad y a la vivienda. El aumento de esa forma de lucha puede ser comprendido como un avance en la consciencia de la población, de que el derecho debe ser conquistado, aunque no esté garantido por el Estado.

60 Tal fenómeno fue descrito en: <http://psolsaopaulo.org/2013/08/cresce-o-numero-de-ocupacoes-no-extremo-sul-de-sao-paulo/> y <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidiano/164930-os-sem-teto-das-ocupacoes-nao-sao-quem-morana-rua.shtml>.

61 Disponible en <http://psolsaopaulo.org/2013/08/cresce-o-numero-de-ocupacoes-no-extremo-sul-de-sao-paulo/>

El Derecho a la Ciudad en Colombia

1. Las Normas de Ordenamiento Territorial en Colombia

Al principio de la década de 1960 se inició en Colombia la discusión sobre la necesidad de contar con una ley de reforma urbana. La discusión tuvo muchas preocupaciones, entre ellas destacamos: la construcción de viviendas para los trabajadores, la protección de los arrendatarios, la previsión de obligación de las administraciones municipales de expedir los planes reguladores, y la búsqueda de instrumentos de intervención en el mercado de tierra. El debate fue alimentado tanto por los urbanistas como por los agentes de las actividades económicas, como la inmobiliaria y la construcción, y por un contexto de reivindicación del derecho a la ciudad.

Las diferentes propuestas de diversos sectores conservaron rasgos comunes, como: 1) Control público de la tierra; 2) Regulación urbana para la adopción de mecanismos, para combatir la retención de los terrenos urbanizados - lotes de engordo; 3) Formulación de una política de vivienda; 4) Mecanismos de financiación de las inversiones urbanas; e 5) Mecanismos de recuperación de la plusvalía urbana.

Al cabo de un proceso de 20 años de discusiones, solo un proyecto (y el más tímido de ellos) logró convertirse en ley, pero fue declarada inconstitucional casi en su totalidad por la Corte Suprema de Justicia.

Los principales marcos del desarrollo del derecho urbanístico en Colombia, se encuentran en la **Ley de reforma urbana (Ley 9 de 1989)**, complementada por la **Ley de desarrollo territorial (Ley 388 de 1997)** y en la **Constitución de 1991**. Estas leyes básicas que definen el derecho urbanístico en Colombia combinan la reivindicación de la reforma urbana con el fortalecimiento de la planeación territorial, buscando conciliar políticas urbanas y sociales.

La Constitución Colombiana establece las bases para la organización territorial, dictando criterios para lo tanto e instituyendo los planes de desarrollo territorial emprendidos por los municipios o distritos. También trae elementos que

dialogan con el derecho a la ciudad por medio de los principios de la función social y ecológica de la ciudad, posibilitando la imposición de obligaciones sobre la propiedad y la consagración de derechos colectivos, o sea, participar de las plus valías - incrementos al precio del suelo derivados del esfuerzo de la colectividad - colectivamente.

Posteriormente, la ley 388 de 1997 introduce el tema del ordenamiento del territorio y la planificación en la constitución y presenta la posibilidad de intervención del estado en el mercado del suelo y mecanismos de participación.

Su art. 11 determina que los planes de ordenamiento territorial deberán contemplar tres componentes:

1. *El componente general del plan, el cual estará constituido por los objetivos, estrategias y contenidos estructurales de largo plazo.*
2. *El componente urbano, el cual estará constituido por las políticas, acciones, programas y normas para encauzar y administrar el desarrollo físico urbano.*
3. *El componente rural, el cual estará constituido por las políticas, acciones, programas y normas para orientar y garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, así como la conveniente utilización del suelo*

Las normas generales de estructura traídas por los Planos de Ordenamiento Territorial (POTs) tienen por objeto asegurar la consecución de los objetivos y estrategias territoriales de largo y mediano plazo, pero excepcionalmente sus normas pueden ser modificadas (art. 28 de la ley de 1997, art. 2º de la ley 902 de 2004 y art. 6º del decreto 4002 de 2004). También pueden los POT ser revisados y modificados en conformidad con las transformaciones en las dinámicas territoriales y con el vencimiento de los plazos de sus componentes, desde que todo debidamente justificado.

El plan tiene mucho destaque en la legislación colombiana por su papel de articulador de los instrumentos de gestión y financiamiento, de la red de infraestructura y de los costos

y beneficios de la urbanización⁶². Pero las normas para su elaboración son muy técnicas y dificultan el monitoreo participativo de la sociedad⁶³.

Además de los POTs hay planos en diferentes escalas, como los Planos Parciales, que articulan la gestión y el financiamiento del desarrollo urbano, para el cual el poder público busca incorporar la iniciativa privada, de modo que las cargas y los beneficios del proyecto urbano sean compartidos. Por medio de esta asociación, el poder público tiene la función de dictar las directrices y el sector privado realiza los encargos.

A su vez, la Ley 9 de 1989 es un importante marco porque fue la primera a tratar del problema de la urbanización irregular e ilegal, y emprende un cambio en las instituciones de vivienda. Ellas:

"(...) abandonan el modelo de oferta, donde el Estado compra y vende las urbanizaciones, y se vuelven hacia la demanda. En este modelo el Estado concentra sus recursos en apoyar técnica y financieramente las familias más pobres por medio de subsidios directos a la demanda - definida como familias con renda familiar inferior a cuatro salarios mínimos - de forma a permitir el acceso a la vivienda ofertada por el mercado.

En esta inversión de papeles - donde el Estado urbaniza, pero no construye casas, y da financiamiento y subsidios para la compra de viviendas ofertadas por el mercado -, empresas como la Metrovivienda serían responsables por la creación de bancos de tierra y por la urbanización de glebas donde el poder privado desarrollaría proyectos para venderse por créditos inmobiliarios y subsidios estatales a la demanda" ⁶⁴

La Metrovivienda, mencionada en la citación arriba, "es una empresa industrial y comercial de la Alcaldía Mayor de Bogotá

que promueve la construcción y adquisición de vivienda de interés social en la ciudad", y "actúa como operador inmobiliario del distrito que organiza, garantiza y articula una oferta diversificada y una demanda de vivienda de interés social"⁶⁵.

Este tipo de empresa tiene el objetivo de atender a la demanda de vivienda de interés social y ejecutar los proyectos de vivienda, además de tener sus funciones de banco de tierras.

2. El conflicto armado interno y la cuestión urbana

El análisis del derecho a la ciudad en Colombia debe de tener en cuenta el conflicto armado interno que vive el país. Sin embargo, la tarea de comprender y esclarecer las causas y la dinámica de esta guerra prolongada, con participación cambiante de actores, con gran extensión y diversas particularidades, no puede ser tarea de esta investigación. Para presentar este tema utilizaremos los Informes del Grupo de Memoria Histórica, del Centro Nacional de Memoria Histórica de Colombia, para que sea posible introducir la cuestión.

Podemos afirmar que el conflicto armado en Colombia está vinculado a la apropiación, uso y tenencia de la tierra. Pero, al viejo problema agrario se suman nuevos como el narcotráfico, la expansión agroindustrial, la explotación de energía, etc. También podemos afirmar que está vinculado a la fragilidad de la democracia colombiana. Este país marcado por el autoritarismo histórico en su régimen político, al estrangular las posibilidades de ejercicio del poder político de las fuerzas no relacionadas con los partidos tradicionales y élites, llevo a la justificación de la táctica armada⁶⁶.

Esta historia de violencia tiene dos marcos de destaque. "La Violencia" de los años 40/50, marcada por el conflicto entre los dos partidos políticos Liberal y Conservador que llegó a transformarse en una confrontación armada. Los ataques a los

62 Santoro, p. 111

63 Santoro, p. 101

64 Paula Santoro, p. 103

65 <http://www.metrovivienda.gov.co>

66 Informe "Banta Ya!" (p.22)

militantes del partido contrario y sus territorios de influencia, y a los movimientos agrarios (en los años 20/30 hubieron luchas campesinas sobre las cuales los terratenientes querían “revancha”), hicieron con que muchos tuviesen que huir del campo por la violencia y por el hambre. Este periodo fue marcado por un gran número de homicidios (las estimativas varían, pero el número es alrededor de 180.000 personas) y despojos de tierra. Surgen guerrillas y autodefensas campesinas que luchan contra la violencia bipartidista y por la protección de los ciudadanos.

El gobierno militar, que ascendió en 1953 con la incumbencia de poner fin a la violencia y al caos, atacó a estas organizaciones bajo la lógica de combate anticomunista en pleno periodo de guerra fría. De estas autodefensas y guerrillas irrumpen las guerrillas de revolucionarias, entre ellas surgen las FARC, EPL, ELN, y otros, con plataformas políticas relacionadas a la reforma agraria, fin del acoso de los terratenientes, etc. Pasaron a ser duramente combatidas entretanto las reformas sociales y económicas necesarias no eran priorizadas por el Estado como lo fue la represión, marcada por arbitrariedades, abusos y mucha violencia.

El segundo marco es el de la violencia del combate a las guerrillas, las organizaciones armadas “ilegales”, como respuesta al trabajo desarrollado por las FARC y el ELN en el campo y la consecuente expansión y crecimiento de estas organizaciones. En respuesta a las guerrillas revolucionarias, que avanzaban y emulsionaban la movilización social, se multiplican grupos de autodefensa que se transforman en grupos paramilitares, apoyados por los militares para ayudar en la lucha “contrainsurgente”.

“La explosión del fenómeno paramilitar puso en escena el entrecruzamiento del narcotráfico con el conflicto armado. Esta nueva intervención del financiamiento del narcotráfico se produjo por la confluencia de los intereses de tres sectores: los de las élites económicas, que buscaban defender su patrimonio, como sucedió con la organización que les sirvió de fachada en Puerto Boyacá, la Asociación de Campesinos y Ganaderos del Magdalena Medio - ACDEGAM; los de los propios narcotraficantes,

que buscaban expandir sus negocios ilegales y querían protegerse de las presiones extorsivas de la guerrilla a los laboratorios y a la compra de hoja de coca; y los de los militares, que tenían como propósito atacar a la guerrilla y al enemigo civil interno. Esto último puede concluirse a partir del informe de la Procuraduría General de la Nación, acerca del MAS, del 20 de febrero de 1983. El ente de control documentó que en realidad no existía un solo grupo llamado MAS, sino que era un nombre genérico bajo el cual actuaba el paramilitarismo del Magdalena medio, y en el que estaban involucradas 163 personas, de las cuales 59 estaban en servicio activo de las Fuerzas Armadas.

(...)

Es preciso destacar que, si bien esta alianza fue marcadamente contrainsurgente, hacia mediados de los años ochenta, en su doble papel de élites emergentes y empresarios ilegales los narcotraficantes irrigaron recursos económicos a todos los actores del conflicto armado. Las organizaciones del narcotráfico instrumentalizaron a los actores armados y sus disputas en función de la actividad ilícita, pero también entraron en confrontaciones con estos por el dominio de los recursos y los territorios⁶⁷.

En los años 80, principio de los 90 sucede una agudización del conflicto armado, influenciada por la guerra contra las drogas promovida por George H. Busw. Los paramilitares tienen ahora un “carácter dual” frente al Estado: “amigo en la lucha contrainsurgente y enemigo en la lucha contra el narcotráfico”⁶⁸. Así, el narcotráfico penetró las organizaciones paramilitares, “inaugurando tramas difíciles de diferenciar entre la guerra y la criminalidad organizada”⁶⁹.

La guerra se torna cada vez más compleja, con cambios de configuración territorial.

67 Informe “Basta Ya!” (p. 143)

68 Informe “Basta Ya!” (p. 145)

69 Iden.

“Entre 1996 y 2005, la guerra alcanzó su máxima expresión, extensión y niveles de victimización. El conflicto armado se transformó en una disputa a sangre y fuego por las tierras, el territorio y el poder local. Se trata de un periodo en el que la relación de los actores armados con la población civil se transformó. En lugar de la persuasión, se instalaron la intimidación y la agresión, la muerte y el destierro”⁷⁰.

“Para 1999 esas fuerzas eran un verdadero ejército irregular, con un carácter particularmente ofensivo; controlaban territorios nuevos o afianzaban su dominio en los lugares en donde ya se encontraban. La guerra adquirió un nuevo rostro: la ocupación del territorio a sangre y fuego, la vinculación masiva de los narcotraficantes en la empresa paramilitar y una estrategia de captura del poder local e influencia en el poder nacional. De forma que los años ochenta fueron la década de las guerrillas, mientras que el final de los noventa y el comienzo del siglo XXI fueron los años de los paramilitares”⁷¹.

El desplazamiento surge como una consecuencia de esta guerra, llena de violaciones de derechos humanos, y con un gran repertorio de violencia, al paso que la impunidad, la ausencia de reconocimiento, investigación y atención estatales son predominantes. Campesinos, afro descendientes e indígenas tienen que desplazarse porque los actores armados disputan el territorio por riquezas, por poder, etc. Hay muchas muertes de la población civil, lo que impulsa un escape del campo con un desplazamiento masivo.

“La denominación de desplazado durante años connotó a las víctimas como población vulnerable, pero a partir del reconocimiento oficial de la existencia de conflicto armado interno y de desarrollos normativos

70 Informe “Basta Ya!” (p. 156)

71 Informe “Basta Ya!” (p. 160)

(sentencia T-025 del 2004 y autos de seguimiento de la Corte Constitucional, Ley 975 del 2005, Ley 1448 del 2011 Ley de Víctimas y Restitución de Tierras) se facilitó esta comprensión.

La experiencia vivida por la mayoría de las personas muestra que el desplazamiento no es un evento que empieza o termina con la salida o la huida forzada, es un largo proceso que se inicia con la exposición a formas de violencia como la amenaza, la intimidación, los enfrentamientos armados, las masacres y otras modalidades. La salida está precedida de períodos de tensión, angustia, padecimientos y miedo intenso, que en algunos casos son los que llevan a tomar la determinación de huir. Así ocurrió en el caso del municipio de San Carlos que podría generalizar se para otros contextos en los que, campesinos expuestos al conflicto fueron obligados al desplazamiento: la guerra erosiona su mundo La presencia de los armados quebranta las certezas y rutinas que sustentan la cotidianidad conocida de las víctimas, por lo que “marcharse es así para algunos un intento de reapropiación del proyecto de vida que les ha sido enajenado por los actores armados”.

A la salida le siguen, por lo general, largos y difíciles procesos en los que las personas intentan estabilizar sus vidas, pero que en la mayoría de los casos son descritos como experiencias caracterizadas por la penuria económica, el hacinamiento, la estigmatización, el rechazo y el maltrato. Al dolor producido por los hechos previos al desplazamiento, al sufrimiento que causa el abandono de bienes, lugares, sitios sagrados y seres preciados, se suman las experiencias propias del arribo a entornos des conocidos, muchas veces hostiles y en precarias condiciones económicas”⁷².

La transformación abrupta de vida, con todas sus implicaciones, desde las pérdidas materiales y los

72 Informe “Basta Ya!” (p. 296)

sufrimientos emocionales hasta la “sensación de desubicación, desorientación y extrañeza”⁷³ al llegar a la ciudad. Esta población llegaba a grandes ciudades como Medellín (principal receptora), Bogotá y Cali. Hasta los años 50 hubo, en cierta medida, algún tipo de refugio y empleo para los desplazados por el desarrollo industrial de aquel periodo sumada a una intervención, aunque mínima, del Estado para organizar y “integrar” las áreas ocupadas por los desplazados.

Pero en los años 90, principios de los 2000, la nueva situación económica/política del país marcada por el neoliberalismo y la disminución de las ya parcas funciones y gastos públicos, hacen con que esta población desplazada se tenga que instalar en los asentamientos de en regiones periféricas, con condiciones indignas, dejándolos en extrema vulnerabilidad.

Cumple destacar que *“las condiciones de calidad y dignidad de vida de la población colombiana en los aspectos relativos a salud, la educación, la vivienda y el empleo, que conjugados permiten en la práctica construir el futuro, han pasado a través de la expedición de leyes y decretos (Ley 100 de 1993, Ley 30 de 1992, sus decretos reglamentarios y las definiciones en materia de políticas públicas de empleo, seguridad social y garantías, entre otros) a no ser responsabilidad del Estado sino sujetas a negociaciones de los avatares del mercado”*⁷⁴.

La atención del poder público con este fenómeno fue marcada por una enorme precariedad y ausencia de atención y protección. A esta ineficacia y falta de alguna forma de planeamiento y recepción, se suma la *impunidad moral* con complicidad social, por el silencio, negación, minimización del hecho y culpabilización de las víctimas⁷⁵. Para agravar la situación, durante la guerra, los medios de comunicación propagaban que estas personas que llegaban huyendo del campo eran “sospechas”, “peligrosas”. Este estigma y tentativa de criminalización dificultó más todavía su llegada.

73 Informe “Basta Ya!” (p. 298)

74 TOVAR, Carlos Alberto Torres (coord.). Ciudad informal colombiana: barrios construidos por la gente. 2009. P. 76.

75 Informe “Basta Ya!” (p. 327).

Con la llegada de los desplazados del campo la ciudad se reconfigura. Para que se tenga una dimensión de la magnitud de estos desplazamientos, se crearon 56 asentamientos en Medellín del 1995 al 2002 - pero es cierto que además de ellos hay la instalación de los desplazados de forma dispersa por la ciudad -, y cerca de 10% de la población de Medellín es desplazada.

Estas personas llegan, buscan un lugar, una casa, y el reconocimiento de su condición. Para hacer frente a esta situación los desplazados se organizan como víctimas del conflicto armado interno exigiendo apoyo del Estado para concretizaren derechos.

Hoy existen aproximadamente 6 millones⁷⁶ de desplazados en Colombia. Eso quiere decir que una cantidad significativa de la población del país vive condiciones de descenso socioeconómico brutal. Si la persona había logrado construir una casa, crear una comunidad, obtener algún ingreso con las pequeñas ventas, etc., al ser desplazada la persona pierde la vivienda, la red de vecinos, los niños y niñas pierden es estudio porque sus vidas no tienen estabilidad, separación de familias, miedo, etc. Por lo tanto, hay un desmejoramiento radical de las condiciones de vida. Y si la persona sufre más de un desplazamiento la capacidad de luchar para conquistar derechos y mejoras es fuertemente debilitada. Así, los desplazamientos ocasionan pérdidas materiales y de vida, y daños afectivos y morales, algunos de ellos irreparables.

Tal situación solo fue reconocida oficialmente apenas en 1997, con la promulgación de la Ley 388 que responsabiliza el Estado frente al fenómeno del desplazamiento forzado. La Ley determina medidas de prevención del desplazamiento forzado, atención y protección de los desplazados internos. Pero no trata satisfactoriamente de las complejas dimensiones objetivas y subjetivas de la condición de desplazado.

Estas personas también son constructoras de la ciudad, y si se lleva en consideración el derecho a la ciudad, se ha violado primeramente su derecho a permanecer en el lugar que habitan, que ha sido impedido por el Estado, que no garantizó estas condiciones.

76 Sistema de Información sobre Derechos Humanos y Desplazamiento [SISDHES]; 1999 - 2012

Por lo demás, no solo se ha omitido el estado en su función de asegurar derechos como ha sido cómplice de sus violaciones. Según el Informe "Basta Ya!":

*"la probada participación de agentes estatales como perpetradores de crímenes, resulta particularmente inquietante para la sociedad, el Estado en su conjunto, y para ellos mismos, dado el grado particular de legalidad y responsabilidad que les compete. Además de su participación directa en la violación de Derechos Humanos, todos os casos documentados por el GMH registran con notable regularidad a connivencia y las omisiones de miembros de la Fuerza Pública, con acciones violatorias de los Derechos Humanos y alianzas con grupos poderosos que por métodos violentos defienden intereses económicos y políticos, o buscan con codicia el acceso a más tierra y/o recursos"*⁷⁷.

Son dos las formas por las que pueden realizarse los desplazamientos.

La primera es la *individual* o la llamada "gota a gota", que es cuando ocurre una amenaza directa a alguien (porque vio algo, porque se piensa que está a "servicio del enemigo", porque no atendió a exigencias que el grupo armado que domina su territorio le ha hecho, porque es integrante de determinada familia, porque quieren su casa por su localización para la guerra, etc.). Normalmente esta amenaza se concretiza, y dan de 24-36h para que la persona se vaya. Esta escapada puede llegar hasta otro país, porque quien amenaza puede no solo estar en el punto de salida, pero en el otro punto donde se piensa en llegar.

La segunda forma es la *masiva*, que es cuando ocurre con 50 personas o más, cuando hay confronto armado con riesgos para la población. Pueden retornar al territorio cuando cese, o no retornar, cuando el territorio es atacado porque

piensan que aquel territorio sirve al enemigo. Para acabar con los "insurgentes" utilizan del terror (cualquiera puede ser exterminado, escriben el nombre de las personas en las paredes como forma de amenaza, etc), y incendios, asesinatos, violencia sexual, etc. En estos casos no hay regreso.

En el campo el desplazamiento abre espacio para que se cambie el uso de la tierra, de pequeña agricultura familiar, para la agricultura industrial, explotación minera y latifundio granadero, o su sustitución por la agricultura cocalera. En la ciudad se realiza la disputa de áreas "como refugio para actividades delictivas; como plataforma para el control de otros territorios; como fuente de abastecimiento de recursos; y, por último, como corredor estratégico hacia otros cinturones urbanos o incluso como conexión, más allá de la ciudad, a rutas marítimas"⁷⁸, etc.

3. El desplazamiento intraurbano

El movimiento de desplazamiento interno ocurre hasta los años 2000. Después de eso, los paramilitares (actuando en defensa de los intereses de los terratenientes, narcotráfico y poder económico contra las milicias), empiezan a emprender una disputa contra los "insurgentes" en la ciudad, por el territorio urbano. Para lo tanto los actores armados aprovechan el vacío de poder dejado por la ausencia del Estado. De ahí surge el *desplazamiento intraurbano*, con un "re-desplazamiento" y necesidad de que huyan de un lado a otro dentro de la ciudad, bajo el yugo de los grupos armados, que pasan a subordinar violentamente las comunidades y a utilizar estas regiones donde ubican los desplazados para sus actividades criminales.

De esta manera, el espacio urbano no se encuentra más como "espectador" de la guerra, sino que se convierte en una parte del conflicto; así como el desplazamiento se ha tornado uno de los retos que enfrentan las ciudades colombianas.

El Informe del Grupo de Memoria Histórica de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación "La Huella invisible

77 GMH. ¡BASTA YA! Colombia: Memorias de guerra y dignidad. Bogotá: Imprenta Nacional, 2013. <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2013/bastaYa/BYColombiaMemoriasGuerraDignidadAgosto2014.pdf> (p. 21)

78 Informe... (p. 14)

de la guerra. Desplazamiento forzado en La Comuna 13" (2011) nos trae la comprensión y el reconocimiento de este fenómeno urbano poco conocido.

Todavía se sigue pensando que el desplazamiento es un fenómeno del campo a la ciudad, pero no de un barrio a otro, o de una comuna a otra. El caso de la Comuna 13, un proceso de urbanización impulsada por la guerra armada, es emblemático para demostrar de qué manera, estas personas que intentan hacerse un lugar en la ciudad tienen que, nuevamente, abandonar todo lo que construyeron y han podido lograr, haciendo con que la guerra determine la sociabilidad en el medio urbano.

Esto empieza a ocurrir porque *"La miseria, las dificultades de acceso, la carencia de infraestructura y de movilidad, los robos continuos, el expendio y consumo de drogas y la violencia intrafamiliar atrajeron sucesivamente a milicias, guerrillas y paramilitares, cada uno con ofertas de orden y seguridad tentadoras para sus habitantes. En consecuencia, al paso que la población extrañaba la presencia estatal, los actores armados se convirtieron irónicamente en su sustituto funcional"*⁷⁹.

El Estado es ausente y no se impone sobre estos territorios, sea garantizando los derechos básicos de la población, sea combatiendo estos grupos armados que dominan esas regiones.

*"El carácter periférico de esta zona para la sociedad y el Estado contrasta con la centralidad de la misma para los actores armados. Se trata de un verdadero ciclo que se ha repetido por décadas: primero las milicias expulsaron a los delincuentes comunes, después las milicias populares fueron enfrentadas y desalojadas por las guerrillas, y éstas a su vez fueron combatidas y alejadas del área por los paramilitares"*⁸⁰.

79 La Huella invisible de la guerra. Desplazamiento forzado en La Comuna 13. Informe del Grupo de Memoria Histórica de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación. 2011. http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2011/informe_comuna13_la_huella_invisible_de_la_guerra.pdf (p. 13)

80 Informe.... (p. 14)

Estos territorios son estigmatizados, lo que se extiende a sus habitantes, considerados como potencialmente peligrosos, en un proceso de criminalización de las víctimas⁸¹. Y el Estado cuando actúa, lo hace en operaciones militares, también desmedidamente violentas y en colaboración con los paramilitares bajo la justificación de "liberar las zonas de las guerrillas", siendo, por lo tanto, convenientes con la guerra. Como por ejemplo, la operación Orión realizada por el Ejército y la Policía en la comuna 13 de Medellín.

Así, los desplazados intraurbanos viven una situación extrema violencia, sujetos a homicidios, intimidaciones, órdenes de desalojo, reclutamiento forzado, desaparecimientos, etc., sumados a la relegación social y económica, la exclusión y la omisión estatal o su acción directa en las violencias sufridas.

Un caso bastante emblemático de las implicaciones de la guerra es el del incendio que ocurrió en la Comuna 13, en el barrio del Salado, como una estrategia de los paramilitares para consumir su dominio territorial en disputa con las milicias. Ese dramático episodio llevó al desplazamiento masivo de 170 de las 200 familias que habitaban el área donde los paramilitares hicieron su incursión, y se realizó con excesiva violencia (incendio de nueve ranchos, amenazas, asesinatos y maltratos) sobre la población.

Además, en este caso hubo una disputa jurídica y política para que la población fuera reconocida como desplazada. Esto ilustra que las víctimas de los desplazamientos urbanos carecen de reconocimiento institucional en materia de verdad, justicia y reparación. Esta realidad por mucho tiempo permaneció invisible o fue subestimada "pese a su enorme impacto desestructurador tanto a nivel comunitario como individual", que implica en pérdidas materiales, daños morales, psicosociales, sobre el cuerpo (enfermedades), a la familia, al tejido social, a la acción colectiva, y a los proyectos de vida.

Y las iniciativas populares de resistencia a este dominio de los grupos militares son sistemáticamente cooptadas, perseguidas o eliminadas, como nos explica el dicho informe. Vamos a ver:

81 Informe.... (p. 17)

“Muchos de esos líderes aquí y en otras regiones han caído en tiempos recientes. La violencia contra los liderazgos comunitarios, que les resultan hostiles o por lo menos incómodos, constituye una de las más recurrentes e impactantes formas de acción punitiva del crimen organizado contra los acumulados sociales y políticos de poblaciones enteras. Quebrantan la voluntad de participación, de resistencia, de interacción con escenarios más amplios en el mundo institucional o político, son resultados que hacen parte de cálculos de las fuerzas criminales. Recuperar entonces eso que podríamos llamar el “liderazgo cesante” puede tomar años y hasta décadas. En efecto los líderes personifican aspiraciones, encarnan procesos, encadenan legados. Dejarlos perecer calladamente por acción de las balas, es decir, sin activar todos los resortes de la sociedad para contrarrestar el brazo homicida, es sacrificar la vocación participativa y deliberante de la democracia”⁸².

Así, el desplazamiento forzado intraurbano viola a los Derechos Humanos en diversas dimensiones, no solo la vida, la libertad, los derechos sociales básicos, la integridad, pero también el derecho a la ciudad “pues los pobladores ven constreñidos el derecho a la vivienda, el acceso y usos de sus espacios sociales y el derecho de residencia. Este desplazamiento con frecuencia genera una forma particular de destierro que tiene un impacto profundo sobre la vida de las personas, las familias y el tejido social”⁸³.

La organización de la población desplazada por la guerra bajo la bandera de memoria, verdad, justicia y reparación, llevó a que se demandara del poder público exigencias relativas al ordenamiento territorial. Por ejemplo, en la Comuna 8, exigen que, se tuviesen que salir de su territorio por vulnerabilidad, que sean re-ubicados en el mismo local o cerca, para que no estén lejos de los servicios, transporte, etc., ya conquistados.

82 Informe.... (p. 18)

83 Informe.... (p. 41)

Se exige que el mejoramiento de los barrios esté articulado con la seguridad en la tenencia de la tierra. Además, hay exigencias relacionadas con su origen campesina y la forma de relacionarse con el territorio, como huertas, seguridad alimentaria, agua, etc. Pero el reconocimiento y la organización de los desplazados para luchar por derechos es desigual y ocurre en diferentes grados dependiendo del territorio.

Así, en los últimos 15-20 años, el poder público ha tenido que reconocer que el conflicto armado interno ha reconfigurado el espacio urbano, que se han creado nuevas demandas de derechos a partir de los costumbres de la población que vino del campo, y que esta población se alía al movimiento popular urbano en sus reivindicaciones.

4. El impacto del neoliberalismo y nueva coyuntura global de urbanización sobre la construcción del espacio urbano en Colombia

El análisis analizar la construcción del urbano en Colombia exige no solo un esfuerzo de comprensión local o regional del fenómeno de estructuración de los territorios, urbanos o rurales, sino que las características de la mundialización de la economía y sus impactos sobre el proceso de urbanización, que hacen con que el desplazamiento sea un problema estructural.

Como vimos, a partir de los años 1980 que el conflicto interno consolida un proyecto paramilitar, bien como la entrada del narcotráfico. Así describe BUILES (2010)⁸⁴:

“De esta forma, las décadas de los ochenta y noventa del siglo XX y los primeros años del siglo XXI son recordados por la gran magnitud que alcanza la problemática del desplazamiento forzado de poblaciones rurales hacia las ciudades y la agudización del conflicto social y político armado “que en ocasiones no es más

84 BUILES, Gloria Marcela Gómez. *Desplazamiento forzado y periferias urbanas: la lucha por el derecho a la vida en Medellín*. 2010.

que la manifestación o continuidad de viejos conflictos y problemas no resueltos. El desplazamiento forzado, es un modelo de desarrollo excluyente." (BELLO, 2003)".

Así, el conflicto social y político colombiano abarca también los actores no necesariamente armados, pero aquellos con capacidad de orientación y definición de estrategias de ocupación y desalojo de tierras, y, consecuentemente, de desarrollo social. Entre estos se destacan las multinacionales de recursos naturales y biocombustibles, y las mafias del narcotráfico amparadas por amplios sectores políticos presentes en las diversas esferas del gobierno. Por lo tanto, estos son sectores llave para la comprensión de la dinámica los movimientos migratorios forzados del país.

La investigadora Martha Bello, bien ilustra estas relaciones:

*"El mapa de desplazamiento forzado señala claramente que **las zonas de donde más se expulsan colombianos, son aquellas que revierten valor estratégico especialmente en las que se ubican megaproyectos.** Algunos de estos megaproyectos son:*

- El canal seco Atlántico-Pacífico, las interconexiones con el ferrocarril Medellín-Buenaventura y las carreteras del Pacífico a Medellín y Pereira.

- La carretera Urabá-Maracaibo.

- La intercomunicación Río de la Plata-Amazonas-Napo-Putumayo-Tumaco que comunicaría a Tumaco con Manaos y Belén del Pará conectando las costas Pacífica y Atlántica.

- La hidroeléctrica de Ituango en el nudo de Paramillo.

- La troncal del Llano que se uniría con la carretera Marginal de la Selva para comunicar por tierra las fronteras venezolana y ecuatoriana.

- En el Magdalena Medio: troncal del Magdalena, Troncal de la paz, zona franca industrial fluvial-tecnológica y ambiental y un puente entre Barranca y Yondó.

*También señalan como **estratégicas las zonas valoradas como corredores** (tránsito de armas, paso de ejércitos, circulación de ilícitos, etc.), entre ellas las fronteras; zonas para el repliegue de los grupos*

*armados y las aledañas a los centros de decisión política (...). **Aquellos territorios ricos en recursos minerales y energéticos, son escenarios que convocan diversos intereses y que se convierten en zonas de disputa"**⁸⁵.*

El proceso de urbanización colombiana ha carecido de rutas orientadoras adecuadas, de procesos de planeación bien definidos y de políticas públicas acordes con las dimensiones del crecimiento de los centros urbanos, quedando dictado conforme los intereses de los sectores armados y del mercado. La ausencia de una política integrada nacional, regional y local de planeamiento e implementación de elementos de urbanización, como infraestructura, hacen con que el proceso se desarrollara con desigualdades brutales, de forma similar a las demás ciudades de América Latina.

En los años 1980, la agudización del conflicto armado y del desplazamiento forzado fueron factores decisivos a que el gobierno decidiese por tomar el control del desarrollo de las ciudades, por medio del concepto de planeación. Entretanto, la planeación fue duramente cuestionada a los 1990, por el surgimiento del neoliberalismo, con fuerte impulso del Consenso de Washington y las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI), y su modelo de mercantilización de los activos públicos, como las empresas de servicios públicos. La consecuencia fue el deterioro del modelo de planeación y la inserción del concepto de gestión urbana, cuyo exponente principal es el Plan de Ordenamiento Territorial (Ley 388, de 1991), como instrumento de ordenamiento urbano⁸⁶.

El planeamiento urbano de Colombia siempre ha sido influenciado por los dictámenes extranjeros, y tiene hasta hoy como marca la complejidad técnica y la centralización, o sea, el distanciamiento de la participación popular en su elaboración.

⁸⁵ BELLO, Martha. *El desplazamiento forzado en Colombia: acumulación de capital y exclusión social*. Disponible en: <http://www.uasb.edu.ec/padh/revista7/articulos/martha%20bello.htm> (acceso en 18.06.2014)

⁸⁶ TOVAR, Carlos Alberto Torres (coord.). *Ciudad informal colombiana: barrios construidos por la gente*. 2009.

La redefinición del territorio colombiano y sus relaciones de acuerdo a las necesidades de producción y comercialización que el modelo neoliberal demanda, generó enormes costos políticos, sociales y culturales.

Las ciudades colombianas son definidas por economía de servicios, así como se construyeron (y construyen) ante un proceso dual de formalidad e informalidad. Hasta finales de los años 1980 hubo la preponderancia de la estructura formal, con la creación de los barrios para los estratos medios de la sociedad; que fue atropellada por el desborde poblacional, oriundo del crecimiento demográfico y de las migraciones como marcas de los centros urbanos en el país.

Los procesos de “modernización del estado”, en verdad reafirman el origen excluyente y monopolista del uso de la tierra. El modelo neoliberal creó un contexto favorable a los grandes capitales, a la exportación, la agroindustria, el sector financiero y terciario en detrimento del sector rural, las pequeñas y medianas industrias. La aplicación de un modelo económico que privilegia la industria, el comercio y la acumulación de capital en detrimento de la economía campesina, y que para su desarrollo requiere obras de infraestructura como vías, transportes y energía, resultan en una mayor concentración de la tierra.

“La crisis del modelo, la abrupta aplicación del ajuste estructural neoliberal desde 1991 –partero de otro régimen de acumulación– y la inserción asimétrica y subordinada del país en la globalización han generado nuevas contradicciones territoriales que se añaden a las viejas”⁸⁷.

La reciente declaración de un grupo de organizaciones comunitarias, de la sociedad civil, de la academia, de la cultura reunidos en *“Diálogos... cruzando el campo y la ciudad”* en torno

87 PRADILLA COBOS, EMILIO. Neoliberalismo, globalización, regiones y ciudades en crisis. En: Cemos Memoria No. 169 septiembre de 2002. México. En línea. 2000 [fecha de consulta: 21 septiembre 2008]. Disponible en: <<http://www.memoria.com.mx/169/pradilla.htm>> P2, p. 01.

al Derecho a la Ciudad y al Territorio, frente a la *Carta de Medellín* del Foro Urbano realizado en esta ciudad, nos explica cómo esta lógica determina la conformación de las ciudades hasta hoy:

“Consideramos que los POT en su concepción inicial buscaron como principio fundamental el equilibrio entre el sistema natural y el sistema artificial, planificar el territorio de manera ordenada y coherente, y a partir de ella, lograr mejorar las condiciones de vida de los habitantes. Pese a los evidentes logros y sustanciales aportes después de 15 años de iniciar la implementación, el modelo de ciudad no ha permitido configurar una ciudad más incluyente, que rompa con la ya congénita segregación socio espacial y con la inequidad de género, que brinde mejores condiciones ambientales y proteja la estructura ecológica principal, que proteja el territorio, la economía y la vida campesina y los compensa por los servicios ambientales prestados, que considere e incluya el patrimonio como un elemento estructurante del paisaje y del desarrollo, pero, sobre todo, que logre trasladar la evidente riqueza y superávit generado por las rentas del suelo urbano para buscar la equidad social. Todo lo contrario. La ciudad en los últimos años ha visto cómo la inversión de recursos públicos en obras públicas que son de todos los habitantes de la ciudad, han incidido de manera notable sobre las rentas del suelo urbano, pero cuyos beneficios han sido para los privados, quedado concentradas en unos sectores; de igual manera, es evidente cómo ese modelo de ciudad y sus instrumentos, han beneficiado cada vez más al capital financiero, inmobiliario y del sector de la construcción”.

Como en Brasil, el sector de construcción civil, por ejemplo, fue el grande beneficiario de la política de vivienda a las clases de bajos ingresos, consolidando una lógica de adecuación al mercado e incentivo a las contratistas. De esa manera:

“En los noventa con la desaparición del Instituto de Crédito Territorial - ICT - el Banco Central Hipotecario - BCH - y con los cambios de orientación política

gubernamental, la vivienda, para los llamados sectores populares, se convirtió en un escenario propicio para el desarrollo de la industria de construcción - sin abandonar los otros estratos socioeconómicos de población a los cuales ha dirigido históricamente su accionar. Esta industria, bajo las cambiantes normas mínimas de urbanización y las decisiones de política habitacional, continúa dinamizando la economía sobre la base de ser el sector líder de desarrollo y primer generador de empleo en Colombia”⁸⁸.

Están presentes en el proceso de urbanización colombiano el fenómeno de la asignación ilegal, la ocupación marginal del espacio urbano o de zonas de expansión (sin cualquiera infraestructura urbana), autoproducción de viviendas sin calidad técnica, muchas veces sujetas a riesgos ambientales, de desmoronamiento o inundaciones. Así, la incompatibilidad de adaptación de las ciudades al factor estructural de desplazamiento y a la nueva coyuntura global de urbanización ha creado en Colombia cinturones de miseria en las ciudades que conviven con coyunturas cerradas de las clases más abastadas.

“Las nuevas periferias urbanas no se refieren exclusivamente a las barriadas localizadas en los perímetros urbanos, los bordes de la ciudad o las zonas suburbanas -hoy denominadas como suelos de expansión -, sino también a las localizadas en zonas de riesgo en los perímetros urbanos, en canteras, chircales y zonas de inundación de recursos hídricos, los centros de las ciudades que han sido ocupados por nuevos pobladores urbanos a mediante nuevas formas de inquilinato que van, incluso, al arriendo de metros cuadrados de suelo por día, la ocupación de construcciones abandonadas o deterioradas, la calle como forma de habitación entre otras que hoy están presentes (Torres, 2004)”⁸⁹.

88 TOVAR, Carlos Alberto Torres (coord.). *Ciudad informal colombiana: barrios contruidos por la gente*. 2009. P.85

89 Idem.

Podemos afirmar que la globalización neoliberal y la imposición de su modelo de desarrollo tiene un papel fundamental de los desplazamientos forzados por la violencia, pues que la debilitación del Estado impidió la creación de políticas económicas y sociales redistributivas.

En ese sentido, el Tribunal Internacional de Opinión sobre el Desplazamiento Forzado en Colombia⁹⁰ afirma que los desplazados son víctimas de del modelo de desarrollo adoptado a partir de la segunda mitad de los años 90, que crea una segunda oleada de desplazamientos. En su veredicto, que considera el desplazamiento un crimen de Estado, afirma que:

“Grandes empresas multinacionales, requirieron un camino libre para avanzar en la apropiación de uno de los principales factores productivos del país, la tierra, sobre la cual se localizarían grandes megaproyectos de inversión (agrícola, industrial, minero, portuario, turístico, vial, entre otros). Con el pretexto de contrarrestar el avance insurgente de las guerrillas, pero con el fin de controlar el poder político y económico en determinadas regiones del país, viene el Plan Colombia desde el año 1997, estrategia militar financiada por el Estado norteamericano. Con ello, se motiva un nuevo incremento en el desplazamiento forzado a las cifras anuales más altas registradas. Bombardeos indiscriminados, capturas masivas, criminalización de diferentes manifestaciones sociales, fuerte presencia militar en regiones, entre otros, explican este incremento”⁹¹.

Además, esto ocurre dentro de un vacío jurídico cuanto a las limitaciones de imposición de este modelo económico, y, peor aún, con una política de legalización de las tierras robadas por las

90 Tribunal *ad hoc*, no jurisdiccional, que recibe su legitimidad de aquellos sectores de la sociedad que lo convocan para buscar una justicia que el Estados les niegan, y están avalados por el prestigio ético y moral de quienes lo conforman

91 <http://www.sinaltrainal.org/index.php/noticias/nacionales/61-veredicto-del-tribunal-internacional-de-opinion-sobre-el-desplazamiento-forzado-en-colombia>

transnacionales y grupos paramilitares. “El gobierno colombiano ha promovido una legislación que pretende legalizar los despojos de tierras de población desplazada, y dejar en la impunidad los crímenes de lesa humanidad cometidos en medio del conflicto armado (Estatuto de desarrollo Rural, Ley de Justicia y Paz, Ley de tierras, Ley de Minas, Ley de petróleo, etc.)”⁹².

5. La política a partir de los años 2000

En este marco es importante mencionar que el gobierno de Álvaro Uribe Vélez ha firmado mayores compromisos de los Estados Unidos para el financiamiento y respaldo político de la estrategia de guerra a las FARC del Estado colombiano. “En este contexto la problemática del desplazamiento forzoso ha ampliado su magnitud, su complejidad y el nivel de ocupación de los territorios urbanos”⁹³.

Con el ascenso, en 2002, del gobierno particularmente de derecha de este presidente, se verificó en Colombia, por un lado, el refuerzo de la sumisión a los dictados económicos y políticas norteamericanas, y por otro, el aumento de la pérdida de libertades democráticas en el país, expresa por una serie de leyes dirigidas a criminalizar el movimiento social (estatuto antiterrorista, las llamadas “pescas milagrosas”, amenazas, detenciones masivas, etc.) como forma de preventiva y represivamente desestabilizar las movilizaciones contra el modelo político-económico que pasaba a ser aplicado con más profundidad y extensión en el país.

Su elección ocurrió después del fracaso de las negociaciones con las FARC en el gobierno anterior. No obstante, existen acusaciones de que Uribe tuviese estrechas relaciones con la extrema derecha paramilitar (incluso con denuncias de relaciones con el narcotraficante Pablo Escobar), y su política

de seguridad para el conflicto armado en el país resultó en su intensificación. En ese sentido, hay que destacar la invasión del territorio ecuatoriano en 2008, con el objetivo de atacar a las FARC, cuando hubieron diversas muertes, incluso la de Rail Reyes, que estaba en Ecuador y negociaba con el gobierno francés por medio del presidente Chávez y Raúl Correa la liberación de la exsenadora Ingrid Betancourt, su opositora, generando una crisis diplomática con estos presidentes, a quien el presidente acusó de que tuviesen relación con las FARC.

Otra política destacada de Uribe fue la disminución de gastos del Estado, lo que implicó en una reestructuración de los órganos del poder público, reducciones de las aposentadurías de los servidores, demisiones, disminución de los servicios públicos, etc. Igualmente ocurrió un desmonte de la atención humanitaria para con las víctimas del conflicto armado, haciendo con que la actuación gubernamental que ya era mínima e insuficiente, pasase a ser todavía menos eficaz para coordinar las instituciones de protección y atendimento de las demandas de los desplazados, además de retirar los derechos adquiridos por la ley 387 de 1997, marcadamente su derecho a seguridad social.

A eso se suma el inicio de las campañas de “retorno voluntario”, duramente criticado por los movimientos víctimas porque son hechos para favorecer grupos económicos transnacionales que se benefician de la explotación de los campesinos, indígenas y afro descendientes da además de no envolver los afectados en la elaboración de la propuesta, y no garantizan que estos recuperen la vida que tenían antes de que hubiesen sido removidos, ni tampoco su seguridad.

Uribe realizó una mudanza constitucional que permitió su reelección, permaneciendo en la presidencia hasta 2010. Después de él, fue electo Juan Manuel Santos, a partir de un discurso por la negociación de paz, contra el candidato que representaba el grupo de Uribe, considerado más conservador y con el apoyo de Ingrid Betancourt. Santos se reeligió en 2014.

92 Iden.

93 MORENO, Johanna Eloísa Vargas y TOVAR, Carlos Alberto Torres. *Vivienda para población desplazada en Colombia. Recomendaciones para la política pública y exigibilidad del derecho*. 2009. Disponible en: http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-83582009000200002&script=sci_arttext

6. Las movilizaciones populares en Colombia

En octubre de 2010 fue instaurado en Bogotá, en la Universidad Nacional, el “Congreso de los pueblos”. Sin desconsiderar que la lucha indígena viene de centenas de años de resistencia, esta articulación surgió como resultado de las movilizaciones ocurridas en la década 1990, como los Consejos Campesinos, los Encuentros Populares, el Parlamento Indígena y Popular, pasando por las movilizaciones de los años 2004, como el Congreso de Pueblos y Movimientos Sociales, 2006, con a Cumbre de Organizaciones Sociales, 2007, con o Parlamento Indígena y Popular, y 2008 con a Minga de Resistencia Social y Comunitaria.

Este último aglutinó pueblos indígenas, afro descendientes, campesinos, mestizos, trabajadores urbanos, en una campaña nacional de denuncia de los Tratados de Libre Comercio y defendiendo la recuperación de sus territorios, y autonomía. Después de mucha represión (incluyendo la muerte de activistas), el recorrido se dirigió a Bogotá.

“En las tulpas de pensamiento realizadas en Bogotá en octubre y noviembre de 2008 los sectores reunidos definieron que era necesario un proceso llamado Congreso de los Pueblos que tuviera presente el poder de decisión y realización de las múltiples expresiones sociales marginadas de las políticas de país”⁹⁴.

Se creó, así, el Congreso, que reunió casi 20.000 personas, y tuvo entre sus ejes temáticos establecidos: 1) tierra, territorio y soberanía, 2) economía para la vida contra la legislación del despojo, 3) violación de derechos y acuerdos incumplidos, 4) construyendo poder para el buen vivir, 5) vida, justicia y caminos para la paz, 6) cultura, diversidad y ética de lo común, 7) integración de los pueblos y globalización de las luchas.

En 2012, el Congreso organizó una Semana de la Indignación, en repudio a las políticas neoliberales y de “globalización”

viabilizadas por el “imperialismo norteamericano, vía clases dominantes y gobiernos colombianos”, e implementadas por el presidente Juan Manuel Santos. Fueron denunciadas especialmente la deterioración de la calidad de vida en Colombia y la pérdida de sistemática de derechos y de garantías y libertades democráticas

Específicamente, llamaban la población a indignarse por la entrega del territorio nacional a los consorcios internacionales para el desarrollo de mega proyectos mineros, energéticos, agroindustriales y petroleros; por la entrega de bases militares al ejército de los Estados Unidos; por convertir el derecho a la salud y la educación en una mercancía; por el despojo de tierras y el desplazamiento forzado de millones de colombianos; por el asesinato, desplazamiento, amenaza e intimidación de los dirigentes sindicales, sociales, indígenas y populares, además de la criminalización a quien opina diferente y no está de acuerdo con las políticas impuestas; por la guerra, las masacres generalizadas, los desplazamientos forzados, los asesinatos de jóvenes en campos y ciudades.

En esta actividad fueron tratados los diálogos de paz entre las FARC y el gobierno de Juan Manuel Santos. Sobre este asunto, la organización se manifestó de la siguiente manera: *“El Congreso de los Pueblos ratifica su compromiso con la paz, ratifica el saludo al inicio de diálogos entre el gobierno y la insurgencia de las Farc-EP, al tiempo que exige se abran espacios de diálogo con el ELN y se escuchen las demandas y propuestas de los Movimientos Sociales colombianos. Consideramos que una salida al conflicto social y armado requiere la participación todas las insurgencias y avanzar la búsqueda de solución a los problemas que agobian al pueblo colombiano, a los de a pie, a los nunca escuchados, a los que nos movilizaremos en esta semana de la Indignación”*. Así, defendieron la posibilidad de refrendar popularmente los posibles acuerdos entre los actores armados y el gobierno nacional.

Esta temática de las negociaciones sobre el conflicto adquiere tamaño centralidad en el debate político y en la disputa del territorio que se puede afirmar que los pasos de las conversaciones exploratorias de paz actúa como un catalizador y dinamizador de iniciativas ya existentes entre movimientos y organizaciones sociales, y muchos espacios de articulación

94 <http://congresodelospueblos.org/>

como la Semana Nacional de Indignación tienen por objetivo discutir propuestas y actividades alrededor de los procesos de diálogos entre las fuerzas gubernamentales y grupos armados.

O sea, existe la demanda por una efectiva y real participación de la sociedad civil y organizaciones sociales en el proceso de negociación y en la toma de decisiones sobre el futuro de la paz en Colombia, que se vincula a las demandas específicas de los diversos sectores populares movilizados en el país.

Entre febrero y septiembre de 2013 ocurrieron sucesivos y escalonados levantes de campesinos y productores arruinados por las políticas de libre comercio en el campo colombiano. En agosto realizaron-se una serie de manifestaciones en el país llamadas de “paro nacional agraria”. Su reivindicación se centraba en la mejoría de las condiciones del campo y una rechazo a las políticas neoliberales del gobierno, así como a las privatizaciones y entrega de recursos naturales para empresas transnacionales.

Esas protestas fueron impulsadas por agricultores, indígenas, pequeños ganaderos, mineros, sumados a universitarios, camioneros, sindicatos, trabajadores de la salud, profesores y movimientos sociales urbanos, que añadieron a las movilizaciones, que consistieron en el bloqueo de diversas autopistas, impidiendo el abastecimiento de mercancías, en especial alimentos y combustibles, para las ciudades.

Las exigencias eran el derecho a la pequeña propiedad agrícola expropiada por el agronegocio, la mejora en las condiciones de vida con acceso a servicios de salud y agua potable, e revisión de las políticas agrícolas, en el caso de los pequeños agricultores, y mejoría salarial e de condiciones de trabajo, en especial para los trabajadores mineros, junto a la reducción del costo de transporte, en el caso de los camioneros. Así, fueron cobradas promesas hechas anteriormente por el gobierno y no cumplida, el fin de los Tratados de Libre Comercio (ALC) y el aumento de apoyo a los sectores en crisis.

Hubo una fuerte represión al movimiento, con centenas de detenciones, prisiones, y, según el movimiento y la prensa, algunos muertos en consecuencia de la excesiva e indiscriminada por parte da policía. Según reportaje del periódico Brasil de Fato, entre agosto y septiembre de 2013 “ocurrieron 660 casos de violaciones de derechos humanos

individuales o colectivos, que dejaron un saldo de 262 detenciones arbitrarias; 485 personas heridas, de las cuales 21 con armas de fuego; 19 personas asesinadas y 4 desaparecidas” (Traducción libre).

Las negociaciones con el gobierno no fueron bien sucedidas, haciendo con que el presidente Juan Manuel Santos ordenase la militarización de Bogotá, la designación de 50 mil hombres de las Fuerzas Armadas para desbloquear las autopistas y puntos de concentración de protestas en todo el país, y el envío de aviones de las Fuerzas Armadas para garantizar abastecimiento de la ciudad.

Colocamos en destaque que toda esa movilización ocurrió en plena negociación de paz con las FARC, un año antes de las elecciones presidenciales. El desarrollo rural es parte de la agenda de negociación por el fin del conflicto armado en el país.

El Paro Nacional Agrario en Colombia duró 24 días, con manifestaciones, marchas, concentraciones, bloqueos de vías, realizados por todo el país e alcanzando por lo menos 25 de los 32 departamentos, y fue considerada histórica. El año de 2013 fue el año con el mayor número de luchas sociales desde 1975, según el jesuita Centro de Pesquisa e Educación Popular.

Si tuvo inicio en autopistas y ciudades pequeñas, después ganó apoyo en las grandes ciudades, que impulsaron manifestaciones en solidaridad y contra los abusos de violencia cometidos por el Estado al tentar contener los bloqueos. Eso incluso hizo con que en la capital, la Secretaría de Educación suspendiese las clases en las escuelas de la red pública, as aulas das escuelas de la red pública, lo que fue seguido por las particulares.

Mientras tanto, el gobierno reforzaba la represión y propagaba la idea de que el movimiento era infiltrado por las FARC.

Fueron realizadas reuniones de negociación con algunos sectores del movimiento agrario, pero que no contemplaban todas las demandas, y, sobretudo, no abarcaban a quienes más eran perjudicados por la política agraria del gobierno.

“En septiembre, Santos propuso un Pacto Agrario Nacional, pero la mayoría de quienes se sentaron a la mesa eran grandes productores y terratenientes.

En respuesta, los sectores más pobres del agro convocaron un encuentro propio, cuyos detalles se concretaron en diciembre en Bogotá y que desembocaría en la Cumbre Agraria.

La frase presidencial y las imágenes de policías golpeando y acosando a campesinos, que se tornaron virales en las redes sociales, le costaron a Santos una caída en las encuestas de 48 por ciento en junio a 21 por ciento en septiembre, según la empresa Gallup⁹⁵.

Al final, el gobierno hizo algunas concesiones, pero la principal conquista de esta movilización fue la unificación de varias categorías y sectores, abriendo campo para un debate más profundo sobre la transformación política colombiana.

No obstante, los acuerdos firmados en las negociaciones, no fueron cumplidos por el gobierno nuevamente. Así, en marzo de 2014 se inició una articulación entre organizaciones campesinas, movimientos populares, redes de semillas, federaciones sindicales, además de comunidades negras e indígenas de Colombia para preparar una nueva Paro Nacional Agraria que hiciera frente a la persistencia de este modelo de desarrollo basado en la mercantilización de la tierra y de los bienes culturales. Tal encuentro fue denominado de “Cúpula Nacional Agraria: Campesina, Étnica e Popular” y tuvo por objetivo construir un programa unitario de reivindicaciones, con realización de pré-cúpulas en el campo que elaboraron propuestas presentadas en el encuentro nacional.

Trata-se de una articulación que no tiene filiación partidaria. En su principio, los pueblos indígenas y movimiento negro acompañaron en la condición de observadores, y después pasaron a componer efectivamente la movilización.

“Durante el gobierno Uribe los pueblos ancestrales protagonizaron prácticamente enormes movilizaciones o mingas (trabajo colectivo para el bien común, en quechua). Pero, alrededor de marzo de este año, cuando

fue realizada en Bogotá la Cúpula Agraria, Étnica e Popular, que dio nombre al movimiento actual, también se integró la Organización Nacional Indígena de Colombia, que representa 1,4 millón de nativos. (...) También añadió un sector importante de los afrocolombianos, el Proceso de Comunidades Negras. En el total, 12 organizaciones de carácter nacional o regional redescubrieron la unidad, en un movimiento que ha décadas no se veía en Colombia⁹⁶ (Traducción libre).

Esta multiplicidad de sectores comprometidos en la movilización trajo una preocupación compartida por todos de no permitir que el gobierno dividiera la negociación por sectores o regiones, como ocurrió en 2013.

Así, el desafío puesto era el de no solo unificar y fortalecer las luchas en el campo y en la ciudad, pero también consolidar un proyecto político que contemplase los varios sectores y fuese una alternativa de poder, avanzando, así, en la unidad programática y de proyección estratégica. Por eso, se decidió en la Cúpula la Paralización para fines de abril, inicio de mayo.

Este episodio puede ser considerado una experiencia de resignificación del ejercicio de la política para allá de la disputa electoral tradicional, donde estaba confinada. Además retomó temas fundamentales para el pueblo colombiano relacionados con las negociaciones de paz, el fracaso del libre comercio e de las medidas impuestas por el pacto neoliberal, los problemas de la producción agrícola en un contexto de concentración de tierras y las consecuencias sociales y ambientales de la extracción mineral.

En 30 de marzo la Cúpula Agraria entregó un documento con ocho grandes puntos de exigencias comunes y 127 reclamaciones concretas al presidente. Entre ellas se destacan la armonización de la naturaleza con su aprovechamiento como medio de vida por las comunidades agrarias, que serían las definidoras de nuevo ordenamiento territorial local; contra la “estrangerización” de la tierra y por el fin de los tratados de libre

95 Interpress Service Agencia de Noticias: <http://www.ipsnoticias.net/2014/05/paro-agrario-en-colombia-consigue-sus-primeras-conquistas/>

96 Interpress Service Agencia de Noticias: <http://www.ipsnoticias.net/2014/05/paro-agrario-en-colombia-consigue-sus-primeras-conquistas/>

comercio, sumada a una reforma participativa de las políticas mineras y energéticas; y el fin de la erradicación violenta de los cultivos que son materia prima de drogas ilegales (como coca, amapola y marihuana), con la liberación de los acusados por esa actividad que no son parte del narcotráfico.

Paralelamente y de forma relacionada a las actividades de la Cúpula estaba el Fórum Urbano Alternativo, realizado en abril en la ciudad de Medellín, cuyo objetivo era de “avanzar y fortalecer la articulación de los procesos urbanos a nivel local y nacional”, discutiendo propuestas de ciudad y comprometida en las agendas de lucha social del país.

Después de 12 días de Paralización, del fin de abril a principio de mayo de 2014, el gobierno emitió un decreto aceptando negociar con una mesa única para las 12 organizaciones de la Cúpula - que según el gobierno representan más del 90% de los que añadieron a la huelga - reconociendo como sus portavoces y aceptando como agenda su lista única de exigencias.

Además de eso, el Poder Ejecutivo emitió un documento determinando “la garantía del libre protesta y de libre expresión”, condicionados al no bloque de vías.

Pero, tal proceso no fue inmune de la represión del Estado y de violaciones de derechos humanos relatados por la comisión de derechos humanos de la Cúpula, que en denuncia pública pide: “• A los organismos internacionales defensores de los derechos humanos intervengan y exijan una pronta y real solución a la situación que se presenta en el país, • A la comunidad Nacional e Internacional y a las organizaciones defensoras de Derechos Humanos se pronuncien frente a los hechos que hace referencia esta denuncia, • A la comunidad nacional e internacional y a las organizaciones defensoras de Derechos Humanos para que exija garantías a los participantes y voceros del Paro Nacional”⁹⁷.

Y responsabilizan “Al Estado Colombiano en cabeza del señor JUAN MANUEL SANTOS CALDERON, la Oficina de Derechos Humanos de la Policía Nacional seccional, por

97 <http://congresodelospueblos.org/index.php/paro-nacional-2014/519-denuncia-publica-no-2-situacion-en-derechos-humanos-en-el-marco-del-paro-nacional-campesino-etnico-y-popular>

las violaciones al Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) e infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH) sin perjuicio de los delitos contemplados en el código penal colombiano, cometidas por integrantes de las fuerzas regulares del Estado colombiano en la zona de operaciones de las unidades Policiales que dirigen, y las posibles vulneraciones que a miembros de esta organización les pueda ocurrir en el futuro”⁹⁸.

Miembros del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y del propio director del Escritorio del Alto Comisariado de la ONU para los Derechos Humanos acompañas ahora la continuidad de las negociaciones encabezadas por el Ministro del Interior de Colombia, Aurelio Iragorri, con la finalidad de verificar la violación y abuso de derechos humanos.

7. Los debates de concepción frente al Foro Urbano Mundial

En 2012, en el Foro Urbano Mundial en Nápoles, ocurrió una mesa redonda promovida por COHRE, FNUR, HIC, e AIH, como parte de una estrategia para promocionar el reconocimiento de los esfuerzos de los movimientos y organizaciones sociales en relación a la comprensión del Derecho a la Ciudad alrededor del mundo.

En esa actividad, denunciaron ONU-Habitat que, a partir de su carta “Manifiesto por las Ciudades” demostró una concepción completamente divergente de la de los movimientos sociales que luchan por el derecho a la ciudad y a la tierra como concepción y estrategia. Así sostuvieron que Habitat no defiende los Derechos Humanos y entiende que la tierra y la vivienda son bienes financieros comercializables, y, por lo tanto, basados en la propiedad individual de la tierra y no al derecho de todos a un lugar digno para vivir en el territorio.

El VII Foro Urbano Mundial fue realizado en abril de 2014 en Medellín. Así, diversos movimientos y organizaciones sociales

98 Idem

hicieron el siguiente llamado: *“las redes internacionales, las organizaciones, movimientos sociales y colectivos urbanos y populares llamamos a todos y todas a participar e impulsar el Foro Alternativo de los pueblos y comunidades, para que construyamos nuestras propuestas de ciudad, ciudades incluyentes donde nuestros derechos no sean mera retórica. Trabajaremos en el espíritu del Foro Social Mundial y denunciaremos la renuncia de ONU-Hábitat al objetivo del milenio No.7-11 referido a la progresión de barrios marginales y a los desalojos de inquilinos, deudores hipotecarios y habitantes urbanos desprotegidos”.*

El objetivo del llamado era *“denunciar el VII Foro Urbano Mundial, a partir de la realización de una acción nacional e internacional de debate y movilización, que muestre nuestra inconformidad y rechazo a la forma como el capitalismo global viene construyendo-destruyendo las ciudades, posicionando nuestras problemáticas en la perspectiva de articularnos como movimiento social urbano global-local capaz de resistir y construir alternativas”.*

La declaración política de este encuentro dice:

“Denunciamos el actual modelo de desarrollo urbano neoliberal, planteado por el Manifiesto para la ciudad, fundamento de la cumbre ONU Habitat III en 2016, por ser excluyente, antidemocrático, insustentable y riesgoso para la vida del planeta y la humanidad. Nuestras ciudades, en su mayoría, son diseñadas y gobernadas por los intereses de acumulación de grandes capitales. Más de 1200 millones de personas en todo el mundo carecen hoy de una vivienda y ambiente digno para vivir, y en Colombia más de 13 millones de personas tienen vulnerado su derecho humano al agua potable y el saneamiento básico. Los mercados, las mafias, los grandes capitales nacionales y multinacionales, las entidades financieras e inmobiliarias y las redes de corrupción estatal han provocado una profunda crisis urbana, que trae como consecuencia la marginación de quienes tienen menos y son más vulnerables, la destrucción de los ecosistemas y la negación de toda posibilidad de democracia y buen vivir.

El Foro logra avanzar en la articulación nacional de las organizaciones urbanas y la unidad con el movimiento urbano mundial alternativo. Éste esfuerzo es la continuación de otros escenarios de movilización y encuentro, a nivel internacional la Asamblea Mundial de Habitantes 2013 y del Movimiento Social Colombiano como la Cumbre Agraria. El Campo y la Ciudad estamos en firme unidad para confrontar la problemática del país, caracterizada por la concentración de la propiedad sobre la tierra, la crisis de la producción nacional y el ambiente, la violencia, la inequidad y el detrimento de lo público. Convocamos a las colombianas y colombianos a movilizarnos en el Paro Nacional Agrario y Popular, exigiendo el cumplimiento de derechos fundamentales como la vivienda y el hábitat digno, los mínimos vitales de agua y energía en los servicios públicos, la suspensión de la gran minería y la reducción del 50% en los precios de los combustibles. Apoyamos las propuestas y reivindicaciones surgidas desde las mesas Por el Derecho a la Ciudad.

Desde Medellín, ciudad golpeada fuertemente por la violencia y la desigualdad, convocamos a todas y todos a disputar el territorio urbano que nos merecemos, a empezar ahora mismo la realización de un proyecto de ciudad fundamentado en la redistribución de la riqueza, los derechos humanos, medioambientales y de los bienes comunes, y la responsabilidad de los habitantes de ser constructores y gobernadores reconocidos de los territorios, no meros clientes-usuarios.

Nos comprometemos con la lucha por la Paz, saludamos su búsqueda y le aportamos a está construyendo una nueva ciudad para la vida digna. Exigimos al Estado y a los gobiernos en todos sus niveles el cumplimiento de los mandatos surgidos desde los sentires y saberes presentes en éste Foro. Igualmente invitamos a toda la sociedad civil a sumarse a este propósito.”

Su agenda de trabajos incluyó el Paro Nacional Agrario, y prevé la participación en las Jornadas Mundiales Desahucios Zero - Por el Derecho a la Vivienda Digna, en octubre de 2014 y la Asamblea Mundial de Habitantes en Túnez en 2015.

El Derecho a la Ciudad en Bogotá

1. La actuación del municipio de Bogotá en el desarrollo urbano

A partir de la creación de la ley 388 de 1997, que apuesta en la planeación del territorio integrada a la gestión del suelo y que atribuye al municipio la responsabilidad por la gestión del desarrollo urbano, podemos decir que Bogotá es una ciudad que ha logrado realizar un significativo avance en su marco legal urbanístico. Sus experiencias y tentativas de cumplir una política de ordenamiento territorial demuestran un claro interés por renovar las prácticas al gobernar el territorio.

“En el contexto colombiano, Bogotá se ha puesto a la vanguardia en el esfuerzo por implementar el amplio repertorio de principios, instrumentos y posibilidades que se reconocen a los municipios en la difícil tarea de transformar los patrones de segregación, retención de terrenos, apropiación privada de plusvalías y precariedad y retraso de la urbanización, que caracterizan el proceso de transformación urbana reciente del país”⁹⁹

Así, el poder público de Bogotá posee un diversificado rol de instrumentos para dar efectividad y concreción las demandas oriundas de los problemas económicos, sociales, ambientales y urbanísticos relacionados al ordenamiento del territorio y al uso del suelo. De hecho, esa ha sido la apuesta del municipio:

“(…) dotar a las autoridades municipales de un repertorio muy amplio de instrumentos y mecanismos de intervención en el mercado del suelo, que contempla desde una regulación más articulada de tales objetivos de la ya clásica figura de la expropiación, pasando por mecanismos tributarios y no tributarios de recuperación de plusvalías,

hasta instrumentos para la transferencia de potenciales constructivos, o figuras de planeación-gestión, basados en la gestión asociada de terrenos (técnica del reajuste de terrenos) e incluso entidades municipales de actuación directa sobre el territorio como los llamados bancos de tierra apoyados en el derecho de preferencia”¹⁰⁰.

Como ejemplo, podemos mencionar algunos de los principales avances del sistema urbanístico colombiano que son implementados en Bogotá: la “participación de las plusvalías derivadas de la acción urbanística del estado”, que capta una parte del beneficio privado obtenido por la urbanización, que es un proceso colectivo, es utilizada por el municipio, que aprobó el cobro del tributo de la Contribución de Valorización; los Planes Parciales, que buscan dinamizar la iniciativa de transformación del territorio constituyendo una forma de desarrollo del suelo por medio de la asociación de propietarios y constructores, han sido adoptados en la ciudad; el reto de la dinamización de la oferta de suelo para vivienda social ha sido enfrentada por la aplicación de la declaratoria de desarrollo o construcción prioritaria.

Además de eso, la experiencia de implementación de esos mecanismos ha generado diversas discusiones, a partir de las resistencias e/o críticas generadas por los conflictos de intereses sociales subyacentes a las políticas, que han podido poner en evidencia cuestionamientos sobre concepciones de ciudad, sobre la gestión urbana, sobre la responsabilidad por la urbanización, sobre el contenido y el alcance de la propiedad, etc.

2. Los avances legislativos de Bogotá

El Plano de Ordenamiento Territorial de Bogotá fue adoptado mediante el Decreto 619 de 2000, revisado por el Decreto 469 de 2003 y compilado por el Decreto 190 de 2004. Teniendo en cuenta que se presentaron motivos para dar lugar a su

99 PINEDA, p. 88

100 PINEDA, p. 90

modificación, tales cuales: cambios en las proyecciones y composición de la población de Bogotá; necesidad de ejecutar proyectos de impacto en la movilidad de la ciudad; integrar la gestión de riesgo y al adaptación al cambio climático al ordenamiento territorial; armonizar el ordenamiento del suelo rural con las normas nacionales; y la simplificación normativa¹⁰¹ (todos previstos y de acuerdo con en el art. 152 del Decreto 190 de 2004), se firmó el Acuerdo 489 de 2012 por el cual se adoptó el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá - Bogotá Humana. Y, en 26 de agosto de 2013 se aprobó el Decreto 364 que adopta la Modificación excepcional de normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá.

Con el objetivo de orientar el desarrollo de la ciudad de forma incluyente, la modificación excepcional del POT procura: generar oportunidades para que todos accedan los servicios públicos; garantizar un sistema de transporte integral; orientar la recuperación e integración de espacios ambientales como espacios para disfrute de toda la ciudad; y garantizar que el desarrollo de la ciudad sea equilibrado, con calidad urbanística y sostenibilidad ambiental y socioeconómica.

La elaboración del Plan ha tenido que observar el cumplimiento de los principios de la democracia participativa. Desde 2008 se desarrollaron espacios de participación ciudadana para la elaboración del Diagnóstico y en 2012 se abrió un nuevo espacio para socializar la nueva propuesta de Plan. Entre octubre de 2012 y abril de 2013 “se recogieron

101 Según la cartilla “ABC del POT” los motivos que justifican la necesidad de revisión del POT son: Ajustes a proyecciones de población con el censo 2005 (Las dinámicas de población con el censo 2005 dieron que en Bogotá había 725.778 habitantes menos de lo previsto para el 2010); Gestión del riesgo y cambio climático (Toma de decisiones de ordenamiento territorial en coherencia con las nuevas condiciones de riesgo para la vida de las personas provocadas por los efectos del cambio climático); Sistema Integrado de Transporte Público (La implementación del SITP- Sistema Integrado de Transporte, al cual se integran tecnologías eco-eficientes de transporte (Red Metro, Tren ligero y Cable Aéreo)); Articulación del ordenamiento rural con la legislación nacional (Armonizar el ordenamiento del territorio rural de Bogotá, que corresponde al 75% del territorio bogotano, con las normas nacionales); Simplificación normativa (Ajustes y corrección de vacíos), p. 5.

inquietudes, se escucharon propuestas y se resolvieron dudas en 231 encuentros de discusión que comprendieron reuniones, talleres, cabildos, foros, seminarios y mesas de trabajo en los que participaron aproximadamente 10 mil personas, y la participación de casi 700 organizaciones y grupos sociales, y los 12 sectores de gabinete distrital, en los que se recogieron 2.600 propuestas que fueron examinadas e incorporadas según la pertinencia”¹⁰².

Sobre este aspecto, una innovación del plan es la **simplificación normativa**. “El POT hace normas urbanísticas sencillas y de fácil comprensión, aplicación y apropiación por parte de las comunidades y entidades que garantizan el control. La estrategia de ordenamiento territorial toma decisiones generales que la norma urbana concreta, a través de reglas simplificadas sobre usos, alturas, volumetrías y obligaciones urbanísticas. Igualmente define mecanismos y criterios claros para la toma de decisiones a escala local. La implementación de los instrumentos de planeación, gestión y financiación se articula con las decisiones de normas generales incluidas en este POT”¹⁰³.

Además, durante el periodo de ejecución del plan (2013-2019) están la *retroalimentación* y el *seguimiento y evaluación ciudadana* del Plan. El primero se refiere al “proceso de divulgación y capacitación de diferentes sectores de la población, funcionarios de las entidades del Distrito, localidades y entes de control, según sus necesidades particulares, con el fin de aumentar los conocimientos del mismo y permitir una mayor apropiación e implementación de esta normativa”¹⁰⁴. A su vez, el segundo corresponde a un sistema de medición sobre las acciones definidas por el POT que está conformado por el Expediente Distrital y el seguimiento.

Conforme el régimen legal colombiano, con el POT, las autoridades municipales tienen a sus manos instrumentos para hacer efectivos el derecho a la ciudad. No se trata de una prerrogativa pero de una obligación a través de la categoría pública de la función urbanística garantizada por la ley.

102 Cartilla “ABC del Plan”, p. 18.

103 Cartilha “ABC del Plan”, p. 17.

104 Ídem.

Al hablar de una perspectiva del derecho a la ciudad hay una cuestión muy importante que es la posibilidad de tornarlo efectivo. Las cuatro décadas de discusiones para formular la ley 388 de 1997 tuvieron como objetivo dotar las municipalidades de instrumentos concretos y eficaces para la gestión de la ciudad y su ordenamiento territorial con una vista a solucionar los problemas de acceso al suelo urbanizado, reducción de desigualdades socio espaciales, vivienda para los sectores más pobres de la población. En ese sentido, las herramientas de la ley articulan los proyectos urbanos, a su financiamiento y a reorganizar la forma jurídica de las propiedades.

Así, las acciones y planes de los POTs obligatoriamente están vinculados con los investimentos que permitirán su realización. Tratase de una relación directa y obligatoria de planos-ejecuciones-investimentos en todas las escalas del planeamiento¹⁰⁵. Grande parte de los instrumentos de la Ley 388 se territorializan a través de los POTs y Planos Parciales¹⁰⁶.

El POT de Bogotá es para el periodo de 2012-2016. La justificación de la adopción del Plan y de su estrategia general está descritos en su artículo 1:

“Se adopta el plan distrital de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas y el plan plurianual de inversiones para Bogotá D.C. para el periodo 2012-2016, que contiene los objetivos, las metas, estrategias y políticas que guiarán la articulación de las acciones del gobierno distrital, para elevar las condiciones de

105 SANTORO, p. 6.

106 Los Planes de Ordenamiento definen las áreas de unidades de actuación urbanística, los criterios y procedimiento para su delimitación. Los Planes Parciales definen el proyecto de delimitación de las áreas de unidades de actuación urbanística que se realiza o por las autoridades competentes o por los particulares interesados; el proyecto establece los aspectos de dotación de infraestructura, los equipamientos, la cesiones correspondientes, la subdivisión, las fases de prioridades de ejecución y lo sistema de compensación de cargas y beneficios. En caso de renovación el Plan Parcial incluirá además de las provisiones con habitación y el mejoramiento de la infraestructura, la necesidad de equipamientos y espacio público para atender a las nuevas necesidades en razón las nuevas densidades y el uso del suelo. (Art. 41 de la Ley 388).

bienestar de la ciudadanía y sentar las bases de un cambio de enfoque de la acción pública. Esta identifica los factores prioritarios de intervención que permitan remover condiciones de segregación e inequidad relacionados con las capacidades de las personas, la persistencia de situaciones de exclusión y riesgos ambientales y la apuesta por el fortalecimiento de la gestión pública para orientar y apoyar las aspiraciones colectivas de las ciudadanía bogotanas. El gobierno de la Bogotá Humana se propone reorientar la inversión y la asignación de sus recursos de todo tipo, para que las familias habiten en entornos más seguros, incrementen sus recursos y se relacionen de manera más democrática con el gobierno, para influir con mayor capacidad vinculante en la orientación de las políticas públicas”

Los fines del Plan de Ordenamiento Territorial es son: mejorar la calidad de vida de los habitantes, mediante el acceso a oportunidades y beneficios que ofrece el desarrollo de la ciudad; garantizar que todos los ciudadanos tengamos acceso a los servicios comunes de la ciudad: vías, parques, colegios, hospitales, servicios públicos, vivienda digna; procurar la utilización racional del suelo para favorecer el interés común, la sostenibilidad ambiental y la preservación del patrimonio; velar por la sostenibilidad ambiental y la seguridad de la población ante riesgos naturales.

Se estructura en tres ejes:

- 1. Una ciudad que reduce la segregación y la discriminación: el ser humano en el centro de las preocupaciones del desarrollo;**
- 2. Un territorio que enfrenta el cambio climático y se ordena alrededor del agua;**
- 3. Una Bogotá en defensa y fortalecimiento de lo público;**

El primero eje se refiere a la defensa de la centralidad del ser humano en el desarrollo, teniendo la primera infancia y la reducción de la desigualdad juntamente con la mejora de calidad de vida prioridad. Los recursos totales del plan se invertirán principalmente en este eje que se enfocará

sobretudo en el desarrollo de la niñez y la adolescencia. El eje uno contiene 16 programas.

Según el art. 4ª del Plan:

“Este Eje tiene como propósito reducir las condiciones sociales, económicas y culturales que están en la base de la segregación económica, social, espacial y cultural de la ciudadanía bogotana, que contribuyen a la persistencia de las condiciones de desigualdad o que dan lugar a procesos de discriminación. Se trata de remover barreras tangibles e intangibles que les impiden a las personas aumentar sus opciones en la elección de su proyecto de vida, de manera que estas accedan a las dotaciones y capacidades que les permitan gozar de condiciones de vida que superen ampliamente los niveles de subsistencia básica, independientemente de su identidad de género, orientación sexual, condición étnica, de ciclo vital, condición de discapacidad, o de sus preferencias políticas, religiosas, culturales o estéticas”.

El segundo eje da al agua un papel fundamental en el ordenamiento territorial y confiere al medio ambiente el status de componente esencial de desarrollo, integrándolo a la ciudad. Contiene 7 programas.

Según el art. 23 del Plan:

“El plan de desarrollo Bogotá Humana reconoce la necesidad urgente que tiene el distrito de superar el modelo de ciudad depredador del medio ambiente aplicando un enfoque de ecourbanismo.

Las políticas de ordenamiento del territorio, gestión ambiental y gestión del riesgo estarán articuladas para enfrentar el cambio climático. Se dará prioridad a la atención de los conflictos sociales y ambientales de los asentamientos informales en zonas de riesgo, combinando reasentamiento y adecuación, para reducir su vulnerabilidad física, asegurar el equilibrio de cargas sobre los ecosistemas y proveer a la ciudad de corredores ecológicos para la conectividad del agua y las dinámicas

ecosistémicas que reduzcan el consumo de suelo, agua, energía y materiales, y minimicen el impacto sobre el medio natural.

Se buscará reducir en forma permanente y creciente la generación de residuos en todas las actividades, reciclar y revalorizar la mayor cantidad posible de materiales, así como promover la fabricación de productos que estén diseñados para ser reusados en el largo plazo.

Se aplicará un concepto de vida urbana sostenible en el cual la basura no es algo que hay que desaparecer sin importar el costo social o ambiental, y se dará importancia a la premisa básica de la separación en origen que consiste en que cada ciudadano separe los residuos reciclables de los que no lo son. Dentro de este concepto, también se buscará mejorar el tratamiento de los escombros que se producen en la ciudad por los procesos de construcción, reincorporándolos al ciclo productivo y utilizándolos para la recuperación ambiental y paisajística de canteras, minas y áreas deterioradas”.

El tercer eje concreta la defensa y el fortalecimiento de lo público representando el compromiso con la lucha contra la corrupción y la recuperación de la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas. Contiene 10 programas.

Según el art. 33 del Plan:

“El tercer eje del Plan de Desarrollo busca defender y fortalecer lo público como fundamento del Estado social de Derecho, significa para Bogotá Humana garantizar en distintos ámbitos del territorio procesos participativos que promuevan la movilización, la organización, la deliberación y la toma de decisiones amplia e informada de la ciudadanía en la gestión de la ciudad, fortaleciendo la democracia, trabajando por la construcción de paz, promoviendo un enfoque de seguridad humana y convivencia, impulsando el uso transparente y responsable del patrimonio y los recursos de la ciudad, sin tolerar la corrupción pública ni privada.

Significa racionalizar la administración pública,

mejorando la prestación de sus servicios para la toma de decisiones y la satisfacción de la demanda de trámites y atención a la ciudadanía, utilizando de manera adecuada y novedosa las tecnologías de la información y de las comunicaciones, y estableciendo una tributación equitativa y progresiva para mejorar la calidad de vida de los habitantes del Distrito”.

El objetivo de las modificaciones fundamentales introducidas por el plan de ordenamiento territorial del distrito capital en perspectiva regional son: 1. Planear el ordenamiento territorial del Distrito Capital en un horizonte de largo plazo, 2. Pasar de un modelo cerrado a un modelo abierto de ordenamiento territorial, 3. Vincular la planeación del Distrito Capital al Sistema de Planeación Regional, 4. Controlar los procesos de expansión urbana en Bogotá y su periferia como soporte al proceso de desconcentración urbana y desarrollo sostenible del territorio rural. 5. Avanzar a un modelo de ciudad región diversificado, con un centro especializado en servicios, 6. Reconocimiento de la interdependencia del sistema urbano y el territorio rural regional y de la construcción de la noción de hábitat en la región, 7. Desarrollo de instrumentos de planeación gestión urbanística y de regulación del mercado para la región, 8. Equilibrio y Equidad Territorial para el Beneficio Social (Art. 1 del Decreto 364 de 2013).

Para lograr hacer efectivos los objetivos del ordenamiento territorial destacan algunos mecanismos:

- **Calificación y localización de terrenos y porcentajes obligatorios para la construcción de vivienda de interés prioritario** - cualquiera nuevo suelo debe destinar por lo menos 20% en vivienda social. Los municipios pueden aumentar ese mínimo por los planos de ordenamiento territorial o establecer en renovación urbana. Según el art. 66 del Plan: “La vivienda de interés prioritario estará localizada en toda la ciudad y para ello se establecen los siguientes porcentajes obligatorios: 1. Durante el primer año contado a partir de la entrada en vigencia de la reglamentación que expida la administración distrital en un 20% del suelo útil de cualquier proyecto se construirá vi-

vienda de interés prioritario. 2. A partir del segundo año se destinará y construirá un 30% del suelo útil.

- **La posibilidad de determinar la edificación, construcción, uso o habilitación** de los lotes baldíos, urbanizables, no urbanizados **para evitar la existencia de vacíos urbanos** que desaprovechan la infraestructura existente, y se alejan mientras el propietario espera la valorización.
- **Plan de desarrollo económico, social, ambiental a cada 4 años**, donde se plasma el plan de gobierno. Este, como dicho, articula la planeación económica, social y ambiental con la programación municipal de inversiones.

En esta nueva estrategia de ordenamiento del suelo urbano se optó por un **modelo de ciudad compacta**, que, según el art. 157 del Decreto 364 de 2013, tiene como objetivo “reducir la presión de urbanización sobre los bordes urbanos, áreas de alta importancia ecosistémica y zonas en condiciones de riesgo, mediante la definición de acciones urbanísticas que promuevan procesos de re-densificación en áreas centrales, mezcla de usos y cualificación del espacio urbano aprovechando el potencial de transformación que genera la implementación del sistema integrado de transporte público -SITP- y programando intervenciones en servicios públicos, espacio público y equipamientos, bajo criterios de igualdad de oportunidades, equidad de género y prevención situacional de delitos”.

Este modelo:

- *“Estimula procesos de redensificación (entendida como el aumento de población que vive en un área específica) permitiendo mayores alturas y metros cuadrados construidos en áreas centrales de la ciudad y en zonas con mayor presencia de actividades económicas que cuentan con buenas condiciones de accesibilidad y promueven el mejor aprovechamiento de estas áreas, para la localización de mayor cantidad de población”;*
- *“Busca el equilibrio urbanístico, es decir, entre más población exista se debe contar con más parques y equipamientos. Por lo tanto, las*

áreas que podrán ser redensificadas deben surtir un proceso de reurbanización (dotar de servicios públicos, parques, equipamientos y vías, de acuerdo con las necesidades de la nueva población) y para esto, todos los proyectos urbanísticos cumplirán con obligaciones urbanísticas y de Vivienda de Interés Prioritario (Vivienda de máximo 70 salarios mínimos)”;

- *“Promueve la construcción de Viviendas de Interés Prioritario (VIP) en condiciones de localización adecuadas, con el fin de facilitar el acceso de ciudadanas y ciudadanos con menores ingresos, a centros de empleo y servicios urbanos”¹⁰⁷.*

Se alega que los beneficios de este modelo de ciudad, al mezclar los usos del suelo aumenta el dinamismo económico y estimula la integración social, estimula el potencial ecológico y paisajístico de la ciudad por medio de la revitalización de los espacios, y aumenta los espacios públicos para el disfrute de los ciudadanos, con las construcciones en altura.

Sobre la revitalización del centro y la construcción de viviendas (art. 22 e 21 del Acuerdo 489 de 2012; Programa de Vivienda y Hábitat art. 512 y siguientes y Programa de revitalización urbana art. 521 y siguientes del Decreto 364 de 2013) se debe poner de relieve algunos aspectos.

El presupuesto de la política de ordenamiento correspondiente a estos programas es evitar que las herramientas se pongan a favor de procesos de renovación urbana que atrae y propicia usos más rentables y elimina los pobres del derecho a los beneficios del espacio urbano. Buscarse que la población pobre pueda ubicarse donde está la infra estructura. El papel de planificación, por lo tanto es de valorizar el suelo y evitar expulsiones.

Para que esta perspectiva se realice se mezclan usos y clases sociales en el *centro ampliado*: “La Bogotá Humana busca que los hogares de menores ingresos y que viven en la

periferia, alejados de las centralidades y de la infraestructura de transporte puedan mejorar su localización en la ciudad, donde se potencialice el encuentro de diversos grupos sociales. El centro ampliado tiene como finalidad exclusiva señalar de manera indicativa la zona de la ciudad donde se priorizarán las acciones del programa de revitalización en la modalidad de producción de vivienda nueva. En esa zona se buscará ejecutar actuaciones integrales de infraestructura, equipamientos y áreas verdes, que se desarrollarán según lo previsto en el Plan de Ordenamiento Territorial. Intentar romper el patrón de segregación espacial”¹⁰⁸.

Para que se realice este objetivo, la ley disponibiliza los siguientes mecanismos:

1. Calificación y localización de terrenos para la construcción de viviendas de interés social y establecimiento de porcentajes obligatorios de vivienda de interés prioritario;
2. Declaratoria de desarrollo y construcción prioritarios;
3. Utilización de bienes fiscales distritales;
4. Financiación de redes de acueducto y alcantarillado y espacio público;
5. Actuación asociada con participación y protección de los propietarios originales;
6. Derecho de preferencia;

La declaratoria tiene por finalidad “promover la movilización de suelo y la construcción de vivienda de interés prioritario en Bogotá”, por eso, “el Plan declara el desarrollo prioritario a los terrenos de engorde localizados en diferentes lugares de la ciudad. Luego de un plazo, entre uno y dos años, la Administración podrá realizar subastas públicas para que constructores interesados puedan adquirir el suelo y paguen el precio a los propietarios”¹⁰⁹. Así, se identifican terrenos no urbanizados o edificados por sus

107 Cartilla “ABC del Plan”, p. 8 e 9.

108 Boletín de Prensa Plan de Desarrollo: Bogotá Humana, p. 5.

109 Ídem, p. 6.

propietarios, se les notifica y se inicia un proceso de enajenación forzosa o de expropiación administrativa.

Otro cambio del nuevo Plan ha sido busca de una cultura ambiental en torno al agua para que la ciudadanía comprenda y actúe en procesos de adaptación frente al **cambio climático**. De esta manera, “Son propósitos del POT reducir la vulnerabilidad territorial de Bogotá frente a las nuevas condiciones de amenaza, derivadas del cambio climático, mediante la incorporación de medidas de adaptación y mitigación que incidan en la protección de la vida y la funcionalidad ambiental de los espacios naturales de montaña, ríos y quebradas”¹¹⁰.

Según el art. 94 del Decreto 364 de 2013, que inaugura la política de gestión de riesgos asociada al cambio climático: “La gestión de riesgos es un proceso social que tiene como objetivo la reducción o la previsión y control permanente del riesgo en la sociedad, integrado al logro de pautas de desarrollo humano, económico, ambiental y territorial sostenibles, este proceso está orientado a la formulación, ejecución, seguimiento, y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres”, “El presente Plan de Ordenamiento Territorial incorpora medidas de adaptación a la variabilidad y el cambio climático en los procesos de gestión de riesgos del Distrito Capital, con énfasis en reducir la exposición y la vulnerabilidad de la ciudad. Se busca aumentar la resiliencia a los impactos adversos potenciales de los extremos climáticos, sobre las personas, la actividad económica, los servicios ambientales, sociales o culturales, y la infraestructura, en los lugares que podrían ser afectados negativa mente en las zonas urbanas y rurales”.

Las principales medidas de enfrentamiento a ese problema son: reducir la emisión de gases de efecto invernadero transformando las tecnologías y medios de transporte (art. 135, B, “1” y art. 136, “4”), desincentivar y controlar la ocupación y asentamiento de la población en las áreas con riesgo de inundación y deslizamientos (art. 27, “2”, art. 45 “a” y art. 53 “a”, art. 61,

“7”, art. 64, “1”, art. 65 y siguientes, art. 115 y siguientes), implementar nuevas formas sostenibles para construcción de la ciudad con el aumento de la cobertura vegetal y permeabilidad del suelo con vistas a disminuir las islas de calor (art. 131, 132, 136, 139, 155 “2” y 236), e incorporar nuevas áreas como áreas de protección ambiental.

La **movilidad con sentido** es otra novedad traída por la modificación del Plan. El sistema de movilidad tiene como objetivos promover la intermodalidad, la integración del sistema público de transporte regional con el fin de reducir el congestionamiento y facilitar el acceso, la priorización del peatón y de la bicicleta especialmente en las áreas centrales, y la densificación a lo largo de los corredores de transporte (art. 159 y siguientes).

Los beneficios de la nueva concepción sobre la movilidad son la reducción de tiempo y dinero invertidos por la población en su desplazamiento diario por la ciudad, y mejores condiciones de movilidad; servicios más cercanos y consecuente mayor tiempo para otras actividades; desmotivación del transporte privado y consecuente reducción de emisión de gases de efecto invernadero, mejorando la calidad del aire¹¹¹.

Por fin, comprender Bogotá como una **ciudad incluyente** también configura una de las innovaciones del Plan. La integración de sectores sociales y actividades mejora las condiciones de vida de la población antes apartada de la vida económica y política en la ciudad. “El POT incentiva la oferta y facilita el acceso a Vivienda de Interés Prioritario (VIP) en las zonas centrales de la ciudad, que en combinación con la mezcla de usos, el acceso a transporte y servicios urbanos, garantiza mejor calidad de vida a las familias de menores ingresos. Se crean mecanismos para que los nuevos desarrollos de la ciudad aporten en la generación de Vivienda de Interés Prioritario, parques, colegios, bibliotecas y centros de servicios”¹¹².

Con eso, se dinamiza la economía, se mejora el acceso a servicios y estructuras urbanas y se realiza el derecho a la ciudad de forma equitativa.

110 Cartilla “ABC del Plan”, p. 10.

111 Cartilha “ABC del Plan”, p. 13.

112 Ídem, p. 14.

3. Las dificultades enfrentadas

Si, como hemos visto, Bogotá tiene un régimen jurídico avanzado que permite la posibilidad de aplicación de instrumentos y mecanismos de intervención en el desarrollo urbano, esto no es suficiente para realizar algunos objetivos de la planificación urbana.

Por ejemplo, la parecería entre el poder público y los emprendedores privados para elaborar los planes parciales, obligatorios en toda área de expansión urbana o renovación presenta muchas resistencias por parte de propietarios que consideran que no aceptan tener que someterse a las decisiones públicas y por el miedo de los riesgos de inversión en una actuación consorciada con el gobierno. Pero fundamentalmente, no hay interés económico por parte del mercado privado en urbanizar nuevas áreas, solo en construir viviendas, que son altamente subsidiadas.

Los bancos de tierra, a su vez, como siguen la lógica del mercado, compran tierras más baratas y periféricas, y las ocupaciones siguen ocurriendo en regiones donde hay menor control y el Estado no logra anticiparse urbanizando estas zonas de expansión informal y precaria. Además, no funcionaron como reguladores del precio de la tierra porque, al adquirir la tierra su precio tiene en cuenta que el área puede ser urbanizada¹¹³. O sea, los desafíos conectados con la rentabilidad de la tierra no fueron superados.

Pero, fundamentalmente, a los viejos problemas de la sociedad colombiana, asociados a la presencia notoria del conservadorismo en la definición de la política, se suman los nuevos problemas provenientes de la nueva etapa de la economía global.

Bogotá es conocida por su moderno medio de transporte TransMilenio, un sistema de corredores de autobuses de tránsito rápido que existe hace 14 años, con el objetivo de reducir la contaminación y congestión, y porque había necesidad de ampliar la movilidad y disminuir el tiempo de viaje, y los

autobuses convencionales eran inseguros¹¹⁴ e insuficientes. Su surgimiento ha sido estimulado por el Banco Mundial.

Las empresas de autobús eran muy poderosas y había dificultad de enfrentarlos y cambiar el modelo. Al final, ellos se convirtieron en socios de TransMilenio, lo que permitió su creación. Hoy doce familias dominan el transporte de Bogotá y que se han constituido en un oligopolio.

Hoy se encuentra precarizado, inseguro (hay índices altísimos de violación y agresión a mujeres), incapaz de atender a la demanda existente y con aumentos del valor de su tarifa.

El estudio “Respuesta de Sindicatos a proyectos de reestructuración del Banco Mundial. El caso de Transmilenio en Colombia” nos trae algunos datos importantes.

El proceso de planificación e implementación no fue discutido con los trabajadores del servicio de transporte, cuyas condiciones y derechos laborales no costaban de los documentos del banco mundial y sufrieron diversas violaciones, con deterioración de las prácticas laborales con el correr del tiempo.

Tenga en cuenta que:

“Tal como lo demuestra el caso de Transmilenio, incluso un programa de reestructuración progresiva que resulta en la creación de trabajos formales puede resultar en significativos impactos laborales negativos, y la exclusión de los trabajadores y sus representantes del diálogo acerca de las reformas socava la posibilidad de abordar los problemas de modo razonable. En Colombia, el principal obstáculo para la participación de los trabajadores consiste en la violación sistemática de normas fundamentales del trabajo y de un contexto político descrito por Amnistía Internacional como el más peligroso en el mundo para los sindicalistas”.

El precio del pasaje también es apuntado como un problema por mantener los ciudadanos pobres distanciados de este servicio público.

113 Santoro, p. 106

114 Principalmente por la competencia feroz para atraer pasajeros conocida como “guerra del centavo”.

“Sin embargo, el 96% de los ingresos provenientes de los 1.6 millones de pasajeros que utilizan el sistema diariamente sale de fondos públicos para distribuirse entre las compañías de autobuses privadas con las concesiones para las rutas troncales principales (72%) y el sistema de alimentadores (15%), y la empresa privada que recoge las tarifas (9%). La cantidad de dinero que es destinado a intereses privados en vez de ser reinvertido en el sistema, es un tema que debe ser investigado más profundamente, y representa una tarea de enormes proporciones aún en un país que observa la transparencia en los negocios y los derechos humanos. Precisamente porque esas normas no rigen en Colombia, no es poco razonable esperar que el Banco Mundial tome en serio estas temáticas en vez de hacer afirmaciones radicales para el éxito del modelo de Bogotá como base para la replicación global.”

Diversas protestas fueron realizadas en los últimos años por los malos servicios de TransMilenio, que tiene su concepción y funcionamiento marcada por el poder monopolista sobre el territorio, sancionado por el Estado, que impide una efectiva apropiación de la población del espacio urbano para sus necesidades, generando contradicciones y luchas en la ciudad oriundas de la lógica capitalista de su gestión.

4. El emblemático caso Gustavo Petro

El alcalde de Bogotá, Gustavo Petro, ex-guerrillero del nacionalista Movimiento 19 de Abril (M-19), fue destituido e inhabilitado para ejercer cargos públicos durante 15 años por el procurador-general de Colombia, Alejandro Ordóñez, en abril de 2014, bajo la alegación de que era responsable por la mala gestión de una crisis de colecta de basura ocurrida en diciembre de 2012 en la ciudad.

Así, el alcalde, electo por el voto popular, fue destituido del cargo, por un procurador venido del Congreso, y bajo el de “mala gestión” (y no por haber cometido algún crimen, o algo de esta naturaleza. Por esa razón, esta medida sin antecedentes

políticos o doctrinarios y jurisprudenciales, se convirtió uno de los hechos de mayor importancia política en la historia reciente de Colombia

Después de tres meses de juicio la destitución fue confirmada por el Presidente Juan Manuel Santos, a pesar de las medidas cautelares solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que apuntó la medida como violación a los derechos humanos y políticos de los ciudadanos electores y del propio alcalde. Así, por primera vez, el Estado colombiano desató una decisión de la CIDH.

Sobre el ocurrido, las FAR lanzaron un comunicado convocando a los colombianos a “salir a las calles” para “alzarse en contra la dictatorial destitución del alcalde de Bogotá” y reivindicar respecto a la democracia. Afirmaron que, “Por encima de los desencuentros ideológicos y políticos que podamos tener con el señor Petro, no podemos permanecer inalterados frente tan desmedida muestra de soberbia oligárquica”. Para ellos, “la intolerancia y la ausencia de garantías para el ejercicio de la oposición política son las causas del largo confronto armado” en el país.

También el Foro Urbano Alternativo se pronunció sobre ese caso, afirmando que se trata de un ataque de los sectores favorables a la privatización del público y a las políticas neoliberales que “saquean los recursos del erario”, teniendo en cuenta que el conflicto se basó en la medida del alcalde de desprivatizar el servicio de colecta de basura en la capital colombiana.

“La organización del Foro Social Urbano Alternativo y Popular, denuncia públicamente la manera impune como el gobierno Santos desató las medidas cautelares de la CIDH. Además de atacar el proyecto de la “Bogotá humana”, esa destitución endurece la privatización como modelo urbano para el país y burla la decisión soberana de los ciudadanos que votaron por Gustavo Petro como alcalde.

Este golpe a la democracia y a los derechos humanos y políticos en la ciudad capital, nos indigna y nos da mayores fuerzas para luchar por otro modelo de ciudad donde la participación de los ciudadanos no sea un mero decorado.

Esa lucha es la que le da sentido a nuestro Foro Social Urbano Alternativo y Popular, a realizarse en Medellín del 6 al 9 de abril, al cual hemos invitado a los representantes de la Bogotá humana para analizar con ellos las políticas públicas urbanas del estado colombiano”.

Se abrió en la sociedad colombiana un debate fundamentalmente pautado en las desavenencias entre la extrema derecha y una supuesta extrema izquierda, ahora incorporada en la política institucional. No ha sido siquiera comprobado cualquier daño por el cambio emprendido en la colecta de basura, de un monopolio privado para un duopolio público comercial. Y, si la empresa contratada por Petro para prestar el servicio de colecta, transporte y disposición final de basura fue incompetente, se puede afirmar que las empresas privadas anteriores también eran ineficientes y no se disponían a gastar más para modernizar sus servicios. Así, según artículo de **Óscar A. Alfonso R.**, el debate de fondo sobre ese conflicto está en comprender quien controla las metrópolis colombianas.

Explica el economista que:

“La primacía poblacional de Bogotá sobre el resto del país luce incontenible pues, desde hace más de cincuenta años, crece más rápidamente que la segunda ciudad, que las cuatro y que las diez que le siguen. El correlativo caudal de votantes justifica su disputa por cuanto es la ciudad en donde se dirime la puja electoral en cualquier elección de carácter nacional, presidente o congreso. En el plano financiero Bogotá es, como cualquier metrópoli de la actualidad, una fábrica de flujos de caja para ciertos agentes del mercado y para la burguesía nacional. El presupuesto de ingresos del sistema Transmilenio equivale al 5,0%, el del Acueducto 4,4% y el de Codensa al 7,3% de los ingresos totales recibidos en el mundo por Microsoft en 2013, sin hablar del manido tema de la recolección de residuos sólidos o de las inversiones en vialidad. El flujo de caja del sistema metro es un botín de mayores proporciones. Hacerse a un flujo de caja tan considerable, sustituyendo los esfuerzos en la producción del saber que soportan el de Microsoft por el

los contactos políticos y la inmanente corrupción, sitúan a la ciudad como objetivo de la delincuencia contractual organizada, cuyo primer capítulo ha sido el del “carrusel de la contratación”. Por supuesto, no lo dude, es así como lo está leyendo: en este modelo territorial de Estado sobrevendrán más episodios de corrupción, cada vez más sofisticados para evadir la poca eficacia de un sistema de justicia que se recuesta en la impunidad.

Por su parte, la mayor proporción del recaudo del impuesto al valor agregado -IVA-, la principal fuente de ingresos corrientes de la nación, ocurre en Bogotá. En un país en el que una burguesía nacional comúnmente conocida como la “élite” ha operado los hilos de la descentralización fiscal para recentralizar al país, ese flujo de caja no debe correr riesgos como el que representan unos alcaldes populares que promuevan un modelo territorial de Estado diferente. Señor Tocqueville, ¡Quédense con la democracia que nosotros nos quedamos con el dinero! es la consigna de esa burguesía nacional que hasta ahora respetaba la descentralización política y mangoneaba con la descentralización fiscal. Hoy pisotea ambas. No es casualidad que cuando finalmente dos gobernantes locales -el de Bogotá y el de Soacha- se deciden a conformar el área metropolitana, el nivel central de gobierno toma la iniciativa que modifica el régimen anterior por el de la Ley 1625 de 2013 del que excluye a Bogotá para la que, algún día del próximo siglo, tal vez, se expedirá un “régimen especial”.

No hay que pasar por alto que al alcalde de Soacha le están moviendo las bases para revocarle el mandato, siendo la causa la precariedad del equipamiento social detonado por la implantación autoritaria de Ciudad Verde, un macroproyecto de vivienda de interés prioritario para el Ministerio de Vivienda y los gremios de la construcción. Pero la tapa ha sido el “Pacto por Bogotá” con el que el presidente lanzó su campaña reeleccionista que está diseñando desde que se posesionó; es decir, un presidente en ejercicio que lanza un programa de gobierno para la alcaldía bajo el argumento de que bajo su mandato ha visto pasar a tres

alcaldes. Su fórmula vicepresidencial no ahorra el tono mesiánico con el pregón de que "al fin Bogotá podrá salir de la postración". La descentralización política pisoteada. Vargas Lleras tampoco renuncia a estar en el sonajero para la alcaldía mayor, como tampoco el primo del presidente desde la ultraderecha, mientras que un iluso ex-alcalde se monta en un proyecto nacional al que las agencias de consultoría lo engatusan con la supuesta favorabilidad política de las mayorías, mientras que la burguesía nacional acepta sus maquinarias para aplastarlo en la contienda electoral. El único alcalde de Bogotá que logró ser presidente de la república es parte de esa burguesía nacional y, no por casualidad, ha sido el peor alcalde y ex-alcalde, y uno de los dos peores presidentes y ex-presidentes."

Después de su destitución, Bogotá tuvo como alcaldes, primero, el ministro de los transportes Rafael Pardo, después María Mercedes Maldonado, funcionaria del gobierno Pedro. No obstante, en marzo de este año, el presidente Juan Manuel Santos tuvo que restituir Petro por una decisión del Tribunal Superior del país que ordenó el cumplimiento de las medidas determinadas por la CIDH.

Algunos Apuntamientos Relevantes

Similitudes

Ambos países fueron marcados por recientes olas de manifestaciones históricas que tuvieron como palco el medio urbano y cuyo cuestionamiento se centraba en el modelo de ciudad;

Ambos países tienen similitud histórica cuanto a la interferencia del neoliberalismo en la organización territorial de sus ciudades y al modelo de desarrollo adoptado en el campo;

Ambos países son marcados por una fuerte militarización del espacio urbano como forma de reprimir las contradicciones que emergen de este modelo de ciudad;

Ambos países poseen avanzadas leyes urbanísticas muy distantes de la realidad vivenciada en el medio urbano.

Especificidades

La concretización del derecho a la ciudad en Colombia está vinculada a la solución del conflicto interno armado, lo que significa enfrentar la estructura de la tenencia de la tierra, y del reconocimiento explícito de los desplazados como constructores de la ciudad con aportes de saberes y visiones propias, y por medio de la concretización de su derecho a la memoria, verdad y justicia;

En las movilizaciones de Colombia la integración y reconocimiento de la relación entre campo-ciudad está muy presente por los sectores que las componen y se materializan en el contenido de sus reivindicaciones y organización conjunta;

Bibliografia Consultada

ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio. Direito Urbanístico: Estudos Brasileiros e Internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006

ARANTES, Pedro Firori. Da (Anti) Reforma Urbana brasileira a um novo ciclo de lutas nas cidades. Disponível em: http://www.correiodadania.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=9047%3Asubmanchete091113&catid=72%3Aimagens-rolantes&

_____ e FIX, Mariana. Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação. Alguns comentários ao pacote habitacional Minha Casa Minha Vida. Disponível em 2009. http://www.correiodadania.com.br/index.php?option=com_content&view=category&id=66:pacote-habitacional&layout=blog&Itemid=171

BASSUL, José Roberto. O Estatuto da Cidade: a construção de uma lei. In: CARVALHO, C. ROSSBACH, A. (org.). O Estatuto da Cidade Comentado. P. 55-70. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.

_____. Avanços e Obstáculos para a Implementação do Estatuto da Cidade. 2011. Disponível em: https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=OCBOQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.esdm.com.br%2Finclude%255CdownloadSA.asp%3Ffile%3Ddownloads%255CEstatutoCidade10PA%2520-%2520Bassul_20102011120436.pdf&ei=HENVK2tBtjAggSzOoKYBQ&usq=AFQjCNF9AHvR4LUTz5dQHokjckWpWTQPw&sig2=mW993E91-1Gz6iH0LdpbQw&bvm=bv.74649129,d.eXY

BELLO, Martha. *El desplazamiento forzado en Colombia: acumulación de capital y exclusión social*. 2003. Disponível em: <http://www.uasb.edu.ec/padh/revista7/articulos/martha%20bello.htm>

BOULOS, Guilherme. Quem são mesmos os invasores? Folha de São Paulo. 20124. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/colunas/guilhermeboulos/2014/08/1504127-quem-sao-mesmos-invasores.shtml>

BUILES, Gloria Marcela Gómez. *Desplazamiento forzado y periferias urbanas: la lucha por el derecho a la vida en Medellín*. 2010. Disponível em: <http://www.flacsoandes.org/dspace/bitstream/10469/1818/1/01.%20Desplazamiento%20forzado%20y%20periferias%20urbanas%E2%80%A6%20Gloria%20M.%20G%C3%B3mez%20B.pdf>

CARVALHO, C. ROSSBACH, A. (org.). O Estatuto da Cidade Comentado. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.

COLETIVO PASSA PALAVRA. Dilemas da luta por moradia - Parte III. Disponível em <http://passapalavra.info/2014/06/96614>

FAUSTO, Boris. História Concisa do Brasil. São Paulo: EDUSP/ Imprensa Oficial, 14 ed., 2012.

GOMES, Rodrigo. Plano Diretor de São Paulo é atrapalhado por conflitos com leis de regulação urbana. *Rede Brasil Atual*; 2013. Disponível em: <http://www.redebrasilatual.com.br/cidades/2013/05/falta-coerencia-entre-plano-diretor-e-leis-complementares-de-regulacao-urbana>

LEITÃO, Lúcia. Remendo novo em pano velho: limites dos planos diretores. P. 319-329. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio. Direito Urbanístico: Estudos Brasileiros e Internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006

MALDONADO, María Mercedes; PINILLA, Juan Felipe; VITTA, Juan Francisco; VALENCIA, Natalia. "Planes parciales, gestión asociada y mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios en el sistema urbanístico colombiano: marco jurídico, conceptos básicos y alternativas de aplicación". Colômbia, Bogotá: Lincoln Institute of Land Policy, junho de 2006.

MARICATO, Ermínia. A Copa do Mundo no Brasil: tsunami de capitais aprofunda a desigualdade urbana. In: JENNINGS, Andrew (et al). Brasil em jogo: o que fica da Copa e das Olimpíadas?. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2014.

_____. É a questão urbana, estúpido! P. 20-26. In: MARICATO, Ermínia (et al). Cidades Rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.

MORENO, Johanna Eloísa Vargas y TOVAR, Carlos Alberto Torres. *Vivienda para población desplazada en Colombia. Recomendaciones para la política pública y exigibilidad del derecho*. 2009. Disponible en: http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-83582009000200002&script=sci_arttext

MOVIMENTO DOS TRABALHADORES SEM TETO. O que quer o MTST? In: JENNINGS, Andrew (et al). *Brasil em jogo: o que fica da Copa e das Olimpíadas?*. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2014.

NARANJO GE, et al. *Desplazamiento forzado en Antioquia 1985-1998. Modulo 0: aproximaciones teóricas y metodológicas*. Bogotá: Secretariado Nacional de Pastoral Social Sección de Movilidad Humana. Universidad de Antioquia Instituto de Estudios Políticos; 2001a.

PRADILLA COBOS, EMILIO. *Neoliberalismo, globalización, regiones y ciudades en crisis*. En: Cemos Memoria No. 169 septiembre de 2002. México. En línea. 2000 [fecha de consulta: 21 septiembre 2008]. Disponible en: <<http://www.memoria.com.mx/169/pradilla.htm>> P2.

PINEDA, Juan Felipe Pinilla. "Los avances del derecho urbano colombiano. Reflexiones a partir de la experiencia reciente de Bogotá". In: *Forum de Direito Urbano e Ambiental - FDU*. ano 9, n. 54, nov/dez. 2010. Belo Horizonte: Forum, 2010.

Plan de Desarrollo 2012 - 2016; Acuerdo Plan de Desarrollo "Bogotá Humana"; Cartilla "ABC del Plan"; Boletín de Prensa Plan de Desarrollo: Bogotá Humana. Disponible en: <http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/Home/Noticias/HistoricoNoticias/PlandeDesarrollo>. Aceso en: 20/03/2014

PORTAL POPULAR DA COPA E DAS OLIMPÍADAS. Remoções Forçadas para Copa e Olimpíadas no Brasil serão tratadas em sessão do Conselho de Direitos Humanos da ONU. Disponible em http://www.portalpopulardacopa.org.br/index.php?option=com_k2&view=item&id=355:remo%C3%A7%C3%B5es-for%C3%A7adas-para-copa-e-olimp%C3%ADadas-no-brasil-ser%C3%A3o-tratadas-em-sess%C3%A3o-do-conselho-de-direitos-humanos-da-onu

PORTER, Julie. "Respuesta de Sindicatos a proyectos de reestructuración del Banco Mundial. El caso de Transmilenio en Colombia". Public Work. *Democracy at work*: Julio, 2010.

ROLNICK, Raquel. As vozes das ruas: as revoltas de junho e suas interpretações. P.7-12. In: MARICATO, Erminia (et al). *Cidades Rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.

SANTORO, Paula Freire; "O desafio de planejar e produzir expansão urbana com qualidade: a experiência colombiana dos planos parciais em Bogotá, Colômbia"; mai/2011. Acesso em: 20/03/2014. Fonte: http://www.fau.usp.br/cursos/graduacao/arg_urbanismo/disciplinas/aup0268/Santoro_Paula_-_o_Desafio_de_Planejar_e_Produzir_Expansao_Urbana_com_Qualidade.pdf

SOUTO MAIOR, Jorge Luiz. Lei Geral da Copa: explicitação do estado de exceção. P. 33-39 In: JENNINGS, Andrew (et al). *Brasil em jogo: o que fica da Copa e das Olimpíadas?*. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2014.

TOVAR, Carlos Alberto Torres (coord.). *Ciudad informal colombiana: barrios contruidos por la gente*. 2009. Disponible en: http://www.facartes.unal.edu.co/otros/libros_habitat/ciudad_informal.pdf



El Derecho a la Ciudad en Europa

Eva Garcia Chueca y Giovanni Allegretti

Con la colaboración de: Yasar Adanali, Michela Barbot, Laura Colini, Owen Dowsett, Jez Hall, Manuel Lutz, Giulio Mattiazzi, Michelangelo Sechi, Michael Rostalski y el colectivo Ministerstvo Prostora

Agradecimientos

Agradecemos muy sinceramente a la Coalición Internacional del Hábitat (HIC) y al Instituto Pólis que nos hayan invitado a formar parte de este apasionante proyecto sobre el derecho a la ciudad. Sin la confianza de Lorena Zárate (HIC) y Nelson Saule (Pólis), no estaríamos escribiendo estas líneas. Su implicación en todo el proceso de investigación ha sido fundamental y el resultado que aquí presentamos no sería el mismo sin sus inestimables aportaciones.

Agradecemos también a Silvia Emanuelli (HIC-AL) la magnífica labor de coordinación del proyecto que ha llevado a cabo y los insumos al borrador del texto. A toda la Oficina de HIC en América Latina le debemos el haber podido participar en el Foro y Taller Internacional sobre el Derecho a la Ciudad, que tuvo lugar en México D.F. los días 17 y 18 de octubre de 2013. Este encuentro nos brindó una gran oportunidad de discutir con múltiples actores de la sociedad civil, la academia y los gobiernos locales los resultados preliminares de la investigación. Fruto de este interesante intercambio, se tomaron importantes decisiones en términos de muestreo que determinaron el rumbo definitivo de cómo íbamos a desarrollar nuestro trabajo. De modo que nuestro agradecimiento está dirigido también a todos/as los/as participantes de este encuentro.

Fue asimismo una gran fuente de inspiración para nosotros participar en el Taller Internacional sobre el Derecho a la Ciudad, celebrado el día 11 de abril de 2014 en Medellín (Colombia) en el marco del VII Foro Urbano Mundial. La participación de Paulo Romero y Edesio Fernandes en esta actividad contribuyó a enriquecer de forma significativa nuestra reflexión sobre la temática.

Esta investigación no habría sido posible sin el apoyo financiero de la Fundación Ford - Brasil. El empeño determinante de Letícia Osório y su acompañamiento y sugerencias durante todo el proceso han sido fundamentales.

Mención especial merecen nuestros/as colaboradores/as en Italia, Reino Unido, Turquía, Alemania y Serbia. Sin ellos/as, habría sido imposible mapear el conjunto de experiencias que se recogen en este documento, tanto por la dificultad de interpretar como investigadores extranjeros determinadas

dinámicas y procesos locales, como por el desconocimiento de algunas de las lenguas de estos países (en particular, el alemán, el turco y el serbio). El entusiasmo y trabajo de calidad de Yasar Adanali, Michela Barbot, Laura Colini, Owen Dowsett, Jez Hall, Manuel Lutz, Giulio Mattiazzi, Michelangelo Secchi, Michael Rostalski y el colectivo Ministarstvo Prostora han sido piezas elementales de esta investigación.

Junto a ellos, varias otras personas han compartido generosamente con nosotros sus ideas, críticas o sugerencias de textos a través de entrevistas y conversaciones informales: los miembros de la Red INURA de Zúrich (y especialmente Lou Anne, Michael Edwards, Antonio Guterres, Cristina Mattiucci, Annalisa Pecoriello, Chris Tranchell y Arie van Wijngaarden), Oana Almasan, Beppe Caccia, Ilaria Casillo, Nelson Dias, Sofia Dowbor, Nancy Duxbury, João Ferrão, Gianfranco Ferraro, João Paulo Galvão, Elisa Gigliarelli, Michele Grigolo, Isabel Guerra, Vedran Horvat, Alberto Lucarelli, Cesare Ottolini, Ana Pinho, Antonio Prigiobbo, Isabel Raposo, Rita Serra, Rita Silva, Vanessa Sousa, Tomislav Tomasevic, Maurizio Trabuio (Fondazione La Casa) y Tommaso Vitale.

Por último, dirigimos un agradecimiento especial a Richard Correa Oquendo, por su paciencia en haber acompañado todo el proceso desde Medellín; y a Santi Suso Ribera, que nos ha brindado su apoyo en las correcciones del texto y es siempre un interlocutor incansable de las cuestiones que aquí se abordan.

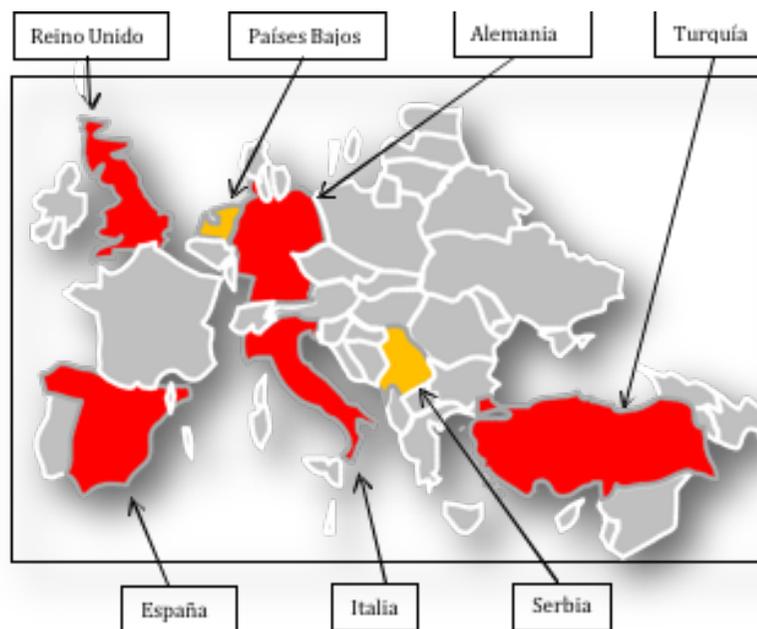
Introducción

El presente documento expone los principales resultados de la investigación sobre el derecho a la ciudad que se ha desarrollado en **Europa** en el marco del proyecto “Avanzando hacia la implementación del derecho a la ciudad en América Latina y en el plano internacional”, impulsado por la Coalición Internacional de Hábitat - Oficina para América Latina (HIC-AL) y el Foro Nacional de Reforma Urbana (a través del el Instituto Pólis), con el apoyo de la Fundación Ford.

En él, se presenta un análisis del estado de la cuestión relativo a la comprensión e implementación del derecho a la ciudad en Europa. Los términos de referencia de la investigación establecían que, en cada región, debían analizarse 4 países y/o 4 ciudades. Los países que se han escogido en la región europea son España e Italia por constituir dos de los contextos donde el tema ha ganado una mayor visibilidad, aunque a partir de abordajes significativamente diferenciados. En cuanto a las ciudades, se ha optado por un muestreo que pudiera dar perspectivas de lectura diferentes, pero complementarias, sobre el tema. En este sentido, los casos elegidos fueron Londres (Reino Unido), Estambul (Turquía) y Hamburgo (Alemania). Con esta selección de casos, se ofrece una instantánea de las diferentes luchas y tendencias (algunas incipientes, otras más desarrolladas) que se están dando en varios puntos de la región: el área más meridional (España e Italia), la Europa no continental (Reino Unido), el norte (Alemania) e incluso Eurasia (Turquía).

La investigación se completa con un capítulo panorámico acerca del “Posicionamiento del tema a nivel europeo” (Capítulo 2), donde se hace referencia de forma sintética a algunos elementos de interés procedentes de otros países como Francia, Austria, Suecia, Dinamarca o Portugal. Por último, la parte final del documento comprende unos breves textos adicionales donde se explora con mayor profundidad algún tema transversal de interés (formas históricas de propiedad comunitaria) u otros contextos específicos, como la experiencia de la ciudad de Utrecht (Holanda) o de Serbia. Aunque la pluralidad de casos es considerable, es importante subrayar que la investigación no contiene un panorama exhaustivo de las lecturas y luchas acerca del derecho a la ciudad en Europa, sino

únicamente una primera aproximación que permita establecer futuras líneas de investigación para profundizar en cada una de las tendencias y tipología de experiencias esbozadas aquí.



Mapa de los países a los que se refiere la investigación. En rojo, los contextos analizados en mayor detalle (capítulos 3 - 7). En naranja, algunas experiencias adicionales mencionadas de manera sintética (capítulo 8).

En cuanto a los criterios utilizados para la selección de los estudios de caso, cabe mencionar los siguientes. En primer lugar, España constituye probablemente uno de los países europeos que cuenta con un mayor número de gobiernos locales que, en algún momento de los últimos quince años y de forma más o menos transformadora, han llevado a cabo acciones políticas basadas en los derechos humanos. Los ejemplos son múltiples y variados, y a ellos se referirá el capítulo 3. Sin embargo, esta no es la única razón por la cual resulta interesante explorar España. Este país reviste también un gran interés por ser uno de los países europeos con una mayor movilización ciudadana de la que emergen reivindicaciones vinculadas con el derecho a la ciudad y, más concretamente, con el derecho a la vivienda.

Respecto a Italia (capítulo 4), a pesar de que el trabajo en torno al derecho a la ciudad es considerablemente nuevo, su interés radica en que dialoga de forma interesante con experiencias de otras regiones del mundo, especialmente América Latina. Esto es así porque en Italia el debate está girando en torno a los derechos colectivos y, en particular, en torno a los bienes comunes (el agua y el espacio público, principalmente). El capítulo presentará las principales iniciativas existentes en el país en esta materia y pondrá especial énfasis en describir los desarrollos que han tenido lugar en la ciudad de Nápoles, interesante catalizador de algunas de las principales innovaciones y debates que están produciéndose en el país.

El estudio el caso de Londres (capítulo 5), a semejanza del de Italia, ejemplifica que es posible reconstruir los derechos colectivos, aunque aquí respecto al régimen de propiedad del suelo y de la vivienda. Con el ejemplo del fideicomiso de tierras comunitarias (*community land trust*) en un barrio de Londres exploraremos cómo es posible transgredir el paradigma de la propiedad individual, tan predominante actualmente en gran mayoría de sociedades contemporáneas.

La introducción de Estambul (capítulo 6) en el muestreo ha estado motivada porque, desde 2011, las revueltas y levantamientos ciudadanos que están cuestionando el modelo de modernización y desarrollo de la ciudad en Turquía están reclamando de forma explícita el derecho a la ciudad. Considerando que, en Europa, la sociedad civil y los movimientos populares no han hecho un uso muy significativo de esta herramienta política, hemos estimado oportuno prestar atención a la experiencia turca para tratar de identificar en ella las razones que explican por qué allí el concepto parece haber arraigado más.

Hamburgo (capítulo 7), por último, nos ha parecido una experiencia interesante en el contexto europeo por cuanto es uno de los pocos ejemplos de movilización de la comunidad artística y del sector cultural bajo la bandera del derecho a la ciudad. Sin perjuicio de la existencia de una experiencia similar en Berlín, se ha optado por escoger Hamburgo porque allí la lucha ciudadana por el derecho a la ciudad parece haberse consolidado en mayor medida, siendo incluso el escenario de varios encuentros mundiales en los que participaron múltiples

actores internacionales vinculados a la temática del derecho a la ciudad.

Por último, el capítulo 8 (“Otras experiencias de interés”) recoge algunas iniciativas adicionales en las que, si bien no podía profundizarse porque ello escapaba de los términos de referencia de la investigación, nos parecía importante dejar registradas a fin de dar visibilidad a la pluralidad de lecturas, políticas, iniciativas y agentes que, en Europa, están contribuyendo, en mayor o menor medida, a hacer avanzar esta lucha. En este capítulo se encuentra la experiencia de la ciudad holandesa de Utrecht. El interés hacia esta ciudad radica en el hecho de que, contrariamente a la dinámica extendida en Europa de firmar cartas municipales de derechos humanos (acto de naturaleza política sujeto al voto mayoritario del pleno municipal), Utrecht está fundamentando su lectura de los derechos humanos a partir de los tratados internacionales. Alegan, para ello, su voluntad de no “politizar” la estrategia municipal de derechos humanos, es decir, de evitar que dependa de la voluntad política de los responsables políticos del momento. Otro caso recogido en este capítulo es el de Serbia, donde ofrecemos una rápida perspectiva de cómo en los países del ex bloque soviético está instalándose la misma lógica neoliberal de desarrollo urbano que en otros contextos. Por el carácter reciente de este fenómeno, hay aún una baja conciencia política de los perjuicios de este modelo. Pero, precisamente por este motivo, algunos movimientos serbios son especialmente receptivos a nuevos conceptos, como el derecho a la ciudad, para articular lecturas y acciones de resistencia urbana. Dado el carácter estratégico de la presente investigación, hemos considerado importante hacer mención de este último contexto con el objetivo de poder estimular alguna nueva alianza entre movimientos a nivel internacional. Por último, la experiencia que cierra el capítulo aporta un breve recorrido histórico de algunas formas históricas de propiedad comunitaria (como los polders en los Países Bajos o los usos cívicos en Italia) que muestran que el actual modelo predominante de propiedad individual no es una característica natural de la historia humana, sino un régimen surgido apenas algunos siglos atrás. El texto advierte, asimismo, de las lecciones que estas prácticas de gestión y uso colectivo pueden aportar hoy bajo la óptica del derecho a la ciudad.

Respecto a la fórmula de trabajo utilizada para la realización de este informe, se ha articulado una pequeña red de investigadores/as que, desde cada uno de los países y ciudades del estudio, han contribuido a construir este informe. En total, se ha contado con la colaboración de 11 investigadores/as y un colectivo, distribuidos de la siguiente forma: posicionamiento del tema a nivel europeo y España, Eva Garcia Chueca; Italia: Giovanni Allegretti, Giulio Mattiazzi y Michelangelo Secchi; Londres: Owen Dowsett y Jez Hall; Estambul: Yasar Adanali, Hamburgo: Manuel Lutz, Laura Colini y Michael Rostalski; Utrecht: Eva Garcia Chueca; Serbia: Ministarstvo Prostora; y las formas históricas de propiedad comunitaria: Michela Barbot.¹ La coordinación del grupo ha corrido a cargo de Giovanni Allegretti y Eva Garcia Chueca, que también han elaborado la introducción y las conclusiones.

La metodología que se ha llevado a cabo ha consistido en efectuar un análisis documental de material diverso (artículos científicos, informes de actores relevantes, páginas web, etc). Dado que la mayoría de investigadores/as han sido invitados a participar en el proyecto no sólo por sus cualidades científicas, sino también por su condición de investigadores militantes, se ha tenido acceso a información de primera mano que no siempre está disponible en documentos escritos o en internet. En algunos casos, el análisis documental se ha complementado con la realización de entrevistas (Italia, Reino Unido y Estambul) o el uso de la técnica de la observación participante (Estambul).

Valoramos este trabajo en equipo de forma muy positiva porque nos ha permitido dimensionar la investigación con un mayor volumen de experiencias, dotarnos de una mayor capacidad de profundizar en ellas y de ver diferentes ángulos de lectura del tema en contextos culturalmente plurales. También ha hecho posible poder explorar territorios que suponían un desafío importante en términos lingüísticos (como, Turquía, Alemania y Serbia).

1 Para más información, v. Capítulo 10 "Sobre los autores".

Posicionamiento del Tema a Nivel Europeo

Sobre el origen de la cuestión urbana en Europa

Excavar el origen de la lucha por el derecho a la ciudad en Europa nos obliga a remontarnos al siglo XIX, momento histórico en que emerge el debate sobre la llamada "cuestión social" y, por ende, la cuestión urbana. Con la Revolución Industrial, el campo había ido progresivamente vaciándose como consecuencia de la emigración masiva de personas a las ciudades en búsqueda de trabajo. El ritmo de urbanización era tan alto a mediados de siglo XIX que ciudades como Viena pasaron, en tan sólo algunos años, a tener cinco veces más habitantes (de 400.000 a 2 millones). Ante la imposibilidad de absorber un crecimiento tan rápido, pronto empezaron a surgir problemas graves de pobreza, masificación, precariedad de viviendas y transmisión de enfermedades, como la epidemia de cólera que, en 1832, afectó a un buen número de ciudades europeas (Reinprecht, Levy- Vroelant y Wassenberg, 2008: 32-33). Pero lo peor llegaría a partir del último tercio del siglo XIX, momento en que los problemas sociales empezaron a agravarse de manera especial. En respuesta a ello, proliferó en Europa el pensamiento socialista y comunista, y nació el urbanismo como disciplina autónoma en las universidades. A pesar de que, en un primer momento, el urbanismo sólo se dedicara a la regeneración de los centros históricos, jugaría después un importante papel en las ampliaciones de las ciudades.

De entre las principales medidas que se adoptaron en el siglo XIX para hacer frente a los problemas derivados de la industrialización y la rápida urbanización, destacan las de carácter habitacional. De ahí que, a efectos de dar una visión histórica del origen de las luchas urbanas, sea interesante partir de un análisis de cómo evolucionó en Europa la garantía al derecho a la vivienda. Ante la inexistencia de regulación o planificación pública en esta materia, las primeras respuestas sociales al problema surgieron a iniciativa de actores privados, como propietarios de fábricas, inversores, agrupaciones religiosas u organizaciones filantrópicas. Las medidas

legislativas y políticas por parte de los gobiernos empezarán a desarrollarse a partir de finales del siglo XIX, probablemente en base a razones de diferente índole: sociales (luchar contra la injusticia), económicas (mantener saludable la fuerza de trabajo para seguir cosechando beneficios), políticas (el miedo a revueltas populares) o de salud pública (evitar la proliferación de enfermedades).

El primer país en legislar sobre derechos habitacionales fue Bélgica, en 1889, a la que seguiría Gran Bretaña en 1890 con la Ley de la Vivienda de la Clase Trabajadora (*Housing of the Working Class Act*). En Francia, se promulgó la Ley Siegfried en 1894 y poco después, en 1908, las leyes Ribot y Bonneval, que completarían la anterior, y de las que destaca la creación de Oficinas Públicas de Viviendas de Alquiler Moderado (Reinprecht, Levy-Vroelant y Wassenberg, 2008: 33-34). Los primeros países en ofertar vivienda social fueron Suecia, Dinamarca, Austria, Alemania, Francia, Holanda y Reino Unido (Rodríguez Alonso, 2009: 127).

Realizar un análisis histórico pormenorizado acerca de la evolución de la protección del derecho a la vivienda en Europa excedería los objetivos del presente estudio. Sin embargo, es importante aportar aquí algunos elementos que permitan conocer a grandes rasgos las tendencias que ha habido en el contexto europeo desde el inicio de la cuestión urbana. Harloe identifica cuatro grandes momentos históricos respecto a la provisión de vivienda social (Harloe, 1995: 72 *apud* Malpass, 2008: 18), en los que se vislumbran los dos grandes modelos europeos: el universalista (más arraigado en países nórdicos como Suecia, Dinamarca o Holanda), que concibe la provisión de vivienda social como un derecho de ciudadanía y, por lo tanto, se brinda al conjunto de la población; y el modelo residual, que se fundamenta en criterios socioeconómicos y contempla únicamente prestar ayudas a determinados colectivos en situación de vulnerabilidad. Así,

(1) en un primer momento y hasta 1914, la ausencia del estado motivó el desarrollo de una respuesta de carácter filantrópico-voluntarista para ayudar a los más necesitados. (2) Durante los años de la Primera Guerra Mundial (1914-1918) predominó de forma momentánea el modelo universalista, (3) que pronto quedaría desplazado (entre 1920 y 1939) por

el modelo residual. Posteriormente, (4) en los años de la reconstrucción post-bélica (1945-mediados de 1970), se impuso nuevamente el modelo universalista y surgieron las primeras iniciativas dirigidas a mejorar los barrios de viviendas precarias de manera integral. Sin embargo, desde entonces y hasta la actualidad, se ha asentado de manera permanente el modelo residual. De modo que, en términos generales, puede concluirse que el modelo europeo en materia de vivienda social es el residual, siendo el modelo universalista una respuesta que sólo ha aparecido en situaciones excepcionales de guerra o de reconstrucción post-bélica.

En la década de los 70, la mayor parte del norte de Europa consiguió un parque de viviendas adecuado en tamaño a las necesidades de la población. Las medidas usadas fueron de diversa índole: desde ayudas a la producción, hasta ayudas fiscales, pasando por ayudas personales. En cualquier caso, eran operaciones masivas de alcance nacional, como el programa "Un millón de Viviendas" de Suecia, cuyos productos son hoy objeto de un amplio proceso de recalificación urbano-social como consecuencia de su degradación.

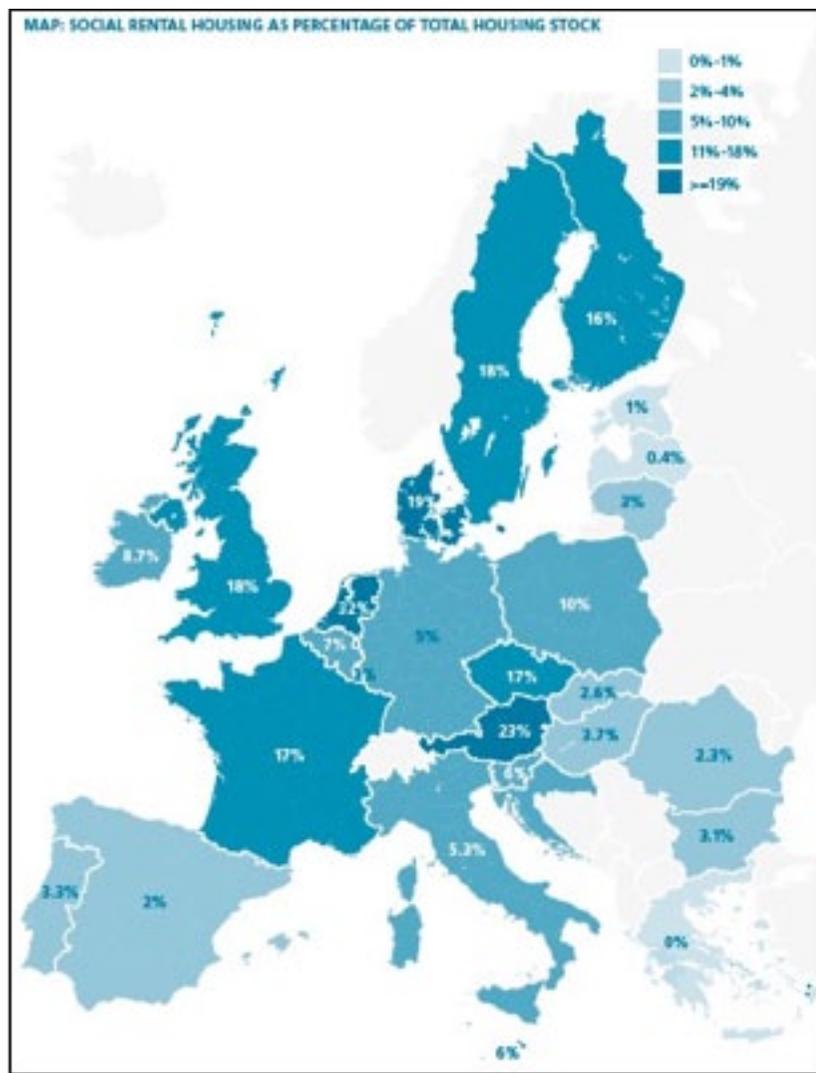
A pesar de este primer impulso, la crisis económica derivada del petróleo en la década de los 70 reorientó la acción social de los estados, que pasaron a aplicar recortes en materia de vivienda para que este sector dejara de ser una carga económica. Se liberalizó el mercado del alquiler (lo cual se tradujo en un incremento de los precios), se fomentó la propiedad como forma de acceso a la vivienda y se optó por no construir más vivienda social y conservar únicamente un pequeño porcentaje del parque construido. En la práctica, el alquiler privado se convirtió en la alternativa a la vivienda social y las ayudas que antes se dirigían al conjunto de la población (modelo universalista), a partir de este momento únicamente se aplicarían a los colectivos considerados prioritarios, como los jóvenes, los migrantes o las familias de rentas bajas (Pareja y Sánchez, 2012: 3).

Progresivamente, la política de vivienda dejó de ser gestionada por el Estado, dejando un vacío que las entidades bancarias ocuparon (especialmente a partir de la liberalización del mercado hipotecario) mediante la financiación de la construcción y de la compra de viviendas. A partir de 1990,

el Estado pasó únicamente a facilitar la compra de viviendas aplicando una fiscalidad baja a los préstamos hipotecarios, exonerando del impuesto sobre los bienes inmuebles y, en la mayoría de los países, eliminando las tasas en la venta de viviendas. En muchos casos se pusieron también en marcha sistemas de 'ahorro-vivienda' que favorecieron la inversión inmobiliaria y la compra de viviendas a través de intereses altos o primas en el ahorro y/o préstamos posteriores con intereses reducidos. Asimismo, en términos de políticas sociales, la intervención pública pasó de la provisión de vivienda a medidas dirigidas a evitar que el acceso a ella genere problemas de exclusión (especialmente en Francia, Finlandia, Irlanda o el Reino Unido) o al desarrollo de políticas urbanas que estimularan un desarrollo sostenible de las ciudades (Suecia, Francia, Irlanda o Finlandia) (Rodríguez Alonso, 2009: 127-134).

Como resultado de este modelo, en la actualidad un 60% de la población de la Unión Europea es propietaria de su vivienda y únicamente entre un 20 y un 30% es usuaria de vivienda social. En países como España, Grecia o Estonia, el índice es de sólo el 2%, mientras que en los Países Bajos este se sitúa en un 35% (Malpass, 2008: 15). En términos absolutos, el mayor volumen de vivienda social, con 4.2 millones de unidades, se halla en Francia, mientras que Austria es el país con el mayor mercado de alquiler, con un 45% del total de los inmuebles en este régimen (de los cuales, el 27% está en régimen de alquiler social). En Holanda y Austria, el desarrollo de vivienda social en las ciudades más grandes ha estado tradicionalmente en manos del poder local: el 40% del mercado inmobiliario en Viena y el 52% en Ámsterdam (Reinprecht, Levy-Vroelant y Wassenberg, 2008: 32-33).

Esta situación de predominio del sector bancario en la gestión de la vivienda y de hegemonía del régimen de propiedad privada es hoy especialmente intensa en los países del ex bloque soviético. Desde la década de los 90, estos países se han adentrado en la senda de la privatización rápida y progresiva, han ido cediendo la propiedad de la mayoría de viviendas construidas en el período socialista a sus inquilinos/as, han abandonado las políticas de intervención pública en este campo, y han adoptado una postura laxa en relación a la proliferación de asentamientos informales en las periferias de los centros urbanos.



Mapa del parque de vivienda social en Europa. fuente: Blog Dream

Y parece que esta es también la tendencia predominante a nivel mundial, según el Informe de la Relatora Especial para una Vivienda Adecuada, Raquel Rolnik, lanzado en 2012 (A/67/286, de 10 de agosto de 2012):

“A finales de la década de 1970 se produjo un drástico cambio en las políticas de vivienda, que se inició en América del Norte y Europa y posteriormente se extendió a los países en desarrollo de América Latina, Asia y África y a las antiguas economías planificadas. Este cambio, fundamentado en la doctrina económica predominante, exigía la transferencia de las actividades controladas por el Estado al sector privado y requería la libertad sin restricciones de los mercados y el comercio. Esta idea pronto se convirtió en la opinión predominante, conformando las políticas de los Estados, las instituciones financieras internacionales y los organismos de desarrollo. Este enfoque de las políticas de vivienda ha tenido en todo el planeta efectos muy marcados, que están bien documentados.” (Rolnik, 2012: 3).

¿Derecho a la ciudad o derechos humanos en la ciudad?

La mercantilización de la vivienda, sumada a un parque público de vivienda social situado en ciudades dormitorio alejadas de los centros económicos, sociales y culturales de las ciudades, pronto provocó un fuerte rechazo social que se materializó en las revueltas urbanas que tuvieron lugar en varias ciudades europeas a finales de la década de los 60. En Francia, este fenómeno fue conocido como “Mayo del 68” y dio lugar, desde un punto de vista teórico, a la formulación del derecho a la ciudad de la mano del urbanismo y de la sociología crítica de Henri Lefebvre (2009 [1968]). Sin embargo, la crisis económica de los años 1970 y el auge de fuerzas políticas conservadoras supusieron un fuerte límite a las posibilidades de incidencia política de estas manifestaciones populares. Con la llegada al poder en 1981 del Partido Socialista, liderado por François Mitterrand, la proximidad con los movimientos sociales urbanos motivó al gobierno a impulsar una política urbana (inexistente hasta el momento) para tratar de dar respuesta a los problemas que seguían provocando revueltas populares en las periferias de las ciudades (*banlieues*). Pero el intento de llevar a cabo una reforma urbana basada en los

principios de participación local, descentralización y abordaje complejo de la problemática (entendiendo que la provisión de vivienda y la mejora física de los barrios es únicamente una dimensión del problema urbano y que éste comprende también la falta de empleo, la pobreza y el fracaso escolar en las periferias urbanas) quedaron limitados a los proyectos urbanos experimentales que se pusieron en marcha durante la preparación de la política. Una vez institucionalizada, esta acabó estableciendo una estructura burocratizada que se alejaba de los principios del derecho a la ciudad (Dikec, 2007: 37-67).

Después de esta tentativa política, el derecho a la ciudad cayó en el olvido en el contexto europeo, tanto desde un punto de vista social como político y académico, hasta su resurgimiento a finales de los años 2000. A partir de esta década, aparecen varias obras de intelectuales europeos que profundizan en la obra de Lefebvre, como Brown (2010), Costes (2009 y 2011), Hess (2009a y 2009b), Lethierry (2009a y 2009b), Mayer (2009), Stanek (2008),² así como las primeras referencias sustantivas al término en documentos políticos o jurídicos (del Consejo de Europa o de gobiernos locales) o en movilizaciones sociales (como pondrán de manifiesto los estudios de caso de España, Estambul y Hamburgo).

Aunque el concepto del derecho a la ciudad no se usara explícitamente hasta ese momento, lo cierto es que la preocupación por la garantía de los derechos humanos a nivel local sí ha formado parte del imaginario político europeo desde hace varias décadas. Existe un abanico de textos jurídicos y documentos políticos promovidos por instituciones europeas y gobiernos locales dirigidos a mejorar la calidad de vida de las personas en las ciudades. La diferencia radica en que aquí el debate político-institucional se ha situado eminentemente en torno al concepto de “derechos humanos en la ciudad” y no en torno al término “derecho a la ciudad” (aunque este aparezca, de forma más o menos desarrollada, en la mayoría de estos documentos).

² Fuera de Europa, destacan autores como Harvey o Purcell.

Puede que la razón de ello se encuentre en el origen de este proceso, diferente al del contexto latinoamericano. En América Latina, el fenómeno de la **urbanización** se inició a partir de 1920 y tuvo un crecimiento muy acelerado en pocos años, sobre todo hasta 1970, ocasionando serios problemas de exclusión social y condiciones de vida precaria para los sectores más desfavorecidos de la población. En Europa, la urbanización había dado inicio en la segunda mitad del siglo XVIII con la Revolución Industrial por lo que la región, en el momento en que se conceptualiza el derecho a la ciudad, no estaba atravesando con la misma gravedad los problemas sociales (de vivienda, salud pública, acceso al agua y a la electricidad, planificación urbana, etc.) que atravesaba América Latina.

Probablemente, esto explica por qué en Europa el debate político de los años 80 sobre el fenómeno urbano giraba en torno a otro tipo de cuestiones, más centradas en asuntos de índole democrática y, en particular, en torno a la necesidad de garantizar unas condiciones políticas e institucionales suficientes para que el sistema democrático empezara a desplegarse desde el ámbito local. Eso indican, por lo menos, los debates que se produjeron en el seno del Consejo de Europa desde la década de los años 50 y que constituyen los primeros síntomas de reconocimiento del papel de los gobiernos locales como esfera de gobierno.

El Consejo de Europa (CoE) es una organización intergubernamental creada después de la Segunda Guerra Mundial con el objetivo de velar por los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho en el continente europeo.³ En 1954, se dotó de una estructura específica para debatir el fenómeno urbano: la Conferencia de Autoridades Locales y Regionales que, cuatro décadas más tarde, ante la envergadura del fenómeno de la urbanización, se convertiría en un órgano consultivo del CoE en materia de políticas locales y regionales, pasando a denominarse Congreso de Poderes Locales y Regionales (CPLR).⁴ Actualmente, forman parte del CPLR

200.000 gobiernos locales y regionales procedentes de los 47 países miembros del CoE y su papel dentro de la organización consiste en promover la democracia local y regional, mejorar la gobernanza de estos dos niveles de gobierno en el marco nacional y fortalecer la autonomía local.⁵ Al trabajo promovido por este órgano se debe la producción de los diferentes textos jurídicos que marcan el inicio del proceso de reconocimiento de las ciudades como actores clave del sistema democrático. A continuación, se mencionan los textos que más relevantes a efectos de esta investigación: la Carta Europea de Autonomía Local (1985), el Convenio para la Participación de los Extranjeros en la Vida Pública a Nivel Local (1992), la Carta Urbana Europea (1992) y la Carta Urbana Europea II (2008).

En 1985, se adoptó la Carta Europea de Autonomía Local (en vigor a partir de 1988), en la que se reconoce formalmente el principio de autonomía local y el compromiso del CoE de preservarlo. La firma de este instrumento por parte de los estados implica, por un lado, la voluntad de aplicar una serie de normas básicas dirigidas a garantizar la independencia política, administrativa y financiera de los gobiernos locales; y, por otro, fortalecer los mecanismos de participación política de los/as ciudadanos/as en la vida pública. El Protocolo Adicional de 2009 sobre el derecho a participar en los asuntos locales refuerza las disposiciones de la Carta en esta materia.

Algunos años más tarde, se elaboraría el Convenio sobre la Participación de los Extranjeros en la Vida Pública a Nivel Local (en vigor desde 1997), un instrumento que reconoce abiertamente el derecho a la participación política de la población migrante, aduciendo que el despliegue de este derecho conduce a una mejor integración de estas personas en las sociedades de acogida.

En 1992 se adoptó la Carta Urbana Europea. Esta carta, que no tiene por el momento rango de convención (a diferencia de la Carta Europea de Autonomía Local), reúne en un único texto una serie de principios para una gestión urbana de calidad y un abanico básico de derechos que las autoridades locales deben

3 V. www.coe.int.

4 De acuerdo con la Resolución estatutaria CM/Res(2007)6, de 7 de mayo de 2007.

5 V. www.coe.int/t/congress/presentation.

garantizar a toda la ciudadanía: el derecho a una vivienda digna, a la salud, a la movilidad, a la seguridad, a un entorno saludable y no contaminado, al trabajo, al deporte y al ocio, a la integración multicultural, a un urbanismo de calidad, a la participación política, al desarrollo económico, a la riqueza natural, a la armonización de las diferentes facetas de la vida, a un desarrollo sostenible, a servicios y bienes, a la realización personal, a la colaboración intermunicipal, a los mecanismos y estructuras financieras y, finalmente, a la igualdad. Llama la atención un fenómeno curioso: el preámbulo de la carta en francés se titula "Declaración europea sobre el derecho a la ciudad" (*Déclaration européenne sur le droit à la ville*), mientras que, en la versión inglesa, la traducción es "Declaración europea de derechos urbanos" (*European Declaration of urban rights*).⁶ Según la información que se ha podido analizar hasta la fecha, es la primera vez que el Consejo de Europa utiliza el término "derecho a la ciudad" en un texto legal, aunque sólo sea en su versión francesa. Probablemente influyó en ello que el gobierno francés liderado por François Mitterrand (1981-1995) hubiera recurrido a este concepto para tratar de fundar (sin éxito) una nueva política urbana a nivel nacional asentada en el derecho a la ciudad.

Este documento ha sido recientemente revisado por la Resolución 269(2008) del Congreso, en la que se adopta la Carta Urbana Europea II - Manifiesto para una nueva urbanidad, que fue elaborada con el objetivo de actualizar el texto promovido 15 años antes y que, atendiendo la velocidad de los cambios acaecidos en las ciudades europeas, era necesario adaptar. En la Carta Europea de la Ciudad II se pone énfasis nuevamente en los principios de participación política en asuntos públicos locales y en materias como la promoción del desarrollo sostenible, la cohesión social, el conocimiento, la cultura y el arte. Nuevamente, el derecho a la ciudad se menciona en el preámbulo, pero sólo en francés. En inglés, se reitera la fórmula de "derechos urbanos" (*urban rights*). Aunque tampoco esta carta tiene rango de convención, en su Recomendación 251(2008) el CPLR propuso al Consejo

6 La carta no está aún disponible en ningún otro idioma.

de Ministros hacer difusión del documento entre todos los Estados miembros del CoE y entre aquellas organizaciones internacionales que se consideraran oportunas. El Consejo de Ministros no se ha pronunciado aún sobre ello, por lo que el impacto de esta carta podría no haber sido muy alto.

Este es el trasfondo político-institucional en el que surgió en Europa el movimiento "Ciudades por los Derechos Humanos", cuyo trabajo cristalizaría en la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad (2000). Este movimiento apareció al margen del CoE y del CPLR y fue liderado directamente por ciudades europeas que compartían la voluntad política de hacer cumplir los derechos humanos en sus territorios. Los trabajos de redacción de la Carta empezaron en 1998 durante la Conferencia "Ciudades por los Derechos Humanos", organizada por la ciudad de Barcelona, en la que participaron alcaldes/as y representantes políticos de centenares de ciudades europeas. La Conferencia, que tuvo lugar para conmemorar el 50º Aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, constituyó el momento culminante de la articulación que se había iniciado unos años antes entre ciudades europeas, ONG y expertos en la materia bajo un mismo objetivo: la construcción de ciudades solidarias e igualitarias.

Así se originó un proceso que, dos años más tarde, culminaría con la adopción en Saint-Denis (Francia) de la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad, firmada actualmente por unas 400 ciudades, de entre las que destaca la fuerte presencia de ciudades españolas (158) e italianas (137), seguidas por las francesas (22), alemanas (8) y británicas (7).⁷ El ciclo de conferencias que se inició con los encuentros de Barcelona (1998) y Saint-Denis (2000) ha tenido continuidad hasta la actualidad. Cada dos años, se han organizado conferencias sobre la Carta dirigidas a promover el intercambio de buenas prácticas y el aprendizaje mutuo. Las ciudades que han acogido estas conferencias son: Venecia -

7 V. el listado completo de ciudades signatarias en la página web de la Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU): <http://www.uclg-cisdg.org/en/right-to-the-city/european-charter/signatory-cities-list>.

Italia (2002), Núremberg - Alemania (2004), Lyon - Francia (2006), Ginebra - Suiza (2008) y Tuzla - Bosnia-Herzegovina (2010). Desde finales de 2008, la Carta es promovida en el marco de la organización mundial de ciudades, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), a través de una de sus comisiones de trabajo, la Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos.⁸

Cabe destacar, en términos sustantivos, que en la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad ya aparece el derecho a la ciudad. Lo encontramos en el artículo 1, titulado "El derecho a la ciudad", que establece:

1. La ciudad es un espacio colectivo que pertenece a todos sus habitantes que tienen derecho a encontrar las condiciones para su realización política, social y ecológica, asumiendo deberes de solidaridad.
2. Las autoridades municipales fomentan, por todos los medios de que disponen, el respeto de la dignidad de todos y la calidad de vida de sus habitantes.

(Artículo 1 de la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad, 2000)⁹

La Carta establece, además, que los titulares de los derechos enunciados son todas las personas que viven en la ciudad signataria, independientemente de su nacionalidad. Los derechos y principios reconocidos en el documento son:

- **Disposiciones generales:** derecho a la ciudad; igualdad y no discriminación; libertad cultural, lingüística y religiosa; protección a los colectivos más vulnerables; deber de solidaridad; cooperación intermunicipal; y principio de subsidiariedad.

- **Derechos civiles y políticos de proximidad:** derecho a la participación política; derecho de asociación, de reunión y de manifestación; protección de la vida privada y familiar; derecho a la información.
- **Derechos económicos, sociales y culturales:** derecho a los servicios públicos de protección social; derecho al trabajo; derecho a la cultura; derecho a la vivienda; derecho a la salud; derecho al medio ambiente; derecho a un urbanismo armonioso y sostenible; derecho a la circulación y a la tranquilidad en la ciudad; derecho al ocio; derecho de los consumidores.
- **Derechos relativos a la administración local:** eficacia de los servicios públicos; principio de transparencia.
- **Mecanismos de garantía de los derechos humanos de proximidad:** administración local de justicia (resolución extrajudicial de conflictos y jueces de paz); policía de proximidad; mecanismos de prevención (mediación, *ombudsman* locales y comisiones de alerta); mecanismos fiscales y presupuestarios (procesos de participación).

Las *disposiciones finales* de la Carta establecen una serie de mecanismos de aplicación, como la firma individualizada de la Carta y la adaptación de las normativas municipales por parte de cada ciudad signataria; la constitución, cada dos años, de una comisión municipal que evalúe la aplicación de los derechos; la denuncia, por parte de las ciudades signatarias, de cualquier acto jurídico que vulnere los derechos de la Carta, particularmente los que se deriven de la contratación municipal; y, finalmente, el establecimiento de un mecanismo de seguimiento a nivel europeo.

Por último, las *disposiciones adicionales* hacen referencia a la movilización de las ciudades signatarias para que sus respectivas legislaciones nacionales reconozcan el derecho de participación política de los/as ciudadanos/as residentes no nacionales en las elecciones locales; que soliciten a los estados y a la Unión Europea que se completen las declaraciones constitucionales en derechos humanos y el Convenio Europeo de Derechos Humanos para que sea posible efectuar un control jurisdiccional de los derechos enunciados en la Carta; que

8 Cf. *supra*.

9 El texto integral de la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad puede consultarse a través de la página web: <http://www.uclg-cisd.org/es/el-derecho-la-ciudad/carta-europea>.

elaboren y ejecuten la Agenda 21 del medio ambiente; que, en caso de conflicto armado, velen por mantenimiento del gobierno municipal en el respeto a los derechos proclamados en la Carta; y, finalmente, que validen la firma de la Carta en sus respectivos Plenos municipales.

Cabe mencionar que hay ciudades europeas que no son signatarias de la Carta Europea, pero que, en cambio, han firmado un nuevo instrumento muy similar: la Carta- Agenda Mundial de Derechos Humanos en la Ciudad. Este texto fue adoptado formalmente por Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) en 2011 y, desde entonces, el municipio de Gavà (España) y un total de 24 ciudades belgas lo han firmado: Ottignies, Louvain-la- Neuve, Visé, La Bruyère, Chaumont-Gistoux, Ramillies, Couvin, Schaerbeek, Somme-Leuze, Soignies, Bouillon, Uccle, Courcelles, Genappe, Gesves, Lincent, Thuin, Evère, Nivelles, Ixelles, Neufchâteau, Mons, Vresse-sur-Semois, Huy.¹⁰

Directamente inspirada en la Carta Europea de Salvaguarda de Derechos Humanos en la Ciudad, la idea de elaborar una carta de derechos humanos de alcance mundial surgió en 2005 en el marco del Foro de Autoridades Locales por la Inclusión Social y la Democracia Participativa (FAL), espacio de encuentro y reflexión política entre gobiernos locales progresistas de todo el mundo que se reúne desde 2001 en cada edición del Foro Social Mundial (FSM).

A diferencia de la Carta Europea, la Carta-Agenda no sólo contiene una batería de derechos humanos que los gobiernos locales signatarios se comprometen a respetar (la carta), sino que establece para cada derecho humano un plan de acción (la agenda), es decir, una serie de medidas políticas dirigidas a implementarlo en la práctica. Asimismo, el texto incorpora la noción de corresponsabilidad, introduciendo

para cada derecho humano obligaciones dirigidas tanto al gobierno local, como a los/as ciudadanos/as. En relación a la titularidad de los derechos, la Carta-Agenda no dista mucho de la Carta Europea y los otorga a todos/as los/as habitantes de la ciudad, tengan o no domicilio fijo.¹¹ Considerando que se trata de un documento de alcance mundial, el abanico de derechos recogidos en la Carta persigue ser un mínimo común denominador que resulte aceptable en ciudades de entornos diversos. Por ello, el apartado A de las disposiciones finales establece que la firma de la Carta-Agenda implica poner en marcha un proceso local de adaptación del texto mediante un proceso participativo con la ciudadanía. Los derechos contenidos en la Carta-Agenda son: el derecho a la ciudad; derechos de democracia participativa; derecho a la paz cívica y a la seguridad urbana; derecho a la igualdad entre hombres y mujeres; derechos de los niños/as; derecho a los servicios públicos básicos de proximidad; libertad de conciencia y religión; opinión e información; derecho de reunión, asociación y sindicación; derechos culturales; derecho a la vivienda y al domicilio; derecho al agua potable y a la alimentación; y derecho al desarrollo urbano sostenible. Sus principios rectores son la dignidad humana; la libertad; la igualdad; la no discriminación; el reconocimiento de la diferencia; la inclusión social y la justicia; la democracia y la participación ciudadana; la universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos; la sostenibilidad social y ambiental; la cooperación y la solidaridad; y la corresponsabilidad.

De nuevo, el derecho a la ciudad aparece ya en el primer artículo de la Carta-Agenda. Aunque, en esta ocasión, su desarrollo es mayor:

1.
 - a. Todas las personas que habitan en la ciudad tienen derecho a una ciudad constituida como comunidad

¹⁰ Información proporcionada por Amnistía Internacional Bélgica (sección francófona) en diciembre de 2012. Esta ONG ha promovido desde 2010 un importante trabajo en torno a la Carta-Agenda en Bélgica, que ha resultado en la elaboración de una guía para la implementación de la Carta-Agenda (disponible a través de la página web: www.lesdroitshumainsaucoeurdelacite.org) y la adopción del documento por parte de los municipios mencionados arriba.

¹¹ El texto integral de la Carta-Agenda Mundial de Derechos Humanos en la Ciudad puede consultarse a través de la página web: <http://www.uclg-cisd.org/es/el-derecho-la-ciudad/carta-mundial>.

política municipal que asegure condiciones adecuadas de vida a todos y todas y que procure la convivencia entre todos sus habitantes y entre estos y la autoridad municipal.

- b. Todos los hombres y las mujeres se benefician de todos los derechos contemplados en esta Carta-Agenda y son actores plenos de la vida de la ciudad.
- c. Todas las personas que habitan en la ciudad tienen derecho a participar en la articulación del espacio público, incluyendo la participación en la gestión y uso de estos espacios, fundamento de la convivencia en la ciudad.
- d. Todas las personas que habitan en la ciudad tienen derecho a disponer de espacios y recursos para la práctica de una ciudadanía activa y a que los espacios de convivencia y trabajo sean respetuosos con los valores de los demás y con el valor del pluralismo.

2.

La ciudad ofrece a sus habitantes todos los medios disponibles para el ejercicio de sus derechos. Los signatarios de la Carta deberían desarrollar contactos con ciudades y territorios vecinos a fin de construir comunidades y metrópolis solidarias. Este derecho, como compendio y síntesis de todos los derechos contemplados en la presente Carta-Agenda, se verá satisfecho en la medida en que todos y cada uno de los derechos en ella descritos queden plenamente garantizados.

(Artículo 1 de la Carta-Agenda Mundial de Derechos Humanos en la Ciudad, CGLU, 2012)

Como vemos, el progresivo reconocimiento de los gobiernos locales en la esfera política y la profundización del proceso de descentralización europeo han motivado la emergencia del discurso de los derechos humanos en la ciudad. Esta nueva narrativa política ha permitido superar la visión estatocéntrica de los derechos humanos, es decir, entender que la implementación de los derechos humanos debe enfrentarse desde los diferentes niveles de gobierno y no únicamente desde los gobiernos nacionales. Este cambio de perspectiva

tiene potencialmente tres consecuencias importantes. En primer lugar, una mejor garantía de los derechos humanos en su conjunto, puesto que ya no es únicamente el Estado central quien vela por su respeto, garantía e implementación, sino también el municipio. En segundo lugar, una mejor garantía de los derechos económicos, sociales y culturales en particular (tradicionalmente menos protegidos) puesto que los servicios públicos que afectan el ejercicio de varios de estos derechos (vivienda, educación, salud, acceso al agua, etc) dependen de los municipios. Y, en tercer lugar, el fortalecimiento de los derechos políticos, que encuentran en el ámbito local un espacio idóneo para su realización. Las ciudades son comunidades en las que el ejercicio del derecho a la participación política y al control democrático puede darse desde la cotidianidad y la proximidad. Las ciudades pueden ser, en consecuencia, escuelas privilegiadas de ciudadanía activa, es decir, el primer estadio del aprendizaje de los valores y funcionamiento de la democracia.

Sin perjuicio de ello, es importante subrayar que la existencia de cartas municipales no es garantía *per se* de la realización de los derechos humanos o el derecho a la ciudad a nivel local. Para ello, es necesaria la convergencia de varios factores: en primer lugar, una sociedad civil movilizadora que participe activamente en la vida pública de las ciudades y reclame el respeto de estas cartas; en segundo lugar, una voluntad política fuerte por parte del gobierno municipal que pivote sobre el liderazgo del alcalde/sa; y, por último, la transversalización e institucionalización de la política de derechos humanos / derecho a la ciudad, es decir, que la estrategia política de la ciudad se construya con un enfoque de derechos humanos que inspire al conjunto de políticas sectoriales del gobierno local y se creen estructuras municipales dotadas de recursos humanos y financieros que permitan velar por la implementación de dicha estrategia. Sin estas condiciones, la adopción de este tipo de instrumentos puede quedarse en un acto simbólico por parte de un determinado equipo de gobierno sin efectividad política real ni permanencia en el tiempo. La región europea es ejemplo de ello, puesto que la firma de la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad por parte de 400 municipios no se ha traducido en una oleada

municipalista de defensa y garantía de los derechos humanos. En algunos casos, se han puesto en marcha determinadas estructuras o iniciativas políticas (concejalías de derechos humanos, ombudsman locales, comisiones de alerta, programas de sensibilización a la ciudadanía, etc.). Pero éstas, sin perjuicio del valor que revisten a título individual, por lo general tienen un carácter marginal dentro de la política global del gobierno local.

El Derecho a la Ciudad en España

El papel de los gobiernos locales

España, país que cuenta con algo más de 47 millones de habitantes, está organizado territorialmente como un estado cuasi-federal (oficialmente denominado “Estado de las Autonomías”), con un grado de descentralización significativo. Como veremos en este capítulo, en este contexto la lucha por el derecho a la ciudad es un claro reflejo de la tendencia europea esbozada en el capítulo 1: el discurso de los “derechos humanos en la ciudad” y la articulación de luchas sociales en torno al derecho a la vivienda. Respecto al primero, el trabajo promovido en torno a la “municipalización” de los derechos humanos ha tenido su origen, en buena parte, en la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos humanos en la Ciudad. De hecho, el impacto de este instrumento en el Estado español es más que considerable puesto que, del conjunto de 400 ciudades signatarias de la Carta, casi un 40% (un total de 158) son españolas. Y, de ellas, el 90% (144 ciudades) proceden de una de sus regiones autonómicas: Catalunya, especialmente de la provincia de Barcelona.¹² El origen de la Carta, que empezó a debatirse en 1998 en Barcelona, probablemente ha influido mucho en ello.

Considerando la densidad de ejemplos que se concentran en el territorio de la provincia de Barcelona, se ha considerado pertinente analizar esta experiencia puesto que puede aportar elementos de reflexión interesantes sobre las tendencias, potencialidades y desafíos que encuentra la aplicación local de los derechos humanos y del derecho a la ciudad.

Dentro de este marco territorial, destaca especialmente el papel desempeñado por la **ciudad de Barcelona** y por la provincia de Barcelona. El municipio barcelonés ha sido ampliamente estudiado por el politólogo Michele Grigolo (2011a

12 V. <http://www.uclg-cisdp.org/en/right-to-the-city/european-charter/signatory-cities-list> (página web de la Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos de CGLU).

y 2011b) y de ella destacan las siguientes iniciativas: la creación de una Concejalía de Derechos Civiles, la puesta en marcha de dos servicios municipales para la salvaguarda de los derechos humanos (la Oficina para la No Discriminación y la Oficina de Asuntos Religiosos), la creación de un *ombudsman* local (la *síndica de greuges*), múltiples acciones de sensibilización y formación en derechos humanos, la creación de un Observatorio de Derechos Humanos y la adopción de una Carta de Derechos y Deberes de Barcelona (2010).¹³

El gobierno de la **provincia de Barcelona**, la *Diputació de Barcelona*, ha desempeñado asimismo un papel clave en términos de difusión y asesoría de la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos humanos en la Ciudad respecto a los 311 municipios que conforman el territorio de la provincia. Destaca, en particular, la creación en 2003 de una Red de Pueblos y Ciudades por los Derechos Humanos (la *Xarxa de Pobles i Ciutats pels Drets Humans*)¹⁴ con la misión de “ofrecer apoyo a los municipios de la provincia para materializar el principal derecho de la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad y [el] que lo sintetiza plenamente: el «derecho a la ciudad»” (Diputació de Barcelona, 2007: 7).¹⁵ Llama la atención, nuevamente, la referencia al “derecho a la ciudad”. Como veíamos respecto a las cartas del Consejo de Europa, el derecho a la ciudad parece utilizarse como una suerte de declaración de intenciones, más que como una herramienta concreta susceptible de traducirse en acciones políticas que permitan avanzar en la construcción de ciudades más justas, democráticas y solidarias.

13 Para más información, cf. la página web del Ayuntamiento de Barcelona: <http://w110.bcn.cat/portal/site/DretsCivils>.

14 A inspiración de esta red, se creó en 2009 en Mallorca la Red de Ciudades y Pueblos de Mallorca por los Derechos Humanos, que aún se encuentra en fase de construcción. V. http://www.conselldemallorca.net/?id_section=4465&id_parent=492.

15 Traducción de la autora. El original es el siguiente: “(...) amb l'objectiu de donar suport als municipis per materialitzar el principal dret de la Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat i que la sintetitza plenament: el «dret a la ciutat»”.

Hoy, de entre los 311 municipios de la provincia de Barcelona, un total de 147¹⁶ son signatarios de la Carta Europea gracias a la labor de la Diputación de Barcelona a través de esta Red. El perfil de estos municipios es considerablemente heterogéneo, pues el abanico va desde una metrópolis (la ciudad de Barcelona, con más de 1.5 millones de habitantes) hasta pueblos pequeños de carácter rural de unos 200 habitantes, pasando por ciudades intermedias dentro y fuera del cinturón metropolitano de Barcelona (Saura, 2010: 9).

De entre las diferentes actividades llevadas a cabo por la Diputación de Barcelona, lo más novedoso ha sido el trabajo de asesoría a los municipios, que se ha traducido en la elaboración de varios materiales dirigidos a traducir los derechos humanos en políticas públicas locales. Como se señaló anteriormente, uno de los desafíos de las cartas de derechos humanos es que el municipio signatario las use efectivamente como marco para la transversalización e institucionalización de los derechos humanos. Los materiales producidos por la Diputación de Barcelona se dirigen, precisamente, a alentar esta tarea proporcionando varias herramientas: una guía para la adaptación de las normativas municipales a la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad (Diputació de Barcelona, 2007), una guía para la creación de *ombudsman* locales (Diputació de Barcelona, 2008) y un proyecto de guía para la planificación estratégica de las políticas municipales con un enfoque de derechos humanos.

La Guía para la Adaptación de Normativas Municipales a la Carta persigue facilitar la labor de los pueblos y ciudades signatarias respecto a la implementación del punto 2 de la Disposición Final de la Carta, según el cual "las ciudades signatarias incorporan dentro del ordenamiento local los principios y las normas de la Carta". Para ello, la guía comprende un conjunto de orientaciones para la aplicación y desarrollo del contenido de la carta en el marco normativo municipal

16 El listado completo de pueblos y ciudades signatarias puede consultarse a través de la página web de la "Red de Pueblos y Ciudades por los Derechos Humanos": <http://www.diba.cat/es/web/acciocomunitariaparticipacio/membresxarxa>.

(Diputació de Barcelona, 2007: 7). Estas orientaciones son muy variadas y comprenden, entre otras, las siguientes acciones: adopciones de reglamentos o regulaciones municipales (reglamento de participación ciudadana, carta de derechos y deberes de los ciudadanos frente a la administración municipal, etc.), puesta en marcha de servicios municipales de atención a la ciudadanía, creación de órganos de participación sectoriales, aprobación de planes específicos (de accesibilidad, de construcción de vivienda social, de salud, etc.), establecimiento de beneficios fiscales para determinados grupos de población o bienes, formación de electos/as y trabajadores públicos, reserva de suelo urbano para determinados fines sociales (construcción de servicios residenciales para personas con algún tipo de discapacidad o para gente mayor, guarderías, etc.), firma de convenios con el sector privado (por ejemplo, con empresas proveedoras de servicios de electricidad, gas y agua para evitar el corte de suministro a las familias con dificultades económicas, etc.), establecimiento de determinadas cláusulas (sociales o medioambientales) en los procesos de contratación pública o de concesión de subvenciones, etc.

Por otro lado, la Guía para la Creación de *Ombudsman* Locales responde a lo que establece el artículo 27.1 de la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad relativo a la puesta en marcha de mecanismos de garantía de los derechos humanos de proximidad. Sin lugar a dudas, la figura de los *ombudsman* locales merece una atención especial por su extendida presencia en la geografía española y, sobre todo, catalana. En Catalunya, existe un total de 42 municipios¹⁷ dotados de esta figura e incluso una red que los articula, el Foro SD - Síndicos, Síndicas, Defensores Locales (*Fòrum SD - Síndics, Síndiques, Defensors i Defensores Locals*), cuya misión es promover el conocimiento y el desarrollo de la institución, facilitar su implantación en los municipios y proporcionar información, apoyo, intercambio y asesoramiento a los *ombudsman* locales.¹⁸ A pesar de que la Carta Europea

17 La lista de municipios que han creado un *ombudsman* local está disponible en: www.forumsd.cat/enllacos/sindicatures-locales-de-catalunya/.

18 18 V. www.forumsd.cat/inici.

de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad probablemente contribuyó a la proliferación de síndicos locales, cabe señalar que, en algunas ciudades, la institución se creó con anterioridad a la adopción de la Carta, siendo el municipio de Lleida el que primero se dotó de un defensor local ya en 1990. Respecto al Estado español, la inexistencia de una plataforma nacional o estructura que articule los síndicos locales dificulta saber cuántas ciudades han creado esta institución, pero según el *Fòrum SD*¹⁹ cerca de una decena de ciudades fuera de Catalunya la han implantado.

Finalmente, la Guía para la Planificación Estratégica de las Políticas Municipales con un Enfoque de Derechos Humanos (la llamada "Agenda Local de los Derechos Humanos en la Ciudad") está aún en fase de proyecto. Aunque desconocemos si este cristalizará en una nueva guía, hemos considerado oportuno mencionarla por su carácter pionero.²⁰ Esta futura guía está concebida como una herramienta metodológica para dar respuesta al punto 4 de la Disposición Final de la Carta, según la cual "[l]as ciudades signatarias se comprometen a crear una comisión encargada de establecer, cada dos años, una evaluación de la aplicación de los derechos reconocidos por la presente Carta, y a hacer pública dicha evaluación." En virtud de esta cláusula, la Diputación de Barcelona ha elaborado una metodología para que las ciudades signatarias puedan realizar una planificación estratégica de sus políticas públicas de forma que garanticen los principios o derechos de la Carta, así como una revisión periódica de su grado de consecución. El actual borrador de la guía persigue orientar la acción municipal para: (i) la realización de un diagnóstico sobre el estado de los derechos humanos en la ciudad (análisis cuantitativo y cualitativo-participativo de las

políticas municipales); (ii) la redacción de la agenda local de derechos humanos a través de un debate participativo (líneas estratégicas, objetivos, proyectos o programas, indicadores, recursos, calendario de ejecución y responsables); (iii) la puesta en marcha de medidas participativas de ejecución y evaluación (Comisión de Seguimiento o Comisión de Alerta). Por el momento, se han llevado a cabo pruebas piloto de esta metodología en 3 municipios de la Red de Pueblos y Ciudades por los Derechos Humanos de la Diputación de Barcelona.²¹

En definitiva, estas guías persiguen fortalecer el carácter jurídicamente vinculante de la Carta y la creación de estructuras de derechos humanos dentro del organigrama municipal (institucionalización de la política municipal de derechos humanos), así como promover un abordaje integral (multisectorial) y la planificación estratégica de la política de derechos humanos (transversalización de la política municipal de derechos humanos). En este sentido, el trabajo de la Diputación de Barcelona en materia de promoción de políticas locales de derechos humanos y de asesoramiento técnico para su diseño e implementación es pionero en el ámbito europeo. De ahí que el territorio de la provincia concentre los mayores índices de firma de la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad.

No obstante, a pesar de que el elevado número de ciudades signatarias reviste un valor simbólico nada despreciable, cabe señalar que ello no significa necesariamente un uso significativo de la Carta Europea en la acción política local. Así lo pone de manifiesto un informe encargado por la Diputación de Barcelona para hacer balance de los 10 años de existencia de la Carta (Saura, 2011). Aunque el estudio no tiene carácter exhaustivo porque no analiza el conjunto de miembros de la Red de Pueblos y Ciudades por los Derechos Humanos, creemos que sus conclusiones son representativas de varias tendencias que ilustran algunos de los desafíos que presenta la efectividad de este tipo de instrumentos.

19 V. www.forumsd.cat/enllacos/resta-de-lestat/ y <http://www.forumsd.cat/la-sindicatura-local/que-es>, donde se mencionan las siguientes ciudades: Calvià, Gandia, Jerez, Palma de Mallorca, Paterna, Segovia, Vigo y Vitoria-Gasteiz.

20 Según información proporcionada por el equipo que trabajó en este proyecto, el cambio de liderazgo político acaecido en el seno de la Diputación de Barcelona a raíz de las elecciones municipales de 2011 han paralizado el proyecto.

21 En concreto, en Sant Boi, Santa Perpetua de Mogoda y Cubelles. Las pruebas piloto tuvieron lugar entre los años 2009 y 2010.

El informe señala que existe un alto grado de desconocimiento de la Carta, tanto por parte de la ciudadanía, como dentro de la administración local. Aunque para ser miembro de la Red de Pueblos y Ciudades por los Derechos Humanos en la Ciudad es necesario firmar el documento mediante acuerdo del gobierno municipal y que ello generalmente va seguido de algún acto público hacia la ciudadanía, se ha constatado “un importante grado de desconocimiento tanto sobre la propia existencia de la Carta como, allá donde hay consciencia de la existencia, de su contenido detallado”. Las excepciones a este fenómeno serían el ombudsman local (en aquellos municipios donde existe esta figura), las organizaciones de la sociedad civil más activas en la defensa de los derechos humanos (que a menudo usan la Carta como base de sus reivindicaciones) y algunos responsables políticos a cargo de la promoción de la Carta dentro del organigrama municipal (Saura, 2011: 124-125).

Además, incluso en aquellos casos en que existe una mayor concienciación sobre la Carta, parece que esta no es usada para el diseño de las políticas municipales de derechos humanos, sino más bien como “inspiración”, “guía”, “marco” o “eje vertebrador” y, en definitiva, como una herramienta que permite crear discurso (Saura, 2011: 125). Esta constatación es congruente con el hecho de que a menudo la firma de la Carta no ha ido acompañada de su incorporación a la normativa municipal a través de una ordenanza (Saura, 2011: 132), a pesar de los esfuerzos de la Diputación de Barcelona en proporcionar instrumentos de carácter técnico que facilitaran esta tarea (la guía para adaptación de las normativas municipales a la Carta Europea).

De entre los derechos o principios más implementados, destacan los derechos económicos, sociales (derecho al medio ambiente, a la educación, a la salud, a la vivienda, al trabajo o los derechos de los consumidores), el derecho a la información o los principios de protección a los colectivos más vulnerables, a la igualdad de género o el buen gobierno (Saura, 2011: 2008).

De las conclusiones de este informe se desprende una reflexión interesante. El territorio de la provincia de Barcelona contiene varios elementos que podrían conducir a un despliegue efectivo de la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad: la más alta concentración europea de

municipios signatarios; la existencia de una red que los articula, estimula el aprendizaje mutuo y el intercambio de experiencias; y la asistencia técnica de una organización supramunicipal (la Diputación de Barcelona) que les ha brindado varias herramientas metodológicas, acompañamiento técnico y recursos financieros para la implementación del documento. Aun así, no podemos afirmar que la Carta sea una realidad en los 147 municipios miembros de la Red de Pueblos y Ciudades por los Derechos Humanos. A este respecto, el estudio identifica los siguientes factores como elementos clave para conseguir una mayor efectividad: la institucionalización y transversalización de la carta, un liderazgo fuerte del alcalde/sa en esta materia y una suficiente dotación de recursos financieros (Saura, 2011: 125-127). A ello añadiríamos la importancia de las movilizaciones ciudadanas como elemento de presión para el cumplimiento de las obligaciones contraídas por los municipios en materia de derechos humanos.

Movilizaciones ciudadanas: la Plataforma de Afectados por la Hipoteca²²

En cuanto a las movilizaciones ciudadanas que están teniendo lugar en España vinculadas con el derecho a la ciudad, destacan las que se articulan en torno al derecho a la vivienda y, en particular, en torno a la lucha contra los desalojos de las personas y familias que no pueden hacer frente al pago de sus hipotecas. Desde 2008, este problema está afectando a un número muy elevado de personas, resultando en una situación de grave emergencia habitacional.

El problema de la vivienda en España deriva de la combinación de varios factores: políticas fiscales que favorecieron el acceso a la vivienda en propiedad (en

22 Para la realización de este apartado, se ha contado con la colaboración de Sofia Dowbor, Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Pontificia Católica de São Paulo (PUC-SP, Brasil) y estudiante de Máster en Políticas Sociales y Mediación Comunitaria (IGOP - Universidad Autónoma de Barcelona, España).

perjuicio del alquiler) convirtiéndola en un bien de inversión, desregulación de los mercados hipotecarios, políticas habitacionales con bajo gasto público en vivienda social y, por último, políticas económicas y de empleo basadas en el sector de la construcción. Mientras los dos primeros factores (favorecimiento de la vivienda en propiedad y liberalización del mercado hipotecario) son representativos de una tendencia generalizada a nivel europeo (e incluso mundial), como vimos en el capítulo 1, los dos últimos (escasa vivienda social y auge de la construcción) son propios del contexto español y de otros países de la Europa meridional, como Portugal o Grecia.

El origen del fomento de la vivienda en propiedad y de las políticas económicas y de empleo basadas en el sector de la construcción se remonta a los años 40, en plena dictadura franquista. Hasta la actualidad, su evolución puede sintetizarse en los siguientes grandes ciclos inmobiliarios: la primera etapa tuvo su punto culminante a principios de los años 70 (con la construcción de medio millón de viviendas), pero se ralentizó como consecuencia de la crisis del petróleo; la segunda etapa empezó a mediados de los años 80, momento de recuperación del sector, y se desarrolló hasta 1992, año de los Juegos Olímpicos de Barcelona, que dieron un nuevo aliento a la construcción de inmuebles e infraestructuras; por último, la fase de expansión más reciente, de mediados de los años 90 hasta 2008, fue mucho más intensa que las anteriores a raíz de la mayor liquidez internacional y llegó a su fin con la quiebra del mercado inmobiliario de Estados Unidos y la subsiguiente crisis económica mundial (Naredo, 2009: 121). El resultado fue la construcción masiva del país a costa de otros sectores económicos:

El creciente peso del negocio inmobiliario y de la construcción de viviendas e infraestructuras, colaboradora necesaria de ese negocio, corrió en paralelo con el desmantelamiento industrial y agrario observado tras la adhesión de España a la Unión Europea. La construcción se erigió, así, en la verdadera industria nacional, cuyo peso económico se elevaba bien por encima de la media europea, pese a que en España se contara ya con más viviendas y kilómetros de autopista per cápita que en los otros países de Europa. (Naredo, 2010: 13)

Efectivamente, el tercer ciclo inmobiliario experimentó un desarrollo sin precedentes, creciendo casi un 30% entre 1998 y 2007 (Arellano y Bentolila, 2009: 28). Sin embargo, el aumento de la oferta de viviendas no redundó en un descenso de su precio. Más bien al contrario: pasó de 326€/m² a 2.905€/m² en un período de 22 años, 1985 a 2007 (Andrés, 2013). De modo que, mientras el precio de la vivienda se multiplicaba por 9 en este período, el salario mínimo interprofesional crecía sólo un 2'5. En ese momento, la única solución viable para seguir canalizando los ahorros de las familias hacia la adquisición de viviendas en propiedad fue la ampliación de los años de endeudamiento hipotecario (hasta períodos de 50 años) por parte de las entidades bancarias. De forma progresiva, la renta familiar fue destinándose cada vez más a financiar la vivienda. El siguiente dato ilustra bien este fenómeno: entre 1997 y 2007, el volumen de renta necesario para el pago de la hipoteca se triplicó, pasando de 50.786 a 149.007 euros (Colau y Alemany, 2012: 65). Aun así, esta fue la opción por la que se decantó gran parte de la población española. De hecho, las alternativas eran escasas: por un lado, el parque español de viviendas sociales es de sólo un 2%, como se señaló en el capítulo 1, y por otro, el mercado privado del alquiler se convirtió en un sector altamente especulativo frente a la inexistencia de límites al aumento de la renta.

A esta situación de construcción desmedida de viviendas, de alta especulación financiera sobre bienes inmobiliarios y de acceso masivo a hipotecas bancarias para la compra de viviendas, hay que añadir un par de elementos adicionales para terminar esta breve panorámica. Por un lado, la conversión de la vivienda en bien de inversión acabó generalizando la tendencia a comprar segundas residencias como forma de capitalizar el patrimonio personal, lo que redundó en mayores posibilidades de lucro por parte del sector bancario y de la construcción. Y, por otro, uno de los efectos del potencial lucrativo de estas actividades es que ha generado importantes problemas de corrupción protagonizadas por determinados sectores del estamento político (responsable de la concesión de licencias

para obras) y del empresariado.²³

El informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre la Vivienda Adecuada, Miloon Kothari, elaborado en 2008 a partir de una misión realizada en España,²⁴ advertía de la gravedad de un problema que acabó estallando en el momento en que las consecuencias negativas de política habitacional y económica española confluyeron con la crisis financiera mundial de 2008. Ese año, el colapso de la “burbuja inmobiliaria” y la subsiguiente pérdida de empleo provocaron que muchas familias y personas que habían accedido al mercado inmobiliario en época de bonanza no consiguieran responder al pago de su hipoteca. Las entidades bancarias acreedoras que, en los años de crecimiento económico, estimularon el consumo de crédito financiero, activaron el procedimiento de ejecución hipotecaria, cuyo funcionamiento a grandes rasgos es el siguiente: la entidad bancaria financiadora solicita el pago de la deuda mediante demanda judicial; si el pago no se realiza, se procede a subastar el bien hipotecado (la vivienda); teniendo en cuenta el contexto de crisis y el superávit de viviendas construidas, lo habitual en este momento es que no concurren postores a la subasta y que la entidad bancaria acreedora se quede con el inmueble por un 60% del valor de tasación de la vivienda (este es el mínimo exigido por la ley en los supuestos de vivienda habitual); se procede al desalojo del propietario/a de la vivienda; la deuda hipotecaria ha quedado saldada en un 60% del valor de tasación, que no se corresponde con el valor de compra (generalmente más elevado), por lo que la entidad bancaria acreedora puede seguir reclamando la deuda restante, a la que se sumarán los intereses de demora y las costas judiciales; en caso de impago de esta nueva deuda, se puede proceder al embargo de los titulares de la hipoteca y de sus avalistas. Este procedimiento ha dibujado un panorama desolador en términos habitacionales, puesto que ha provocado que miles de

familias hayan sido desahuciadas. Según datos oficiales, desde 2008 se han puesto en marcha más de 400.000 ejecuciones hipotecarias, cuyo balance, a fecha de finales de 2013, es de 250.000 desalojos (Observatori DESC y Plataforma de Afectados por la Hipoteca, 2013: 139).

La gravedad de esta situación motivó la creación en 2009 de una plataforma ciudadana, la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH). El colectivo nació a partir de la movilización de varios movimientos sociales que, desde hacía varios años, luchaban en contra de la mercantilización de la vivienda y que se había organizado inicialmente en la plataforma “V de Vivienda”. Sin embargo, ante el recrudecimiento de la situación a raíz de la crisis económica y la puesta en marcha de numerosos procedimientos de ejecución hipotecaria, se fundó la PAH con la consigna de modificar la legislación que se aplica a este tipo de procedimientos. Sin embargo, ante el drama social instalado en el país como consecuencia de los desalojos, otros objetivos de medio y corto plazo fueron incorporados: (i) paralizar los desahucios de forma pacífica, (ii) convertir las viviendas hipotecadas en alquileres sociales y (iii) conseguir la dación en pago, es decir, la cancelación de la deuda hipotecaria con la entrega de la vivienda (Colau y Alemany, 2012: 107).

Esta movilización social se inició en la ciudad de Barcelona, pero pronto se expandió al resto del Estado español y hoy constituye un movimiento de alcance nacional. En términos organizativos, la PAH se estructura como un grupo plural, partidista y asambleario que desarrolla su trabajo desde los barrios o municipios (existen 200 plataformas locales) y se articula a nivel nacional. Su lógica de trabajo se basa en que las personas afectadas por los desahucios se transformen de víctimas a militantes y superen así el sentimiento de culpa que interiorizan como consecuencia del estigma social de ser deudores. De esta forma, la PAH ha conseguido convertir una problemática aparentemente individual en una lucha solidaria y colectiva dirigida a ejercer presión para que se adopten soluciones políticas por parte de las instituciones.

En cuanto a su labor, la PAH, aparte de brindar apoyo directo a las personas víctimas de desalojos y proporcionarles asesoramiento jurídico, se ha posicionado en el panorama

23 Para un análisis pormenorizado de la situación del derecho a la vivienda en España, cf. Pisarello (2011): 43- 49.

24 Cf. Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, Sr. Miloon Kothari. Adición, Misión a España (A/HRC/7/16/Add.2).

español como un nuevo actor político que lucha por conseguir cambios legislativos que refuercen la protección del derecho a la vivienda. En este sentido, en marzo de 2010 la PAH, junto con otros colectivos sociales, presentó a trámite al Congreso de los Diputados una iniciativa legislativa popular (ILP) que contiene una proposición de ley de regulación de la dación en pago, de paralización de los desahucios y de alquiler social (posibilidad de que las personas afectadas permanezcan en sus viviendas en régimen de alquiler social). La iniciativa recibió un sorprendente respaldo social, traducido en casi un millón y medio de firmas: tres veces más del mínimo necesario para poder presentarla al Congreso. Pero, a pesar del gran apoyo social, la admisión a trámite de la ILP no fue fácil.

Dos años más tarde, el Congreso de los Diputados aprobó la Ley 1/2013, de 14 de mayo de 2013, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social (conocida como "Ley Antidesahucios"). Esta ley ha sido duramente criticada por la PAH alegando, entre otros motivos, que desvirtúa la ILP, contraviene pactos y convenios internacionales de derechos humanos y no ofrece soluciones efectivas para la gran mayoría de personas afectadas (PAH, 2013). Por esta razón, el colectivo decidió retirar simbólicamente la proposición de ley y promover la presentación de un recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, que aún no se ha pronunciado. Quien sí lo ha hecho es el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en su sentencia de 17 de julio de 2014²⁵, que establece que la Ley 1/2013 contraviene el derecho a la tutela fundamental reconocido en el artículo 47 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Paralelamente a esta presión política, desde noviembre de 2010 la PAH está llevando a cabo una campaña para paralizar los desalojos de forma pacífica. La denominada campaña "Stop Desahucios" promueve acciones de desobediencia civil y de resistencia pasiva ante las ejecuciones y notificaciones de desahucios, realizando concentraciones ante la vivienda de los/

as afectados/as e impidiendo el paso de los agentes judiciales. Hasta hoy, se ha logrado parar más de 1.000 desahucios en todo país.

La situación en España es paradójica porque, mientras existe el mayor volumen de viviendas vacías de toda Europa,²⁶ los casos de desalojos van en aumento. Según los últimos datos disponibles, en el país hay actualmente 3.5 millones de viviendas vacías, de las cuales se calcula que 600.000 son propiedad de entidades financieras (Observatorio DESC y Plataforma de Afectados por la Hipoteca, 2013: 139). Para recuperar estas viviendas y realojar en ellas a familias desahuciadas, la Plataforma lanzó en septiembre de 2011 la campaña "Obra social de la PAH", que consiste en identificar fincas de pisos deshabitados, verificar en el registro de la propiedad que su titularidad corresponde a una entidad bancaria y alojar en ellas a las familias desalojada.²⁷ Generalmente, la entidad propietaria abre un proceso judicial para desocupar la finca, pero como este puede durar varios meses o incluso años, las familias tienen acceso a un lugar donde alojarse durante un tiempo.

Ante la presión del colectivo, el Gobierno reaccionó en marzo de 2012 aprobando un Código de Buenas Prácticas, de seguimiento voluntario por parte de las entidades bancarias, que recomienda la reestructuración de la deuda hipotecaria, la fijación de una quita (cancelación total o parcial de la deuda) o la dación en pago si se cumplen determinados requisitos. Según el resultado de una encuesta que la PAH realizó a más de 700.000 familias de todo el Estado, estos requisitos son de difícil cumplimiento por lo que, en la práctica, "aun en el supuesto de que todas las entidades financieras decidiesen adherirse a dicho código, la práctica totalidad de familias quedarán fuera" (PAH, 2012).

Unos meses más tarde, y como consecuencia del empeoramiento de la problemática habitacional, el Gobierno

25 Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Primera), asunto C-169/14, Sánchez Morcillo/Abril García vs BBVA.

26 Un 13,7% de las viviendas españolas están vacías, frente al 8% en Alemania, el 6,3% en Francia o el 1,5% en los Países Bajos (Observatori DESC y Plataforma de Afectados por la Hipoteca, 2013: 10).

27 V. http://afectadosporlahipoteca.com/category/propuestas-pah/obra_social_la_pah/.

anunció una nueva medida social: la creación de un Fondo Social de Viviendas (FSV) para atender a las familias en situación de especial vulnerabilidad que hubieran sido desalojadas de sus viviendas después de 1 de enero de 2008. En este marco, 33 entidades financieras aportaron 5.891 viviendas para la constitución del FSV. Sin embargo, de las casi 6 mil viviendas, sólo se han asignado algo más de 700 (un 13% del total). El propio gobierno español reconoció recientemente su insatisfacción respecto a los resultados del Fondo y la necesidad de reorientar los criterios de adjudicación de los pisos para que las familias desahuciadas pudieran tener acceso a ellas (El Boletín.com, 2014).

Dada la gravedad del problema habitacional que está atravesando España, este conjunto de medidas propuestas por el gobierno no resultan suficientes. Varios sectores de las instituciones del estado, junto con una amplia opinión pública, han expresado la necesidad de modificar la legislación vigente en materia de ejecuciones hipotecarias, que deja a los/as ciudadanos/as afectados/as en una situación de gran vulnerabilidad. En el ámbito judicial, por ejemplo, varios/as jueces se han posicionado en este sentido. La primera resolución avalando la dación en pago fue dictada a finales de 2010 por la Audiencia Provincial de Navarra,²⁸ en la cual el juez se acogió a datos del antiguo valor de la finca para tomar en consideración la cancelación de la deuda. Posteriormente, se dictaron tres resoluciones más en esta línea por parte de las Audiencias Provinciales de Lleida, Girona y Madrid.²⁹ En el decreto judicial de Lleida se argumenta:

El panorama económico de 2011 no tiene nada que ver con el de 2006, 2007 y 2008 cuando la crisis era incipiente. Seguramente, el inmueble tiene ahora un

28 V. Auto de la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de Navarra, nº 111/2010.

29 Decreto 29/12/2011, del Juzgado de Primera Instancia número 5 de Lleida; Resolución 119/2011, de la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de Girona y Resolución de 10 de enero de 2012, del Juzgado de Instrucción número 3 de Torrejón de Ardoz, en Madrid.

valor de mercado inferior al precio pactado, ¿pero es justo que el deudor sufra todas las consecuencias de este descenso? (...) ¿No sería más justo que las entidades también soportasen una parte? (...) Los economistas están de acuerdo en considerar que las pérdidas de valor de los inmuebles las han provocado las propias entidades financieras con su mala gestión.³⁰

Otra muestra de apoyo judicial, en este caso de una instancia jerárquicamente superior a las Audiencias Provinciales, fue expresada por el Tribunal Superior de Justicia de la región de Murcia que, en octubre de 2011, hizo un llamamiento al poder legislativo para que modificara la normativa hipotecaria y admitiera la dación en pago en la legislación.

Un número considerable de administraciones municipales también se ha mostrado sensible a las reivindicaciones de la PAH, que ha instado a los ayuntamientos a aprobar mociones para la aplicación de medidas dirigidas a proteger el derecho a la vivienda. Una de las campañas que se han lanzado en este sentido, dirigida de momento a los ayuntamientos catalanes, contiene la demanda de sancionar a las entidades financieras con un importe de hasta 500.000 euros por cada vivienda en su nombre que esté desocupada durante más de dos años sin razones justificables. A pesar de que esta medida estaba contemplada en la legislación vigente,³¹ ningún ayuntamiento la había aplicado hasta ahora. La moción fue lanzada en diciembre de 2013 y, en tan sólo 8 meses, ya ha sido aprobada por casi un centenar de ayuntamientos catalanes, mientras que en 44 está pendiente de aprobación.³² Sin embargo, de

30 V. supra.

31 La Ley catalana 18/2007 del Derecho a la Vivienda, aparte de prever la imposición de multas a las entidades bancarias propietarias de viviendas vacías, plantea otras medidas dirigidas a garantizar la función social de la propiedad, como poner los pisos vacíos a disposición de un alquiler asequible o autorizar la expropiación temporal del usufructo para viviendas abandonadas de manera permanente o injustificada. Inspiradas por esta ley, se han impulsado posteriormente proyectos de ley o adoptado leyes en las regiones del País Vasco, Andalucía o Navarra. Para más detalles, v. Pisarello, 2011: 46-47.

32 La lista de Ayuntamientos catalanes que han aprobado esta moción está

momento sólo la ciudad de Terrassa (213.000 habitantes), situada en la provincia de Barcelona, ha aplicado esta sanción a tres entidades bancarias por un valor de 5.000 euros.

Junta a esta, se están impulsando otras tres mociones: (i) la moción para la aprobación de una subvención a los/as afectados/as por procesos de ejecución hipotecaria y dación del inmueble en pago de la deuda hipotecaria de viviendas de residencia única y habitual que resulten obligados al pago de la plusvalía; (ii) la moción para la suspensión cautelar de la liquidación de las plusvalías a los/as afectados/as por procesos de ejecución hipotecaria y dación del inmueble en pago de la deuda hipotecaria de viviendas de residencia única y habitual; (iii) la moción instando al gobierno del estado a modificar la Ley Hipotecaria con el fin de regular la dación en pago y adoptar las medidas necesarias para evitar los desahucios por motivos económicos. Las dos primeras mociones persiguen evitar el pago de la plusvalía, un impuesto municipal que se aplica en los casos en que se produce una dación en pago o un desahucio. La tercera, en cambio, busca incrementar la presión para que la legislación reconozca la posibilidad de cancelar la deuda si se produce la entrega del inmueble hipotecado.

En su conjunto, estas mociones han sido aprobadas por casi 300 municipios, siendo 60 de ellos signatarios de la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad (Saint-Denis, 2000). Desconocemos en qué medida la firma de este documento ha jugado algún papel en el posicionamiento político de estos municipios, pero probablemente sí puede ser indicativo de una determinada sensibilidad política.

El balance de los cinco años de existencia de la PAH no es nada desdeñable: más de 1.000 desahucios parados, más de 1.000 personas realojadas, miles de daciones en pago y de alquileres sociales regularizados y más de 1 millón y medio de firmas recogidas en apoyo a la Iniciativa Legislativa Popular (PAH, 2014). A pesar de que en España los medios de comunicación no ofrecen una gran cobertura de este trabajo, lo cierto es que los logros de la PAH han sido aplaudidos a nivel

internacional. Desde Naciones Unidas hasta la Unión Europea, pasando por la prensa internacional (BBC, Al Jazeera) (Colau y Alemany, 2012: 160). Quizás el mayor reconocimiento fue el del Parlamento Europeo, que le otorgó el Premio Ciudadano Europeo 2013. Con este premio, la Unión Europea reconoce desde 2008 la labor realizada por “personas u organizaciones excepcionales que luch[a]n por los valores europeos, (...), y a los que día a día tratan de promover los valores de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE”.³³ Seguramente, la clave del éxito de la PAH ha sido convertir una problemática que se vive a título individual en una lucha colectiva.

disponible en: <http://afectadosporlahipoteca.com/mociones-ayuntamientos/>.

33 V. página web del Parlamento Europeo: http://www.europarl.es/es/Sala_de_Prensa/Comunicados_de_prensa/pr-2013/pr-2013-September/pr-2013-Sep-6/Premio.html;jsessionid=6BDB82ADE9B0CEC6C9724C03F3334DD5.

El Derecho a la Ciudad en Italia³⁴

Los bienes comunes pueden ser vistos como una posición intelectual y una filosofía política; pueden ser vistos como un conjunto de actitudes y compromisos sociales; pueden ser vistos como una manera experimental de ser e incluso como una disposición espiritual [...]. Pero lo cierto es que los bienes comunes son todo esto. Ofrecen un vocabulario fresco y una lógica que permite escapar del callejón sin salida de las políticas y de las economías fundamentalistas de mercado [así como] cultivar alternativas más humanas [...] (Bollier y Helfrich, 2012, p. xiii).

Mapeando el contexto italiano: la relevancia de los bienes comunes

Italia es uno de los países meridionales de Europa con algo de más de 59 millones de habitantes. En él, las referencias explícitas al derecho a la ciudad son escasas y han aparecido principalmente a raíz del trabajo realizado por la plataforma de comunicación Eddyburg,³⁵ que constituye actualmente uno de los mayores espacios de comunicación alternativa y aborda de manera específica temas urbanos, entre otras cuestiones relacionadas con la transformación del territorio, el acceso al suelo y el derecho de propiedad. Eddyburg ha contribuido a difundir el concepto del derecho a la ciudad a través de varios tipos de actividades: comunicación, formación, incidencia política y articulación transnacional. Destacan, por ejemplo, la amplia difusión del pensamiento de David Harvey,³⁶ la organización de Escuelas de Verano en las que se han explorado

34 Este capítulo ha sido elaborado con la inestimable colaboración de Giulio Mattiazzi y Michelangelo Sechi.

35 V. <http://www.eddyburg.it/>.

36 V. los múltiples artículos sobre Harvey que contiene la página web de Eddyburg.

diferentes aspectos relacionados con el derecho a la ciudad (en particular, en las ediciones 2009, 2010 y 2011); la presentación de o apoyo a propuestas de ley vertebradas en torno a algunos elementos del derecho a la ciudad;³⁷ la organización de seminarios sobre la transformación del territorio y el derecho a la ciudad en foros internacionales, como el Foro Social Mundial de Nairobi (2007), el Foro Social Europeo de Malmö (2008) o el Foro Social Urbano de Nápoles (2012).³⁸

De entre estos eventos, merece una mención especial el que tuvo lugar en Malmö bajo el título "La ciudad como bien común" (*La città come bene comune*). Y es que, sobre todo desde 2010, el tema que parece estar movilizándolo más a determinados movimientos sociales, autoridades locales e intelectuales es el de los bienes comunes (y su derivado, los bienes comunes urbanos), que presenta varias convergencias con la agenda por el derecho a la ciudad, como trataremos de exponer en este capítulo.

De entre las diferentes redes e iniciativas surgidas en los últimos años, caben destacar las siguientes: (1) la plataforma multimedia Global Project.info,³⁹ (2) el Foro de Movimientos por el Agua (*Forum Italiano dei Movimenti per l'Acqua*);⁴⁰ (3) la Sociedad de los/as territorialistas (*Società dei Territorialisti*);⁴¹ (4) la Red de las Comisiones por los Bienes Comunes, en la

37 Eddyburg ha presentado la Propuesta de Ley de Iniciativa Popular sobre Principios Fundamentales en materia de Planificación del Territorio (2006) y la Propuesta de Ley sobre Protección del Territorio No Urbanizado (2013). Paralelamente, ha apoyado la Propuesta de Ley de Iniciativa Popular sobre el Derecho a la Vivienda y al Hábitat (2009), promovida a nivel regional en Roma y El Lazio por la Caravana "Ciudad Bien Común" (*Città Bene Comune*), integrada por la "Red de Apoyo Mutuo" (*Rete del mutuo soccorso*) y la "Red Ciudadana por el Derecho al Hábitat" (*Rete cittadina per il diritto all'abitare*).

38 Para un listado exhaustivo del conjunto de actividades o eventos sobre el derecho a la ciudad, v. <http://www.eddyburg.it/2013/05/il-diritto-alla-citta-su-eddyburg.html>. Varios de ellos fueron organizados conjuntamente con la Asociación Zona Onlus (<http://www.zoneassociation.org/>).

39 Especialmente interesante la comunidad sobre los bienes comunes: www.globalproject.info/it/tags/beni-comuni/community..

40 V. www.acquabenecomune.org/.

41 V. www.societadeiterritorialisti.it.

región de Puglia (*Rete dei Comitati per i Beni Comuni*);⁴² (5) la Red del Nuevo Municipio (*Rete del Nuovo Municipio*), que operó de 2002 a 2010;⁴³ (6) la Asociación de los Municipios Virtuosos (*Associazione dei Comuni Virtuosi*);⁴⁴ (7) la Universidad del Bien Común (*Università del Bene Comune*);⁴⁵ y (8) la Asociación El Monasterio del Bien Común, que organiza desde 2013 una Escuela Itinerante de los Bienes Comunes.

A pesar de la riqueza y heterogeneidad de todos estos actores y propuestas, tanto en términos de enfoque como de composición, todas ellos incluyen un componente ciudadano (ya sea a través de personas a título individual, como a través de movimientos sociales) y convergen con la agenda del derecho a la ciudad a partir de la defensa de estos tres elementos: (i) una relación equilibrada entre el campo y la ciudad; (ii) los derechos colectivos; (iii) el trabajo intermunicipal; (iv) un nuevo pacto social que sustente una convivencia urbana asentada en valores no capitalistas.

A diferencia de estos colectivos, los movimientos urbanos históricos tienden a declinar el derecho a la ciudad como derecho a la vivienda. Es el caso, por ejemplo, de la Unión de los Inquilinos (*Unione Inquilini*),⁴⁶ el Movimiento de Lucha por la Casa (*Movimento de Lutta per la Casa*), el movimiento cooperativo y, más recientemente, determinados actores vinculados a la Alianza Internacional de los Habitantes.⁴⁷

La referencia teórica más usada en Italia sobre los bienes comunes es la obra *Bienes Comunes: un manifiesto*, de Ugo

Mattei (2011), fundador de la Universidad del Bien Común (2004) y coordinador académico del Colegio Internacional Universitario de Turín. Esta publicación es fruto del trabajo colectivo realizado con Alberto Lucarelli y Livio Pepino en el marco de las movilizaciones sociales que tuvieron lugar en 2011 en contra de la privatización del agua y que culminaron en la realización de dos referéndums nacionales en contra de la política del gobierno Berlusconi.

De forma sintética, la comprensión italiana de los bienes comunes se vertebra en las siguientes ideas:

1. **Crítica a la concepción clásica de justicia social:** en Europa, el concepto predominante de justicia social concibe al Estado como su único proveedor mediante la distribución de derechos y de oportunidades. Sin embargo, el propio Estado ve limitada su capacidad redistributiva como consecuencia del predominio de la lógica de mercado, que reduce drásticamente las posibilidades de intervención pública en situaciones de crisis financiera. Frente a ello, los defensores de los bienes comunes aducen que estos contribuyen a redistribuir la riqueza y a empoderar a las personas, recuperando la justicia redistributiva como un objetivo central de la propia organización social dentro de una gestión equilibrada de los bienes comunes (Mattei, 2012: 38).
2. **Crítica al proceso histórico de mercantilización de determinados bienes.** Aquellos que no son ilimitados (como los recursos naturales), aunque el sistema los considera como infinitos para poder explotarlos, ignorando las consecuencias negativas en términos de sostenibilidad del planeta; y aquellos que sí son ilimitados (su uso y disfrute no los agota), pero que son concebidos artificialmente como escasos para justificar su comercialización (como los que son fruto de la capacidad creativa e intelectual).⁴⁸

42 V. www.benicomuni.org.

43 V. <http://nuovomunicipio.net/chisiamo.htm>.

44 V. www.comunivirtuosi.org/.

45 V. <http://universitadelbenecomune.org>.

46 V. www.unioneinquilini.it/.

47 Ver <http://esp.habitants.org>. La AIH (o IAI en su acrónimo internacional), nacida en 2003, se define como una red de asociaciones de base de habitantes y movimientos sociales territoriales formada por inquilinos, propietarios, personas sin techo, moradores de colonias y cooperativas, pueblos indígenas y habitantes de los barrios marginales de las diferentes regiones del mundo. La Carta de Principios Fundadores de la organización pone énfasis en la importancia de fortalecer la voz de los/as sin voz y el nivel local como instrumento estratégico para construir y consolidar los lazos de solidaridad indispensables para proteger “el derecho de los habitantes a ser constructores y usuarios de la ciudad”.

48 Para más detalles sobre esta cuestión, v. Carlsson, 2008.

3. **Preocupación por el principio de comunidad y por la sostenibilidad.** Uno de los elementos centrales de los bienes comunes es su capacidad de crear vínculos y relaciones sociales, conformando así comunidades locales de prácticas y disfrute colectivo. Junto a ellas, sin embargo, está también y de forma importante la “comunidad amplia” (Lucarelli, 2011), entendida como la humanidad en su conjunto y las generaciones futuras. Con esta idea, la lucha por los bienes comunes se insiere en la agenda por la sostenibilidad.
4. **Valorización del papel de las mujeres.** El pensamiento feminista ha contribuido a desvelar el papel histórico que han jugado las mujeres en la defensa de los bienes comunes puesto que “en tanto que sujeto primario del trabajo reproductivo, históricamente y hoy (...) han dependido del acceso a los recursos naturales comunes más que los hombres, han sido más penalizadas por su privatización y se han comprometido más con su defensa” (Federici, 2012: p. 46). Esta mirada también critica la invisibilización del trabajo reproductivo y los efectos negativos de su privatización desde un punto de vista psicológico y emocional. Frente a ello, esta corriente defiende la creación de un nuevo bien común: la colectivización del trabajo reproductivo.
5. **Rechazo a la gestión privada de los bienes comunes.** El Estado ha dejado de representar el interés general para fusionarse con los intereses de la oligarquía económico-financiera (Mattei, 2012: 39)⁴⁹. De ahí que la gestión privada de los bienes comunes sea altamente problemática,

49 Omstrom (1990) lo denomina “alianza profana”. Bollier y Helfrich (2012: xiv) señalan que “el sistema es más o menos el oligopolio cerrado de una elite. Las conexiones políticas y personales entre las mayores corporaciones y los gobiernos son tan extensas que llegan a la colusión. La transparencia es mínima, la regulación se corrompe por los intereses de la industria, la rendición de cuentas deviene un espectáculo manipulado políticamente y la autodeterminación de la ciudadanía queda casi completamente confinada a elegir entre Tweedledum y Tweedledee [personajes de ficción muy parecidos creados por Lewis Carroll] en período de elecciones”.

frente a la cual se aboga por un nuevo modelo de gestión pública participada (Lucarelli, 2011: 146) que permita la experimentación local, la apropiación por parte de los/as beneficiarios de los bienes comunes y el surgimiento de un sentimiento de comunidad (Bollier y Helfrich, 2012: xviii).

6. **Carácter filo-institucional de la lucha.** Constituye una peculiaridad italiana la voluntad de diálogo con las instituciones gubernamentales con el objetivo incidir en el desarrollo de nuevos cuerpos legales y políticos que faciliten las prácticas locales de bienes comunes. Ello se debe al perfil de las figuras inspiradoras de esta lucha y al apoyo mostrado por varios gobiernos locales progresistas articulados en la red “Ayuntamientos por los bienes comunes” (*Comuni per i beni comuni*).⁵⁰ Más allá del interés en el ámbito municipal y del convencimiento de que este juega un papel fundamental en la sostenibilidad de las prácticas locales, el movimiento concibe los bienes comunes como derechos fundamentales que deben garantizarse en todo el territorio italiano en aras del principio de igualdad. De ahí que se insista en la necesidad de desarrollar políticas públicas a nivel nacional sobre esta materia (Lucarelli, 2011: 41).⁵¹ Junto con el ámbito nacional, hay también la voluntad de incidir políticamente a nivel europeo, en alianza con defensores de los bienes comunes procedentes de otros países. Así lo puso de manifiesto la campaña lanzada en 2012 para elaborar un “Estatuto Europeo de los Bienes Comunes”.⁵²

50 V. www.globalproject.info/it/tags/comuniperibenicomuni/community.

51 Bollier y Helfrich (2012) han denominado este fenómeno como “la tragedia de los anti bienes comunes”, en respuesta a las teorizaciones de Hardin (1968). Para estos autores, una excesiva fragmentación impide la innovación y la cooperación.

52 Esta propuesta fue discutida el 11 de febrero de 2012 en el Teatro Valle de Roma, junto con representantes del movimiento por los bienes comunes procedentes de España, Bulgaria, Polonia, Reino Unido y Alemania. De acuerdo con el artículo 11.4 del Tratado de Lisboa (en vigor desde 2009), que reconoce la Iniciativa Ciudadana Europea, es posible presentar propuestas a la Comisión Europea por parte de comités transnacionales que tengan el apoyo de un millón de firmas recogidas en varios países de la Unión Europea. V. también el Reglamento (UE) 211/2011, de 16 de febrero de 2011.

De la teoría a la práctica: la lucha por el agua y el caso paradigmático de Nápoles

En Italia, la lucha por los bienes comunes se ha librado de forma especial en torno al agua. El inicio de este proceso, que ha estado protagonizada por el “Foro italiano de los movimientos por el agua” (*Forum italiano dei movimenti per l'acqua*), se dio a nivel regional a partir de la demanda de desprivatización del acueducto de Puglia (2009-2010). Poco después, la presión se articuló a nivel nacional para combatir el proceso de recentralización del Estado italiano⁵³, que ponía en peligro la capacidad de los entes locales y regionales de gestionar de forma pública sus servicios hídricos. El debate finalizó en 2011 con la celebración dos referéndums (12 y 13 de junio de 2011), en el que 27 millones de los italianos que votaron optaron por mantener la gestión pública del agua. El gobierno Berlusconi respondió a este resultado con una maniobra política: la aprobación de un decreto con el que se creaba un resquicio legal para esquivar la decisión popular.⁵⁴ Varios sectores de la sociedad civil italiana reaccionaron invocando la inconstitucionalidad del decreto y consiguieron doblegar la voluntad del gobierno.⁵⁵

A pesar de estas victorias parciales, cabe señalar que algunas de las ideas más innovadoras elaboradas, entre otros, por Lucarelli y Mattei en el seno de varias mesas técnicas y comités jurídicos, no llegaron a ser aprobadas formalmente como parte del nuevo cuadro normativo, ni tan siquiera a nivel local (como, por ejemplo, el reconocimiento de una cantidad mínima vital de agua en la propuesta de desprivatización del acueducto de Puglia). La noción de bienes comunes tampoco llegó a insertarse en la reforma del Código Civil que impulsó

53 A través del artículo 23bis del Decreto Ronchi 133/2008.

54 Se trata del Decreto Ley 138, de 13 de Agosto de 2011.

55 Se recogieron 8.000 firmas (www.siacquapubblica.it), se lanzó un llamamiento al Parlamento y a gobernadores de algunas regiones y se elaboró una carta abierta al Presidente de la República. Estas medidas contaron con el apoyo de juristas de renombre y de administradores locales, teniendo incluso lugar una huelga de alcalde/sas.

el gobierno de Prodi en 2007,⁵⁶ como consecuencia de la celebración de elecciones anticipadas de 2008 y la subsiguiente victoria de Berlusconi.

Sin embargo, la batalla por los bienes comunes no se agota aquí, sino que se ha expresado a través de otro tipo de experiencias, como los usos comunitarios de tierras extraurbanas, la promoción de *software* libre y de licencias *Creative Commons*,⁵⁷ la defensa del libre intercambio de semillas o campañas públicas contra la venta a bajo precio de frecuencias de radio y televisión o en contra de la liberalización de las concesiones costeras. Cabe señalar, también, que el debate en torno a los bienes comunes presenta convergencias con otros movimientos nacionales, como el Slow Food,⁵⁸ las redes de huertas urbanas, de consumo colaborativo o de economía solidaria, la red “Democracia km0” (*Democrazia km0*)⁵⁹ o la discusión en torno a “nuevas formas de poseer”,⁶⁰ que se inspira en los llamados “usos cívicos”.⁶¹

Algunas ciudades se han erigido en verdaderos catalizadores de este conjunto de experiencias. Entre ellas, una de las más interesantes es la metrópolis de Nápoles, la tercera mayor ciudad italiana. Después de las elecciones municipales de 2011, el ayuntamiento de la ciudad fue el primero en crear una Concejalía de los Bienes Comunes y de la Democracia Participativa, cuyo responsable político fue, precisamente, uno de los artífices del movimiento ciudadano

56 En particular, la propuesta de reforma del Libro II del Título III, elaborada por la llamada “Comisión Rodotà”.

57 En particular, el movimiento italiano de defensa de los bienes comunes participó en las luchas contra la aprobación en Europa del ACTA, el tratado sobre propiedad intelectual.

58 Se define como tal el consumo de alimentos agrícolas de proximidad o km0.

59 Esta red nació en 2009 con el objetivo de promover la defensa de los bienes comunes, la gestión participativa o la economía solidaria, entre otros. Para más información, v. www.democraziakmzero.org.

60 Para más información, v. Consulta Nacional de Propiedad Colectiva: <http://consultanazionale.blogspot.com.es/>.

61 Para más información sobre los usos cívicos, v. el capítulo 8, sección “Formas históricas de propiedad comunitaria”.

en contra de la privatización del agua: el jurista Alberto Lucarelli. Esta concejalía articulaba la acción política de la ciudad en materia de gestión del territorio, servicios públicos y democracia participativa, temas centrales para el derecho a la ciudad. El principal vehículo de los procesos de diálogo con la ciudadanía es el llamado "Laboratorio Nápoles" (*Laboratorio Napoli*),⁶² vertebrado en torno a seis macro-áreas, a las que corresponde la realización de una consulta ciudadana: (1) Bienes comunes, territorio, urbanismo, política habitacional, vivienda asequible y popular, el papel y las funciones de la administración pública, movilidad e infraestructuras; (2) Presupuesto participativo; (3) Derecho a la educación, derecho al deporte, políticas de juventud e igualdad de oportunidades; (4) Trabajo y desarrollo, promoción de la paz, cooperación internacional, bienes retirados a las mafias y transparencia; (5) Medio Ambiente, residuos sólidos y protección de la salud; y (6) Política social, inmigración, cultura, foro de las culturas, turismo y espectáculos, grandes eventos. De entre estas áreas, la que presenta más convergencias con el derecho a la ciudad es la primera. Sin embargo, el término aparece escasamente explicitado en los documentos y convocatorias de este grupo de trabajo.

Por otro lado, el trabajo de la Concejalía se apoya también en las recomendaciones elaboradas por el "Observatorio Ciudadano de los Bienes Comunes" (creado en 2013) con funciones de estudio, análisis y propuesta de control sobre la protección y la gestión de los bienes comunes. Este órgano, compuesto por 11 personas, está compuesto por individuos de reconocida experiencia en el ámbito jurídico, económico, social y ambiental. Su designación recae en el alcalde/sa, salvo 4 de ellos, que son elegidos por la ciudadanía mediante una consulta electrónica.

La medida concreta más destacable dirigida a tutelar los bienes comunes en Nápoles ha sido, en primer lugar, la transformación de la compañía pública de gestión del agua ARIN SPA (*Azienda Servizi Idrici Napoletani*) en "Compañía

Especial Agua Bien Común de Nápoles" (*Azienda Speciale Acqua Bene Comune Napoli - ABC*),⁶³ que se rige por otro tipo de filosofía, como pone de manifiesto su Estatuto.⁶⁴ La norma establece uno de los modelos más avanzados de gestión pública local del país. En primer lugar, el preámbulo menciona explícitamente la asunción de responsabilidad pública frente a los napolitanos/as y frente a la "humanidad toda, presente y futura" en relación a la defensa de los bienes comunes, que tienen que quedar al margen de la lógica comercial porque pertenecen a todos/as" y deben ser gestionados en base a criterios "ecológicos y sociales". En segundo lugar, el Estatuto ABC establece algunas medidas de gobernanza, como la designación de dos representantes de la sociedad civil en el Consejo de Administración (art. 7), la intervención del Consejo Municipal en la toma de algunas decisiones importantes, la creación de un Plan-Programa Ecológico Participativo (art. 32) o la elaboración de un presupuesto ecológico participativo plurianual de previsión (art. 33). En general, las relaciones de la empresa con la ciudadanía quedan definidas por el reconocimiento de la potestad ciudadana de observar de forma permanente y modificar los actos de gestión empresarial, así como de "promover cada posible forma de participación consultiva, propositiva y de control" (art. 41). Destaca también la oferta de formación permanente dirigida a la ciudadanía y a los/as trabajadores/as, el uso de un lenguaje sencillo y directo o la creación de un Fondo de Solidaridad Internacional (art. 28). El potencial transformador de estas medidas en una corporación que abastece de agua a más de 1.650.000 habitantes en las provincias de Nápoles, Avellino, Benevento y Caserta y que, además, cuenta con Ugo Mattei como presidente, podría ser significativo. Sin embargo, a pesar de lo que establece el Estatuto ABC, es aún difícil determinar si ha habido realmente una ruptura real con el modelo de gestión anterior. Seguramente, el hecho de que el ejecutivo

62 V. www.comune.napoli.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/15198.

63 63 V. www.arin.na.it.

64 Aprobado en septiembre de 2011. Disponible en: www.arin.na.it/allegato/allegato_1191_Statuto%20ABC%20Napoli.pdf.

napolitano se haya debilitado en estos dos últimos años⁶⁵ ha provocado que algunas de las propuestas más innovadoras de su programa (en particular, la vertiente participativa) hayan sido puestas en jaque.

En segundo lugar, destacan las medidas dirigidas a la recuperación de grandes espacios públicos y privados socialmente improductivos o abandonados y su conversión en “espacios de bienestar” (Munarin y Tosi, 2010) al servicio de la comunidad. En este sentido, desde 2011 se han creado algunos instrumentos para apoyar iniciativas ciudadanas de ocupación, autorecuperación y gestión colectiva de espacios públicos, como el antiguo asilo Filangieri en el casco antiguo, las áreas agrícolas de San Laise a Bagnoli o el antiguo Convento delle Teresiane a Materdei (Mattiucci y Nicchia, 2014). La primera experiencia que el gobierno municipal llevó a cabo fue la conversión del antiguo asilo Filangieri, de propiedad municipal, en un espacio cultural autogestionado.⁶⁶ El edificio estaba ocupado por un grupo de artistas e individuos vinculados con el espectáculo. La administración local, a la espera de decidir el destino final del inmueble, negoció con ellos un memorándum para la gestión temporal del local, en el que se establecía una disciplina de uso que incluía la rotación de actividades organizadas por varios sectores de la ciudadanía (asociaciones, grupos temáticos, fundaciones) que propusieran un programa cultural sin fines de lucro. El calendario de actividades, diseñado de forma participativa, debía ser posteriormente validado por el concejal/a responsable.

Con el objetivo de ampliar este tipo de experiencias a otros edificios y espacios de la ciudad, el municipio dictó

el “Reglamento para la asignación del disfrute de bienes inmuebles propiedad del ayuntamiento de Nápoles” (*Regolamento per l'assegnazione in godimento dei beni immobili di proprietà del Comune di Napoli*).⁶⁷ De nuevo, parece que el proceso ha quedado “atrapado en un estado de meras intenciones” (Mattiucci y Nicchia, 2014: 12). En un contexto de crisis económica y de políticas de austeridad que han reducido las transferencias financieras a los gobiernos locales, el ayuntamiento ha visto en la venta de inmuebles de propiedad municipal una posible salida a los problemas de liquidez.⁶⁸ De este modo, la política municipal napolitana se ha visto inmersa en fuertes contradicciones internas entre la protección de la propiedad pública como bien común y su privatización como fuente de ingresos.

Esta dualidad se ha manifestado también en la resolución del problema de distribución de viviendas sociales a los colectivos más vulnerables, que han sufrido algunas irregularidades, como la adjudicación de viviendas fuera de los requisitos establecidos por la normativa vigente por parte de administraciones anteriores. La política de Nápoles al respecto ha oscilado entre la tolerancia cero y las amnistías (La Nottata, 2013). Este alejamiento progresivo de las promesas políticas iniciales no ha escapado de la crítica de los medios de comunicación alternativos (que se habían mostrado hasta ahora más indulgentes con el gobierno municipal) y han generado un profundo descontento entre la ciudadanía napolitana y los movimientos sociales. Su respuesta se ha manifestado de forma diversa: desde presionar para reclamar los procesos participativos que habían sido prometidos⁶⁹,

65 Ello se ha debido en buena medida a la desaparición del partido “Italia de los Valores” (*Italia dei valori*), del que formaba parte del alcalde De Magistris, así como un alto número de cambios políticos al frente de las concejalías. De hecho, el mismo Lucarelli ya no es el Concejal de los Bienes Comunes y de la Democracia Participativa desde 2013 y varios miembros del Observatorio Ciudadano de los Bienes Comunes han dimitido, criticando abiertamente al alcalde De Magistris por una gestión demasiado personalista. V. por ejemplo www.eddyburg.it/2014/04/perche-lascio-losservatorio-di-de.html.

66 V. la deliberación del Consejo municipal nº 400, de 25 de mayo de 2012.

67 Aprobado por unanimidad en la deliberación del Consejo municipal nº 6, de 28 de febrero de 2013. Para más información acerca de los edificios y espacios públicos afectados por esta decisión, v. www.youtube.com/watch?v=yYJdhPuQTd4.

68 V. el “Plan a largo plazo para restaurar el equilibrio financiero”. Cabe mencionar que un gran número de las subastas públicas han quedado desiertas como consecuencia de la débil situación financiera del sector privado napolitano.

69 Entre otros, la revisión del “Reglamento para el uso de parques urbanos”, Ord. Sind. 248 y 276 de 10 de enero de 1997 y de 30 de abril de 2003. V. las peticiones de la Coordinación Social del Parque Ventaglieri en www.ventaglieri.org.

hasta realizar ocupaciones de espacios públicos como forma de expresar “(y tratar de satisfacer) la demanda de bienestar – que, mientras tanto, se ha vuelto más urgente– por parte de la sociedad civil” (Mattiucci y Nicchia, 2014: 8). Estas acciones se están produciendo en edificios y espacios muy diversos de la ciudad (desde antiguos locales comerciales, naves industriales o espacios abiertos en desuso) que están transformándose en hogares, guarderías, jardines urbanos, lugares de producción y representación de eventos artísticos o espacios para el deporte, la cultura y la convivencia, fuera de la lógica del mercado. En la práctica, estas experiencias de reapropiación que emanan de procesos espontáneos de participación y autoorganización ciudadana constituyen propuestas reales de regeneración urbana que, en su conjunto, están conformando una verdadera política de “abajo a arriba” que viene a suplir la falta de acción municipal en los espacios abandonados o infrautilizados.

Ni en Nápoles ni en el resto de grandes ciudades del país las ocupaciones son un fenómeno nuevo. En las genealogías nacionales esbozadas por Maggio (1998) y Mudu (2013), se identifican dos olas de ocupaciones. La segunda dio origen, en la década de los 90, a los llamados “Centros Sociales Ocupados Autogestionados” (CSOA),⁷⁰ que reclamaban un papel más visible en la dinámica de la ciudad mediante el uso de espacios donde experimentar modelos de sociabilidad alternativos. La mirada urbana que aportaron los CSOA forma parte de la herencia de las ocupaciones más recientes. Sin embargo, existe una profunda diferencia que separa las unas de las otras: la tendencia de las ocupaciones actuales a no imaginar la gestión del espacio como ejercida en total autonomía respecto a las instituciones. De ahí su “voluntad de diálogo directo con la administración municipal” (Mattiucci y Nicchia, 2014: 16). En este contexto, los grupos ocupantes negocian formalmente con el gobierno local el reconocimiento y legitimación de sus prácticas de autogestión de los bienes comunes y la posibilidad de uso de las instalaciones públicas para reducir costes. De esta

parcosocialeventaglieri.it/pagine/storia/regolamento.htm.

70 Uno de los más destacables fue la Oficina 99 CSOA.

forma, estos actores se erigen como “sociedad providencia” (Santos, 1995) ante un estado cada vez más disfuncional en su papel de proveedor de servicios públicos y de garante de la justicia distributiva y la inclusión social. Estas dinámicas sociales muestran que, con el tiempo, va siendo superada la situación descrita en el *Informe sobre la situación social del país* (CENSIS, 2007) que concluía que existía un retroceso de la conciencia ciudadana y una desarticulación de la sociedad (De Rita, 2007: 2).⁷¹

La radiografía del caso napolitano se completa con algunas iniciativas más relacionadas con la incidencia política a nivel europeo, la economía solidaria o la garantía de los derechos fundamentales. Respecto a la primera cuestión, la junta municipal se ha posicionado explícitamente a favor de la aprobación del Estatuto Europeo de los Bienes Comunes. En el ámbito de la economía solidaria, otra de las experimentaciones que ha impulsado el gobierno municipal es el lanzamiento en 2012 de una moneda local, el Napo, dirigida a promover el desarrollo local del comercio en algunas áreas de la ciudad socialmente vulnerables.⁷² Con esta iniciativa, las familias interesadas pueden recibir 100 Napos (que equivaldrían a 100 euros), con los que pueden conseguir un 10% de ahorro en los establecimientos participantes. Por ahora, el municipio no ha divulgado estadísticas sobre el impacto social de esta moneda local.

Por último, en 2013 el gobierno municipal aprobó una resolución dirigida a proporcionar a todos sus ciudadanos el nivel básico de prestaciones relacionadas con derechos civiles, económicos y sociales, de acuerdo con los parámetros económicos establecidos por la Unión Europea respecto a los niveles mínimos de servicios esenciales.⁷³ Para ello, prevé la posibilidad de “derogar el Pacto de Estabilidad Interna”. La

71 De acuerdo con este informe, la sociedad italiana tenía forma de “murciélago” y se caracterizaba por el hecho de que “las componentes están juntas por estar puestas unas al lado de otras y no porque estén integradas”.

72 V. www.napo.comune.napoli.it/info.

73 Deliberación municipal de 22 de enero de 2013 sobre el principio de adecuación de los servicios indispensables (se trata de la última que se aprobó antes de la salida de Lucarelli del gobierno municipal).

norma se fundamenta en varios artículos de la Constitución Italiana⁷⁴ y pone de manifiesto la voluntad de la mayoría política local de desafiar el cuadro normativo vigente aduciendo el principio de subsidiariedad y la obligación de garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos/as.

A modo de conclusión, cabe señalar por último que el caso de Nápoles, con todas sus contradicciones y límites de coherencia entre declaraciones de intenciones y acciones, da visibilidad a una perspectiva innovadora consistente en valorizar los bienes comunes, que se ha inspirado otros gobiernos locales italianos, como veremos a continuación.

Otras experiencias de interés: ocupaciones, crítica a mega-eventos y alianzas municipales

En esta sección, se van a mencionar algunas experiencias adicionales que dialogan con las luchas más habituales por el derecho a la ciudad. En este sentido, nos referiremos a las prácticas de reapropiación del espacio urbano, a la crítica al modelo de desarrollo urbano hegemónico basado en la construcción de grandes infraestructuras y al fortalecimiento de los gobiernos locales como actores que pueden contribuir hacer realidad el derecho a la ciudad en sus territorios.

Respecto a la primera cuestión (las ocupaciones), el contexto italiano presenta algunos ejemplos que merece la pena mencionar. Todos ellos ponen de manifiesto una resignificación de los centros sociales basada en la ocupación de áreas abandonadas (generalmente antiguas fábricas) y su reutilización con fines sociales. Estas prácticas tienen su origen histórico a finales de los 70 en un contexto de desindustrialización del país y expresan el predominio del valor de uso por encima del valor económico del espacio urbano. Las ocupaciones han derivado en territorios autogestionados donde se han puesto en marcha bares, restaurantes, gimnasios, guarderías para niños/as, escuelas de formación,

talleres de creatividad cultural y artística, o incluso empresas autogestionadas - como el caso de las "Oficinas Zero" (*Officine Zero*) de Roma.

Mientras que gran parte de las ocupaciones de los años 90 terminaron en desalojos forzados como consecuencia de una mayor presión del mercado inmobiliario,⁷⁵ las actuales ocupaciones cuentan con la ventaja de que la crisis económica ha estancado el sector y ha causado el cierre y abandono de algunos locales comerciales. Si a ello sumamos el hecho de que actualmente existe una mayor demanda de oportunidades de socialización de bajo coste, el panorama resultante sitúa a estos nuevos actores en una posición más favorable que sus antecesores. En este sentido, las instituciones se ven muchas veces forzadas a reconocer el valor social de las prácticas e iniciativas surgidas de las ocupaciones y a reconocer a estos grupos en mesas de negociación o procesos de participación.

Una de las experiencias más interesantes es la del "Municipio de los Bienes Comunes" (*Municipio dei Beni Comuni*), en la ciudad de Pisa, que ha quedado bien documentada en el libro *Rebelpainting. Espacio social y bienes comunes: una creación colectiva (Spazi sociale e beni comuni: una creazione collettiva, 2012)*.⁷⁶ Su origen se remonta al "Proyecto Rebeldía" (*Progetto Rebeldia*), en cuyo marco una red informal de cerca de 30 grupos y asociaciones vinculados al ámbito cultural, social, deportivo, medioambiental, ecológico y pro-derechos de los/as migrantes ha realizado desde 2003 varias ocupaciones de espacios abandonados (locales de la empresa de limpieza urbana ASNU o los antiguos almacenes Etruria, Distrito 42 y

74 Art. 2, 3, 5, 117, 119 y 120 de la Constitución Italiana.

75 A partir de los años 90, con el aumento de los valores del mercado inmobiliario, la recuperación de parques industriales abandonados con finalidades especulativas se convirtió en un gran negocio. Los gobiernos locales fueron fuertemente presionados para que desalojaran gradualmente los espacios ocupados. Este fenómeno dio lugar a una larga serie de formas de resistencia (Mudu, 2013) y a la articulación de coaliciones muy heterogéneas que reunía a grupos de ocupantes, vecinos/as del barrio, estudiantes, obreros/as e individuos vinculados al ámbito intelectual o artístico (en particular, en las ciudades de Turín, Milán, Génova, Padua, Venecia, Roma y Nápoles).

76 V. www.inventati.org/rebeldia/spazi-sociali/libro-rebelpainting-2.html.

Colorificio Toscano). Estos grupos lograron firmar acuerdos de colaboración con la universidad y el gobierno municipal para organizar sus actividades, pero la presión inmobiliaria y el afán especulativo provocaron su traslado de un espacio a otro y consiguieron que las instituciones universitarias y municipales revisaran o contravinieran estos memorándums de entendimiento. El caso adquirió relevancia nacional con la recogida de firmas de intelectuales de todo el país en contra de algunos de estos desalojos. En los comunicados emitidos por esta plataforma para objetar contra las desocupaciones forzadas se recurre frecuentemente al término “derecho a la ciudad” y se hace alusión a luchas “hermanas”, como las que tuvieron lugar en el Parque Gezi de Estambul.⁷⁷

Experiencias similares han tenido lugar en otras ciudades italianas. En Roma, destaca la experiencia del “Teatro Valle Ocupado” (*Teatro Valle Occupato*),⁷⁸ iniciada en 2011 por parte de artistas, vecinos/as y trabajadores/as discontinuos/as del sector cultural. En 2014, estos colectivos cerraron un acuerdo con el gobierno nacional y el municipio de Roma. Por otro lado, en el barrio de San Lorenzo de esta misma ciudad se consiguió en 2013 la apertura del Nuevo Cinema Palazzo (*Nuovo Cinema Palazzo*),⁷⁹ que está actualmente funcionando de forma autogestionada, mientras otros espacios están negociando una regularización de su funcionamiento a través de la llamada “Deliberación 36”, creada ya en los años 80. En Milán, merece la pena mencionar el Macao - Nuevo Centro para las Artes, la Cultura y la Investigación (*Nuovo Centro per le Arti, la Cultura e la Ricerca*), creado en 2012.⁸⁰

En todos estos casos, subyace una tendencia a repensar las ciudades como espacios donde reconstruir las relaciones sociales y ambientales que se han roto. Desde este punto de vista, el énfasis en la lucha por los bienes comunes urbanos puede interpretarse como la entrada italiana a la discusión

sobre los derechos colectivos propuesto por el derecho a la ciudad. Además, la práctica de las ocupaciones desafía el concepto clásico de propiedad privada a partir de formas de propiedad comunitaria u “otras formas de poseer”. Este término hace alusión al título de una obra publicada en 1977 por Paolo Grossi, especialista en derecho medieval, cuyo trabajo ha sido recientemente revisitado por académicos italianos de la órbita de la Sociedad de los/as Territorialistas por su análisis de los “usos cívicos”, formas legales de propiedad comunitaria de origen medieval.⁸¹ La recuperación explícita del pensamiento de Grossi se puso de manifiesto en inúmeros eventos promovidos recientemente en varios de estos espacios ocupados, frecuentemente en colaboración con grupos de reflexión académica o proyectos universitarios de investigación.⁸² Con estas reflexiones, se persigue fundamentar desde un punto de vista legal la categoría de los bienes comunes y explorar las posibilidades jurídicas de disfrute por parte de los colectivos. Con este objetivo, en 2013 se organizó en Roma el ciclo de seminarios “De las prácticas de lo ‘común’ al derecho a la ciudad”, realizado en el Nuevo Cinema Palazzo;⁸³ el debate “¿Desarticular la propiedad?”; o la semana de eventos “Luchas espaciales”, que tuvo lugar en el Teatro Valle. Otras iniciativas que han surgido de este espacio son, por un lado, el vídeo “Ocupando los bienes comunes” (*Occupying the Commons*), que pone en diálogo la batallas contra el proceso de construcción de cercamiento de los bienes comunes con las experiencias del Movimiento Occupy;⁸⁴ y, por otro, la primera Comisión Jurídica para el Reconocimiento de los Bienes Comunes (denominada *Fatti Bene*), que intenta “traducir prácticas, luchas e historias en el

77 Esta experiencia se analiza el capítulo 6.

78 V. www.teatrovalleoccupato.it.

79 www.nuovocinemapalazzo.it.

80 www.macaomilano.org.

81 Para más información sobre los usos cívicos, v. el capítulo 8, sección “Formas históricas de propiedad comunitaria”.

82 Como el proyecto de la Universidad de Perugia “El régimen jurídico de los bienes comunes”, financiado por la Fundación Caja de Ahorro de Perugia (*Fondazione Cassa di Risparmio*) y coordinado por la Prof. Maria Rosaria Marella. V. www.comunemente.unipg.it.

83 Con el apoyo del Instituto Suizo.

84 V. www.youtube.com/watch?v=aAi4wwirTYU.

lenguaje de la ley" para construir un texto que se presentará al Parlamento nacional. Cabe mencionar la participación en estas actividades de Stefano Rodotà, eminente jurista italiano que, en esos meses, era uno de los candidatos más acreditados a la Presidencia de la República.

En lo relativo al desarrollo urbano y la construcción de grandes infraestructuras, ha habido pulsiones contradictorias. Mientras en algunas regiones, como la Toscana, Puglia, Umbria, Lazio y Emilia Romagna, se han introducido recientemente canales de participación democrática innovadores,⁸⁵ en otras se tomaban decisiones que han motivado la emergencia de movimientos contrarios a determinadas obras, como la ampliación de la base militar americana de Vicenza (*No dal Molin*), el tren de alta velocidad en Val di Susa y otras regiones (*No Tav*) o las barreras móviles de protección de la laguna de Venecia (*No Mose*). La gradual articulación de estos movimientos en el tiempo ha permitido generar alianzas con algunos poderes locales, así como posibilitar la construcción de propuestas alternativas y debates de fondo sobre los modelos de desarrollo urbano.

Hoy, un importante elemento de convergencia de luchas sociales radicales parece ser el mega-evento de la Exposición Universal, que deberá tener lugar en Milán en 2015. En la narrativa gubernamental (que parcialmente incluye varias autoridades locales y regionales), el evento constituye una oportunidad positiva para la marca de la ciudad y del país, puesto que el tema elegido para el evento (vinculado a la sostenibilidad y a la alimentación) es una oportunidad para experimentar con nuevos modelos de organización territorial. Esta posición sobreestima (en una óptica presentada como *win - win* o "todos ganamos") la supuesta provisión de oportunidades de trabajo

directamente relacionadas con las obras de urbanización y la dimensión turística del evento.

Desde 2007, la crítica social al modelo desarrollista de la Expo se vinculó fundamentalmente a un grupo de intelectuales y activistas altermundialistas vinculados a los centros sociales ocupados de Milán y de la provincia reunidos en el Comité "No Expo". Sin embargo, con el inicio de la construcción de las mayores infraestructuras (autopistas, canales navegables o aeropuertos) que permitirán conectar los lugares del evento y las ciudades cercanas, se ha ido conformando un frente más amplio de grupos contrarios a estas transformaciones territoriales y, sobre todo, contrarios a las dinámicas especulativas subyacentes (destacan, en este sentido, los Comités No-Tem, el No- Pedemontana o el Comité via Gaggio, contrario a la expansión del aeropuerto de Milán Malpensa).

Este frente heterogéneo se ha articulado en red con movimientos de otros lugares de Italia que comparten un mismo análisis sobre los límites de las formas de desarrollo neoliberal que están detrás de los mega-eventos. Critican la "acumulación por desposesión" (Harvey, 2004: 63) y aluden explícitamente al derecho a la ciudad. Desde este punto de vista, el mega-evento Expo2015 puede considerarse como un importante catalizador de convergencias entre movimientos y discursos que recurren al derecho a la ciudad y se conectan con otras batallas paralelas que se desarrollan en el país para repensar un modelo de desarrollo territorial diferente y formas de gestión del territorio de mayor intensidad democrática.

Frente a estos elementos positivos, debe tenerse en cuenta que si, por un lado, esta coalición ha tenido hasta ahora la capacidad de construir vínculos a escala superior y de profundizar la relación entre derechos y territorio, por otro lado no ha mostrado todavía capacidad de construir relaciones fuertes con sectores más amplios de la sociedad, donde la crítica a la Expo ha permanecido fundamentalmente superficial y limitada a la disputa sobre el despilfarro del dinero público y la corrupción. Hoy podemos decir que los protagonistas del movimiento en contra de la Expo son mayoritariamente intelectuales, arquitectos/as y urbanistas vinculados a las perspectivas del "Urbanismo de pares a pares"

85 Destaca, por ejemplo, el caso de la Toscana, cuya Ley Regional 46/2013 que modifica la Ley 69/2007 de Participación, obliga a organizar procesos de "debate público" para las obras de infraestructura que superen los 50 millones de euros. Esta ley también establece que la participación en la elaboración de políticas públicas, planos y proyectos es un derecho fundamental de la ciudadanía. V. www.regione.toscana.it/-/legge-sulla-partecipazione y <http://www.consiglio.regione.toscana.it/oi/default.aspx?idc=47>.

(P2P Urbanism)⁸⁶ y colectivos relacionados con el sector de la producción artístico-creativa, muy importante en la economía de Milán y uno de los elementos que han construido la identidad de la ciudad. Los colectivos de este sector consideran que la Expo aporta una *narrativa* que se opone y niega el sistema de significados que ellos han contribuido a producir en las últimas décadas. También han entrado en la coalición los/as ciudadanos/as afectados/as de manera directa por los cambios relacionados con la Expo (los que se han visto obligados a cambiar de ciudad debido a la subida de los valores del suelo o los que se han quedado desposeídos de los bienes y áreas comunes). Aun así, esta coalición de protesta adolece de otras tipologías de actores.

El caso milanés permite construir una hipótesis interpretativa referida a la formulación lefebvriana del derecho a la ciudad como “un grito y una demanda” (Lefebvre, 1996: 158) que conjuga la reclamación de quienes han visto negados sus derechos básicos, con la aspiración de cambio por parte de aquellos que perciben la producción del espacio urbano como un mecanismo que limita su capacidad de crecimiento y su creatividad. En el caso italiano, la coalición entre estas dos categorías parece ser todavía muy frágil.

Por último, nos referiremos a la dimensión municipalista de la lucha por el derecho a la ciudad, que se ha caracterizado por la alianza de un sector de los gobiernos locales italianos con los

86 El movimiento “P2P Urbanism” defiende que los/as habitantes puedan diseñar y construir sus propios ambientes, usando técnicas e informaciones compartidas gratuitamente en Internet. Por lo tanto, este movimiento (más interesado en el proceso de planificación que en el impacto visual de los productos) converge con los movimientos para el Software Libre en la medida en que defiende la necesidad de una continua adaptación de los documentos matrices originarios (mediante los comentarios y propuestas *on line* de los/as usuarios/as) y un contacto permanente entre empresas constructoras y productoras de materiales y sus utilizadores. Se trata de un movimiento que aboga por la centralidad de la comunidad (y especialmente de los grupos vulnerables) como marcos de aprendizaje y pone énfasis en la dimensión humana de la ciudad (sostenibilidad, peatonalización), que debe lograrse a través de un “profundo proceso sociocultural” para evitar un urbanismo autoritario y sin futuro (Salingaros y Mena Quintero, 2012: 433).

movimientos de defensa de los bienes comunes. Más allá del caso paradigmático de Nápoles, son interesantes los aportes recientes de otros municipios, como Bolonia. El ayuntamiento de esta ciudad promovió la elaboración del “Reglamento para la colaboración entre los ciudadanos y la administración para el cuidado y la regeneración de los bienes comunes urbanos”,⁸⁷ que tiene vocación de erigirse en herramienta de uso nacional por parte de otros municipios. La iniciativa persigue traducir en normas de derecho administrativo algunos principios constitucionales relacionados con los bienes comunes y la valorización de la función social urbana. En el texto aparecen ideas relacionadas con la lucha por el valor de uso de espacios públicos abandonados, la reapropiación social, la devolución a la ciudadanía de los bienes comunes y la propiedad colectiva. Cabe subrayar que las referencias al derecho a la ciudad, a Lefebvre y a Harvey fueron frecuentes en los trabajos preparatorios de este documento, aunque no aparecieron explícitamente en el texto final.

Por otro lado, se han realizado varios esfuerzos para articular una red que aunara gobiernos locales y movimientos sociales con vistas a transformar la gestión de los servicios públicos (Nápoles o Venecia han participado en ellos, por ejemplo). Sin embargo, estas iniciativas no han conseguido una gran visibilidad, especialmente después de los resultados electorales inesperados del Movimiento Cinco Estrellas (M5S), liderado por el actor Beppe Grillo, y del fracaso de la “Lista Ingroia”, que había logrado juntar varias fuerzas políticas de izquierda y representantes de movimientos sociales. Hoy, el M5S (con casi un 30% de los votos en las elecciones parlamentarias de febrero de 2013 y un fuerte apoyo ciudadano) ha monopolizado parcialmente la atención de los medios de comunicación y del debate nacional en torno a la renovación de la clase política italiana, sofocando la voz de otras reivindicaciones locales y nacionales. Su discurso, centrado en la crítica a la política representativa y su falta de transparencia, ha silenciado otros temas relacionados con el

87 V. www.labsus.org/scarica-regolamento.

desarrollo local, las cuestiones territoriales o la importancia de la democracia participativa a nivel local.⁸⁸

Aun así, tras las elecciones municipales del verano de 2013, algunas fuerzas políticas originarias de movimientos ciudadanos han retomado la defensa de los bienes comunes. Es el caso de la ciudad siciliana de Messina, donde una coalición de partidos de izquierda y listas ciudadanas con integrantes de movimientos sociales ha creado la Concejalía de los Bienes Comunes. Al frente de ella está Daniele Ialacqua, procedente de una red de organizaciones de la sociedad civil. Asimismo, el consejo municipal decidió a principios de 2014 la creación del “Laboratorio Messina por los bienes comunes y las instituciones participativas” (*Laboratorio Messina per i beni comuni e le istituzioni partecipate*),⁸⁹ que se inspira en y da continuidad a los trabajos llevados a cabo por el municipio de Nápoles. Su objetivo es identificar y cartografiar aquellos bienes públicos del municipio (inmuebles y áreas agrícolas) que puedan ser reutilizados de forma colectiva tras una adaptación de la normativa local a los usos cívicos.⁹⁰

Ante la complejidad de la cuestión, el Laboratorio Messina organizó en abril de 2014 un encuentro nacional sobre “Administrar los bienes comunes. Prácticas constituyentes para un nuevo derecho” (*Amministrare i beni comuni. Pratiche costituenti per un nuovo diritto*), que perseguía profundizar el debate con aquellos municipios (y sus movimientos sociales) sensibles a esta temática. El encuentro contó con la participación de distinguidos juristas e intelectuales⁹¹ y concluyó con la firma de un memorándum de entendimiento sobre “la regulación de los bienes comunes, la transparencia municipal, la defensa del medio ambiente y del patrimonio construido, y la ampliación de las formas de participación de los ciudadanos a las decisiones

administrativas municipales”. El documento ha sido firmado por las ciudades italianas de Bolonia, Cagliari, Génova, Messina, Milán, Nápoles, Palermo, Parma, Roma, Venecia, así como por el municipio croata de Dubrovnik.

A pesar del carácter filo-institucional de algunas de las experiencias e iniciativas analizadas hasta aquí, algunos movimientos urbanos se muestran críticos con la forma en que se ha producido el reconocimiento institucional de la lucha por los bienes comunes. De entre ellos, destaca la Alianza Internacional de los Habitantes, que reconoce que en Italia se ha producido un relanzamiento “de debates internacionales relacionados con el derecho a la ciudad, sin que ello se haya traducido en una mayor protección del derecho a la vivienda o una oposición fuerte contra los desalojos.

De todos modos, si las ciudades mencionadas en este capítulo siguen el contenido innovador de los documentos programáticos que han aprobado sobre bienes comunes, la convergencia entre las instituciones locales progresistas y el sector social podría dar pie a un nuevo “pacto social urbano” basado en el uso social y antiespeculativo de los bienes comunes, el apoyo a la autogestión y las prácticas de democracia participativa. Incluso podría imaginarse una mayor sinergia con otro tipo de movimientos (como Tierra Madre o Slow Food) que luchan por la soberanía alimentaria y la necesidad de un nuevo reequilibrio campo-ciudad. Esta es la dirección que ha tomado, de hecho, el debate internacional sobre el derecho a la ciudad a raíz de la creciente aproximación y diálogo entre coaliciones de movimientos sociales urbanos (HIC, AIH,...) con plataformas de campesinos/as (Vía Campesina).⁹²

88 Para una crítica detallada del M5S, v. los textos producidos por el colectivo de escritores Wu Ming, www.wumingfoundation.com/giap.

89 Deliberación del consejo municipal de 30 de enero de 2014.

90 Para más información sobre los usos cívicos, v. el capítulo 8, sección “Formas históricas de propiedad comunitaria”.

91 Como Ugo Mattei, Paolo Maddalena (Vicepresidente Emérito del Tribunal Constitucional) o Salvatore Settis (historiador).

92 V. por ejemplo el documento conjunto que estas plataformas adoptaron en el marco del Foro Social Mundial de Túnez (2013).

El Derecho a la Ciudad en Londres⁹³

[Los Community Land Trusts son] considerados propiedad privada vistos de fuera y bien común desde una perspectiva interna (Carol M. Rose, 1998: 144).

Muchas luchas populares y gran parte de la literatura consideran que una de las formas más efectivas de negar el derecho a la ciudad es a través de la centralidad dada al sistema de propiedad privada que regula el acceso a y el control sobre el espacio urbano en base al capital. La división de la trama urbana sobre la base de la propiedad privada conduce a una situación en la que la tierra es principalmente gestionada con el propósito de generar beneficios. En palabras de David Harvey (2008:53), “vivimos, al fin y al cabo, en un mundo en que los derechos a la propiedad privada y al lucro priman sobre cualquier otra noción de derechos”. Ante la situación generalizada de especulación del suelo, el ideal lefebvriano de participación colectiva en la apropiación y producción del espacio público parece una posibilidad lejana. El control sobre la ciudad y cómo esta es modelada está en manos de unos pocos. Aun así, la idea de que la tierra y el espacio sean privatizados no parece natural:

El primer hombre a quien, cercando un terreno, se le ocurrió decir: Esto es mío y halló gentes bastante simples para creerle fue el verdadero fundador de la sociedad civil. Cuántos crímenes, guerras, asesinatos; cuántas miserias y horrores habría evitado al género humano aquel que hubiese gritado a sus semejantes, arrancando las estacas de la cerca o cubriendo el foso: ¡Guardaos de escuchar a este impostor; estáis perdidos si olvidáis que los frutos son de todos y la tierra de nadie! (Rousseau, 2004 [1754]: 65)

93 Este capítulo ha sido elaborado con la inestimable colaboración de Owen Dowsett y Jez Hall. El texto que aquí se presenta es una adaptación parcial de un estudio de caso elaborado por ellos y posteriormente retrabajado por los coordinadores de la investigación con el objetivo de dar una mayor coherencia interna a la narrativa global del informe. En todo momento, se ha intentado respetar el espíritu, los datos y las reflexiones fundamentales de los colaboradores.

En esta perspectiva, resulta interesante que, en algunos países europeos, la perspectiva del derecho a la ciudad sea trabajada a partir de una reflexión sobre nuevas maneras de pensar la propiedad del suelo. Entre ellas, un caso interesante es el de los Fideicomisos de Tierras Comunitarias, FCT (*Community Land Trusts*, CLT), que constituyen una alternativa a la propiedad privada de la tierra. Estas experiencias están siendo promovidas por un movimiento especialmente sólido y bien organizado en Estados Unidos y Canadá, aunque el Reino Unido (y, en menor medida, algunos países centroeuropeos) presentan también ejemplos interesantes. Los FCT están generalmente conformados por residentes locales y representantes de la sociedad civil y se crean para garantizar una propiedad y administración democrática del suelo y de los inmuebles locales. Retirar la tierra del mercado significa que puede ser gestionada a largo plazo en beneficio de la comunidad local en vez de en beneficio de agentes externos motivados por la maximización de sus beneficios. En el marco de la privatización y mercantilización neoliberal, el modelo de FCT implica rescatar la idea de los derechos colectivos a la tierra y a la vivienda. Cabe señalar que los FCT no siempre son reconocidos por las legislaciones nacionales como un régimen nuevo de propiedad. En estos casos, acaban siendo subsumidos en el régimen de propiedad privada, aunque internamente desarrollen relaciones comunitarias innovadoras en términos de cooperación y toma colectiva de decisiones.

En este capítulo, se procederá a mapear la actual situación de crisis en materia de vivienda en el Reino Unido, se describirá el incipiente movimiento de FCT del país, para después analizar en mayor detalle el ejemplo del FCT de Londres Este. A través de él, se persigue mostrar cómo este tipo de experiencias tratan de contrarrestar algunos límites al derecho a la ciudad impuestos por la lógica neoliberal de desarrollo urbano.

El cuadro de referencia: la crisis de la vivienda en el Reino Unido

El Reino Unido tiene una población aproximada de 64 millones habitantes y está constituido por las naciones de Inglaterra,

Gales, Irlanda del Norte y Escocia.⁹⁴ Ex potencia colonial de gran importancia estratégica, es actualmente un estrecho aliado de los Estados Unidos y uno de los países más “euroescépticos” de la Unión Europea. En términos económicos, el Reino Unido es uno de los principales polos del sistema bancario mundial, manteniéndose como uno de los mayores defensores de la libre economía de mercado basada en el mito del crecimiento ilimitado.

En lo que concierne al modelo de gobierno, se trata de un país altamente centralizado con gobiernos locales muy débiles (aunque con grados diferentes, como el caso del gobierno metropolitano de Londres) y un sector público nacional dominante que ha protagonizado en el último quinquenio recortes de gran envergadura y desinversiones en amplios sectores del bienestar social.⁹⁵ Los ayuntamientos tienen muy pocas competencias para recaudar y gastar fondos, lo que limita de manera significativa su capacidad de proveer servicios, a pesar de que ello constituya una responsabilidad legal. En las regiones que dependen en mayor medida de la redistribución económica del Estado, el recorte financiero ha provocado una situación fuertemente asimétrica entre territorios. En este contexto, el Reino Unido sigue siendo un país dividido, cuyas principales fracturas podrían sintetizarse en las siguientes ideas:

1. *La división norte / sur.* La región metropolitana de Londres ha crecido significativamente en los últimos 50 años, posiblemente a expensas del resto del Reino Unido. Las diferencias entre norte y sur se traducen en el nivel de ingresos, las posibilidades de empleo, la esperanza de vida o la influencia política, esta última reflejada en un mayor

94 Este último país celebró un referéndum el 18 septiembre de 2014 para decidir si quería independizarse del Reino Unido. La consulta tuvo una participación política muy elevada (fenómeno poco usual en el país), cuyo balance final fue la victoria del no. Sin embargo, este proceso ha motivado la promesa del gobierno del Reino Unido de reforzar las autonomías regionales de forma inmediata.

95 Esta tendencia se ha visto agravada como consecuencia de la crisis de 2008, que justificó una dura política de austeridad que afectó a muchos de los servicios esenciales del estado del bienestar.

peso del partido conservador (mayoritario en el sur de Inglaterra, mientras que el Partido Laborista parece estar cada vez más enraizado en el norte, sobretodo en Escocia y Gales).

2. *La distancia entre ricos y pobres.* Una segunda brecha se refiere a la creciente distancia en términos de ingresos y calidad de vida entre ricos y pobres (OECD, 2011). Hoy, gran parte de los beneficiarios de bienestar social son familias de trabajadores atrapados en una situación de bajos ingresos y altos costes habitacionales. En una economía de mercado donde la privatización es la respuesta predominante, parecen existir pocas soluciones a la desigualdad. La proliferación “Comisiones de Justicia” (*Fairness Commissions*) por todo el país que intentan buscar soluciones a este problema a nivel municipal no parece producir grandes resultados, probablemente por la ausencia de una plataforma que articule estas experiencias locales y logre una mayor incidencia política, sobre todo en relación a la redistribución de la renta y la implantación de un sistema impositivo más progresivo.
3. *El coste de la vivienda.* Una tercera fractura se refiere al coste de la vivienda, determinado por una burbuja inmobiliaria especialmente presente en el sureste del país. La propiedad de inmuebles se ha convertido en una inversión de carácter especulativo que dificulta el acceso al mercado inmobiliario, sobre todo por parte de los/as compradores/as más jóvenes. En cuanto al alquiler, el incremento de su precio ha creado una “generación perdida” de personas mayores de 30 años que todavía viven con sus padres. Asimismo, casi 400.000 personas (en su mayoría jóvenes) no tienen hoy domicilio y pasan sus noches haciendo “sofá surfing” entre amigos/as y conocidos/as.

En relación a esta última fractura y, más especialmente, a la falta de alquiler social, la última encarnación del problema fecha de 1980. A finales de esta década, los gobiernos locales del Reino Unido proporcionaban vivienda asequible a 6.6 millones de familias (más de un tercio de la sociedad) y la disponibilidad de

inmuebles públicos permitía a las clases populares alquilar una vivienda en barrios céntricos de renta media y baja. La mixidad social constituía un objetivo importante de la planificación territorial, especialmente durante los gobiernos laboristas.

Sin embargo, bajo el liderazgo del gobierno central conservador de Margaret Thatcher, el Reino Unido empezó a desarrollar una estrategia de privatización de su parque de viviendas. En el mapa siguiente, se muestran las consecuencias más recientes de este fenómeno:

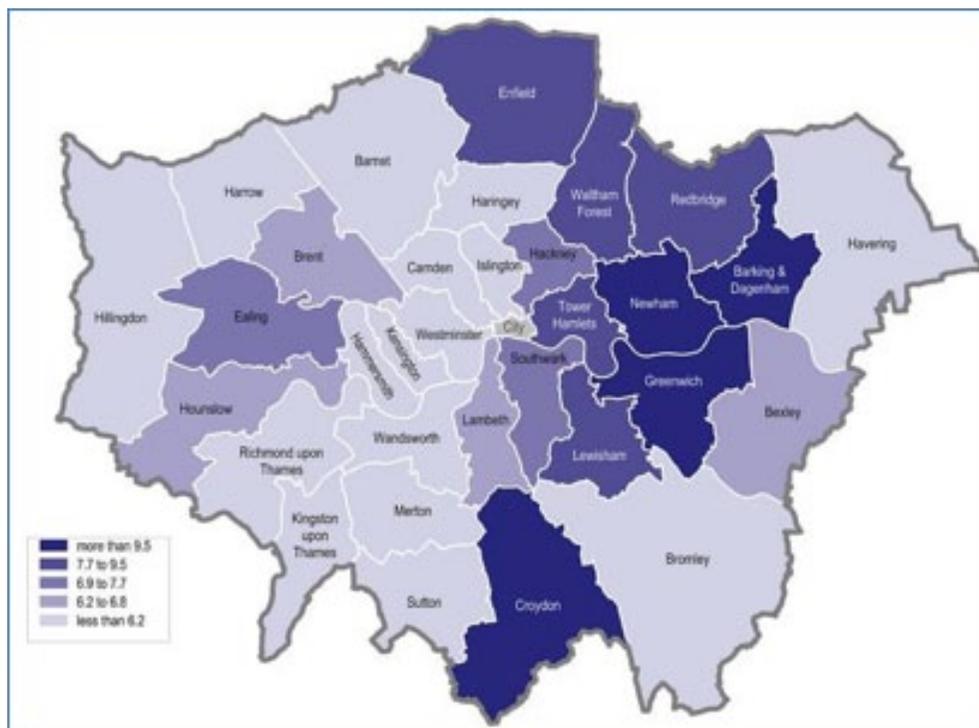


Figura 1: Este mapa muestra el índice medio de embargos en 2010-2011 por 1,000 titulares de hipotecas en varios barrios de Londres. (Fuente: Trust for London and New Policy Institute).

Así, entre 1980 y 2009 gran parte de las viviendas sociales del país fueron privatizadas. A nivel local, por ejemplo, un total de 4.39 millones de viviendas públicas propiedad de ayuntamientos fueron vendidas a inversores privados o

demolidas, levantando sospechas del interés del gobierno local de valorizar suelos urbanos para el mercado especulativo. El proceso fue acelerado mediante el llamado “derecho a comprar”, que invitaba a los/as inquilinos/as de viviendas públicas de alquiler a adquirir la propiedad del inmueble a un precio reducido. Más de 2 millones de viviendas públicas han sido vendidas de esta forma desde 1980.

Los ingresos que los gobiernos locales han obtenido de estas ventas raramente se han invertido en nuevas viviendas públicas, provocando un notable descenso del volumen de viviendas asequibles en el Reino Unido. De acuerdo con la Encuesta Inglesa de Vivienda (Gobierno del Reino Unido, 2014), el número de viviendas en alquiler privado en Inglaterra en 2012-2013 (4 millones) ha superado por primera vez el número de viviendas en alquiler social (3.7 millones).

Así, mientras la necesidad de vivienda social (asequible) no ha disminuido, un número cada vez mayor de familias ha quedado a merced de propietarios privados en un mercado de alquiler ampliamente desregulado. De hecho, una proporción significativa de las viviendas compradas bajo el llamado “derecho a comprar” han entrado recientemente en el mercado de alquiler privado (como ha sucedido en el distrito londinense de Tower Hamlets, donde el 50% de las viviendas públicas vendidas a través de esta modalidad han sido alquiladas de forma privada). Y en áreas en las que la demanda en materia de vivienda supera la oferta, la inflación producida por el mercado de alquiler privado puede derivar en desalojos de los/as residentes más antiguos del barrio, contribuyendo así a una progresiva desintegración de las comunidades locales.

Algunos críticos apuntan que el gobierno está invirtiendo más recursos en las subvenciones a familias de bajos ingresos para que puedan acceder al mercado del alquiler (mediante beneficios en materia de vivienda) de lo que costaría proveer directamente más vivienda pública. Esta situación beneficia a los propietarios privados y contribuye a estigmatizar aún más a aquellas personas que precisan de apoyo financiero. E, incluso en aquellos casos en que existe la posibilidad de alquilar viviendas públicas, los gobiernos locales pueden cobrar hasta el 80% del precio vigente en el mercado local, aunque formalmente lo hagan en el marco del programa de “Alquiler

Asequible". En muchas áreas, estos precios difícilmente pueden ser considerados como "asequibles". Políticas como el controvertido "impuesto dormitorio" (*bedroom tax*) han penalizado más a aquellos que alquilan viviendas públicas, como consecuencia de la combinación de un crecimiento exponencial del precio del suelo y de unas arcas públicas cada vez más limitadas.⁹⁶

En definitiva, el problema para muchas comunidades urbanas en el Reino Unido es que el mercado libre no logra proporcionar suficiente vivienda para el amplio abanico de necesidades de sus residentes. Según estimaciones actuales, más de 1.8 millones de familias necesitan vivienda social. El Instituto de Investigación de Políticas Públicas (*Institute for Public Policy Research*) prevé que la demanda habitacional superará la oferta en 750.000 unidades en 2025.⁹⁷ La combinación de infra-oferta y precios crecientes puede tener todo tipo de consecuencias sociales, desde la masificación de las viviendas, desalojos forzados e inestabilidad social. En una intervención pública,⁹⁸ el Gobernador del Banco de Inglaterra declaró que el crecimiento de los costes habitacionales podría representar uno de los "mayores riesgos" para la recuperación económica de Gran Bretaña como consecuencia de un nuevo "gran sobreendeudamiento" hipotecario por parte de las familias.

El fideicomiso de tierras comunitarias y la experiencia de Londres

En el contexto descrito hasta aquí, la posibilidad de que la propiedad sobre la tierra, las infraestructuras y los equipamientos sea compartida por la comunidad está ganando

96 Con la llamada "*bedroom tax*", las familias que habitan en viviendas de alquiler social propiedad de instituciones públicas reciben menos ayudas si sus inmuebles tienen una habitación vacía.

97 Institute of Policy Research, 2011: "The good, the bad and the ugly: Housing demand 2025".

98 Realizada el 18 de mayo de 2014.

progresivamente mayor interés, aunque no se trate de una idea nueva. De hecho, ya en 1650 el movimiento Digger había imaginado una forma radical de igualar la sociedad a través del abandono de la propiedad privada a favor de la propiedad comunitaria de la tierra.⁹⁹ Estos ideales también pueden ser rastreados en los inicios primeros tiempos del socialismo y del movimiento cooperativo. Así, a lo largo del siglo XIX y, en menor medida, del siglo XX, los reformistas políticos y sociales del Reino Unido sentaron las bases para el establecimiento de un modelo de propiedad colectiva de inmuebles. A menudo, estas medidas fueron acompañadas de iniciativas privadas, como la creación de comunidades planificadas por parte de industriales reformistas, como Titus Salt en Saltaire¹⁰⁰ o Bourneville.¹⁰¹

Destaca la publicación en 1898 de *Ciudades Jardín del Mañana* (*Garden Cities of To-morrow*, 1965),¹⁰² un influyente trabajo realizado por Ebenezer Howard en el que desarrolla su idea utópica de crear comunidades auto-sostenibles en tierras arrendadas mediante un fideicomiso local como estrategia para evitar la especulación del suelo, la suburbanización, y para mantener los precios de la vivienda local a precios asequibles para los/as trabajadores/as urbanos/as. En definitiva, era una forma de revertir los beneficios del suelo a favor de la comunidad. El trabajo de Howard condujo a una experiencia práctica de reforma urbana, con la construcción en 1903 de la Ciudad Jardín de Letchworth en las afueras de Londres y de varios otros asentamientos en los años siguientes.¹⁰³

99 V. <http://bcw-project.org/church-and-state/sects-and-factions/diggers>.

100 La historia de Saltaire puede consultarse en: www.saltairvillage.info/Saltire_World_Heritage_Site_1028.html.

101 El fideicomiso de Bourneville (Bourneville Village Trust) fecha de 1900. V. www.bvt.org.uk/. Bourneville fue fundado por la familia Cadbury, productora del chocolate Quaker.

102 102 Inicialmente se titulaba: *To-morrow: A Peaceful Path to Real Reform*.

103 103 Recientemente, se ha creado el "Nuevo Movimiento Ciudad Jardín" (*New Garden City Movement*) bajo el impulso del ex alcalde de la Ciudad Jardín de Letchworth, Philip Ross, y del académico y activista Yves Cabannes (Colegio Universitario de Londres, UCL). Esta experiencia, puesta en marcha en 2014, pone en diálogo los FCT con la visión utópica de la ciudad jardín (Ross y Cabannes, 2013).

Mientras que las “ciudades jardín” de Howard tuvieron, al final, poco éxito en el Reino Unido, la idea de gestionar la tierra en beneficio de la comunidad tuvo una muy buena acogida en otros lugares. En la India, por ejemplo, en los años 1950 Vinoba Bhave lideró el movimiento Gramdan “Aldeas Regalo”, que consiguió que algunos propietarios ricos donaran parte de su tierra para fideicomisos comunitarios. Estas tierras tenían después la posibilidad de ser arrendadas a personas sin tierra para que las usaran como medio de subsistencia. De igual forma, los/as activistas americanos que lucharon por los derechos civiles en 1960 trataron de recuperar tierras para la población afroamericana. Sus esfuerzos culminaron con el establecimiento del primer fideicomiso de tierras comunitarias del mundo en 1969. En la actualidad, existen más de 240 FCT en Estados Unidos, articulados en una importante red de intercambio, cooperación e incidencia política, la Red Nacional de FCT (*National CLT Network*).¹⁰⁴

Respecto al Reino Unido, a lo largo de las décadas de 1990 y 2000, comunidades rurales en Escocia pusieron en marcha fundaciones y fideicomisos de tierras comunitarias como una forma de comprar las islas y terrenos en los que residían.¹⁰⁵ Como los propietarios de la tierra a menudo estaban ausentes, muchas comunidades percibían que su título de posesión era cada vez más inestable. Con la Ley de Reforma del Suelo de Escocia (*Land Reform Act*), adoptada en 2003, se formalizaron los derechos de las comunidades a comprar su tierra, práctica que aún a día de hoy sigue teniendo lugar.

Aprendiendo de las experiencias escocesas y de las que han tenido lugar en otros lugares, un número considerable de académicos/as y de promotores de viviendas y urbanizaciones comenzaron a reconocer el valor de los FCT como forma de empoderamiento de las comunidades. Eso condujo a la puesta en marcha de un programa nacional de impulso de los FCT (el Programa Piloto Nacional de FCT o *National Community Land Trust Demonstration Programme*), que llevó a cabo una serie de

104 V. <http://cltnetwork.org/>.

105 Los ejemplos incluyen la compra del North Assynt Estate en 1993, la Isla de Eigg en 1997, y la Isla de Gigha en 2002

estudios-piloto urbanos y rurales entre los años 2006 y 2008.¹⁰⁶ Aunque el movimiento de FCT en Reino Unido es reciente, lo cierto es que está ganando peso de forma progresiva. En 2010 se creó una red a nivel nacional, la Red Nacional de Fideicomisos de Tierras Comunitarias (*National Community Land Trust Network*, NCLTN),¹⁰⁷ que reúne todas las experiencias de FCT existentes en Inglaterra y Gales. Actualmente, estas ascienden a más de 170 (Howard, 2014), ubicadas sobre todo en áreas rurales, desde Cornwall hacia la remota Holy Island de Lindisfarne. La Red Nacional de Fideicomisos de Tierras Comunitarias tiene por misión dar a conocer el concepto y la práctica de FCT, proporcionar asesoramiento técnico y apoyo en su puesta en marcha.

A pesar de que muchos de los FCT del Reino Unido están en una fase inicial de gestión de la tierra y que, por consiguiente, el valor potencial de este tipo de trabajo aún no está claro, hay algunas experiencias significativas, como los Promotores Comunitarios de Coin Street (*Coin Street Community Builders*)¹⁰⁸ o el FCT Londres Este. La expansión de Londres, actualmente capital de casi 8 millones de habitantes, empezó a acelerarse en el siglo XVIII. Las áreas situadas en el noreste de la ciudad se volvieron la marca más característica de la Gran Bretaña urbana y un microcosmos de las tendencias estructurales que afectan al conjunto del país.

106 La iniciativa fue liderada por Soluciones Financieras para la Comunidad (*Community Finance Solutions*) con el apoyo del Fideicomiso Carnegie UK y el Fideicomiso Tudor.

107 V. www.communitylandtrusts.org.uk/home.

108 Esta iniciativa se concretó en la puesta en marcha de una empresa social y un fideicomiso promotor en 1984 con el objetivo de gestionar y desarrollar un área abandonada de 13 acres en la zona sur de Londres. La adquisición de este terreno por los residentes locales desencadenó la revitalización de una comunidad residencial en decadencia y de una economía local débil. Veinte años más tarde, el South Bank es un centro de actividad donde se han desarrollado cooperativas de viviendas, tiendas, galerías, cafés, parques, equipamientos deportivos, espacios para eventos y un amplio abanico de programas de apoyo comunitario. El hecho de que uno de los requisitos de esta experiencia sea que sus miembros vivan en la zona asegura que las iniciativas llevadas a cabo respondan a necesidades locales.

En particular, Londres Este (*East London*)¹⁰⁹ es conocida por el crecimiento de la industria manufacturera y las revueltas de Spitalfields (1769),¹¹⁰ y los proyectos de expansión de los muelles en el siglo XIX para dar respuesta a las necesidades de la burguesía del Imperio Británico. Las olas de inmigración hacia Londres Este durante los siglos XVIII y XIX ejercieron presión en la provisión local de vivienda y se tradujeron en un recorte de los salarios en la industria local. Así que, mientras los trabajadores del puerto y de las fábricas hacían posible que los inversores se enriquecieran con los beneficios de la expansión colonial, los barrios donde vivían se llenaban de miseria. Según el censo de 1881, en torno a un tercio del millón de habitantes de esa área vivían en la pobreza. Con el ascenso imparable de las enfermedades, la esperanza de vida de un/a trabajador/a de Londres Este se situaba por debajo de los 19 años. Posteriormente, ya en el siglo XIX, la zona sufrió aún más: primero, como consecuencia de los significativos daños ocasionados por los bombardeos y, segundo, a causa del declive industrial de la década de los 1970. Las condiciones de vida y trabajo de los/as habitantes de Londres Este condujeron a muchos reformistas sociales del siglo XIX a concentrar sus esfuerzos en esta zona.

Incluso hoy la imagen que más a menudo se asocia a esta región es la de superpoblación, crimen y pobreza, aunque en décadas recientes se han llevado a cabo esfuerzos considerables para regenerar la zona, como la construcción de un complejo de negocios en el muelle Canary (*Canary Wharf*). El área es hoy la sede de muchos de los principales bancos del mundo, organizaciones que prestan servicios profesionales y corporaciones de medios de comunicación. Algunos metros más abajo del río, el muelle Victoria Real (*Royal Victoria*) ha sido sustituido por la exposición ExCel y por un centro de conferencias que, desde su apertura en el año 2000, ha

acogido un amplio abanico de eventos de alto nivel. Los/as visitantes pueden usar el Aeropuerto de la Ciudad de Londres (*London City Airport*), situado sólo unos kilómetros al este, en una zona antiguamente portuaria.

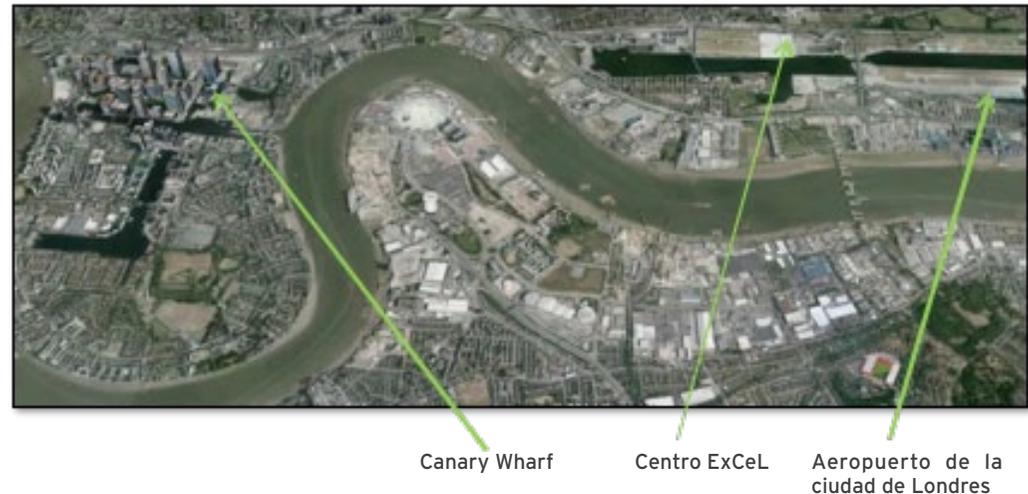


Figura 2: Imagen de satélite en la que puede apreciarse los desarrollos que han tenido lugar en Londres Este. (Fuente: Google Earth)

Más recientemente, la regeneración de Londres Este ha seguido profundizándose cuando en 2005 la ciudad de Londres ganó la candidatura para acoger los Juegos Olímpicos de 2012.¹¹¹ En este momento, empezaron a ponerse en marcha varios proyectos de mejora y desarrollo urbanístico que, aunque comportaron beneficios en materia de transporte y comercio en algunos barrios dormitorio (como Startford), no fueron consensuados con sus habitantes.¹¹² Además, las obras

109 Londres Este incluye los distritos de Barking y Dagenham, Hackney, Havering, Newham, Redbridge, Tower Hamlets y Waltham Forest.

110 Cuando los trabajadores del sector de la seda protestaron contra la falta de impuestos a la seda de importación. V. www.british-history.ac.uk/report.aspx?compid=22161.

111 Oficialmente, los distritos de Londres propuestos para acoger el evento fueron Newham, Tower Hamlets, Hackney, Greenwich y Waltham Forest.

112 Cabe señalar que el Plan Maestro de estas obras de regeneración urbana fue diseñado por la misma empresa, AECOM Consultants, que está asesorando a la ciudad de Río de Janeiro para la organización de los Juegos Olímpicos de 2016.

provocaron desalojos (Hatcher, 2010)¹¹³ y, subsiguientemente, una serie de movilizaciones protagonizadas por agrupaciones de vecinos/as de varios barrios, activistas de *Occupy London*, la Asociación de Inquilinos/as (*Tenants Association*), sindicatos, académicos,¹¹⁴ u organizaciones y ONG del sector ambientalista. Cabe señalar la Red contra los Juegos Olímpicos (*Counter Olympics Network*),¹¹⁵ que resultó ser bastante fragmentada tanto en términos de composición como de actuación y apenas utilizó la bandera del derecho a la ciudad (Hatcher, 2010; Kumar, 2012). Las únicas referencias al término se produjeron en la última fase de su movilización, que coincidió con la salida del libro *Ciudades Rebeldes* de David Harvey (2012) y con la campaña internacional "Greenwash Gold 2012" en contra de algunos de los patrocinadores de los Juegos, como Dow Chemical (responsable del desastre de Bophal de 1984) o Rio Tinto, entre otras.¹¹⁶

Junto a las movilizaciones sociales mencionadas arriba, la organización de los Juegos Olímpicos originó respuestas imaginativas por parte de los/as vecinos/as de los barrios afectados. Los miembros de la Organización de Comunidades de Londres Este (*East London Communities Organisation*, TELCO), por ejemplo, sintieron que los Juegos Olímpicos representaban al mismo tiempo una amenaza y una oportunidad. Para que Londres Este pudiera beneficiarse del evento y, al mismo tiempo, no sufriera una subida exponencial del precio del suelo, TELCO protagonizó una lucha activa para que la candidatura olímpica incluyera acciones que redundaran en una mayor sostenibilidad de la comunidad a largo plazo.

113 Las primeras fueron la de la Cooperativa de Habitación de Clays Lane (ver Kumar, 2012) ya luego después el anuncio de la conquista del papel olímpico por Londres, seguida con atención por el periódico de izquierda "Red Pepper".

114 En particular, académicos vinculados a universidades como el Colegio Universitario de Londres (*University College of London*, v. www.ucl.ac.uk) o a la Escuela de Economía de Londres (*London School of Economics*, v. www.lse.ac.uk/home.aspx).

115 V. <http://counterolympicsnetwork.wordpress.com>.

116 En la organización de esta campaña tuvo un papel importante Meredith Alexander, que dimitió del Comité Olímpico como forma de protesta contra algunos patrocinadores (Orsmy, 2012).

La organización puso en marcha en 2004 una campaña para que, al lado del Parque Olímpico Reina Isabel de Stratford (Newham), se construyera vivienda accesible con una lógica de Fideicomiso de Tierras Comunitarias. Su esfuerzo permitió el establecimiento del primer fideicomiso urbano de Reino Unido en 2007.¹¹⁷ El FCT de Londres Este aún no dispone de derechos plenos para gestionar el patrimonio del Parque Olímpico de Stratford en beneficio de la comunidad, pero se le ha concedido una licencia para llevar a cabo un proyecto piloto. El lugar destinado para la construcción es el Hospital St. Clements, situado en Mile End, a algunos kilómetros del Parque. El terreno se ubica en Tower Hamlets, caracterizado por ser el distrito con un mayor crecimiento demográfico de Inglaterra (Howard, 2014), cuyo coste medio de la vivienda ha sufrido el mayor aumento de todo el Reino Unido.¹¹⁸ El Hospital St. Clements, construido en 1849 para acoger a personas indigentes y enfermas, fue usado como hospital psiquiátrico desde 1950 hasta su cierre en 2005. La propiedad del lugar fue traspasada del Sistema Nacional de Salud (*National Health System*) al gobierno de la ciudad de Londres (*Great London Authority*) antes de ser entregada en 2012 al FCT de Londres Este y al constructor, Galliford Try. El acuerdo firmado con las autoridades públicas asegura que al menos parte del lugar histórico será usado para proveer de forma permanente vivienda asequible. La propiedad comunitaria de suelo urbano evita el impacto inflacionista de los precios del mercado libre y establece el coste de la vivienda en función del nivel de ingresos de los/as residentes locales. De las 252 unidades habitacionales que serán construidas, el 35% será destinadas a alquiler social, cuyo precio se situará por debajo del 80% del precio del alquiler en el mercado; y 23 serán vendidas a precios asequibles a miembros del FCT. Para ello, se supeditará el precio de venta al nivel de ingresos de los/as habitantes y no al valor del mercado. La participación de la comunidad en

117 V. www.eastlondonclt.co.uk.

118 El coste medio de la vivienda en Tower Hamlets se sitúa por encima de las 620.000 libras. En el último año, el precio ha aumentado un 43% (v. www.rightmove.co.uk).

el diseño del proyecto piloto se ha traducido en la demanda de construir un centro comunitario y un café. Después de 10 años de movilización, las obras de construcción empezaron finalmente en marzo de 2014 y está previsto que duren de tres a cuatro años.

El desarrollo de esta primera experiencia de fideicomiso urbano ha generado un gran interés en Reino Unido al constituir una posible solución a los problemas de vivienda asequible, uno de los mayores desafíos del país según la opinión de las redes de FCT y la organización Ciudadanos de Reino Unido (*Citizens UK*). En este contexto, la sociedad civil está promoviendo un manifiesto para las elecciones generales de 2015 en el que se reclama: que la mitad de toda la provisión de vivienda asequible sea construida hasta 2030 en terrenos adquiridos a través de un FCT,¹¹⁹ que el gobierno publique una auditoría de todos los terrenos de titularidad pública y que se redefinan los términos de lo que constituye una vivienda asequible (desde 2010, la ley permite a los proveedores de vivienda social establecer un coste habitacional de hasta el 80% del valor de mercado).

En el plano institucional, el primer responsable político en declarar su voluntad de multiplicar los FCT ha sido el alcalde de Tower Hamlets que, en marzo de 2014, lideró un grupo de 9 alcaldes/as distritales que llevaron a juicio (aunque sin éxito) al alcalde de la Gran Autoridad de Londres (*Great London Authority*) por adoptar una medida que reducía considerablemente la asequibilidad de los alquileres.

Reflexiones conclusivas

Como un área históricamente afectada por la pobreza y la masificación y, más recientemente, por desalojos y procesos de gentrificación, Londres Este parece un lugar idóneo para experimentar nuevas formas de garantía de derechos colectivos como los FCT. En un contexto en que el derecho a la ciudad está cada vez más amenazado por modelos urbanos que priorizan

la maximización de beneficios de constructores y propietarios de terrenos, el proyecto piloto de Tower Hamlets podría representar un precedente jurídico (especialmente relevante en el marco de la *common law*) para futuras experiencias en otros ámbitos urbanos. Asimismo, considerando que los FCT proporcionan una alternativa a la propiedad privada del suelo a favor de formas de gestión colectiva basadas en un modelo de "democracia de alta intensidad" (Santos, 2006: 71-108), estas experiencias pueden constituir una fuente de inspiración importante para otros movimientos que luchan contra el modelo hegemónico de globalización neoliberal, dentro y fuera del Reino Unido. Sin embargo, el impacto de los FCT puede quedar reducido si no se consigue paralelamente una redefinición del cuadro normativo vigente que reconozca las peculiaridades del régimen de propiedad colectiva, que difiere tanto de la propiedad privada como de la propiedad pública.

Junto a los FCT, cabe mencionar otros movimientos e iniciativas que persiguen promover el paradigma colectivo y comunitario. La red Radical Routes,¹²⁰ por ejemplo, reúne a cooperativas de viviendas de todo el país con el objetivo de darse apoyo mutuo y de promover nuevas experiencias. Dentro de las luchas para una sociedad más igualitaria, las cooperativas de Radical Routes son más que unidades de vivienda. Son centros de movilización social que se oponen a las tendencias urbanas neoliberales y se desarrollan a partir de un modelo ético de inversión, el llamado "Rootstock".¹²¹ Este modelo permite que el valor de los inmuebles locales quede fuera del mercado para estar al servicio de la comunidad de forma permanente. Otro tipo de iniciativas son los Eco-barrios Findhorn¹²² (inspirados en ideales religiosos y en una identificación con el movimiento medioambientalista) o el reciente proyecto Lancaster Co-housing¹²³ en Halton Mill (Lancashire), que combina la titularidad privada de las

119 Cerca de 750.000 viviendas.

120 V. www.radicalroutes.org.uk.

121 V. www.rootstock.org.uk.

122 V. www.ecovillagefindhorn.com.

123 V. www.lancastercohousing.org.uk.

viviendas con elementos comunitarios. Sin embargo, a pesar del carácter innovador y sostenible de estas experiencias, cabe decir que algunos de estos modelos comunitarios están lejos de ser radicales y democráticos al estar únicamente al alcance de personas con capacidad económica suficiente para invertir en este tipo de proyectos inmobiliarios.

Respecto al uso de la bandera política del derecho a la ciudad en el contexto británico, es importante señalar que esta es apenas invocada explícitamente y, por consiguiente, no constituye un catalizador de movimientos sociales y luchas urbanas. Las escasas veces en que el término aparece es en referencia a los trabajos de David Harvey (2008, 2012) y Edward Soja (2010), especialmente a partir de las revueltas y manifestaciones urbanas de 2012. El derecho a la ciudad es, así, un término circunscrito a determinados ambientes intelectuales, como la Unidad de Desarrollo Urbano del Colegio Universitario de Londres (*University College of London Development Planning Unit*),¹²⁴ el "Centro Ciudades" de la Escuela de Economía de Londres (*London School of Economics' Cities Centre*)¹²⁵ o revistas de izquierda como *Red Pepper*¹²⁶ o *New Left Review*.¹²⁷

A tenor de las entrevistas realizadas a algunos activistas británicos, las razones que explican el escaso atractivo del derecho a la ciudad en el Reino Unido están relacionadas con la idiosincrasia del contexto sociocultural del país. Por un lado, la sociedad británica es, en términos generales, poco propensa a dejarse conducir por grandes banderas políticas o gurús de referencia, especialmente si estos proceden del sector académico. Por otro lado, los movimientos sociales tienden a llevar a cabo luchas sectoriales y concretas (vivienda asequible en el barrio, la no desaparición de un determinado espacio verde, el aprovechamiento de un inmueble en desuso como centro cívico,...) circunscritas a un determinado espacio-tiempo (el

barrio o el distrito). Y, por último, la existencia de una tradición jurídica muy particular, la *common law*, que no confiere la misma fuerza al término "derecho".¹²⁸ En palabras de dos activistas anti-gentrificación del barrio de Hammersmith de Londres:¹²⁹

No tengo claro que el derecho a la ciudad pueda tener futuro en el Reino Unido. En primer lugar, en una tradición que viene de la common law, la palabra "derecho" no es tan atractiva. Incluso los movimientos LGTB y otros cuya lucha se centra en la mejora de los derechos individuales, no utilizan mucho este término. Palabras como justicia o igualdad tienen definitivamente un mayor peso para nosotros. Un segundo problema está relacionado con la palabra "city". Aquí, en Londres, la City es sólo una parte (el centro) de una aglomeración más grande. Y cuando se trata de luchas urbanas, nadie piensa realmente en Londres como un todo. Luchamos contra los desarrollos especulativos en Hammersmith o contra determinados proyectos insignia que conducen a la gentrificación. Pero raramente nos concentramos en Londres (...), [que] es una ciudad con ciudades muy diferentes en términos culturales y económicos como para articular una lucha unitaria común. (...) ¡Unir cosas diferentes y complementarias en grandes plataformas no es muy típico de cómo construimos las luchas urbanas en Reino Unido! [...] De alguna manera, metas demasiado grandes parecen dar miedo (...), no comunican correctamente a los ciudadanos, por lo que tienden a permanecer confinadas a pequeñas élites.... Hay otra debilidad que impide una mayor expansión del concepto del derecho a la ciudad y se refiere a los que hasta ahora trataron de trabajar con él, a menudo demasiado ligados al mundo académico [o] a personas y grupos radicales siempre vistas como excéntricos (queers).

124 V. www.bartlett.ucl.ac.uk/dpu.

125 V. www.lse.ac.uk/LSECities/home.aspx.

126 V. www.redpepper.co.uk/.

127 V. <http://newleftreview.es/>.

128 El derecho anglosajón o *common law* crea las normas a partir de la jurisprudencia de los tribunales y no a partir de procedimientos legislativos que codifican derechos, como sucede con el derecho continental.

129 Las entrevistas fueron realizadas el día 26 de junio de 2014.

A pesar de estas consideraciones, se han producido recientemente algunas transformaciones en el ámbito de las luchas urbanas en el Reino Unido a las que merece la pena aludir. Destaca, por ejemplo, la "Asamblea del Pueblo contra la Austeridad" (*The People's Assembly against Austerity*)¹³⁰, creada en febrero de 2014 con el apoyo de varios intelectuales y artistas.¹³¹ Esta iniciativa marca un punto de inflexión importante respecto a la forma en que se han desarrollado tradicionalmente las luchas sociales en el Reino Unido. Por una lado, porque pone en diálogo a actores y movimientos que hasta hoy han luchado de forma fragmentada contra las acciones gubernamentales que amenazan los derechos humanos. Y, por otro, porque ha desempeñado una labor de carácter pedagógico comunicando al conjunto de la población el significado de la palabra "austeridad", desconocida hasta la crisis de 2008.¹³² En la acción de protesta que organizó la Asamblea en julio de 2014 aparecieron tímidamente algunas pancartas por el derecho a la ciudad.

Si esta experiencia fuera replicada y profundizada, quizás esta consigna podría convertirse en una nueva bandera política de los movimientos sociales británicos que representara luchas como los FCT, entre otras. Existen varias iniciativas sectoriales que podrían aunarse bajo este concepto, como Reclama la noche (*Reclaim de Night*)¹³³, que aboga por ciudades más seguras

para las mujeres; Masa Crítica (*Critical Mass*),¹³⁴ que reivindica más espacios para la movilidad alternativa; el "Impuesto de Plusvalía" (*Land Tax Value*)¹³⁵ y la Campaña Tierras de Trabajo (*Labour Land Campaign*),¹³⁶ que cuestionan la propiedad privada del suelo como una de las causas de desigualdad social. Los elementos que podrían conformar una gran alianza por el derecho a la ciudad en el Reino Unido existen, sólo cabe esperar que experiencias como la "Asamblea del Pueblo contra la austeridad" sienten un precedente en términos de articulación política de actores y metodología de trabajo.

130 V. www.thepeoplesassembly.org.uk.

131 Uno de los artistas de renombre internacional que apoyan la iniciativa es el cineasta Ken Loach. En la carta abierta que establece la fundación de la Asamblea se señala: "Este es un llamado a todos esos millones de personas en Gran Bretaña que se enfrentan a un año pobre e incierto respecto a sus salarios, puestos de trabajo o las condiciones y la provisión de bienestar, que están siendo atacados por el gobierno. (...) La asamblea será un foro nacional de puntos de vista anti-austeridad los cuales, aunque cada vez son más populares, nos están representados en el parlamento."

132 Los activistas británicos entrevistados para esta investigación señalaron respecto a esta iniciativa: "La Asamblea realizó una labor de concienciación, por lo que hoy la mayoría de la gente sabe qué es la austeridad y entiende sobre recortes y profundización de las desigualdades. Esta metodología se podría aplicar a varios otros temas, construyendo nuevas banderas políticas para las luchas sociales".

133 V. www.reclaimthenight.co.uk.

134 V. www.criticalmassradio.co.uk y www.criticalmasslondon.org.uk.

135 V. www.landvaluetax.org.

136 V. <http://labourland.org>.

El Derecho a la Ciudad en Estambul¹³⁷

El contexto turco y el papel del derecho a la ciudad en él

Turquía, con una población de 76 millones de habitantes (2013), está a caballo entre el continente europeo y el asiático. El país ocupa la 90ª posición en el índice de desarrollo humano del PNUD (2012) y está gobernado por una república parlamentaria unitaria. Históricamente, Turquía ha tenido una estructura de estado centralizada, con preponderancia del gobierno central sobre los gobiernos municipales electos. En este sentido, la capital, Ankara, interviene directamente en la gobernanza local, asignando una parte considerable del presupuesto municipal y designando gobernadores de distrito y de provincia, con lo que los alcalde/sas y concejales/as electos/as ven muy reducida su autoridad y los recursos de los que disponen.

Con el inicio del proceso de adhesión a la Unión Europea, se puso en marcha un paquete de reformas económicas, políticas y administrativas, entre las cuales estaba el proceso de descentralización y regionalización del país. Aun así, las medidas necesarias para desplegar este proceso no se han adoptado todavía. El hecho de que el Partido Justicia y Desarrollo (PJD), que gobierna desde 2002, obtuviera gran parte de su apoyo popular inicial gracias a un municipalismo eficaz orientado hacia la provisión de servicios en la década de los 90, no se ha traducido en un mayor impulso de esta agenda.¹³⁸ Probablemente, el significativo peso que tienen las

137 Este capítulo ha sido elaborado con la inestimable colaboración de Yasar Adanali. El texto que aquí se presenta es una adaptación parcial de un estudio de caso elaborado por él y posteriormente re trabajado por los coordinadores de la investigación con el objetivo de dar una mayor coherencia interna a la narrativa global del informe. En todo momento, se ha intentado respetar el espíritu, los datos y las reflexiones fundamentales del colaborador.

138 Muchos de los actuales responsables políticos del PJD han llegado al gobierno central tras estar en alcaldías. ErdoĐan, actual presidente de Turquía, por ejemplo, fue alcalde de Estambul de 1994 a 1998.

ciudades en el crecimiento económico del país explica que el gobierno nacional quiera mantener el control sobre ellas.¹³⁹

Esta situación ha abonado el terreno para que, en la última década, se haya producido un creciente debate político, social e intelectual sobre el derecho a la ciudad. La actual política económica del país, fuertemente basada en la transformación urbana y en la extracción de recursos naturales para la acumulación de capital, ha motivado el interés de un sector de la ciudadanía hacia este concepto. Ello se ha plasmado, por ejemplo, en la traducción al turco de varios libros de Henri Lefebvre, como *La vida cotidiana en el mundo moderno* (2011), *Crítica a la vida cotidiana, Vol. 1* (2012) y *Vol. 2* (2013), *La revolución urbana* (2014) y *La producción del espacio* (2014). David Harvey también se ha convertido en un autor conocido entre los círculos académicos y activistas. *Espacios de esperanza* (2011), *Espacios del capital* (2012), *Urbanismo y desigualdad social* (2013) y *Ciudades rebeldes* (2013) son algunos de los libros que han sido recientemente publicados en turco.

La traducción del concepto de derecho a la ciudad en turco es "kent hakkı". "Kent" significa "ciudad" y "hak", "derecho". Sin embargo, hay otros términos que los movimientos urbanos y los/as ecologistas utilizan para referirse a este concepto, como "yaĐam alanı mücadelesi" (lucha por los espacios para vivir); el prefijo "diren" (resistir) antes de un espacio en disputa (como Resiste Parque Gezi); o varias fórmulas de rechazo referidas a determinados proyectos de transformación urbana. Estas últimas son especialmente utilizadas por el público general al ser más concretas y tangibles que el concepto amplio de derecho a la ciudad.

En términos de difusión, cabe mencionar un amplio abanico de espacios que se hacen eco de este concepto, desde medios de comunicación, blogs y páginas web, plataformas ciudadanas o encuentros nacionales y locales.

Medios de comunicación. En varios medios de comunicación se da una amplia cobertura del derecho a la ciudad,

139 Según datos del Wall Street Journal publicados el 14 de agosto de 2013, en el primer semestre de 2013 el 60% de las decisiones del Consejo de Ministros estaba relacionada con proyectos de desarrollo urbano. V. Wall Street Journal, 2013.

con determinados periodistas interesados en informar sobre asuntos relacionados con este tema. Algunos de ellos trabajan en periódicos liberales y de centro-izquierda, como *Radikal* y *Taraf*, y otros en periódicos de izquierdas, como *Evrensel*, *Birgün* o *Sol*. En estos periódicos, las informaciones relacionadas con el derecho a la ciudad a menudo se publican en la portada, consiguiendo un impacto nacional en el debate público. Los asuntos relacionados con el derecho a la ciudad se centran principalmente en la destrucción urbana y ecológica, y la resistencia que esta genera por parte de la ciudadanía y de determinados grupos organizados. También se subrayan los casos de corrupción que se dan entre varios niveles de gobierno y el sector privado en materia de desarrollo urbano.

En algunos canales de televisión y emisoras de radio, hay programas concretos dedicados al derecho a la ciudad y a movimientos ecologistas. Por ejemplo, IMC TV tiene un programa llamado "Boletín Verde", que se centra en cuestiones ecológicas; y "Radio Abierta" (*Açık Radyo*) retransmite varios programas sobre derecho a la ciudad y ecología.

Por último, cabe mencionar el galardonado documental *Ecumenopolis*, que trata de la transformación urbana en Estambul y de la lucha social que emergió en respuesta a ella.¹⁴⁰

Redes sociales, blogs y páginas web. Las redes sociales en general y Twitter y Facebook en particular son muy utilizados para el debate y la difusión de temas relacionados con el derecho a la ciudad. Los movimientos sociales urbanos disponen por lo general de blogs actualizados y utilizan las redes sociales de manera activa para compartir información, hacer campañas y apoyar causas, como el Calendario de Resistencia Urbana.¹⁴¹ Aunque son pocos los blogs urbanos y páginas web que se dedican por completo al derecho a la ciudad, pueden mencionarse las siguientes: Reclamando Estambul,¹⁴² Justicia

en la Ciudad¹⁴³ y Ciudad Feliz.¹⁴⁴ Por otro lado, hay algunos proyectos cartográficos en línea que muestran áreas urbanas y ecológicas en conflicto, como Resistencia Medioambiental,¹⁴⁵ Mega Estambul¹⁴⁶ o Redes de Desahucio.¹⁴⁷

Plataformas y redes cívicas. Los Colegios de Arquitectos y de Ingenieros son las organizaciones de la sociedad civil con mandato público que representan a los/s urbanistas, arquitectos/as e ingenieros/as del país. Estas agrupaciones profesionales juegan un papel muy significativo respecto al derecho a la ciudad porque denuncian públicamente proyectos de transformación urbana ilegales y los persiguen ante los tribunales.¹⁴⁸ Asimismo, se movilizan activamente en contra de acciones como la demolición de sitios declarados patrimonio urbano, la concesión de permisos de construcción privilegiados para ciertos promotores inmobiliarios o la privatización de suelo de titularidad pública. Más allá de estos actores, se han ido formando grupos de ciudadanos/as que se oponen a la transformación de importantes espacios públicos o de zonas consideradas patrimonio urbano, como la estación de tren Haydarpaşa, el teatro Emek o la plaza Taksim, a la cual se dedicará la siguiente sección. La plataforma "El teatro Emek es nuestro" ha sido una de las iniciativas más visibles relacionadas con el derecho a la ciudad y que podría considerarse el antecedente del movimiento "Ocupa el Parque Gezi". El grupo, formado por activistas urbanos, organizaciones de actores y actrices, grupos de conservación del patrimonio urbano y colegios profesionales, intentó detener el derribo de uno de los espacios culturales más importantes de Estambul para construir un centro comercial (*Hürriyet Daily News*, 3 de marzo

143 V. www.kentteadalet.org.

144 V. www.mutlukent.wordpress.com.

145 V. www.direncevre.org.

146 V. www.megaprojeleristanbul.com.

147 V. www.mulksuzlestirme.org.

148 Para más información, v. por ejemplo la página web de la Plataforma de Arquitectos: www.arkitera.com.

140 Azem, Đmre (2012) *Ekümenopolis: City Without Limits*. Turkey: Kibrit Film.

141 V. www.kentdirenistakvimi.org.

142 V. www.reclaimistanbul.com.

de 2013).¹⁴⁹ El movimiento de oposición triunfó al reunir un gran número de personas en contra de proyecto. Grupos como este, aunque con una estructura de coordinación deficiente y lejos de ser movimientos de masa, han conseguido algunos éxitos a partir de estrategias como la ocupación, la resistencia contra la policía o el activismo a través de los medios de comunicación.

Revistas científicas y libros. Hay numerosas revistas (semiacadémicas y críticas) que también tratan del derecho a la ciudad, como *Birikim*, *Express* o *Kolektif*. Por lo que respecta a revistas científicas, la revista *EĐitim Bilim Toplum* tiene un volumen especial sobre el derecho a la ciudad, en el que se recogen discusiones teóricas sobre el tema y estudios de caso de Turquía y de todo el mundo (VVAA, 2011).

Encuentros nacionales y locales. Por lo que respecta a paneles y conferencias sobre derecho a la ciudad y temas relacionados, Estambul es una ciudad muy activa. De hecho, la organización de encuentros es una de las tácticas utilizadas por los actores sociales para oponerse a las prácticas urbanas hegemónicas. Destaca el "Panel sobre el Derecho a la Ciudad", organizado en el reivindicado parque YoĐurtçu de Estambul en agosto de 2013, donde activistas y académicos debatieron sobre el derecho a la ciudad con más de 400 miembros de la comunidad. Asimismo, después de que la policía pusiera fin a la ocupación del Parque Gezi en junio de 2013, surgieron numerosas asambleas locales en los parques de toda la ciudad. A nivel nacional, el derecho a la ciudad y el espacio público fueron los principales temas de la 13ª Bienal de Estambul (2013), un evento artístico internacional organizado por la Fundación Artística y Cultural de Estambul celebrado en 2013.

Por último, en términos de legislación, cabe señalar que no sólo no existe ninguna ley que reconozca el derecho a la ciudad, sino que más bien los cambios legislativos más recientes han abonado el terreno para la actual transformación urbana del país a partir de una lógica neoliberal. Las nuevas leyes en materia de urbanismo facilitan la renovación urbana de barrios informales, de zonas del centro de la ciudad y de

lugares declarados patrimonio urbano. En respuesta a ello, ha aumentado el número de batallas legales iniciadas por grupos de ciudadanos/as o movimientos urbanos. Su principal estrategia ha sido abrir procesos judiciales contra los proyectos y planes de renovación urbana,¹⁵⁰ así como poner en marcha campañas de firmas, difundir el proceso legal en curso, organizar manifestaciones, participar masivamente en procesos judiciales o hacer comunicados de prensa. El éxito de algunos de estos procesos legales ha aumentado la autoestima de la oposición urbana y ha influido en la opinión pública general.

Disputando el espacio público en Estambul: las revueltas en la Plaza Taksim y el parque Gezi

Estambul, con 14 millones de habitantes, es la ciudad más grande de Turquía. A pesar de que la capital oficial es Ankara, Estambul es de facto la capital económica y cultural del país, responsable del 30% del PIB nacional. En los últimos años, la ciudad se ha convertido en una ciudad global integrada en el tejido económico mundial¹⁵¹ y con un número creciente de visitantes. En términos de gobernanza local, está dividida en 39 distritos, cada uno de ellos con un alcalde/sa elegido en su circunscripción, que comparten sus responsabilidades con el gobierno central.

En la última década, la ciudad (así como el conjunto del país) se ha transformado en base a una estrategia de remodelación global consistente en la internacionalización y neoliberalización de la ciudad, junto con la estandarización de los espacios públicos (Candelier-Cabon y Montabone, 2009). Como resultado de ello, Estambul ha sufrido una profunda transformación urbana, que ha comprendido procesos de privatización, pérdida

149 V. www.hurriyetdailynews.com/demonstrators-occupy-istanbul-historic-emek-theater-to-protest-demolition.aspx?pageID=238&nid=44027.

150 Destaca, en este sentido, el papel que ha jugado la Asociación Esperanza - Estudio de Solidaridad.

151 Para más detalles, v. Adanali (2011).

de espacios públicos, gentrificación,¹⁵² desalojos¹⁵³ y deterioro del medio ambiente.

En este contexto, se produjo en 2013 la mayor movilización ciudadana del país en contra de un proyecto de renovación urbana que afectaba un espacio público y un espacio verde adyacente de gran valor simbólico para la ciudad. Las protestas se propagaron rápidamente más allá de la ciudad y condujeron a la articulación de demandas entrelazadas que reclamaban una reforma social, política, económica en todo el país. Las diferentes dimensiones de las protestas y la naturaleza de las demandas han tenido un eco global.

Las áreas urbanas afectadas por el proyecto de renovación urbana en Estambul eran la Plaza Taksim, el espacio público más céntrico y con mayor carga política de la ciudad,¹⁵⁴ y el Parque Gezi, adyacente a ella. El Parque, que fecha de inicios de 1940, es uno de los poquísimos espacios públicos no privatizados que hay en el centro de Estambul y representa el 15% de todas las áreas verdes de la ciudad, en un barrio en el que vive un cuarto de millón de personas y que recibe 2 millones de visitantes al día.

El gobierno central turco tenía la intención de convertir la Plaza Taksim en una suerte de espacio-museo y de transformar el Parque Gezi reconstruyendo unos antiguos barracones militares de la década de 1930, que serían convertidos en un centro comercial. Al mismo tiempo, puso en marcha un proyecto infraestructural nuevo llamado “Proyecto de Pedestrianización de Taksim”, que ha transformado de forma radical el modelo de movilidad de la plaza, reconduciendo el tráfico rodado a un túnel subterráneo.

Desde su concepción a principios de 2011, los nuevos planes para la Plaza Taksim y el Parque Gezi desencadenaron una fuerte oposición. A pesar de la espontaneidad de las

protestas que surgieron, lo cierto es que la resistencia frente a la neoliberalización de la ciudad no es nueva. La Cámara de Arquitectos y Urbanistas llevaba 10 años movilizándose y, de hecho, en 2005, consiguió que se anulara el proyecto Dubái Torres propuesto por el emir de Dubái Rachid El Makthoum y apoyado por el Primer Ministro y el Alcalde de Estambul (Montabone, 2013: 4).¹⁵⁵ Gracias a la existencia de esta red ya articulada, las movilizaciones de 2013 tomaron cuerpo y crecieron de forma muy rápida. Así, en respuesta al Proyecto de Pedestrianización de Taksim, académicos e intelectuales con notoriedad pública fundaron la Plataforma Taksim en 2011. Este grupo consiguió recoger

50.000 firmas en contra del Proyecto, aunque ello no fue suficiente para paralizarlo. En marzo de 2012 se fundó la Plataforma Solidaridad con Taksim,¹⁵⁶ integrada por unas 120 organizaciones, con el objetivo de ampliar la Plataforma Taksim.¹⁵⁷ Estas organizaciones pueden clasificarse en los siguientes grupos: Colegios de Arquitectos, Planificadores e Ingenieros; sindicatos y organizaciones profesionales; partidos políticos (socialdemócratas, socialistas, comunistas y anarquistas); movimientos ecologistas urbanos; el colectivo LGTB;¹⁵⁸ grupos de base (procedentes de asentamientos informales, así como de barrios de clase media o de zonas burguesas); y organizaciones artísticas y culturales.

Pero el punto culminante no llegaría hasta 2013, cuando un pequeño grupo de menos de 50 activistas trató de evitar la tala de árboles del Parque Gezi haciendo un escudo humano frente a las máquinas taladoras. La violencia policial derivó rápidamente en más protestas y, en menos de 5 días, medio

152 Como sucedió con los/as vecinos/as del barrio de TarlabaĐı, en el centro de la ciudad.

153 Una de las respuestas sociales a este problema ha sido la creación de la plataforma “Somos Inquilinos”: www.kiraciyiz.biz.

154 La plaza Taksim constituye un símbolo de la democracia en Turquía, donde puede encontrarse un monumento a los héroes de la independencia y el centro cultural Atatürk, máximo exponente de la apertura cultural del país.

155 El papel del Colegio de Arquitectos, así como del Colegio de Planificadores Urbanos o la Unión de Doctores Turcos estaba siendo tan significativo que motivó la adopción de una serie de cambios legislativos para debilitarlos estructuralmente: se les limitaron sus recursos y recortaron sus responsabilidades.

156 V. www.taksimdayanisma.org.

157 V. la página web de la Plataforma www.taksimplatformu.com. Sus miembros pueden consultarse en <http://taksimdayanisma.org/bilesenler?lang=en>.

158 Lesbianas, gays, transexuales y bisexuales.

millón de personas se estaban manifestando en el Parque Gezi y la Plaza Taksim. Rápidamente, las movilizaciones se propagaron a unas cuarenta ciudades turcas y las ciudades de Ankara, Izmir, Antalya, Antakya, Bursa o Mersin, por mencionar sólo algunas, también fueron el escenario de enfrentamientos entre los/as manifestantes y la policía.¹⁵⁹ Unos días después, con un balance de varios muertos (3 manifestantes y un policía), el gobierno ordenó a la policía retirarse del Parque y del área de la Plaza Taksim con el objetivo de calmar los ánimos. El movimiento, que para entonces ya se conocía como #OccupyGezi en las redes sociales, pasó a expresarse de diversas formas: la celebración de asambleas ciudadanas en parques de una veintena de ciudades del país, caceroladas, apagones intermitentes de la luz doméstica, grupos de discusión a la salida del instituto o en las entradas a los domicilios, toques de sirena de algunos barcos en el Bósforo, banderas en los balcones y ventanas o el uso de la imagen de Atatürk como símbolo de la laicidad (Montabone, 2013: 4). El fuerte activismo a través de las redes sociales jugó un papel significativo en la proliferación de las protestas y el fortalecimiento del movimiento de resistencia.¹⁶⁰

Las reivindicaciones del movimiento pueden sintetizarse en cinco: conservar el parque, dar fin a la represión violenta, prohibir el uso de gases lacrimógenos, liberar a los/as manifestantes detenidos/as, y eliminar los obstáculos para manifestaciones en las plazas (*Bianet*, 4 de julio de 2013). Estas “modestas” reivindicaciones irritaron tanto al propio movimiento como al gobierno. Para el primero, el levantamiento sin precedentes, que ya se había extendido a las ciudades principales de Turquía, no podía limitarse a demandas relacionadas con el parque y la violencia policial:

159 Hay numerosas fotografías y vídeos en la página web <http://capul.tv>, entre otras. Para más información acerca de la cronología de los acontecimientos, v. Holleran, 2013.

160 Las redes sociales han jugado un papel importante no sólo dentro de Turquía, sino a nivel internacional. En este sentido, merece la pena mencionar la plataforma de solidaridad internacional con Taksim y Gezi articulada a través del blog “Taksim en todos sitios” (*Everywhere Taksim*): <http://everywheretaksim.net/about/>.

el propio primer ministro debía dimitir. Para los segundos, las reivindicaciones no eran realistas: la violencia policial había sido una respuesta necesaria a las revueltas y el gobierno electo de la ciudad era el que estaba legitimado para decidir sobre el futuro del Parque Gezi y la Plaza Taksim.

Respecto a los principales valores del movimiento, aunque este empezó para proteger un espacio público y un espacio verde, principios como la libertad de expresión, la protección del medio de vida de todos/as, el derecho a no ser objeto de la violencia del Estado, o la reivindicación de espacios de participación estaban en el centro de la lucha. Otros valores que caracterizaron al movimiento fueron:¹⁶¹

- **Diversidad.** La comunidad de activistas que ocupó el Parque Gezi estaba formada por una gran pluralidad de individuos y grupos, como ecologistas, feministas, defensores del secularismo, activistas de los derechos de armenios y kurdos, socialistas, comunistas, islamistas anti-capitalistas o defensores del colectivo LGTB. Sin embargo, el movimiento, que permitía expresar particularidades y presentar reivindicaciones específicas, formaba por encima de todo un colectivo unificado que luchaba por un objetivo común. Los contactos e interacciones inevitables entre la multitud potenciaron el sentimiento de colectividad entre estos grupos tan diversos.
- **Apropiación del espacio público.** Las movilizaciones pronto se tradujeron en procesos de apropiación del espacio público o de producción de nuevos espacios. Así, el Parque Gezi, de ser una zona altamente controlada y cerrada, se convirtió en un espacio recuperado que pasó a tener múltiples funciones: había rincones para hacer discursos, jardines en parcelas, comedores populares, bibliotecas, mercadillos de intercambio de objetos, centros

161 Información recabada por Yasar Adanali, que acompañó todo el proceso de protestas y llevó a cabo investigación de campo utilizando métodos de recogida de datos como la observación participante y la realización de entrevistas semiestructuradas.

médicos, cafeterías, guarderías infantiles, un museo (sobre las protestas), emisoras de televisión autogestionadas o monumentos en recuerdo de los mártires del movimiento.

- **Autogobierno.** La celeridad en la producción del espacio mencionada arriba estaba relacionada con la manera en la que se organizó el movimiento. El parque y la plaza rápidamente se convirtieron en espacios autogobernados con una alta participación e implicación política, pero con formas de representación mínimas.
- **Profundización democrática.** Desde los primeros días de las protestas, se reivindicó explícitamente el derecho de la ciudadanía a la participación política. Ello se puso de manifiesto tanto en los espacios para los discursos (que reflejaban la reivindicación de la libertad de expresión y el derecho a ser escuchado públicamente), como en las asambleas del movimiento. Se trataba de una nueva experiencia democrática, que tenía el objetivo de desarrollar mecanismos horizontales de organización y de toma de decisiones colectivas, sin líderes ni intermediarios.
- **Lógica anticapitalista.** Sin perjuicio de la pluralidad y heterogeneidad del movimiento, el denominador común de todos los actores participantes era el rechazo a la lógica capitalista predominante. En un primer momento, este rechazo se manifestó en la resistencia a la privatización del espacio urbano. Y, después, en la lógica que se instauró en Gezi: prácticas de solidaridad, compartir o la economía del don.¹⁶² Las monedas no estaban permitidas y las necesidades básicas (comida, agua, atención médica, libros, ocio, arte, etc.) se cubrían directamente por los colectivos que ocuparon el parque.

Las protestas tuvieron un desenlace positivo porque, después de dos años de movilizaciones, finalmente el Tribunal Constitucional de Turquía invalidó el proyecto de renovación urbanística de la Plaza Taksim invocando su incompatibilidad

162 Del inglés, “gift economy”.

jurídica con los planes urbanísticos de la ciudad (Montabone, 2013: 2). Sin embargo, como resultado del levantamiento, el gobierno ha aumentado las medidas policiales y ejerce una mayor presión sobre los espacios públicos para evitar más movilizaciones. Aun así, el proceso social que dio inicio en la Plaza Taksim y el Parque Gezi ha tenido continuidad más allá de los límites geográficos de estos espacios. En este sentido, han proliferado en Estambul asambleas populares locales en 40 parques de la ciudad (así como en todo el país); ha surgido una oleada de espacios ocupados que han dado lugar a centros culturales comunitarios, huertos urbanos o tiendas solidarias; se han articulado plataformas en barrios de la ciudad amenazados por proyectos de renovación urbana;¹⁶³ los movimientos sociales y políticos de la ciudad prestan una mayor atención a la dimensión espacial de las problemáticas en las que trabajan; y se ha incrementado la conciencia entre el público general sobre los problemas ecológicos de la ciudad. Asimismo, en menos de un año, se publicaron más de 50 libros sobre el levantamiento de Taksim y Gezi (Güçlü, 2013).

El impacto de las protestas cristalizó no sólo en la ciudad de Estambul, sino en todo el país. En este sentido, lo que iba sucediendo en la metrópolis turca era a menudo la antecámara de iniciativas que se producirían después en otras ciudades del país. Como cuando, unos meses después de las revueltas de Taksim y Gezi, los/as vecinos/as de un barrio cercano pintaron las escaleras de sus casas con los colores del arcoíris en señal de apoyo a las movilizaciones. Las redes sociales difundieron rápidamente la acción, pero el gobierno municipal del distrito reaccionó con gran celeridad pintando las escaleras de gris en menos de 48 horas. Al día siguiente, miles de personas y de colectivos situados en espacios públicos pintaron sus escaleras no sólo en Estambul, sino en todo el país. Algunos municipios supieron adaptarse al fenómeno, proporcionando pintura gratis.

163 Como en el distrito de Sarıyer, donde surgió la Plataforma de Asociaciones y Cooperativas de Vecinos para defender la seguridad de la tenencia de sus barrios a través de transferencias colectivas de la propiedad de la tierra. Algunas de estas plataformas consiguieron detener proyectos de gentrificación.

Revolución urbana y crítica al status quo

En Estambul, la última década ha estado protagonizada por una creciente centralidad de los recursos urbanos en el proceso de acumulación de la economía neoliberal y un bajo índice de participación ciudadana en la toma de decisiones relativas a la gestión de la ciudad. Esta doble crisis, ecológica y democrática, ha originado una amplia oposición por parte de varios tipos de movimientos (antiguos, nuevos, políticos, sociales y urbanos) que hasta entonces no estaban organizados. La resistencia y las protestas han desarrollado un nuevo imaginario colectivo sobre lo urbano y han hecho resurgir “lo público” como ideal político en un contexto de privatización extrema y de comercialización de la ciudad. Así, en la búsqueda de la ciudad posneoliberal, el espacio público y su defensa han desempeñado un papel crucial en la articulación de luchas y movimientos, pasando de una situación de fragmentación de actores al surgimiento de una amplia alianza cuyo denominador común ha sido el espacio y el territorio como marco colectivo de resistencia.

Autores como Dikeç (2013) o Pérouse (2013) sugieren que hay una relación entre las movilizaciones recientes y el balance de 10 años de gobierno del Partido Justicia y Desarrollo. Montabone también señala, en este sentido, que las manifestaciones no fueron únicamente fruto del rechazo a un determinado proyecto de mejoramiento urbano. De hecho, el Parque Taksim parecía tener cierta mala reputación a causa del tráfico de drogas y la prostitución nocturna antes de los acontecimientos de 2013 (Montabone, 2013: 3). “No es una cuestión de árboles, sino de democracia”, rezaba uno de los eslóganes de las manifestaciones. El movimiento “Occupygezi” y la reivindicación del derecho a la ciudad catalizó el malestar por la deriva autoritaria, conservadora e islamista del partido de gobierno del país que, justamente en la primavera de 2013, había desencadenado varias polémicas: la prohibición del consumo de alcohol en espacios públicos, la limitación de venta de la pastilla del día después y un discurso moral sobre el ideal de mujer: la madre de tres hijos. Por consiguiente, lo que subyació en las movilizaciones turcas fue una crítica al orden político (autoritario), económico (neoliberal y consumista) y moral (religioso y conservador) predominante que acabó

cristalizando en un conflicto urbano (Montabone, 2013: 8-10). Y es que, como señalaba Lefebvre ya en la década de los 60, la ciudad es el espacio de mediación entre el “orden lejano” (el de las estructuras políticas, económicas, sociales) y el “orden cercano” (el de la inmediatez de la relaciones de la gente) (Lefebvre, 2009 [1968]: 44). Algo que probablemente la experiencia de Estambul refleja bien.

El Derecho a la Ciudad en Hamburgo¹⁶⁴

Los modelos de desarrollo urbano son cada vez más similares en los diferentes países capitalistas avanzados y las formas de gobierno urbano han convergido tanto que no sorprende que los movimientos que los cuestionan y se oponen a ellos, al menos en el norte global, hayan seguido ciclos similares (Mayer, 2009: 363).

Las luchas urbanas en el contexto alemán

Con una población de 81 millones de habitantes, Alemania es un Estado federal con una de las economías más fuertes de la región. Las características socioeconómicas del país difieren considerablemente entre ciudades y regiones. Tras más de veinte años desde la reunificación, los/as habitantes del este todavía ganan menos que los/as de las regiones occidentales, donde la economía es más fuerte. De manera análoga, hay una fuerte diferencia entre el norte y el sur. La polarización y las diferencias socioeconómicas aparecen también dentro de una misma ciudad, problemas que se han intentado resolver a través de una serie de programas de desarrollo urbano financiados por el Gobierno federal y los estados. Además de las acciones de renovación urbana tradicionales, se han introducido programas nacionales especiales como “Ciudad Social” (*Soziale Stadt*) y “Rehabilitación de la ciudad” (*Stadt Umbau Ost/West*) para paliar algunos de los cambios negativos de carácter socioeconómico y demográfico. Sin embargo, estos programas han tenido una capacidad limitada para reorientar tendencias socioeconómicas estructurales. Además, el actual contexto de crisis económica ha empeorado la situación porque

164 Este capítulo ha sido elaborado con la inestimable colaboración de Manuel Lutz, Laura Colini y Michael Rostalski. El texto que aquí se presenta es una adaptación parcial de un estudio de caso elaborado por ellos y posteriormente retrabajado por los coordinadores de la investigación con el objetivo de dar una mayor coherencia interna a la narrativa global del informe. En todo momento, se ha intentado respetar el espíritu, los datos y las reflexiones fundamentales de los colaboradores.

ha motivado recortes en servicios sociales y desinversión en infraestructura pública (aumentando los índices de pobreza y desempleo) y la venta de propiedades públicas por parte de los municipios para dotarse de cierta liquidez. La desigualdad social ha alcanzado su máximo histórico, con un 15% de la población considerada pobre y una mayor brecha entre ricos y pobres (World Socialist Website, 2014).

En términos de resistencia urbana, desde hace casi un siglo Alemania ha cosechado un gran número de experiencias que van desde la lucha por una vivienda digna o una educación igualitaria, hasta la reivindicación de espacios públicos y zonas de ocio. Estas movilizaciones constituyeron temas de investigación de expertos/as en movimientos urbanos (muchos de ellos/as también activistas) que, desde finales de la década de 1990, empezaron a utilizar la obra de Lefebvre para recontextualizar y analizar el fenómeno de la resistencia urbana desde una perspectiva diferente a la sociología urbana clásica. Con posterioridad, la influencia de actores internacionales con presencia en Alemania, como las redes BUKO (*Bundeskongress Internationalismus*) o la Coalición Internacional por el Hábitat (HIC), jugaron un papel importante en la difusión de derecho a la ciudad, particularmente a partir de las experiencias desarrolladas en América Latina. Hoy, la irrupción de la crisis financiera e inmobiliaria mundial ha contribuido a incrementar el interés por las luchas urbanas y el derecho a la ciudad.

El momento culminante de este proceso llegó en 2008, cuando se organizaron en Berlín dos congresos: “El derecho a la ciudad. Perspectivas para la teoría y la práctica urbana crítica”, celebrado en la Universidad Técnica de Berlín (Brenner, Marcuse y Mayer, 2009);¹⁶⁵ y el “Derecho a la ciudad: luchas sociales en la ciudad neoliberal”,¹⁶⁶ organizado por el grupo de trabajo de BUKO *Stadt-Raum* con el apoyo de la fundación Rosa de Luxemburgo. De entre los encuentros más recientes, destacan los dos últimos congresos internacionales BUKO, celebrados

165 V. www.geschundkunstgesch.tu-berlin.de/fachgebiet_neuere_geschichte/menue/veranstaltungen_aktuelles/the_right_to_the_city.

166 V. www.buko.info/buko-projekte/as-stadt-raum/right-to-the-city/startseite.

en Hamburgo (2011)¹⁶⁷ y Leipzig (2014)¹⁶⁸ con el objetivo de analizar experiencias, estrategias y tácticas del movimiento por el derecho a la ciudad dentro y fuera de Alemania. En otras cuestiones, se exploraron las herramientas jurídicas en que puede traducirse el derecho a la ciudad (tomando como ejemplo Brasil), las fórmulas que permiten garantizar el derecho a la vivienda (limitación de los precios de los alquileres, ocupaciones, construcción de vivienda social, cooperativas de viviendas), la desprivatización de infraestructuras públicas,¹⁶⁹ los bienes comunes o la economía solidaria. En el congreso de Leipzig, que versaba sobre "Luchas urbanas y libertad de movimiento" (*Alle oder nirgends*), se discutió además de migración y lucha contra el racismo. Paralelamente a estos momentos de debate, han proliferado artículos y publicaciones sobre el pensamiento de Lefebvre en general y el derecho a la ciudad en particular (Schmid, 2011; Holm 2009a; Holm 2009b).

La fórmula lingüística usada en Alemania es "*Recht auf Stadt*" (literalmente "derecho a la ciudad"), que ha servido para aludir a diferentes luchas englobadas dentro de la crítica de Lefebvre al modelo urbano hegemónico. Sin ánimo de exhaustividad, podemos mencionar las siguientes: la defensa de los llamados "espacios libres" (*Freiräume*); campañas como "Nos quedamos todos/as" (*Wir bleiben alle*)¹⁷⁰ o "No a los desalojos forzosos" (*Zwangsräumungen*);¹⁷¹ movilizaciones por el derecho a la vivienda (*Recht auf Wohnen*) que se articulan a partir de ocupaciones o de cooperativas, como "kotti&co" en Berlín;¹⁷² movimientos en contra de la construcción de grandes infraestructuras (como la gran estación ferroviaria Stuttgart21

en 2010-11,¹⁷³ el proyecto de desarrollo costero *MediaSpree* de Berlín en 2008-2010¹⁷⁴ o la ampliación de la tercera pista de aterrizaje del aeropuerto de Frankfurt); y, finalmente, presiones en contra de la venta de bienes municipales en Dresden o el derribo de los edificios históricos de *Gängeviertel* de Hamburgo. De estas experiencias y estrategias, entre otras, se discutió en los eventos sobre "Tomar la Ciudad" (*Unternehmen Stadt übernehmen*), que fueron organizados en 2009 en un gran número de ciudades alemanas.¹⁷⁵

A pesar de esta pluralidad de experiencias, durante algunos años el uso del derecho a la ciudad se restringió a activistas y académicos de la izquierda radical. Sin embargo, desde finales de la década de los 2000, otros actores se han sumado al debate: activistas locales de varias ciudades alemanas que han iniciado redes por el derecho a la ciudad (por ejemplo, en las ciudades de Leipzig, Friburgo, Frankfurt, Muenster y Potsdam);¹⁷⁶ artistas y grupos procedentes del sector cultural;¹⁷⁷ o los responsables de educación política de las fundaciones Rosa Luxemburgo y Heinrich-Boell. El derecho a la ciudad se ha convertido, así, en una bandera política polisémica capaz de representar varias luchas, hasta entonces fragmentadas.¹⁷⁸

Aun así, no puede decirse que el público en general tenga acceso a este tipo de formulaciones políticas. La prensa diaria, por ejemplo, no se hace eco de estos debates y, en las ocasiones en que ha dado cobertura a las movilizaciones por el derecho a la ciudad, lo hace con poca profundidad,

167 V. <http://kongress.rechtaufstadt.net>.

168 V. www.buko.info/buko-kongresse/buko-36.

169 En Hamburgo y Berlín, por ejemplo, la presión social obligó a que los ayuntamientos desprivatizaran las infraestructuras hídricas y energéticas.

170 V. www.wirbleibenalle.org.

171 V. <http://zwangsräumungverhindern.blogspot.de>. Estas campañas en ocasiones están lideradas por grupos vinculados a la Alianza Internacional de Habitantes (AIH, <http://es.habitants.org>).

172 V. <http://kottiundco.net>.

173 V. www.alle-gegen-s21.de.

174 V. www.ms-versenken.org.

175 V. www.buko.info/buko-projekte/as-stadt-raum/stadt-uebernehmen.

176 V. www.leipzig-stadt fueralle.de; www.rechtaufstadt-freiburg.de; <http://rechtaufstadtfrankfurt.blogspot.de>; <http://rechtaufstadt muenster.blogspot.de>; www.rechtaufstadt-potsdam.de.

177 A parte del caso de Hamburgo (que se describirá a continuación), cabe mencionar la traducción al alemán de *La revolución urbana* de Lefebvre por el colectivo artístico "Dresden Postplatz" (Lefebvre, 2003).

178 Algunos de los eslóganes usados han sido: "¿A quién pertenece la ciudad? La ciudad es para todos" (*Wem gehört die Stadt? Die Stadt sind wir alle*) en Potsdam; "No en nuestro nombre" (*Not in our name*) en Hamburgo; o "Nos quedamos todos" (*Wir bleiben alle*) en Berlín.

calificándolas como “protestas anti-gentrificación”. La única vez que se produjo un abordaje mediático más serio fue en la entrevista que el periódico *Der Spiegel* realizó a David Harvey en 2013 (Twickel, 2013). Pero, por lo general, para tener acceso a información sobre estas movilizaciones es necesario acudir a determinadas páginas web o revistas, como *Blätter für deutsche und internationale Politik* (Holm, 2011), *Graswurzelrevolution* (2014), *Analyse & kritik* (2009). Incluso en los debates públicos sobre algunas movilizaciones (como la relacionada con la estación de tren Stuttgart21, la ocupación de *Gängeviertel* en Hamburgo o la urbanización de *MediaSpree* en Berlín), los propios activistas usan el derecho a la ciudad como premisa de argumentación, pero no lo discuten en profundidad con un público amplio.

Por último, en lo concerniente a la política institucional, no hay ninguna referencia directa al derecho a la ciudad en la legislación nacional, regional y municipal y tampoco se ha adoptado ninguna carta de derechos humanos en ningún ámbito de gobierno. Sin embargo, varios de los derechos que vertebran el derecho a la ciudad (como los que recoge la “Carta mundial por el derecho a la ciudad”)¹⁷⁹ están reconocidos por la Constitución alemana. Asimismo, principios como la participación ciudadana en la toma de decisiones políticas son elementos establecidos en la práctica de la planificación urbana. No obstante, más allá de esto, no hay un debate estructurado sobre cómo incorporar los contenidos del derecho a la ciudad en las políticas alemanas. Puede que ello se deba al hecho de que la estrategia de lucha por el derecho a la ciudad en el país prioriza influir en determinadas tomas de decisiones (la privatización de un determinado bien, la realización de una determinada infraestructura, etc) en lugar de aspirar a incidir en políticas o legislaciones.

El derecho a la ciudad en Hamburgo

Hamburgo es la segunda ciudad más grande de Alemania con 1.7 millones de habitantes. Constituye por sí misma un Estado federado (*Land*) denominado *Stadtstaat* que está dividido en siete distritos con competencias similares a las de los municipios. Hamburgo es una ciudad portuaria con una fuerte tradición comercial, siendo actualmente uno de los veinte puertos de contenedores más grandes del mundo. Es una ciudad muy polarizada donde puede encontrarse la mayor concentración de millonarios de Alemania, pero donde también algunos de los barrios más pobres del país.

En la última década, el gobierno municipal adoptó una agenda pro-crecimiento y diseñó políticas para reactivar la economía, principalmente a través de inversiones inmobiliarias. Se la ha considerado mundialmente una historia de éxito. De hecho, en 2006 la revista *Stern* describió la ciudad como “el ganador más glorioso de la globalización en Alemania” (*Stern*, 2 de julio de 2006). Con el proyecto de *Hafencity* como buque insignia (una gran operación de renovación de la fachada marítima y de rehabilitación de varios barrios adyacentes de clase trabajadora), la ciudad ha realizado uno de los trabajos de construcción más grandes de Europa. Paralelamente a esta operación urbana, disminuía el número de viviendas públicas hasta un máximo histórico y aumentaba el coste del alquiler en el centro de la ciudad, tradicionalmente habitado por la clase obrera.¹⁸⁰ La acelerada dinámica de inversiones y el desplazamiento y marginación de los/as habitantes más pobres centran la batalla del movimiento por el derecho a la ciudad en Hamburgo.

Sus antecedentes se remontan a varias décadas atrás. Entre finales de los 80 y principios de los 90, se ocuparon inmuebles en *Hafenstrasse*, el centro de la ciudad, como una forma de acceder a viviendas asequibles. La ocupación fue duramente reprimida, pero consiguió resistir y convertirse en una cooperativa legal de viviendas (1995). Otro

179 V. <http://www.hic-al.org/derecho.cfm?base=2&pag=derechociudad2>.

180 Según señalan los activistas de la Red por el Derecho a la Ciudad, www.rechtaufstadt.net.

importante símbolo de resistencia fue el centro social *Rote Flora*, ocupado desde 1989. Peor suerte corrió *Bambule*, un asentamiento informal de camiones y caravanas de circo renovadas (*Bauwagenplatz*) que fue desalojado en 2002, desestabilizando y fragmentando considerablemente los movimientos urbanos de base.¹⁸¹

El año 2008 fue decisivo en la revitalización de la resistencia urbana. Ese año, varios movimientos fundaron el *Centro Sociale*,¹⁸² un espacio de reflexión crítica sobre los procesos de reestructuración urbana en curso que sirvió de catalizador para la articulación de varios actores procedentes de la escena social, cultural y artística bajo la bandera política del derecho a la ciudad. Es así como un abanico de casi 60 grupos crearon la Red Derecho a la Ciudad (*Recht auf Stadt Netzwerk*).¹⁸³ Por primera vez, diferentes segmentos de la esfera política y social de Hamburgo (como asociaciones de barrio, colectivos de artistas, grupos de izquierdas, comunidades de migrantes¹⁸⁴ o grupos de corte revolucionario¹⁸⁵) se unían bajo un objetivo común (Oehmke, 2010; Recht auf Stadt, 2010; Novy y Colomb, 2013). Ese mismo año, el *Centro Sociale* organizó un encuentro con el eslogan “¡Ejercemos nuestro derecho a la ciudad! Lo encuentras en las calles, cuelga de los árboles y se esconde bajo los adoquines”.¹⁸⁶

A diferencia de lo que ha acontecido en otros contextos, los promotores del debate local sobre derecho a la ciudad en

Hamburgo fueron activistas procedentes del sector artístico y cultural crítico. Su intervención urbana venía jugando un papel significativo desde que, a mediados de los 90, impulsaran el proyecto comunitario “Parque Ficción” (*Park Fiction*) en el barrio de St. Pauli. Su objetivo era promover la apropiación de un espacio público vacío para construir un parque. El elemento clave de la iniciativa era el proceso de “creación de un deseo colectivo” inspirado por los situacionistas (Schaefer, 2004) que iba más allá de la construcción del parque en sí para tratar de impulsar una verdadera práctica de creación de ciudad por y para los/as usuarios/as.

Después del “Parque Ficción”, tuvieron lugar acciones como “Llueve caviar” (*Es regnet Kaviar*) para criticar procesos de gentrificación. Pero la intervención que dio mayor visibilidad al colectivo artístico y cultural fue la resistencia al proyecto de reurbanización del distrito *Gängeviertel*, de clase obrera desde el siglo XIX. Cerca de 200 artistas y activistas ocuparon en 2009 los últimos edificios que quedaban en este barrio para cuestionar la decisión del gobierno municipal de vender sus propiedades públicas a un inversor¹⁸⁷ que tenía la intención de derribar la mayoría de los edificios para crear un nuevo complejo de viviendas y oficinas. Los/as manifestantes gritaban la consigna “La ciudad nos pertenece a todos” (*Die Stadt gehoert allen*), usando por primera vez la mirada del derecho a la ciudad para exigir no solo una medida concreta (la paralización de la venta), sino la realización de un proceso de planificación democrática que incluyera a los/as habitantes y asegurara alquileres bajos. Como consecuencia de esta resistencia, el gobierno municipal retrocedió la operación de venta (asumiendo un sobrecoste de 2.8 millones de euros) y autorizó la creación de una cooperativas de viviendas. Otra iniciativa lanzada por este mismo colectivo que obtuvo un amplio apoyo fue el manifiesto NiON, “¡No en nuestro nombre!” (*Not in Our Name!*) contra la mercantilización de la cultura (Florida, 2002; NiON, 2010).

181 Junto a estas experiencias, proliferaron también numerosas iniciativas de base que luchan por colectivizar viviendas y espacios culturales, muchos de los cuales están concentrados en el céntrico barrio de St. Pauli.

182 V. www.centrosociale.de.

183 V. www.rechtaufstadt.net, donde puede encontrarse información detallada de sus actividades (documentos, vídeos y fotografías). Algunos textos están disponibles en inglés. Para más información sobre el origen de la Red, v. Oehmke, 2010; Recht auf Stadt, 2010; Novy y Colomb, 2013).

184 Un ejemplo interesante de cómo el derecho a la ciudad ha sido usado en Hamburgo para defender los derechos de los/as migrantes pueden encontrarse en Wilde, 2014.

185 Por ejemplo, el Proyecto Avanti: <http://avanti-projekt.de/hamburg>.

186 “Nehmen wir uns das Recht auf Stadt! Es liegt auf der Straße, es hängt in Bäumen und versteckt sich unter Pflastersteinen”.

187 Hanzevast Holding (Holanda).

La Red Derecho a la Ciudad se ha inspirado en este tipo de acciones. Cada año, por ejemplo, organiza una manifestación en contra de la "locura del alquiler" (*Mietenwahnsinn*), en la que participan miles de personas. Asimismo, tan pronto como se hacen públicos los nuevos planes de los inversores para la renovación de distritos centrales, se producen movilizaciones (colocación de pancartas en inmuebles, ocupaciones, reuniones de vecinos). En términos de estrategias, el movimiento utiliza un amplio abanico de acciones que van de la acción a la negociación: manifestaciones, ocupaciones, enfrentamientos con la policía, críticas satíricas, referéndums¹⁸⁸ o diálogos con el gobierno municipal. Esta combinación de estrategias es un claro reflejo de la composición heterogénea de la red y de lecciones aprendidas en el pasado, que mostraron que la lucha beligerante y radical constante es en ocasiones contraproducente por desatar reacciones institucionales de carácter represivo y policial (v. John, 2010). Buen ejemplo de esta combinación de estrategias tuvo lugar en el barrio Bernhard Nocht (*Bernhard Nocht Quarter, BNQ*), tradicionalmente de clase trabajadora situado en el barrio de St. Pauli. Los planes de renovación urbana proyectados desencadenaron la protesta ciudadana "No BNQ",¹⁸⁹ que decidió combinar la resistencia con la acción: el colectivo decidió no sólo protestar en contra de los planes, sino presentar una propuesta de compra de los edificios por algo más de más de 50 millones de euros. La oferta fue finalmente rechazada, pero la iniciativa ilustra un modelo de lucha diferente que integra diversos enfoques. Asimismo, la vertiente propositiva de la estrategia muestra que no sólo las instituciones públicas tienen la potestad de buscar el bien común o el interés público (John, 2010).

188 La Red ha promovido varios referéndums que han permitido implicar al conjunto de la ciudadanía en la discusión de futuros escenarios urbanos e influir en la toma de decisiones del gobierno municipal. Incluso en los casos en que los referéndums no han tenido el resultado esperado por el movimiento (por ejemplo, el que se realizó en contra de la apertura de un centro IKEA en el centro de la ciudad, que arrojó un resultado favorable a los planes de la empresa), han contribuido a aumentar la conciencia pública sobre lo urbano.

189 V. www.rechtaufstadt.net/netzwerk/interessengemeinschaft-no-bnq.

Cabe señalar que los "artistas de *Gängeviertel*" (Oehmke, 2010) y la Red Derecho a la Ciudad han logrado influir en las políticas locales de Hamburgo. Aparte de conseguir retroceder la operación urbanística en el *Gängeviertel*, el ambiente de protesta que se ha creado en la ciudad ha redireccionado determinados procesos de desarrollo urbano. Ejemplos de ello son el proyecto de renovación del barrio de Wilhelmsburg, cuyos promotores se han comprometido a no realizar ningún desalojo. O la creación por parte de corporaciones de viviendas, partidos políticos y grupos de la comunidad de la iniciativa "Alianza por la renta" (*Mietenbündnis*) para promover los alquileres justos y asequibles.¹⁹⁰

El impacto de estas experiencias ha trascendido el ámbito local, estimulando una nueva "cultura de la resistencia" en toda Alemania (Novy Colomb 2013; Holm, 2010). De hecho, casi todas las discusiones sobre la oposición al desarrollo inmobiliario especulativo y la planificación urbana influenciada por el mercado incluyen referencias al *Gängeviertel* de Hamburgo. Probablemente, unos de los factores que explica la visibilidad del movimiento es que el grupo, compuesto por miembros procedentes del sector artístico y cultural, sabía usar las herramientas de comunicación necesarias para que su mensaje llegara al gran público.

Algunas notas sobre conquistas y desafíos

Durante los últimos años, el debate sobre el derecho a la ciudad se ha intensificado en Alemania. Varias redes e iniciativas locales e intermunicipales, así como círculos académicos, se han apropiado del concepto y han encontrado maneras de utilizarlo en sus respectivas luchas y reflexiones, tanto en ciudades grandes como pequeñas. El principal valor añadido que parece aportar este concepto es el de ser capaz de unir y representar diferentes luchas y problemáticas urbanas, hasta ahora fragmentadas. Además, la experiencia alemana

190 V. www.mietenbuenndnis.de.

muestra cómo una bandera política tradicionalmente usada por la izquierda radical, hoy es usada por un amplio y diverso abanico de actores (asociaciones de vecinos, comunidades de migrantes, el sector artístico y cultural, la clase trabajadora, marxistas, grupos anarquistas...). De alguna forma, ello pone de manifiesto la emergencia de una nueva manera de entender lo urbano, de articular el descontento ciudadano y de construir colectivamente alternativas.

Si bien esto es así, también es importante mencionar que una de las debilidades del caso alemán es el escaso conocimiento del significado teórico del derecho a la ciudad o de experiencias de otras regiones del mundo que muestren de qué forma este concepto puede traducirse en la práctica. Su uso parece más bien limitarse al de un eslogan político. La experiencia de Hamburgo es, sin embargo, una excepción. En esta ciudad, el derecho a la ciudad ha sido usado de forma más sofisticada, vehiculando protestas concretas en contra de determinados planes de renovación urbana, en contra de los desalojos o de la destrucción de espacios culturales y políticos alternativos. La Red Derecho a la Ciudad de Hamburgo constituye, por consiguiente, el mejor ejemplo de alianza local por el derecho a la ciudad en el contexto alemán.

Los movimientos que se inspiran en esta experiencia señalan que los elementos que mejor pueden conducir a replicar este tipo de red son: (i) mantener la red activa mediante la organización de actividades y la realización de reuniones periódicas, tratando de evitar que predominen determinados temas, enfoques o liderazgos en aras de una mayor inclusión; (ii) garantizar una buena difusión de los trabajos que se realicen; (iii) disponer de un lugar de trabajo y encuentro neutro, es decir, que no se asocie a determinados colores políticos o luchas sociales (en el caso de la Red Derecho a la Ciudad, es el *Centro Sociale*); (iv) la utilización de un amplio abanico de estrategias y tácticas que abarquen acciones tan diferentes como la incidencia en los medios de comunicación, negociaciones con políticos, promoción de referéndums públicos, manifestaciones, intervenciones creativas en el espacio público y ocupaciones.

Sin embargo, a pesar de ser una experiencia que ha cosechado interesantes resultados, la Red Derecho a la Ciudad

de Hamburgo sigue afrontando desafíos de diferente índole. En términos geográficos, la ubicación de su sede en el centro de la ciudad, al mismo tiempo que la convierte en un acceso fácil desde diferentes puntos de la ciudad, subraya la separación entre el centro y la periferia. Por otro lado, en términos políticos, los intentos de división interna por parte de medios de comunicación, policía y gobierno son constantes. Aquí, el papel de los grupos artístico-culturales ha sido fundamental. En una ciudad donde lo creativo es fuente de lucro, estos actores han recordado su función en la economía local, reclamando al mismo tiempo autonomía política y rechazando a ser instrumentos del mercado.

Aun así, aunque hacer balance de esta experiencia nos obligue a señalar las dificultades enfrentadas, lo cierto es que el movimiento de Hamburgo tiene en su haber el mérito de haber conseguido transformar el "significado urbano" institucionalizado (Castells, 1983: 305), desafiando así la lógica, los intereses y los valores de la clase dominante de la ciudad.

Otras Experiencias de Interés

El derecho a la ciudad en Utrecht

El trabajo de la ciudad de Utrecht en materia de derechos humanos se inició en torno al 2010 cuando el municipio fue invitado a participar en un proyecto de derechos humanos promovido por la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.¹⁹¹ Este comienzo, estimulado por una institución de carácter gubernamental que trabaja para los gobiernos nacionales, ha marcado de manera considerable el camino recorrido por la ciudad Utrecht y la principal preocupación que ha orientado su acción hasta hoy: ¿de qué forma el municipio puede contribuir a implementar los derechos humanos que se recogen en los tratados internacionales?, ¿a través de qué políticas públicas?

Con estos interrogantes de fondo, el municipio elaboró en 2011 el estudio *Los derechos humanos en Utrecht. Cómo Utrecht da efectividad a los tratados internacionales de derechos humanos?* (Ayuntamiento de Utrecht, 2011) en el que se analizan diez políticas municipales a la luz de los derechos humanos, de acuerdo con su regulación internacional. Las áreas temáticas escogidas para el estudio fueron: anti-discriminación, erradicación de la pobreza, inmigración, inviolabilidad de la persona, asistencia social, orden público, tráfico humano, responsabilidad social corporativa, educación en derechos humanos y salud. Respecto a cada una de estas áreas, se identificó una política municipal y se analizó en qué medida la acción política de gobierno local contribuye a garantizar las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. En algunos casos, se llega a la conclusión de que el municipio está cumpliendo con dichas obligaciones y, en otras, que debería

mejorar algunos aspectos de sus políticas. También se señala que, en ocasiones, el municipio da continuidad a políticas nacionales (p.ej., la política contra la violencia doméstica); en otros, en cambio, contraviene abiertamente las políticas nacionales al priorizar la protección de los derechos humanos (p. ej., proporcionando albergue a las personas que solicitan asilo político). Finalmente, hay supuestos en que la política municipal llena un vacío político frente a la ausencia de medidas a nivel nacional (p. ej., respecto a la gestión de la prostitución).

Además de esta reflexión interna sobre la política local del municipio, que persigue explorar cuál es concretamente el papel que está jugando Utrecht en la garantía de los derechos humanos, se está desarrollando otra línea de acción dirigida a articular las diferentes iniciativas locales en materia de derechos humanos lideradas por la ciudadanía, por las ONG o, incluso, por el sector privado radicado en el municipio. El objetivo final es establecer una red de actores que compartan una misma “cultura de derechos humanos” que permita multiplicar la defensa de estos derechos en el territorio de la ciudad, más allá de la acción del propio ayuntamiento.

Según fuentes oficiales,¹⁹² el abordaje de Utrecht gira en torno a los siguientes elementos: (i) ven la implementación de los derechos humanos como un proceso, no como un proyecto o acción puntual del municipio; (ii) conciben los derechos humanos como un elemento transversal que debe inspirar el conjunto de políticas públicas; (iii) intentan identificar de qué forma se pueden “localizar” o “municipalizar” los derechos humanos, es decir, de qué forma pueden traducirse en políticas públicas; (iv) otorgan a la cultura un papel importante en el avance de los derechos humanos.

Podríamos decir que Utrecht es un ejemplo singular dentro de la tendencia regional existente en Europa consistente desde finales de los años 90 en la autoafirmación de los

191 El proyecto se denominaba “Gobernanza coordinada: conectando los derechos fundamentales” (*Joined-up governance: connecting fundamental Rights*) y perseguía explorar de qué forma se puede llevar a cabo una mayor coordinación multinivel en la implementación de los derechos humanos. Los resultados del proyecto están disponibles en la página web: <http://fra.europa.eu/en/project/2011/joined-governance-connecting-fundamental-rights>.

192 Intervención de Hans Sackers, Jefe del Departamento de Asuntos Públicos, Internacionales y de Subsidios en el marco de la reunión “Making a case for fundamental rights at local level”, organizada por la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea los días 27 - 29 de junio de 2011 en Viena (Austria).

gobiernos locales como actores políticos que quieren definir su propia agenda elaborando cartas de derechos humanos que determinarán sus políticas municipales. Reconociendo que la firma de cartas no es garantía alguna de una mayor protección, respeto y garantía de los derechos humanos a nivel local, como señaló en los capítulos 1 y 2, sí parece una forma interesante de promover un trabajo conjunto entre las autoridades locales y la sociedad civil en la identificación de prioridades, en la definición de estrategias y en el despliegue de políticas a partir de una mayor corresponsabilidad.

El trabajo de Utrecht adolece de esta dimensión y es probablemente fruto de un enfoque de “arriba a abajo”. Sin embargo, desde nuestro punto de vista, el caso reviste cierto interés porque articula una reflexión novedosa desde un punto de vista político- institucional por su carácter transversal, es decir, por su voluntad de inspirar el conjunto de políticas municipales en los derechos humanos. Este abordaje holístico no es habitual en el seno de los municipios.

El derecho a la ciudad en Serbia¹⁹³

En Serbia, el derecho a la ciudad no es un concepto todavía muy difundido. Existe sólo en los márgenes de la producción académica y de algunos movimientos sociales. En este país, la transición del socialismo a la democracia capitalista no se ha desarrollado con la misma velocidad que en otros países de la Europa del Este. Por eso, la opinión generalizada es que es necesario profundizar el proceso de liberación económica, aunque en realidad ya se han llevado a cabo privatizaciones masivas. De hecho, en el Parlamento no hay grupos con una

193 Esta sección ha sido elaborada con la inestimable colaboración del colectivo serbio “Los Ministros del Espacio”. El texto que aquí se presenta es una adaptación parcial de una contribución escrita preparada por ellos y posteriormente retrabajada por los coordinadores de la investigación con el objetivo de dar una mayor coherencia interna a la narrativa global del informe. En todo momento, se ha intentado respetar el espíritu, los datos y las reflexiones fundamentales de este colectivo.

agenda de izquierda o verde. Y en el discurso público las demandas relativas a los derechos de los trabajadores o a la vivienda social son ignoradas como si fueran unos remanentes de la vieja era.

En el ámbito de la sociedad civil, las corrientes dominantes siguen un paradigma similar y sólo grupos reducidos (y a menudo muy locales) han llevado a cabo acciones dirigidas a promover un mejor desarrollo urbano. Su trabajo abarca una amplia gama de temas y procesos: desde la defensa de zonas verdes a la creación de centros sociales y culturales. Y, aunque haya un intercambio esporádico de experiencias entre estos grupos, no existe una posición política que las una.

El colectivo de arquitectos y urbanistas denominado “Los ministros del espacio” (*Ministartvo Prostora*), ubicado en Belgrado, llevó a cabo a principios de 2013 un mapeo de iniciativas ciudadanas centradas en cuestiones espaciales. Aunque no se trata de un trabajo exhaustivo, la investigación proporciona una visión panorámica de las luchas urbanas que están produciéndose hoy en el país. De entre las 99 iniciativas documentadas, 82 tratan de cuestiones medioambientales y 17 se refieren a acciones de resistencia a planes de desarrollo y recalificación en curso. Las subcategorías en que se han clasificado estas experiencias son las siguientes:

- Creación / mejora de la gestión de zonas verdes y de jardinería urbana: 12;
- Protección de las zonas verdes de privatizaciones: 9;
- Mejora de la infraestructura para la circulación en bicicleta: 13;
- Mejora del sistema de transporte público: 5;
- Mejora del acceso / uso de espacios públicos: 5;
- Recuperación / recalificación de espacios públicos descuidados: 22;
- Resistencia a la privatización de espacios públicos, exigiendo procesos de planificación más participativa: 8;
- Creación / mejora de la gestión de centros sociales y culturales: 20.

Las temáticas que surgen del anterior mapeo proceden de la preocupación ciudadana por la defensa y el disfrute de los espacios de proximidad, cuestiones que integran parte de la agenda por el derecho a la ciudad en otros contextos. Sin embargo, llama la atención la ausencia de cuestiones con un impacto político potencialmente mayor, como la mejora de las dramáticas condiciones de los sin-techo (Petrović y Timotijevića, 2013) o la necesidad de regularizar las viviendas ilegales (que hoy representan casi el 20% del parque habitacional).¹⁹⁴ También sorprende el silencio en torno a las condiciones de los 593 asentamientos que acogen a más de 250.000 gitanos rumanos¹⁹⁵ o la rápida privatización de las antiguas viviendas sociales a favor de sus inquilinos/as, transfiriendo a este colectivo los problemas derivados de la baja calidad de las construcciones o del uso de materiales prefabricados, actualmente insustituibles en caso de deterioro como consecuencia del cierre de las empresas estatales que los fabricaron.

Serbia, como otros países del antiguo bloque soviético, se ha convertido en un país de propietarios.¹⁹⁶ Ya en 2007, se detectó que el 17% de los núcleos familiares tenían problemas para pagar los costes de vivienda (RSO, 2007), situación que seguramente ha empeorado con la crisis económica mundial de 2008. Asimismo, se han producido en el país varios casos de desalojos de asentamientos informales en las ciudades más grandes. Y, si bien ello ha provocado algunas protestas, la problemática habitacional no aparece en el discurso público ni ha motivado por el momento el surgimiento de movimientos sociales específicos.

194 En números absolutos, se trata de 500.000 viviendas, la gran mayoría de ellas construidas después de la disolución de la Unión Soviética en 1990 (Comisión Europea para Europa, 2006).

195 Más del 70% de estos asentamientos son parcial o totalmente ilegales, con un 43% de chabolas (Jakšić y Bašić, 2005: 32).

196 Mientras en 1991 los/as inquilinos/as de viviendas de propiedad pública eran el 23%, en 2002 el número era de sólo el 2% frente a un 83% de propietarios y un 6% de familias en viviendas compartidas con otros núcleos familiares (Petrović, 2004). Para más información sobre la política de vivienda serbia, v. Gobierno de la República de Serbia, 2009, 2011 y 2012.

Otras problemáticas urbanas que únicamente han despertado movilizaciones modestas son las relacionadas con procesos de apropiación de tierras o de privatización de los servicios urbanos que están dándose bajo la supervisión del Estado a través de contratos secretos con empresarios locales o inversores de los Emiratos Árabes Unidos.

A pesar de que, en general, las protestas surgidas no se articulan entre sí, existen algunos casos en que se han producido convergencias políticas. Por ejemplo, la oposición a la cesión de un terreno céntrico de la ciudad de Belgrado a inversores de Oriente Medio para la construcción de 1.85 millones de metros cuadrados de viviendas de lujo y locales comerciales en la ribera del Danubio. O los diálogos entre movimientos y asociaciones de diferentes partes del país que se establecieron en junio de 2014 en el marco del Encuentro de la Red Internacional para la investigación y acción urbana - INURA (*International Network of Urban Research and Action*).¹⁹⁷ El derecho a la ciudad podría ser un concepto unificador de todas estas luchas, hoy frágiles y fragmentadas. Pero aún hace falta que este se conozca más en el país y sea difundido de una forma comprensible y adecuada al contexto local.

Formas históricas de propiedad comunitaria

En el debate sobre el derecho a la ciudad, espacios urbanos y edificios públicos son cada vez más leídos como “bienes comunes” (Salzano, 2009; Harvey, 2013), de igual forma que el aire, el agua o el conocimiento (Mattei, 2011; Dardot y Laval, 2014). El nexo entre estos bienes heterogéneos consiste en que su uso es funcional a la realización de los derechos fundamentales de las personas. Los ejemplos incluyen los bosques comunitarios autónomos o los pastos que se practican en diferentes partes del mundo (Ostrom, 1990), la ocupación colectiva de edificios y jardines abandonados que confluyeron

197 Ver la grabación audio de la Conferencia de INURA realizada en Belgrado en 2014: <https://archive.org/details/HousingAsRightAndCommodity>.

en la experiencia de las “ciudades jardín” (*city gardens*) o los fideicomisos de tierras comunitarias nacidos en Estados Unidos e Inglaterra para garantizar el acceso a la vivienda de las clases trabajadoras sin recurrir a la vivienda social pública. En todos los casos, se trata de formas de apropiación colectiva que privilegian el uso real sobre la propiedad formal de un activo (Grossi, 1977) y superan los límites tradicionales entre la propiedad pública y privada (Marella, 2012). De hecho, cuando se defienden los bienes comunes en zonas urbanas, no se trata únicamente de resistir su privatización, sino también su gestión en manos de gobiernos que promueven la cementificación, gentrificación y ruptura de los lazos sociales en ventaja del sector privado.

Desde el punto de vista del reconocimiento legal e institucional, las prácticas colectivas de ocupación del espacio desafían dos pilares sobre los cuales se ha asentado el paradigma de la modernidad occidental a lo largo de los dos últimos siglos: el principio del individualismo como fundamento del derecho a la propiedad privada y el principio de la soberanía del Estado como administrador y gestor más legítimo de los recursos públicos. En realidad, ninguno de los dos son atributos naturales de la historia humana. Tanto el individuo como la propiedad estatal han surgido en una fase reciente y relativamente corta de la historia de Occidente. En Europa, su nacimiento coincidió en el plano político con el largo proceso de formación de los estados nacionales (siglos XV a XX) y, en términos legales, con la normativa británica en materia de cercamiento de tierras a favor de terratenientes británicos (*Enclosures Acts*) y las legislaciones continentales del siglo XIX (Halpérin, 2008). Antes de estos cambios y durante muchos siglos, la historia de la propiedad ha estado protagonizada por cooperativas y formas locales de usufructo colectivo de la tierra, especialmente en las zonas rurales.

En la actualidad, han surgido movimientos sociales y estudios académicos en varios países que defienden estas alternativas a la propiedad privada y, en el debate sobre los bienes comunes y la reapropiación de territorios públicos o comunitarios, evocan ejemplos como los polders holandeses o los “usos cívicos” (*usi*

civici) italianos,¹⁹⁸ cuyos derechos, en algunos casos, siguen estando protegidos por normativas locales.

Desde la Edad Media, los Países Bajos desarrollaron formas de asociación para la gestión económica y productiva de la tierra, así como para la construcción de polders, terrenos pantanosos ganados al mar y que, una vez desecados, se dedican al cultivo. Cuando se puso en marcha este sistema, las personas que vivían en un mismo polder estaban obligadas a cooperar para asegurar el mantenimiento de los diques y estaciones de bombeo. Gran parte de la literatura considera que estos antecedentes históricos y culturales explican la tradición de cooperación y participación social existente en Holanda para la resolución de problemas colectivos.¹⁹⁹

Por otro lado, los “usos cívicos” son derechos de uso reconocidos a los miembros de una comunidad y generalmente adquiridos a través de mecanismos formales (sin perjuicio de algunos casos de origen consuetudinario) (Grossi, 1981). Son derechos que trascienden las fronteras entre lo público y lo privado al ser ejercidos por sus titulares de forma individual (*uti singuli et uti cives*) en tierras que pertenecen al Estado, al municipio o a un particular. Su contenido es muy diverso, siendo los más frecuentes el derecho a pasto, a recoger leña, hojas, hierbas o mazorcas de maíz, así como, en algunos casos,

198 Los “usos cívicos” son derechos de uso reconocidos a los miembros de una comunidad, generalmente adquiridos a través de mecanismos formales (sin perjuicio de algunos casos de origen consuetudinario) (Grossi, 1981). Son derechos que trascienden las fronteras entre lo público y lo privado al ser ejercidos por sus titulares de forma individual (*uti singuli et uti cives*) en tierras que pertenecen al Estado, al municipio o a un particular. Su contenido es muy diverso, siendo los más frecuentes el derecho a pasto, a recoger leña, hojas, hierbas o mazorcas de maíz, así como, en algunos casos, el derecho a sembrar. El origen de los usos cívicos se halla en la época prerromana, pero no sería hasta la Edad Media que grupos enteros de familias, organizaciones parroquiales, redes vecinales o asociaciones de ciudadanos/as crearon normas (a menudo escritas) para gestionar de forma colectiva los recursos agrícolas o forestales presentes en el territorio de su jurisdicción. Hay ejemplos históricos de usos cívicos urbanos, como el derecho de uso de calles, muros, parques y zonas verdes (Marella, 2012).

199 Para más información, v. www.fao.org/fileadmin/templates/giahs/PDF/Dutch-Polder-System_2010.pdf.

el derecho sembrar. El origen de los usos cívicos se halla en la época prerromana, pero no sería hasta la Edad Media que grupos enteros de familias, organizaciones parroquiales, redes vecinales o asociaciones de ciudadanos/as crearon normas (a menudo escritas) para gestionar de forma colectiva los recursos agrícolas o forestales presentes en el territorio de su jurisdicción. Hay ejemplos históricos de usos cívicos urbanos, como el derecho de uso de calles, muros, parques y zonas verdes (Marella, 2012).

En ambos casos, su origen se encuentra en una misma matriz institucional que hunde sus raíces en los modelos medievales de la *universitas* y del sistema legal de la ciudadanía local. Surgidas en Europa en el largo período de ausencia de los estados-nación, estas formas de gestión de la tierra se vertebran en la ideas de ciudadanía activa y participativa, y de "cuerpo" o *universitas*. En una etapa histórica en que el poder político estaba atomizado, las diferentes clases y grupos sociales (la nobleza, la iglesia y las ciudades autónomas), competían entre sí por el control de lo "estatal". En este contexto, surgieron instituciones de tipo estatal con legitimidad jurídica para actuar en nombre de sus miembros. Y a estos, a su vez, se les concedió el derecho de reunión y a la propiedad. De esta forma, se les reconocía la personalidad jurídica individual, aunque supeditada a su pertenencia a uno o más de estas entidades.

Las características centrales de estas experiencias son la gestión de los recursos por parte de los/as habitantes o usuarios/as de una determinada área y el uso como fuente de legitimidad de las prácticas de apropiación de esos recursos. Cabe subrayar, sin embargo, que se trata de un modelo de derechos colectivos que no es universal, es decir, estos sólo se conceden a los miembros de la comunidad. Para los recién llegados, únicamente el transcurso de un determinado tiempo de residencia puede culminar en el acceso a los mismos derechos. Además, ninguno de los dos casos constituyen formas solidarias de gestión de la tierra. Es decir, la comunidad no significa la ausencia de conflictos, sino la necesidad de crear y cumplir con normas que permitan la cooperación y coordinación en la gestión de los espacios y de los derechos en común, a pesar del conflicto o usando el conflicto para ajustar y mantener vivas estas mismas reglas.

Es importante tener en consideración estos elementos críticos a la hora de insertar los bienes comunes en la reivindicación del derecho a la ciudad. Como se ha puesto de manifiesto en los capítulos anteriores, proliferan en las ciudades contemporáneas espacios auto-gestionados por parte de ciudadanos/as en base a la idea de la preeminencia del valor de uso sobre el valor de cambio. Sin embargo, sería importante no caer en una concepción excluyente de acceso a los recursos y bienes (como ha ocurrido históricamente) a fin de no perder de vista uno de los objetivos fundadores del derecho a la ciudad: transformar el espacio urbano en un bien gestionado de forma colectiva al servicio de todos los/las ciudadanos.

Conclusiones

El panorama esbozado hasta aquí sobre el derecho a la ciudad en Europa es sólo una pequeña muestra de la riqueza de experiencias e iniciativas que existen en la región, altamente diversa desde un punto de vista social, político, cultural y lingüístico. El mapeo que se ha realizado de cada uno de los países y ciudades analizados no es, por consiguiente, exhaustivo, pero sí ilustra bien algunas de las principales tendencias de cómo se está articulando la preocupación por el actual modelo de urbanización en la región.

Una primera reflexión que emana de la investigación es que el concepto del derecho a la ciudad, a pesar de haber sido formulado en Francia hace más de 40 años, no se ha erigido históricamente como bandera política de la sociedad civil europea. Probablemente ello derive de la diferente evolución de las luchas sociales del pasado que han vehiculado interpretaciones y grados de aceptación diversas del mismo concepto. No obstante, los casos de Estambul y Hamburgo muestran un cambio de tendencia interesante que podría determinar el inicio de futuras movilizaciones sociales por el derecho a la ciudad en otros países europeos. Como se ha expuesto en capítulos precedentes, las experiencias turca y alemana muestran que el derecho a la ciudad puede erigirse en herramienta articuladora de luchas urbanas, superando la fragmentación y desconexión a menudo existente entre actores sociales. Son, sin embargo, articulaciones muy recientes cuya continuidad en el tiempo es aún incierta. Además, tienen en común el hecho de usar el término “derecho a la ciudad” apenas como eslogan político que persigue resistir el actual modelo de desarrollo, sin que ello se traduzca también en la formulación de propuestas concretas fundadas en otro paradigma. Seguramente, el intercambio con movimientos sociales procedentes de otras regiones donde el derecho a la ciudad ha experimentado un mayor desarrollo conceptual y legal (como América Latina) podría enriquecer mucho la estrategia de los movimientos turcos y alemanes y, por ende, europeos.

Curiosamente, una mayor riqueza propositiva se observa en el resto de casos analizados, que no recurren a la bandera

política del derecho a la ciudad. Tanto en la experiencia española (PAH), como en la italiana o la británica, los grupos de la sociedad civil analizados se han caracterizado por formular y proponer alternativas al problema de la vivienda (España), a la gestión de los bienes comunes (Italia) o al régimen hegemónico de propiedad privada a través de los FCT (Reino Unido y Londres en particular). Así, a pesar de que, en ninguno de estos casos, el derecho a la ciudad es el motor de la lucha social, todos ellos comparten con él algunos de sus ejes vertebradores: el derecho a la vivienda en el primer caso o la recuperación de los derechos colectivos en los dos restantes.

Por otro lado, los análisis del contexto español e italiano arrojan otra lectura interesante: los gobiernos locales que se comprometen a incorporar en su gestión política determinados principios afines al derecho a la ciudad (la salvaguarda de los derechos humanos en la ciudad en España o la defensa de los bienes comunes en Italia), a menudo encuentran dificultades en ir más allá de las declaraciones políticas de buenas intenciones. El caso español es altamente elocuente en este sentido y, dentro de él, el ejemplo de la provincia de Barcelona: a pesar de un número muy significativo de firmas de la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad por parte de gobiernos locales y de contar con las herramientas metodológicas y el asesoramiento técnico para implementarla, por lo general las ciudades signatarias han llevado a cabo pocas acciones políticas (y, a menudo, muy sectoriales y fragmentarias) para desplegar el contenido de la carta. Pasando al país vecino, incluso la ciudad de Nápoles, donde parecían converger todos los elementos necesarios para que las declaraciones de intenciones constituyeran la antesala de una transformación efectiva de la política municipal, ha quedado atrapado en profundas contradicciones e innovaciones a medias con más valor simbólico que real.

Aun así, no puede ignorarse que Europa ha sido pionera en defender la idea de “los derechos humanos en la ciudad”, en cuya internacionalización tuvieron un peso significativo los gobiernos locales a través del movimiento de ciudades por los derechos humanos y de su empeño en el ámbito de la diplomacia municipal y de la cooperación al desarrollo. Bajo este concepto, estaría comprendida la obligación de

las administraciones municipales de respetar, defender y garantizar los derechos humanos (civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y medioambientales) en todo el tejido urbano situado bajo su jurisdicción política, así como en sus relaciones de cooperación con otras entidades sociales, empresariales o administrativas. Con el concepto de “derechos humanos en la ciudad”, se transgrede la visión estatocéntrica predominante en materia de derechos humanos, según la cual los estados están obligados a cumplir y hacer cumplir los derechos humanos. Se defiende, en definitiva, que su materialización efectiva depende de todos los niveles de gobierno y, de forma importante, el nivel local.

Sin embargo, para ello es necesario asegurar “los derechos de las ciudades”, esto es, una mayor transferencia de competencias políticas y de recursos financieros a los gobiernos locales para que estos puedan tener más autonomía, asumir más responsabilidades y fortalecer su capacidad de acción. Sin una mayor descentralización política, administrativa y financiera de los estados, las ciudades con voluntad de fundar sus políticas en nuevos paradigmas frecuentemente no consiguen superar determinados límites impuestos por superestructuras económicas y políticas.

A la vista de las experiencias analizadas en la investigación, Europa habría profundizado más en estos dos componentes: el discurso de los “derechos humanos en la ciudad” y la garantía de los “derechos de las ciudades” a través de los procesos de descentralización que han tenido lugar en la mayoría de países de la región. No obstante, el “derecho a la ciudad” aporta una dimensión que no contempla ninguno de los dos conceptos anteriores: la contestación al actual modelo de desarrollo urbano que sigue una lógica neoliberal haciendo posible la mercantilización del suelo urbano, la privatización de espacios públicos, un urbanismo funcional a los intereses económicos, la gentrificación de los colectivos más vulnerables y la canalización de recursos públicos a la construcción de grandes infraestructuras de movilidad o para la celebración de mega-eventos. Todo ello en perjuicio del desarrollo de ciudades descentralizadas que garanticen oportunidades de empleo, sanidad, educación, cultura, ocio y desarrollo local, entre otros, en todos sus barrios.

Así, mientras las reivindicaciones anteriores (derechos humanos *en* la ciudad y derechos *de* la ciudad) suponen avanzar en la dirección propuesta por el derecho *a* la ciudad, no son susceptibles de alcanzar la misma meta. El derecho a la ciudad aporta una lectura de los derechos humanos en clave urbana, esto es, pone énfasis en la dimensión espacial de los problemas que se manifiestan en las ciudades. En este sentido, presta atención a cómo las polarizaciones socio-espaciales interactúan activamente con y agravan los problemas generados por una distribución desigual de la renta y de las plusvalías urbanas, generando círculos viciosos de segregación, exclusión e impermeabilidad social (Soja, 2010).

De acuerdo con las primeras formulaciones teóricas del concepto, el derecho a la ciudad consiste en el “derecho a la vida urbana” (Lefebvre, 2009 [1968]: 108), entendiendo lo urbano no únicamente como la ciudad material, sino sobre todo como la ciudad inmaterial, la que se construye a través de la simultaneidad, de los encuentros, de los sentidos, de los intercambios espontáneos y de las relaciones entre personas (Lefebvre, 2009 [1968]: 46-47). Para ello, se requiere un modelo de ciudad que garantice no sólo espacios públicos, servicios de proximidad, barrios mixtos u oportunidades descentralizadas de empleo decente, sino también lugares que estimulen la sociabilidad, las expresiones sociales y culturales, y la valorización de las múltiples identidades que coexisten en los entornos urbanos. Sin embargo, las ciudades posmodernas, estandarizadas, con grandes centros financieros y zonas residenciales, con grandes avenidas y altos rascacielos, con servicios masivos de transporte y altas distancias por recorrer, promueven el individualismo, limitan la calidad de vida e imposibilitan el tipo de sociabilidad por el que aboga el derecho a la ciudad. Dimensiones que no quedan recogidas por los dos enfoques más extendidos en Europa de “los derechos humanos en la ciudad” y “los derechos de las ciudades”.

Sin embargo, las experiencias europeas protagonizadas por la sociedad civil a favor del derecho a la ciudad tienen el valor añadido de aportar elementos de cambio en esta dirección. En España, la PAH ha conseguido convertir un problema aparentemente individual (los desahucios) en una lucha

colectiva. En Italia, los bienes comunes desafían el modelo hegemónico de propiedad privada y de derechos individuales, al mismo tiempo que transgreden la concepción lineal del tiempo tan propio de la modernidad occidental a partir de una preocupación de carácter transtemporal por las generaciones futuras y la sostenibilidad. Las experiencias de fideicomiso de tierras comunitarias de Reino Unido y algunas formas de propiedad colectiva aún existentes en varias aldeas rescatan la idea de la función social del suelo. Estambul, por su lado, representa la lucha por la preservación de espacios públicos que articulan la memoria historia de la ciudad y sostienen determinadas identidades sociales. Y, por último, Hamburgo simboliza la resistencia a iniciativas de regeneración urbana determinadas por intereses económicos en perjuicio de los colectivos más vulnerables y desprotegidos. Vemos, por consiguiente, que en cada una de estas experiencias aparece alguno de los elementos vertebradores del derecho a la ciudad.

Con la voluntad de fortalecerlas y de estimular este tipo de luchas sociales y políticas alternativas en la región, nos permitimos terminar esta reflexión con algunas recomendaciones:

- a. Promover la transferencia de experiencias desde regiones con mayor recorrido en materia del derecho a la ciudad a Europa (mediante la organización de encuentros o programas de intercambio)
- b. Asegurar un contacto y comunicación permanente entre ellos (mediante la articulación de una plataforma mundial que disponga de una estructura de dinamización constante).
- c. Ampliar la comprensión actual del derecho a la ciudad con los elementos de lucha social procedentes de otras regiones del mundo con el objetivo de construir un concepto que refleje suficientemente la diversidad de experiencias existentes y permita, al mismo tiempo, que todas ellas se sientan representadas por él.
- d. Estimular experimentaciones locales de instrumentos que puedan ayudar a dar efectividad al derecho a la ciudad.
- e. En paralelo a lo anterior, trabajar para que se dé un

reconocimiento normativos de los principios de los que depende la materialización del derecho a la ciudad (no sólo a nivel local y nacional, sino también en el ámbito de instituciones como la Unión Europea o el Consejo de Europa).

Referencias

Bibliografía

VVAA (2011), "The Right to the City", *Eğitim Bilim Toplum*, 9 (36).

VVAA (2012), *Rebelpainting. Spazi sociali e beni comuni: una creazione collettiva*. Pisa: Rebeldia Edizioni. Disponible en: <https://dl.dropboxusercontent.com/u/46991322/finale.pdf>.²⁰⁰

Adanali, Yasar (2011), "The Reign Of 'Madness' in Istanbul: Economies of Scale Of Urban Transformation", *Triolog: A Journal for Planning and Building in the Third World*, 108 : 41-45.

Andrés, Jesús M^a (2013), "El precio de la vivienda, inalcanzable para las personas. La única opción: créditos usureros", extracto nº 2 de la ponencia "Stop Desahucios Salamanca" en la mesa redonda sobre Recorte de Derechos. Facultad de Derecho: Salamanca. Disponible en: <http://stopdesahuciossalamanca.blogspot.com.es/2014/01/el-precio-de-la-vivienda-inalcanzable.html>.

Amnesty International - Belgique francophone (2010), *Placer les droits humains au coeur de la cité*. Bruselas: Amnesty International - Belgique francophone. Disponible en: www.lesdroitshumainsaucoeurdelacite.org.

Arellano, Manuel; Bentolila, Samuel (2009), "La Burbuja Inmobiliaria. Causas y Responsabilidades", en *La crisis de la economía española. Lecciones y propuestas*. Madrid: FEDEA, 28-31.

Audiencia Provincial de Girona (2011), Sección Segunda, Resolución 119/2011. Azem, Đmre (2012), *Ekümenopolis: City Without Limits*. Turkey: Kibrit Film.

Ayuntamiento de Utrecht (2011), *Human Rights in Utrecht. How does Utrecht Give Effect to International Human Rights Treaties?* Utrecht: Ayuntamiento de Utrecht.

Bollier David; Helfrich, Silke (ed.) (2012), *The Wealth of the Commons. A World beyond Market and State*. Amherst: Levellers Publishing, 45-54.

Brenner, Neil; Marcuse, Peter; Mayer, Margit (2009). "Cities for people, not for profit". *City*, 13(2-3), 176-184.

Brown, Allison (2010), "The 'Right to the City': From Paris 1968 to Rio 2010." Artículo presentado en la Conferencia *Assessing and Exploring The State Of Urban Knowledge: Its Production, Use, And Dissemination In Cities Of The South*. Bruselas, 28-30 de octubre de 2013. AERUS (Network-Association of European Researchers on Urbanization in the South). Disponible en: www.n-aerus.net/web/sat/workshops/2010/pdf/PAPER_brown_a.pdf.

Carlsson, C. (2008), *Nowtopia*. Oakland: AK Press.

Castells, Manuel(1983), *The city and the grassroots*. Berkeley: University of California Press.

Colau, Ada; Alemany, Adrià (2012), *Vides Hipotecades. De la bombolla immobiliària al dret a l'habitatge*. Barcelona: Angle Editorial.

Comisión Económica para Europa (2006), *Serbia and Montenegro, Country Profiles on the Housing Sector*. Geneva: United Nations.

Costes, Laurence (2009), *Lire Henri Lefebvre, Le Droit à La Ville, Vers Une Sociologie De L'urbain*. Paris: Ellipses.

--- (2011), "Del 'Derecho a La Ciudad' De Henri Lefebvre a La Universalidad De La Urbanización Moderna", *Urban 2*: 89-100.

Dardot Pierre ; Laval Christian (2014), *Commun. Essai sur la révolution au XXIe siècle*. Paris: La Découverte.

De Rita (ed.) (2007), *41º Rapporto sulla situazione sociale del Paese*. Roma: CENSIS. Dikec, Mustafa (2007), *Badlands of the Republic. Space, Politics and Urban Policy*. Malden, Oxford, Carlton: Blackwell.

Diputació de Barcelona (2007), *Els drets humans a la ciutat. Adaptació de les normatives municipals a la Carta Europea*. Serie Igualtat i Ciutadania 7. Barcelona: Diputació de Barcelona.

200 Todas las páginas web referidas en este documento han sido consultadas entre septiembre de 2013 y septiembre de 2014.

--- (2008), *Síndics defensors de la ciutadania*. Serie Igualtat i Ciutadania 10. Barcelona: Diputació de Barcelona.

El Boletín.com (2014), "El gobierno reconoce el fracaso de su Fondo Social de Viviendas para familias desahuciadas", 12 de mayo de 2014. Disponible en: www.elboletin.com/economia/98131/gobierno-reconoce-fracaso-fondo-vivienda.html.

Eldiario.es (2014), "La PAH ya ha ganado. 5 años de la PAH". Disponible en: http://www.eldiario.es/contrapoder/PAH-ganado_6_231386862.html

England, Phil (2012), "#London2012: an Olympian exercise in corporate greenwashing", *Ceasefire*, 25 de abril de 2012. Disponible en: www.ceasefiremagazine.co.uk/london2012-olympian-exercise-corporate-greenwashing.

Federici, Silvia (2012), "Feminism and the Politics of the Commons", en David Bollier; Silke Helfrich (ed.), *The Wealth of the Commons. A World beyond Market and State*. Amherst: Levellers Publishing, 45-54.

Gobierno del Reino Unido (2014), *English Housing Survey: Headline Report 2012-2013*. Londres: Department of Communities and Local Government. Disponible en: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/284648/English_Housing_Survey_Headline_Report_2012-13.pdf.

Gobierno de la República de Serbia (2009), *Monitoring of Social Inclusion in Serbia*. Belgrade: Office for Social Inclusion and Poverty Reduction of the Government of Serbia, RSI.

--- (2011), *Law on Social Protection*, Official Gazette of the Government of Serbia. No. 24/2011.

--- (2012), *National Strategy of Social Housing*. Official Gazette of the Government of Serbia, No 13/2012.

Güçlü, Eda (2013), *Istanbul Bibliography 2000-2013*. Estambul: Institut Français d'Études Anatoliennes (IFEA), 62-165.

Grigolo, Michele (2011a), "Human rights and cities: the work of the Barcelona Office for Non-Discrimination for migrants", en Patricia Haynes, Michele Lamb, Damien Short y Matthew Waites (org.), *Sociology and human rights: new engagements*. London, New York: Routledge.

--- (2011b), "Building the "city of rights": the human rights policy of Barcelona", *Inclusive Cities Observatory* of United Cities and Local Governments. Disponible en: http://www.uclg-cisd.org/sites/default/files/Barcelona_2010_en_final_0.pdf

Grossi, Paolo (1977), "Un altro modo di possedere", en Paolo Grossi, *Per la storia del pensiero giuridico moderno*. Milano: Giuffrè.

--- (1981), *An Alternative to Private Property: Collective Property in the Juridical Consciousness of the Nineteenth Century*. Chicago: University of Chicago Press.

Halpérin Jean-Louis (2008), *Histoire du droit des biens*. Paris: Economica.

Hatcher, Craig (2010), *A community legacy? Forced Evictions, Property Rights, and the London 2012, Olympic Games*, Tesis del Máster en Estudios Urbanos. Londres: UCL.

Hardin, Garrett (1968), "The Tragedy of the Commons", *Science*, 162 (3859), 1243-1248. Harvey, David (2004), "The 'new' imperialism: accumulation by dispossession", *Socialist Register*, 40, 63-87.

--- (2008), "The Right to the City", *New Left Review*, 53, 23-40

--- (2012), *Rebel Cities*, London. New York : Verso.

Hess, Remi (2009a), *Henri Lefebvre et la pensée du possible. Théorie des moments et construction de la personne*. Paris: Anthropos.

--- (2009b), *Henri Lefebvre, Vie, Oeuvres, Concepts*. Paris: Ellipses.

Holleran, Max (2013), "Contested Space, Contested Identity", en *Polis: a collaborative blog about cities around the world*, 1 de junio de 2013. Disponible en: http://www.thepolisblog.org/2013_06_01_archive.html

- Holm, A. (2011), "Das Recht auf die Stadt", en *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 8, 89-97.
- Holm, Andrej (2010), *Wir Bleiben Alle. Gentrifizierung - Städtische Konflikte um Aufwertung und Verdrängung*. Münster: Unrast-Verlag.
- (2009a), "Recht auf Stadt?," *City*, 2(3), 362-374.
- (2009b), "Recht auf Stadt-Soziale Kämpfe in der neoliberalen Stadt", *Rosa- Luxemburg-Stiftung Thüringen (Hrsg.): Die Stadt im Neoliberalismus. Erfurt: RLS/ Gesellschaftsanalyse. S, 27-37*.
- Holm, Andrej; Gebhardt, Dirk (2011), "Initiativen für ein Recht auf Stadt", *Theorie und Praxis städtischer Aneignungen*. Hamburg: VSA.
- Howard, Edward (1965 [1902]), *Garden Cities of To-morrow*. Harvard: MIT Press.
- Hürriyet Daily News (2013), "Demonstrators 'occupy' Istanbul's historic Emek Theater to protest demolition", de 3 de marzo de 2013. Disponible en: www.hurriyetaidailynews.com/demonstrators-occupy-istanbuls-historic-emek-theater-to-protest-demolition.aspx?pageID=238&nid=44027.
- Jakšić, B. y Bašić, G. (2005), *The Art of Survival - Where and How Roman Serbia Live*. Belgrade: Institute for Philosophy and Social Theory.
- John, Frank (2010), "Hamburg High Heels- Städtische Raumproduktion voll Widerstand und Selbstverwaltung", en *ak - analyse & kritik - zeitung für linke Debatte und Praxis*, 548.
- Juzgado de Instrucción número 3 de Torrejón de Ardoz, Madrid (2012), Resolución de 10 de enero de 2012.
- Juzgado de Primera Instancia número 5 de Lleida (2011), Decreto 29/12/2011.
- Kothari, Miloon (2008), *Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado. Adición, Misión a España (A/HRC/7/16/Add.2)*. Disponible en: <http://daccess-ods.un.org/TMP/392389.78177309.html>.
- Kumar, Ashok (2012), "Want to cleanse your city of its poor? Host the Olympics", *Ceasefire*, 12 de abril de 2012. Disponible en: <http://ceasefiremagazine.co.uk/olympics-opportunity-cleanse-city/>.
- La Nottata (2013), "Nel vicolo cieco della sanatoria riesplodono le contraddizioni 'arancioni'", de 6 de agosto de 2013. Disponible en: <http://www.lanottata.it/napoli/politica/2013/08/06/news/nel-vicolo-cieco-della-sanatoria-riesplodono-le-contraddizioni-Idquoarancionirdquo-6317.aspx>.
- Lefebvre, Henry (2009 [1968]), *Le droit à la ville*. París: Economica-Anthropos [3a edición].
- (1996), *Writings on cities*. Blackwell, Cambridge, MA.
- Lethierry, Hugues (2009a), *Apprentissages Militants*. Lyon: La Chronique sociale.
- (2009b), *Penser Avec Henri Lefebvre*. Lyon: La Chronique sociale.
- Lucarelli, Alberto (2011), *Beni Comuni. Dalla teoria all'azione politica*, Viareggio: Dissensi.
- Maggio, Marvi (1998), "Urban movement in Italy: the struggle for sociality and communication", en INURA (ed.), *Possible urban worlds. Urban Strategies at the end of 20th Century*. Basel: Birkhauser.
- Marella Maria Rosaria (ed.) (2012), *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*. Verona Ombre: Corte.
- Mattei, Ugo (2011), *Beni Comuni: un manifesto*. Roma, Bari: Laterza.
- (2012), "First Thoughts for a Phenomenology of the commons", en David Bollier y Silke Helfrich (ed.). *The Wealth of the Commons. A World beyond Market and State*. Amherst: Levellers Publishing, 37-44.
- Mattiucci, Cristina; Nicchia, Roberta (2014), "Reclaiming welfare spaces in Naples", en C. Petropoulou; A. Vitopoulou (org.), *Urban and Regional Social Movements*, School of Urban-Regional Planning and Development Engineering, Aristotle University of Thessaloniki: Thessaloniki.

Mayer, Margit (2009), "The 'Right to the City' in the context of shifting mottos of urban social movements", *City: analysis of urban trends, culture, theory, policy, action*, 13:2-3, 362-374.

Montabone, Benoit (2013), "Droit à la ville et contestation de l'ordre moral urbain en Turquie", *EchoGéo [En Ligne], Sur Le Vif*, Octubre 2013. Disponible en: <http://echogeo.revues.org/13567>.

Mudu, Pierpaolo (2013), "Resisting and challenging neoliberalism: the development of Italian Social Centers", en Squatting Europe Collective (ed.), *Squatting in Europe: Radical Spaces, Urban Struggles*. Minor Composition: Brooklyn.

Munarin, Stefano; Tosi, Maria Chiara (2010), "Welfare Space e diritto alla città", en M. Cremaschi, D. De Leo y S. Annunziata, *Atti della XIII Conferenza Società Italiana degli Urbanisti, Città e crisi globale: clima, sviluppo e convivenza*, Planum, The European Journal of Planning on-line.

Naredo, José Manuel (2010), "El modelo inmobiliario español y sus consecuencias", *Boletín CF+S*, 44, 13-27.

--- (2009), "La cara oculta de la crisis el fin del boom inmobiliario y sus consecuencias", *Revista de Economía Crítica*, 7, primer semestre 2009: 313-340. Disponible en: http://pendientedemigracion.ucm.es/info/ec/rec/Revista_Economia_Critica_7.pdf.

NioN (2010), "Alternatives. Not in our name! Jamming the gentrification machine: a manifesto", *City: analysis of urban trends, culture, theory, policy, action*, 14(3).

Novy, Johannes; Colomb, Claire (2013), "Struggling for the Right to the (Creative) City in Berlin and Hamburg: New Urban Social Movements, New 'Spaces of Hope'?", *International Journal of Urban and Regional Research*, 37(5), 1816-1838.

Observatorio DESC y Plataforma de Afectados por la Hipoteca (2013), *Emergencia habitacional en el estado español: la crisis de las ejecuciones hipotecarias y los desalojos desde una perspectiva de derechos humanos*. Disponible en : http://afectadosporlahipoteca.com/wp-content/uploads/2013/12/2013-Emergencia-Habitacional_Estado_Espanyoldef.pdf.

OECD (2011), *Divided We Stand. An overview of growing Income Inequalities in OECD Countries*. Paris: OECD.

Oehmke, Philipp (2010), "Squatters take on the creative class. Who has the right to shape the city?", *Spiegel International Online*, 1 de Julio de 2010. Disponible en: <http://www.spiegel.de/international/germany/squatters-take-on-the-creative-class-who-has-the-right-to-shape-the-city-a-670600.html>.

Omstrom, Elinor (1990), *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.

Petrović, Mina; Timotijević, Milena (2013), "Homelessness and Housing Exclusion in Serbia", en *European Journal of Homelessness*, 7 (2), 267-286. Disponible en: http://www.feantsaresearch.org/IMG/pdf/mp_and_mt_serbia.pdf.

Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH) (2012), "Sr. De Guindos: Mucho ruido y pocas nueces. En unos meses, volveremos a encontrarnos, cara a cara, en el Congreso." Disponible en: <http://afectadosporlahipoteca.com/2012/03/08/sr-de-guindos-mucho-ruido-y-pocas-nueces-en-unos-meses-volveremos-a-encontrarnos-cara-a-cara-en-el-congreso>.

--- (2013), "Respuesta de la PAH a la Ley 1/2013 del Partido Popular". Disponible en: <http://afectadosporlahipoteca.com/2013/05/28/respuest-pah-a-la-ley-12013-clausulas-abusiva-partido-popular-que-vulnera-derechos-humanos>.

--- (2014), "La PAH lleva la resolución de Estrasburgo a los juzgados para frenar los desahucios". Disponible en: <http://afectadosporlahipoteca.com/2014/02/18/resolucion-de-estrasburgo-a-los-juzgados-para-frenar-los-desahucios>.

Pisarello, Gerardo (2011), "Del derecho a la vivienda al derecho a la ciudad: avatares de una historia" en VVAA, *El derecho a la ciudad*. Serie Derechos Humanos Emergentes 7. Barcelona: Institut de Drets Humans de Catalunya.

Rolnik, Raquel (2012), *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado (A/67/286)*.

Rodríguez Alonso, Raquel (2009), "La política de vivienda en España en el contexto europeo. Deudas y Retos", *Boletín CF+S 47/48. Sobre la (in)sostenibilidad en el urbanismo*: 125-172.

Rousseau, Jean-Jacques (2004 [1754]), *Discurso sobre el origen y fundamento de la desigualdad de condiciones entre los hombres*. Buenos Aires: Libertador.

Ross, Philipp; Cabannes, Yves (2013), *21st Century Garden Cities of To-morrow: A Manifesto*, London: New Garden City Movement.

RSO (2007), *Questionnaire on Expenditures in Household*. Belgrade: Republican Statistics Institute.

Salingaros, Nikos A.; Mena-Quintero, Federico (2012), "P2P-Urbanism: Backed by Evidence", en David Bollier y Silke Helfrich (ed.). *The Wealth of the Commons. A World beyond Market and State*. Amherst: Levellers Publishing, 428-434.

Salzano, Edoardo (2009), *La città bene comune*. Bologna: Baiesi.

Santos, Boaventura de Sousa (1995), "Sociedade-Providencia ou Autoritarismo Social?", en *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 42, 1-4.

--- (2006), *Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social (encuentros en Buenos Aires)*. Buenos Aires: CLACSO.

Saura Estapà, Jaume (2011), "Vigencia de la Carta europea de salvaguarda de los derechos humanos en la ciutat: el caso de la provincia de Barcelona", en *El derecho a la ciudad. Serie Derechos Humanos Emergentes (7)*. Barcelona: Institut de Drets Humans de Catalunya.

Stanek, Lukas (2008), *Henri Lefebvre and the Concrete Research of Space: Urban Theory, Empirical Studies, Architecture Practice*. TU Delft: Proefschrift.

Schaefer, Christoph (2004), "The City Is Unwritten", en *Making Their Own Plans*. Bloom, Ava Bromberg, Whitewalls, Chicago: Brett.

Schmid, Christian (2011), "Henri Lefebvre und das Recht auf die Stadt", en Andrej Holm y Dirk Gebhardt (eds.), *Initiativen für ein Recht auf die Stadt. Theorie und Praxis städtischer Aneignungen*. Hamburg: VSA Verlag, 25-51.

Soja, Edward (2010), *Seeking Spatial Justice*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Primera), Sentencia C-169/14, Sánchez Morcillo/Abril García vs BBVA. Disponible en: curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text&docid=155118&pageIndex=0&doClang=es&mode=req&dir&occ=first&part=1&cid=321272.

Wall Street Journal (2013), "Bakanlar Kurulu 2 yıldır imar gündemi ile toplanıyor", de 14 de agosto de 2013. Disponible en: <http://www.wsj.com/tr/article/SB10001424127887324823804579012352382927052.html>.

Wilde, Florian (2014), "We're all staying", *Jakobin*, 2 de Julio de 2014. Disponible en: <https://www.jacobinmag.com/2014/02/were-all-staying>.

World Socialitst Website (2014), "Die Reichen werden reicher. Größte soziale Ungleichheit der Eurozone in Deutschland", de 1 de marzo de 2014. Disponible en: <https://www.wsws.org/de/articles/2014/03/01/diw-m01.html>.

Cartas de derechos humanos

Ayuntamiento de Barcelona

Carta de Derechos y Deberes de Barcelona (2010): <http://w110.bcn.cat/fitxers/dretscivils/cartaciudadan-maa5cast1.826.pdf>

Consejo de Europa (CoE)

Carta de la Autonomía Local y Regional (1985): <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/122.htm>

Carta Urbana Europea (1992): <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=887405> Carta Urbana Europea II - Manifiesto para una nueva urbanidad (2008): <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1302971>

Convenio sobre la Participación de los Extranjeros en la Vida Pública a Nivel Local (1992):

<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/144.htm>

Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU)

Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad (2000): <http://www.uclg-cisdp.org/es/el-derecho-la-ciudad/carta-europea>

Carta-Agenda Mundial de Derechos Humanos en la Ciudad (2011): <http://www.uclg-cisdp.org/es/el-derecho-la-ciudad/carta-mundial>

Unión Europea

Carta de Derechos Fundamentales (2010): http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf

Webs

GENERALES

Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea: <http://fra.europa.eu> Proyecto "Joined-up Governance: connecting fundamental rights":

<http://fra.europa.eu/en/project/2011/joined-governance-connecting-fundamental-rights>

Blog *Dream Housing*: <http://housingdreams.wordpress.com/> Mapa del parque de vivienda social en Europa:

<http://housingdreams.wordpress.com/2014/02/20/social-housing-in-the-uk-a-rolls-royce-achievement/>

Coalición Internacional para el Hábitat (HIC): www.hic-net.org Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad:

<http://www.hic-al.org/derecho.cfm?base=2&pag=derechociudad2> Consejo de Europa: www.coe.int

Consejo de Poderes Locales y Regionales: www.coe.int/t/congress

INURA (Red Internacional de Investigación y Acción Urbana): www.inura.org Grabación audio de la Conferencia INURA (2014), Belgrado: <https://archive.org/details/HousingAsRightAndCommodity>

Parlamento Europeo: www.europarl.es

Red Nacional de Fideicomisos Comunitarios de la Tierra - Estados Unidos: <http://cltnetwork.org/>

ALEMANIA

Alianza por la Renta: www.mietenbuendnis.de

Campaña "Nos quedamos todos/as": www.wirbleibe-nalle.org

Campaña "No a los desalojos forzosos": <http://zwangsraeumungverhindern.blogspot.de> Cooperativa Kotti&Co (Berlín): <http://kottiundco.net>

Movimiento contra la estación ferroviaria Stuttgart21: www.alle-gegen-s21.de

Movimiento contra el desarrollo costero *MediaSpree* (Berlín): www.ms-versenken.org Centro Sociale, Hamburgo: www.centrosociale.de

Congreso "El Derecho a la Ciudad: luchas sociales en la ciudad neoliberal" (2008). Berlín: BUKO. <http://www.buko.info/de/buko-projekte/as-stadt-raum/right-to-the-city/startseite/>

Congreso "El Derecho a la Ciudad. Perspectivas para la teoría y la práctica urbana crítica" (2008). Berlín: Universidad Técnica de Berlín. http://www.geschundkunstgesch.tu-berlin.de/fachgebiet_neuere_geschichte/menue/veranstaltungen_aktuelles/the_right_to_the_city/

Congreso "El Derecho a la Ciudad" (2011). Hamburgo: BUKO, <http://kongress.rechtaufstadt.net>

Congreso "El Derecho a la Ciudad" (2014). Leipzig: BUKO, <http://www.buko.info/buko-kongresse/buko-36>

Proyecto Avanti: <http://avanti-projekt.de/hamburg>

Serie de encuentros "Tomar la ciudad" (2009). Varias ciudades: BUKO, www.buko.info/buko-projekte/as-stadt-raum/stadt-uebernehmen

Red "Derecho a la ciudad", Hamburgo: www.rechtaufstadt.net Protesta ciudadana "No BNQ":

www.rechtaufstadt.net/netzwerk/interessengemeinschaft-no-bnq Red "Derecho a la ciudad", Leipzig: www.leipzig-stadtfueralle.de

Red "Derecho a la ciudad", Freiburg: www.rechtaufstadt-freiburg.de

Red "Derecho a la ciudad", Frankfurt: <http://rechtaufstadtfrankfurt.blogspot.de> Red "Derecho a la ciudad", Muenster: <http://rechtaufstadtmuenster.blogspot.de> Red "Derecho a la ciudad", Postdam: www.rechtaufstadt-potsdam.de

ESPAÑA

Ayuntamiento de Barcelona: www.bcn.cat

Concejalía de Derechos Civiles: <http://w110.bcn.cat/portal/site/DretsCivils> Consell de Mallorca: www.conselldemallorca.net

Red de Ciudades y Pueblos de Mallorca por los Derechos Humanos: http://www.conselldemallorca.net/?id_section=4465&id_parent=492.

Diputació de Barcelona: www.diba.cat

Red de Pueblos y Ciudades por los Derechos Humanos: <http://www.diba.cat/es/web/acciocomunitariaparticipacio/xarxa-de-pobles-i-ciutats-pels-drets-humans>

Fòrum SD: <http://www.forumsd.cat/inici/>

Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH): <http://afectadosporlahipoteca.com> Campaña "Obra Social de la PAH" http://afectadosporlahipoteca.com/category/propuestas-pah/obra_social_la_pah/ Campaña "Mociones Ayuntamientos" <http://afectadosporlahipoteca.com/2014/01/20/mociones-ayuntamientos/>

Síndica de Greuges de Barcelona (*ombudsman* local): www.sindicadegreugesbcn.cat

HOLANDA

Ayuntamiento de Utrecht: www.utrecht.nl

Blog municipal "Los derechos humanos en Utrecht": <http://humanrightsutrecht.blogspot.nl/>

ITALIA

Asociación de los Ayuntamientos Virtuosos: <http://www.comunivirtuosi.org> Asociación Zone Onlus: www.zoneassociation.org

Ayuntamiento de Nápoles: <http://www.comune.napoli.it>

Agencia pública "Agua Bien Común Nápoles": www.arin.na.it Laboratorio de Nápoles para los Bienes Comunes:

www.comune.napoli.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/16783 Moneda social "Napo": www.napo.comune.napoli.it

Consulta Nacional de Propiedad Colectiva: <http://consultanazionale.blogspot.com.es> Eddyburg: www.eddyburg.it

Foro de Movimientos por el Agua: www.acquabenecomune.org Ley de Participación, Región Toscana:

www.regione.toscana.it/-/legge-sulla-partecipazione

Macao - Nuevo Centro para las Artes, la Cultura y la Investigación (Milán): www.macaomilano.org

Nuevo Cinema Palazzo (Roma): www.nuovocinemapalazzo.it Parque Ventaglieri (Nápoles):

www.parcosocialeventaglieri.it/pagine/storia/regolamento.htm Proyecto "El régimen jurídico de los bienes comunes", Universidad de Perugia:

www.comunemente.unipg.it

Recogida de firmas en contra de la privatización del agua: www.siacquapubblica.it Reglamento para la colaboración entre los ciudadanos y la administración para el cuidado y la regeneración de los bienes comunes urbanos: <http://www.labsus.org/scarica-regolamento>

Red de las Comisiones por los Bienes Comunes: www.benicomuni.org. Red Democracia Km0: www.democraziakmzero.org

Red Nuevo Municipio: <http://nuovomunicipio.net>

Sociedad de los Territorialistas: www.societadeiterritorialisti.it Teatro Valle Ocupado (Roma): www.teatrovalleoccupato.it

Vídeo "Ocupando los comunes": <http://www.youtube.com/watch?v=aAi4wwirTYU> Unión de los Inquilinos: <http://www.unioneinquilini.it/>

Universidad del Bien Común: <http://universitadelbenecomune.org>

REINO UNIDO

Asamblea del Pueblo contra la Austeridad: www.thepeoplesassembly.org.uk

Campaña "Masa Crítica": www.criticalmassradio.co.uk y www.criticalmasslondon.org.uk Campaña "Impuesto de Plusvalía": www.landvaluetax.org

Campaña "Tierras de Trabajo": <http://labourland.org> Campaña "Reclama la Noche": www.reclaimthenight.co.uk Colegio Universitario de Londres: <http://www.ucl.ac.uk/>

Unidad de Desarrollo Urbano: <http://www.bartlett.ucl.ac.uk/dpu> Eco-barrios Findhorn: <http://www.ecovillagefindhorn.com>

Escuela de Economía de Londres: <http://www.lse.ac.uk/home.aspx> Centro Ciudades: <http://www.lse.ac.uk/LSECities/home.aspx>

Fideicomiso de Bourneville: <https://www.bvt.org.uk> Fideicomiso de East London: <http://www.eastlondon-clt.co.uk>

Proyecto de Coviviendas Lancaster: <http://www.lancastercohousing.org.uk>

Red contra los Juegos Olímpicos: <http://counterolympicsnetwork.wordpress.com/> Red de Cooperativas Radical Routes: <http://www.radicalroutes.org.uk>

Sociedad Rootstock: <http://www.rootstock.org.uk> Revista *Red Pepper*: <http://www.redpepper.co.uk/> Revista *New Left Review*: <http://newleftreview.es/>

Rightmove (venta y alquiler de viviendas): <http://www.rightmove.co.uk/>

Saltaire Village: http://www.saltairevillage.info/Saltaire_World_Heritage_Site_1028.html

TURQUÍA

Calendario de Resistencia Urbana: www.kentdirenistakvimi.org Capul.tv (medio de comunicación alternativo): <http://capul.tv/> Ciudad Feliz: www.mutlukent.wordpress.com

Justicia en la Ciudad: www.kentteadalet.org Mega Estambul: www.megaprojeleristanbul.com Plataforma de Arquitectos: www.arkitera.com Plataforma Taksim: www.taksimplatformu.com

Miembros de la Plataforma Taksim: <http://taksimdayanisma.org/bilesenler?lang=en>

Plataforma de Solidaridad Internacional "Taksim en todos sitios": www.everywheretaksim.net

Periódico Radikal: www.radikal.com.tr Reclamando Estambul: www.reclaimistanbul.com

Red de Comunicación Independiente Bianet: www.bianet.org Redes de Desahucio: www.mulksuzlestirme.org

Resistencia medioambiental: www.direncevre.org
Solidaridad con Taksim: www.taksimdayanisma.org
Somos Inquilinos: www.kiraciyiz.biz

Sobre los Autores

Yasar Adanali imparte cursos de planificación estratégica participativa en la TU de Darmstadt y en la Universidad de Stuttgart, Alemania. Es máster en Planificación y Desarrollo por el Colegio Universitario de Londres, Reino Unido, y escribe una tesis doctoral sobre democracia espacial y gobernanza urbana. Es responsable de la gestión de contenidos de las páginas web: reclaimistanbul.com y mutlukent.wordpress.com.

Giovanni Allegretti es arquitecto, urbanista e investigador sénior en el Centro de Estudios Sociales (CES) de la Universidad de Coímbra, Portugal. Es Doctor en Planificación Urbana, Territorial y Ambiental por la Universidad de Florencia, Italia, y co-director del Doctorado "Democracia en el siglo XXI" en el CES. También coordina el Observatorio *PEOPLES* sobre participación, innovación y poderes locales.

Michela Barbot es Doctora en Historia Social y Económica por la Universidad Bocconi, Italia, y actualmente trabaja como investigadora permanente en el Centro Nacional Francés para la Investigación Científica (Laboratorio IDHES). Es especialista en historia del derecho de la propiedad privada, ciudadanía urbana y desarrollo económico en la Europa Continental (siglos XV a XX).

Laura Colini es investigadora del Instituto Leibniz de Berlín, Alemania, y de la Universidad de la Sorbona - Paris IV, Francia. Doctora en Planificación Urbana, Territorial y Ambiental por la Universidad de Florencia, Italia, ha llevado a cabo investigaciones sobre gobernanza urbana, pobreza, marginalización, participación y medios de comunicación. Es fundadora de la Asociación Tesserae de Estudios Sociales Urbanos.

Owen Dowsett es escritor e investigador *freelance* ubicado en Bristol, Reino Unido. Ha estado vinculado a las universidades de Exeter y Lancaster, Reino Unido, así como en la de Lincoln, Nueva Zelanda. Sus intereses están relacionados con posibles sociales y medioambientales, y con las tecnologías que puedan contribuir a hacerlos realidad.

Eva G. Chueca es investigadora del Centro de Estudios Sociales (CES) de la Universidad de Coímbra, Portugal, en el marco del proyecto ALICE, dirigido por B. de Sousa Santos. Es licenciada en Derecho por la Universidad de Barcelona, España, y máster en "Derechos Humanos y Democratización" por el Centro Interuniversitario Europeo. Escribe una tesis doctoral sobre el derecho a la ciudad y trabaja en Ciudades y Gobiernos Locales Unidos.

Jez Hall es director de *Shared Future CIC* y coordinador de la Red de Presupuesto Participativo de Reino Unido (www.sharedfuturecic.org.uk). Ha estado involucrado desde hace tiempo en el sector no lucrativo, en el ámbito de la democracia participativa a nivel mundial y ha participado durante años en iniciativas cooperativas y comunitarias donde ha desarrollado, entre otros, trabajos para centros de beneficencia y empresas sociales.

Giulio Mattiazzi es Licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad Federal de Minas Gerais, Brasil, y está cursando actualmente el Doctorado "Democracia en el siglo XXI" en las universidades de Coímbra, Portugal, y Padua, Italia. Es asistente de investigación en esta última Universidad desde 2007 y colabora con varias universidades europeas y latinoamericanas, así como con plataformas internacionales de sindicatos.

Manuel Lutz es investigador del Centro de Estudios Metropolitanos de la Universidad Técnica de Berlín, Alemania. Urbanista por la Universidad de Raumplanung, está actualmente escribiendo su tesis doctoral sobre la gobernanza (in)formal de las geografías de las personas sin hogar en Estados Unidos después de la era del Estado del Bienestar. Ha estudiado en Dortmund -Alemania, Rusia y Canadá.

Michael Rostalski es Doctor en Planificación Urbana. Ha sido consultor en Camerún para el Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) en proyectos de desarrollo local y municipal. Trabaja en Berlín desarrollando estrategias inclusivas para proyectos microlocales inseridos en procesos formales de planificación urbana. Es investigador asociado de la Asociación Tesseræ de Estudios Sociales Urbanos.

Michelangelo Secchi es Licenciado en Historia y máster en Gestión Pública. Actualmente, está cursando el Doctorado en "Democracia en el siglo XXI" de la Universidad de Coímbra, Portugal. Durante más de diez años ha trabajado como consultor para el sector público en proyectos de diseño e implementación de procesos de participación ciudadana y de estrategias de gobernanza participativa.

Ministerio de Espacio (Ministarstvo Prostora) es un colectivo serbio en el que participan activistas, artistas, arquitectos y ciudadanos/as. Su objetivo es articular plataformas de investigación y acción en materia de desarrollo urbano, gestión recursos urbanos y democratización. Para ello, llevan a cabo tareas de monitoreo, análisis, observación, debate y acción en Belgrado y en otras ciudades serbias.



Sudáfrica y el Derecho a la Ciudad: una exploración del potencial para y los límites de la realización de los derechos urbanos progresivos

Adoné Kitching, Scott Drimie, Mirjam van Donk

Introducción

La inequidad sigue estando profundamente arraigada en las ciudades de Sudáfrica. Gran parte desproporcional de la población vive en condiciones que, de forma rutinera, socava el derecho de los residentes al derecho de vivienda adecuada, a servicios básicos, y a la participación en la creación y gestión de las ciudades. Mientras que el país se enorgullece de algunas medidas ultra progresivas en sus políticas, estas luchan para poder articularse en las vidas diarias de los pobres que viven en zonas urbanas. En Sudáfrica, se ha omitido las dimensiones espaciales de la ciudadanía, como los gobiernos locales no logran producir entornos dentro de los cuales los residentes urbanos puedan disfrutar los derechos, y cumplir con las obligaciones consagradas en la Constitución. El discurso del Derecho a la Ciudad puede servir como herramienta, dentro de la cual sistemáticamente se pueda enfocar la inequidad que sigue siendo tan prevalente en el país, y como mecanismo para canalizar las energías de las instituciones locales. Aunque la noción del Derecho a la Ciudad - como establecida en la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (2005) - no haya sido formalmente abrazada en Sudáfrica, el siguiente estudio de caso considera las formas en que se han manifestado aspectos de la carta aquí. Dichas manifestaciones indican hasta qué punto se puede poner en práctica el Derecho a la Ciudad en el país, y los potenciales retos que las particularidades del contexto Sudafricano plantean para su adopción e implementación.

En esencia, este estudio argumenta que la necesidad de transformación en Sudáfrica puede vitalizarse y apoyarse por medio de la idea del Derecho a la Ciudad. No obstante, es poco probable que la Carta Mundial sea adoptada por el gobierno y en las políticas. El lenguaje servirá más bien para enmarcar las luchas urbanas y el trabajo de los protagonistas de la sociedad civil, a medida que responsabilizan al Estado en base a la legislación existente, que resuena con algunos elementos de esto. Es de especial importancia el potencial de que este concepto pueda fortalecer la movilización social.

En primer lugar, el estudio examina en entorno de políticas que orientan las estrategias de gestión urbana y las intervenciones de desarrollo en el país, y considera la

correlación entre la legislación Sudafricana y las disposiciones creadas en la Carta Mundial. En segundo lugar, desglosamos las formas específicas en que el Derecho a la Ciudad ha aparecido en Sudáfrica, otorgando atención especial al Derecho a la Ciudad como un derecho legal, un grito de concentración, y un desarrollo imperativo. Finalmente, el estudio investiga algunas de las barreras que representan un obstáculo a la adopción de principios y disposiciones de la Carta Mundial en Sudáfrica. El análisis del Derecho a la Ciudad en Sudáfrica se utiliza para concluir que existe un gran potencial para que la Carta Mundial fortalezca el desarrollo urbano y las prácticas de gestión en el país. Al poner en primer plano la importancia de la involucración de la comunidad en la creación de ciudades justas y sustentables, la noción del Derecho a la Ciudad aquí puede servir como impulso para las luchas locales, además de una medida coherente para orientar los abordajes institucionales a cuestiones de tierra urbana, vivienda y servicios básicos. Para que este potencial se concrete, sin embargo, es crítico que los actores de una sociedad civil fuerte promuevan y defiendan los cambios institucionales y construyan la capacidad para que los residentes urbanos gocen de o realicen plenamente su ciudadanía urbana.

Las Realidades Sudafricanas: la inequidad urbana y la necesidad de cambios institucionales y de actitud

Las ciudades de Sudáfrica siguen funcionando de forma a perpetuar la inequidad estructural y la segregación espacial. El legado de la planificación del apartheid sigue visible en la vida cotidiana de los centros urbanos del país. Como lo observa Berrisford, 'cada pueblo o ciudad en Sudáfrica refleja no solo una distribución desigual de la infraestructura, servicios básicos y asequibilidad, pero las distancias entre los lugares donde los ricos viven exacerba la inequidad' (2011: 249). Las ciudades sudafricanas, por ello, son ciudades divididas, caracterizadas por profundas disparidades. Pese a cambios significativos en las políticas, esfuerzos dirigidos a revertir esas tendencias de planificación han fracasado en lograr cambios considerables en el país. Como tal, los patrones actuales de crecimiento urbano siguen imitando aquellos que eran tan arraigados bajo el régimen del apartheid.

No significa decir que la inequidad es tan solo un fenómeno urbano. Según los datos recientes del censo, el país tiene una población de 51.770560 personas, 29.8% de las cuales están desocupadas (*apud* Estadísticas Sudáfrica, 2012). Adicionalmente, se estima que 23 millones de personas viven por debajo de la franja superior de pobreza (\$58.53 per capita por mes en 2011), mientras que aproximadamente 10 millones de personas viven por debajo de la línea de pobreza de alimentos (\$30.28 per capita por mes en 2011) (Estadísticas Sudáfrica 2014). Según el Banco Mundial, el coeficiente GINI del país ha sido clasificado como siendo uno de los más altos del mundo (*apud* El Banco Mundial, 2014). Queda claro por ello que la distribución desigual de la riqueza y del acceso no es una característica única de las áreas urbanas de Sudáfrica, sino algo que se aplica a toda la nación. Es significativo observar aquí, sin embargo, que las ciudades han dado lugar a manifestaciones muy particulares de inequidad.

Por ejemplo, las ciudades de Sudáfrica han atestiguado una proliferación de los asentamientos informales construidos en las periferias. Los pobres urbanos se relegan continuamente

a los márgenes, estos asentamientos aumentan en tamaño y en número. Hoy en día, hay más de 2.700 asentamientos informales, con el grueso de éstos concentrados en las municipalidades metropolitanas del país (*apud* HAD, 2012). En 2010, el acuerdo entre el Ministro de Asentamientos Humanos y el Presidente de la República definió los asentamientos urbanos utilizando siete características clave. Estas incluyen la ilegalidad y la informalidad, ubicaciones inadecuadas, inversiones restringidas por parte del sector privado y público, pobreza y vulnerabilidad, así como estrés social (*apud* Departamento de Asentamientos Humanos, 2010). En estos asentamientos, los residentes luchan para tener acceso a los servicios básicos y a los servicios avanzados, así como a oportunidades de sustento. Como tal, son obligados a viajar distancias largas y costosas al centro de la ciudad, que sigue siendo el local de actividades que generan ingresos. El crecimiento sostenido de los asentamientos informales ilustra esa inequidad, así como lo opuesto, que intrínsecamente está vinculado al uso del espacio.

Además, como rutina, los pobres urbanos son excluidos de aquellos procesos que tienen un impacto enorme en sus vidas. En 2014, el Ministro de Asentamientos Humanos, recién nombrado, en su discurso presupuestario, enfocó principalmente el tema de la entrega de viviendas subsidiadas por el estado, una estrategia para resolver la inequidad imperante. Pero esa estrategia coloca al Estado como el único proveedor de abrigo y de servicios. Por ello, las comunidades ocupan las bambalinas en los procesos de toma de decisión, puesto que no logran participar en la creación de sus propios barrios y asentamientos. Comisiones Vecinales, creadas con la intención de servir como mecanismos institucionales para la participación comunitaria directa y significativa, a menudo son víctimas de la corrupción, la manipulación política y una captura por parte de las élites. Más aún, las comisiones vecinales funcionan "arriba" del nivel de barrios, y por lo tanto ignoran o dejan de lado las complejidades de cuestiones en tierra. Además, no tienen la capacidad de conectar adecuadamente varios proyectos e imperativos, en escala más amplia (*apud* Isandla Institute, 2013).

Por ello, en las ciudades de Sudáfrica, los pobres urbanos no solo son privados de acceso a las necesidades materiales

de la vida. Son privados también de los medios para efectuar cambios significativos. Las condiciones de pobreza y la informalidad prevalente, que están más allá del alcance del compromiso del estado, limitan gravemente la capacidad de los residentes de incorporar los derechos progresivos asociados a la ciudadanía en Sudáfrica. Las realidades planteadas arriba indican la necesidad de nuevas formas de gestión urbana, y un abordaje a las ciudades que reconozca el papel central que juegan las comunidades para crear entornos justos, con equidad de condiciones. Aquí, es útil el lenguaje de los Derechos a la Ciudad para poder identificar las estrategias actuales que ya funcionan, en lo que respecta la realización de derechos progresivos, así como aquellas políticas alternativas y acciones que podrían revitalizar el compromiso que tiene el país en su lucha contra la inequidad.

La noción de Lefebvre sobre el Derecho a la Ciudad, propuesta por primera vez en 1968, discute que el valor del uso del entorno urbano, especialmente los escasos bienes comunes, como la tierra urbana y el espacio comunal, está siendo cada vez más abrumado por su valor de *canje*, y por ello causa una fractura y erosión en la vida social de los centros urbanos. Lefebvre intentó esbozar un marco para las luchas sociales urbanas que podría extenderse más allá de los conceptos tradicionales de la lucha de clases. Según Purcell, en ese entonces, la concepción de Lefebvre del Derecho a la Ciudad se encuentra determinado por dos aspectos clave, principalmente la participación y la apropiación (*apud* 2003: 102-103). Aquí, la participación se refiere al derecho de los habitantes de asumir una posición central en el proceso de toma de decisión que circunda la producción del espacio urbano a cualquier escala. La apropiación sugiere que el espacio urbano deberá producirse de forma a permitir un uso pleno y completo por parte de los habitantes en sus vidas diarias.

El Derecho a la Ciudad, por lo tanto, es un derecho colectivo, que tan solo puede realizarse por medio de la acción colectiva, y exige solidaridad y nuevas formas de alianzas entre diferentes grupos de personas interesadas dentro de la sociedad (*apud* Horlitz y Vogelpohl, 2009). Este discurso evoca una imagen de una ciudad como siendo algo maleable, algo que siempre se está produciendo o creando (*apud* Harvey, 2008; Lefebvre,

1996). Promulga la inclusión de los pobres urbanos en procesos de creación y gestión de la ciudad, como forma de garantizar la justicia y la igualdad.

Lefebvre ha sido criticado con frecuencia por la naturaleza utópica y poco definida de su idea (*apud* Purcell, 2003). Con la formulación de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad en 2005 sin embargo, el Derecho a la Ciudad consiguió sustancia significativa y coherencia. Como observa Ortiz, se creó la carta para la "lucha contra todas las causas y manifestaciones de la exclusión: económica, social, territorial, cultural, política y psicológica. Se propone como una respuesta social, como contrapunto a la ciudad-como-mercadería, y como una expresión del interés colectivo" (2006: 100). Al establecer un marco claro de acción, la Carta Mundial provee orientación práctica para las estructuras de gobernanza incumbidas de gestionar los centros urbanos.

En Sudáfrica, el Derecho a la Ciudad puede, por ello, servir como una medida política que oriente la formulación y la implantación de estrategias de desarrollo urbano por parte del estado, o como un grito de guerra o de concentración para movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil. De cualquier forma, el Derecho a la Ciudad tiene el potencial de actuar como una fuerza propulsora de la urgente transformación urbana.

Metodología

El trabajo que se presenta aquí fue producido a través de una revisión de la literatura pertinente, y por medio de la involucración de expertos clave en el sector urbano de Sudáfrica. Las perspectivas de dichos expertos ofrecen una percepción multidisciplinaria sobre el trabajo y funcionamiento del desarrollo urbano en el país, y permitió entender cuáles son los temas más prevalentes que se enfrenta en este caso. Para ello, quisiéramos reconocer los aportes de Geci Karuri Sebina, Kate Tissington, Marie Huchzermeyer, Steve Kahanovits, Tristan Görgens y Walter Fieuw.

Se solicitó a cada experto que preparara un aporte breve que reflexionaba sobre la Carta Mundial sobre el Derecho a la Ciudad y su aplicabilidad en Sudáfrica. Se les solicitó además contestar un cuestionario con preguntas más dirigidas, relacionadas directamente a sus respectivos campos de trabajo. Los insumos de los expertos se sintetizaron posteriormente. Los temas clave que surgieron de sus perspectivas han servido para estructurar e informar el análisis que sigue abajo. Mientras que este estudio de caso no pretende ser una investigación exhaustiva del Derecho a la Ciudad en Sudáfrica, sirve más bien para indicar o señalar oportunidades claves y desafíos para su adopción e implementación.

Políticas Progresivas y Legislación: El compromiso institucional de Sudáfrica con la justicia y equidad

Se considera que la Constitución de Sudáfrica, que entró en vigor en 1997, es una de las constituciones más progresivas del mundo (*apud* Sichone 2003). La Carta de los Derechos, que aparece en el Capítulo 2 de la Constitución, se preocupa mayormente en asegurar las condiciones bajo las cuales los ciudadanos sudafricanos podrán gozar de la justicia y la equidad. Como tal, la Carta de los Derechos ha sido crítica, no solamente para revertir las calamitosas inequidades arraigadas bajo la administración del gobierno apartheid, pero también por ofrecer una dirección clara en lo que respecta el rol del estado para garantizar la plena realización de los derechos de sus ciudadanos. Gran parte de las disposiciones establecidas en la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (2005) no son desconocidas en el contexto de Sudáfrica por ese motivo. La *Tabla 1* abajo muestra las varias secciones de la Constitución de Sudáfrica que corresponden a los artículos específicos de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad. Como la Carta Mundial, la Carta de los Derechos protege contra la discriminación de cualquier tipo. En la Carta Mundial sin embargo, se considera que los ciudadanos son 'todas las personas que residen en una ciudad, sea de forma permanente o transitoria' (2005: 3), mientras que el goce de los derechos establecidos en la Constitución de Sudáfrica limita esto a los que alegan tener una conexión formal con la nación.

Ambos documentos tienen disposiciones para los derechos socio-económicos, tal como el acceso a los servicios básicos y a la vivienda. En lo que respecta la gestión del uso de la tierra en la Constitución, así como en la Carta Mundial, se insta al uso de la tierra pública para el desarrollo social. La *Tabla 1*, sin embargo, también indica los puntos críticos en los cuales las disposiciones de ambos documentos son divergentes. Primeramente, la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad se refiere explícitamente a la función social de la tierra. Este entendimiento de la tierra urbana se aleja de los derechos de propiedad individual y del valor comercial de la tierra,

pasando a un reconocimiento de los procesos que contribuyen a darle significado a los espacios urbanos. La Constitución de Sudáfrica por otra parte, esta afianzada en los derechos y responsabilidades individuales. Como tal, la Constitución no hace referencia a los derechos colectivos. Adicionalmente, la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad promulga el derecho al trabajo - una disposición importante que no se encuentra en la legislación de Sudáfrica.

Otras medidas políticas también indican el compromiso que tiene el país con la justicia y la equidad. En 2009, el *Código Nacional de Viviendas* instó a la mejora de asentamientos informales como estrategia para crear entornos adecuados para vivir en el país. Esta estrategia depende mucho de la participación de la comunidad. Como observa el documento en ese entonces, '[it] es de suma importancia que la comunidad se involucre en todos los aspectos del proceso de mejoramiento en los asentamientos (Código Nacional de Vivienda 2009). Esta mejora participativa por ello atrae a las comunidades a los procesos por medio de los cuales se crea una ciudad, y como tal permite que los residentes reclamen sus derechos como ciudadanos urbanos (ver la sección 5.3 abajo). Asimismo, el acuerdo entre el ex - Ministro de Asentamientos Humanos y la Presidencia, ratificado en 2010, promulgó intervenciones participativas para el desarrollo. El documento sugiere que un "proceso efectivo de mejoramiento" se basa en la estrecha participación de la comunidad y cooperación dirigida a fortalecer las estrategias para el sustento de los pobres' (Departamento de Asentamientos Humanos, 2010: 42). En Sudáfrica, acuerdos como el Outcome 8 son cruciales para determinar la trayectoria del desarrollo del país durante un quinquenio. El enfoque sobre la participación y la involucración de la comunidad que se encuentra aquí indica el reconocimiento del importante papel que deben jugar los residentes urbanos en la creación y la gestión de sus propios entornos. Finalmente, el *Plan Nacional de Desarrollo: Visión para 2030*, que se creó como una medida política estratégica para orientar los esfuerzos de desarrollo del país. El documento sugiere que la pobreza y la inequidad pueden reducirse de forma significativa hasta el año 2030, y establece una serie de áreas clave de intervención que serán el destaque para el Estado (Comisión Nacional de Planificación 2011).

Los documentos mencionados brevemente arriba ilustran la prevalencia de políticas progresistas en Sudáfrica. Por lo menos sobre el papel, el estado se ha comprometido a enfocar las condiciones de la cruda desigualdad y ha implantado medidas robustas para garantizar la involucración continua de los ciudadanos en los procesos de desarrollo y de gobernanza. Pese al enfoque determinado sobre la igualdad, sin embargo, la legislación y las políticas de Sudáfrica hasta el momento han fracasado en su intento de hacer frente a estas cuestiones de urbanización de forma adecuada. El estado permanece ambiguo sobre el desarrollo de los centros urbanos, y ha centrado su atención en las intervenciones rurales (*apud* Görgens, 2014: correspondencia personal). Esta ambigüedad tal vez se observe más claramente en la falta de políticas consistentes que podrían orientar las estrategias de desarrollo urbano. En Agosto de 2014, se presentará un borrador del Nuevo Marco Integrado de Desarrollo Urbano de Sudáfrica para comentario público. Aunque este marco sea bienvenido, el momento de su formulación indica que el estado esta aprehensivo en lo que respecta lo urbano.

Queda claro que algunos de los aspectos del Derecho a la Ciudad, y específicamente de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad tienen un dominio en la legislación y políticas de Sudáfrica. Sin embargo, diferencias significativas sugieren que el estado sudafricano, por el momento, no tiene la capacidad de responder por los derechos colectivos, y que está mal preparado en lidiar con el concepto de una ciudad como la arena de ciudadanía.

Tabla 1: Comparación entre la Constitución de Sudáfrica (1996) y la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad

Constitución de Sudáfrica 1996	Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad 2005
<p>Sección 9 - Igualdad</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Todos son iguales ante la ley y tienen el derecho a igual protección y beneficio de la ley. 2. La Igualdad incluye el goce pleno e igual de todos los derechos y libertades. Para promover la realización de la igualdad, se debe adoptar medidas legislativas y otras diseñadas para proteger o avanzar a las personas, o categorías de personas, de discriminaciones injustas 3. El estado no puede discriminar de forma injusta, directa o indirectamente, contra cualquier persona o en base a raza, género, sexo, embarazo, status marital, grupos étnicos o sociales, color, orientación sexual, edad, discapacidades, religión, conciencia, creencias, cultura, idioma y nacimiento. 4. Ninguna persona puede discriminar injustamente directa o indirectamente contra cualquier persona en base a los términos de la sub-sección (3). Se debe promulgar legislación nacional para prevenir o prohibir la discriminación injusta. 5. Discrimination on one or more of the grounds listed in subSección (3) is unfair unless it is established that the discrimination is fair. 	<p>Artículo I - El Derecho a la Ciudad</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Todas las personas tienen derecho a la ciudad sin discriminaciones de género, edad, raza, etnia u orientación política y religiosa, y preservando la memoria y la identidad cultural en conformidad con los principios y normas que se establecen en esta carta.
<p>Sección 17 - Asamblea, demostración, realizar piquetes y presenta peticiones</p> <p>Todos tienen el derecho de, pacíficamente y desarmados, realizar asambleas, demostraciones, realizar piquetes y presentar peticiones.</p>	<p>Artículo IX - Derecho de Asociación. Reunión, Manifestación y Uso Democrático del Espacio Público Urbano</p> <p>Todas las personas tienen derecho de asociación, reunión y manifestación. Las ciudades se comprometen a disponer de espacios públicos para la organización de reuniones abiertas y encuentros informales.</p>
<p>Sección 24 - Entornos</p> <p>Todos tienen el derecho -</p> <ol style="list-style-type: none"> a) a un entorno que no sea dañino a la salud o al bienestar; y b) a tener su entorno protegido para el beneficio de generaciones presentes o futuras, por medio de medidas legislativas razonables y otras que - <ol style="list-style-type: none"> i) eviten la contaminación y la degradación ecológica; ii) promuevan la preservación; y iii) aseguren un desarrollo ecológicamente sustentable y el uso de recursos naturales, mientras promueven el desarrollo social y económico justificable 	<p>Artículo V - Desarrollo Urbano Equitativo y Sustentable</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Las ciudades se comprometen a 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, así como impida la segregación y la exclusión territorial, y priorizar la producción social del hábitat y el cumplimiento de la función social de la ciudad y de la propiedad privada. Para ello, las ciudades se obligan a adoptar medidas de desarrollo urbano, en especial de rehabilitación de hábitat degradados o marginales, promoviendo una ciudad integrada y equitativa 2. La planificación de la ciudad y a los programas y proyectos sectoriales deberá integrar el tema de la seguridad urbana como un atributo del espacio público.

Sección 25 - Propiedad

1. Nadie puede ser privado de la propiedad, excepto in términos de la ley de aplicación general, y ninguna ley puede permitir la privación arbitraria de la propiedad.
2. La propiedad puede ser expropiada solamente en términos de la ley de aplicación general -
 - a) para un fin público o en el interés público; y
 - b) sujeto a compensación, cuyo monto y tiempo y forma de pago serán acordados por los que han sido afectados o decidido y aprobado por un tribunal.
3. El monto de la compensación y el tiempo y forma de pago deberá ser justa y equitativa, reflejando un equilibrio equitativo entre el interés público y los intereses de aquellos afectados, teniendo en cuenta todas las circunstancias relevantes, incluyendo -
 - a) el uso actual de la propiedad;
 - b) la historia de la adquisición de la propiedad;
 - c) el valor de Mercado de la propiedad;
 - d) la extensión de la inversión del estado y subsidio en la adquisición y mejora capital de la propiedad; y
 - e) el propósito de la expropiación.
4. Para los fines de esta Sección-
 - a) el interés público incluye el compromiso de la nación con la tierra y reforma, y reformas para permitir acceso equitativo a todos los recursos naturales de Sudáfrica; y
 - b) propiedad que no se limita a tierra.
5. El estado debe adoptar medidas legislativas razonables y otras, dentro de sus recursos disponibles, para promover condiciones que permitan a los ciudadanos obtener acceso a la tierra, en base equitativa.
6. Una persona de una comunidad cuya tenencia de tierra no sea segura como resultado de una pasado racial discriminatorio o de leyes o prácticas discriminatorias tiene derecho hasta el punto de Proporcionado por un Acto del Parlamento, o por tenencia que sea jurídicamente segura de compensación comparable.
7. Una persona de la comunidad desposeída de su propiedad después del 19 de Junio, 1913 como resultado de leyes o prácticas discriminatorias del pasado tiene derecho, según lo dispuesto por el Acto del Parlamento, a una restitución o compensación equitativa.
8. Ninguna disposición en esta Sección puede impedir al estado de adoptar medidas legislativas u otras medidas para lograr tierra, agua y reformas relacionadas, para poder enfocar los resultados de discriminaciones raciales del pasado, siempre que cualquier desvío de las disposiciones en esta sección estén en cumplimiento con las disposiciones de la Sección 36(1).
9. El Parlamento debe promulgar la legislación mencionada en la sub-sección (6).

Artículo II, Sección 2 - Función Social de la Ciudad y de la Propiedad Urbana

1. La ciudad atiende la función social si garantizar a todas las personas al usufructo pleno de la economía y de la cultura de la ciudad, a la utilización de los recursos y la realización de proyectos e inversiones en su beneficio y de los habitantes, dentro de criterios de equidad distributiva, complementariedad económica, y respecto a la cultura y sustentabilidad ecológica; el bienestar de todos y todas los(as) habitantes en armonía con la naturaleza, hoy y para las futuras generaciones
2. Los espacios y bienes públicos y privados de la ciudad y de los ciudadanos 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, con equidad entre los géneros y ambientalmente equilibrado del espacio y suelo urbano y en condiciones seguras.
3. 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, así como el pleno respeto a la producción social del hábitat. Todas las personas tienen el derecho de encontrar en la ciudad las condiciones necesarias para su realización política, económica, cultural, social, ecológica, asumiendo el deber de la solidaridad.
4. En la formulación e implementación de las políticas urbanas debe prevalecer el interés social y cultural por sobre el derecho individual de propiedad.
5. Las ciudades deben inhibir la especulación inmobiliaria por medio de la adopción de normas urbanas para la distribución justa de las cargas y beneficios generados por el proceso de urbanización, y la adaptación de los instrumentos políticos económicos, tributarios, financieros y de gastos públicos a los objetivos equitativos y sostenibles del desarrollo urbano, las rentas extraordinarias (plusvalías) generadas por la inversión pública - actualmente capturados por bienes raíces y negocios del sector privado - deben ser redirigidos para favorecer los programas sociales que garanticen el uso correcto de viviendas y una vida digna para todos los sectores que viven en situaciones precarias y de riesgo.

Sección 26 - Vivienda

1. Todos tienen derecho a acceder a viviendas adecuadas.
2. El estado debe adoptar medidas legislativas razonables u otras medidas dentro de los recursos disponibles, para lograr la legislación progresiva de este derecho.
3. Nadie puede ser desahuciado de su hogar, o tener su hogar demolido, sin el orden de un tribunal hecho después de considerar todas las circunstancias relevantes. Ninguna legislación puede permitir desalojos arbitrarios

Artículo XIV - Derecho a la Vivienda

1. Las ciudades, en el marco de sus competencias, se comprometen a adoptar medidas para garantizar a todos los(as) ciudadanos (as) que los el derecho a que los gastos de vivienda sean soportables de acuerdo a los ingresos; que las viviendas reúnan condiciones de habitabilidad, estén ubicadas en un lugar adecuado y se adapten a las características culturales y étnicas de quienes las habitan.
2. Las ciudades se obligan a facilitar una oferta adecuada de vivienda y equipamientos de barrio para todos los(as) ciudadanos (as) y a garantizar, a los grupos vulnerables, planes de financiamiento y de estructuras y servicios para la asistencia a la infancia y a la vejez.
3. Las ciudades garantizan a los grupos vulnerables, prioridad en las leyes y las políticas de vivienda. Las Ciudades se comprometen a establecer programas de subsidio y financiamiento para adquisición de tierras o inmuebles, y de regularización de la tenencia de la tierra y mejoramiento de los barrios precarios, asentamientos y ocupaciones informales para fines habitacionales.
4. Las ciudades se comprometen a incluir a las mujeres beneficiarias 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 desarrollen.
5. Todos los(as) ciudadanos (as), en forma individual, en pareja o en grupo familiar sin hogar tienen un derecho exigible a la provisión inmediata por las autoridades públicas de la Ciudad de espacio de vivienda suficiente, independiente y adecuado. Los albergues, los refugios y el alojamiento de cama y desayuno podrán ser adoptados como medidas provisionales de emergencia, sin perjuicio de la obligación de proveer una solución de vivienda definitiva.
6. Toda persona tiene el derecho a la seguridad en la posesión de su vivienda por medio de instrumentos jurídicos que la garanticen y derecho a protección frente a desalojos, expropiaciones o traslados forzados o arbitrarios.
7. Las ciudades se comprometen a 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.
8. Las ciudades promulgarán la legislación adecuada y establecerán mecanismos y sanciones destinados a garantizar el pleno aprovechamiento del suelo urbano y de inmuebles públicos y privados no edificados, no utilizados o subutilizados o no ocupados, para el fin de cumplimiento de la función social de la propiedad.
9. El presente artículo será aplicable a todas las personas, incluso familias, grupos, ocupantes sin títulos, sin techo y aquellas cuyas circunstancias de vivienda varían, en particular los nómades, los viajeros y los romaníes.

Sección 27 - Cuidados de Salud, alimentos, agua y previsión social

1. Todos tiene el derecho de acceder a -
 - a) cuidados y servicios de salud, incluyendo cuidados de salud reproductivos;
 - b) suficiente alimento y agua; y
 - c) previsión social, incluyendo, si son incapaces de sustentarse a sí mismos y a su dependientes, asistencia social adecuada.
2. el estado debe tomar medidas legislativas razonables y otras medidas, dentro de sus recursos disponibles, para lograr la realización progresiva de cada uno de estos derechos.
3. No se puede negar tratamiento médico de urgencia a nadie.

Artículo XII - Derecho al Agua y Acceso y al Suministro de Servicios Públicos Domésticos y Urbanos

1. Las ciudades garantizan a todos los(as) ciudadanos (as) el derecho de acceso permanente a los servicios públicos de agua potable, saneamiento, remoción de basura, instalaciones de atención médica, escuelas, a fuentes de energía y tele comunicación, en corresponsabilidad con otros organismos públicos o privados de acuerdo al marco jurídico de cada país.
2. Las ciudades garantizarán que los servicios públicos, aún cuando se haya privatizado la gestión con anterioridad a la suscripción de esta Carta, establezcan una tarifa social asequible y servicio público adecuado para las personas y grupos vulnerables o sin empleo.
3. Las ciudades debe comprometerse a garantizar que los servicios públicos dependen del nivel administrativo más cercano a la población, con la participación de los ciudadanos en su gestión y supervisión fiscal. Estos servicios deben permanecer bajo un régimen legal como bienes públicos, impidiendo su privatización.
4. Las ciudades deben establecer sistemas de control social sobre la calidad de los servicios proporcionados por entidades públicas o privadas, especialmente en lo que respecta en control de calidad, la determinación del costo y la atención al público.

Manifestaciones del Derecho a la Ciudad en Sudáfrica

El Derecho a la Ciudad como un Derecho Legal

Hay dos casos específicos en la historia reciente de Sudáfrica que ilustran el potencial de la Carta de Derechos del país, en lo que respecta a un avance en el Derecho a la Ciudad. Mientras que la Constitución tiene disposiciones para el derecho de acceder a viviendas adecuadas bajo la Sección 26, los casos tanto de Grootboom en 2001 y de Olivia Road en 2008 fueron instrumentales para darle forma y sustancia a la ley, y para crear precedentes para la acción futura. En ambos casos los fallos de la corte estipularon que era obligación del estado proveer vivienda de urgencia para residentes desahuciados o desalojados, de acuerdo con la Sección 26 de la Constitución. En el caso particular de Olivia Road, el dictamen de la corte exigió que la Ciudad de Johannesburgo instigue y participe en un proceso, que fue denominado de 'compromiso'. En ambos casos, por lo tanto, los residentes usaron la Carta de los Derechos como herramienta para obligar al estado a asumir la responsabilidad por la provisión de derechos básicos. Estos casos tuvieron implicaciones importantes para la puesta en práctica de derechos socio-económicos en el país (*apud* Huchzermeyer, 2003: 88).

El caso Grootboom apareció por primera vez ante la Corte Suprema de la Ciudad del Cabo en 1999, después de que se expulsó a 900 residentes de una tierra de propiedad privada que ellos ocupaban. Los residentes, que anteriormente habían habitado el asentamiento de Wallacedene, quedaron en la miseria. Aunque los residentes más tarde lograron crear formas improvisadas de abrigo, no eran adecuadas para proteger a los niños de la intemperie. Los querellantes por ello acudieron a la corte para reclamar su derecho de acceso a vivienda adecuada, tal como mencionado en la Constitución. Según Huchzermeyer, la corte consideró que el estado era responsable, más allá de la implementación de un programa nacional de viviendas, de proveer abrigo adecuado para aquellos residentes que vivían en condiciones

similares a aquellas enfrentadas por los expulsos en el caso de Grootboom (*apud* 2003: 86). Desde que se había instigado un "programa racional de vivienda" en la región, los gobiernos provinciales y nacionales argumentaban que ya habían cumplido con sus obligaciones hacia la comunidad. El fallo de la Corte Suprema por ello negó el reclamo de los residentes en términos del derecho a la vivienda. Según la Sección 28 (1)(c) de la Constitución, se estipula que un niño tiene un derecho calificado al abrigo básico, sin embargo la corte hizo con que fuera responsabilidad del estado proveer abrigo de emergencia para los niños y sus padres.

De Vos observa que los residentes en el caso Grootboom acudieron al tribunal para desafiar el fracaso del estado en adoptar acciones para ayudarles, mientras siguió implementando el programa de vivienda, que de hecho, ignoraba el sufrimiento con viviendas de los sectores más vulnerables de la sociedad (2001: 260). Aunque la Corte Suprema no estaba muy dispuesta a intervenir en la interpretación de la Constitución y en determinar el papel del estado en la realización de los derechos establecidos en la Sección 26, la Corte Constitucional se ocupó de esa cuestión, con las necesidades de los desesperados y vulnerables. Cuando el gobierno municipal apeló la decisión de la Corte Suprema de la Ciudad del Cabo, el caso Grootboom se presentó ante la corte Constitucional en 2001. El análisis ofrecido por el abogado para el *amici curiae* sugirió que el programa de viviendas iniciado por el estado no enfocaba las necesidades más inmediatas de los que vivían en condiciones deplorables. El fallo también especificó que el estado era responsable de ponderar en practicar un conjunto mínimo de obligaciones clave (*apud* Huchzermeyer, 2003:87). El fallo de la Corte Constitucional, por lo tanto, exigió una extensión del programa de viviendas, de tal forma a ofrecer socorro o alivio inmediato a los que vivían en situación de crisis.

El caso Grootboom sirvió de punto de referencia para un tercer caso similar juzgado en la Corte Constitucional en 2008. Durante el caso de Olivia Road, más de 300 residentes en el corazón de la ciudad de Johannesburgo enfrentaron el desahucio, a medida que la Ciudad eligió seis propiedades como parte de un programa de regeneración amplia (*apud*

Ray, 2008). Los residentes se opusieron a la solicitud de la ciudad de expulsarlos de sus hogares, alegando que el estado había fracasado en proveerles sus derechos bajo la Sección 26 de la Constitución. Tissington observa que el enfoque de la Ciudad en la regeneración se tradujo en una inquietud aún mayor con los edificios, y no con las personas que los habitaban (*apud* 2012 correspondencia personal). Mientras que el fallo de la Corte Suprema de Johannesburgo, y más tarde de la Corte Suprema de Apelaciones era con la naturaleza de la expulsión y con cuestiones que se relacionan a la Sección 26, la Corte Constitucional emitió una orden que obligaba a las partes a participar en un proceso que se denominó de 'compromiso o participación' (*apud* Ray, 2008; Tissington, 2012 correspondencia personal). Por medio de este compromiso, la Ciudad tendría que negociar con los residentes para llegar a un acuerdo de beneficio mutuo. Aunque algunos aspectos sustanciales de dicho proceso serían determinados por el estado, por ley eran obligados a informar sobre los compromisos y el desenlace de los mismos.

Un mes después de que se emitió el fallo de la corte, la Ciudad y los ocupantes de Olivia Road presentaron sus acuerdos a la Corte Constitucional. El acuerdo estipulaba que la Ciudad reformaría los edificios en la zona urbana deteriorada antes de la expulsión, para garantizar que los residentes tendrían acceso tanto a la vivienda como a servicios básicos, una vez que se los removiera de sus viviendas originales. Además, el acuerdo incluyó que la Ciudad consultaría con los residentes sobre soluciones con viviendas más permanentes (Ray, 2008). El fallo final de la Corte Constitucional recalcó de forma significativa el proceso por medio del cual se había logrado el acuerdo. Por ese motivo, el caso de Olivia Road ha influido mucho al formalizar el compromiso, como siendo un requisito para futuras negociaciones entre residentes urbanos y los gobiernos municipales. El fallo también hacía referencia al rol crítico que juega la organización de la sociedad civil al facilitar futuros procesos de compromiso (*apud* Ray, 2008).

En lo que respecta al Derecho a la Ciudad pues, los casos de Grootboom y de Olivia Road ilustran el potencial que tiene la Carta de los Derechos en el avance de los derechos socio-económicos de los residentes de Sudáfrica. A través de la

acción legal, las comunidades empiezan a darle sustancia a la Constitución, y a trabajar para poder definir su relación con el estado.

El Derecho a la Ciudad como Bandera de Lucha o un Grito de Concentración

Además de su manifestación como un derecho legal, el Derecho a la Ciudad también sirve como una bandera poderosa de lucha, otorgando estructura y coherencia a las luchas locales. Como sugiere Junior, el Derecho a la Ciudad 'emana como una respuesta al panorama de inequidad social, teniendo en cuenta la dualidad que se experimenta en la 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 mayoría de los habitantes de la ciudad, determinada por la lógica de la segregación espacial' (2008). En el contexto de Sudáfrica entonces, donde la desigualdad exacerbada es la pauta, el Derecho a la Ciudad ofrece un slogan que captura la lucha de los pobres urbanos por el reconocimiento. Aunque sea una idea poco adoptada, entretanto, la siguiente sección analiza el potencial que tiene el Derecho a la Ciudad de servir como un marco, dentro del cual los movimientos de base de residentes urbanos podrán tomar forma.

AbahlalibaseMjondolo es un movimiento de barriadas o chozas que lucha activamente por el reconocimiento y la inclusión en la ciudad pos-apartheid. Según Tissington, el movimiento 'usa estrategias basadas en derechos y otras estrategias legales de forma instrumental, pero además invoca el marco de los derechos tan solo como uno de los varios marcos de referencia en su trabajo político' (2012 correspondencia personal). Abahlali baseMjondolo ha enunciado explícitamente la frase 'El Derecho a la Ciudad', y tal vez sea el único movimiento en Sudáfrica que se haya apropiado de este lenguaje para apoyar sus luchas. Para el movimiento, el Derecho a la Ciudad se usa como forma de defensa del reconocimiento de la necesidad de tener una democracia significativa y ampliamente participativa, que tenga en cuenta los votos de los pobres urbanos. En 2010, durante las preparaciones de África

del Sur para la Copa Mundial Fifa, el contingente del Cabo Occidental de Abahlali baseMjondolo's lanzó su campaña ' el Derecho a la Ciudad' (*apud* Abahlali, 2010). Esta campaña tenía la intención de subrayar las disparidades experimentadas en las ciudades de Sudáfrica, especialmente la distribución desigual de la tierra. Según Nobantu Goniwe, el movimiento quería ' que el mundo viera como el Gobierno de Sudáfrica y la 'Ciudad de los Inodoros' o la 'Ciudad de la Mierda' niega el derecho a los pobres a tierra bien localizada (La Ciudad del Cabo)' (Abahlali, 2010). Para Abahlali baseMjondolo entonces, el Derecho a la Ciudad anima la lucha, como sus principios clave son un reflejo de las necesidades de las comunidades urbanas.

En 2011, el Isandla Institute facilitó una serie de conversaciones con representantes de los pobres urbanos en la Ciudad del Cabo, así como con los representantes del sector de ONG's, para poder calibrar el valor potencial del Derecho a la Ciudad para el contexto de Sudáfrica. Los representantes de los pobres urbanos indicaron que tenían interés en el potencial del término, para movilizar a las comunidades. Explicaron que mientras gran parte de sus demandas pueden articularse dentro del marco de la Carta de Derechos de la Constitución, la validez y la credibilidad de estos derechos o son desafiados por su falta de presencia en la experiencia de los espacios urbanos por los pobres urbanos o han sido socavados por las acciones del estado. El Derecho a la Ciudad, sin embargo, invoca alternativas más tangibles, porque implica un reconocimiento proactivo del derecho a un lugar. En lugar de representar una contribución singular a este discurso entonces, su interés se encontraba en la capacidad de movilizar y de darle vida a esas cuestiones que afectan tan directamente su calidad de vida.

Aquí, el Derecho a la Ciudad podría, por lo tanto, servir como un marco para las luchas de los pobres urbanos, y para empoderar a los residentes para que reclamen su derecho de recibir tratamiento como ciudadanos plenos, con opiniones y aspiraciones para los barrios y para la ciudad en la cual viven. La serie de diálogos del Isandla Institute reveló que los residentes en las ciudades de Sudáfrica enfrentan el desafío de reclamar esos elementos de los derechos colectivos y de una ciudadanía responsable que son visibles en la Constitución, pero que se han eclipsado por la satisfacción con los derechos

individuales y el énfasis en las responsabilidades del estado. Como tal, el discurso del Derecho a la Ciudad podría utilizarse como una herramienta para reanimar y refundir cuestiones específicas. Esta reanimación es crítica para poder activar el compromiso social y cambiar los patrones establecidos de políticas y de práctica (*apud* Snow and Benford, 1988; Benford and Hunt, 1992).

El uso del slogan del Derecho a la Ciudad no es algo difundido en Sudáfrica. Eso no significa, sin embargo, que el término no contenga enorme potencial para fortalecer los reclamos de los pobres urbanos. Tanto el trabajo de Abahlali baseMjondolo y de los diálogos del Isandla Institute sobre el Derecho a la Ciudad indican que el discurso sirve para capturar las necesidades de los pobres urbanos, y para articular los canales de acción que estén más adecuados para cumplir con esas necesidades. Adicionalmente, el valor del Derecho a la Ciudad para los movimientos sociales en Sudáfrica es evidente en su deseo, de que va a conectar las luchas locales a arenas internacionales más amplias. En virtud de esta conexión, los reclamos podrán fortalecerse, debido al respaldo considerable que se puede lograr. El Derecho a la Ciudad, por medio de su uso por movimientos sociales también gana terreno.

El Derecho a la Ciudad como un Imperativo del Desarrollo

Finalmente, el Derecho a la Ciudad aparece en Sudáfrica en la forma de estrategias para el desarrollo, preocupadas con la creación de ciudades justas y sustentables, donde la participación continua de las comunidades urbanas se considera como siendo algo crítico. Como el Derecho a la Ciudad es tanto un derecho legal como un grito de concentración, el Derecho a la Ciudad como imperativo del desarrollo recalca el papel clave que deben jugar los residentes urbanos en la creación de sus entornos de vida. Hay una práctica que emerge en Sudáfrica, la de mejoramientos informales participativos de asentamientos. Los principios y las estrategias que orientan la práctica de mejoramiento: es una práctica impulsada principalmente por las organizaciones de la sociedad civil, para

promover el reconocimiento de la función social de la tierra y aprovechar las capacidades de las comunidades urbanas en identificar y formular alternativas para intervenciones reales de desarrollo. Esta práctica de mejoramientos informales de asentamientos no solo contribuye a la realización del derecho a la vivienda, según estipulado en el Artículo XIV de la Carta Mundial, o al agua y al acceso y provisión de servicios públicos domésticos y urbanos según lo que consta en el Artículo XII. Estas intervenciones de mejoramiento también dan sustancia al derecho de participar en la planificación y gestión de la ciudad, según mencionado en el Artículo III y el Artículo IV y su derecho a la producción social del hábitat. Como tal, la práctica de mejoramientos informales participativos de asentamientos en Sudáfrica es crítica para poder vislumbrar una trayectoria de desarrollo que sea inclusiva para los pobres urbanos, y que coloque las necesidades de los más vulnerables al centro de todas las intervenciones.

Las ciudades en Sudáfrica se han convertido en arenas políticas (*apud Fieuw, 2014 correspondencia personal*) donde se está trabando la guerra para el acceso a la tierra, vivienda y servicios básicos. La reciente proliferación de acciones de protesta, basados en la comunidad, va en contra la narrativa del estado de una entrega exitosa de viviendas y servicios. En 2014, se estimó que las comunidades se juntaron para protestar una vez cada dos días (*apud Municipal IQ, 2014*). Estas protestas son la clara ilustración de ciudadanos desilusionados y descontentos, que han perdido su fe en sus instituciones públicas y en las estrategias que utilizan. Desde 1994, la provisión de viviendas se ha cristalizado en las mentes de los Sudafricanos, y especialmente en la imaginación del estado, como siendo el mecanismo central para garantizar la igualdad en el país. Mientras tanto, las medidas políticas desarrolladas en el último decenio han instado al reconocimiento del valor de los mejoramientos para realizar asentamientos humanos sostenibles, y han luchado para ganar terreno, y por el momento aún deberán implantarse en gran escala. Un enfoque continuado en la provisión de viviendas también ilustra la ambigüedad del estado en lo que respecta la informalidad, que a menudo se confunde con la delincuencia. El lenguaje utilizado por el Ministro de Asentamientos

Humanos, en su presentación presupuestaria reciente es alarmante, porque nos remonta a una época en que términos como la 'erradicación' y 'relocalización' dominaban el abordaje del estado hacia los asentamientos informales (*apud Fieuw, 2014 correspondencia personal*).

Existen, sin embargo, organizaciones de la sociedad civil en el país que se han involucrado activamente en la formulación de abordajes alternativos robustos para el desarrollo, con el principal objetivo siendo la creación de asentamientos integrados, responsivos y sustentables, en lugar de la provisión de una única casa. El paradigma del mejoramiento informal participativo para asentamientos funciona en base a la suposición de que los asentamientos informales no solamente afean el paisaje, o son áreas problemáticas que disminuyen el valor comercial de la ciudad. Más bien, son espacios que permiten a los residentes de bajos ingresos acceder a viviendas que pueden pagar, así como permiten oportunidades de sustento. Considerando su cercanía a los grandes centros urbanos, donde se encuentra trabajo en tiempo parcial o integral, los asentamientos informales son cruciales para garantizar el acceso al sustento para los pobres urbanos. Adicionalmente, se llevan a cabo una enorme serie de actividades que generan ingresos en dichos asentamientos. Como el uso de la tierra es menos formalizado en estas áreas, es posible tener ganado y venderlo en pequeños lotes de tierra. Los mercados en los asentamientos informales ofrecen espacio para el comercio, y los residentes pueden administrar sus negocios directamente desde sus casas. En su estudio sobre la funcionalidad de asentamientos informales, Catherine Cross (*apud 2008*) ilustra no solamente los vínculos importantes entre la localización de un asentamiento y su potencial funcional, sino también los diferentes papeles que pueden jugar los asentamientos informales en la vida de sus residentes.

En la Ciudad del Cabo especialmente, un grupo de organizaciones ha adoptado el mejoramiento informal participativo como estrategia para el desarrollo. Su trabajo ilustra el potencial del abordaje de mejoramiento para engendrar una transformación significativa en áreas urbanas. El Community Organisation Resources Centre (CORC) principalmente provee apoyo a redes comunitarias que se han

movilizado alrededor de cuestiones específicas. Estas redes incluyen a residentes en asentamientos informales, y a grupos de ahorro para mujeres (*apud* South African SDI Alliance, 2012). La organización trabaja en estrecha alianza con los residentes para efectuar cambios en los entornos en que viven. Por medio de varios métodos participativos, la organización produce datos que las comunidades pueden usar para respaldar sus iniciativas de base, para hacer el cabildeo y para reclamar sus derechos. El trabajo de CORC en Sheffield Road, Philippi es una indicación del valor de los métodos de mejoramiento para realizar el Derecho a la Ciudad. El proyecto, iniciado en 2010, permitió a los miembros de la comunidad impulsar la intervención e identificar cuestiones clave en sus asentamientos. Parte del asentamiento fue bloqueado una vez más, y como resultado, los residentes pudieron obtener acceso a instalaciones adecuadas de agua y de saneamiento, así como a espacios públicos (*apud* South African SDI Alliance, 2012).

Otra organización, Prevención de la Violencia por medio del Mejoramiento Urbano (Violence Prevention through Urban Upgrading- VPUU), se preocupa con el desarrollo de entornos seguros y sustentables (*apud* VPUU, 2014). La organización usa el mejoramiento como forma de mejorar la calidad de vida de los residentes en asentamientos informales. Siguiendo un modelo muy particular de intervención, el VPUU tiene el objetivo de reforzar la prevención del crimen social, situacional, institucional. Por ello, sus intervenciones se dirigen a múltiples niveles, incluyendo a hogares, al asentamiento, y al entorno administrativo dentro del cual ocurre el crimen y la prevención del crimen. La participación de la comunidad es esencial en el modelo utilizado por el VPUU, puesto que los residentes colaboran que con los que implantan el modelo en sus distintas etapas. En Harare, Khayelitsha VPUU realizó un ejercicio de mapeo del crimen que permitió a los residentes acceder a la información sobre el crimen en su asentamiento. Desde 2007, la organización pudo comprobar las percepciones de los residentes acerca del crimen en un área, por medio de entrevistas normales y más amplias con los miembros de la comunidad. A seguir, estos datos se utilizaron para crear un mapa que indicaba las calles y los espacios considerados poco seguros (*apud* VPUU, 2014). Estos mapas de la delincuencia

pueden usarse en comunidades para educar a los miembros y para fortalecer sus iniciativas de prevención.

Este surgimiento del mejoramiento informal participativo de asentamientos en Sudáfrica indica que existe un apetito para estrategias de desarrollo urbano que sean inclusivas y responsivas, que den voz a los pobres urbanos, y que alienten la coproducción de conocimiento y de planes. Al adoptar los principios del mejoramiento como un abordaje progresista para los asentamientos humanos, las organizaciones del país ya están trabajando para realizar algunos de los aspectos claves del Derecho a la Ciudad. Lo que carece el contexto de Sudáfrica, sin embargo, son actores de la sociedad civil con fuertes competencias técnicas.

Barreras a la Institucionalización: desafíos planteados por el caso Sudafricano

Las secciones anteriores han servido para ilustrar la forma que asume el Derecho a la Ciudad en Sudáfrica. Mientras que miembros dedicados de la comunidad, abogados, activistas y trabajadores del desarrollo se aseguran de la realización de los derechos progresivos, hay una serie de aspectos de la vida institucional de Sudáfrica que obstaculizan la adopción amplia y la implantación del Derecho a la Ciudad. Tres desafíos clave son cruciales al investigar la relevancia y aplicabilidad del Derecho a la Ciudad en el país.

Primeramente, como mencionado arriba, el estado Sudafricano permanece sesgado hacia el desarrollo rural, y a su vez sospecha cualquier enfoque fuerte en intervenciones urbanas. Como observa Görgens! `se ha mantenido altamente y políticamente polémico sobre el avance de una pauta "urbano-céntrica", bajo el gobierno de la CNA. Por lo general, la sensación ha sido que el enfoque sobre el crecimiento de las grandes ciudades surge a costa de un desarrollo urbano exhaustivo, y por ello, ha sido sumamente difícil avanzar estos marcos de políticas para el desarrollo urbano' (2014 correspondencia personal). En Sudáfrica entonces, los procesos de urbanización se plantean de forma equivocada o negativa, como siendo un mal indeseable - aunque necesario. Esta actitud hacia lo urbano sofoca y limita la implementación de políticas progresivas, así como la creación de mecanismos robustos para fortalecer las capacidades del gobierno local de hacer frente a una población urbana que crece constantemente, con cada vez más desigualdad. Además, los planificadores y los que se enfocan en el desarrollo son obligados a buscar la justicia y la igualdad por medio de provisiones políticas obsoletas y discriminatorias. Si los derechos de ciudadanos urbanos deben realizarse plenamente, entonces el estado deberá hacer un esfuerzo concertado para fortalecer las políticas urbanas, y para desarrollar estrategias consistentes para intervenciones en el campo urbano.

En segundo lugar, la adopción e implementación de políticas progresivas se ve gravemente limitada debido a la

fragmentación institucional. Hay, a menudo, confusión en lo que respecta los roles y responsabilidades del gobierno nacional, provincial o local. Mientras que el gobierno nacional puede diseñar poderosos instrumentos de política, los gobiernos locales no tienen las capacidades de garantizar que se pongan en práctica. Algunas de las cuestiones más relevantes que enfrentan los residentes urbanos ocurren a nivel local, día tras día. Por este motivo, los gobiernos locales son centrales en la realización de los derechos progresivos, puesto que sus intervenciones pueden asegurar ambientes adecuados de vida. Las estructuras del gobierno local también son esenciales para garantizar una participación comunitaria significativa. En Sudáfrica, se considera que las comisiones vecinales proveen la plataforma para una involucración continuada de la comunidad en cuestiones de desarrollo y gobernanza. Sin embargo, estas comisiones son propensas a la corrupción y a la captura por parte de la élite, como individuos y facciones las usan para aumentar su poder político (*apud* Katsaura, 2011). Las políticas partidarias, con frecuencia, entorpecen los efectos positivos que podrían tener estas comisiones vecinales, como se han convertido en herramientas para impulsar agendas particulares. Adicionalmente, las comisiones vecinales no funcionan en escala adecuada (*apud* Isandla Institute, 2013). Las comisiones vecinales funcionan 'por arriba del nivel de barrio, y por ello dejan de lado las complejidades de las cuestiones en tierra, en suelo. Sin embargo, también son incapaces de conectar de forma adecuada varios proyectos e imperativos en escala más amplia. Este desfase entre las intenciones del gobierno nacional y las capacidades del gobierno local sigue impidiendo la traducción de políticas progresivas y medidas en acciones con efectos materiales y espaciales duraderos.

Finalmente, el surgimiento del Derecho a la Ciudad en Sudáfrica se ve limitado por los abordajes estado-céntricos al desarrollo. Mientras que se promulgan nociones de participación y de acción impulsada por la comunidad en los discursos oficiales, el estado - en realidad - con frecuencia se posiciona como siendo el único proveedor de las oportunidades de desarrollo. Como se menciona arriba, el recién nombrado Ministro d Asentamientos Humanos, en su discurso sobre el presupuesto, nos indica que las estrategias de desarrollo fallan

en dar destaque significativo a las voces de los residentes urbanos, y de los pobres urbanos más específicamente. Un enfoque duradero en la provisión de vivienda por el estado sigue socavando las estrategias participativas de desarrollo y, como tal, el potencial creativo de las comunidades, y de hecho su papel crítico en la creación de entornos habitables y sustentables es algo que no se reconoce. Al hacer frente al crecimiento poblacional, el estado omite procesos tediosos de participación, y se torna impulsado por el desempeño. Como consecuencia, la búsqueda de metas cualitativas con frecuencia permite que las necesidades de las comunidades urbanas se olviden por el camino.

En su conjunto, las cuestiones discutidas arriba nos elucidan, en parte, el desfase entre la política y la práctica en Sudáfrica. Dentro de este contexto, entonces, nuevas medidas políticas, como el Derecho a la Ciudad podrían servir para revitalizar el compromiso del país con la justicia espacial y la participación comunitaria. Por otra parte, sin embargo, el Derecho a la Ciudad podría luchar también para encontrar tracción, en un contexto en que las instituciones del estado aún tendrán que comprender las realidades de la vida en centros urbanos.

Conclusiones

Desde 1994, el gobierno de Sudáfrica ha luchado para realizar las metas de transformación que se establecieron a raíz del final de la era del apartheid (Huchzermeyer, 2014 correspondencia personal). Por lo tanto, es difícil imaginar cual sería el efecto de la adopción de nuevas medidas legislativas en el país. Por una parte, serviría como impulso y podría rejuvenecer el interés en, y el compromiso con la realización de ciudades justas. Por otra parte, podría también servir para complicar y oscurecer los procesos de cambio que tan solo ahora ganan terreno, y como resultado atrasar aún más al país y sus procesos administrativos.

Como muestra el análisis presentado aquí, existe el potencial de que el Derecho a la Ciudad aporte de forma positiva a la gestión y al desarrollo de las ciudades en Sudáfrica. El Marco Integrado de Desarrollo Urbano que se está formulando actualmente podría servir como un abordaje más coherente a las cuestiones enfrentadas en áreas urbanas, y para los residentes que las habitan. Si se debe adoptar el Derecho a la Ciudad, sin embargo, discutimos que existe la necesidad de más cambios de actitud e grandes cambios institucionales. Primeramente, se debe instar la creación de instituciones fuertes sub-nacionales que puedan hacer frente a las necesidades inmediatas y cotidianas de los residentes urbanos. En segundo lugar, se debe reconocer el rol clave de los actores de la sociedad civil en la promoción y defensa, para que se acepten los principios y las disposiciones del Derecho a la Ciudad, y para que puedan capacitar a las comunidades urbanas para que exijan gobiernos responsables, responsivos y que rindan cuentas a todos los niveles. El Artículo XXI de la carta menciona explícitamente la necesidad de tener organizaciones y redes que puedan exigir el Derecho a la Ciudad, y que puedan contribuir al avance de las luchas locales.

Referencias

Berrisford, Stephen (2011), "Unravelling Apartheid Spatial Planning Legislation in South Africa: A Case Study", *Urban Forum*, 22:247-263.

Benford, Robert and Hunt, Scott (1992), "Dramaturgy and Social Movements: The Social Construction and Communication of Power", *Sociological Inquiry*, 62(1): 36-55.

Cross, Catherine (2008), "Developing Communities" - Housing delivery as anti-poverty: is South Africa on the right track? The Southern African Housing Foundation, International Conference & Exhibition, Cape Town, South Africa, 12-15 October 2008.

Department of Human Settlements (2010) "Annexure A, For Outcome 8 Delivery Agreements: Sustainable Human Settlements and Improved Quality of Household Life". Accessed on 15.07.2014 at http://www.thepresidency.gov.za/MediaLib/Downloads/Home/Ministries/DepartmentofPerformanceMonitoringandEvaluation3/TheOutcomesApproach/Delivery%20Agreement_Outcome%208.pdf.

De Vos, Pierre (2001), "*Grootboom*, the Right to Access to Housing and Substantive Equality as Contextual Fairness". Accessed on 17.07.2014 at <http://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/soafjhr17&div=19&id=&page>

Habitat International Coalition (HIC) (2005). "World Charter for the Right to the City". Accessed on 13.08.2014, at <http://www.hic-net.org/document.php?pid=2422>.

Harvey, David (2008), "The Right to the City", *New Left Review*, 53: 23-40.

Horlitz, Sabine and Vogelpohl, Anne (2009), "Something Can Be Done! – A Report on the Conference 'Right to the City. Prospects for Critical Urban Theory and Practice', Berlin November 2008", *International Journal of Urban and Regional Research*, 33(4): 1067-1072.

Huchzermeyer, Marie (2003) "Housing Rights in South Africa: Invasions, Evictions, the Media, and the Courts in the Cases of Grootboom, Alexandra, and Bredell", *Urban Forum*, 14(1): 80-107.

Isandla Institute (2013), "Planning for Informality: Exploring the Potential of Collaborative Planning Forums".

Katsaura, Obvious (2012), "Community Governance in Urban South Africa: Spaces of Political Contestation and Coalition", *Urban Forum* (23): 319-342.

Lefebvre, Henri (1996), *Writings on cities*. Cambridge: Blackwell.

Municipal IQ (2014), "2013 Protest Tally - 04 Feb 2014". Accessed on 25.02.2014 at http://www.municipaliq.co.za/index.php?site_page=press.php.

National Planning Commission (2011), "National Development Plan: Vision for 2030". Accessed 24.07.2014 at <http://www.npconline.co.za/medialib/downloads/home/NPC%20National%20Development%20Plan%20Vision%202030%20-lo-res.pdf>.

Ortiz, Enrique (2006), "Towards a World Charter for the Right to the City". Accessed on 28.07.2014 at <http://www.hic-net.org/articles.php?pid=2296>.

Purcell, Mark (2003), "Citizenship and the right to the global city: reimagining the capitalist world order", *International Journal of Urban and Regional Research*. 27(3): 564-590.

Ray, Brian (2008), "Occupiers of 51 Olivia Road v City of Johannesburg: Enforcing the Right to Adequate Housing Through 'Engagement'". Accessed on 17.07.2014 at http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1220673.

Saule Júnior, Nelson (2008), "The Right to the City: A Strategic Response to Social Exclusion and Spatial Segregation", in Renato Cymbalista (ed.), *The Challenges of Democratic Management in Brazil: The Right to the City*. São Paulo: Instituto Pólis, Ford Foundation, 39-83.

Sichone, Owen (2003), "Together and Apart: African refugees and immigrants in global Cape Town" in David Chidester, Philip Dexter and Wilmot James (eds.), *What Holds Us Together: Social Cohesion in South Africa*. Cape Town: HSRC Press.

Snow, David, and Benford, Robert (1988), "Ideology, frame resonance, and participant mobilization", *International Social Movement Research*, 1: 197-217.

South African SDI Alliance (2012), "CORC". Accessed on 10.07.2014 at <http://sasdialliance.org.za/about/corc/>.

South African SDI Alliance (2012), "Sheffield Road". Accessed on 10.07.2014 at <http://sasdialliance.org.za/projects/sheffield-road/>.

Statistics Southern Africa (2012), "Census 2011". Accessed on 22.07.2014 at <http://www.statssa.gov.za/publications/P03014/P030142011.pdf>.

Statistics Southern Africa (2014), "Poverty Trends in South Africa". Accessed on 22.07.2014 at <http://beta2.statssa.gov.za/?p=2591>.

The World Bank (2014), "GINI index". Accessed on 22.07.2014 at <http://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI>.

Violence Prevention through Urban Upgrading (2014), "Approach and Methodology". Accessed on 10.07.2014 at <http://www.vpuu.org.za/page.php?page=2>.

Violence Prevention through Urban Upgrading (2014), "Crime Map". Accessed on 10.07.2014 at <http://www.vpuu.org.za/page.php?page=3>.



El Derecho a la Ciudad: Cairo

Joseph Schechla

La capital de Egipto, ejemplifica una de las más largas y dramáticas transformaciones de cualquier gran centro urbano. Su "transición," actual, después del levante popular en 2011 contra una cleptocracia de larga duración, sugiere una sociedad civil bien desarrollada y organizada y movimientos sociales que impulsarían un cambio democrático. Los movimientos sociales urbanos que reclaman el derecho a la ciudad en otras regiones lo hacen en un contexto constitucional e institucional que ha evolucionado más allá de las tiranías del pasado, permitiendo reivindicaciones específicas para más justicia social en la esfera urbana. Mientras Cairo realmente es una mega-ciudad en su flujo, los principios del derecho a la ciudad se presentan como herramientas teóricas. Su implementación plantea una oportunidad de aprendizaje para la gobernanza local aún no sometida a prueba, pero muy exigida actualmente.

Introducción Histórica: De Menfis a Megalópolis

Cairo está localizada en los bordes e islas del Río Nilo, al norte de Egipto, inmediatamente al sur del punto donde el río deja el valle que lleva al desierto y se divide en tres ramas en la región baja del Bajo Delta de Nilo.

Cairo es una de las ciudades más visitadas en la historia humana. Tanto los visitantes como los residentes dicen que, en Cairo, se puede encontrar lo que uno quiere y todo lo que uno no quiere. Para mejor o para peor, varias versiones de esta capital egipcia ha sido anfitrión de los ocupantes griegos, persas, romanos, árabes, turcos, franceses e ingleses y otros, a lo largo de los siglos. En condiciones normales, hordas de turistas también invaden la ciudad, mezclándose con la población residente, estimada entre 15.750,000 (Demographia) y 22 millones (WPR).

Desde la 5^a Dinastía del Faraón Niuserre Isi (ca. 2445-21 BCE) (Shaw, 480), Egipto fue dividida en 42 nomes¹ que, durante el Reino Antiguo, eran regiones administrativas parcialmente autónomas con sus jefes ejerciendo la autoridad real. Desde el principio de la Tercera Dinastía, la posición de *Hry tp aAw* (nomarca) era un representante regional del monarca, nombrado por los oficiales reales. Ya en la 5^a Dinastía (ca. 2494-2345 BCE), esta posición se hizo hereditaria—frecuentemente con confirmación real—y los que la ejercían eran parte de la nobleza local. Egipto empezó entonces a desarrollar las características de una sociedad feudal.

Cuando el poder central era débil, como sucedió durante los Periodos Intermedios, los nomarcas asumían funciones normalmente desempeñadas por el rey y sus oficiales. Durante el primer Periodo Intermedio (2181-55 BCE), sus

1 Egipto Antiguo consistía de dos mitades Alto y Bajo Egipto, que eran distintos en su naturaleza y administración a lo largo de gran parte de la historia. Bajo Egipto, la delta más ancha del río, tenía suelo negro fértil y muchas vías fluviales y se dividía en 20 regiones (Egyptian: *sepet* [spA.t]) generalmente llamadas por el nombre Griego de *nome*. Alto Egipto era una franja larga y estrecha con un suelo rojizo bordeando el Río Nilo, compuestos de 22 *nomes*.

cortes competían socialmente con la corte real. Dieron inicio a proyectos de construcción de gran escala y, a veces, hasta enlistaban a sus propias milicias.²



La jerarquía social y burocrática del Egipto Antiguo. Fuente: CMH

El nomarca retuvo su autonomía durante casi 500 años, hasta el Nuevo Reino (1570-1544 BCE) en que los faraones restringieron su independencia y se convirtieron en parte de la burocracia del estado. Sin embargo, durante el Periodo Ptolemaico (323-30 BC), alcaldes y jefes de pueblos nombrados centralmente aumentaron su importancia, administrando y

2 Por ejemplo, durante el Segundo Periodo Intermedio (2000-1570 BCE), los nobles del Tebas encabezaron una revuelta contra los reyes de Hyksos (ca. 1650 BCE), vencidos y fundando así su propia 18^a Dinastía nativa.

poniendo en práctica las leyes egipcias para los egipcios nativos y las leyes griegas para los helenistas.

Mientras que algunos autores atribuyen la innovación de la administración local a los egipcios, sin embargo, el “gobierno local” en el sentido de representación y participación jamás existió en Egipto hasta el presente.

Cuando el padre griego de la historia, Herodoto visitó el área en ca. 450 B.C., el centro cercano a Menfis (ahora un suburbio de Cairo) ya tenía 2.500 años. El primer asentamiento humano en el Cairo actual fue el al-Fustāt, fundado en 20 A.H./641 A.D., y transformado en un campamento militar de ‘Abd Allah ibn ‘Amr ibn al-‘Ās, el compañero erudito del Profeta Mahoma.

Bajo las dinastías que gobernaron Egipto a lo largo de los siguientes siglos, la ciudad creció convirtiéndose en una gran ciudad portuaria del Río Nilo. En 969 AD, el líder tunecino Fatimid, Jawhār al-Siqillī (el Siciliano), tomó control de los Ikhshids³ de la región y fundó una ciudad nueva cerca a al-Fustāt, inicialmente llamándola al-Mansūrīyya, después el benefactor de Jawhar’s, el Calif Abū Tāhir Isma`īl al-Mansūr Billah. La ciudad compartía el sitio de una instalación antigua romana conocida como el Fuerte de Babilonia. Sin embargo, su nombre actual deriva del término en árabe para el planeta Marte (*al-Nijm al-Qāhir*), que emergía el día en que se fundó la ciudad. El nombre de la ciudad es además una forma feminizada de la palabra en árabe el subyugador o el que somete, frecuentemente traducido como “victorioso.”

Los gobernantes Fatimid de Egipto fundaron una dinastía que se extendió durante dos siglos, haciendo de Cairo su capital. Dejando de lado los orígenes Faraónicos, *al-Qāhira*, como Bagdad, en iraquí moderno, es un asentamiento humano relativamente reciente entre las capitales árabes. El origen humano de la ciudad en Menfis de hecho se ha abandonado, con excepción de los ómnibus de turistas que visitan regularmente

3 La Dinastía Ikhshidid de Egipto reinó de 935 hasta 969. El califa abbasí al-Amin Muhammad había nombrado a bin Tughj al-Ikhshid, un soldado esclavo Turco como gobernador. La dinastía llevaba el título en árabe de “*wali*,” gobernando en nombre de Baghdad-based Abbasids. La dinastía Ikhshidid terminó con la conquista de Fustat por el ejercito de Fatimid en 969 A.D.

su reliquia singular: la gigantesca estatua derrumbada del Faraón Ramsés II.

Salāh ul-Dīn al-Ayubī al-Kurdī dio asiento a su dinastía Ayyubid en el Cairo del Siglo 12 como la capital de un imperio muy vasto/grande. (Al-Fustat, sin embargo, fue parcialmente quemado como parte de la estrategia de la “tierra quemada” que derrotó a los cruzados.) En el Siglo 13, los Mamelucos eclipsaron a los Ayyubids en Cairo, reinando posteriormente Egipto a lo largo de 658-921 A.H. (1260-1516 A.D.) Durante los primeros quinientos años del gobierno Mameluco, Cairo experimentó su periodo más ilustre. La Universidad de Al-Azhar, fundada ya en el Siglo 10, se convirtió en el centro de enseñanza por excelencia en el mundo Islámico, y Cairo desempeñó un papel clave en el comercio de especias este-oeste. Gran parte de los mayores edificios del presente se construyeron durante este periodo.

Hasta la segunda mitad del Siglo 14, Cairo pasó por una caída, empezando con el flagelo de la Peste Negra (1348) así como otras epidemias. Al llegar al final del Siglo 15, nuevas rutas de comercio habían quebrado el monopolio comercial de las especias y, en 1517, el Sultán Otomán Selīm I (reinado 1512-20) derrotó las fuerzas Mamelucas y conquistó Egipto, colocándolo bajo el dominio Turco. Los maestros otomanes redujeron Cairo a una capital provinciana y, llegando al final del Siglo 18, su población se había reducido a menos de 300.000. Los pashas salieron en 1768 y los Mamelucos efectivamente dominaron el país. Las tropas de Napoleón ocuparon la ciudad entre 1798 y 1801, bajo el asalto británico. Mientras que Gran Bretaña se enfocaba en mantener a India y repeler a Napoleón en Europa, Cairo nuevamente cayó bajo el dominio de los Mamelucos.

La modernización del Egipto y de su capital empezó con Mehmet (Mahoma) `Ali al-Mas`ūd ibn Āghā 1182-1265 AH (c. 1769-1849 AD), a menudo citado como el “padre del Egipto moderno.” Gobernó durante casi medio siglo, empezando en 1219/1805, desarrollando el país, ampliando sus calles y expandiendo sus fronteras. La modernización de Cairo que comenzó en 1245/1830 bajo Mahoma `Ali alcanzó nuevos niveles durante el reino de Isma`il Pasha (1279-1296 AH/1863-79 AD), que emprendió la mayor modernización de la ciudad

modelada en la renovación de París bajo Napoleón III (1222-1289 AH/1808-73 AD).

El Cairo histórico (antes de 1276 AH/1860 AD) estaba confinado a un área de tierra adyacente a los montes orientales y solo levemente más altos que la llanura inundable a orillas del Río Nilo. Al oeste de la parte más medieval y antigua de Cairo, las secciones más nuevas de la ciudad al norte (Abbasiyya, Shubra y Heliópolis) y al sur (Ma`adi y Helwan) emergieron bajo Isma`il Pasha y sus sucesores. El Cairo moderno alardeaba las anchas avenidas dispuestas alrededor de plazas circulares en el estilo de una ciudad Europea, coincidiendo con el surgimiento del poder colonial francés e inglés en Egipto.

Los ocupantes Británicos gobernaron Egipto desde 1822 hasta 1922. Con la retirada de los ingleses después de la costosa Primera Guerra Mundial, una era de ocupación por ese gobierno extranjero llegó a su fin. El advenimiento del Siglo 20 atestiguó avances en la construcción de puentes y en el control de las inundaciones, propiciando y alentando el desarrollo del frente fluvial. En 1345 AH/1927 AD, la población de Cairo había alcanzado el millón. En la primera mitad del siglo, las influencias extranjeras dominaba Cairo. Durante la Primera Guerra Mundial (1914-18), se convirtió en el cuartel o sede de las tropas británicas y de operaciones militares en la región. Los nacionalistas restringieron la presencia militar británica en Cairo durante los años de 1920, y Gran Bretaña abolió su protectorado sobre Egipto, declarando de forma unilateral la independencia del Reino de Egipto, dominado por los descendientes de Mahoma Ali. No obstante, las fuerzas británicas, relegadas como lo fueron a la Zona del Canal y a las fronteras externas, ocuparon nuevamente el país y la ciudad durante la Segunda Guerra Mundial (1939-45). Solamente después de la Guerra, Cairo pudo extenderse más allá del Nilo a Giza y al norte a Shubra al-Khayma (Gobernación de Qalyubia).

Con el golpe de los Oficiales Libres Egipcios en 1952, la presencia colonial en Cairo—y a lo largo y ancho del país—llegó a su fin. Desde entonces, numerosos egipcios de otras partes del país han migrado a la capital, y el gobierno ha tenido que acomodar una población urbana de crecimiento vertiginoso. El 'Plan Director' de Cairo' de 1956 llevó a la creación de suburbios

planeados y nuevos, incluyendo la Ciudad de Nasr, Ciudad de Muqattam y la Ciudad de los Ingenieros (Muhandisiin).

La construcción de la Ciudad de Nasr siguió un esquema ambicioso para el desarrollo perimetral, por medio de concesiones del sector público afiliado al Ministerio de Viviendas. Involucró un programa de viviendas por medio del cual, hasta 1965, la Gobernación de Cairo había construido casi 15.000 unidades para familias de bajos ingresos.

El periodo de 1967-73 fue uno de conflicto militar con Israel, y los consiguientes gastos minaron los esfuerzos de centrarse en problemas sociales urgentes, como el de viviendas. Fue tan solo durante el periodo de 1974 a 1985 que el gobierno cumplió plenamente con la producción social informal de viviendas y trató de frenar la rápida invasión de las villas miseria en tierras del estado y tierras agrícolas. El gobierno central lanzó su política de Nuevas Ciudades en 1992, después de que las autoridades se dieron cuenta del empobrecimiento de los vecindarios urbanos como caldo de cultivo para la inestabilidad social y política.

El Plan Director de 1982 (por el *Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région de l'Île de France*) buscó hacer frente a las necesidad de viviendas de los pobres en diez ciudades satélites. Sin embargo, los sitios no eran atractivos para la población objetivo, se desecharon los planes para cuatro ciudades y gran parte de los que sobraron se convirtieron en viviendas medianas y de lujo. A segur, el gobierno finalmente lanzó un programa de mejorías de los asentamientos informales o `ashwa'i en todo el país.

Hoy en día, el Gran Cairo está compuesto de la Gobernación de El Cairo y las partes urbanas de la Gobernación de Giza (ribera occidental del Nilo) y de las Gobernaciones de Qalyubia (al norte y la gobernación de El Cairo). Las gobernaciones constituyen los principales distritos de administración local en Egipto, sin estructura a nivel macro que cubra el Gran Cairo como una única entidad administrativa, con excepción de algunos servicios de provisión (ej., agua, aguas servidas y transporte público). Para fines de planificación, la Organización General de Planificación Física (General Organization for Physical Planning GOPP) ha establecido el concepto de "Región del Gran Cairo."

En Cairo, la pobreza urbana no se ha concentrado en bolsones geográficos identificables, sino más bien se encuentra diseminada por toda la ciudad. La pobreza y la pobreza extrema afecta a familias con ingresos mixtos, bajos ingresos y medianos ingresos en los barrios clave más antiguos y en áreas informales de enorme extensión en el Gran Cairo. Un pequeño porcentaje de los emprendedores y profesionales también reside en estas áreas, especialmente debido a la falta de movilidad residencial, el control de alquileres y mercados asequibles de bienes raíces.

Además de ser un "crisol" de egipcios que se han aunado a lo largo de milenios de migración, la Región del Gran Cairo también alberga el grueso de la población de refugiados del Egipto. La cifra total es de por lo menos 150.000, compuesta de los que buscan asilo del Sudán, Somalia, Palestina, Etiopía, Eritrea, Afganistán, Burundi, Irán, Iraq, Liberia, Ruanda, Sierra Leona, Siria y Yemen, y varios otros estados Africanos (ACNUR: 2007). Cairo también ha dado lugar a aquellas personas que buscan asilo en otros sitios, estimados en casi diez mil (Departamento de Seguridad de la ONU, Tabla 2).⁴ Sin embargo, estas cifras se ven eclipsadas por los migrantes egipcios que ingresan, de los más de cinco millones de personas rurales que enfrentan la pobreza y la desposesión, especialmente los que han perdido sus tierras y su sustento debido a la privatización de tierras en el periodo neoliberal.⁵

Actualmente, gran parte del avance urbano "formal" se hace hacia la prefería del desierto del Gran Cairo, ejemplificado por la Ciudad de Nuevo Cairo, Qattamiyya, la Ciudad Jardín Mena y la Ciudad Sheikh Zayyad, al este, y Dreamland y Beverly Hills al oeste de Giza, el gran preferido de la élite egipcia. Estos desarrollos están proveyendo viviendas lujosas y tierra

4 9,307 egipcios buscaron asilo en otros países hacia fines de 2006. Los refugiados que buscaba asilo, personas internamente desplazadas (IDPs), los que retornaban (refugiados e IDPs), personas apátridas y otros , causa de preocupación del UNHCR por origen, fines de 2006" (actualizado el 12 de Marzo de 2008).

5 Particularmente como consecuencia de la puesta en práctica de la enmienda de la Ley de Propietarios e Inquilinos (Ley 96 de 1992).

con servicios para inversiones comerciales, para poder lograr el mayor nivel de ingresos posible para el estado y para los inversionistas privados (Ismail).

La situación demográfica de Egipto presiona a la economía de forma despiadada, para que siga creciendo rápidamente. En 2010, la población se había estimado en 84.5 millones de personas, más que el doble de la población 30 años antes. Virtualmente todos los egipcios habitan el 5-7% del país que no es desierto, hacinados en el Valle del Nilo y el Delta. El Cairo Metropolitano, incluyendo las Gobernaciones de El Cairo, Giza and Qalyubia es el lugar de residencia de 20 millones de personas. La alta tasa de crecimiento de la población de 1.73% ha creado una "burbuja" de población, con cerca de 32 millones de ciudadanos con menos de 18 años de edad.

Tendencias Demográficas en Egipto		
Año	Población	+/- % p.a.
1882	6,712	--
1897	9,669	+2.46%
1907	11,190	+1.47%
1917	12,718	+1.29%
1927	14,178	+1.09%
1937	15,921	+1.17%
1947	18,967	+1.77%
1960	26,085	+2.48%
1966	30,076	+2.40%
1976	36,626	+1.99%
1986	48,254	+2.80%
1996	59,312	+2.08%
2006	72,798	+2.07%
2013	84,314	+2.12%

Fuente: ESIS

El Cairo Metropolitano ha duplicado su tamaño en los últimos cinco años. Actualmente su expansión ocurre a una tasa tres veces más rápida que la tasa de crecimiento "formal" (CEDEJ, 14). Por ello, la producción social de hábitat asume diversas formas y ocupa toda la superficie disponible.

La crisis de vivienda en realidad no es una crisis de escasez de viviendas como tal, sino una de mala distribución. “De hecho, el Cairo está lleno de edificios que están medio vacíos” (Nedoroscik, 42). Sin embargo, los problemas se encuentran en la distribución y en el acceso económico para los egipcios empobrecidos, sin viviendas adecuadas. En Egipto, “las inversiones públicas [para viviendas] se han desperdiciado en gran parte,” con el resultado que cerca de 20 millones de personas hoy en día viven en casas que son perniciosas para su salud y seguridad” (Soliman: 2004a, 171, 202). Hoy en día, consistente con los criterios que se aplican a la “falta de hogar” (Tippie y Speak: 2003, 2005) casi 1.5 millones de Caiotas, cerca de 200.000 Alejandrinos viven en las azoteas o techos (Soliman: 2004b, 119).

Mientras tanto, el Gran Cairo ha crecido y se ha convertido en la 16^{ava} mayor área metropolitana del mundo (1.709 km²). Cairo también se jacta de tener el primer sistema de metro en África, seguido por Argelia en 2011. Transporta un estimado de 700 pasajeros todos los años en la 43^{ava} mayor economía urbana del mundo, es la ciudad más grande de África y del mundo Árabe con la 11ava población urbana más grande del planeta.

Los desafíos de poner en operación el derecho a la ciudad se combinan con la falta de gobierno local, en el sentido de participación ciudadana y autonomía regional. No obstante, la ciudad y el estado jamás han pasado por un experimento democrático, pese a los antecedentes de descentralización del Reino Antiguo.

Población del Gran Cairo		
Gobernación	Estimada ent 1/2010	Área (km ²)
Cairo	8,968,723	214
Giza	6,107,365	85,153
Qalyubia	4,546,564	1,001
Total	19,622,652	86,368

A través de su condominio faraónico, helénico, romano, copto, árabe, Ayubid, Islámico, colonial, realista, Nacionalista Árabe y cleptocrático/militar del pasado, Cairo jamás ha sido dejado de lado o desechado. Sin embargo, desde 2011, por medio

de revueltas populares, sucesivos gobiernos y constituciones, el Cairo y el resto de Egipto y sus instituciones han temblado, dejando al Cairo y a las otras ciudades egipcias en un limbo aún mayor de gobernanza local.

La Constitución Egipcia de 2014 no tiene disposiciones para un gobierno local a nivel municipal o regional, aunque insinúa con la perspectiva de elecciones de gobernadores regionales (como se discute abajo).⁶ Mientras que los esfuerzos políticos se han concentrado en restaurar las instituciones centrales y el liderazgo, hay innovaciones modestas locales e iniciativas para lograr el “derecho a la ciudad” (R2C) que provienen de la sociedad civil. El siguiente análisis trata de identificar las opciones estratégicas, obstáculos y activos en el rumbo hacia reconocer el derecho a la ciudad en la megalópolis Cairo.

6 Artículo 179 de la Constitución del Egipto de 2014 que dispone que: “La ley debe regular la forma en que los gobernadores y jefes de otras unidades administrativas locales se nombran o eligen, y deberá determinar sus competencias.”

Obligaciones de los Derechos Humanos

Constitucional Disposiciones y la Ley Nacional

El Egipto ha pasado por una lucha prolongada para la democracia, por medio de la cual el gobierno funcionaba en base a tres constituciones y una "declaración constitucional" desde 2011. El 25 de Enero de 2011, protestas amplias de jóvenes y de activistas determinados tomaron las calles en manifestaciones pacíficas en el Cairo y en las otras grandes ciudades durante un periodo de 18 días, hasta la renuncia del Ex Presidente Husni Mubarak. El 11 de Febrero de 2011, Mubarak resignó y huyó de la capital. El Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas (SCAF) tomo asumió el poder de forma interina. El 13 de Febrero de 2011, SCAF disolvió el parlamento y suspendió la constitución.

Un referendo constitucional del 19 de Marzo de 2011 promulgó varias enmiendas para la antigua Constitución de 1971, enmendada en 2007 para retirar todos los preceptos socialistas. El 28 de Noviembre de 2011, Egipto celebró elecciones parlamentarias. Los egipcios eligieron presidente a Mohamed Morsi el 24 de Junio de 2012, con estrecho margen. El 2 de Agosto de 2012, el Primer Ministro del Egipto, Hisham Qandil, anunció su gabinete de 35 miembros, compuesto de 28 recién llegados, incluyendo a cuatro de la Hermandad Musulmana (MB). Grupos liberales y seculares salieron de la asamblea constituyente porque creyeron que eso podría imponer prácticas socialmente inaceptables que se basaban en la religión Islámica (Kirkpatrick y Sheikh; `Abd ul-Sāmī).⁷

⁷ Incluyendo establecer la edad mínima para el matrimonio de niñas a los 9 años; negar a las esposas el derecho de entablar quejas legales contra sus esposos por violación; insistir que un esposo tenga la "custodia" de su mujer; requiere que la esposa obtenga el consentimiento del marido en asuntos como viajes, trabajo o el uso de contraceptivos; y las hijas no tienen el mismo derecho de herencia que los hijos, permitiendo a los hombres tener relaciones sexuales con sus esposas fallecidas; desalentando la participación de mujeres en la fuerza laboral paga; anulación del derecho de las mujeres al divorcio por la Ley Islámica *kul'a*; y alentando a la mutilación genital de mujeres.

El 22 de Noviembre de 2012, el Presidente Morsi emitió una declaración constitucional otorgando inmunidad a sus decretos contra los desafíos y con la intención de proteger el trabajo de la asamblea constituyente (BBC). Irrumpieron protestas en masa y acción diseminada violenta en todo el país (Spencer). El 5 de Diciembre de 2012, decenas de miles de apoyadores y oponentes del presidente Morsi entraron en choque. Morsi les ofreció un "diálogo nacional" con los líderes de la oposición, pero se negó a cancelar la declaración constitucional de Diciembre de 2012 (Fleishman).

El 30 de Junio de 2013, protestas masivas, incluyendo a millones de egipcios se organizaron en todo el país y contra el gobierno de Morsi, llevándolo a ser derrocado el 3 de Julio de 2013, en base a un llamado popular para que el ejército eliminara el régimen autocrático de la Hermandad Musulmana. Se orquestó un mapa de la ruta para la transición de poder a los militares conjuntamente con el bloque de los líderes de la oposición para elegir al nuevo presidente, parlamento y gobierno a través de un programa acelerado acordado de transición.

Se han nombrado dos gobiernos interinos desde el 30 de Junio de 2013. Después de las deliberaciones de un comité de redacción de 50 miembros, 98.1% de los votantes, con la participación de 38.6% elegibles, se aprobó la nueva Constitución del Egipto el 18 de Enero de 2014. Las elecciones presidenciales se celebraron el 26-27 de Mayo de 2014, con elecciones parlamentarias programadas dentro de un plazo de seis meses del referendo constitucional. Dos candidatos competían por la presidencia: el Mariscal de Campo Abdelfattah El-Sisi, y el Naserista, el Sr. Hamdīn Sabāhy. Los resultados de la elección presidencial mostraron una mayoría aplastante para El-Sīsī (96.6% de los votos). El gobierno nombrado por el Primer Ministro interino, Ibrahim Mahlab renunció, pero fue nombrado nuevamente para realizar la reforma del Gabinete de Ministros.

En el Artículo 93 de la Nueva Constitución, Egipto reconoce la obligación de respetar los tratados y pactos internacionales ratificados, al ponerlos en vigor por medio de la legislación nacional. No obstante, este texto, similarmente al de 1971 y al de la Constitución de 2012 permite que las disposiciones sobre las convenciones sobre los derechos humanos se someta a la práctica judicial y legislativa común, substituyendo

las obligaciones de los tratados con sucesiva legislación. (Típicamente, los jueces dan precedencia al estado más reciente, sin tener en cuenta su potencial de derogación de obligaciones vinculantes de los tratados.)

La Constitución de 2014 garantizaba derechos específicos, más específicamente los derechos “ciudadanos” como el derecho a la vivienda adecuada, segura y sana, de forma a preservar la dignidad humana y lograr la justicia social” (Art. 78). El mismo artículo mejora la antigua práctica del estado, que requiere un plan nacional de vivienda exhaustivo que defienda las particularidades del entorno y garantice la contribución de iniciativas personales y colaborativas en su implementación. Requiere además que el estado reglamente el uso de tierras del estado y que los provea de servicios básicos, dentro del marco de amplia planificación urbana para atender a las ciudades y pueblos, así como una estrategia de distribución de población. La Constitución estipula que estos planes y su implementación “deben servir el interés público, mejorando la calidad de vida para los ciudadanos y salvaguardando los derechos de futuras generaciones.”

El siguiente artículo también garantiza el derecho de cada ciudadano a la salud, a suficiente alimento y a agua limpia (Art. 79). La Constitución no menciona específicamente el saneamiento.

Desde la perspectiva de los derechos humanos, la nueva Constitución es imperfecta en lo que respecta la redacción de artículos que garantizan derechos exclusivamente para “ciudadanos.” En un país que alberga a centenares de miles de refugiados, los que buscan asilo, residentes extranjeros y millones de turistas,⁸ esta limitación constitucional es significativa.

La Constitución ha permitido que varios asuntos se regulen a través de las leyes domésticas, permitiendo así limitaciones de derechos por estatuto, especialmente cuando la legislación

doméstica viola derechos humanos básicos, como el derecho a la libre asociación y el derecho a la huelga (Art. 15).⁹

Por ejemplo, relevante para el desarrollo urbano, enmiendas recientes a la Ley sobre Garantías de la Inversión e Incentivos No. 8/1997 no permite que terceros desafíen los contratos o acuerdos entre el estado e inversionistas (Art. 6), y limita la posibilidad de entablar juicios por corrupción o robo en el tribunal o contra el ministro de inversiones. Esto ha levantado el temor de que el estado va a seguir manteniendo su impunidad en casos de delitos u ofensas públicas, negando el derecho a los ciudadanos de proteger el patrimonio público y exponer la corrupción crónica. Mientras tanto, el índice de corrupción de Egipto se ha clasificado como siendo de 114 entre 177, según Transparency International (TI).

Algo significativo, la función social de la propiedad (FSP) ha permanecido un principio constante consagrado en la Constitución del Egipto desde 1952. La función social siguió siendo uno de los principios básicos de la Constitución de 1971, que se lanzó después del fallecimiento del Presidente Gamāl `Abdu ul-Nasr. Este principio también sobrevivió la purga de los principios socialistas en las enmiendas constitucionales de 2007 (Art. 30), así como los de la nueva Constitución de 2012. Sin embargo, los que redactan la Constitución actual (2014), de forma inexplicable, han suprimido este principio director del borrador final. Pese a que siempre fue una ley fundamental del país durante más de 60 años, la ley y la jurisprudencia egipcia jamás han desarrollado el significado y la aplicación de este principio de la función social de la propiedad.

8 14.7 millones de personas visitaron el Egipto en 2010, pero ha habido un descenso significativo en el número de turistas (a 9.5 millones en 2013) debido al disturbios generales;

9 Ver el Artículo 15 de la Constitución del Egipto. Además, el gobierno interino emitió una ley para “organizar demostraciones y asambleas públicas” en Noviembre de 2013, requiriendo un permiso para cualquier protesta o demostración, mayormente impidiendo las acciones laborales de los trabajadores así como otras demostraciones públicas. Esta ley permanece en vigor bajo el gobierno actual.

Condiciones de Vida en Cairo

Aunque sea difícil obtener datos confiables, las tendencias indican que la disponibilidad, asequibilidad, potencial de pagar y calidad de los servicios públicos en Egipto se está deteriorando, como resultado de la deterioración del legado de desregulación, privatización y el encogimiento de los gastos del gobierno (ONGs). La crisis económica del Egipto y el déficit de políticas públicas han exacerbado los patrones existentes de pobreza y de desigualdad.

A nivel país, la tasa de pobreza en el Egipto ha aumentado de 25.2% en 2010/11, llegando a 26.3% en 2012/13, según informes del Gobierno del Egipto (GoE) (CAPMAS). Otras fuentes estiman que más de 40% de la población vive por debajo de la línea de pobreza (menos de \$2 al día), aunque 2% de la población controle el 98% de la economía, demostrando la distribución de recursos en el país (ONGs; PNUD: 2008, 11, 114).¹⁰

Antes de 2011, el Gobierno informó indicadores del progreso económico, con un aumento en el PBI y una meta de crecimiento económico de 7-8% como forma de generar empleo, y por consiguiente reducir la pobreza. (CESCR: 2011, para. 375). Esta prometedora perspectiva no reconoce que el crecimiento económico no es una medida para la distribución actual de riqueza. Además, la economía del Egipto se redujo en 4.2% en 2011, se recuperó a 5.2% en Febrero de 2012 (Trading Economics), mientras que el FMI estimó en 2013 un crecimiento de tan solo 2% (ahram on-line; WEO).

La mayor proporción de pobreza se encuentra en las áreas rurales; no obstante, las poblaciones urbanas por lo general son vulnerables a oscilaciones en la seguridad alimentaria, donde la subsistencia por agricultura es baja. En todo el Egipto, un hogar promedio gasta más de la mitad 40.6% de sus gastos en comida, llegando a más de la mitad (51%) para el decil más pobre, quienes son, por lo tanto, aún más vulnerables a las fluctuaciones en el

10 En 2009, el PNUD estimó que cerca de 41% de la población de Egipto estimada en 80 millones de personas vivía en o por debajo de la línea de pobreza de US\$2.7 por día, según calculado por el Banco Mundial.

precio de alimentos, comprando menos, a un precio más bajo y productos menos nutritivos (HIECS: 2011; WFP).

Es muy difícil encontrar información oficial sobre la desigualdad de ingresos en Egipto. Pese a esto, el coeficiente de GINI estimado para el Egipto fue de 0.32 en 2004/05, indicando un nivel moderado de desigualdad de ingresos. Sin embargo, la evidencia de los últimos decenios indica que la desigualdad de ingresos en el Egipto ha aumentado dentro del periodo de un quinquenio. (Abdel-Gadir y Abulsmail, p. 116).¹¹

Mientras que el acceso a la energía es esencial para el disfrute de viviendas adecuadas, las estadísticas oficiales muestran que casi 99.5% de los hogares egipcios están conectados a la red eléctrica. La participación per capita de electricidad que se pretende para el consumo en hogares en el Cairo es de 1.708 kilovatios por año, tres veces el promedio nacional (IDSC).

Sin embargo, todo el país está pasando por una escasez energética. El en caso infame del sector de gas y petróleo del Egipto, la extracción ha sido impactada por la disrupción, debido a la falta de pago a concesiones extranjeras y al escándalo nacional del Eastern Mediterranean Gas (Al Jazeera).¹² Ahora el país se encuentra sumido en una situación de doble filo, con una reducción en la producción de combustible para uso doméstico, y la incapacidad de entregar en base a un contrato ilícito para exportar el gas egipcio a Israel.

La distribución de tierra formal con servicios destinada a viviendas para varias regiones del Egipto tiene un sesgo hacia el Gran Cairo, que se beneficia de aproximadamente 74% de las tierras provistas de servicios. Como contraste, la participación formal en tierras provistas con servicios para residentes de las zonas rurales en gobernaciones del Alto Egipto se reduce a 2 m²/persona (Shawkat: 2013, 49).

11 El índice Gini es un número entre cero y uno que mide el grado de desigualdad en la distribución de ingresos en una determinada sociedad. Un índice Gini de 0% representa la igualdad perfecta; mientras que un índice Gini de 1% implica la desigualdad perfecta.

12 Bajo el régimen de Husni Mubarak, el Eastern Mediterranean Gas (EMG) asumió el derecho único de vender el gas de Egipto a Israel. Por medio de los agentes de inteligencia de Israel y de Egipto, esa empresa vendió a precios ínfimos ese recurso estratégico a Israel, con pérdidas de más de US\$ 1.1 mil millones para Egipto.

Producción y Consumo de Viviendas

La falta severa de viviendas accesibles en el Cairo emana de una gran variedad de factores, incluyendo el crecimiento descontrolado de la población, la migración rural-urbana y las inversiones inadecuadas en el sector. Con la adopción de políticas para la liberalización económica, y la reducción en los gastos en el presupuesto del estado por consiguiente, las inversiones de Egipto en el sector de viviendas ha tenido una caída significativa en las dos últimas décadas.

La construcción de viviendas ha sido una de las principales prioridades en los planes de desarrollo patrocinados por el Estado desde los años 80; no obstante, gran parte de las viviendas en Egipto son auto-construidas (60-70%) (GTZ: 2009, 81). El recuento informal oficial (o *ashwa'iyāt*) actual indica 1.221, viviendas alojando a aproximadamente 20 millones de personas, o, un cuarto de la población del país (CAPMAS: 2009). El Cairo es anfitrión de por lo menos 76 tales *ashwa'iyāt*, que se entiende como calificación de un área residencial que constituye o se considera una villa miseria.

Mientras que los cinco criterios comunes que definen una "villa miseria" enfocan las condiciones materiales y de tenencia,¹³ la ausencia de gobierno local también suele ser una característica común, independientemente del contexto del estado. Esta ausencia de un estado que cumple con los derechos humanos en asentamientos informales no solo tiende a negar los servicios básicos, sino que también permite la emergencia de partes privadas que operan fuera de los

confines de la ley, como "dueños de las favelas," mafias de tierras y una formación social patriarcal que puede violar el derecho humano a viviendas adecuadas, entre otros derechos humanos, de múltiples formas. (La gobernanza de el Cairo se discute abajo.)

En el Cairo, la mayor parte de la construcción de viviendas se hace informalmente, sin planes o permisos oficiales. La puesta en práctica de normas de construcción es permisiva, llevando a corrupción endémica e impunidad en el sector, pese a la Ley de Construcción Unificada No. 119 (2008). Simultáneamente, la mayoría de los hogares empobrecidos vive con tenencia insegura, dejándolos vulnerables al desalojo forzado, la demolición o desposesión bajo varios proyectos de fin público y del sector privado (mencionado abajo).

Mientras tanto, la demanda por viviendas "accesibles" aumenta en 300.000 unidades cada año, de una demanda total de 440.000-600.000 unidades (*Daily News*). El plan ambicioso del gobierno de construir 85.000 unidades anualmente no colma, por lo tanto, la brecha de viviendas.

Como promedio, los hogares del Egipto gastan 34.5% de sus ingresos en viviendas (HBRC). Con los precios de la propiedad en un promedio que representa siete veces sus ingresos anuales, demoraría un promedio de 19 años para que un hogar promedio pueda pagar su casa en Egipto (*Daily News*).

El sector privado domina totalmente el suministro de bienes inmuebles formales, en 80%. Mientras que el desarrollo de bienes raíces de lujo se ha mantenido como negocio rentable, atiende a tan solo un 3% de la población (OBG).

El presupuesto de viviendas y de desarrollo del Egipto en 2013 fue de 3.9bn (€430 millones), actualmente marcado con un aumento aproximado de 38% si comparado con el año fiscal 2011/2012. Pese a estos esfuerzos, la escasez de viviendas en Egipto sigue siendo grave, con una estimación de que se necesitan tres millones de unidades actualmente en las áreas rurales y urbanas. La principal escasez sigue siendo de viviendas de bajo costo, aunque existan 7.7 millones de unidades vacantes, según el último censo disponible (CAPMAS: 2006).

Para mitigar la expansión urbana, especialmente en tierra agrícolas preciosas, el gobierno ha gastado entre LE 60bn y LE 500bn (€6.6bn-€55bn) en el programa Nuevas Ciudades entre

13 ONU-Hábitat define un hogar de villa miseria como siendo un grupo de individuos que viven bajo el mismo techo en un área urbana que carece de uno o más de los siguientes aspectos:

1. Vivienda durable de naturaleza permanente que protege contra condiciones climáticas extremas,
2. Suficiente espacio para vivir, lo que significa no más de tres personas compartiendo una habitación.
3. Acceso fácil a agua segura en cantidades suficientes y a un precio accesible,
4. Acceso a saneamiento adecuado en la forma de inodoros privados o públicos compartidos por un número razonable de personas,
5. Seguridad de tenencia que previene los desalojos forzados.

1977 y 2010. Según se informa, el Gobierno gastó LE 16 mil millones (€1.7bn) en viviendas de bajo costo entre 2005 y 2012 (NUCA; Jaballah).¹⁴ Sin embargo, estos insumos mensurables no son evaluados por ningún índice que realice un monitoreo del disfrute al derecho a la vivienda adecuada o que mida estas intervenciones, comparándolas con un estándar nacional para viviendas adecuadas.

Una de las iniciativas importantes del gobierno en el sector de viviendas desde el año 2000 ha sido la introducción de la Ley de Hipotecas No. 148, y la creación de la Compañía de Refinanciación Hipotecaria del Egipto (Egyptian Mortgage Refinance Company - EMRC) en 2001. En la visión del Banco Mundial y del partido del Estado, una de las “distorsiones” que evita que el mercado de viviendas funcione de forma efectiva es La Ley de Alquiler Antiguo (i.e., control de alquiler) y un sector pequeño y poco utilizado de hipotecas. Para resolver el tema, el Banco Mundial ha apoyado la creación de marcos institucionales y estructuras de incentivos para permitir la expansión del rol del sector privado en la financiación y entrega de viviendas accesibles, que podría ayudar a racionalizar los subsidios ofrecidos a grupos de bajos ingresos, y asegurar el desarrollo continuado de un mercado viable de alquiler, para hacer frente a las necesidades de grupos de ingresos más bajos (Nasr y Abdelkader).

Esta metodología has sido puesta en práctica, para poder transformar los subsidios tanto directos como indirectos, asignados a proyectos de viviendas patrocinados por el gobierno en préstamos hipotecarios para grupos de ingresos medianos y bajos (entre los percentiles de 75 a 45). La financiación de dichos proyectos se ha diseñado para emanar de fuentes fiscales sostenibles, principalmente del sector privado, liberando el subsidio en dinero existente para su uso en

14 Según la Nueva Autoridad de Comunidades Urbanas, las inversiones públicas en las 24 ciudades nuevas existentes fue de LE 58.2 mil millones a lo largo de tres décadas que combinaron los gastos en viviendas, servicios y servicios básicos, agricultura y estudios (NUCA). No obstante, en un discurso, el Primer Ministro de ese entonces en 2010, Ahmed Nazif, informó que la cifra de las inversiones totales fue de LE 500 mil millones (Jaballah).

grupos de bajos ingresos, en la forma de alquileres y proyectos de sitios-y-servicios, que eventualmente serían totalmente eliminados (Banco Mundial: 2009).

Una introducción relativamente nueva para la financiación de viviendas en el Cairo es la Ley de Hipotecas No.148 de 2001. Sin embargo, este esquema ha sido criticado por ignorar el hecho de que las viviendas ya no eran accesibles (Fahmi y Sutton). Algo a destacar, la relación del precio de la vivienda y de ingresos en Egipto es de 7:1 y más, casi el doble del nivel de gran parte de los países desarrollados (Shawky: 2012; Smith).

La financiación de hipotecas no ha sido una opción popular para los compradores de viviendas en Egipto. Entre los principales obstáculos a la financiación de hipotecas en Egipto se encuentra el proceso oneroso y lento de registro de propiedades, así como una escasez de infraestructura legal suficiente para darle vigor a contratos. Otros impedimentos incluyen restricciones en la extensión de crédito bancario para el sector de viviendas, falta de información sobre tasaciones, falta de información sobre el riesgo crediticio y regulaciones complejas. Más bien, la Ley de Hipotecas ha aumentado la comodificación del mercado de viviendas, favoreciendo los intereses de desarrolladores privados en suministrar viviendas de alto costo, en un contexto que carece de suficiente regulación del mercado de viviendas. El resultado ha sido una participación cada vez más limitada de viviendas de bajos ingresos y menos accesibilidad de viviendas formales para los más necesitados en Egipto (Bayoumi).

Funcionando en el periodo durante los años entre 2005 y 2011, el Proyecto Nacional de Viviendas (NHP) tuvo el objetivo de proveer cerca de 500.000 unidades habitacionales subsidiadas, pero lograron entregar tan solo 360.000 unidades, 90.000 de las cuales construidas por propietarios privados y desarrolladores en tierras subsidiadas. Adicionalmente, estas unidades no siempre llegaron a los que las necesitaban más, aunque en el plan se había especificado que el blanco eran hogares de “bajos ingresos”. Debido a una definición imprecisa de “bajos ingresos,” las unidades habitacionales subsidiadas estaban disponibles solamente para familias de la segunda mitad superior del segundo quintil de bajos ingresos, hasta los niveles superiores del quinto quintil, el más rico. El plan,

además, era discriminatorio socialmente, como uno de los esquemas, el *Bait al-'a'ila*, construía unidades disponibles tan solo para solicitantes masculinos, de sindicatos profesionales o agencias gubernamentales, que tenían que comprobar que sus esposas tenían tanto un diploma universitario y estaban empleadas, con no más de dos hijos. Un problema final con el NHP es que estipulaba que solamente los que trabajan en el sector formal son elegibles para recibir préstamos y ayuda, tornando a 40% de la población inelegible para los beneficios del proyecto (Shawkat: 2014).

En un esfuerzo de adecuarse a las necesidades del mercado de viviendas, muchas políticas a su vez han impactado negativamente a los más vulnerables, llevando a un desequilibrio en la distribución de servicios y de inversiones (Shawkat: 2012; Smith). Para hacer frente a este fenómeno de villas miserias que se proliferan, el estado empezó muchos planes de desarrollo que han demostrado ser fútiles, y con frecuencia ha infringido los derechos de los residentes en dichas áreas, incluyendo las que están bajo el NHP.

Derechos a la Vivienda y Desalojos Forzados

Se ha desplegado mucho esfuerzo para enfocar el derecho humano a viviendas adecuadas en Egipto, incluyendo las iniciativas de gobierno, que se centran en los asentamientos informales que fueron construidos como alternativa a las opciones formales a disposición.



Viviendas públicas en Cairo. Foto: Meredith Hutchinson

Al lidiar con áreas informales, el gobierno ha estado implantando esquemas amplios para la eliminación de favelas o villas miseria, reasentando a más de 41.000 familias durante el último decenio, dos tercios de las cuales fueron re-ubicadas en la periferia de la ciudad, lejos de sus hogares originales de residencia, con poca o ninguna consulta previa, y donde se han informado numerosos incidentes de compensación injusta y de ausencia de tenencia legal. (Shawkat: 2013, 80-86).

Las violaciones a los derechos humanos a vivienda adecuada, agua y saneamiento y otros derechos sociales son evidentes en las condiciones de vida del Gran Cairo. Algunas de estas condiciones miserables de viviendas a veces se legalizan por medio de un marco de gobernanza urbana que es ambiguo y carece de transparencia y rendición de cuentas al público. Por ejemplo, muchas cláusulas legislativas autorizan al ejecutivo a hacer excepciones, tal como la Ley 10 "Expropiación para Fines Públicos" (1990), que apodera al gabinete de ministerios a declarar un proyecto para el "bien público" expropiando así la

propiedad privada, sin el derecho de que el dueño pueda apelar y autorizando a la comisión de desalojos forzados.

Aunque la autoridad judicial históricamente ha carecido suficiente independencia de la autoridad del ejecutivo, algunas sentencias o decisiones recientes demuestran que los tribunales han considerado las dimensiones de los derechos humanos en casos particulares. El 6 de Febrero de 2013, la Corte Administrativa de Alejandría decidió cancelar las órdenes de los dos ministros de Irrigación y Recursos Hídricos y de Transporte, en base al Decreto Presidencial de 1969 (No. 2095), de desalojar a familias de empleados gubernamentales o públicos, estimados en 5 millones de personas, que vivían durante más de 30 años en un conjunto habitacional que pertenece a los Ferrocarriles Nacionales del Egipto.

El tribunal aclaró en su sentencia que el decreto ministerial emanaba de una autoridad distinta a la que invocaba el decreto presidencial sobre el cual se basaba, infringiendo la Constitución del Egipto de 2012, que obliga al estado a proveer a cada ciudadano sus derechos a vivienda adecuada, agua limpia y alimentos sanos. El tribunal ha obligado al gobierno a crear un “plan nacional de viviendas,” que se base en la justicia social que usa tierras urbanas en el interés público, preservando los derechos de futuras generaciones, y mantiene la dignidad de las familias egipcias a través de su ejercicio del derecho a viviendas adecuadas (*almasrawy.com*).

No obstante, en la última década y media, el gobierno egipcio ha desalojado a la fuerza a cerca de 24 mil familias, reasentándolas en algunas unidades habitacionales en la periferia de la ciudad, con gran parte de los desalojos ocurriendo en el Gran Cairo (Shawkat: 2013, 83). El desalojo y los reasentamientos asumen muchas formas distintas, En algunos casos, una práctica común es de cortar la electricidad, el agua y saneamiento de los residentes para obligarlos a dejar sus hogares (McGrath), y es común además que las unidades habitacionales prometidas como compensación no tengan servicios e instalaciones adecuadas, o que falte la tenencia legal, colocando a los residentes ante el riesgo de desalojo o de nuevos asentamientos (*Jarīdata al Badīl*).

El estado implantó un programa nacional para el desarrollo de asentamientos informales en 1993-2008. En lugar de adoptar

una visión estratégica para desarrollar las áreas informales y mejorar las condiciones de vida de sus residentes, el gobierno retiró a más de 5.396 casas de 350 asentamientos, a cambio de compensaciones injustas, con un promedio de 5.000 EGP (€529) por cuarto (Shawkat: 2013, 82).

Centenares de familias siguen sufriendo las serias violaciones después de haber sido desalojadas a la fuerza, sin ningún tipo de reparación. El 18 de Febrero de 2014, la Gobernación de el Cairo, apoyado con la policía anti-manifestaciones, retiró las casas de más de 1,000 familias en el área de `Izbat al-Nakhl en el Cairo, sin ningún aviso previo o consulta con los residentes, utilizando la fuerza excesiva (EIPR). El 26 Febrero de 2014, la policía anti-manifestaciones derrumbó las carpas de docenas de familias que eran víctimas de la demolición del 18 de Febrero, obligándolas a permanecer a la intemperie.

Investigaciones de campo a lo largo del tiempo han revelado que la norma mínima para viviendas con subsidios públicos para el reasentamiento de hogares de bajos ingresos ha disminuido en espacio en las últimas dos décadas. El mínimo anterior era de 72 metros cuadrados, y ha declinado a un nuevo estándar de 24-26 metros cuadrados, constituyendo así una retrogresión en los estándares de viviendas adecuadas.¹⁵ Algo ejemplar entre los proyectos habitacionales financiados por el sector público es el caso de la Ciudad Pirámide. Allí, la Gobernación de el Cairo ha “reasentado” a moradores de villas miseria en un proyecto del desierto, lejos de sus fuentes de sustento y capital social. Por lo menos una iniciativa de la sociedad civil ha intentado evaluar las pérdidas, tanto a los hogares desplazados como al público de esta política de reasentamiento de villas miseria en el Gran Cairo (ECCLR).

15 La respuesta de Egipto a la lista de cuestiones del CESR en 2000 se refería a los estándares de 63, 70 y 100 m². HR/CESCR/NONE/2000/6, Este estándar declinante fue el objeto de una visita de campo del presidente del CESCR al Egipto en Enero de 2001, y se ha confirmado que continuará así en las construcciones patrocinadas por el gobierno para viviendas de bajo costo. La observación del trabajo de campo por la Red de Derechos a Viviendas y a Tierra de la Coalición Internacional del Hábitat y del Centro Egipcio de Reforma Cívica y Legislativa, 2012-13, en el caso de hogares en asentamientos informales retirados al compuesto de la Ciudad Pirámide (Gobernación del Seis de Octubre) durante los últimos cinco años.

Desarrollando el Cairo

La visión general de desarrollo que prevalece en el Cairo antes y después de los cambios políticos en el gobierno central sigue persistentemente el abordaje de arriba hacia abajo. El Plan futurista "Cairo 2050", lanzado en 2010 objetiva modelar a el Cairo en base a otras ciudades del mundo, con esquemas de renovación urbana que amenazan desalojar a un sin número de hogares, especialmente los de bajos ingresos y de barrios informales. Este plan, revisado como Egipto 2052, replica las estrategias gubernamentales en todo el territorio nacional. La implementación de dichos planes requeriría el desplazamiento de muchos miles de hogares. Partes de estos planes están dirigidos al áreas empobrecidas y marginadas para la construcción de hoteles, centros de compra, un incremento en los espacios verdes, etc, beneficiando de forma desproporcional a la minoría rica de la ciudad (HIC-MENA: 2011). Los fundadores del plan director son la Organización General para la Planificación Física (GOPP) de Ministerio Egipcio de la Vivienda y del Desarrollo Urbano, ONU-Hábitat y el PNUD, con socios en la implementación que serían el GOPP y ONU-Hábitat (PNUD sin fecha).



Condiciones de las villas miseria en Cairo

Las cuestiones principales de esta controversia son la falta de información clara y disponible sobre dichos planes, así como la ausencia de consultas significativas con los habitantes afectados por el plan. Queda claro que se han tomado pasos concretos para implementar este mega proyecto tan temido,

en comunidades como Maspero, Ramlat Bulāq y otras áreas frente a las orillas del Nilo, que han enfrentado amenazas de remoción, como resultado de las inversiones inmobiliarias, supuestamente conectadas a las visiones de el Cairo 2050 (Benman; Ayad).

No obstante, el gobierno aún tendría que difundir públicamente un plan revisado o actualizaciones del progreso. Además, el Gobierno ha declinado enfocar las cuestiones relacionadas al Comité de la ONU sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESR) sobre cómo ha puesto en práctica los *Principios y Directrices de la ONU sobre Desalojos y Desplazamientos Basados en el Desarrollo*.

Como complemento a la renovación urbana de el Cairo, y un precursor al Plan el Cairo 2050 (ahora relanzado como el "Plan Estratégico para Egipto 2050"), se estableció el Fondo de Desarrollo de Asentamientos Informales (ISDF) en 2008. Dentro de su mandato más amplio en renovación urbana, esta agencia de la esfera ejecutiva ha dirigido su enfoque principal a la remoción y reasentamiento de comunidades en "áreas inseguras." Estas son áreas consideradas inhabitables, especialmente aquellas clasificadas como siendo una amenaza, debido a su ubicación (a) bajo formaciones geológicas deslizantes (b) áreas de inundación y/o (c) bajo la amenaza de accidentes de ferrocarril. En 2012 el ISDF realizó un estudio que encontró 372 áreas inseguras, incluyendo 207.233 unidades habitacionales en Egipto. Más de un cuarto de éstas se encuentra en la región del Gran Cairo. La mayoría se ha programado para la remoción (ISDF: 2012).

Privatizando Cairo

Importante para este proceso – y los desafíos – de realizar el derecho a la ciudad en el Cairo es el modelo de desarrollo económico asumido por el gobierno anterior, gobiernos interinos y bajo la política actual. La experiencia de la ola de privatización en Egipto empezó cuando el gobierno firmó un acuerdo con el Banco Mundial en Mayo de 1991, para un programa de corrección para la economía egipcia. Sin embargo, el impulso real para otorgarle al sector privado su importancia y su papel de influencia fue la apertura (*infitāh*) de la economía, en los tiempos del fallecido Presidente Anwar al-Sadat (1970-81) en 1975, que en realidad amplió la brecha de ingresos en Egipto (McDermott 1988: 82; Abdelazim: 77).

La privatización amplia bajo el Presidente Hosni Mubarak ostensiblemente trató de reestructurar las corporaciones públicas, para poder aumentar el uso de energía disponible, expandir la base de propiedad e incrementar las oportunidades para conectarse a los mercados extranjeros, acceder a tecnologías modernas, atraer capital de inversión y estimular los mercados de capitales, así como para reducir los gastos gubernamentales y librar a las instituciones de las grandes pérdidas acumuladas (Mohamed et al., 259). La Ley No. 203 de 1992 dispuso la base legal para las privatizaciones, removiendo a 314 empresas del sector público del control de gobierno y reestructurándolas como afiliadas bajo 16 sociedades “holding” independientes.

En principio, las sociedades holding han operado como empresas del sector privado con plena rendición de cuentas financiera y gerencial. Desde fines de 1990 hasta 1996, las gobernaciones locales se libraron de más de 1,700 de sus 1.850 pequeñas empresas, tales como proyectos agrícolas, unidades de avicultura, plantas lácteas y puntos de venta minoristas (Info-Prod). Estos blancos de la privatización priorizaron las empresas que ya eran lucrativas.¹⁶

16 Por ejemplo. Los programas de privatización incluyen la venta de acciones en la empresas rentables Kabo/Nasr Clothing and Textiles; United Arab

Una decisión parlamentaria en Junio de 1996 permitió a los bancos extranjeros ser dueños de más de 49% del capital de joint ventures bancarias, y eliminó una prohibición de muchos años sobre la propiedad extranjera de bienes inmobiliarios. Legislación promulgada en 1996 también permitió al sector privado construir calles y puentes, siempre que tanto la entidad extranjera como la local pudieran construir, administrar y mantener carreteras durante periodos de hasta noventa y nueve años.

A su vez, la privatización egipcia prometió un acceso incrementado a las finanzas internacionales. El Banco Mundial consideró que la aplicación de programas de ajuste estructural en 1991 fue un punto de inflexión en la historia económica moderna de Egipto (Banco Mundial: 2001, 6).

La combinación de medidas y desarrollos redujo dos roles históricos del estado: el de desarrollo y de bienestar social. Este “saneamiento del estado” ha coincidido con la desinversión y la privación de los derechos de administraciones locales y regionales, junto con la ausencia de ciudades con gobiernos locales, pueblos y barrios.

Adicionalmente, se explicó los sistemas y las estructuras bajo las cuales las empresas públicas y oficinas se creaban para los negocios, y después se formó un comité presidido por el Primer Ministro, con la participación del Ministro de Empresas Públicas y la Oficina del Departamento Técnico para reconocer y monitorear la implementación del programa de privatización. La conducción del programa de privatizaciones se convirtió en responsabilidad de las sociedades holding y de consultores, tanto locales como extranjeros (Mohamed et al.).

Sin regulación efectiva, estos movimientos hacia la privatización del sector de aguas corre el riesgo de colocar aún

Spinning and Weaving; Egyptian Electro-Cables; Alexandria Portland Cement; Helwan Portland Cement; Amreya Cement; al-Ahram Beverages; Madinet Nasr Housing and Development and Egyptian Dredging Co. En el sector agrícola, las compañías incluyeron a Wadi Kom Ombo Land Reclamation Co., Egyptian Akkaria Co., Arab Co. for Land Reclamation and Behera Co. En el sector químico, las empresas privatizadas incluyeron a Alexandria Pharmaceutical & Chemical Industry, Misr Chemical Industries, y Nile Pharmaceutical and Chemical Industries.

más obstáculos en el acceso al agua segura y al saneamiento. Aunque la producción de agua formalmente sea la propiedad del estado, un proyecto de ley propuesto en 2010, allana el camino para las inversiones privadas en el sector (USAID: 2012, 29). Como observado por el Relator Especial, Egipto no tiene un marco regulatorio que funcione para el sector de aguas. En este contexto, la privatización probablemente aumentará los precios, y seguirá negando el acceso a agua que es igualmente escasa (ONGs, 7).

Gobernando Cairo

El Cairo forma parte de un sistema nacional de gobierno compuesto de cinco niveles de administración. El nivel más alto de administración sub-nacional es la gobernación (تظفاحم) *muḥāfazah*, en 'Árabe, plural تظفاحم *muḥāfazāt*), del cual el Gran Cairo es parte de tres: Gobernación de el Cairo, Gobernación de Qalyubia y Gobernación de Giza. Una gobernación es administrada por un gobernador nombrado por el Presidente de Egipto, y que sirve a discreción del Presidente.

Para fines administrativos, las 27 gobernaciones del país se han dividido en cuatro capas: La región o *markaz* (زكرم, plural *marākiz*, زكارم) consiste de una ciudad capital, otras ciudades si existen, y pueblos, Hoy en día, Egipto tiene 167 *marākiz* rurales. El Primer Ministro del Egipto nombra a los jefes del *marākiz*. Por debajo del *markaz* se encuentra la ciudad o *madīnah* (مدينا, plural *mudun*, ندم). Cada gobernación contiene por lo menos una ciudad. Algunos *marākiz* se han subdividido en unidades de pueblos (*qariya*) (قريه, plural *qura* (قريه)).

Una ciudad/*madīnah* está compuesta de un barrio constituyente o de unidades *hay* (حي, plural *ahya'* (اهايح) es la unidad local más chica en las comunidades urbanas. Sin embargo, los distritos difieren de una gobernación a otra en tamaño, población y circunstancias económicas, Adicionalmente, los distritos solían estar más divididos en barrios de sub-distritos llamados *shaykha* (شايخه, plural *shayākha*, شايخه), que se consideraban de mejor tamaño para la entrega de algunos servicios.

Tradicionalmente, las gobernaciones del Gran Cairo contenían un total de 40 *ahya'*. La Gobernación de el Cairo tenía 30; la Gobernación de Giza tenía ocho y la Ciudad de Shubra al-Khayma (Qalyubia) tenía dos. Además, algunas áreas de Giza y de Qalyubia se clasificaban como siendo rurales, y se dividían en *marakiz*, con cinco en Giza y cuatro en Qalyubia.

Hasta 2008, el Gran Cairo incluía a todo la Gobernación de el Cairo, además de las partes urbanas de las Gobernaciones de Giza y Qalyubia. Sin embargo, en Mayo de 2008, un decreto presidencial estipuló las nuevas gobernaciones del Seis de Octubre y Helwan, retiradas de las Gobernaciones de Giza y de

el Cairo respectivamente. Ahora, el Gran Cairo técnicamente abarca todas o parte de las cinco gobernaciones diferentes.

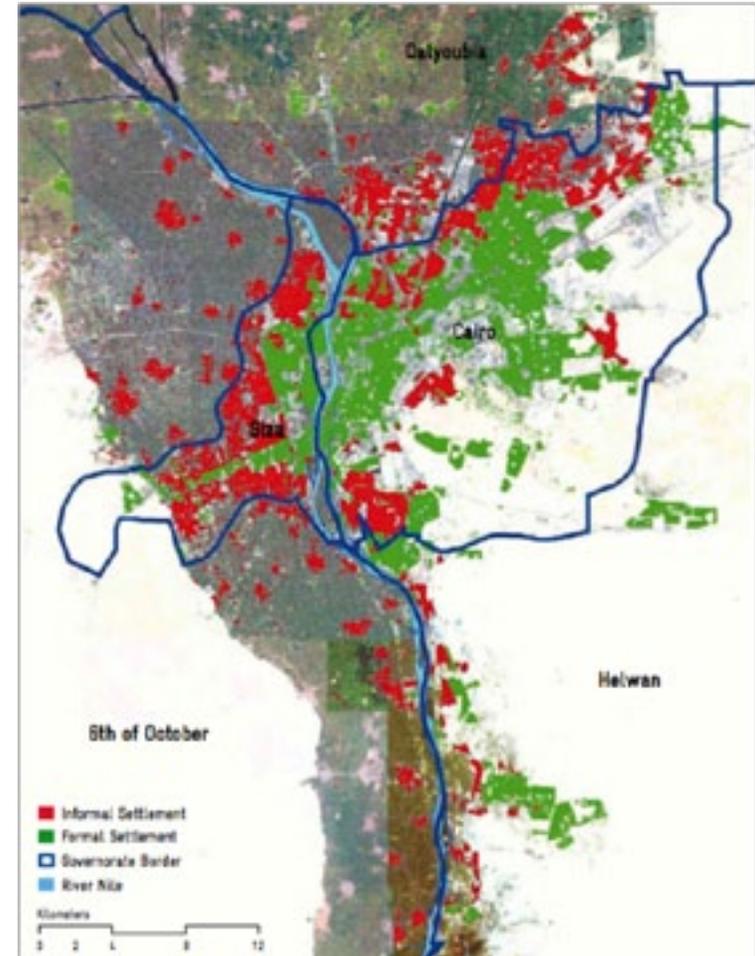
Dichos cambios no han alterado de forma significativa el orden cívico o el modo de gobernar, tampoco han traído la participación democrática más cerca de los habitantes. Por ello, las constituciones en serie y la práctica de la República Árabe del Egipto no permiten un “gobierno local,” excepto durante un breve experimento en los años 1970,¹⁷ Ha sido una tradición de que los hombres militares designados por la esfera ejecutiva del gobierno central administren las gobernaciones del país (Kirkpatrick y Sheikh: 2013).

El habitante promedio del Gran Cairo vive bajo un aparato administrativo impermeable, a cargo de la representación política y la provisión de servicios. La administración pública en el Gran Cairo, por ejemplo. Es tan opaca que es raro encontrar a un cairene que conozca el nombre del administrador a cargo de su barrio local, o cual autoridad administrativa o política tiene responsabilidad de resolver un problema específico.

Mientras que 70% de los moradores de grandes ciudades del mundo han elegido a sus alcaldes, las unidades administrativas de el Cairo tienen personal y son administradas por burócratas y personas designadas por los esfera ejecutiva del gobierno central. El gobernador nombrado es la figura clave en el sistema de administración, mientras que los presidentes de distritos urbanos (*ahya'*) comparten responsabilidades y autoridad respondiendo a éstos mismos.¹⁸ Gran parte de los gobernadores desde 1952 han sido oficiales militares de alto rango, no comisionados, debido a un abordaje centrado en la seguridad hacia el gobierno interior.

17 En 1975, el Presidente Anwar al-Sadat introdujo un experimento en la administración local, otorgando a los miembros del elegidos del consejo el derecho de cuestionar las decisiones centrales, que afectan sus electorados (*istijwāb* y de exigir información (*ihāta*) del gobierno central y un llamado a un voto de falta de confianza. En 1979, la Ley 43/1979 se revocaron dichos derechos, y la política de re-estructuración económico siguió sin ser cuestionada.

18 Se utiliza aquí el pronombre masculino en la tercera persona, como los gobernadores en el Egipto son hombres invariablemente.



Las municipalidades dependen del gobierno central para la provisión de 80-92% de las asignaciones financieras (Ben Néfissa; Shawkat 2013). El porcentaje del presupuesto del estado que se asigna a las municipalidades se ha estancado en cerca de 11% (Shawkat: 2013, 21). Del presupuesto local, una proporción significativamente baja comparada con el promedio de economías emergentes, estimado en 20-30% (Tadamun). Poca financiación y falta de autonomía han llevado a la administración local a convertirse en una extensión

de la autoridad central, limitándose a la gestión de servicios económicos y sociales, practicando la autonomía del gobierno central en temas de poca relevancia (*Land Times*).

Niveles de gobernanza urbana
Central - rama ejecutiva del Gobierno de Egipto
Gobernación - representante del Presidente de Egipto
Distrito - oficiales nombrados y electos
Barrio - (ambiguo desde 2011)



Las inversiones públicas totales se redujeron a cerca de 15% del PBI en 1998, a casi 8% en 2005 (Banco Mundial: 2005). Los gastos del estado en el gobierno local son de tan solo 12% del presupuesto total, cuya asignación corresponde a cerca de 92% de todos los recursos disponibles para el gobierno local. Las comunidades locales no tienen la autoridad de legislar o de recaudar impuestos y tasas por medio de sus consejos electos, para apoyar los servicios o el desarrollo local. Puesto que gran parte de sus poderes fueron revocados en 1979, los consejos locales elegidos carecen de autoridad para cuestionar a los funcionarios públicos, exigir información de ellos o hacer un llamado para un voto de falta de confianza. La auto-determinación local no es un principio operativo de la función política interna, incluyendo la asignación de recursos, y por ello hay una erosión de la efectividad de gobiernos locales. Una encuesta del Consejo de Ministros realizada por el Centro de Apoyo a Decisiones en encontró que 52% de los que respondieron no se habían enterado de la existencia de consejos locales (Ben Néfissa).

La representación y participación en el desarrollo y en otras decisiones a nivel de comunidad es algo aún más remoto para

las villas miseria de el Cairo o *ashwa'iyat*, y, lo que es más, la existencia de la forma de administración local depende del reconocimiento oficial. La probabilidad de que un área informal se incluya en una encuesta sobre viviendas de la Encuesta sobre Ingresos del Hogar, Gastos y Consumo es proporcional a su tamaño según el último censo. Los datos de CAPMAS son también la base para la única encuesta en el Gran Cairo sobre áreas informales de bajos ingresos. Dicha encuesta selecciona a las áreas de una Lista Directora de CAPMAS del Gran Cairo "Villas Miseria," que ya tienen poblaciones no contadas de moradores de villas miseria. Las áreas informales con poblaciones relativamente pequeñas se agrupan con otras áreas cercanas, para formar las unidades de muestreo. El censo de 2006 brindó tasas más bajas que las reales de incidencia de pobreza, porque no incluyó a nuevas formaciones de villas miseria, y porque las poblaciones de estas favelas crecen a un índice seis veces mayor que las otras secciones planificadas de la capital (Séjourné y Sims). Este sub-recuento de las poblaciones de villas miseria significa que tendrán menos probabilidad de ser incluidos en encuestas sobre viviendas, que son la base para estudios sobre la línea de pobreza. En algunos casos, una villa miseria puede contar una población real que es de 1/15 de su población en la Lista Directora (Sabry, 15).

Este recuento hacia abajo afecta las decisiones políticas y presupuestarias para la provisión de servicios y de mecanismos de auto-representación. En el barrio informal de el Cairo de Bulāq al-Dakrūr, con cerca de 1.5 millones de habitantes, hacen falta entre 20-40 escuelas. Los niños son obligados a viajar largos trayectos a barrios adyacentes para encontrar colegios que puedan absorberlos. El resultado es un hacinamiento masivo, con más de 100 alumnos por clase (ONU-Hábitat, 79, n. 175).

Otras comunidades del Gran Cairo institucionalmente carecen de representación local. Las "nuevas ciudades" que se han construido en tierras del desierto desde el Programa de 1977 de Nuevas Ciudades son emprendimientos de la Autoridad de Nuevas Comunidades del Ministerio de Vivienda, Utilidades Públicas y Desarrollo Urbano. Actualmente ocho de esta nuevas ciudades pueden considerarse como siendo parte del Gran Cairo. Incluyen el Seis de Octubre, Décimo de Ramahdan, Quince de Mayo, al-Ûbūr, al-Shurūq, Sheikh Zayed, Nuevo

Cairo y al-Badr. Ninguna tiene un consejo electo, puesto que son administradas por un consejo de gobierno que se reporta directamente al Ministerio.

En la práctica de la administración local hay protagonistas ocasionales cuyos roles son más o menos informales. El Ministro de Desarrollo Local a veces es convocado para mediar y resolver conflictos entre ministerios, gobernaciones, consejos y funcionarios públicos, según sea la ocasión. El Alto Comité de la Administración Local debe reunirse por lo menos una vez al año para solucionar problemas de coordinación, pero no se ha reunido hasta el momento (Ben Néfissa). Finalmente, bajo el régimen anterior, miembros de la Asamblea del Pueblo o del Consejo Shura intervenían y ejercitaban un mecenazgo como "súper alcaldes" en situaciones específicas. No obstante, esta extensión de la influencia del gobierno central a nivel local no tiene base estatutaria.

Con el levante de 2011 y el desmantelamiento del Partido Democrático Nacional (NDP), 97.7% de los partisanos del NDP ocuparon los consejos electos - aunque poco efectivos, así como los consejos locales en sí, que se han clausurado. Este desmantelamiento de las estructuras formales ha dejado un vacío de "gobernanza, local, con los barrios locales dependiendo de tecnócratas u otros funcionarios públicos para la entrega de servicios. En muchos barrios y sub-unidades más pequeñas, la autonomía local se ha ejercitado por medio de "comités populares que brotaron durante Enero-Febrero de 2011. Estas formaciones sociales tienen características y calidades distintas, variando de los que son rígidos con la religión y patriarcales, a los más progresistas e inclusivos. Constituyen la voluntad popular hasta cierto punto, y prometen tener un efecto en la forma futura de la gobernanza local, a medida que se restauran las autoridades legislativas en las próximas elecciones de la Asamblea del Pueblo, bajo la nueva Constitución.

El Capítulo Cuatro de la Constitución de 2012 se dedicaba a la gobernanza local, afirmando su independencia administrativa y financiera de la autoridad ejecutiva (Artículos 186 a 195). Sin embargo, la misma sección hace referencia a una "administración local" (*idāra*) un concepto más estrecho que "gobierno" (*hukm*), con el término más amplio referenciado en la Constitución anterior.

La nueva Constitución de 2014 hace lo mismo (Arts. 175-83). La Constitución más reciente establece que el consejo local estará compuesto de miembros elegidos directamente, *así como* de personas nombradas por la rama ejecutiva, y no provee orientación a los legisladores sobre las modalidades para determinar a los jefes de consejos locales o gobernaciones, ni por medio de elecciones o nombramiento ejecutivo. Estos detalles se han diferido para el futuro (`Abdu l-Wahhāb).

Simultáneamente, sin embargo, el Artículo 176 dispone que:

El estado debe garantizar la descentralización administrativa, financiera y económica. La ley debe regular los métodos para el empoderamiento de las unidades administrativas para que provean, mejoren y administren las instalaciones públicas, y debe definir un plazo para la transferencia de poderes y de presupuestos a las unidades de administración local.

La Constitución de 2014 establece además que las "unidades locales tendrán presupuestos financieros independientes" y que sus recursos "deben incluir, además de los recursos asignados a ellos por el Estado, impuestos y recaudaciones de naturaleza local, sea primaria o auxiliar," siguiendo las mismas reglas y procedimientos del gobierno central para la colección de fondos públicos (Art. 178). También notable es la perspectiva del ciudadano poder elegir a los gobernadores y jefes de otras unidades administrativas locales (Art. 179). No obstante, esto sigue siendo ambiguo y deja abierto para la legislación futura decidir cuales modalidades y criterios se debe elegir a éstas figuras públicas, o serán nombradas o electas."

Algo esencial en la determinación de la entrega de servicios y presupuestos relacionados es una representación proporcional en las entidades relevantes de toma de decisión. Sin embargo, con ese conteo hacia abajo de los habitantes de asentamientos informales (*ashwa'iyāt*, o "villas miseria"), es probable que no sean "reconocidos" y por ello, excluidos de la auto-representación.

Crisis de Instituciones Políticas	Consecuencias
Exceso de descentralización (el centro abandona obligaciones & responsabilidades)	Estado disfuncional e instituciones/ administración local sin poder
Comunicación fracasada, falta de transparencia, información	Deslegitimización/desconfianza del gobierno. & autoridad (brecha de credibilidad)
Jurisdicciones que se sobreponen	Ambigüedad & conflictos
Privatización de bienes & servicios públicos	Malos servicios/infraestructura, condiciones de vida
Violencia del Estado	Temor y odio
Desalojos forzados	Pérdidas profundas y empobrecimiento
Obligaciones del estado burladas	Individualismo Extremo
Patriarcado	Discriminación/exclusión (♀)
Múltiples "jefes"	Confusión, conflicto
Consejos Locales sin poder	Apatía
Corrupción, desperdicio, robo de recursos públicos	Empobrecimiento
Dominio del sector privado del desarrollo	Disparidad
Participación negada	Población apolítica/ciudadanía débil
Falta de apoyo (para SPH)	Informal, descentralización irracional
Administración pública ambigua	Arreglos Ad hoc interinos

Esa agrupación o composición de instituciones administrativas y de culturas en el Cairo ha creado un déficit aún no resuelto en el gobierno local, que lleva al ejercicio del derecho a la ciudad. La tabla abajo resume las dimensiones de la crisis de gobernanza local, y las consecuencias que plantean una paquete de desafíos para aquellos que buscan este derecho a la ciudad en el Cairo.

Vislumbrando el Derecho a la Ciudad en el Cairo

Al momento de escribir este texto, el Cairo se mantiene al centro de mucha contestación sobre la esfera pública. Es un momento de grandes incertidumbres, desarrollos contradictorios, polarización social y política y ambigüedad jurídica. Los levantes de lo que se ha llamado "la Primavera Árabe" han desencadenado un conjunto de reclamos colectivos y de expectativas sin precedentes, que aún no han logrado su realización. Todo eso para decir que el Gran Cairo no es estático. Mientras que los antiguos patriarcas y grupos de interés se reafirman, el pueblo de el Cairo hace lo mismo—así como sus similares en la región, osando imaginarse que otro mundo es posible.

Este tipo de logro no vendrá sin trabajo arduo, tanto de naturaleza conceptual como material. Como con cualquier tarea compleja, es esencial que la teoría sea acertada. Mientras que para el Cairo el derecho a la ciudad es un concepto muy teórico, es exactamente por ese motivo que es oportuno e importante.

Esta penúltima sección identifica algunos de los desarrollos, protagonistas y oportunidades que puede acercar la teoría a la realidad. La buena noticia se encuentra en condiciones dentro de una variedad de instituciones del gobierno y de la sociedad civil, protagonistas del desarrollo internacional y el *ahya'* local. Vamos a explorar estos potenciales agentes del cambio en el derecho a la ciudad en orden inversa.

Barrios

Los regímenes MENA que entraron en colapso dieron lugar a espacios no previstos, formaciones sociales y chances raras para la amplia participación en la vida pública a nivel local. Mientras que los esfuerzos del periodo transicional de 2011 hasta el presente se han concentrado en reconstituir funciones, el liderazgo y las instituciones del gobierno central, la principal perspectiva de cambio de conducta y de mentalidad permanece a nivel local y a nivel de vecindarios. En ese ínterin, la ausencia de estructuras

formales, homogeneizadoras puede propiciar nuevas formaciones sociales que podrán surgir con aspiraciones parecidas con las del derecho a la ciudad. Algunas de estas nuevas formaciones han empezado a incorporar el vocabulario conceptual y verbal del derecho a la ciudad en la organización local.

El principal desafío – y el mayor potencial de transformación– sigue estando en las comunidades pobres sin experiencia en la participación civil. Son, sin embargo, receptivos a la capacidad que se requiere de mantener la solidaridad, entender los sistemas de cambio, poner en práctica los derechos humanos y beneficiarse de la nueva política y de los contextos jurídicos. Siguen luchando para plantear sus demandas en medio de los procesos políticos, planes y decisiones en curso que les afectarán directamente.

Como resultado de las condiciones de origen y de los mecanismos de elección espontánea de base y los roles positivos desempeñados por las ligas de los vecindarios y comités populares, han recibido el reconocimiento de sus comunidades locales, así como el apoyo para asumir roles oficiales de influencia durante el periodo de transición. En este proceso, las comunidades están creando el gusto de/ para la representación directa y la auto-expresión que no era posible anteriormente.

Algunas de estas entidades han surgido de consideraciones políticas, algunas transformadas en “Comités del Pueblo para la Defensa de la Revolución” a nivel local y han desarrollado actividades de servicios (limpieza de las calles, recaudación de fondos para el desarrollo de instalaciones públicas, etc.).

Por ejemplo, uno de los primeros comités que surgió se remonta a 2008, en la forma del Comité del Pueblo para la Defensa de la Tierra de Aeropuerto Imbaba. Este comité popular fue formado en el telón de fondo de planes del gobierno, que buscaba desalojar a la población, bajo el pretexto de desarrollo económico, a costas de los pobres sin tierra y de una comunidad con carencia de viviendas en el vecindario de Imbaba en el Cairo. Esta formación social, compuesta principalmente de activistas populares y juristas, ha influenciado las experiencias subsecuentes de los comités espontáneos del pueblo que han emergido de la base local, en el contexto de la “revolución” del 25 de Enero.

Algunos de estos comités populares han participado en la capacitación impartida por organizaciones de derechos humanos de la sociedad civil, con los cuales han encontrado una causa común. El propósito de esta alianza ha sido estructurar la articulación de ambiciones para el desarrollo urbano en el lenguaje y según la metodología de los derechos humanos, en particular el criterio de obligaciones del estado, bajo los tratados ratificados por el Estado de Egipto.

Un ejemplo notable de este esfuerzo de crear capacidad fue la involucración de representantes del comité popular en la preparación de los informes paralelos o sombra colectivos de la sociedad civil de Egipto para el Comité de la ONU sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su revisión periódica en 2013 en Egipto. El informe paralelo especializado sobre el Artículo 11 del Pacto (el derecho humano a un estándar adecuado de vida, incluyendo el derecho humano a viviendas adecuadas) contó con la participación de todos los 10 comités populares informales del Gran Cairo.¹⁹

Otros desarrollos han atestiguado la participación de ligas de barrios en el Triángulo de Maspero, (El Cairo central) en la planificación alternativa para preservar y desarrollar su *hay* amenazado de desalojos forzados y despoblación a mando de desarrolladores privados turbios y de inversionistas en el ramo inmobiliario. En las áreas rurales en el Norte de Giza, los agricultores y organizaciones de interés público han trabajado aunados para desafiar una planta de energía financiada por el Banco Mundial, debido a la destrucción que ha causado al entorno local y a los medios de vida. Los autores de base de estas luchas han articulado sus posiciones y propuestas alternativas como siendo derechos reclamados y en contra de los intereses de otros que objetivan empobrecerlos aún más y desplazarlos.

19 El Comité Popular para la Defensa de la Tierra del Aeropuerto Imbaba , Asociación de Jóvenes al-Marg, Movimiento Nidal, Comité Popular de la Isla de Dar es Salaam, Comité Popular de Imbaba, Comité Popular para la Defensa de la Revolución, Comité Popular de Qrunfil, Comité Popular Helwan Gardens, Comité Popular de Bulaq Abu al-`Aila, Asociación Juvenil Maspero.

Protagonistas Internacionales del Desarrollo

Sigue siendo una ambición global encontrar y realizar protagonistas del desarrollo que se basen en derechos. Muchas de las agencias internacionales, desde las instituciones financieras (IFIs) hasta las agencias especializadas de la ONU carecen el marco normativo esencial de derechos humanos, aunque sean órganos creados en virtud de la Carta o compuestas de miembros vinculados a la Carta de la ONU.

La Carta de la ONU establece un propósito tripartito para la ONU y para sus miembros en cooperación internacional. Está compuesto de (1) paz y seguridad, (2) impulso al desarrollo y (3) derechos humanos que se diluyen en las operaciones.

Sin embargo, por lo menos un ejemplo es prometedor para el desarrollo de la cultura del derecho a la ciudad en Egipto, aunque se encuentre en un proyecto piloto en la Gobernación de al-Minya. La "Seguridad humana por medio del desarrollo inclusivo socio-económico en el Alto Egipto" que es un proyecto de múltiples agencias involucrando todo, ONU Mujeres, la Organización de Desarrollo Industrial de la ONU (UNIDO), ONU-Hábitat, la Organización Internacional de la Migración (OIM) y la Organización Internacional del Trabajo OIT). Empezando en 2013, el proyecto comenzó el tercer año en que Egipto de hecho no tenía estructuras políticas locales (como explicado arriba). El proyecto apoya la participación ciudadana en "foros sociales", para llegar a un plan de desarrollo regional para la agrupación de pueblos en la Gobernación de al-Minya. La OIT, la agencia de implementación con el marco normativo más claro sobre convenciones y normas laborales, se está enfocando en proveer capacidades y colocación en empleos con el tripartismo, involucrando mano de obra organizada, empleadores y el gobierno, La relevancia de este proyecto presupone un impacto futuro y sostenibilidad, al proveer un ejemplo indígena sin precedentes de la involucración de ciudadanos en la vida pública, y un modelo para el Ministerio de Desarrollo Local y para el Ministerio de Desarrollo, para apreciar la distinción entre "administración local" y "gobierno local." Las lecciones aprendidas de este experimento, de gestionarse adecuadamente, podrían ser muy amplias

y podrían ser de ayuda para desarrollar un modelo del derecho a la ciudad en Egipto, incrementando así su escala y recibiendo el apoyo de la política y la práctica.

Sociedad Civil

Mientras que las comunidades de desarrollo y de derechos humanos han operado durante mucho tiempo sin sinergias o criterios comunes, esa dicotomía ha afligido especialmente a las organizaciones de la sociedad civil (OCSs) en el mundo árabe, incluyendo a Egipto. La circunstancia especial en la región recalca una tradición de programas de derechos humanos que se han enfocado exclusivamente en los derechos civiles y políticos, así como en denuncias y defensa contra la tortura y abusos relacionados.²⁰ Los campos relacionados de derechos económicos, sociales y culturales (DESC) que se refieren a la vivienda y al desarrollo de asentamientos humanos, han permanecido relativamente sub-desarrollados hasta el cambio del Siglo 21.

El surgimiento del Centro Egipcio para los Derechos a la Vivienda, el Centro de la Tierra para los Derechos Humanos en el Cairo y la alianza de éstos y de numerosas organizaciones con la Coalición Internacional del Hábitat - Red de Derechos a la Vivienda y a la Tierra han visto el desarrollo de conceptos desarrollados globalmente y puestos en práctica localmente. Dicho desarrollo programático ha involucrado la aplicación de conceptos inclusivos y constituyentes del derecho a la ciudad. La producción social de hábitat, la función social de la propiedad, y el derecho a la ciudad han cobrado importancia en el discurso de las OCSs basadas en el Cairo desde el año 2000.

El primer informe paralelo colectivo del Egipto de la sociedad civil para la revisión inicial de los DESC surgió en el año 2000.

²⁰ Las prohibiciones contra la tortura y el derecho humano a la libertad de la tortura es un tema que afecta el paquete de derechos, incluyendo derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales.



Retrato de Ibn Khaldun

Resultó en un modelo de colaboración y de defensa de los DESC, con la emisión de tres informes compatibles paralelos producidos por 11 organizaciones basadas en el Cairo.²¹ Con las revisiones periódicas dos y tres combinadas de DESC en 2013, el número total de organizaciones que cooperaran fue de 58 (ONGs: 2013).

Todas esas OSCs ahora están expuestas a los conceptos del derecho a la ciudad. No obstante, entre éstas y otras, podemos identificar por lo menos 28 OCSs y comités populares que se han registrado como habiendo promovido el derecho a la ciudad en el Gran. (Ver tabla al lado.)

Uno de los ejemplos más significativos y articulados del uso del derecho a la ciudad en el discurso de una OCS y de defensa proviene en el contexto de las deliberaciones de 2013 para la nueva Constitución Egipcia. Esta convergencia de organizaciones cooperó en la preparación de un documento formal sometido a los redactores de la nueva Constitución. Su documento, "Un Abordaje Constitucional al Egipto Urbano," localiza los principios del derecho a la ciudad como una nota de orientación para futuros esfuerzos para mejorar las condiciones de vida, el desarrollo urbano y la gobernanza en Egipto durante la transición.

La localización de los conceptos empieza con el título, que se traduce literalmente del árabe como "Constitución del Ambiente Construido." Incorpora el término Árabe "al-`umrān" (نارم عالا, el ambiente construido) para transmitir un concepto más inclusivo, abarcando también los asentamiento humanos más allá de la ciudad. El término también tiene su resonancia en las tradiciones árabes, como un término utilizado por el

21 Las organizaciones que participaron en la recopilación de este informe paralelo colectivo fueron: al-Nadim Centro para la Rehabilitación de Víctimas de la Violencia T El Centro de Derecho Hisham Mubarak y el Nuevo Centro de Investigación de la Mujer. Organizaciones de endoso fueron: El Instituto de Cairo para Estudios Sobre Derechos Humanos, El Centro de Sindicatos y Servicios para Trabajadores, La Organización Egipcia para Derechos Humanos, El Grupo de Desarrollo Democrático y el Centro de Derechos Humanos para la Asistencia de Prisioneros. Tanto el Centro Egipcio para Derechos a la Vivienda y el Centro de la Tierra para Derechos Humanos presentaron informes complementarios paralelos, pero separados.

estudioso del Siglo 14, Ibn Khaldun, quien instruyó que, en la función política, "al-`adl asās al-`umrān" (نارم عالا ساسا لدعالا), la "justicia es el cimiento del ambiente construido (i.e., el estado/civilización)."

Organizaciones e la Sociedad Civil Expuestas a, o Utilizando el Derecho a la Ciudad
Ahmed Abdallah Ruzza Development Association
Amnistía Internacional (Egipto)
Association for Health and Environmental Development
Better Life Association for Comprehensive Development
Committee for the Solidarity with Egyptian Peasants for Agrarian Reform
Development Support Center Consultancy & Trading
Egyptian Budgetary and Human Rights Observatory
Egyptian Center for Civic and Legislative Reform (ECCLR)
Egyptian Center for Collective Rights (ECCR)
Egyptian Center for Economic and Social Rights
Egyptian Center on the Right to the City
Egyptian Initiative for Personal Rights
Habi Center for Human Rights and the Environment
HIC-HLRN
New Woman Research Center
Socialist Lawyers Committee
Tadāmun: The Cairo Urban Solidarity Initiative
Takween
10 comités populares
Nota: Organizaciones en negrito son Miembros de la Coalición Internacional Hábitat - Red de Derechos a la Vivienda y a la Tierra

Esta articulación del derecho a la ciudad establece un conjunto básico de principios, de tal forma que:

El Estado reconoce el "derecho a la ciudad" para todos los habitantes de las ciudades egipcias, y las personas tienen pleno derecho de gozar de la ciudad y de los espacios públicos en base a los principios de sostenibilidad, justicia social, respeto a las diferentes

culturas, y el equilibrio entre los sectores urbanos y rurales. El ejercicio del derecho a la ciudad se sustenta en la existencia de gobernanza democrática de la ciudad, con respeto a las funciones sociales y ambientales de las varias propiedades y de la ciudad como un todo, con el ejercicio pleno del derecho a la ciudadanía (Coalición de la Reforma Urbana).

El documento colectivo prosigue con la explicación del significado del Derecho al Ambiente Construido (*haq al-`umrān*, نازارمعلأ قح):

El Estado reconoce el «derecho al asentamiento humano (al-`umrān),” para toda la población en la base de principios de justicia social y de sostenibilidad, y el respeto a las distintas culturas, y el equilibrio entre áreas urbanas y rurales. El ejercicio de este derecho se sustenta en la existencia de una gestión democrática de la urbanización, con respeto a las funciones sociales y ambientales de varios tipos de tenencia, como parte de las siguientes consideraciones:

- *Servicios sociales públicos y servicios básicos públicos como derecho de todos los habitantes, y el Estado garantiza su provisión y distribución equitativa, calidad robusta, mantenimiento y disponibilidad.*
- *El Estado se compromete a poner a disposición espacios públicos y tierras del Estado para el [beneficio y uso] de toda la población, sin distinción o discriminación, como el Estado tomará todas las medidas necesarias para preservar esta tierra y su función social y uso para fines públicos, cuyo [principio] precede la prioridad usada para servir los intereses individuales (Ibid).*

El “Abordaje Constitucional al Egipto Urbano” aprovecha la oportunidad para explicar el significado y el valor de la producción social del hábitat (SPH) donde propone:

Es Estado está comprometido en proporcionar el ambiente institucional y los recursos necesarios para procesar la producción social de viviendas en la forma de herramientas legales y apoyo administrativo, técnico y de financiación, tierra y materia prima a un precio razonable consistente con las necesidades de personas de bajos ingresos. El Estado reconoce los esfuerzos de auto-construcción y apoya las iniciativas de viviendas y cooperativas, sean de individuos, familias o esfuerzos colectivos y organizados en este campo. Adicionalmente, el Estado se ha comprometido a luchar contra el abuso y la explotación en las relaciones de alquiler en el contexto de garantizar el derecho a viviendas adecuadas para los marginados y más vulnerables (Ibid).

Claramente esta iniciativa y articulación de la OCS del derecho a la ciudad, derechos humanos en la ciudad, y aún más ampliamente los derechos humanos al hábitat se refiere al contexto del estado que habita la ciudad. Sin embargo, este ejercicio sigue la tradición de la carta de derechos humanos basados en la ciudad, mientras que toma una página de la Carta Mundial del Derecho a la Ciudad e “indigeniza” sus preceptos.



La visión de “Cairo 2050” para substituir un barrio de 200 años en el centro de Cairo

Ocho de las organizaciones que colaboran y que han redactado el “Abordaje Constitucional al Egipto Urbano” se han juntado para formar una nueva Coalición de Reforma Urbana. La Coalición se identifica con las siguientes preocupaciones

Monitoreo y reforma de políticas y prácticas urbanas en Egipto por medio de la investigación, coordinando actividades de los varios protagonistas en la esfera urbana y promoviendo esfuerzos organizados colectivos en el terreno, para lograr una urbanización más eficiente, equitativa y sostenible, que cumpla con los principios básicos del Derecho a la Ciudad y todos los asentamientos humanos (Ibid).

Instituciones Gubernamentales

Finalmente, las instituciones gubernamentales del Egipto aún no han manifestado su apoyo general hacia el derecho a la ciudad o sus principios, aún en la Constitución más reciente o en el nombramiento de los administradores locales. El Ministro de Planificación (MoP) permanece al margen de las lecciones de otros países con experiencia en la implementación del derecho a la ciudad, temiendo el contagio potencial del federalismo.²²

Al momento de escribir este texto, es demasiado temprano predecir los desenlaces legislativos de un parlamento que aún no se ha elegido, especialmente a medida que el gobierno local hasta el momento ha ocupado una prioridad tan baja en la transición actual en toda la región.

Sin embargo, hay una luz clara que empieza brillar en el firmamento del gobierno central, con la creación de un nuevo Ministerio de Renovación Urbana y de Asentamientos Informales. Este Nuevo órgano ejecutivo ha asumido las funciones del antiguo Instalación de Desarrollo de Asentamientos Informales (Informal Settlement Development Facility - ISDF) y tiene un mandato más amplio de desarrollar políticas en toda la jurisdicción del estado. Lo que es alentador es la elección de la ministra y su forma de operar.

La Ministra, Leila Iskander, la nueva ministra, es defensora de los derechos del pueblo para un sustento digno y básico, con una historia de haber recibido galardones en el área de desarrollo. Después de cambios en el gabinete que sucedieron la ascensión de `Abd ul-Fattāh al-Sisi's a la presidencia—y su oposición categórica y abierta al uso en Egipto de un carbón contaminante como anterior Ministra del Medio Ambiente—ahora trae su abordaje basado en derechos a esta nueva área. Su visión integrada y no discriminatoria de el Cairo es alentadora. Ha evitado las sugerencias de una contradicción entre la renovación urbana y los asentamientos informales, observando que “Dos-tercios de el Cairo es de barrios informales. Por ello,

22 Como lo explicó un asesor económico del MoP a un ministro, descartando la experiencia del Brasil, en una entrevista con este autor en Abril de 2014.

si vamos a hablar de la parte formal de la ciudad o de la parte informal, es una única ciudad" (*ScoopEmpire*).

En sus cuatro meses en el gobierno, la Ministra Iskander se ha reunido con organizaciones de la sociedad civil para escuchar las alternativas a las políticas de los últimos 30 años, incluyendo discusiones que han invocado el derecho a la ciudad. Además, ha visitado las villas miseria y recopilado las visiones de los habitantes como información para abordajes innovadores. Mientras que la nueva ministra tiene a sus opositores, especialmente a nivel de los gobernadores de la vieja guarda, su presencia augura el cambio de los negocios urbanos normales o habituales.

La Coalición de Reforma Urbana en Cairo está compuesta de:

Fundación Al Shehab para el Desarrollo Comprehensivo (Foundation for Comprehensive Development): un grupo de jóvenes, voluntarios y activistas interesados en trabajo social basado en las comunidades locales dentro de la sociedad egipcia.

Asociación Egipcia de los Derechos Colectivos(Egyptian Association for Collective Rights): una organización sin ánimo de lucro que se centra en los derechos a la tierra y al agua y en el derecho a la justicia ambiental. Trabaja para proteger los derechos de las personas de utilizar los bienes públicos y buscar la ciudadanía ambiental. Sus constituyentes son principalmente campesinos, trabajadores y organizaciones de base.

Centro Egipcio para los Derechos Económicos y Sociales (Egyptian Center for Economic and Social Rights) trabaja por medio del litigio, investigación y defensa para proteger y lograr avances en los derechos económicos y sociales en una variedad de cuestiones; que varían de derechos laborales, el derecho a la educación, salud, vivienda, asociación e información, así como temas de gravámenes, deuda, privatización, comercio, corrupción e inversiones.

Iniciativa Egipcia para los Derechos Personales (Egyptian Initiative for Personal Rights) es una organización independiente de derechos. Ha trabajado para fortalecer y proteger los derechos básicos y las libertades en Egipto por medio e la investigación defensa y litigio en el campo de las libertades civiles, justicias económica y social, democracia y derechos políticos, y justicia criminal.

Centro Egipcio para la Reforma Civil y Legislativa (Egyptian Center for Civil and Legislative Reform) en una fundación civil sin aniimo de lucro que combina un grupo de voluntarios y abogados que creen en mejorar y establecer la cultura de derechos humanos y los mecanismos en la sociedad egipcia en cooperación con ONGs locales y regionales.

Coalición Internacional Hábitat (Habitat International Coalition) es una red global por los derechos relacionados al hábitat. Trabaja en la defensa, promoción y realización de los derechos humanos relacionados a la vivienda y a la tierra, tanto en áreas rurales como urbanas. La Red de Derechos a la Vivienda y a la Tierra del HIC opera su programa regional a partir de Cairo.

TADAMUN: The Cairo Urban Solidarity Initiative encourages citizens to claim their right to the city through promoting realistic alternatives and solutions for existing urban problems and advocating for more democratic management of cities.

Takween Integrated Community Development specializes in offering integrated urban development services to address challenges; utilizes a multi-disciplinary approach that draws from its technical expertise to create innovative built environment and social development solutions

Conclusiones

La transición actual en el Cairo y la perspectiva de poner en práctica el derecho a la ciudad están indisolublemente vinculadas al contexto de la ciudad dentro del estado, al arreglo constitucional y a los múltiples litigios que rodean y permean eso. Considerando los patrones del pasado y las prácticas profundamente arraigadas, la cultura política que trató de reemplazar el levante de 2011 aún no es algo del pasado. La historia tiene su continuidad en Cairo.

Las iniciativas más alentadoras son aquellas que emanan de niveles populares y de la sociedad civil. Mientras que esfuerzos estatales de reconstituir las instituciones centrales, así como preocupaciones importantes de seguridad y de contra-insurgencia dominan las prioridades políticas, los cambios en las visiones y en las conductas probablemente surgirán de los barrios. Con contribuciones articuladas de la sociedad civil globalmente conectadas al discurso popular, los principios y las perspectivas del movimiento del derecho a la ciudad instruyen esa visión, con el beneficio adicional de historias de éxito y ejemplos prácticos de otras regiones.

Mientras que son escasas las esperanzas de que las autoridades centrales transformen Cairo en un hábitat de los derechos humanos, la fórmula del cambio parece requerir una mezcla de iniciativa local y solidaridad práctica de la solidaridad inter-regional e internacional. Más allá de las estrategias a corto plazo de gestión de crisis en el estado de seguridad, la lógica del derecho a la ciudad es un ingrediente indispensable para plasmar una civilidad durable, el pleno ejercicio de la ciudadanía y justicia social en una ciudad que aparentemente está fuera de orden.



Producción social de hábitat domina el horizonte de muchas partes de Cairo

Anexo I

Normas Internacionales Aplicables

Aplicación Local de los Derechos Humanos en la Ciudad

Como estado soberano en un sistema internacional, Egipto es un estado-parte que ha ratificado gran parte de los tratados más importantes sobre derechos humanos. Estos instrumentos legales todos garantizan su aplicación sin discriminación, como los derechos deben ser disfrutados por todos los seres humanos dentro de la jurisdicción o control efectivo de un estado. Por lo tanto, cada derecho corresponde a las obligaciones que el estado ha asumido de “respetar, proteger y realizar” la mayoría de los derechos humanos sin distinción de nacionalidad, ciudadanía, residencia u otro status. Por ello, ningún ser humano es “ilegal” o sin derechos en el Cairo, dentro del estado territorial de la República Árabe del Egipto.

Las normas y obligaciones de los derechos humanos son responsabilidad del Estado: sin embargo, las instituciones incluyen funcionarios públicos y autoridades en cada nivel administrativo. La implementación del paquete de derechos humanos y obligaciones de respetar, proteger y realizar es inevitablemente una tarea local (HIC).

Las obligaciones de los derechos humanos y las herramientas prácticas para implementarlas pueden servir a los servicios locales públicos y a la representación política para la mayoría de los ciudadanos y no-ciudadanos. Mientras que la ley de derechos humanos teóricamente se aplica a todos los aspectos de la vida pública, la revisión del desempeño del Estado en los tratados sobre derechos humanos requiere que las autoridades locales enfrenten los dilemas y elecciones dentro de las normas de derechos humanos.

La cuestión de hacer efectivos los derechos humanos a nivel local ha sido el tema de interpretación general de los Órganos de Tratados sobre los Derechos Humanos y de revisiones específicas de los estados-partes. Notablemente, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR) asesora a los Estados-parte del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales para que adopte medidas para “garantizar

la coordinación entre ministerios y autoridades locales y regionales para reconciliar políticas relacionadas (economía, agricultura, medio ambiente, energía etc.) con las obligaciones bajo el Artículo 11 del Pacto,” en especial el derecho humano a vivienda adecuada (CESCR: 1991, para. 12). CESCR también ha observado de qué forma las tasas impuestas por las autoridades locales y otros costos directos pueden constituir desincentivos al goce del derecho a la educación (CESCR: 1999).

Las Directrices Armonizadas sobre Informes de los Órganos del Tratado aconseja a los departamentos de los gobiernos locales a nivel local, regional y central, y, cuando apropiado, a nivel federal y provincial en la preparación de los informes periódicos (CESCR: 1999). Los lineamientos actuales de informes de la CESC están repletos de preguntas para los Estados sobre la realización progresiva de derechos económicos, sociales y culturales, por medio del estado de derecho, la no discriminación, el máximo de recursos disponibles y la cooperación internacional en la provisión de servicios e infraestructura local (ONU: 2009). Esto refleja la centralización de tareas, autoridades y obligaciones como siendo una práctica global de subsidiaridad que difunde las cargas, responsabilidades y funciones.

El Comentario General a la derecha sobre el alimento recalca como son esenciales las responsabilidades a múltiples niveles para la realización del derecho. Mientras “el Estado debe proveer un entorno que facilite la implementación de estas responsabilidades,” de forma creciente se requieren las medidas locales para asegurar la seguridad alimentaria y la soberanía alimentaria. En años recientes, numerosas buenas prácticas y modelos de políticas ejemplifican el rol central del proceso local de toma de decisión y el preparo para garantizar el derecho al alimento (DVRPC; VLGA; Pothukuchi y Kaufman). El Relator Especial sobre el Derecho al Alimento, Olivier de Schutter, también ha observado el rol del gobierno local en asegurar la realización del derecho al alimento por medio de una estrategia nacional integrada (De Schutter, para. 16; CBC).

Esta integración del desempeño del gobierno central y local también es esencial para la realización del derecho al agua y al saneamiento. (CESCR, 15) El Experto Independiente del derecho al agua y al saneamiento, Catarina de Albuquerque, ha

encontrado un sin número de ejemplos de una buena práctica, en que el abordaje holístico del Estado involucra al gobierno local que monitorea e implementa ese derecho (Albuquerque, paras. 37, 45, 49; Albuquerque y Roaf).

CESCR ha observado que las “violaciones de los derechos... pueden ocurrir a través de la acción directa de, falla de actuar o la omisión de los Estados-partes o por medio de sus instituciones o agencias a nivel nacional y local (CESCR: 2005, para. 42). De hecho, la violación grosera del derecho a vivienda adecuada por medio del desalojo forzado con frecuencia es realizado por las autoridades locales. El Comité Asesor propuso un estudio que podría ayudar a poner en práctica las Directrices de la ONU sobre Desalojos y Desplazamientos basados en el Desarrollo (UNBPG).

De las Regulaciones de la Haya (1907) pasando por la Cuarta Convención de Ginebra relativa a la Protección de Civiles en Épocas de Guerra (1949) y sus Protocolos. Los derechos humanos que se aplican al contexto urbano están consagrados en nueve de los principales tratados de la ONU sobre derechos humanos.¹ Dichos instrumentos legales todos garantizan su aplicación sin discriminación, como derechos que todos los seres humanos en la jurisdicción o control efectivo del estado pueden gozar. Por lo tanto, cada derecho corresponde a obligaciones que el estado ha asumido de “respetar, proteger y realizar” la mayor parte de los derechos humanos sin distinción de nacionalidad, ciudadanía u otro estado. Por ello, ningún ser humano es “ilegal” o sin derechos en Cairo, donde la República Árabe del Egipto es el estado con jurisdicción.

1 La Convención Internacional para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1965); El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966); Convención Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966); Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (1979); Convención sobre la Tortura y Otras Formas de Castigo Cruel, Inhumano o Degradante (1984); Convención de los Derechos del Niño (1989); Convención sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y sus Familias (1990); Convención Internacional para la Protección de todas las Personas de Desaparición Forzada (ICCPED) (2006); Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidades (2006).

El estado cumple estas obligaciones bajo la ley del tratado cuando de forma simultánea pone en práctica los siete principios generales y mutuamente complementarios establecidos en los Artículos 1 a 3 del Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos (ICCPR) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ICESCR). Estos incluyen (1) garantizar la auto-determinación de los pueblos que son parte de él, (2) luchar contra la discriminación, (3) asegurar la igualdad entre géneros (4) aplicar de forma efectiva el estado de derecho para garantizar los derechos, y (5) participar en la cooperación internacional, lo que incluye una regulación efectiva del comportamiento externo de los constituyentes del estado en cumplimiento con los derechos garantizados en los tratados de derechos humanos que ha ratificado (CERDS; de Schutter: 2006).

En el caso particular de derechos económicos, sociales y culturales que afectan las condiciones de vida, vivienda y tierra, las medidas de implementación se especifican en la ley del tratado como siendo “progresivas” y para garantizar que todos tengan la capacidad de alcanzar y de mantener una vida sostenible para sí mismo y su familia para asegurar (6) “la mejoría continua de las condiciones de vida.” ICESCR también requiere que los estados que han ratificado el tratado (7) apliquen “el máximo de los recursos disponibles” en la implementación de derechos humanos, incluso por medio de la cooperación internacional (Art. 2.1).

Muchos de los elementos de un estándar de vida adecuado han sido aseverados o confirmados en la ley internacional, a través de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) desde 1919. Sin embargo, la principal norma en el contexto de los pueblos no reconocidos en el Naqab emana de los derechos humanos a vivienda adecuada, que es una cuestión de principio y de ley consuetudinaria consagrado en el Artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948). El derecho humano a vivienda adecuada se asegura por medio de un tratado en su forma fundamental, que contiene las obligaciones del estado en el Artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), tratado ratificado por Egipto en 1982.

La definición legal del derecho a vivienda adecuada (CESCR: 1991; 1997) provee el contenido normativo y sus fuentes en la ley internacional, así como aclara las obligaciones del estado y los elementos de una violación. Dicho contenido normativo del derecho y obligaciones correspondientes definen la “adecuación” de vivienda de forma consistente con el derecho humano y conteniendo las siguientes calidades:

- a. Seguridad legal de tenencia (CESCR: 1991, para. 8(a));
- b. Acceso a bienes y servicios públicos, materiales, instalaciones e infraestructura (Ibid, 8(b));
- c. Acceso a bienes y servicios ambientales (Ibid, 8(c));
- d. Asequibilidad (Ibid, 8(d));
- e. Habitabilidad (Ibid, 8(e));
- f. Accesibilidad física (Ibid, 8(f));
- g. Localización adecuada (Ibid, 8(g));
- h. Adecuación cultural. (Ibid, 8(h)).

En la práctica, el derecho a la vivienda tan solo puede lograrse al respetar, proteger y realizar otros derechos complementarios y al aplicar las obligaciones correspondientes al estado y que permiten que las personas y las comunidades puedan alcanzar y mantener condiciones adecuadas de vida.

Así, el paquete de derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales son, tanto en la teoría como en la práctica, es indivisible. Además de las calidades que afectan las dimensiones materiales de viviendas adecuadas, la protección de otros derechos asegura los procesos necesarios para viviendas físicamente adecuadas. Estos incluyen los derechos humanos a:

- Auto-expresión, asociación, asamblea pacífica y participación (ICCPR, Arts. 19, 21, 22, 25);
- Educación, información y capacidades (ICESCR, 13, 14; IC-CPR, 19);
- Libertad de movimiento y residencia, *nonrefoulement* de refugiados y reparaciones para víctimas de desalojos

forzados y otras violaciones groseras (ICCPR, Art. 17; A/RES/60/147);

- Seguridad de la persona y privacidad (ICCPR, Arts. 17, 9(1)).

Adicionalmente a estas normas acordadas en pacto, los tratados de derechos humanos de aplicación específica también consagran el derecho humano a vivienda adecuada con todas las otras categorías de derechos humanos. La Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (ICERD), adoptada en 1965 y ratificada por Egipto en 1967, exige que el estado prohíba y elimine la discriminación racial y el apartheid en todas sus formas, y que “garantice el derecho de todos, sin distinción de raza, color u origen étnico, para la igualdad ante la ley, especialmente el goce del derecho a tener propiedad solo, así como en asociación con otros²...[y] el derecho a vivienda...” (Art. 5(e)(iii)).

Por medio de su ratificación de la Convención sobre la eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra Mujeres (CEDaW), Egipto ha garantizado que las mujeres “disfruten condiciones de vida especialmente con relación a vivienda, saneamiento, electricidad y suministro de agua, transporte y comunicaciones”, (Art. 14.2(h)). Dicha Convención también incorpora el compromiso vinculante del Estado de “tener en cuenta los problemas particulares que enfrentan las mujeres rurales y los roles significativos [que] juegan las mujeres rurales en la supervivencia económica de sus familias...” (Art’ 14.1). En áreas rurales, el tratado requiere que Egipto “tome todas las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra mujeres en áreas rurales, para poder garantizar, en base a igualdad entre hombres y mujeres, que participen y se beneficien del desarrollo rural y, en particular, asegurará a dichas mujeres el derecho de participar en la elaboración e implementación de planificación para el desarrollo a todos los niveles” (Art. 14.2(a)). Se observa sin embargo que Egipto no ha ratificado la Convención No. 141 de la OIT sobre Organizaciones de Trabajadores Rurales (1975).

² Artículo 5(d)(v).

Igualmente el Estado de Egipto ha aceptado la obligación vinculante bajo la Convención de los Derechos del Niño (CRC) en 1990 de respetar, proteger y realizar “el derecho de cada niño a un estándar adecuado de vida para el desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social.” (Art. 27.1). Esta obligación recoge el compromiso de “tomar las medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otros responsables por el niño a implementar este derecho y deberán, en caso de que sea necesario, proveer asistencia material y programas de apoyo, particularmente en lo que concierne la nutrición, vestuario y vivienda” (Art. 27.3).

Por el momento, Egipto no ha ratificado varios tratados internacionales relevantes que establecen normas de políticas y de tratamiento dirigidos a los grupos sociales vulnerables, incluyendo estándares relevantes de remediación en el caso de violaciones. Sin embargo, Egipto aún tendrá que ratificar varios tratados internacionales clave que protegen las normas y procedimientos de derechos humanos.³ De forma significativa, como estado miembro de la Unión Africana, Egipto aún no ha ratificado tratados importantes que se refieren a la gobernanza, incluyendo la Convención Africana de la Conservación de la Naturaleza y de Recursos Naturales (versión revisada, 2003); el Protocolo de la Carta Africana sobre los Derechos del Pueblo y los Derechos de Mujeres en África (2003); la Convención de la Unión Africana sobre la Prevención y Combate a la Corrupción (2003); el Protocolo sobre el Estatuto de la Corte Africana de Justicia y de Derechos Humanos (2008); La Convención de la

3 Entre las normas que Egipto aún no ha aceptado se encuentran: Convención 141 de la OIT. Convención No. 11 Derecho de Asociación (Agricultura) (1921); Convención OIT No. 169 que se refiere a Personas Indígenas y Tribales en Países Independientes (1989); Protocolo Opcional al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2008); Convención para la Protección de Todas las Personas de Desaparición Forzada (2006); Procedimiento de Quejas individuales bajo ICERD, Art. 14; Protocolo Opcional al ICCPR; CCPR-OP2-DP, dirigido a la abolición de la pena de muerte; Procedimiento para Quejas Individuales bajo CaT, Art.22; Protocolo Opcional al CEDaW; Protocolo Opcional al ICESCR; Procedimiento de Quejas Individuales bajo CMW, Art. 77; Protocolos Opcionales al CRC; Protocolo Opcional al CRPD; Convención sobre la No Aplicabilidad de las Limitaciones Estatutarias para Crímenes de Guerra y Crímenes Contra la Humanidad (1968).

Unión Africana para la Protección y Asistencia de Personas Desplazadas Internamente en África (2009); la Carta Africana de la Democracia, Elecciones y Gobernanza (2007); la Carta Africana sobre Valores y Principios en el Servicio Público y la Administración (2011). Pese a ello, los 41 tratados relevantes sobre derechos humanos que Egipto ha ratificado forman un marco considerable que componen normas vinculantes de creación de políticas, en la forma de obligaciones de los tratados de respetar, proteger y realizar el derecho humano a la vivienda adecuada sin discriminación. (Las ratificaciones relevantes se han listadas en el Anexo II.)

La teoría sobre la ley de los derechos humanos mantiene que las obligaciones del estado bajo los tratados se aplican al sistema legal nacional, y que las legislaturas tienen la obligación de armonizar las leyes domésticas, de forma que sean consistentes con los principios y obligaciones de los instrumentos sobre derechos humanos. Las Directrices Armonizadas de los Órganos de Tratados aconseja involucrar a los departamentos del gobierno local en los niveles centrales, regionales y locales, y cuando apropiado, en los niveles federales y provinciales, para la preparación de informes periódicos (HRI/MC/2005/3). Las directrices actuales de informes de la CDESCR están repletas de preguntas para los Estados acerca de la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales por medio del estado de derecho, la no discriminación, el máximo de recursos disponibles y la cooperación internacional en la provisión de servicios locales y de infraestructura (E/C.12/2008/2). Este es un reflejo de la descentralización de tareas, autoridades y obligaciones como una práctica subsidiaridad que difunde las cargas, responsabilidades y funciones.

La Convención de Viena sobre la Ley de los Tratados (1969), con la cual acordó Egipto en 1982, en sustancia es la codificación de la ley internacional consuetudinaria que provee que un «estado tiene la obligación de abstenerse de actos [que] derrotarían el objeto y el propósito de un tratado cuando ha emprendido un acto que expresa su consentimiento con este mismo» (Art. 18). La Convención además provee que un estado «no puede invocar las disposiciones de su ley interna como justificativa de su falla de poner en práctica un tratado» (Art. 27).

En lo que respecta los requerimientos de la implementación del tratado, el Comité de la ONU sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR) de forma reiterada ha expresado su preocupación acerca de los "masivos problemas de vivienda que enfrenta la población egipcia"... "exacerbados por la desregulación de los alquileres y una escasez aguda de viviendas de bajo costo." Además, el Comité ha observado los "desalojos forzados sin viviendas alternativas o compensación que han ocurrido en las comunidades pobres" (CESCR: 2000, para. 22), recordando al Estado-parte sobre sus obligaciones bajo el Artículo 11 de la Convención y haciendo referencia a sus Comentarios Generales No. 4 sobre el derecho a vivienda adecuada y al No. 7 sobre desalojos forzados, para orientar las políticas de vivienda del gobierno (Ibid, para. 37). Específicamente, el CESCR ha recomendado que "el Estado parte asegure que las personas afectadas por los desalojos forzados tengan acceso a remediación adecuada, restitución de sus propiedades y compensaciones, según sea apropiado" (CESCR: 2013, para. 20).

Hasta la fecha, Egipto no ha desarrollado cualquier legislación o política que prohíba los desalojos forzados. La práctica no es frecuente, especialmente donde las autoridades postergan los desalojos que podrían llevar a un aumento de problemas en el control social. No obstante, cuando los órganos del gobierno y oficiales cometen estos desalojos forzados en el Gran Cairo, suelen ser sumamente violentos y profundamente empobrecedores en sus efectos.

Anexo II

El Status de Ratificación de los Tratados Relevantes en Egipto

Tratados de Derechos Humanos de la ONU	Fecha de Firma	Fecha de Ratificación*
CAT - Convención Contra la Tortura y Otras Formas Cruelles e Inhumanas o Degradantes de Castigo		25 Jun 1986 (a)
CAT, Art.20 - Procedimiento de Investigación bajo la Convención contra la Tortura		25 Jun 1986
CCPR - Pacto Internacional sobre los Derechos Civiles y Políticos	04 Ago 1967	14 Enero 1982
CEDAW - Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres	16 Jul 1980	18 Sep 1981
CERD - Convención Internacional para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial	28 Sep 1966	01 Mayo 1967
CESCR - Pacto Internacional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales	04 Ago 1967	14 Enero 1982
CMW - Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y Miembros de sus Familias		19 Feb 1993 (a)
CRC - Convención sobre los Derechos del Niño	05 Feb 1990	06 Jul 1990
CRC-OP-AC - Protocolo Opcional a la Convención sobre los Derechos del Niño sobre la involucración de niños en conflictos armados		06 Feb 2007 (a)
CRC-OP-SC - Protocolo Opcional de la Convención sobre los Derechos del Niño sobre la venta de prostitución o pornografía infantil		12 Jul 2002 (a)
CRPD - Convención de los Derechos de Personas con Discapacidades	04 Abr 2007	14 Abr 2008
Convención Internacional sobre la Supresión y Penalización del Crimen de Apartheid (1973)		13 Jun 1977(a)
Convenciones de la Organización Internacional del Trabajo**	Fecha de Firma	Status
C029 - Convención del Trabajo Forzado, 1930 (No. 29)	29 Nov 1955	En vigor
C087 - Convención sobre la Libertad de Asociación y la Protección del Derecho de Organización 1948 (No. 87)	06 Nov 1957	En vigor
C098 - Convención sobre el Derecho de Organización y de Negociación Colectiva, 1949 (No. 98)	03 Jul 1954	En vigor
C100 - Convención sobre la Remuneración Igual, 1951 (No. 100)	26 Jul 1960	En vigor
C105 - Convención sobre la Abolición del Trabajo Forzado, 1957 (No. 105)	23 Oct 1958	En vigor
C111 - Convención sobre la Discriminación (Empleo y Ocupación), 1958 (No. 111)	10 Mayo 1960	En vigor
C138 - Convención sobre la Edad Mínima, 1973 (No. 138) Edad mínima especificada: 15 años	09 Jun 1999	En vigor

C182 - Convención sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil, 1999 (No. 182)	06 Mayo 2002	En vigor
CO81 - Convención sobre la Inspección Laboral, 1947 (No. 81)	11 Oct 1956	En vigor
C129 - Convención Inspección Laboral (Agricultura), 1969 (No. 129)	20 Jun 2003	En vigor
C144 - Consulta Tripartita (Normas Laborales Internacionales) Convención, 1976 (No. 144)	25 Mar 1982	En vigor
OAU/AU Cartas, Convenciones y Protocolos	Fecha de Firma	Fecha de Ratificación*
Convención Africana sobre la Preservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales	15 Sep 1968	06 Mar 1972
OAU Convención sobre los Aspectos Específicos de los Problemas de Refugiados en África		12 Jun 1980
Carta Cultural para África		26 Jun 1978
Carta Africana de los Derechos Humanos y del Pueblo	06 Nov 1981	20 Mar 1984
Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño	Jul.01.1990	Nov.29.1999
Protocolo de la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y del Pueblo sobre el Establecimiento del Tribunal Africano sobre Derechos Humanos y el Pueblo	30 Jun 1999	09 May 2001
Convención Africana de la Preservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales (Versión Revisada)	-	-
Protocolo de la Carta Africana de los Derechos Humanos y del Pueblo sobre los Derechos de las Mujeres en África	-	-
Protocolo de la Corte de Justicia de la Unión Africana		06 Jul 2006
Convención de la Unión Africana sobre la Prevención y Lucha contra la Corrupción	-	-
Carta para el Renacimiento Cultural Africano	02 Nov 2009	-
Carta Africana de los Jóvenes	16 Oct 2010	-
Carta Africana sobre la Democracia, Elecciones y Gobernanza	-	-
Protocolo sobre el Estatuto de la Corte Africana de Justicia y de Derechos Humanos	-	-
Convención e la Unión Africana para Protección y Asistencia de Personas Desplazadas Internamente en África	-	-
Carta Africana sobre los Valores y Principios del Servicio Público y la Administración	-	-
Tratados de la Liga Árabe		
Carta Árabe sobre los Derechos Humanos	-	-
* accesoión(a), sucesión(d) fecha; ** Convenciones Fundamentales de la OIT Nos. 29, 87, 98, 100, 105, 111 y 182; gobernanza (prioridad) Convenciones 81, 129 144; para la ratificación de Convenciones técnicas consultar ILO NORMLEX, en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200_COUNTRY_ID:102915 .		

Bibliografía

Libros:

Catarina de Albuquerque with Virginia Roaf, *On the right track: Good Practices in realising the rights to water and sanitation* (Geneva: OHCHR, 2012), at: http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Water/BookonGoodPractices_en.pdf;

Farid, Mootaz and Ian Shaw, eds. (2000). *The Oxford History of Ancient Egypt* (Oxford and London: Oxford University Press), at: <http://faculty.ksu.edu.sa/hs/Research/An%20Assessment%20Of%20The%20New%20Cairo%20City.pdf>;

Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) (2009). *Cairo's Informal Areas: Between Urban Challenges and Hidden Potentials*, at: http://egypt-urban.pdp-gtz.de1.cc/wp-content/uploads/2010/03/Cairos-Informal-Areas-Between-Urban-Challenges-and-Hidden-Potential-2009_EN.pdf;

Ismail, Salwa (2006). "Reconfiguring Cairo: New Popular Quarters between the Local and the Global," in *Political Life in Cairo's New Quarters: Encountering the Everyday State* (Minneapolis: University of Minnesota Press);

Ismail, Salwa (2006). "Reconfiguring Cairo: New Popular Quarters between the Local and the Global," in *Political Life in Cairo's New Quarters: Encountering the Everyday State* (Minneapolis: University of Minnesota Press);

McDermott, Anthony (1988). *Egypt from Nasser to Mubarak, a Flawed Revolution* (London, New York, Sydney: Croom Helm, 1988);

Nedoroscik, Jeffrey (1997). *The City of the Dead: A History of Cairo's Cemetery Communities* (Westport: Bergin and Garvey);

Pothukuchi, Kameshwari and Jerome L. Kaufman (1999). *Placing the food system in the urban agenda: The role of municipal institutions in food systems planning* (Kluwer Academic Publishers), abstract at: <http://newruralism.pbworks.com/f/PothukuchiKaufman.pdf>

de Schutter, Olivier (22 December 2006). "Extraterritorial Jurisdiction as a tool for improving the Human Rights Accountability of Transnational Corporations," *Faculté de Droit de l'Université Catholique de Louvain*, in Skogly, Sigrun I. and Mark Gibney, "Economic Rights and Extraterritorial Obligations," in Lanse Minkler and Shareen Hertel, eds. (2007). *Economic Rights: Conceptual, Measurement and Policy Issues* (Cambridge: Cambridge University Press);

Shawkat, Yahya. "Impact of World Bank policy and programs on the built environment in Egypt," *Bank Information Center*, November 2012, at: <http://eipr.org/sites/default/files/pressreleases/pdf/wbegypt-en.pdf>;

Skogly, Sigrun I. and Mark Gibney, "Economic Rights and Extraterritorial Obligations," in Lanse Minkler and Shareen Hertel, eds., *Economic Rights: Conceptual, Measurement and Policy Issues* (Cambridge: Cambridge University Press, 2007);

Singerman, Diane, ed., *Cairo Contested: Governance, Urban Space and Global Modernity* (Cairo: American University Press);

Soliman, Ahmed (2004a). "Tilting at Sphinxes: Locating Urban Informality in Egyptian Cities," in Ananya Roy and Nezar al-Sayyad, *Urban Informality: International Perspectives from the Middle East, Latin American and South Asia* (Lanham MD: Lexington Books);

_____ (2004b), *A Possible Way Out: Formalizing Housing Informality in Egyptian Cities* (Lanham MD: University Press of America);

UN Habitat (2011). *Cairo: A City in Transition* (Nairobi: UN Habitat).

Artículos y periódicos:

"Administrative court requires president to provide adequate housing" [Arabic], *almasrawy.com* (6 February 2013), in *HIC-MENA News*, at: <http://www.hic-mena.org/arabic/news.php?id=pWxlag=>;

Ali Abdel-Gadir and Khalid Abu-Ismaïl, in *Development Challenges for the Arab Region: A Human Development Approach* (UNDP and League of Arab States, 2009);

`Abd ul-Sami`, `Amru (24 April 2012). "Wa l`lama!" *al-Ahram* (daily), at: <http://digital.ahram.org.eg/articles.aspx?Serial=878317&eid=11335>; AP, 23 November 2012;

Ayad, M. (15 April 2012) "Slum Development Fund Seeks to Fund Projects in Minya and Ramlet Bulaq at an Estimated Cost of EGP 126m," *Daily News Egypt*;

BBC News (22 November 2012). "Egypt's President Mursi assumes sweeping powers," at: <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-20451208>;

Ben Néfissa, Sarah (2011). "Cairo's City Government: The Crisis of Local Administration and the Refusal of Urban Citizenship," in Singerman, Diane, ed., *Cairo Contested: Governance, Urban Space and Global Modernity* (Cairo: American University Press);

Benmen, E. (11 September 2012) "Egypt: Nile City Towers, A Tale of Two Cities," *Business Today*;

Daily News (16 February 2013), "New Lafarge project for affordable housing," at: <http://www.dailynewsegypt.com/2013/02/16/new-lafarge-project-for-affordable-housing/#dnePhoto/1>;

Fahmi, Wael and Keith Sutton (2006). "Greater Cairo's housing crisis: Contested spaces from inner city areas to new Communities," *City*, Vol. 25, Issue 5 (October 2008), pp. 277-97.

Fleishman, Jeffrey. (6 December 2012). "Morsi refuses to cancel Egypt's vote on constitution," *Los Angeles Times*, at: <http://articles.latimes.com/2012/dec/06/world/la-fg-egypt-morsi-20121207>;

"IMF cuts 2013 growth forecast for Egypt economy to 2%," *ahram on-line* (16 April 2013), at: <http://english.ahram.org.eg/NewsContent/3/12/69408/Business/Economy/IMF-cuts-growth-forecast-for-Egypt-economy-to.aspx>;

Jaballah, Sharif (17 December 2010). "500 billion pounds to create new cities provide 600 thousand jobs annually," *al-Ahram* [Arabic], at: <http://digital.ahram.org.eg/articles.aspx?Serial=371773&eid=454>.

Jarīdata al-Badīl (9 June 2011). "Demolition of five housing units in 'New Qurn`a' one year after residents move in...with no injuries";

Kirkpatrick, David D. and Mayy El Sheikh (14 March 2013). "Muslim Brotherhood's Statement on Women Stirs Liberals' Fears," *The New York Times*, at: http://www.nytimes.com/2013/03/15/world/middleeast/muslim-brotherhoods-words-on-women-stir-liberal-fears.html?_r=0;

_____ (13 August 2013). "Appointment of 19 Generals as Provincial Governors Raises Fears in Egypt," *The New York Times*, at: http://www.nytimes.com/2013/08/14/world/middleeast/egypt.html?_r=0;

"Local Government and Human Rights Reach the UN," *Land Times*/ضرائل لاونج, [English and Arabic], Issue 8, (December 2013), at: <http://landtimes.landpedia.org/newsdes.php?id=pGtn&catid=pQ==&edition=qg==>;

McGrath, Carn (23 February 2012). "Rights-Egypt: Families Uprooted as Sphinxes Revive," *Inter Press Service*, at: <http://www.ipsnews.net/2010/02/rights-egypt-families-uprooted-as-sphinxes-revive/>;

Mohammed, Ali Abusalah Elmabrok, Ng Kim Soon, Abdalla Ab Sinusi Saiah, Abdul Talib Bin Bon (August 2012), "Lessons Learned from the Experiences of Privatization in Some Countries with Different Economies (Special Reference to the Experience of Privatization in Egypt)," *International Journal of Research and Reviews in Applied Sciences*, Vol. 12, No. 2, at: http://www.arpapress.com/Volumes/Vol12Issue2/IJRRAS_12_2_13.pdf.

Marion Séjourné and David Sims, in World Bank, "Egypt: Urban Sector Update," Vol. 1 of 2 (Washington: World Bank, 2008);

Sabry, Sarah (May 2009). "Poverty lines in Greater Cairo: Underestimating and misrepresenting poverty," International Institute for Environment and Development (IIED) Poverty Reduction in Urban Areas Series Working Paper 21;

ScoopEmpire (5 July 2014). "Q&A: Laila Iskander, Egypt's New Minister of Urban Renewal and Informal Settlements," at: <http://scoopempire.com/qa-laila-iskander-egypts-new-minister-urban-renewal-informal-settlements/>

Shawkat, Yahia (2014). "Mubarak's Promise Social justice and the National Housing Programme; affordable homes or political gain?," *Egypte monde arabe* Troisième série, n° 11 Ville et révolution en Égypte, Deuxième partie - Contester les politiques urbaines, at: <http://ema.revues.org/3318>;

Zohry, Ayman (July 2005). "Interrelationships between Internal and International Migration in Egypt: A Pilot Study," *Development Research Centre on Migration, Globalisation and Poverty*, at: http://www.migrationdrc.org/publications/research_reports/AymanReport.pdf.

Material Legal y de las Naciones Unidas (ONU) Documentos:

`Abd ul-Wahhāb, Samir (20 October 2012), "al-Idāra al-Mahaliyya fi Mashru` al-Dastūr al-Jadīd...Mulahidhāt `Āma" [Local Administration in the Draft of the New Constitution...General Observations], *Bawābat al-Sharq* [Eastern Gate], at: <http://www.shorouknews.com/columns/view.aspx?cdate=20102012&id=dc4a83bd-b1bb-403b-aa9e-aaa973fafa4a>;

Charter of Economic Rights and Duties of States (CERDS) (1974). A/3281(xxix), UN GAOR, 29th Sess., Supp. No. 31 (1974);

Committee on Economic, Social and Cultural Rights General Comment No. 4 "the right to housing" (1991) and General Comment No. 7 "forced eviction" (1997);

Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance (2006); Individual complaints procedure under ICERD;

Convention on the Nonapplicability of Statutory Limitations to War Crimes and Crimes against Humanity (1968);

Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) (1991) General Comment No. 4 "the right to housing" (1991);

CESCR (1997). General Comment No. 7 "forced eviction";

CESCR (10 May 1999). General Comment No. 11: Plans of Action for Primary Education (Art. 14 of the Covenant);

CESCR (12 May 2000,). "Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Egypt," E/C.12/1/Add.44;

CESCR (2002). General comment No. 15: "The right to water (arts. 11 and 12 of the Covenant)";

CESCR (2005). General Comment No. 16: "The equal right of men and women to the enjoyment of all economic, social and cultural rights (art. 3)";

CESCR (29 November 2013). "Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Egypt," E/C.12/EGY/CO/2-4;

"Guidelines on Treaty-Specific Documents to be Submitted by States Parties under Articles 16 and 17 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights" (24 March 2009), E/C.12/2008/2;

General Assembly resolution (UNGA) (22 March 2006). "Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law," A/60/147;

"Harmonized guidelines on reporting under the international human rights treaties, including guidelines on a common core document and treaty-specific targeted documents" (1 June 2005). HRI/MC/2005/3, at: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/422/26/PDF/G0542226.pdf?OpenElement>;

ILO Convention No. 11 Right of Association (Agriculture) (1921);

ILO Convention No. 169 concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries (1989);

Individual complaints procedure under CaT, Art.22;

Individual complaints procedure under CMW, Art. 77;

International Covenant on Civil and Political Rights, adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 2200A (XXI), 16 December 1966, 21 U.N. GAOR Supp. (No. 16) at 52, U.N. Doc. A/6316 (1966), 999 U.N.T.S. 171, entered into force 23 March 1976;

International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 2200A (XXI), 16 December 1966, 21 UN GAOR Supp. (No. 16) at 49, UN Doc. A/6316 (1966); 993 UNTS 3, entered into force 3 January 1976;

Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (2008);

Optional Protocol to CEDaW;

Optional Protocol to ICESCR;

Optional Protocol to CRPD;

Optional Protocol to ICCPR; CCPR-OP2-DP;

Optional Protocols to CRC;

Tadamun: The Cairo Urban Solidarity Initiative (Tadamun) (December 2013). "The Right to Democratic Local Government in the Egyptian Constitution," at: <http://www.tadamun.info/2013/12/05/the-right-to-democratic-local-government/?lang=en>;

UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) (22 December 2011), "Combined second, third and fourth periodic reports submitted by States parties under articles 16 and 17 of International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Egypt," E/C.12/EGY/2-4 (reproducing 2010 GoE submission);

"UN Basic principles and guidelines on development-based evictions and displacement" (UNBPG) (2007). A/HRC/4/18, annex 1;

Universal Declaration of Human Rights (UDHR) proclaimed by the United Nations General Assembly in Paris on 10 December 1948, General Assembly resolution 217 A (III);

Urban Reform Coalition (2013). "A Constitutional Approach to Urban Egypt," at: <http://www.hlrn.org/img/documents/Urban%20Constitution%20.pdf>;

USAID (January 2012). "A Legal Paper Which Serves As The Basis For The New Egyptian Water Law," *Water Policy and Regulatory Reform Project*.

Informes:

de Albuquerque, Catarina (5 July 2010). "Report of the independent expert on the issue of human rights obligations related to access to safe drinking water and sanitation: Mission to Egypt," A/HRC/15/31/Add.3, at: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/149/35/PDF/G1014935.pdf?OpenElement>;

Central Agency for Public Mobilization and Statistics (CAPMAS) (2011) *2011 Household Income and Expenditure and Consumption Survey* (HIECS);

Centre de recherche et de documentation économique, juridique, et social (CEDEJ) and the Participatory Urban Management Programme (Ministry of Planning and GTZ) (2003). *Information System for Informal Development*, unpublished draft, cited in David Sims, with contribution from Monika El-Shorbagi and Marion Séjourné "Urban Slums Reports: The case of The case of Cairo, Egypt," *Understanding Slums: Case Studies for the Global Report on Human Settlements 2003* (London: UN Habitat and Development Planning Unit, University College, 2003), at: http://www.ucl.ac.uk/dpu-projects/Global_Report/pdfs/Cairo.pdf;

Delaware Valley Regional Planning Commission (DVRPC) (2010). The Greater Philadelphia Food System Study, at: <http://www.dvrpc.org/food/FoodSystemStudy.htm>;

DVRPC (April 2010). *Food System Planning Municipal Implementation Tool # 18*, at: http://www.ruaf.org/ruaf_bieb/upload/3304.pdf;

Demographia (2006). "Cairo Urban Area: Central City & Suburban Population & Density," at: <http://www.demographia.com/db-cairo.htm>;

Development Research Center on Migration, Globalisation and Policy, "Internal and International Migration in Egypt," at: <http://www.migrationdrc.org/research/projects/project5a.html>;

"Egypt GDP Annual Growth Rate 1992-2014," *Trading Economics*, at: <http://www.tradingeconomics.com/egypt/gdp-growth-annual>;

Egyptian Center for Legislative and Civic Reform (ECCLR) (2014). "Fact-finding Mission on Duwiga Community Displaced to Pyramid City";

"Fact-finding Mission on Duwiga Community Displaced to Pyramid City," Egyptian Center for Legislative and Civic Reform (2014);

Housing and Building National Research Centre (HBRC);

"Joint Submission to the Committee on Economic, Social and Cultural Rights" (NGOs) (November 2013), at: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCESCR%2fNGO%2fEGY%2f15308&Lang=en;

HIC-MENA (2011). "Cairo2050" Workshop Report, 13-14 July 2011, at: <http://hic-mena.org/img/documents/report%20of%20workshop%20eng%20final.pdf>

[http://www.aucegypt.edu/Business/ieei/programs/Documents/Flyer%20for%20Affordable%20Housing%20Program%20\(NEW\).pdf](http://www.aucegypt.edu/Business/ieei/programs/Documents/Flyer%20for%20Affordable%20Housing%20Program%20(NEW).pdf);

Smith, David A. (2012). "Affordable Housing Institute presentation, Affordable housing in Egypt: Development opportunities, Session 1: Introduction, goals, basics, Executive education seminar, American University of Cairo, May 2012, at: Info-Prod Research (Middle East), Ltd. (1996). "Prospects for Economic Growth," (Tel Aviv), at: <http://www.infoprod.co.il/country/egypt1d.htm>.

Informal Settlements Development Facility (ISDF). 2013. "Development of Slum Areas in Egypt." ed. Informal Settlements Development Facility.

Information and Decision Support Center (IDSC) (2010), ""Per Capita Consumption of Electricity for Lighting," Egypt's Governorates in Numbers 2010, at: <http://www.eip.gov.eg/Documents/StudiesDetails.aspx?id=1368>;

De Schutter, Olivier (24 December 2012). "Report of the Special Rapporteur on the right to food,; Mission to Canada," A/HRC/22/50/Add.1, at: http://www.srfood.org/images/stories/pdf/officialreports/20121224_canadafinal_en.pdf.

"UN food envoy scolds Ottawa's anti-poverty efforts," CBC News (3 March 2013), at: <http://www.cbc.ca/news/politics/story/2013/03/03/pol-cp-un-food-envoy-slaps-ottawa-on-scrapping-census-and-eu-trade-talks.html>;

Mootaz Farid and Shafie, Hatem El- (1996). "An Assessment of the New Cairo City," at: <http://faculty.ksu.edu.sa/hs/Research/An%20Assessment%20of%20The%20New%20Cairo%20City.pdf>;

Nasr, Sahar and Laila Abdelkader, "Tackling the shelter challenge: developing the mortgage market in Egypt," MENA knowledge and learning quick notes series, No. 59 (Washington: World Bank, 2012), at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/2012/02/15987985/tackling-shelter-challenge-developing-mortgage-market-egypt>;

Oxford Business Group (OBG) (1 October 2012). "Egypt: Housing a priority," at: http://www.oxfordbusinessgroup.com/economic_updates/egypt-housing-priority;

Tipple, Graham and Suzanne Speak, "Homelessness in Developing Countries" (Newcastle: University of Newcastle upon Tyne, May 2003);

_____, "Definitions of homelessness in developing countries," Habitat International 29 (2005);

Smith, David A. (May 2012). "Affordable Housing Institute presentation, Affordable housing in Egypt: Development opportunities, Session 1: Introduction, goals, basics, Executive education seminar, American University of Cairo, May 2012, at: [http://www.aucegypt.edu/Business/ieei/programs/Documents/Flyer%20for%20Affordable%20Housing%20Program%20\(NEW\).pdf](http://www.aucegypt.edu/Business/ieei/programs/Documents/Flyer%20for%20Affordable%20Housing%20Program%20(NEW).pdf);

Transparency International (2013), *Egypt Corruption Index, 2013*;

UN Data Statistics Division (UNSD) (2008). at: <http://data.un.org/DocumentData.aspx?id=69>;

UNDP (2008)., *Challenges to Human Security in the Arab Countries* [hereinafter *Challenges*] (New York: UNDP, 2009);

UNDP (undated). *Strategic Development Plan for Greater Cairo Region 2050*, at: http://www.eg.undp.org/content/egypt/en/home/operations/projects/democratic_governance/StrategicPlanforGreaterCairo2050/;

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) (2007). "Refugees, asylum-seekers, internally displaced persons (IDPs), returnees (refugees and IDPs), stateless persons, and others of concern to UNHCR by country/territory of asylum, end-2006," Table 1, *UNHCR Statistical Yearbook 2006: Trends in Displacement, Protection and Solutions* (Geneva: UNHCR, December 2007), at: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opendoc.pdf?id=478ce34a2&tbl=STATISTICS>;

Victoria Local Governance Association (VLGA) (2010). *Municipal Food Security Dimensions & Opportunities: Municipal Food Security Scanning Report*, at: <http://www.vlga.org.au/site/DefaultSite/filesystem/documents/Food%20Security/VLGA.2011-09-06%20Food%20Security%20Report%201.pdf>;

World Bank (20 June 2001),, "Egypt, Social and Structural Review. Social and Economic development Group, Middle East and North Africa Region" Report No. 22397- EGT;

World Bank (2009). "Egypt, Arab Republic of - Affordable Mortgage Finance Program Development Policy Loan Program" (Washington: World Bank), at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/2009/08/110333691/egypt-arab-republic-affordable-mortgage-finance-program-development-policy-loan-program>;

World Bank, *World Development Indicators* (CD-ROM) (Washington: World Bank

World Food Programme (WFP) (2013). *Egypt - The Status of Poverty and Food Security in Egypt: Analysis and Policy Recommendations, May 2013*, at: <http://www.wfp.org/content/egypt-status-poverty-food-security-analysis-policy-recommendations-may-2013>;

World Population Review (WPR) (2014). "Cairo Population 2014," *World Population Review*, at: <http://worldpopulationreview.com/world-cities/cairo-population/>.

Otros:

Abdelazim, Saleh S. (November 2002). *Structural Adjustment and the Dismantling of Egypt's Etatist System* (doctoral dissertation, Virginia Tech University), at: <http://scholar.lib.vt.edu/theses/available/etd-12232002-083424/>;

Bayoumi, Walid N A. 2009. The Tale of the Unsettled New Cairo City-Egypt: A Review for the Implications of the Adopted Privatization and Laissez- Fair Policies on Excluding the Poor from its Housing Market. Unpublished PhD, at: <http://www.regional-studies-assoc.ac.uk/events/2009/apr-leuven/papers/bayoumi.pdf>;

Canadian Museum of History (CMH) undated, at: <http://www.museedelhistoire.ca/cmhc/exhibitions/civil/egypt/egcgov1e.shtml>;

Egypt State Information Service (ESIS) (2011), at: <http://www.sis.gov.eg/newvr/egyptinfigures/Tables/1-%20%D8%A7%D9%84%D8%B3%D9%83%D8%A7%D9%86/9.pdf>;

Egyptian Initiative for Personal Rights (EIPR) (18 February 2014). "Some 1,000 families at risk of forced eviction in Marg - EIPR: Cairo governorate must refrain from the use of force and provide adequate housing for the residents of Eshash al-Tawfiqiya, EIPR Press Statement, at: <http://eipr.org/en/pressrelease/2014/02/18/1960>;

Habitat International Coalition (HIC) (24 May 2013), Written statement, A/HRC/23/NGO/85;

New Urban Communities Authority (NUCA) website, at: <http://www.urban-comm.gov.eg/achivments.asp>;

"Rights groups condemn eviction of dozens of families and demolition of their tents this morning in Ezbet al-Nakhl in Cairo," Joint Press Statement, 26 February 2014;

Shawkat, Yahia (2013). *al-'Ādāla al-ljtimā'iyawa al-'Umrān, Kharītat Misr* (CD);

World Economic Outlook (WEO) (April 2013). "Press Conference" [video], at: <http://www.imf.org/external/mmedia/view.aspx?vid=2305217342001>;

World Bank (20 May 2005). "Egypt - Country assistance strategy," at: http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2005/06/24/000012009_20050624102618/Rendered/PDF/321900rev3.pdf .



El Derecho a la Ciudad: Jerusalén

Joseph Schechla

El contexto de la conquista, transformación demográfica y segregación hace con que el “derecho a la ciudad” sea una perspectiva remota en Jerusalén. Sin embargo, partes notables de Palestina y de Jerusalén aún se esmeran para fomentar y hacer operativos los valores del derecho a la ciudad (R2C). Como en siglos anteriores, Jerusalén también constituye un foco y zona de concentración para la resistencia a la ocupación, desplazamiento continuo y colonización. Sin embargo, estas características abrumadoras históricas, políticas, institucionales y militares de Jerusalén hacen con que sea urgente la aplicación de los conceptos del R2C, para ver los efectos transformadores e resolutivos de problemas. Para que los residentes alcancen el bienestar en la ciudad, y de forma más amplia, para que otros estados de Israel y/o Palestina cumplan con sus obligaciones legales domésticas e internacionales, este estudio analiza las características legales, institucionales y cívicas de Jerusalén, dentro del marco de los principios del derecho a la ciudad. La presentación de la anatomía de esta ciudad singular concluye con una evaluación de los puntos de entrada estratégicos y las posibilidades de integrar el derecho a la ciudad en una capital compartida, como se ha previsto oficialmente como desenlace de los procesos esporádicos de negociación a nivel diplomático, o cualquier futuro cívico.

Introducción Histórica a Jerusalén: De Santuario a Segregación

Localizado en una meseta en los cerros internos entre el Mar Mediterráneo y el Mar Muerto, Jerusalén es una de las ciudades más antiguas habitadas de forma continua en el mundo. Durante su larga historia, Jerusalén ha sido destruida dos veces, sitiada 23 veces, atacada 52 veces y capturada y recapturada 44 veces (Cline).

Hoy en día, es considerada sagrada para las tres principales religiones de Abraham—Judaísmo, Cristianismo e Islamismo¹. Entre inúmeros santuarios en la región, el lugar denominado Urū Shalīm en el idioma Sumerio surgió en la Canaán histórica como una casa histórica de deidades. Padres Amorreos fundaron el pueblo², y los Jebuseos lo mantuvieron y desarrollaron. Historias subsecuentes del reino del Rey David (1007-967 A.D.) han predominado en la memoria registrada de Jerusalén internacionalmente, y además en la narrativa histórica autóctona.³

1 Según la tradición bíblica, el Rey David estableció la ciudad como la capital del Reino Unido de Israel y su hijo, el Rey Salomón, encomendó el edificio del Primer Templo allí. Sin embargo, ninguna evidencia arqueológica apoya esa referencia bíblica al Templo de Salomón. Al inicio del 1er Milenio A.D., personas de la fe judía le atribuyeron una importancia simbólica central a la ciudad. La apelación de “ciudad santa” o “fundación santa” (שְׁדוּקָה רֵיַע, transliterado *ir haqodesh*) probablemente se vinculó durante el periodo de Ciro el Grande. La santidad de Jerusalén en el Cristianismo, se mantuvo en la translación temprana Latina *Septuagint* de la Biblia Hebrea, que los Cristianos adoptaron como una referencia de autoridad, reforzada también en el relato de Jesús crucificado allí en el Nuevo Testamento. En Islam, Jerusalén es la tercera ciudad más santificada, después de Meca y Medina. En 610 CE, Jerusalén se convirtió en el primer *qibla* (el punto focal para la oración Musulmana). El Qur’ān registra también que el Profeta Mahoma realizó su Jornada Nocturna a Jerusalén diez años después, ascendiendo al cielo donde habló con Dios.

2 Después de ser expulsado de (Fenicio) Ugarit, la supuesta comunidad religiosa “extremista” llamó este punto por el nombre de fundación (*ur*) de su dios Ugarit de la muerte/crepúsculo (*Šalīm*). Más tarde se convirtió en una guarnición administrativa Egipcia y ciudad para el comercio (*Urshalimum*).

3 Se relata que el Rey David llamó la ciudad “Yerushalayim” (1003 A.D.?), pero la pronuncia en Arameo es “Yerushalem” y la versión Anglicanizada se convirtió en “Jerusalén.”

Después de largos años de marginación agrícola y comercial, Jerusalén aumentó su significancia con la llegada de migrantes desplazados en la conquista de los Asirios de Galilea en el Siglo 8, A.D. Con la integración en el Siglo 7 en el Imperio de los Asirios, Jerusalén repentinamente creció 15 veces su tamaño, llegando a una población de 15,000, abarcando 60 acres. Diez y siete generaciones después del legendario Rey David, el Rey Josías supuestamente prohibió cualquier culto o adoración, excepto en el Templo Hebreo en Jerusalén, y el monoteísmo se enraizó en el Arco/Creciente Fértil occidental, como lo había hecho anteriormente en el este de Zoroastro. Desde entonces, las identidades religiosas del país han predominado sobre las definiciones de su espacio demográfico, entre repetidos ciclos de ocupación (Finkelstein y Silberberg, 239-40).

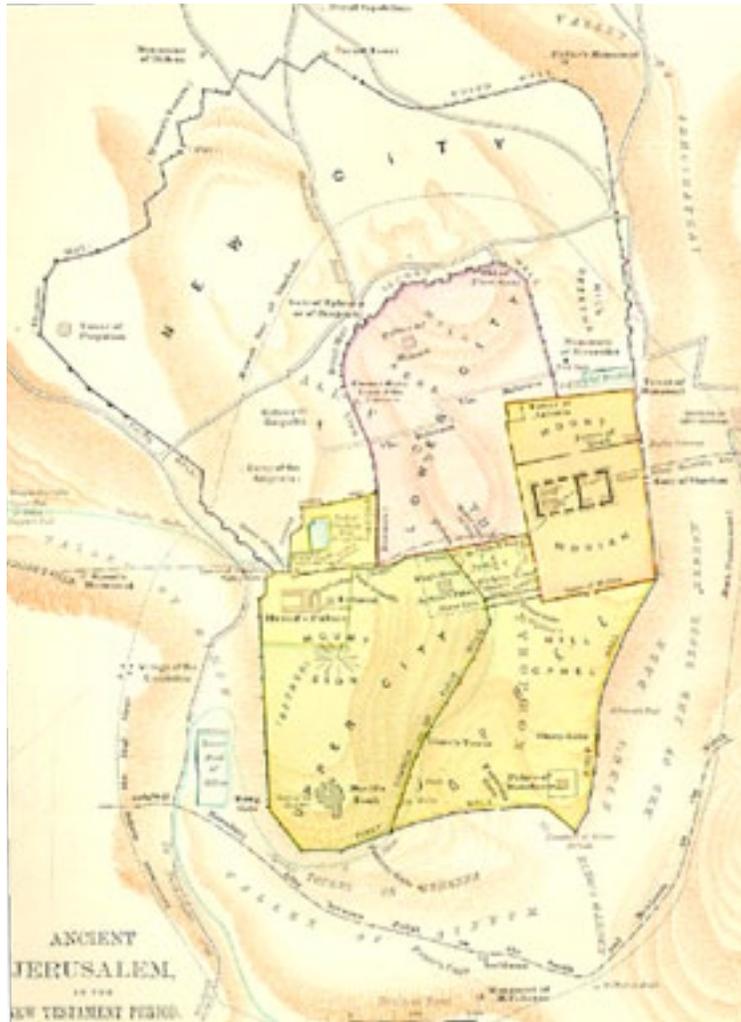
La conquista de la Antigua Palestina por parte de Babilonia y la Guerra con Egipto culminaron en el año 586 A.C. con la destrucción de Jerusalén, sus estructuras religiosas, reales y municipales, la captura de miles de la élite y artesanos.⁴ Los conquistadores Neo-Asirios aparentemente dejaron atrás una huella de caos fratricida y solamente los habitantes más empobrecidos permanecieron. Estos eventos también recrearon el mito de Jerusalén y de sus alrededores como siendo tierra vacía (o, más bien, un vacío político) propenso a la colonización (Carroll, 79-93; Barstad, 28).

En el mismo siglo, Chipre el Grande decreto el primer derecho humano de retorno para aquellos que habían sido desplazados por fuerza por los Neo-Asirios. Su sucesor, Darío I, también aportó a la reconstrucción de la ciudad.

Con subsecuentes conversiones al Judaísmo, Cristianismo e Islamismo, los fieles de la región y más allá le atribuían un estado exaltado a la ciudad, como mínimo como un objeto de control para comunidades religiosas en competencia. El control Bizantino cedió lugar a la prosperidad como centro urbano, bajo el reino griego y romano. Su preeminencia aumentó, especialmente después de que el Cristianismo se convirtió en la religión oficial del Imperio Romano en 325 A.D. y se estableció

4 Estimado en varios relatos históricos entre 4,600 y 20,000.

la Iglesia del Santo Sepulcro. Jerusalén prosperó además con el advenimiento del Islamismo en 636 AD, especialmente después de que `Abd ul`-Malik bin Marwān y su hijo, al-Walīd, construyeron la Mezquita al-Aqsa a fines del Siglo 7.



Una sucesión de invasiones de la Cruzada Europea enfrentó la resistencia musulmán y la liberación final bajo Salah al-

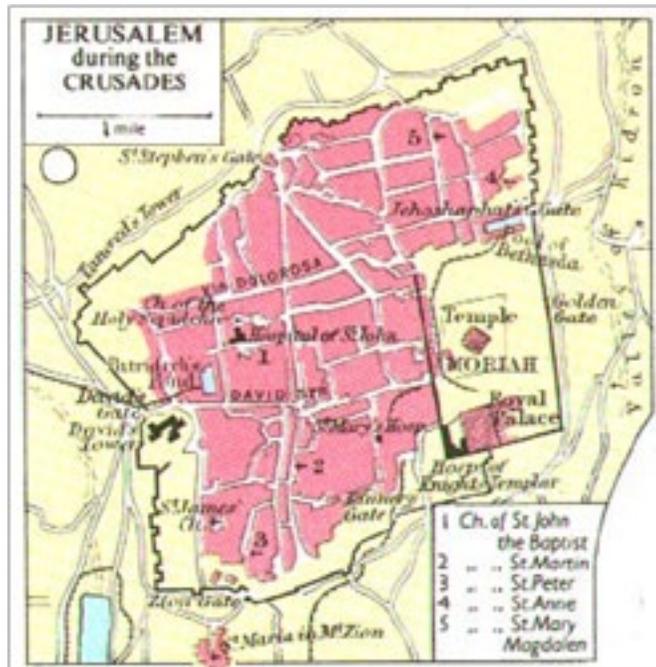
Dīn al-Ayūbī al-Kurdī. El carácter social indígena y físico de Jerusalén hoy en día aún es un reflejo del legado de los liberadores Arabizados; no obstante, muchos grupos o partes internacionales han construido instituciones de adoración y culto que han contribuido tanto y de forma diversificada al carácter esencialmente Palestino-Árabe de Jerusalén.

La Dinastía Ayyubí gobernó la ciudad hasta 1229, cuando fue subyugada a otro gobierno Cristiano breve, cuando Federico II de Alemania gobernó Jerusalén hasta 1244. En 1260, la ciudad estuvo bajo el reino del egipcio Mameluco hasta el último día de 1516, cuando el Turco Otomano Sultán Salīm I conquistó la ciudad. Los Otomanes, especialmente Solimán el Magnífico desarrollaron aún más la ciudad, reconstruyendo el muro y su portón, modernizando el sistema subterráneo acuático con fuentes públicas de agua (*sabīls*). Para subrayar la importancia de Jerusalén y las áreas circundantes, Jerusalén se convirtió en la segunda ciudad, después de Estambul, que pasó por reformas municipales, y, en 1847, los Otomanes transformaron Jerusalén en el centro de un *sanjaq* especial, o distrito administrativo, que pertenecía al Sultán Otomán.

Anteriormente a 1850, las viviendas y la población de Jerusalén se encontraban confinadas dentro de los muros de la Ciudad Antigua. Sin embargo, con la caída del gobierno Otomán, la ciudad reanudó su estado de ciudad "internacional". Al final del Siglo 19, había nueve consulados extranjeros que operaban en Jerusalén, incluyendo los de Gran Bretaña, Francia, Rusia, España y los Estados Unidos. Cuando Palestina estuvo en manos del Mandato Británico en 1917, los ocupadores anunciaron que Jerusalén era la capital de Palestina, donde establecieron departamentos centrales de la Administración del Mandato.

Las ocupaciones Otomanes y subsecuentemente la británica causaron una transformación profunda en las características legales, espaciales e institucionales de Jerusalén. Sin embargo, la ocupación más reciente de las fuerzas Israelís en dos etapas, en 1948 y en 1967 ha transformado más la ciudad de forma profunda todavía, alterando la demografía, cultura, economía, gobernanza, infraestructura y el entorno construido. La adquisición de Israel de Jerusalén Occidental por fuerza en 1948 pasó sin ningún desafío internacional fuera de la región, pese a

su ilegalidad y el reconocimiento formal de Jerusalén como una zona internacional (*corpus separatum*)⁵ (UNGA: 1947).



Dicha invasión despobló 39 comunidades árabes palestinas del área de Jerusalén, despojando y expulsando a 97.949 personas indígenas, confiscando 272.735 dunams de la tierra de palestinos de Jerusalén y un sin número de propiedades y contenido de los hogares familiares de los palestinos de Jerusalén (Tamari). Este proceso violento de transferencia de población se conmemora como siendo un *Nakba* Palestino (catástrofe), que involucró la expulsión y fuga de aproximadamente 780.000 (83%) de los habitantes indígenas de Palestina y la destrucción por parte de Israel de más de 500 pueblos despoblados que siguieron después del Armisticio de 1949 (HIC-HLRN: 2010).

El reino Hachemita de Jordania después del Nakba convirtió a Jerusalén en la segunda capital de Jordania en 1959. Sin embargo, la Guerra de 1967 entre Israel y los Estados Árabes significó una extensión de la invasión militar por parte de Israel y la ocupación del Este de Jerusalén, causando más desarraigo de cerca de 400.000 habitantes palestinos de Jerusalén y de su interior en la Ribera Occidental,⁶ además de los refugiados provenientes de la transferencia de población en 1948. La destrucción y confisco de barrios enteros en la Ciudad Antigua por parte de Israel directamente después de la Guerra de 1967 llevó a la demolición de hogares y al desalojo forzado de aproximadamente 5,000 palestinos, para poder crear espacio para el Barrio Judío nuevo y ampliado. Esto incluyó la destrucción de 125 hogares palestinos en el Barrio Mughrabi, para abrir camino para una plaza para el culto judío contiguo al Muro Occidental (cimiento del Santuario Noble compuesto de la Mezquita al-Aqsa y de la Cúpula de la Roca. Muchos de los habitantes palestinos de Jerusalén despojados y expulsados del Barrio de Mughrabi en 1967 residen actualmente en el Campo de Refugiados Shu`fāt y en las regiones del noreste de la ciudad.

Después de la conquista de Israel del Este de Jerusalén en la Guerra de 1967, la anexión formal del Este de Jerusalén en 1981 fue considerada nula y sin legalidad bajo la legislación internacional. (UNSC: 1980). Desde entonces, Israel se ha esmerado en transformar a Jerusalén demográficamente en una ciudad judía, al poner en práctica sus leyes domésticas e instituciones que privilegian a personas naturales y personerías jurídicas que tienen el status de "nacionales judíos", a costa material y con desventajas para los palestinos indígenas de Jerusalén. Los procesos de buen gobierno municipal se basan en una política demográfica de manipulación de cuatro partes de (1) confiscar y destruir la propiedad palestina y (2) prohibir la construcción y el desarrollo de palestinos (3) negar residencia a los palestinos en su capital autoproclamada y (4) construir y ampliar las colonias de asentamiento Israelí- Judías en propiedad pública y privada de Palestina.

5 Como reconocido por la Asamblea General de las Naciones Unidas, resolución 181 XX, 29 de Diciembre, 1947.

6 400,000 es el número total de refugiados, aproximadamente mitad de estos son personas ya desplazadas una vez en 1948. La cifra (350 - 400,000) no es tan solo para Jerusalén, sino para toda Palestina ocupada en 1967.



Horas después de haber conquistado el Este de Jerusalén en la guerra de 1967, las autoridades Israelíes demolieron el barrio árabe de Mughrabi a la sombra del Muro Occidental. Foto: Getty Images

Las autoridades Israelíes han construido por lo menos 17 colonias de asentamientos sobre propiedades confiscadas y tierras ocupadas de Jerusalén Palestino y sus pueblos circundantes, incluyendo los que fueron despoblados y demolidos en el contexto de la guerra y/o demolidos incrementalmente posteriormente. Estas tierras actualmente se han incorporado a una zona que se expande constantemente bajo la jurisdicción del Poder del Ocupador de la municipalidad de Jerusalén. 80% de la zona municipal ocupada de Jerusalén no era parte de la ciudad previamente a 1967, sino más bien partes de Belén y 28 pueblos y ciudades de la Ribera Occidental.

La política sistemática de discriminación material de Israel en contra de la población de Palestina se ha manifestado en Jerusalén por medio de la política de cuatro brazos de expropiación de la tierra, criterios discriminatorios de planificación, leyes prohibitivas de construcción y permisividad hacia los colonos Israelíes. Como el *apartheid* de Sudáfrica, la ocupación Israelí mantiene un sistema riguroso de pases, restringiendo el movimiento de palestinos para el ingreso o

salida de la ciudad. Se concedió a los palestinos de Jerusalén el status legal de "residentes permanentes" y se los somete a leyes discriminatorias, impuestos y derechos diferenciados. Adicionalmente, todos los años, las autoridades de Israel revocan el status de centenares de palestinos en Jerusalén, reflejando una táctica común que se ha utilizado para expulsar a los palestinos de su capital. Sin embargo, distintamente a su contraparte ya extinguida en Sudáfrica, el proceso en Jerusalén ha involucrado olas de expulsión transfronteriza de la población indígena, defendiendo en su lugar la inmigración judía y mano de obra extranjera.

Los palestinos oficialmente exigen que se comparta Jerusalén, con la porción oriental de la ciudad ocupada por Israel en 1967 como la capital de su estado independiente. La posición oficial de algunos gobiernos occidentales apoya la división de la ciudad (aunque no necesariamente siguiendo las líneas preferidas por los Palestinos) y se ha predicado un eventual acuerdo de paz en base a este desenlace. La ley internacional considera que Jerusalén debe seguir siendo una zona internacional (*corpus separatum*).⁷ (UNGA: 1947). De hecho, la solución muy cuestionada de "solución de dos-estados" para la cuestión irrevocable de Palestina imagina un Jerusalén Israelí (Yerūshalayim) que funcionaría como la capital de Israel, y una capital Palestina de al-Quds (que significa, "lo sagrado"), contigua a y totalmente vinculada al desarrollo y a sistemas de entrega de servicios por medio de una autoridad común de desarrollo.

⁷ Asamblea General de la ONU, "Futuro Gobierno de Palestina," Parte III: Ciudad de Jerusalén, A/RES/181(II)(A+B), 29 Noviembre, 1947; División para los Derechos Palestinos, *Los Orígenes y la Evolución del Problema Palestino: 1917-1988*, Parte II 1947-1977 (Nueva York: Naciones Unidas, 30 de Junio, 1979), p. 31. El 1 de Marzo de 2001, Theodor Wallau, el embajador de Alemania a Israel envió una carta al Canciller de Israel, Ariel Sharon, reafirmando el apoyo duradero y formal de la Unión Europea a la internacionalización de Jerusalén, según esbozado en la Resolución 181 (II) de la Asamblea General de la ONU, al declarar: "Reafirmamos nuestra posición ya declarada sobre el status específico de Jerusalén como *corpus separatum*. Esta posición está en cumplimiento con la ley internacional." Información Palestina que proviene de la base de datos de Provenance, en: <http://www.corkpssc.org/db.php?eid=548>.

Derechos Humanos y Obligaciones del Estado

En la actualidad, Jerusalén ha sido reclamada por dos estados reconocidos internacionalmente como siendo su capital: Israel, como una entidad sin fronteras que fue proclamada por los colonos judíos en 1948, y el Estado de Palestina, prometido bajo la responsabilidad de los Ingleses y de la ONU y que el Consejo Nacional de Palestina declaró el 15 de Noviembre de 1988, y que desde entonces ha obtenido el reconocimiento como siendo el estado 194 dentro del sistema de las Naciones Unidas, a partir de 2010.

Palestina no posee la soberanía en el ejercicio de auto-determinación en su territorio. El Estado de Palestina aún no es parte de ningún pacto de derechos humanos, mientras que el Poder de la Ocupación asume control efectivo sobre la tierra, el territorio y los recursos naturales. Como estado soberano dentro de un sistema internacional, Israel es una de los Estados-parte que ha ratificado gran parte de los pactos sobre derechos humanos (ver Anexos I y II).

Disposiciones Constitucionales y la Ley Doméstica

Israel no tiene una Constitución formal. Pese a la proclamación de independencia por parte de Israel, comprometiéndose a tener una Asamblea Constituyente que debería preparar la constitución hasta el 1 de octubre de 1948, la Decisión Harari de 1948 (יררה תטלחה) adoptada durante la Asamblea Constituyente determinó que en su lugar el Estado de Israel promulgaría una serie de Leyes Básicas⁸ (Rozin, 251).

8 El retraso y la decisión eventual del 13 de Junio de 1950 de legislar la constitución capítulo por capítulo resultó de la incapacidad de los diferentes grupos sociales "Israelíes" de acordar sobre el propósito del estado, la identidad del estado y su visión a largo plazo. Otro factor fue la oposición del Primer Ministro David Ben-Gurion en sí, incluyendo su negación de determinar las fronteras del estado.

El sistema legal de Israel no provee reglas claras que determinen la precedencia de las Leyes Básicas sobre la legislación regular, y en muchos casos esta cuestión se ha abandonado a la interpretación del sistema judicial. Hasta la fecha, Israel ha promulgado catorce Leyes Básicas que tratan de acuerdos del gobierno y derechos y libertades fundamentales. La Ley Básica de 1992: Dignidad Humana y Libertad declara que los derechos humanos básicos en Israel se basan en el reconocimiento del valor del hombre, la santidad de su vida y el hecho de que es libre. Define la libertad humana como el derecho de ingresar y salir del país, la privacidad (incluyendo el habla, escrita y anotaciones, intimidad y protección contra búsquedas ilegales de la persona o de la propiedad. Esta ley incluye instrucciones sobre su propia permanencia y protección contra cambios por medio de regulaciones de urgencia. Sin embargo, ni este pilar proclamado sobre el régimen de derechos humanos ni cualquier otra legislación en Israel prohíbe la discriminación.

Guerra y la Guerra Legal

En 1948, las fuerzas coloniales Sionistas, con el apoyo de la Organización Sionista Mundial/Agencia Judía para la Tierra de (OSM/AJ), conquistaron gran parte de Jerusalén occidental, con el Estado de Israel emergente incorporado en su territorio, expulsando a la mayoría de la población indígena de palestinos allí y en los pueblos al oeste de Jerusalén. Lo que sobró de estas comunidades se refugió en Jerusalén oriental, en otros sitios en campos de refugiados, asentándose dentro y alrededor de pueblos árabes en la Ribera Occidental de Palestina o dentro de Israel. Las nuevas instituciones militares y civiles del estado prosiguieron a apropiarse de las tierras, propiedad y pertenencias de los refugiados, utilizando la paraestatal OSM/AJ y el Fondo Nacional Judío (FNJ) para administrar y/o redistribuir estas ganancias materiales según sus leyes o cartas para servir al pueblo de "la raza judía o sus descendientes" (FNJ, §3C).

Ya en Enero de 1949, el Nuevo Gobierno de Israel (Gol) había transferido la propiedad de más de un millón de dunams⁹ de tierra durante la conquista al FNJ, para tenencia a perpetuidad para el “pueblo judío.” En Octubre de 1950, de forma similar, el estado transfirió 1,2 millones de dunams adicionales al FNJ¹⁰ (Granott, 107-11). La mejor estimación para el alcance de los títulos de la tierra que fueron adquiridos por Israel tan solo de los refugiados de Jerusalén durante las operaciones militares fue de 270.681 dunams (27 hectáreas) (UNCCP, 2) con propiedades que tenían un ingreso neto anual de P£349,393 (a tasas de 1944/45) (ibid). Un vocero del FNJ explicó que la transferencia de propiedad al FNJ “va a rescatar las tierras y devolverlas al pueblo judío—al *pueblo* y no al *estado*, que en la composición actual de población no puede ser una garantía adecuada de propiedad judía” (FNJ: 1951, 32-33 énfasis en el original).

9 O dönüm; i.e., un decare = 1,000 m².

10 La primer adquisición del FNJ alcanzó un total de 1.101,942 dunams: 1.085,607 rurales y 16,335 urbanos; la segunda llegó a un total de 1.271,734 dunams: 1.269,480 rurales y 2,254 urbanos.

Nacionalidad, Ciudadanía y las Organizaciones de “Desarrollo” de Israel

El Estado de Israel mantiene un sistema único de estado de doble nivel, que otorga un status privilegiado al “ciudadano nacional judío” a la población judía y que niega el estado civil, otorgando un status inferior a los ciudadanos palestinos y residentes dentro del Israel pre-1967 - y debido a la anexión y extensión de la ley Israelí - también a los palestinos en el Este de Jerusalén ocupado. Bajo la Ley de Ciudadanía Israelí de 1952, dicho sistema proporciona la “ciudadanía Israelí” en base a cuatro criterios: “retorno” (reservado a los inmigrantes judíos), residencia (para palestinos que permanecieron en el país después del establecimiento de Israel en 1948), nacimiento y naturalización (de inmigrantes no -judíos y parientes de ciudadanos Israelíes). La Ley anula la ciudadanía que tenían los palestinos durante el Mandato Británico y excluye a todos los palestinos refugiados de 1948 del estado civil en Israel, tornándolos apátridas y por ello violando las reglas consuetudinarias de sucesión de estado. La ley de 1952 y una nueva ley adoptada en 2002 también prohíben la naturalización y residencia en Israel para personas de nacionalidades árabes y nacionalidades vecinas categorizadas como “países enemigos”, incluyendo a los palestinos fuera de Israel y de Jerusalén” anexada (LCEI).

Finalmente, el status de “ciudadano” solo no garantiza un tratamiento igual, y de hecho, automáticamente excluye una serie de derechos económicos, sociales y culturales que son para los que reclaman la “nacionalidad judía,” sea donde vivan.

Es decir, que la ley Israelí establece y mantiene un status civil superior para la ciudadanía Israelí, clasificada como “nacionalidad judía,” aplicable a todos los aspectos de la vida que se relacionan a viviendas, tierra y vida económica. Ese estado superior “nacional judío”, disponible por medio de descendencia de una madre judía o conversión rigurosamente restringida a la fe judía, otorga a personas elegibles el derecho de reclamar la “nacionalidad judía” e ingresar en áreas controladas por Israel, incluyendo todo Jerusalén, de reclamar derechos y privilegios por encima de los palestinos indígenas.

Son explícitamente excluidos como siendo no-judíos, sean ciudadanos o no, palestinos Personas Desplazadas Internas (IDP's) y refugiados—de hecho, todo el pueblo autóctono—de la Palestina histórica.

El Supremo Tribunal Israelí ha afirmado este hecho de discriminación institucionalizada alegando tanto un juicio legal e ideología estatal. En el caso de *Tamarino v. Ministerio del Interior* (1970), un querellante trató de registrar su nacionalidad como "Israelí," en lugar de "judío." El tribunal dictaminó: "no existe una nación Israelí separada de la nación judía...compuesta no solamente de los que residen en Israel, pero además los judíos en la Diáspora. El Presidente de la Corte de Justicia, Shimon Agranat, explicó que el reconocer una nacionalidad Israelí uniforme "negaría el cimiento mismo sobre el cual se formó el Estado de Israel" (HCJ: 1970).

El Supremo Tribunal decidió en un caso reciente más desafiante involucrando a 38 peticionarios ante el tribunal desde 2004. Finalmente, el 6 de octubre de 2013, la Corte rechazó la petición encabezada por Uzi Ornan (90) después de procedimiento demorado que difería y retrasaba la decisión sobre esa petición para que el Estado de Israel reconozca una "nacionalidad Israelí" común" (Cook: 2010 y 2013; Goralí, Neiman; Orman; White). Como respuesta a la decisión de la Corte Suprema, el principal querellante o solicitante comentó que "Sola la mayoría judía ha recibido derechos nacionales, lo que significa que los ciudadanos palestinos enfrentan la discriminación institucionalizada." Ornan agregó: "Indica a los países Árabes que no tienen un reconocimiento real en su propio país - que siempre serán considerados como extranjeros y que siempre enfrentarán la discriminación"¹¹ (Cook: 2010).

El caso de Ornan dramatiza un aspecto crucial de la segregación de derechos del Estado de Israel. Sin embargo, muchos ciudadanos palestinos de Israel no desean ingresar en una lucha por la "nacionalidad Israelí" uniforme que suplante o niegue la que les es inherente. Como intentos fracasados de resolver este conflicto, la invitación a la víctima para que

se deshaga de su afiliación primordial e indígena equivale al nihilismo. Mientras que los derechos y las responsabilidades de ciudadanía teóricamente deben ser uniformes dentro del estado territorial, la discriminación instituida en base a cualquier criterio deslegitima al estado discriminatorio a luz de la Carta de la ONU.

Israel estableció un criterio legal de "nacionalidad judía"; es decir, perteneciente a la "nación" judía (*le'om yahūdi*). Dicho concepto está consagrado en las cartas de las agencias Israelíes mencionadas, la Organización Mundial Sionista/Agencia Judía para la Tierra de Israel (OSM/AJ), El Fondo Nacional Judío (FNJ) y sus subsidiarias, que se crearon con el propósito de colonizar Palestina. (La carta del FNJ también utiliza los términos "religión judía, raza o origen/descendencia" [énfasis agregado]) (FNJ: 1953, §3C) Hoy en día, estas organizaciones paraestatales forman una superestructura de desarrollo del estado, asumiendo autoridad por muchas de las decisiones involucrando el uso de la tierra, viviendas y "proyectos nacionales". La alienación de dichas organizaciones del pueblo que impactan es gigantesca.

Mientras que estas instituciones paraestatales orgánicamente son parte del Estado de Israel hoy en día, como se afirma en su Ley de Estado (1952) y Acuerdo con la Ejecutiva Sionista (1953, con enmienda en 1976), alegan poseer y administrar 93% de todas las tierras en Israel y Jerusalén (sin contar las tenencias directas e indirectas en otros territorios palestinos ocupados). Sus cartas parroquiales también proveen principios fundamentales referenciados en gran parte de la legislación Israelí que se relaciona al uso de la tierra, viviendas, inmigración y desarrollo. La Ley Básica: Ley del Retorno (1950), por ejemplo, establece la inmigración para judíos como un derecho de "nacionalidad" no proveído en la Ley de Ciudadanía de 1952 (*ezrahūt*), y efectivamente excluye a la clase de refugiados indígenas palestinos desposeídos desde 1947, incluyendo a aquellos expulsos de Jerusalén, así como a los no-judíos.

La Ley de Tierras de Israel ("la Tierra del Pueblo"- 1960) establece que las tierras serán administradas, distribuidas y desarrolladas según los principios del FNJ y su carta discriminatoria. La Administración de Tierra de Israel, también

11 Cook, op. cit.

creada en 1960, reposa sobre cuatro “piedras angulares”: La Ley Básica: Tierras de Israel (1960), Ley de Tierras (1960), la Ley de Administración de Tierras de Israel (1960), y el Acuerdo entre el Estado de Israel y la Ejecutiva Sionista (Organización Mundial Sionista/Agencia Judía y el Fondo Nacional Judío). El Consejo de Tierra de Israel (ILC) determina la Ley de Autoridad de Tierras (ILA), con el Vice Primer Ministro, Ministro de la Industria, Comercio, Trabajo y Comunicaciones como su presidente, mientras que el Consejo de 22-miembros está compuesto de 12 representantes de ministerios del gobierno y diez que representan al FNJ y sus condiciones de beneficiarios solo judíos.

Legislación reciente en la forma de la Ley de Autoridad sobre Tierras de Israel, Enmienda 7 (2009) y la Enmienda de 2010 de la era del Mandato Británico - Ordenanza de la Tierra (Adquisición para Fines Públicos) (1943) introdujo ajustes tácticos al sistema de tenencia de tierra en Israel durante el periodo de esta revisión. La enmienda de 2009 otorga más poderes al FNJ, en su status especial y rol de administración de la tierra. Establece también que la Autoridad de Tierras de Israel (ILA) (ya no “Administración de Tierras de Israel”) con poderes aumentados, disponga sobre la concesión de tierras de propiedad privada, y establece criterios de aprobación para la transferencia de tierra del estado y tierras de la Autoridad de Desarrollo al FNJ.

La enmienda de 2010 “se asegura” que las tierras expropiadas para “uso público” no “vuelvan” a sus propietarios originales y que puedan ser transferidos actualmente a una tercera parte (probablemente el FNJ). La legislación de 2010 también burla el juicio que creó un precedente de la Corte Suprema de Israel en el caso de 2001, el caso Karsik (Karsik), que obliga a las autoridades a devolver la tierra apropiada a sus antiguos dueños en caso de que no haya sido utilizada para los fines para los cuales fue tomada.

Según las enmiendas, el FNJ seguirá manteniendo gran parte de la representación en la Autoridad de Tierras de Israel con seis de los 13 miembros (que también funciona con tan solo diez miembros). Eso le garantiza al FNJ un rol continuo en asegurar la discriminación contra palestinos autóctonos en el desarrollo de políticas y programas que afectan a 93% de las tierras de Israel.

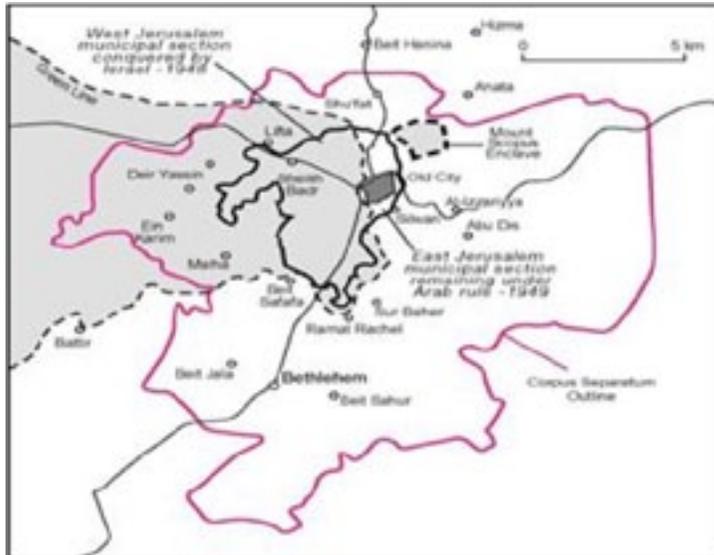
Estas enmiendas recientes permiten que el estado y el FNJ intercambien tierras, para poder facilitar el “desarrollo” por medio de la privatización de tierras de propiedad del FNJ en áreas urbanas. Este tipo de canje permitiría que el estado reciba tierra adquirida por el FNJ en áreas urbanas que pueden ser privatizadas, mientras que el FNJ recibiría 50-60,000 dunams de tierra en el Galileo y en el Naqab, donde la población palestina indígena, ciudadanos de Israel, tiene su mayor concentración.

Como en el pasado, el FNJ acuerda que la nueva Autoridad de Tierras de Israel (ILA) administraría sus tierras, mientras que la ILA se compromete a hacerlo de forma consistente según “los principios del FNJ en lo que respecta sus tierras” (Artículo 2). No obstante, las enmiendas de 2009-10 permiten aún más burlar la supervisión legal y legislar contra la igualdad en derechos de uso de la tierra. A medida que la carta del FNJ excluye a no-judíos del beneficio de la tierra o de sus servicios, cualquier transferencia de tierra pública al FNJ evita que ciudadanos disfruten acceso equitativo a la tierra. En otras palabras, el estado podrá más prontamente “judaizar” más tierra y discriminar contra los ciudadanos no -judíos en Jerusalén-y en otros lugares- al transferir estas tierras al FNJ.

La nueva ley de 2010 aparentemente parece evitar-o impide seriamente-a los ciudadanos palestinos de Israel reclamar algún día su tierra confiscada. Burla el derecho de dichos ciudadanos de exigir la devolución de la tierra confiscada en el evento de que no se haya utilizado para el propósito público para el cual fue confiscado originalmente, si esa propiedad debe ser transferida a un tercero o si han transcurrido más de 25 años desde su confisco. Mucho más que 25 años han pasado desde la confiscación de la gran mayoría de tierras y propiedades palestinas, incluyendo aquellas en Jerusalén. Mientras tanto, la propiedad de grandes pedazos de tierra se ha transferido a terceras partes, incluyendo organizaciones sionistas, tales como el FNJ.

La ILA racionaliza su política de restringir ofertas para las tierras de propiedad del FNJ tan solo para judíos, al citar únicamente el Acuerdo doméstico con el estado y con el FNJ

(1961).¹² Bajo este acuerdo incorporado a la ley, la ILA tiene la obligación de respetar los objetivos del FNJ, que incluye la adquisición de tierra “para el objetivo de asentar a judíos” (FNJ: 1953, §3(1)). De tal forma, el FNJ sirve como un contratista del estado para la discriminación basada en el status de “nacionalidad judía” construida, como consagrado en la carta del FNJ y no en la ciudadanía Israelí.



Plan de la ONU para Jerusalén como corpus separatum, 1947, y la conquista Israeli de Jerusalén Occidental.

Este marco legal e institucional garantiza que los derechos y valores de la vivienda, tierra, inmigración y desarrollo sean exclusivamente para el disfrute de “nacionales judíos” (Forman y Kedar, 809-30). La mayor parte de los habitantes de las áreas controladas en Israel no son judíos, incluyendo Jerusalén Oriental.

Las mismas agencias vinculadas al estado de OSM/AJ y FNJ, las fuentes del concepto y la expresión administrativa

de “nacionalidad judía,” también operan como organizaciones exentas de gravámenes en prácticamente 50 otros países como “organizaciones de caridad”, para además reclutar a personas de la fe judía y/o sus (por consiguiente exentas de impuestos) contribuciones financieras para llevar a cabo el desarrollo en nombre de los colonos judíos (JAFI).

Pese a las analogías evidentes, las formas de discriminación en Israel son distintas a las conocidas en otros lugares y épocas, como en Sudáfrica del apartheid o el “racismo científico a fines del Siglo 19 (Barkan). El apartheid Sud Africano había establecido una inequidad civil por medio de una parte crucial de la legislación: la Ley del Registro de la Población, mencionado por algunos autores como siendo la clave o eje del sistema (Dugard). Esa única ley estableció una jerarquía de status en base al color de la piel, e impuso la separación de las comunidades según eso. Los derechos humanos, servicios y privilegios en Israel no son otorgados o negados en base a una única ley legislativa o a una única característica fisiológica, sino más bien a través de una serie de leyes e instituciones dedicadas al beneficio exclusivo de aquellos elegibles para la “nacionalidad judía,” independiente de si esos supuestos beneficiarios son en realidad ciudadanos del Estado de Israel.

Jerusalén: Territorio y Demografía

Después de que Israel ocupó Jerusalén Oriental en 1967, jamás anexó “legalmente” el territorio conquistado, más bien extendiendo las fronteras para incluir 70 km² de la Ribera Occidental de Palestina (compuesta de 6 km² de la frontera municipal del Este de Jerusalén de 1948 a 1967, además de un adicional de 64 km² del territorio de la Ribera Occidental). El parlamento Israelí (Knesset) luego adoptó la legislación¹³ que afirmaba (Lustick, 200-15) la autorización de aplicar la ley

12 Adoptado después de la Ley Básica: Tierras de Israel (Ley de la Administración de Tierras de Israel, en 1960.

13 Por enmiendas de dos leyes existentes: “Ley y Ordenanza de Administración” y la “Ordenanza Municipal de Corporaciones”), y el ministro del interior emitió una declaración administrativa correspondiente, “La Declaración de Jerusalén , 1967.”

Israelí en esas regiones, pese a las prohibiciones que constan en la ley internacional que dicta sobre la ocupación (Haya, §43).

El gobierno Israelí amplió las fronteras municipales para dos propósitos: El propósito territorial que impulsaba a la incorporación de la Ciudad Antigua y sitios históricos adyacentes a Israel, estableciendo fronteras que facilitaban la defensa de la ciudad en la frontera al extremo oriental del país y complicando la futura división de la ciudad. El segundo objetivo fue demográfico, facilitando la implantación de colonos alrededor de la ciudad para conseguir una sólida mayoría judía, minimizando administrativamente la población indígena entre las fronteras ampliadas de Jerusalén.

Para muchos Israelíes, las fronteras ampliadas de Jerusalén municipal, incluyendo el centro antiguo y la ciudad Palestina/Jordania, además de un adicional de 28 pueblos árabes palestinos, ideológicamente se ha asociado al carácter de status sagrado, ignorando otros valores y los intereses de residentes autóctonos. La "unificación" de Jerusalén, tanto en términos espaciales como épicos, se percibe en el Israel oficial como siendo un renacimiento eterno de un pedigrí primordial y es, por lo tanto, "correcto."

Entre las alegaciones a que aspira el estado judío sobre la ascendencia judía, actualmente la ciudad es el hogar de varias fes y etnias, representadas por sus residentes. Del total del 804.000 habitantes en 2011, la composición demográfica mostraba la siguiente desagregación o desglose, sin distinción del status de "ciudadanía":

- 499.400 judíos (i.e, "le'om nacionales")
- 296.000 palestinos arabes (de varias distinciones aplicadas)
 - 281.100 Musulmanes
 - 14.700 Cristianos
 - 200 Drusos
- 9.000 no clasificados (Fiske).

Las autoridades de ocupación Israelí jamás obligaron a los palestinos indígenas del Este de Jerusalén a que adoptaran la ciudadanía Israelí y, en lugar de ello, ofrecieron la opción entre ciudadanía o "residencia permanente," un status que

les otorga algunos derechos, que incluyen la previsión social y votación en elecciones municipales, pero no nacionales. Este status semi-privilegiado viene acompañado de la obligación de pagar el impuesto municipal (*arnona*, en hebreo).¹⁴ La mayoría ha rechazado la ciudadanía Israelí; en los últimos diez años, menos de 7.000 la han solicitado (ICG: 2012b, 21).

Simultáneamente, la realidad demográfica no ha cumplido con las metas según lo planificado por la autoridad de ocupación. Después de que los planificadores Israelíes ampliaron las fronteras municipales en 1967, la población árabe era aproximadamente un cuarto de la población total de la ciudad. Desde entonces, ha crecido alrededor de 36% (más de 290.000). Desde 1967 a 2010 la población judía de Jerusalén creció 155%, mientras que la población árabe creció 314% (Shragai, 5).

En 2010, un patrón de migración de la población Judío-Israelí saliendo de Jerusalén se convirtió en el estándar. La migración de residentes adultos judíos en 2012 observó que 7.300 personas se mudaron a la ciudad (incluyendo 2.900 nuevos inmigrantes), mientras que 17.400 salieron (CBS,2013b). Esto, conjuntamente con la urbanización puesta en práctica para la población árabe y la tasa de crecimiento natural de la población árabe en Jerusalén, ha aportado a la reducción de la mayoría judía en Jerusalén. Esta tendencia inesperada

14 Aunque llamada de residencia "permanente", puede ser revocada por una variedad de circunstancias, especialmente cuando un residente ya no logra comprobar que su "centro de vida" se encuentra en Jerusalén. "Jerusalén Oriental : Preocupaciones Humanitarias Clave, Foco Especial ", Oficina de la ONU para la Coordinación de Asuntos Humanitarios – Territorio Palestino ocupado (OCHA-oPt), Marzo, 2011. Desde 1967, 14,000 palestinos del Este de Jerusalén - un poco menos que 5% del total actual - tuvieron su status de residencia revocado, aproximadamente la mitad de estos desde 2005, cuando hubo un aumento acentuado, una política a la cual las organizaciones d derechos humanos e Israel se referían como siendo "una deportación silenciosa". Israel mantiene esta política hasta el presente por medio de revocaciones que han tenido un descenso dramático: en 2008 el ministerio del interior evocó la residencia de casi 4.600 Palestino de Jerusalén Oriental, mientras que en 2010,el número cayó a menos de 200. Ibid, 31 de Julio, 2011 Ibid. El ministerio alegó que gran parte de las revocaciones resultaron de la reasignación en el exterior, en que el individuo en cuestión recibió la ciudadanía o residencia permanente.

recientemente ha obligado a las instituciones de planeamiento de Jerusalén a actualizar el objetivo demográfico y la población blanco en Jerusalén para el año 2020. Esta constatación de la realidad proyectada ya no es 70% de judíos y 30% de árabes, como trató de mantener el gobierno municipal la situación entre los años 1970 y 1980. La política reajustada oficialmente busca alcanzar un "equilibrio" demográfico de 60% de judíos y 40% de árabes (de todos las fes) (Shragai, 9).

El Derecho a la Ciudad¹⁵: un slogan y reclamo de movimientos urbanos sociales para orientar políticas para que sean más equitativas e inclusivas, como una alternativa a las políticas y prácticas de planificación en curso que han llevado a la segregación, privatización y distribución desigual de bienes y servicios públicos. Se le atribuye de forma general a Henri Lefebvre el desarrollo de la noción de un "derecho a la ciudad" en su libro, *Le droit à la ville* (Paris: Anthropos, 1968). Actualmente, el argumento del "derecho a la ciudad" se basa en un paquete de derechos humanos existentes, además de reclamos específicos del derecho de acceso a la tierra, agua, saneamiento, transporte y al espacio público, así como al concepto de la "función social de la tierra, vivienda e infraestructura relacionada y a los bienes y servicios públicos. El "derecho a la ciudad" se ha elaborado en la "Carta sobre el Derecho a la Ciudad," que emanó de movimientos urbanos sociales en América Latina y que se difundió en todo el mundo por medio del Foro Social Mundial.¹⁵

dispensa o exención en el Este de Jerusalén es entre 40% y 50%, pero tan solo de 6-7% en las áreas judías de Jerusalén (ACRI: 2008, 2012).

Dichos indicadores sociales plantean una serie de desafíos a la Municipalidad de Jerusalén y a las instituciones del gobierno Israelí. Estas varían de la operación no-autorizada de escuelas para cubrir las necesidades no realizadas en el Este de Jerusalén, a varias actividades del mercado negro entre los que abandonan sus estudios. Altos niveles de pobreza y sus consecuencias también ponen de manifiesto una mayor demanda para empleo y servicios sociales, así como la desafección política.

Indicadores de Desarrollo Urbano

En 2012, 23% de los residentes judíos de Jerusalén se incluían por debajo de la línea de pobreza, mientras que 60-78% de no-judíos se clasificaban como empobrecidos (Alyan, et al.). Los judíos representan 48% de la fuerza laboral de Jerusalén, comparado con 38% de los árabes (Choshen et al.). La tasa de

¹⁵ Para más información, referirse al "The Right to the City," en la Coalición Internacional del Hábitat, en: <http://www.hic-net.org/indepth.asp?PID=18>

Gobernanza Municipal

La abrumadora dominación de Israel del Gran Jerusalén sugeriría que la planificación urbana de la ciudad y la entrega de servicios reflejan un plan municipal acordado y coherente. Mientras que un amplio consenso israelí ha buscado integrar de forma robusta el Este de la ciudad al Estado de Israel, las obras públicas del gobierno municipal y central han construido algunas infraestructuras urbanas con una visión de desarrollo a largo plazo. No obstante, los observadores cercanos han caracterizado el proceso como una escena de peleas internas, rivalidad y competencias entre varios burócratas y políticos que han hecho con que la política de colonización de Israel se torne cada vez más caótica e internamente litigiosa, más de lo que se puede imaginar (Cidor, 2007).

En esta mezcla, la Municipalidad del Este de Jerusalén es relativamente débil, una característica que nos remonta al Mandato Británico, cuando las autoridades locales enfrentaron una ciudad profundamente dividida entre judíos y árabes. La Municipalidad eventualmente transfirió el poder del alcalde y del irresponsable gobierno municipal al gobernador Británico.

El Ministerio del Interior de Israel heredó esos poderes, y conjuntamente con otros ministerios israelíes del gobierno central, permanece con influencia en muchos de los aspectos que se refieren al disfrute de la ciudad (Dumper, 1997, p. 46).¹⁶ Por ejemplo, el Ministerio del Interior de Israel tiene la autoridad

¹⁶ Michael Dumper señala que la cancillería está preocupada con el status de Cristianos en el país; los ministerios de asuntos religiosos y de defensa juegan un papel central en el status de, y en el acceso a sitios sagrados; y los ministerios de la vivienda, comercio e industria también, así como el ministerio de la absorción aseguran el espacio para sus propio proyectos de desarrollo. Ver su *The Politics of Jerusalem since 1967* (New York, 1997), p. 46. El Consejo Nacional de Planificación de Israel actúa bajo la égide del ministerio del interior y está compuesto de representantes de los ministerios de la vivienda, transporte, agricultura, comercio e industria, así como los ministerios del turismo y representantes de varias ciudades e instituciones nacionales relevantes. El resultado, como se podría predecir, es un gran atasco. La Comisión de Planificación de Distritos- que tiene el poder de veto sobre las propuestas municipales - también enfrenta miles de problemas similares. Ibid, p. 99.

de aprobar los planes, lo que incluye determinar la jurisdicción de las áreas de la municipalidad, la determinación del alcance de los ingresos y la distribución de los recursos de tierra en su interior, en base a una planificación centralizada reglamentaria.

Joint ventures involucrando al gobierno central y a la municipalidad también forman un canal para que las autoridades nacionales ejerzan su influencia en los desarrollos (Dumper, 101-02).¹⁷ Este poder altamente centralizado sobre el desarrollo local socava la autonomía de la municipalidad, mientras que tienen la carga de entregar servicios a los judíos y árabes, del este al oeste.

El Ayuntamiento de la Ciudad de Jerusalén está compuesto de 31 miembros. El alcalde se elige, cumple un mandato de 5 años y recibe su salario de fondos municipales. Sus seis adjuntos nombrados por el alcalde reciben buenos salarios (Cidor, 2007)¹⁸ Sin embargo, los 24 miembros electos del consejo prestan servicios como voluntarios. Los partidos religiosos judíos tradicionales dominan el Consejo. Gran parte de las reuniones del Consejo se celebran en secreto, con tan solo una reunión pública al mes.

Según la jurisprudencia de Israel (HCJ 1988),¹⁹ los residentes no- judíos del Este de Jerusalén se consideran como portadores de "permisos para la residencia permanente, elegibles para los que se incluyeron en el censo de población de 1967". Este status se aplica hasta a los palestinos que no "ingresaron" a Israel, de acuerdo con el lenguaje de la ley; mientras que Israel más bien "ingresó" en sus comunidades y áreas de residencia. Este status impuesto de residencia en realidad obliga a los residentes árabes del Este de Jerusalén a una situación en que su derecho

¹⁷ Un ejemplo de la Compañía para la Reconstrucción y Desarrollo del Barrio Judío. La Administración de Tierras de Israel, una institución nacional también juega un papel principal en la ciudad. Es el principal propietario de la ciudad, habiendo adquirido 10,000 dunams (10 sq km) en 1948 y tres veces ese monto en 1967. Esta entidad está compuesta por el Fondo Judío Nacional, que significa que la tierra que controla es de uso exclusivo y de beneficios de judíos. Ibid, pp. 101-02.

¹⁸ Entre NIS36,000 y 46,000 (€7.455-9,525) al mes.

¹⁹ El tribunal rechazó el argumento del querellante de que su residencia en Jerusalén constituía un status de "casi ciudadano."

de seguir viviendo en sus hogares y de llevar una vida normal en el lugar donde nacieron y continuaron residiendo los somete a la constante amenaza de expulsión de la ciudad.

Aunque se plantearon cuatro criterios para la "ciudadanía" (*ezrahūt*) en Israel (nacimiento, residencia, casamiento e inmigración), la Ley de la Ciudadanía (1952) no otorga ciudadanía universal a los residentes del Este de Jerusalén, que serían aptos a dicha ciudadanía. En teoría, la ley solo permite a individuos recibir la ciudadanía bajo las cuatro condiciones establecidas; no obstante, no se aplica de forma general a los residentes de Jerusalén Oriental. Según la Ley Básica: el Knesset, los palestinos de Jerusalén no tienen el derecho civil fundamental al voto, ni a ser electos para las instituciones centrales de gobierno, incluyendo el Parlamento de Israel (Knesset, § 5, 6). No tienen autorización de portar pasaportes israelíes.²⁰ Tienen el derecho al voto y de candidatearse a las elecciones para la Municipalidad de Jerusalén, según la Ley de Autoridades Locales (Elecciones) (1965), pero no son elegibles estatutariamente a disputar la posición de Alcalde LAL. Un propuesta temprana para incorporar a los que eran los miembros árabes del consejo de administración de Jordania de Jerusalén al consejo de ocupación de la ciudad eventualmente fracasó (Amirav, 104). En la práctica, gran parte de los palestinos del Este de Jerusalén boicotean las elecciones municipales como expresión de su rechazo de aceptar el gobierno de Israel, y como afirmación de su afinidad con la nacionalidad palestina indígena. Además, el liderazgo nacional palestino ha rechazado la opción para que los palestinos participen en las elecciones locales de Jerusalén (Klein: 2008, 134-136; Sasson, 34) Un ciudadano árabe de Israel originalmente de dentro de la Línea Verde se candidateó para la elección del Ayuntamiento en Jerusalén (Prusher).²¹ sin éxito²²

20 Sección 2 de la Ley de Pasaportes, 1952.

21 Fuad Sliman, candidato por el Partido Meretz

22 Resultado de la elección municipal de Octubre de 2013:

Porcentaje	Votos	Totales	Partido	Líderes de Partidos
24.84%	53,208		United Torah Judaism	Yitzchak Pindrus
16.22%	34,747		Shas	Eliezer Simhayoff

Sin embargo, aún esas decisiones locales y estatutos municipales deben pasar por la aprobación de las autoridades centrales, como la Administración de Tierras de Israel, que es responsable del gobierno local. El Ministerio del Interior tiene el poder de remover a alcaldes, determinar las zonas de planificación de la municipalidad dentro del alcance de la jurisdicción municipal, aprobar planes municipales, determinar los ingresos de la municipalidad y la distribución de los recursos de tierra dentro de ésta, por medio de planificación estatutaria centralizada. Esto socava el derecho a la ciudad en Israel. Mientras que en Jerusalén, la situación pasa por varios otros niveles de control por parte de los comités del gobierno central, tal como el "Comité Ministerial sobre Jerusalén" y un Ministro para los Asuntos de Jerusalén, que contradicen los intentos municipales de establecer agencias y comités de barrio, que podrían mejorar la involucración y participación de los que viven en la ciudad en la administración de dicha ciudad (Merhav y Giladi).

La combinación de protagonistas oficiales israelíes en la Ciudad de Jerusalén, por ello ha determinado un patrón de desarrollo que trata de aislar y despojar aún más a los palestinos en el avance de cualquier acuerdo de paz que se base en compartir el espacio. Por consiguiente, la población israelí de Jerusalén también ha sido despojada del poder de decisión local en muchos aspectos de la vida pública en la ciudad en que residen.

Porcentaje	Votos	Totales	Partido	Líderes de Partidos
13.82%	29,595		Jerusalén Tendrá Éxito	Nir Barkat & Rami Levi
10.98%	23,525		Hitorerut	Ofer Berkowitz
7.37%	15,787		Yerushalmim	Rachel Azaria
5.6%	11,995		Meretz-Labor	Pepe Alalu
4.36%	9,334		Jerusalén Unida	Shmuel Shekdi & Arie King
4.04%	8,649		Bayit Yehudi	Dov Kalmanovitz
3.37%	7,224		Bnei Torah	Haim Epstein
3.24%	6,943		Likud/Yisrael Beiteinu	Moshe Lion & David Amsallem
2.74%	5,865		Pisgat Ze'ev en el Mapa	Yael Antebi
1.41%	3,022		Barrios & Negocios	Ofer Ayoubi
0.96%	2,056		Ometz Lev	Naomi Tzur
0.86%	1833		Tov L'Yerushalayim	Chanoch Werdiger
0.15%	331		Yesh Am Ehad	Amos Madar
0.04%	80		Veteranos y Jubiladosers	Avraham Albert Tubul

Planificación y Desarrollo

Los planeadores Israelíes han transformado a Jerusalén, a lo largo de las décadas desde que conquistaron la ciudad en etapas: el lado occidental en 1948 y el oriental en 1967. En gran parte, los cambios han atestiguado la expansión de fronteras municipales y la creación de barrios judíos que se expanden más allá de los bordes del patrón del trébol de cuatro hojas. Algo significativo también es la transformación de Israel de la ciudad, de la más nueva extensión urbana al extremo este, al pie de los cerros de Palestina Jabal al-Khalil y Jabal Nablus, al centro de una matriz de colonias que se asientan, y que hoy se extiende por encima de toda la Ribera Occidental.

En el anillo interno de dicha matriz se encuentra el suburbio de Israel de Mevaseret Zion, al oeste, y tres asentamientos que se extienden hasta la Ribera Occidental: Givat Zeev, en el noreste, Maale Adumim, al este y Gush Etzion, en el borde sureño, lindante a Belém. Esta área, conocida como la Gran Jerusalén, es el hogar de casi 80% de los colonos Israelíes.

Los palestinos principalmente reconocen la existencia de dos ciudades en Jerusalén, separados por la línea del cese de fuego de 1949. La extraña Jerusalén Occidental, localizada al oeste de la línea, con un área total de 53 km², cerca al Este de Jerusalén, localizado al este de dicha línea, con un área total de 70 km². Los habitantes indígenas de Jerusalén consideran a su ciudad como siendo el corazón material y espiritual de la ciudad de Palestina, y los palestinos—oficialmente y popularmente—consideran Jerusalén como la capital de un estado democrático que emerge, una alternativa a Israel.

La legislación de planificación y procedimientos en Israel se basa en la Ley de Planificación y Construcción (1965), que entró en vigor también en Jerusalén Oriental después de la Guerra de 1967. El sistema Israelí de planeamiento en sí es similar al de varios otros sistemas de planeamiento, en que se requiere una jerarquía de planes físicos que las entidades públicas están autorizadas a preparar y aprobar. Las autoridades de planeamiento requieren un permiso de construcción para cualquier nueva construcción, que es posible tan solo si la construcción emana de un proceso participativo y representativo de planificación.

Los planes oficiales se llevan a cabo en tres esferas: nacional, regional (distrito) y local. Los planes locales (también conocidos como “esbozo” o planes “metropolitanos”) normalmente siguen los planes distritales y preceden el desarrollo. Espacialmente los planes son sumamente rigurosos o precisos, y normalmente cubren solamente áreas urbanas propuestas o existentes. Dichos planes son responsabilidad de consejo o ayuntamiento local (i.e., municipal), una falla que en que el Consejo Regional emprende la planificación y los planes son sometidos a aprobación del gobierno central.

De acuerdo a la ley de 1965, los permisos de construcción son necesarios para cualquier nuevo desarrollo, y deben estar de acuerdo con el plan local. De no existir este plan local, la zona pasa a ser cubierta por el plan regional. Sin embargo, en la práctica, es poco probable que un plan regional sancione el desarrollo de algo que no sea parte de un plan local. Cuando se identifica un desarrollo no permitido, el dueño tiene que obtener un permiso, una falla que puede llevar o a (a) la demolición de la propiedad después del aviso previo, o (b) la posibilidad de poder exigir que el mismo dueño derrumbe la construcción, reciba una multa de no hacerlo y que las autoridades prosigan con la demolición de la propiedad. En cualquiera de los casos, la razón oficial normalmente es “falta de permiso,” y al dueño se le cobra una tasa de demolición realizada por el estado. Estas son las medidas aplicadas comúnmente a los palestinos en la ciudad, mientras que los planes regionales son notoriamente más indulgentes en el caso de una construcción judía sin permiso.

En este contexto, a lo largo y ancho de Jerusalén y en el interior de la Ribera Occidental, varias autoridades Israelíes aumentaron la demolición de casas palestinas en 50% en 2013, comparado al año anterior. Estas destrucciones de 663 estructuras en 2013 son un marco de la mayor tasa en un quinquenio, incluyendo 122 estructuras construidas con la ayuda de donaciones internacionales. Con la mayor concentración de estas demoliciones en el Área C y al Este de Jerusalén, el desplazamiento de los habitantes palestinos ha aumentado en un 74% con relación a 2012. (*HIC-MENA News*, 2014a) Los protagonistas oficiales y no oficiales de Israel han más que duplicado el establecimiento de “puestos avanzados”

(colonias no autorizadas) en 2013, si comparado con el año anterior (*HIC-MENA News*, 2014b).

Planeamiento y Desarrollo dentro de la Ciudad

En el proceso de consolidar su control sobre Jerusalén Oriental, los planificadores Israelíes han creado cinturones más o menos concéntricos de presencia judía alrededor de la ciudad. Algunas de estas áreas están fuera de las fronteras municipales ampliadas de Jerusalén, pero todas se encuentran en el lado occidental, en la ruta hacia el Muro de la Ribera Occidental, que Israel empezó a construir en 2002.

El Anterior Alcalde Adjunto de Jerusalén, Meron Benvenisti, escribió que “los árbitros finales del carácter de la Ciudad Santa no fueron el alcalde, el ayuntamiento municipal, planificadores de la ciudad, arquitectos e historiadores, sino los ministros del gobierno [central].” Un plan de desarrollo precoz pos-conquista para Jerusalén había anunciado que:

Cualquier área en la ciudad que no esté habitada por judíos se encuentra en peligro de ser eliminada de la jurisdicción de Israel, y de caer bajo el dominio árabe. Por ello, la delineación administrativa de la frontera municipal debe traducirse en un lenguaje de hechos, al construir a lo largo y ancho de toda el área, especialmente en sus puntos más extremos. Los barrios judíos no se deben dejar aislados: esta consideración implica pues la reducción drástica de espacios abiertos en la ciudad (Benvenisti, 154).

Los palestinos típicamente se refieren a los esfuerzos de manipular la relación de la población a favor de la mayoría judía de “judaización.” Ese término, usado una vez por planificadores y políticos de Israel para describir la política oficial, es usado en gran parte por sus críticos hoy en día.

Las capacidades de planeamiento de la municipalidad enfrentan un reto, el de hacer frente a su responsabilidad de entregar servicios a los judíos y árabes por igual. Por motivos de eficiencia, la alcaldía aparentemente ha favorecido una

ciudad y área de servicio “compactos”, focalizando en el desarrollo de áreas clave (Dumper, 47, 100-01). Mientras tanto, los ministerios “nacionales” han buscado crear una ciudad con “expansión horizontal”. En medio de estas dinámicas, el mapa de planificación del Este de Jerusalén ocupado ha creado tres cinturones urbanos tácticos.



El cinturón externo, supuestamente Gran Jerusalén, que se extiende a tres colonias suburbanas judías, el “anillo” –en realidad “tentáculos o dedos”–que se extiende casi 10 km de las fronteras municipales de la ciudad hasta la Ribera Occidental. Estas colonias son: Givat Zeev al norte, Maale Adumim al este, y Gush Etzion al sur (CBS).²³ Mientras algunos podrían debatir si Jerusalén debería ser dividida en el caso de un eventual acuerdo futuro, amplio consenso Israelí asevera que los tres principales asentamiento del Gran Jerusalén deben incorporarse al Estado de Israel, independientemente del acuerdo que se negocie (Xinhua).²⁴

Hay una amplia zona residencial dentro de las actuales fronteras municipales de Jerusalén del segundo anillo de colonias más antiguas establecidas a fines de los años 1960-

23 Las poblaciones de Maale Adumim y Beitar Illit’sson más de 35,000 y Givat Zeev tiene más de 11,500 residentes. “Kovetz Yishuvim 2010,” Central Bureau of Statistics (CBS).

24 El Primer Ministro Netanyahu no dejó ninguna duda acerca de su posición: “Efrat y Gush Etzion son parte integral, fundamental y evidente de la Gran Jerusalén Son las puertas al sur de Jerusalén y siempre serán parte del Estado de Israel. Estamos construyéndolos con entusiasmo, fe y responsabilidad.”

y a principios de los 1970s. Esta cadena estratégica incluye Givat Ha-Mivtar, Maalot Dafna, Ramat Eshkol y French Hill. Anteriormente esas áreas estaban conectadas al Este y al Oeste de Jerusalén, cerca del Monte Scopus, un enclave protegido por la ONU desde 1949 hasta 1967. Los planificadores de Jerusalén, y las instituciones paraestatales ampliaron este cinturón del medio en los años 1970 - comienzos de 1980 con los "Barrios Anillo" (Neve Yaacov, Gilo, Talpiot del Este, Ramot Alon y Pisgat Zeev), haciendo un círculo alrededor del centro de la ciudad árabe y judía (Klein: 2008, 56).

El cinturón más interno de planeamiento, que rodea la Cuenca de la Ciudad Antigua, es el sitio con los monumentos y santuarios históricos más venerados. El principal agente de la colonización judía en Jerusalén histórica no es la municipalidad ni el gobierno central, sino organizaciones de colonos. Típicamente estas involucran caridades registradas y *yeshivas* (institutos Judíos de enseñanza religiosa) que disfrutaban el apoyo del gobierno en la forma de proyectos arqueológicos, educacionales y turísticos. Dichas organizaciones están ocupando un patrón contiguo de las colonias judías dentro y alrededor de la Antigua Ciudad árabe, consistente con el patrón de planificadores Israelíes más tempranos que buscaban complicar la retirada de Israel de la ciudad capturada.

El Sr. Adi Mintz, un miembro de la junta de la Organización Elad frecuentemente es citado por haber dicho:

[O]nuestra meta es clara: Conseguir una base en el Este de Jerusalén y crear una situación irreversible en la cuenca histórica alrededor de la Ciudad Antigua (Rapoport).

Yoni Ovadia, un vocero de los colonos en Nahlat Shimeon [Sheikh Jarrah], explicó como la residencia judía iba a crear: "una continuidad territorial de Maale Zeitim al Monte Scopus"²⁵ De la misma forma, Matti Dan, presidente de la Yeshiva Ateret Cohanim, observó como

El barrio de Kidmat Zion, en Abu Dis, puede verse desde el parlamento Palestino. Este barrio va a evitar que los [Yossi] Beilins y que todos los [Yasir] Arafats conviertan a Abu Dis en una mini-Gaza. El mundo entero quiere dividir Jerusalén, incluyendo los Estados Unidos. Ni siquiera reconocen el hecho de que Ramot [mencionado arriba] nos pertenece. La barriga suave del Este Jerusalén es la Ciudad Antigua, el Monte de los Olivos y el asentamiento del Este de Jerusalén. Asentamientos judíos en estos lugares representan un escudo humano. Más que cualquier muro o cerca (Rotenberg).²⁶

Esta protección debería ser compuesta de viviendas judías— inicialmente "micro-asentamientos" y "puestos avanzados" (no autorizados) y parques nacionales operados por colonos. Estas son empresas pequeñas pero numerosas que requieren una presencia de seguridad que limita o restringe la vida palestina en cualquier lugar donde se asientan. El anillo interno se extiende un poco más allá de la Cuenca Sagrada, tocando y expandiéndose a los barrios palestinos al norte hasta Sheikh Jarrāh, y al sur hasta Jabal Mukābir, hasta el pico del Monte de los Olivos, al este.

Pese a las promesas de Oslo de congelar cualquier alteración en el status de cualquier territorio dentro de la unidad de auto-determinación proclamada por Palestina, o tal vez agujoneados por ellos, las organizaciones para-estatales de Israel y las autoridades municipales construyeron colonias adicionales de asentamientos en Ramat Shlomo, al norte y Jabal Abu Ghunaym (renombrada Har Homa), al sur durante los años 1990. Estas colonias continuaron el anillo y colmaron las brechas en el anillo judío de colonos que circunda Jerusalén. Hay tan solo una pequeña brecha al este, entre el Monte Scopus y Jabal Mukābir, conectado al interior de la Ribera Occidental de Jerusalén. Durante dos decenios, la construcción de Israel

25 Canal 10, HaMakor, 10 de Noviembre, 2010.

26 Yossi Beilin es un antiguo miembro del gabinete de ministros, conocido por buscar una solución negociada sobre Jerusalén con los líderes Palestinos. Yasir Arafat es el líder de la OLP y Presidente Palestino (f. 2004).

en este cinturón se ha ampliado, engrosando o espesando las zonas residenciales judías.

Estas múltiples capas de planificación y ejecución de esfuerzos de colonización involucran una variedad de instituciones Israelíes auto-interesadas. El Consejo Nacional de Planificación de Israel actúa bajo la égide del Ministerio de Interior del País, y abriga a representantes de los ministerios de la vivienda, transporte, agricultura, comercio e industria, así como del turismo, además de representantes de varias ciudades e instituciones nacionales relevantes. La Comisión Regional de Planeamiento con una mayoría de la Agencia Judía, tiene el poder de veto sobre cualquier propuesta municipal (Dumper, 46, 99).



Única para la planificación y desarrollo Israelí en Jerusalén es la Compañía para la Reconstrucción y Desarrollo del Barrio Judío. Esa agencia se enorgullece de ser la única empresa propiedad del gobierno operando dentro de la Ciudad Antigua. Desde 1999, su principal programa ha sido implantar a colonos judíos en la Ciudad Antigua de Jerusalén capturada a la fuerza en 1967 (MoCH).

La Administración de Tierras de Israel, una institución "nacional" también juega un rol preponderante en el desarrollo de la ciudad. Es el principal propietario, habiendo adquirido

10.000 dunams (10 km²) en 1948 y tres veces ese monto en 1967. (Ver explicación de la tierra de refugiados y transferencia de propiedad abajo.) Esta entidad se encuentra integrada con y sigue la carta del Fondo Nacional Judío, lo que significa que la tierra bajo su control debe ser usada exclusivamente en beneficio de los judíos (Dumper, 101-02).

Adquisición de Tierras en Jerusalén

Una característica distintiva del sistema Israelí, sin embargo, es que la tierra es controlada no solamente por medio de un sistema de planeamiento, sino por medio del sistema singular de tenencia de tierra, producto y beneficiario de los principios discriminatorios del FNJ y algo obligatorio bajo la legislación de 1953 y de 1960, especialmente según se aplican al Ayuntamiento de Tierras, la Autoridad de Tierras de Israel (ILA). Es un determinante crucial en todas las políticas de desarrollo de la tierra, y en decisiones de planeamiento, afectando (a) la localización y momento oportuno de grandes proyectos, y (b) la elegibilidad de ciudadanos para asignaciones individuales de lotes de tierra. Procesos (a) y (b) se llevan a cabo en coordinación con la preparación de los planes de desarrollo adecuados (regionales o locales).

No obstante, como los planes son documentos públicos, la estrategia y los insumos de la ILA en el proceso de planificación no son muy claros. Como mencionado arriba, la ILA no es simplemente una entidad del gobierno sujeto a la rendición normal de cuentas de una democracia, sino que es controlada por un consejo, mitad del cual nombrado por el Fondo Nacional Judío, una institución paraestatal cuya carta demuestra su compromiso con la discriminación, a favor de "la raza o descendencia judía" (Kedar y Yiftachel, 129--296).

Mientras que las antiguas autoridades del Mandato Británico habían mantenido viva la ficción legal que la tierra no cultivada pertenecía al Estado, el Estado de Israel subsecuentemente asumió y mejoró esa noción como forma

de adquirir tierras con una apariencia de legalidad.²⁷ La Ordenanza de Derechos al Asentamiento de Israel (1969) afirmó que "Tierras, que en la época de la promulgación de esta ley eran clasificadas como mawāt, serán registradas en nombre del Estado" (Harris, 14-15). Esto abarca todas las tierras no cultivadas en el Distrito de Jerusalén, adicionalmente, las tierras de otros lugares como siendo "tierra del estado," así, bajo esta única Ordenanza, el Estado se apoderó de más de 61% del territorio reclamado por Israel, y gran parte del área de la superficie de Jerusalén Oriental, independientemente de su situación de tenencia.

Después de una fase de una década de confiscaciones de tierra y gobierno militar subsecuente a la proclamación del Estado de Israel, el recién formado Gol trató de tornar permanentes las adquisiciones de tierras y pueblos, con una política modificada dirigida a los árabes en Israel, según anunciado por David Ben-Gurion en 1959. La política priorizaba:

- a. pasar una ley para el mandato de asentamiento de los Beduinos y su transferencia a hogares permanentes...

27 Los tribunales de Israel aseguraron la adquisición de tierra y de otras propiedades de los Palestinos al interpretar la legislación del Mandato Británico como estando a favor del estado, incluyendo la *Ordenanza de Transferencia de Tierras* (1921); *La Ordenanza de Corrección de Registros de Tierras* (1926); *Ordenanza de Asentamiento de la Tierra* (1928); *Ordenanza de Planificación de Pueblos* (1936); *Regulaciones de Defensa [Emergencia]* (1939), que los Ingleses posteriormente derogaron); *Carreteras y Ferrocarriles (Ordenanza de Defensa y Desarrollo* (1943); *Ordenanza Adquisición de Tierras para Fines Públicos* (1943). El Knesset de forma eficiente adoptó leyes complementarias, como la *Ordenanza de la Ley y Administración [Enmienda] de la Ley [1948]* para revertir la derogación Británica y traer de vuelta las *Regulaciones de Emergencia; Ordenanza de Área of Jurisdicción y Poderes* (5708-1948); *Ordenanza de Áreas Abandonadas* (5708-1948); *Ley de Regulaciones de Emergencias (Propiedad de Ausentes* (5709-1948); *Ley de Regulaciones de Emergencia (Cultivo de Terrenos Baldíos [Tierra no Cultivada,* 5709-1949; *Ley de la Solicitud de Tierra (Regulación),* 5710-1949; *La Ley de la Propiedad del Dueño Ausente* (5710-1950); *Ley de la Autoridad de Desarrollo (Transferencia de Propiedad)* (5710-1950); *Ley de la Propiedad Estatal* (5711-1951); *Ley de la Organización Sionista Mundial -Agencia Judía (Status),* (5713-1952); *La Ley de Adquisición de Tierra (Validación of Leyes y Compensaciones)* (5713-1953; *Ley del Fondo Judío Nacional* (5713-1953).

- b. solución rápida del problema de compensación para los "ausentes actuales"²⁸ por su tierra;

28 Dueño ausente: personas cuyo status se ha definido en la Ley Básica de Israel: Ley de Propiedad de Dueños Ausentes (5710 - 1950) y que se aplica tanto *retroactivamente* como prospectivamente para el confisco de propiedades por el Estado de Israel (en gran parte para que sean administradas por el Fondo Judío Nacional y subsidiarias). Los que la Ley Básica identifica como estando "ausentes" incluye a cualquier persona que :

A cualquier momento entre el periodo de 16 Kislev 5708 (29 de Noviembre, 1947) y la declaración publicada en la Sección 9(d) de la Ordenanza de la Ley y Administración, 12 Iyar 5708 (21 de Mayo, 1948), ha dejado de existir como dueño legal de una propiedad ubicada en el área de Israel o disfrutada o bajo su tenencia, sea por sí propio o por otra persona, en cualquier momento durante el periodo establecido,

(i) era un nacional o ciudadano del Líbano, Egipto, Siria, Arabia Saudita, Cisjordania, Iraq o el Yemen: o

(ii) estuvo en uno de esos países o en cualquier parte de Palestina fuera del área de Israel; o

(iii) era ciudadano Palestino y dejó su lugar común de residencia en Palestina

(a) para un lugar fuera de Palestina antes del 27 Av 5708 (1 de Septiembre, 1948); o

(b) por un lugar en Palestina que era propiedad en la época de las fuerzas que trataron de prevenir el establecimiento del Estado de Israel o que lucharon contra su establecimiento."

Propiedad ausente: un tipo de posesión individual o colectiva negada a una clase indígena de habitantes de Palestina por medio de eventos militares o legislativos de la proclamación del proceso de establecimiento del Estado de Israel.

Las Regulaciones de Propiedad de Ausentes de Israel (1950) tiene como miras la posesión de propiedades que pertenecen a los árabes palestinos indígenas en el "Depositario," que fue una función adquisitiva dentro del Ministerio de Finanzas de Israel en 1947, establecido con bastante antelación a las Regulaciones. La Ley de Propiedad de Ausentes (LAP) (ver también "ausente actual" abajo) le proporcionaba un nuevo nombre al Custodio o Depositario, El "Custodio de Propiedad Ausente" (CAP), substituyendo también la categoría nebulosa legal de propiedad "abandonada" con una mejor definición y con lo que dentro de poco sería una nueva categoría legal de "propiedad de ausente." El CAP posee amplios poderes administrativos y casi judiciales, así como dispositivos de evidencias y de procesos, para aprehender la propiedad bajo su discreción, asegurando que la carga de comprobar el status de "falta de ausencia" recaerá casi en su totalidad en los tenientes de propiedad árabe palestina desposeída. La Ley Británica de *Hacer Comercio con el Enemigo* (1939), que creó un custodio de propiedades altamente poderoso, extinguiendo formalmente todos los derechos de los antiguos dueños, fue la inspiración de las Regulaciones de la Ley de Propiedad del Ausentismo. Israel de esta forma trató la propiedad del ausentismo como propiedad del Estado, pero la naturaleza del modelo de esta

- c. alentar la migración árabe permanente de las áreas rurales a las ciudades mixtas (LAP).

legislación de emergencia del cual deriva la Ley de Propiedad de Ausentismo en Israel llevo a que fuese desafiada a largo plazo.

Por lo tanto, el Estado de Israel incorporó a las instituciones para-estatales Sionistas ideológicas al Estado en la legislación de 1953 legislación, pero de forma discutible las mantuvo fuera del “gobierno.” Así, para poder retener las propiedades del “ausente” y librarse de las obligaciones potencialmente restrictivas del Estado en lo que respecta al Custodio bajo los principios de la ley pública internacional (ver “obligaciones” arriba.), el Estado de Israel empezó a transferir propiedades recién adquiridas—especialmente aquellas propiedades adquiridas fuera del territorio reconocido internacionalmente como siendo de Israel—a las instituciones para-estatales (Fondo Judío Nacional, Organización Sionista Mundial/Agencia Judía y sus subsidiarias y afiliadas) y, posteriormente, a otras instituciones administradas por el estado y que comparten los principios de las organizaciones Sionistas proto-estatales de presencia Judía en, posesión de tierra y propiedades y recursos productivos contenidos en todas las áreas de la Tierra de Israel (*Eretz Israel*), definida como siendo toda la Palestina histórica. La transferencia ilegal de la propiedad de los refugiados palestinos y personas desplazadas internamente (todos “ausentes”) (ver “Personas Desplazadas Internamente” arriba) fue al Fondo Judío Nacional (FNJ) a cambio de ingresos para la nueva colonia a una entidad offshore registrada en Inglaterra, el FNJ, que se juntó con el Estado de Israel bajo la legislación del Knesset de 1953, mencionada arriba. Esa transferencia de “propiedad de ausentes” se efectuó durante un periodo de cinco años, después de que ningún partido desafió con una ley internacional la expansión territorial más allá del Plan de Partición de 1947 (Resolución UNGA 181 [II]). Esa omisión fue pese al hecho de que la resolución 181 de UNGA fue tan solo una de las recomendaciones no-vinculantes de la Asamblea General sobre la cuestión de Palestina, pero se sometió a voto el 29 de Noviembre de 1947.

La “propiedad de ausentes” perdida en este proceso paulatino no se ha determinado, pero es sujeta a reparaciones, incluyendo la restitución a los refugiados palestinos y ausentes actuales.

Actual ausente: una persona o descendiente de una persona viviendo en Israel después del 21 de Mayo, 1948 con el status de “ausente” creado bajo la *Ley Básica: Ley de la Propiedad de Ausentes de 5710/1948* (LAP), especialmente aquellos desposeídos por consiguiente, un ciudadano desposeído de Israel. Técnicamente, este status afectó virtualmente a todos los árabes que salieron de sus hogares o de otras propiedades que tenían durante la Guerra de Independencia/Conquista 1947-48, independientemente de si retornaron o no. Además, técnicamente, esa orden de desposesión legal abarcó a la mayor parte de los residentes árabes palestinos indígenas y judíos Israelíes (LAP, Artículo 1(ii)). No obstante, las regulaciones LAP fueron incorporadas en una clausula que de forma sistemática excluía a los judíos de la desposesión pretendida por la ley. Por consiguiente, decenas de miles de ciudadanos árabes que se tornaron ciudadanos de Israel fueron personas ausentes desposeídas, pero paradójicamente, ningún judío Israelí fue. Los ciudadanos árabes desposeídos de Israel por ello asumieron esa identidad legal paradójica y simultáneamente el status de “ausentes actuales” materialmente desposeídos.

La ausencia de arreglos o acuerdos para el registro de tierras para Jerusalén Oriental impide una planificación adecuada y plantea un obstáculo para la construcción legal. La ausencia de arreglos formales de registro de tierra y la abstención de Israel de regular la tierra en esa parte de la ciudad dificulta y sobrecarga el trabajo de las autoridades locales de planeamiento. Es además un obstáculo al acceso para la población de Jerusalén Oriental a permisos de construcción. Desde la Guerra de 1967, la política del Fiscal General del Estado ha expresado su negación de construir el permiso por medo de explicaciones prácticas y diplomáticas. No obstante, la política de abstenerse de resolver cuestiones de tenencia libre sobre gran parte del territorio de Jerusalén Oriental no hace más que aumentar las construcciones “ilegales” en ese sitio. Esta abstención también socava los derechos a la propiedad y crea problemas adicionales, tales como los dobles registros y transacciones contradictorias que generan disputas y evitan la hipoteca de propiedades en que los límites de los lotes no se reconocen formalmente.

Pueblos Palestinos Despoblados Convertidos en Parques en Jerusalén				
No.	Nombre del Pueblo	Refugiados (Dic 2002)	Parque Actual	Desarrollador del Parque
1	Allar	3,291	Parque Independencia US	FNJ
2	Aqqur	131	Sataf ForestAL	FNJ
3	Bayt 'Itab	4,848	Beit 'Itab NP / Parque Independencia US	FNJ & NPA
4	Bayt Thul	2,147	Hakfira ForestAL	FNJ
5	Bayt Umm al Mays	299	The Saints' Forest	FNJ
6	Dayr Aban	18,150	Parque Independencia US	FNJ
7	Dayr al Hawa	309	Parque Independencia US	FNJ
8	Dayr ash Sheikh	1,064	Rio Sorek NR	FNJ & NPA
9	Islin	2,071	Eshta'ol Forestal	FNJ
10	Jarash	1,603	Nahal Dolev NP / Parque Independencia US	FNJ & NPA
11	Kasla	1,446	The Saints' Forest	FNJ
12	Nataf	276	Kfira river NP	FNJ & NPA
13	Qabu al	2,546	Begin Park	FNJ
14	Qastal al	881	Qastel NP	FNJ & NPA

15	Ras Abu 'Ammar	4,808	Parque Begin	FNJ
16	Saris	3,978	Parque Rabin	FNJ
17	Sataf	4,563	Sataf NP	FNJ & NPA
18	Suba	4,590	Zova NP	FNJ & NPA
19	Sufla	445	Nahal Dolev NR / Parque Independencia US	FNJ & NPA
Total No. Refugiados		57,446		

Legenda:

FNJ = Fondo Nacional Judío NPA = Autoridad Nacional de Parques, NP = Parque Nacional NR = Reserva Natural

El número de pueblos cuyas tierras fueron expropiadas por el FNJ totalmente o parcialmente es de 372. FNJ convirtió 116 pueblos en parques, como sigues:

- 71 parques implantados en tierras del pueblo parcialmente expropiada por el FNJ
- 9 parques implantados en pueblos fuera de la , también expropiados
- 17 parques implantados en tierra de pueblos de la capital expropiados por el estado
- 2 parques implantados en pueblos fuera de la también expropiados
- 16 parques implantados en tierra Judía pre-1948
- 1 parque implantado en el subdistrito de Beer Sheba (al-Naqab), un ejemplo de varios parques

A final de cuentas, esta política permite que se tomen tierras de la tierra urbana por fuerza bruta y por medio de varias falsificaciones, las notorias tácticas de los colonos Israelíes. Por consiguiente, muchos residentes, así como entidades públicas, han sido despojados de sus tierras. En este entorno caótico de planeamiento, la municipalidad no puede—y no—planifica de forma adecuada, omitiendo las obras de infraestructura, construcción de instalaciones públicas tales como escuelas, mantener el saneamiento, drenaje, electricidad, rutas y otras instalaciones públicas. Teóricamente, la municipalidad no puede asignar tierras para fines públicos sin la necesidad de expropiación y el pago de compensaciones (Shragai, 7).

Un Nuevo Plan Director

El Plan Director Jerusalén 2000 jamás fue aprobado oficialmente. Pese a esto, sirve de base para el planeamiento urbano, y mantiene que la meta demográfica original de los planificadores es inalcanzable, y que aún una mayoría judía

más modesta de 60:40 podría lograrse hasta el año 2020, bajo condiciones inciertas (ICG, 5).

Después de una serie de deliberaciones sobre el Nuevo Plan Director de 2020, encabezadas por el Director, Moshe Cohen, de la Comisión de Planificación y Construcción del Distrito de Jerusalén, la Municipalidad de Jerusalén ratificó su depósito el 7 de Octubre de 2008, aguardando objeciones del público. Un mes más tarde, después de las elecciones del Alcalde de Jerusalén, Nir Barkat, al alcalde solicitó que la Comisión Distrital le permitiera la opción de expresar sus críticas al Plan Director, antes de su depósito. En Mayo de 2009, el Alcalde Barkat apareció ante la Comisión e introdujo algunos cambios. La Comisión decidió en contra del depósito del plan que el alcalde también suscribió. Sin embargo, dentro del siguiente año, surgieron otros conflictos de interés, impidiendo cualquier visión autónoma para el desarrollo local (Shragai).²⁹

Las leyes y políticas que rigen la distribución de tierra y el desarrollo de recursos son una mezcla de legislación nacional y ordenanzas de planeamiento. Las más influyentes de éstas son la Ley de Adquisición de Tierra (1943) que sentó la base para la apropiación de tierras palestinas y otras tierras privadas para el “interés público”, para poder construir 15 asentamientos de colonos en Jerusalén Oriental. La Ley de Propiedad Ausente (1950) autoriza al Custodio de la Propiedad Ausente tomar posesión de tierras y propiedades confiscadas con el pretexto de que cualquiera de sus propietarios estaba ausente durante el Censo de 1967.

Por decreto de planeamiento, 40% de las tierras de Jerusalén han sido declaradas “áreas verdes,” especialmente Jerusalén Oriental, donde los residentes palestinos están ‘prohibidos de construir. Estas tierras supuestamente reservadas para ser espacios verdes, más tarde fueron

²⁹ Por ejemplo, en Junio de 2009, el Ministro del Interior, Eli Yishai, miembros del Ayuntamiento de la Ciudad de Jerusalén , el Alcalde de la colonia de asentamientos judíos Maale Adumim, el Orador del Knesset, y otras entidades políticas y de planificación se acercaron al Presidente de la Comisión Distrital, reclamando que el plan aprobado era considerablemente diferente al que había sido recomendado por la comisión local, y que se habían introducidos cambios sustanciales sin involucrar a la comisión local.

utilizadas por la colonización Israelí judía, notablemente los asentamientos de Har Homa (at Jabal Abu Ghunaim) y al-Ra's, in Shu'fat. El Fondo Nacional Judío ha estado presionando para -e implementando - la expansión de este plan para asegurar negando a los palestinos el uso de sus tierras, en un esquema "ambiental" para rodear la ciudad con parques (FNJ: sin fecha).

"Israelización" y Derechos de Residencia

Como se menciona arriba, son estas las medidas administrativas implantadas, sea por medios pasivos, o efectivamente negando los permisos de construcción a los palestinos en la ciudad. Mientras tanto, un proceso de "Israelización" ha absorbido 22% de la población palestina bajo la administración Israelí en Jerusalén y los sectores de servicios. La práctica arbitraria de confiscar las tarjetas de identidad de los palestinos de Jerusalén, y la negación estatutaria o de residencia y unificación de la familia también afecta el tamaño y la calidad de vida de la población indígena de Jerusalén.

La población judía de la ciudad, en su gran mayoría, tiene la ciudadanía Israelí (y todos tienen el status de "nacionalidad judía"), mientras que los árabes palestinos en Jerusalén Oriental mayormente tienen la "residencia permanente," un status sujeto a revocación arbitraria. En lo que respecta al desarrollo y los derechos a la ciudad, la composición legal e institucional de estado hace con que los pocos miles de palestinos de Jerusalén que han optado por la ciudadanía Israelí sean inelegibles de lograr los derechos plenos reservados a los "nacionales judíos" a perpetuidad. De esta forma, dentro del contexto del Estado de Israel, el principal mecanismo administrativo de desarrollo opera bajo el control de una agencia que no rinde cuentas a - y, que de hecho, es enemiga de los intereses de los ciudadanos indígenas, en general, y de los "residentes permanentes" de Jerusalén, más particularmente.

Una iniciativa del gobierno central también ha contribuido a esta tendencia. El Plan Sharon (1993), cuando el ex-comandante militar fue ministro de vivienda, amplió el control Israelí y los asentamientos dentro de la Ciudad Antigua. El plan ha incluido medidas que trataron de garantizar pasaje seguro

para los judíos de la Puerta de Damasco hasta el Muro de las Lamentaciones, del otro lado de la Antigua Ciudad Palestina, y garantizar la presencia de colonos judíos en toda la Ciudad Antigua, para dificultar su división durante un acuerdo de paz.

Discriminación Institucionalizada en el Sistema Legal de Israel
NINGUN status de nacionalidad Israelí
Ciudadanía o "nacionalidad Judía"
"Nacionalidad versus Ciudadanía"
Ley del Retorno (1950)
Ley de Ciudadanía (1952)
Ley de Organización Mundial Sionista - Agencia Judía (Status) (1952)
Ley Básica: Tierra de Israel [La Tierra del Pueblo] (1960)
Acuerdo con la Ejecutiva Sionista (1954) (1971)
Ley Básica: El Knesset (1958), Enmienda 9 (1985)
Ley de Asentamiento Agrícola (1967)
Ley de Propiedad Ausente (1950)
Ley Keren Kayemet Le-Israel (1953)
WZO/JA & FNJ con carta para discriminar, El Gobierno de Israel sigue este precepto

La medida más dramática se observa en la forma de desalojar a los residentes árabes palestinos (Barrio Islámico y Cristiano) bajo el Plan Director para 2020, la expansión fuera de los muros de la Ciudad Antigua podrá incluir 26 asentamientos de colonos y desconectar los barrios palestinos de Ras al-`Amud, el Monte de Olivos, Sheikh Jarrah, Wadi al-Jawz uno del otro, permitiendo a los colonos Israelíes judíos apropiarse de las propiedades de los palestinos y construir en estas áreas, sustentando el roce y el despojo de la población indígena.

El Plan de la Entrada Oriental (E-1) de 1994, ratificado en 1997, también ha absorbido 1.2443 dunams de los suburbios palestinos de al-Tūr, Anāta, al-`Izarīyya (Bethany) & Abu Dīs, MoD. Ese plan ampliado de Jerusalén está creando una zona industrial de más de 1 km², 3.500 unidades de viviendas para nuevos colonos, y cinco hoteles. Este plan actual de Jerusalén 2020 va a restringir totalmente el espacio para la expansión palestina en Jerusalén Oriental, y va a circundar los suburbios

palestinos de Anāta, al-Tūr y Hizma. El objetivo ostensible de dicho plan es de evitar el establecimiento de Jerusalén Oriental como la capital palestina, al conectar todos los asentamientos de colonos al este de Jerusalén y fuera de los límites de la ciudad con los que están dentro de la municipalidad, creando una nueva "Gran Jerusalén" recién definida" de 600 km² (i.e. 10% de la Ribera Occidental). Estos planes son concomitantes a la construcción de carreteras, túneles y rutas especialmente para los asentamientos de colonos para conectarlos (ej., Adam & Neve Ya'acov) y, al hacer eso, desviarse de y desconectar las áreas palestinas. Jerusalén 2020 prevé la consolidación de los asentamientos judíos para envolver a Jerusalén en los tres anillos concéntricos de planeamiento, ya separando muchas áreas del centro de la ciudad, por medio de puntos de control del ejército (ej., Beit Hanīna). Esto ya está sucediendo con el establecimiento de puntos de control, especialmente en la entrada de varias áreas palestinas densamente pobladas en el norte de Jerusalén (e.g., Campo Shu'fat & Zu'ayyim, trillas a Betania y Abu Dīs) & 11 puertas en las áreas palestinas (e.g., Shu'fat y "Terminales" Kalandia). Estas medidas combinadas objetivan reducir la presencia palestina al imponer controles de seguridad y controles económicos que regulan la población palestina, para no exceder el 12% de población dentro de las fronteras municipales (Jordania 6.5 km² solamente).

Bastante lejano del plan propuesto por palestinos de compartir Jerusalén con una Autoridad de Desarrollo común, hay las medidas actualmente en curso para desconectar la electricidad a las colonias de asentamientos atendidos por la Compañía de Electricidad de Palestina en Jerusalén, asignando \$11 millones de dólares para vincular la infraestructura de Jerusalén Oriental a la de Jerusalén Occidental, y asignar \$100 millones de dólares para judaizar la ciudad.

El muro de hormigón, de 8-metros de altura - el Muro de *Hafrada* (Hebreo para "separación" o "apartheid") tortuosamente se extiende por 181km alrededor de las comunidades palestinas de Jerusalén, encerrándolas aún más de la ciudad. Los asentamientos de colonos se amplían y nuevos emergen en las tierras palestinas abandonadas en la parte occidental del Muro. El año de 2014 marca el décimo aniversario de la Opinión Consultativa del Tribunal Internacional

de Justicia, que requiere la remoción del Muro *Hafrada* en áreas fuera de la jurisdicción reconocida internacionalmente del Estado de Israel, y reparaciones por las pérdidas, costos, daños a las personas jurídicas y naturales.

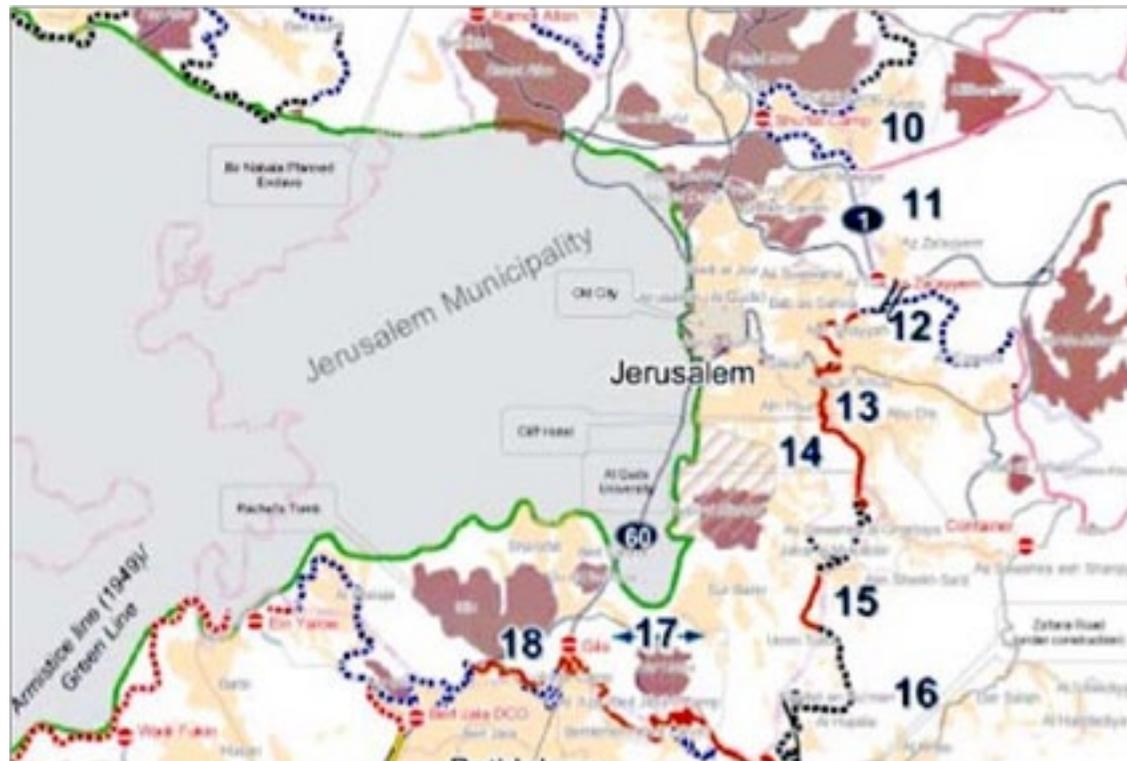
Perspectivas y Capital Social para el Derecho a la Ciudad

Jerusalén está sumida en un conflicto espacial, material y existencial, gobernada por un grupo ideológico que busca mantener el dominio de estas esferas de la vida urbana, progresivamente a costas de los habitantes indígenas. Israel reclama la ciudad como la capital del "estado judío," pese a la ley internacional y la diplomacia que rechazan esta alegación. Los reclamos oficiales palestinos proponen un Jerusalén Oriental como la capital del Estado de Palestina, a compartirse con Israel dentro de una autoridad común de desarrollo para la Gran Jerusalén (Hasson, 311-22). A nivel popular, las comunidades reflejan un espectro de rechazo mutuo y coexistencia. Desde la perspectiva de los pueblos indígenas, sin embargo, muchas voces civiles Palestinas rechazan los intentos de normalización con actores "Judíos de Israel; i.e., miembros de un grupo de opresores" (carta ONG). Como en todas las articulaciones para el derecho a la ciudad, el contexto nacional tiene mucho significado. En el caso de Jerusalén, las dimensiones políticas y manifestaciones físicas están inexorablemente vinculadas a los litigios y cada vez más impráctica solución de dos estados que los negociadores de Israel y Palestina y la comunidad internacional ostensiblemente persiguen como el objetivo final.

La Ciudad de Jerusalén literalmente está consumida por conflictos de espacio y políticas de identidad sobre la tenencia de tierra, distribución de recursos y expresión cultural, mientras le asombra el legado de las conquistas de 1948 y 1967, desplazamientos en masa y despojos (Tamari) que se ciernen sobre Jerusalén como una inversión térmica. Es un sistema altamente ideologizado que controla el uso del espacio, y, de esta forma, permite o niega la expresión de la identidad de sus habitantes.

El derecho a la ciudad, desde Lefebvre hasta el presente, ha plasmado ese reclamo por el control local y democracia en contexto urbano, pero este proyecto enfrenta un poder abrumador de las leyes Israelíes, instituciones e individuos que ponen en práctica la discriminación material contra la auto-determinación de los habitantes indígenas, y ese sigue siendo

uno de los principales obstáculos a la democracia local. En el sentido material, el derecho a la ciudad es también un reto al régimen predominante de derechos a la propiedad (Purcell: 2003a, 564-90; 2003b: 99-108). Las dinámicas que rigen la expresión social y coaccionan el comportamiento son, en parte, lo que llevó a Lefebvre y a los movimientos sociales urbanos desde entonces a llamar esto de el derecho a la ciudad.



Mapa de la Hafrada/Separación/Muro de Apartheid que corta la zona ocupada de Jerusalén Oriental. Las áreas en marón son asentamientos de colonos judíos construidas en Israel. Fuente: UN OCHA.

Originándose de la inquietud de Lefebvre con la segregación de clase y el desplazamiento de inmigrantes pobres y de la clase trabajadora en los suburbios de París durante los años 1960, el derecho a la ciudad trata de redefinir la membrecía política local, desafía la lógica del auto-interés y altera la visión de los

residentes y el control sobre la producción espacial (Lefebvre: 1991 and 1996) Por lo tanto, al ejercer el derecho a la ciudad, los propietarios privados y discriminatorios y las élites no deben ser los que toman las decisiones a respecto del uso de la tierra, por el contrario, deben ser las personas más directamente afectados por esas decisiones (Purcell: 2003a y 2003b).

Las características de la gobernanza urbana de Jerusalén, con su historia de crímenes de Guerra y estructura de poder desequilibrada, forman el contexto en el cual algunas partes locales, sin embargo, han adoptado y festejado el derecho a la ciudad como una herramienta política para el cambio positivo, en la búsqueda de control local del espacio y de su auto-expresión para las comunidades locales.

Como estas contra-fuerzas han elevado el lenguaje del derecho a la ciudad, la articulación local de ese derecho argumenta a favor de la democratización en decisiones de desarrollo, al hacer con que los ciudadanos tomen el poder sobre la producción y la gestión del espacio producido socialmente. Como parte del marco al derecho global a la ciudad, la ciudadanía urbana no se encuentra arraigada en nacionalidad, sino más bien en la residencia urbana local. No obstante, en el caso de Jerusalén, la identidad nacional sigue en situación de riesgo, en peligro.

Algunos autores afirman que reclamos basados en la identidad al derecho a la ciudad parecen contradecir el derecho universal a la ciudad (Rosen y Shlay). Sin embargo, en este caso, tal vez no sea realista esperar que las comunidades que pasan por los asentamientos de colonos se deshagan de sus respectivas identidades indígenas y construidas. De forma general, las expresiones y visiones de Israelíes del derecho a la ciudad tienden a enfocar la inequidad, mientras que ofrecen tan solo equiparar las demandas competitivas al espacio de la ciudad (Ibid). Mientras tanto, los palestinos de Jerusalén generalmente aseveran y persiguen su derecho a la ciudad como algo primordial, y parte de su liberación de un siglo de invasiones y colonización.

Posiciones y Demandas Políticas		
Posición de la OLP	Posición de Israel	Posición Interntl.
Jerusalén Oriental (fronteras municipales pre-1967) es capital de Palestina, y Jerusalén Occidental es capital de Israel, con cada estado disfrutando plena soberanía sobre su respectiva parte de la ciudad con su propia municipalidad y consejo de desarrollo conjunto; El pueblo Palestino tiene el derecho a la soberanía sobre el Este de Jerusalén	Jerusalén, la capital "completa y unida " de Israel gobernada bajo las leyes e instituciones de Israel	ONU GA resolución 58/292 (2004): deberes de la ocupación militar bajo la 4a Convención de Ginebra y de LA Haya; Auto-determinación Palestina y soberanía sobre su territorio; Dos estados soberanos, viable e independientes, basado en las fronteras pre-1967; UNSC 478 (1980): Anexión Israelí "nula y sin significado"; Resolución 181 ONU GA XX (1947): Jerusalén zona internacional y <i>corpus separatum</i>

Recientemente, algunos autores y estudiantes han lidiado con la idea de poner en práctica los conceptos del derecho a la ciudad en ciudades divididas (Nagle: 2009, 326-47; Nagle et al.: 2010). En el contexto específico de Jerusalén, el planificador urbano Rassim Khamaisi³⁰ ha propuesto aliviar la grave situación de los palestinos por medio de la realización del derecho a la ciudad en Jerusalén y otros lugares bajo control del estado de Israel (Khamaisi). Plantea el derecho a la ciudad basado en la "ciudadanía" municipal, mientras que reconoce que la falta del derecho a la ciudad en Jerusalén emana de la naturaleza centralizada del Estado de Israel con el régimen política de desposeimiento, control y distribución of recursos sesgando el equilibrio de poder (Nachmias). En muchas formas, localizar la residencia *de facto* como el principal criterio de la ciudadanía municipal permitiría desentrañar la gobernanza altamente centralizada de la ciudad, como mencionado arriba,

30 El planificador rural profesional y Conferenciante Senior en el Departamento de Geografía de la Universidad de Haifa.

por la Administración de Tierras de Israel, el Ministerio del Interior, "El Comité Ministerial sobre Jerusalén" y el Ministerio para Asuntos de Jerusalén.

Las organizaciones de la sociedad civil palestina se han involucrado en el derecho a la ciudad *de facto* al comprometer a las comunidades locales en la labor de defensa de derechos y planificación alternativa. Entre éstos se encuentra el International Peace Cooperación Center (IPCC), una organización no -gubernamental (ONG) dedicada a la visión de una sociedad palestina vibrante, sostenible y democrática y un estado por medio de un abordaje integrado de investigación, urbanismo, comprometimiento de la sociedad y capacitación. El IPCC apoya el desarrollo de una sociedad civil palestina altamente informada, competente y activa, así como capaz de defender sus derechos sociales, políticos y económicos y que "energiza la democracia urbana participativa," desarrolla escenarios, opciones políticas y programas de involucración comunitaria que enfocan cuestiones del conflicto geopolíticos, y del desarrollo social y económico, construcción de la paz urbana y la democratización. El programa del IPCC incluye un proyecto actual para Aumentar la Toma de Conciencia sobre los derechos urbanos palestinos a Jerusalén.³¹

El IPCC juega un rol consultivo y de liderazgo, tanto localmente como en foros internacionales, y con aliados para conducir la planificación urbana, zonificación y desarrollo de barrios palestinos en Jerusalén, y en otras localidades en la Ribera Occidental. El Centro hace eso para apoyar los derechos urbanos y evitar un mayor escalamiento del conflicto. El Centro trabaja con las comunidades locales para desarrollar métodos de planificación alternativa, de abajo hacia arriba, para asegurar las necesidades y "derechos de [palestinos] a la ciudad" de Jerusalén y áreas circundantes.

Capital Social / OCSs (Palestinos en verde, Israelíes en azul mixtas en negro)
Adalah: El Centro para los Derechos de Minorías Árabes en Israel
Centro de Información Alternativa
Centro de Investigación Aplicada-Jerusalén (ARIJ)
Asociación árabe para los Derechos Humanos (Nazaret)
Asociación para los Derechos Civiles en Israel (ACRI)
BADIL Centro de Recursos para la Residencia Palestina y los Derechos de Refugiados
Bimkom
Instituto del Derecho de la Universidad BirZeit
La Coalición Cívica de los Derechos Palestinos en Jerusalén
HaMoked: Centro para la Defensa del Individuo
Al Haq: El Derecho al Servicio del Hombre
Im Amim
Comité Israelí Contra las Demoliciones de Casa (ICAHD)
Centro de Investigación de la Tierra (LRC)
Sociedad para el Desarrollo Al-Maqdese
Zokhrot (Rememoración)

La Coalición Cívica para los Derechos Palestinos en Jerusalén (CCPRJ) es una coalición independiente, no-gubernamental, sin ánimo de lucro de organizaciones, instituciones, sociedades y asociaciones dedicadas a la promoción de los derechos palestinos en Jerusalén. Establecida en 2005, con sede en Jerusalén, CCPRJ ha estado trabajando para luchar contra abusos de los derechos humanos bajo la ocupación Israelí, por medio de la investigación y análisis legal, defensa de los derechos y educación en derechos humanos. El principal enfoque de la Coalición se encuentra en las siguientes áreas: (1) vivienda, derechos a la tierra y planificación; (2) derechos civiles y políticos; (3) derechos sociales, económicos y culturales; (4) los derechos del niño (incluyendo el derecho a la educación); y (5) el derecho a la libertad de expresión.

Recientemente, la Coalición ha desarrollado "Lineamientos para la Defensa de los Derechos Palestinos en conformidad con la Ley Internacional" (CCPRJ: 2014) en cooperación con el Instituto de Derecho de la Universidad Bir Zeit. Las Directrices

31 Financiado por la Iniciativa de Paz del Oriente Medio (Middle East Peace Initiative -MEPI). Para más detalles, visitar: <http://ipcc-Jerusalén.org/mepi.php>.

tienen el objetivo de ayudar a los que no son abogados a poner en práctica la ley internacional contra el régimen opresivo sobre todo el pueblo palestino: aquellos en el territorio palestino ocupado desde 1967, ciudadanos palestinos en Israel, y los palestinos refugiados desde 1948.

El Centro de Investigación de la Tierra (The Land Research Center -LRC) es una ONG palestina creada hace mucho, que se enfoca tanto en casos rurales, así como urbanos, de privación de tierra. Publicó informes regulares de monitoreo sobre la demolición de hogares palestinos y la confiscación de tierra por parte de Israel. Sus producciones son ricas en estadísticas y un mapeo de la progresiva negación del disfrute de los palestinos a sus derechos en Jerusalén.

Oficiales de la LRC tienen experiencia en el monitoreo de derechos humanos, esto emana de los esfuerzos precoces de documentar abusos durante la primera *Intifada* de 1987-91 (a través del antiguo Centro de Información sobre los Derechos Humanos Palestinos-PHRIC). Durante ese periodo, el PHRIC fue el principal protagonista en el Movimiento de Derechos a la Vivienda de Palestinos, que culminó en una plataforma compartida de grupos palestinos en la Declaración de Jerusalén (1996) (PHRM: 1996). En una conferencia del LRC en el Día Mundial del Hábitat, el 29 de Mayo de 2011, la organización formalmente relanzó el Movimiento de los Derechos a La Vivienda de Palestinos (PHRM: 2011). LRC ha sido un participante regular en el Foro de la Tierra del Medio Oriente/África del Norte HIC-HLRN, aportando al segmento del derecho a la ciudad con un enfoque en Jerusalén.

Otra organización de la sociedad civil palestina, de promoción de los derechos humanos en Jerusalén, es la Sociedad para el Desarrollo al-Maqdese. La organización emite informes anuales sobre la demolición por parte de Israel de hogares palestinos en Jerusalén Oriental, además de realizar capacitación y actividades de información pública sobre una variedad de cuestiones sociales y sus dimensiones en lo que respecta los derechos humanos. Pese a ello, hasta la fecha, al-Maqdese no ha utilizado de forma explícita el lenguaje ni los conceptos del derecho a la ciudad.

Por parte de Israel, algunas iniciativas de la sociedad civil han enfocado la discriminación institucionalizada en Jerusalén,

incluyendo discusiones de los conceptos del derecho a la ciudad. Ir Amim (Hebreo: *עיר העמים*; «Ciudad de los Pueblos» o «Ciudad de Naciones») es una organización activista, sin ánimo de lucro, fundada en 2004 y que enfoca el conflicto Israelí-Palestino en Jerusalén. Busca garantizar la «dignidad y el bienestar de todos [de Jerusalén] los residentes,» salvaguardando sus locales sagrados, así como los locales históricos y de patrimonio cultural. Mientras que la organización se describe como siendo “de la izquierda,» su programa es considerado como algo que fomenta la coexistencia dentro de un marco de normalización.

La organización ha trabajado con algunas organizaciones palestinas sin ánimo de lucro para fortalecer a la sociedad civil en Jerusalén Oriental, recalando trabajos de infraestructura, tales como saneamiento, agua, calles, veredas, servicios públicos como (iluminación, paradas de ómnibus) o servicios para barrios (clínicas, servicios de urgencia, entrega de correo, recolección de basura).³² Un ejemplo de este tipo de organización es la Asociación de Asistencia Nuran, que proporciona servicios de ambulancia en emergencias en el Este de Jerusalén (Nuran).

Ir Amim provee información a los miembros del Knesset y a miembros del Gobierno Municipal de Jerusalén sobre acciones en Jerusalén Oriental que parecen socavar la estabilidad de Jerusalén, impiden la igualdad entre residentes, o amenazan la posibilidad de negociaciones para un status final en el futuro en Jerusalén, como siendo la construcción de colonias Israelíes en barrios palestinos. La organización también hace peticiones a las Cortes Supremas y Municipales en casos involucrando servicios públicos, como licencias de construcción, y beneficios sociales en Jerusalén Oriental.

El Foro de Políticas de Jerusalén es un proyecto conjunto de Ir Amim y de la ONG de base palestina en el Este de Jerusalén, una ONG, el Foro de Paz y Democracia (PDF), que funciona como una institución y que se auto-describe como estando en pleno cumplimiento con la Declaración Universal de los Derechos Humanos, por honrar los principios básicos

32 Para más informaciones, ver Ir Amim's Empowerment Project, en: <http://www.ir-amim.org.il/Eng/?CategoryID=188>

de la vida y la dignidad humana.³³ Más específicamente, el análisis de políticas de la PDF se centra en el desarrollo económico de Jerusalén Oriental, la disparidad educacional en Jerusalén, la gestión de residuos sólidos y la resolución de la disparidad en planificación.

La Asociación de Derechos Civiles en Israel (ACRI) ha enfocado especialmente las discrepancias en el disfrute del derecho humano a la educación en Jerusalén³⁴ (Alyan, et al.). Con el inicio del año escolar 2013-14, ACRI e Ir Amim publicaron una actualización anual sobre la calamitosa situación de la educación en Jerusalén Oriental, revelando profundas discrepancias en las inversiones y resultados de la educación en las dos partes de la ciudad (ACRI e IR Amim). El informe concluye que la Municipalidad de Jerusalén y las autoridades estatales han fallado en lo que respecta el cumplimiento de sus obligaciones bajo un dictamen de la Corte Suprema, que ordenó que se completaran todas las clases que faltaban en el Este hasta el año 2016. Al hacer frente a una escasez de 2.200 clases en el sistema escolar oficial árabe en Jerusalén, los grupos demuestran que las autoridades no han hecho lo suficiente para colmar esta brecha intolerable.

Mientras que estas organizaciones israelíes se centran en aspectos del derecho a la ciudad en la práctica, no han utilizado explícitamente el lenguaje ni los conceptos del derecho a la ciudad en sus trabajos. Se encuentran algunas excepciones en el caso de una entrevista con el Director Ejecutivo de Ir Amim, Yudit Oppenheimer, en la revista +972 (Surrusco) y, específicamente un llamado a los residentes palestinos de Shu`fat a que disfruten, "el derecho legal de estar en la ciudad negada a los de la Ribera Occidental" (Friedman; Seidman).

Con operaciones dentro de Jerusalén y en la Ribera Occidental, la organización de derechos humanos israelí, de gran destaque, B'Tselem: El Centro israelí de Información para los Derechos Humanos en los Territorios Ocupados fue creado

en Febrero de 1989 por un grupo de académicos, abogados y periodistas de destaque, así como miembros del Knesset. Intenta documentar y educar al público israelí y a los que hacen políticas, sobre las violaciones de derechos humanos en los territorios palestinos ocupados, para combatir el fenómeno de negación prevalente entre el público israelí, y para ayudar a crear una cultura de derechos humanos en Israel.

B'Tselem regularmente investiga y publica informes de alta calidad sobre violaciones específicas en el entorno urbano. Recientemente, B'Tselem actualizó a sus lectores sobre el fenómeno de personas palestinas, no presentes en la ciudad por cualquier motivo, y que perdieron permanentemente su derecho de residir en Jerusalén (B'Tselem). Investigaciones y publicaciones anteriores sobre el tema han atestiguado el trabajo conjunto entre B'Tselem y la organización israelí HaMoked: Centro para la Defensa del Individuo. De manera regular, B'Tselem cubre además las políticas de vivienda, la implantación de colonos y asentamientos de colonos en Jerusalén y en los territorios palestinos ocupados, así como las consecuencias del Muro *Hafrada* ("separación," "apartheid").

Adalah, con base en Israel, pero con operaciones y actividades a lo largo y ancho de la Palestina histórica: El Centro Legal Para Los Derechos de la Minoría Árabe en Israel. La organización, basada en Galilea, establecida en 1993, involucra a palestinos y a ciudadanos judíos de Israel que trabajan juntos para proveer defensa legal y análisis para preservar el respeto a los derechos humanos. El uso del lenguaje y de los conceptos del derecho a la ciudad por parte de Adalah ha sido muy explícito en sus publicaciones, especialmente *Makan, la Revista Adalah para la Planificación de Tierras y Justicia* (Bishara y Hamdan-Saliba).

Mientras que las varias organizaciones retratadas aquí involucran alianzas estratégicas, no es norma que las organizaciones palestinas e israelíes colaboren en estructuras formales o proyectos. Otros están dispuestos a trabajar en una pauta para el derecho a la ciudad y/o sus principios correspondientes (mencionados arriba).

33 Ver PDF en el sitio, en: <http://www.pdf-palestine.org/>

34 Nisreen Alyan, Ronit Sela y Michal Pomerantz, "Policies of Neglect in East Jerusalem: The Policies that created 78% Poverty Rates and a Frail Job Market" (May 2012), at: http://www.illp.ps/Files_Uploads/634766598957504731.pdf;

Conclusión

Imaginando el Derecho a la Ciudad

Los palestinos de Jerusalén, como parte de un grupo indígena 'diferenciado que vive dentro de la jurisdicción del Estado de Israel, el Estado de Palestino y en su diáspora, tiene el derecho a la Ciudad de Jerusalén, derecho que se niega sistemáticamente. Son, de forma clara, la categoría de personas más restringida de ingreso y de residencia en ese local. Como sujetos de derechos al movimiento de la ciudad, los palestinos deben esperar de los gobiernos locales y centrales responsables no solamente pleno tratamiento de igualdad, como se otorga a otros ciudadanos, pero también el reconocimiento de sus derechos como un pueblo indígena históricamente marginado y excluido, discriminado institucionalmente y sometido a tratamiento cruel y a violaciones de derechos humanos por los cuales es estado moderno y la comunidad internacional son responsables. Estas condiciones son un llamado al derecho al movimiento de la ciudad como parte de una pauta afirmativa de acción que favorezca esta clase excluida de moradores de Jerusalén.



Demolición por Israel de hogares de palestinos de Jerusalén en Beit Hanina, el 29 de octubre de 2013

Considerando, como se debe hacer, el contexto estatal de la ciudad, el derecho de Jerusalén al movimiento de la ciudad podría acabar como siendo la punta del iceberg proverbial de discriminación institucional, localmente "legalizada" e impulsada por políticas, afectando a todo el pueblo palestino. Prácticas generalizadas de discriminación y desposeimiento, llevadas a cabo especialmente y/o gestionadas por medio de las operaciones de la OSM/AJ, el FNJ y afiliadas oficiales del Estado de Israel, desde la fundación del Estado de Israel. Un movimiento del derecho a la ciudad en Jerusalén lógicamente tendría que hacer frente a los dilemas de justicia social de este pasado.

Considerando su carácter internacional, la disparidad social planificada, la discriminación material institucionalizada y su régimen legal correspondiente, pocas ciudades son candidatos más apremiantes para un movimiento de derecho a la ciudad. De forma simultánea, pocas ciudades se encuentran tan polarizadas hoy en día como Jerusalén.

El lenguaje abstracto de espacio producido socialmente y de la función social de la propiedad puede que no sean suficientes para afectar la situación actual en que hasta nociones de "cohesión social" han sido distorsionadas, retirando de ellas cualquier significado positivo, y se han tornado herramientas de discriminación material (Bishara). La definición y la búsqueda del derecho a la ciudad en Jerusalén tal vez precisen de un proceso fundamental de deconstrucción y de desambiguación de conceptos que ha construido la Ocupación Israelí.

Aunque la ciudad se encuentre en el centro de atención, no es el principal tema de esta revisión; el tema más bien es el bienestar humano y las normas de la civilización, con miras a alcanzar esa condición. Sustentar ambos en Jerusalén requiere además un proceso ambicioso de remediación, en que el derecho a la ciudad mantenga y honre un estándar y un marco normativo, como se ha desarrollado en otros contextos urbanos con más esperanza. Este exige que el derecho a la ciudad en Jerusalén sea un concepto que se refiera a procesos más amplios de justicia transicional.

Recomendaciones

En esta situación de discriminación institucionalizada, las normas internacionales reconocen que medidas especiales temporales³⁵ pueden ser necesarias para corregir una discriminación histórica y sus efectos desventajosos, entre otras acciones para reformar las leyes y las instituciones. Por ejemplo, el Comentario General No 20 del CESCR insta a que

Tales políticas, planes y estrategias deben ir dirigidas a todos los grupos que se distinguen por motivos de discriminación prohibida e instar a los Estados- parte, entre otros posibles pasos, a que adopten medidas específicas temporales para acelerar el logro de la igualdad. Las políticas económicas, asignaciones y medidas para estimular el crecimiento económico deben prestar atención especial a la necesidad de garantizar el disfrute efectivo de los derechos del Pacto, sin discriminación. Se requiere que las instituciones públicas y privadas desarrollen planes de acción para enfocar la no-discriminación y el Estado debe ofrecer educación en derechos humanos y programas de formación para funcionarios públicos y poner el entrenamiento a disposición de jueces y candidatos para nombramientos judiciales (CESCR: 2009, §38).

La discriminación institucionalizada también ha sido acompañada de actos con graves consecuencias materiales y otras, tanto para las comunidades palestinas urbanas como

rurales (ej., pueblerinas y Beduinas), especialmente por vía del desposeimiento, demolición y desplazamiento forzado. Dichos actos constituyen la base para el remedio, por medio de los procesos de justicia transicionales que incluyen reparaciones, que encuentran su definición y contenido normativo en los principios generales de la ley internacional y sus desarrollos (ver Anexos). Estos incluyen elementos de restitución, incluyendo el retorno, reasentamiento y rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no-repetición (UNGA: 2006a).

Activos Potenciales para la Campaña del Derecho a la Ciudad (R2C) Oportunidades
1996: Declaración de Jerusalén (revitalizada en 2011)
1998: Estatuto de Roma sobre ICC
2004: ICC Opinión Consultiva
2011: Revitalización del Movimiento de Palestinos para Derechos a la Vivienda
EU Informe de Jefes de Misiones (2011)
2011-13: Tribunal Russell sobre Hallazgos Palestinos
2014: 10 aniversario de la Opinión Consultiva del ICC

La Asamblea General de la ONU ha reconocido un principio de cooperación internacional en casos de conflictos prolongados y discriminación institucionalizada dentro de estados. En los primeros años de 1950, la cuestión de apartheid en Sudáfrica se incluyó en la pauta de la Asamblea General, pese a las protestas de la delegación de ese país de que la discusión de la discriminación institucionalizada dentro de la Unión de África del Sur, por el cuerpo de los países del mundo, infringiría el principio de soberanía del estado y de no-interferencia. Como culminación, las deliberaciones afirmaban que el asunto de violaciones de los derechos humanos constituyen la responsabilidad de la comunidad internacional de estados, cuando esa situación socava la paz y la seguridad

35 La Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación (1965), que Israel ratificó el 2 de Febrero de 1979, en su Artículo 1(4) dispone: "Medidas especiales tomadas para el único propósito de garantizar un avance adecuado de individuos de determinados grupos étnicos o raciales que requieren dicha protección que podría ser necesaria para asegurarles el disfrute equitativo de o el ejercicio de derechos humanos y libertades fundamentales no se considerará como discriminación racial, siempre que dichas medidas no lleven, como consecuencia, a mantener derechos separados para distintos grupos raciales y que no sean continuados después de que se hayan cumplido los objetivos para los cuales se adoptaron."

regional (UNGA: 1946; 1950; 1952; 1953)³⁶ y (UNGA: 1954).³⁷

A luz de la responsabilidad de la comunidad internacional por Palestina a través de la ONU, y el cuerpo correspondiente de ley internacional que se aplica específicamente a la ciudad, los gobiernos tienen la responsabilidad de eliminar la discriminación institucionalizada (CESCR, §10). El Comité de la ONU sobre la Eliminación de la Discriminación Racial ha encontrado, de forma repetida, que Israel no ha honrado sus obligaciones del Pacto en el combate al apartheid dentro de su jurisdicción y control efectivo (CERD: 2007; 2012)

No se puede subrayar lo suficiente la importancia de implementar los principios del derecho a la ciudad en Jerusalén. La ciudad no solo es geográficamente el centro del país, se encuentra en el núcleo estratégico para resolver una crisis Árabe-Israelí prolongada, y tipifica la justicia social, en vez de repelerla a los extremos de la ciudad. Considerando la interconexión de las jurisdicciones del gobierno central y municipal de Israel como siendo los que implementan la discriminación institucional, el movimiento del derecho a la

ciudad inevitablemente se torna parte de un esfuerzo más amplio de democratización del estado. El fracaso al corregir esta intensa injusticia significaría perpetuar el conflicto, erosionar la legitimidad de cualquier estado y/o abrigar las semillas para la destrucción misma del estado a más largo plazo (Kymlicka; Vondung, 163; HIC-HLRN 2004).

Adicionalmente, el status de Jerusalén en el meollo de la cuestión palestina aumenta también la responsabilidad internacional de las Naciones Unidas y de estados extraterritoriales por la situación en la ciudad. En este contexto, el llamado por el derecho a la ciudad en Jerusalén asume una dimensión global.



36 La resolución afirma que “es del más alto interés de la humanidad dar un fin inmediato a la persecución religiosa y a la discriminación” y que es poco probable, y de hecho improbable, que la política de *apartheid* sea aceptada de buen grado por las masas sometidas a la discriminación.” En particular, las resoluciones reconocieron que “La cuestión del conflicto racial en Sudáfrica resulta de políticas de apartheid del Gobierno de la Unión de Sudáfrica”

37 La resolución además afirma, en el párrafo. 1, que “no se logrará una paz duradera tan solo por medio de acuerdos colectivos de seguridad contra violaciones de la paz internacional y actos de agresión, sino que una paz genuina y duradera depende del cumplimiento de todos los Principios y Propósitos establecidos en la Carta de las Naciones Unidas, de la implementación de las resoluciones del Consejo de Seguridad, de la Asamblea General y de otros órganos de las Naciones Unidas dirigidos a mantener la paz internacional y la seguridad, and especialmente en base al respeto y la observancia de los derechos humanos y las libertades fundamentales para todos y en el establecimiento y mantenimiento de las condiciones de bienestar económico y social en todos los países”; y que “en una sociedad multi-racial la armonía y el respeto a los derechos humanos y libertades y el desarrollo pacífico de una comunidad homogénea se garantizan cuando los patrones de la legislación y la práctica van dirigidos a asegurar la igualdad de todas las personas ante la ley, independientemente de raza, credo o color, y cuando la participación económica, social y política de todos los grupos raciales se hace en base a la igualdad.”

Anexo I

Normas Internacionales Aplicables

La Puesta en Práctica Local de los Derechos Humanos en la Ciudad

Las normas y obligaciones de los derechos humanos son responsabilidad del Estado: no obstante, sus instituciones incluyen a los funcionarios públicos y autoridades a cada nivel administrativo. Implementar un paquete de derechos humanos y obligaciones para respetar, proteger y cumplirlas inevitablemente se torna una tarea local.¹

Las obligaciones de los derechos humanos y herramientas prácticas para implantarlas pueden servir a servicios públicos locales y la representación política para la mayoría de los ciudadanos y no-ciudadanos. Mientras que teóricamente la ley de los derechos humanos se aplica a todos los aspectos de la vida pública, una revisión del desempeño del Estado de sus Pactos sobre derechos humanos implica que las autoridades locales enfrenten dilemas y elecciones dentro de las normas de los derechos humanos.

La cuestión de hacer efectivos los derechos humanos al importante nivel local ha sido tema de interpretación y de revisiones específicas de Estados parte, por parte de las Entidades de Pactos de Derechos Humanos. Notablemente, el Comité Sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR) que asesora a las partes miembros del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales a que adopten medidas “para garantizar la coordinación entre ministerios y autoridades regionales y locales, para reconciliar políticas relacionadas (económicas, agricultura, medio ambiente, energía etc.) con las obligaciones constantes del Artículo 11 del Pacto,” en particular el derecho humano a una vivienda adecuada.² CESCR además ha observado como las tasas

impuestas por autoridades locales y otros costos directos pueden constituir desincentivos para el disfrute del derecho a la educación.³

Las Directrices Armonizadas sobre Informes a Órganos de Tratados aconseja involucrar a los departamentos de gobiernos locales en niveles centrales, regionales y locales, y cuando apropiado, a nivel federal y provincial en la preparación de dichos informes periódicos.⁴ Las directrices actuales sobre informes del CESCR están repletas de preguntas para los Estados sobre la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales, por medio del estado de derecho, la no-discriminación, los recursos máximos disponibles y la cooperación internacional, cooperación en la provisión de servicios locales e infraestructura.⁵ Este es un reflejo de la centralización de tareas, autoridades y deberes como una práctica global de la subsidiaridad que comparte cargas, responsabilidades y funciones.

El Comentario General sobre el derecho al alimento recalca como son esenciales las responsabilidades a múltiples niveles para realizar ese derecho. Mientras “que el Estado debe proveer un entorno que facilite la implementación de dichas responsabilidades,” hace falta tener cada vez más medidas locales para garantizar la seguridad alimentar y la soberanía alimentar. Recientemente, numerosas buenas prácticas y modelos de políticas ejemplifican la toma de decisión local y la preparación para asegurar el derecho a la alimentación⁶

3 Comentario General No. 11: “Planes de acción para la educación primaria (art. 14),” par. 7.

4 “Directrices armonizadas sobre los informes bajo los tratados de los derechos humanos en un documento clave y documentos específicos dirigidos a los tratados,” HRI/MC/2005/3, 1 Junio, 2005, par. 50, en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/422/26/PDF/G0542226.pdf?OpenElement>.

5 “Directrices sobre Documentos Específicos a los Tratados que los Estados partes deben someter bajo los Artículos 16 y 17 de la Convención Internacional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales,” E/C.12/2008/2, 24 de Marzo, 2009,

6 Delaware Valley Regional Planning Commission (DVRPC), The Greater Philadelphia Food System Study (2010), at: <http://www.dvrpc.org/food/FoodSystemStudy.htm>; DVRPC, *Food System Planning* Municipal Implementation

1 A/HRC/23/NGO/85.

2 Comentario General No. 4: “el derecho a la vivienda” (1991), par. 12.

(DVRPC). El Relator Especial sobre el Derecho al Alimento, Olivier de Schütter, también ha observado el rol del gobierno local en garantizar la realización del derecho a los alimentos, por medio de una estrategia nacional integrada.⁷ (CBC)

Esta integración del desempeño de gobiernos locales y centrales es esencial también para realizar el derecho humano al agua y al saneamiento.⁸ (CESCR, 15) El Experto Independiente sobre el derecho al agua y al saneamiento. Catarina de Albuquerque, ha encontrado una lista de ejemplos de buenas prácticas, en que el abordaje holístico del Estado involucraba el monitoreo del gobierno local y la implementación de ese derecho.⁹ (Albuquerque y Roaf)

Tool # 18 (April 2010), at: http://www.ruaf.org/ruaf_bieb/upload/3304.pdf; Victoria Local Governance Association *Dimensiones & Oportunidades de la Seguridad Alimentar: Informe de la Seguridad Alimentar* (2010), en: <http://www.vlga.org.au/site/DefaultSite/filesystem/documents/Food%20Security/VLGA.2011-09-06%20Food%20Security%20Report%201.pdf>; Kameshwari Pothukuchi and Jerome L. Kaufman, *Placing the food system in the urban agenda: The role of municipal institutions in food systems planning* (Kluwer Academic Publishers, 1999), abstract at: <http://newruralism.pbworks.com/f/PothukuchiKaufman.pdf>.

7 “Informe del Relator Especial sobre el derecho a alimentos, Olivier De Schutter: Misión al Canadá,” A/HRC/22/50/Add.1, 24 Diciembre 2012, par. 16, at: http://www.srfood.org/images/stories/pdf/officialreports/20121224_canadafinal_en.pdf. En su misión al Canadá, el Relator Especial observa que «Numerosas municipalidades a lo largo y ancho del país se han opuesto a esta restricción [planteada en el Borrador del Acuerdo Comprensivo Económico y Comercial con la Unión Europea] sobre la capacidad de las autoridades locales de fomentar vínculos urbanos-rurales y el desarrollo económico por medio de compras institucionales y tener exenciones solicitadas.» “Enviado sobre alimentos de la ONU regaña los esfuerzos anti-pobreza de Ottawa,” CBC News (3 Marzo, 2013), en: <http://www.cbc.ca/news/politics/story/2013/03/03/pol-cp-un-food-envoy-slaps-ottawa-on-scrapping-census-and-eu-trade-talks.html>.

8 CESCR Comentario General No. 15: “El derecho al agua (arts. 11 y 12 de la Convención)” (2002), par. 51.

9 Catarina de Albuquerque con Virginia Roaf, En buen camino: Buenas Prácticas en la realización de derechos al agua y saneamiento (Ginebra: OHCHR, 2012), at: http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Water/BookonGoodPractices_en.pdf; e “Informe del experto independiente en la cuestión de obligaciones de los derechos humanos relacionados al acceso a agua potable y saneamiento, Catarina de Albuquerque: Misión al Egipto,” 5 de Julio, 2010, A/HRC/15/31/Add.3, pars. 37, 45, 49, en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/149/35/PDF/G1014935.pdf?OpenElement>.

CESCR ha observado que las “violaciones de los derechos... puede ocurrir por medio de la acción directa de, falla en actuar u omisión de los Estados- partes, o a través de sus instituciones y agencias a nivel nacional y local.¹⁰ De hecho, la enorme violación del derecho a la vivienda adecuada por medio de evicciones forzadas es algo realizado por las autoridades locales. El estudio propuesto del Comité Asesor podría ser de utilidad para aprender cómo poner en práctica y hacer efectivas las Directrices de la ONU sobre las Evicciones y Desplazamientos basadas en Desarrollo” (Kothari)

Los elementos de un estándar adecuado de vida sin discriminación han sido afirmados en la ley internacional, por medio de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), desde 1919, la Organización de las Naciones Unidas, desde 1945, y una serie de convenciones sobre la ley humanitaria internacional, desde las Reglamentaciones de la Haya (1907) pasando por la Cuarta Convención de Ginebra relativa a la Protección de Personas Civiles en Épocas de Guerra (1949) y sus Protocolos. Los derechos humanos que se aplican al contexto humano están consagrados en los nueve tratados principales de la ONU sobre derechos.¹² Estos instrumentos legales todos garantizan su aplicación sin discriminación, como los derechos deben ser

10 Comentario General No. 16: “El derecho igual de hombres y mujeres al goce de todos los derechos económicos, sociales y culturales (art. 3)” (2005), par. 42.

11 “ONU Principios básicos y directrices sobre desalojos y desplazamientos basados en el desarrollo,” Anexo I del Informe del Relator Especial sobre viviendas adecuadas como componente del derecho a un estándar adecuado de vida, Miloon Kothari, A/HRC/4/18, 5 de Febrero, 2007, en: <http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=A/HRC/4/18&Lang=E>.

12 Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1965); Pacto Internacional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966); Pacto Internacional sobre los Derechos Civiles y Políticos (1966); Convención sobre la Eliminación de Todas las formas de Discriminación contra Mujeres (1979); Convención contra la Tortura y Otros Tratamientos Degradantes o Castigos Inhumano o Degradante (1984); Convención sobre los Derechos de los Niños (1989); Convención sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y de los Miembros de sus Familias (1990); Convención Internacional para Todas las Personas de la Desaparición Forzada (ICCPED) (2006); Convención sobre los Derechos de Personas con Discapacidades (2006).

de goce de todos los seres humanos dentro de la jurisdicción o control efectivo del estado. Por ello, cada derecho corresponde a obligaciones que ha asumido el estado de “respetar, proteger y realizar” la gran mayoría de los derechos humanos sin distinción de nacionalidad, ciudadanía, residencia o cualquier otros status. Por lo tanto, ningún ser humano es “ilegal” o sin derechos en Jerusalén, donde Israel es el estado jurisdiccional *de facto*.

Es estado cumple con sus obligaciones bajo la ley del tratado cuando de forma simultánea pone en práctica los siete principios primordiales y complementarios establecidos en los Artículos 1 a 3 del Pacto Internacional sobre los Derechos Civiles y Políticos (ICCPR) y el Tratado Internacional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ICESCR).¹³ Estos incluye (1) garantizar la auto-determinación de los pueblos dentro del país, (2) combatir la discriminación, (3) garantizar la igualdad entre géneros, (4) poner en práctica de hecho el estado de derecho para honrar los derechos, y (5) participar en la cooperación internacional, incluyendo la regulación efectiva del comportamiento externo de los constituyentes o electores del estado, según los derechos garantizados en los tratados de los derechos humanos que ha ratificado (UN GOAR, De Schutter, Skogly y Gibney).

En el caso específico de los derechos económicos, sociales y culturales que afectan las condiciones de vida, de vivienda y de tierra, en la ley de tratados se ha especificado la implementación de medidas que sean “progresivas” y que aseguren que todos tengan la capacidad de acceder a y mantener una subsistencia para sí mismos y sus familias para garantizar (6) “la mejora continua de las condiciones de vida.” ICESCR también requiere que los estados que han ratificado los tratados (7) apliquen “el

13 Convención Internacional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptada, abierta para firma y adhesión por la Asamblea General, resolución 2200A (XXI), 16 de Diciembre, 1966, 21 ONU GAOR Supp. (No. 16) en 49, Doc. ONU A/6316 (1966); 993 UNTS 3, entró en efecto el 3de Enero, 1976; Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, adoptado y abierto para firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General resolución 2200A (XXI), 16 de Diciembre, 1966, 21 ONU. GAOR Supp. (No. 16) en 52, ONU. Doc. A/6316 (1966), 999 U.N.T.S. 171, entró en vigor el 23 de Marzo, 1976.

máximo de los recursos disponibles” en la implementación de los derechos humanos, incluyendo la asistencia y cooperación internacional (§2.1).

No obstante, la norma principal en el contexto de los pueblos no reconocidos en Jerusalén emana del derecho humano a la vivienda adecuada, que, es una cuestión de principio y ley consuetudinaria como consagrado en el Artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948). (UNGA, 1948) El derecho humano a la vivienda adecuada se ha garantizado bajo un tratado, en su forma fundamental de obligaciones para el estado, en el Artículo 11 del Tratado Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), tratado este ratificado por Israel en 1991.

La definición legal de vivienda adecuada (CESCR, 1991) proporciona el contenido normativo y sus fuentes en el derecho internacional, además de aclarar las obligaciones del estado y los elementos de una violación. Ese contenido normativo del derecho y sus obligaciones correspondientes definen vivienda “adecuada” consistente con el derecho humano en incluye las siguientes calidades:

- a. Seguridad legal e tenencia (§8(a))¹⁴;
- b. Acceso a los bienes y servicios públicos, materiales, instalaciones e infraestructura¹⁵;
- c. Acceso a bienes y servicios ambientales (§8(c))¹⁶;
- d. Capacidad Adquisitiva (§8(d))¹⁷;

14 Salvaguardas legales que garanticen la protección contra desalojos forzados, el hostigamiento y otras amenazas y las medidas inmediatas del estado para otorgar seguridad legal de tenencia para aquellas personas y hogares que carecen actualmente esa protección. Ver *Ibid*, par. 8(a).

15 Incluyendo la entrega de agua potable, saneamiento, servicios de energía y d emergencia esenciales para la salud, seguridad, confort y nutrición. Ver *Ibid*, par. 8(b).

16 Incluyendo recursos naturales y comunes, disposición adecuada de residuos, drenaje del lugar y acceso de tierra para el sustento y para fines de recreación. Ver *Ibid*, par. 8(c).

17 De tal forma que los costos financieros personales y del hogar asociados a la vivienda se encuentren a un nivel que permita el logro y la satisfacción, y que

- e. Habitabilidad (§8(e))¹⁸;
- f. Asequibilidad Física (§8(f))¹⁹;
- g. Localización Adecuada (§8(g))²⁰;
- h. Culturalmente Adecuado (§8(h)).²¹

En la práctica, el derecho a la vivienda solo se puede lograr al respetar, proteger y realizar otros derechos complementarios y al aplicar las obligaciones correspondientes del estado que permiten que las personas y comunidades alcancen y mantengan condiciones adecuadas de vida.

Así, el paquete de derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales es, tanto en la teoría como en la práctica, indivisible. Además de las calidades que afectan las dimensiones materiales de vivienda adecuada, el defender algunos otros derechos garantiza el proceso necesario para una vivienda físicamente adecuada. Estos incluyen los derechos humanos para:

- Auto-expresión, asociación, reuniones pacíficas y participación;²² (ICCPR, §19, 22)

otras necesidades básicas no estén amenazadas o comprometidas, incluyendo medidas rápidas por parte del estado para asegurar que el porcentaje de costos relacionados a la vivienda sean, de forma general, proporcionales a los niveles de ingreso. Ver Ibid, par. 8(d).

18 Mientras que las viviendas deben ser habitable, proveyendo a los habitantes espacio adecuado y protegiéndolos de los elementos climáticos y otras amenazas a su salud, peligros estructurales y vectores de enfermedad. Ver Ibid, par. 8(e).

19 Para que todos, especialmente los que tengan necesidades especiales tengan acceso pleno y sostenible a recursos adecuados de vivienda. Ver Ibid, par. 8(f).

20 Con acceso razonable a opciones de empleo, servicios, escuelas o otras facilidades sociales, sea en áreas urbanas o rurales. Ibid, par. 8(g).

21 Correspondiendo a los patrones de construcción, métodos y materiales que permitan la expresión de la identidad cultural y la diversidad de viviendas. Ibid, par. 8(h).

22 Consagrados en los Artículos 19, 21, 22 y 25, respectivamente, del Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos (ICCPR), ratificados por Israel en 1991.

- Educación, información y capacidades;²³ (ICESCR, §13, 14)
- Seguridad física y privacidad;²⁴ (ICCPR, §9, 17)
- Libertad de movimiento y residencia, *nonrefoulement* de refugiados y reparaciones para víctimas de evicción forzada y otras violaciones flagrantes;²⁵ (ICCPR, §12)
- Derecho a la seguridad de la persona y privacidad (ICCPR, §17 and 9(1), respectivamente).

Adicionalmente a estas normas pactadas, los tratados sobre derechos humanos de aplicación específica consagran el derecho humano a una vivienda adecuada con todas las otras categorías de derechos humanos. La Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (ICERD), adoptada en 1965 y ratificada por Israel en 1979, requiere que el estado prohíba e elimine la discriminación racial y el apartheid en todas sus formas, y que “garantice el derecho a todos, sin distinción de raza, color, u origen nacional o étnico, a la igualdad ante la ley, especialmente el goce del derecho.... Ser dueño de una propiedad solo , así como en asociación con otros (Artículo 5(d)(v))...[y] el derecho a la vivienda...” (Artículo 5(e)(iii)).

A través de su ratificación en 1991 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra

23 Los derechos a la educación (consagrados en los Artículos 13 y 14 del ICESCR), información (Artículo 19 del ICCPR),y especialmente respetar estos derechos para asegurar las capacidades de los habitantes de realizar sus derechos a la vivienda.

24 Physical security (ICCPR, Article 9), including freedom from domestic and social violence, and privacy (ICCPR, Article 17).

25 (Artículo 12 del ICCPR),y los derechos de víctimas de desplazamientos a reparaciones, que incluye acceso a los derechos de remediación y reparación, retorno, reasentamiento, compensación, rehabilitación, la promesa de no-repetición del crimen y la satisfacción de que se ha hecho justicia, según se afirma en los principios generales de la ley internacional y la resolución recién adoptada por la Asamblea General “Principios Básicos y Directrices sobre el Derecho a Remediación Reparación para Víctimas de Violaciones Groseras de lo Ley Internacional de los Derechos Humanos y Violaciones Serias de la Ley Humanitaria Internacional,” A/60/147, 22 de Marzo, 2006.

las Mujeres (CEDaW), Israel ha garantizado que las mujeres “disfruten condiciones adecuadas de vivienda, particularmente en lo que respecta el saneamiento, electricidad y suministro de agua, transporte y comunicaciones” (Artículo 14.2(h)). El Estado de Israel y, por extensión, el Gobierno de Israel (Gol) igualmente han aceptado esta obligación vinculante de la Convención de los Derechos del Niño (CRC) en 1991 de respetar, proteger y realizar “ el derecho de cada niño a un estándar de vida adecuado para el desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social del niño” (Artículo 27.1). Esta obligación incorpora el compromiso “de adoptar las medidas cabales para ayudar a los padres y otros responsables por el niño a implantar este derecho y deberán, en el caso de que sea necesario, proporcionar programas de asistencia material y programas de apoyo, especialmente en lo que respecta la nutrición, vestimenta y vivienda” (Artículo 27.3).

Israel aún no ha ratificado varios tratados internacionales relevantes que establecen normas de políticas de tratamiento otorgado a grupos sociales vulnerables, incluyendo normas relevantes de remediación en el caso de violación.²⁶ Sin embargo, los 17 tratados relevantes que Israel ha ratificado forman un marco significativo, compuesto de normas vinculantes de función política - en la forma de obligaciones que emanan de tratados para respetar, proteger y realizar el derecho humano a una vivienda adecuada, y otros derechos humanos conexos sin discriminación. (Ver todas las ratificaciones relevantes indexadas en el Anexo II.)

La teoría de la ley de los derechos humanos internacionales establece que las obligaciones del estado bajo un tratado se aplican al sistema legal nacional, y que las legislaturas

26 Entre las normas que Israel aun no ha aceptado se encuentra: Convención de la OIT No. 11 Derecho de Asociación (Agricultura) (1921); Convención OIT No. 169 que se refiere a Personas Indígenas y Tribales en Países Independientes (1989); Protocolo Optativo al Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2008); Pacto Internacional sobre los Derechos Civiles y Políticos (1966); Protocolo Optativo al Pacto sobre Derechos Civiles y Políticos (1966); Convención sobre la No-aplicabilidad de Limitaciones Estatutarias a Crímenes de Guerra y Crímenes contra la Humanidad (1968); Convención Internacional sobre la Supresión y Penalización del Crimen de Apartheid (1973); Convención sobre los Derechos de Personas con Discapacidades (2006).

tienen la obligación de armonizar las leyes domésticas para que sean consistentes con los principios y obligaciones de los instrumentos de derechos humanos. La Convención de Viena sobre la Ley de Tratados (1969), que Israel aún tiene que ratificar, es sustancialmente la codificación del derecho internacional consuetudinario que dispone que “un estado tiene la obligación de abstenerse de actos [que] podrían derrotar el objetivo y los propósitos de un tratado cuando se compromete a un acto que expresa su consentimiento al mismo” (Artículo 18). La Convención también dispone que un estado «no puede invocar las disposiciones de su ley interna como justificación por su incumplimiento del tratado» (Artículo 27).

El Comité de la ONU sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR) ha afirmado de forma reiterada el derecho de los palestinos a la tierra, y la obligación vinculante del tratado de Israel de respetar, proteger y realizar esos derechos (CESCR: 1998, §10-12, 26-28, 32 y 42; 2003, §16, 20, 27, 43). Más recientemente, el Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (CERD), al realizar un monitoreo del cumplimiento del estado en la Convención Internacional Contra Todas Las Formas de Discriminación Racial (ICERD), también hizo observaciones parecidas (CERD: 2007, §25).

Varios otros instrumentos de la ONU e instrumentos internacionales disponen claramente que la discriminación contra cualquier grupo de personas en base a su identidad étnica constituye una violación fundamental de los derechos humanos y no puede permitirse. Siguiendo las mismas líneas, la Asamblea General de las Naciones Unidas ha adoptado la Declaración de la ONU sobre los Derechos de Pueblos Indígenas, que reconoce que estos pueblos tienen derechos sobre sus tierras, territorios y recursos, así como a su identidad cultural (UNGA: 2007).²⁷

27 Sin embargo, la delegación israelí estuvo ausente de la Asamblea durante la votación.

Anexo II

El Status de Ratificación de Israel en Tratados Relevantes Internacionales sobre Derechos Humanos		
Tratado	Fecha en que se firmó	Fecha de ratificación
OIT Convención No. 11 Derecho a la Asociación (Agricultura) (1921)	–	–
OIT Convención No. 29 Trabajo Forzado (1930)		07 Jun 1955
Convención sobre la Prevención y Castigo del Crimen de Genocidio (1948)	17 Ago 1949	9 Mar 1950
OIT Convención No. 87 Libertad de Asociación y Protección del Derecho de Organizarse (1948)		28 Ene 1957
OIT Convención No. 98 Derecho de Organizarse y Negociación Colectiva (1949)		28 Ene 1957
Cuarta Convención de Ginebra relativa a la Protección de Personas Civiles en Épocas de Guerra (1949)	6 Jul 1949	8 Dic 1951
OIT Convención No. 105 Abolición del Trabajo Forzado (1957)		10 Abr 1958
OIT Convención No. 102 Seguridad Social (Estándares Mínimos) (1952)		16 Dic 1955
OIT Convención No. 111 Discriminación (Empleo y Ocupación) (1958)		12 Ene 1959
OIT Convención No. 117 Política Social (Objetivos Básicos y Normas) (1962)		15 Ene 1964
OIT Convención No. 118 Igualdad de Tratamiento (Seguridad Social) (1962)		09 Jun 1965
Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas Formas de Discriminación Racial (1965)	7 Mar 1966	3 Ene 1979
Tratado Internacional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)	19 Dic 1966	3 Oct 1991
OIT Convención No. 141 Organización de Trabajadores Rurales (1975)		21 Jun 1979
OIT Convención No. 169 sobre el Pueblo Indígena y Tribal en Países Independientes	–	–
OIT Convención No. 182 Peores Formas de Trabajo Infantil (1999)		15 Mar 2005
Protocolo Opcional al Tratado Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2008)	–	–
Tratado Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos (1966)	19 Dic 1966	3 Oct 1991

Protocolo Opcional al Tratado Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos (1966)	–	–
Convención sobre la No -aplicabilidad de las Limitaciones Estatutarias de Crímenes de Guerra y Crímenes Contra la Humanidad (1968)	–	–
Convención DE Viena sobre la Ley de Tratados (1969)	–	–
Convención Internacional sobre la Supresión y Castigo del Crimen de Apartheid (1973)	–	–
Protocolo Adicional (I) a las Convenciones de Ginebra (1977)	–	–
Protocolo Adicional (II) a las Convenciones de Ginebra(1977)	–	–
Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (1979)	17 Jul 1980	3 Oct 1991
Convención contra la Tortura y Otros Tratamientos o Castigos Crueles, Inhumanos o Degradantes (1984)	22 Oct 1986	3 Oct 1991
Convención sobre los Derechos del Niño (1989)	3 Jul 1990	3 Oct 1991
Convención sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y Miembros de sus Familias (1990)	–	–
Convención sobre el Derecho de las Personas con Discapacidades (2006)	30 Mar 2007	–
Convención para la Protección de Todas las Personas de Desaparecimiento Forzado (2006)	–	–
Tratado	Fecha en que se firmó	Fecha de ratificación

Bibliografía

Libros:

Amirav, Mosheh (2009). *Jerusalem Syndrome: The Palestinian-Israeli Battle for the Holy City* (Sussex: Sussex Academic Press);

Barkan, Elazar (1993). *The Retreat of Scientific Racism: Changing Concepts of Race in Britain and the United States between the world wars* (Cambridge: Cambridge University Press);

Barstad, Hans (1998). *The Myth of the Empty Land: A Study in the History and Archaeology of Judah During the "Exilic" Period* Symbolae Osloenses, Fasc. Suppl. 28 (Oslo: Scandinavian University Press);

Benvenisti, Meron (1996). *City of Stone: The Hidden History of Jerusalem* (Berkeley CA: University of California Press);

Cline, Eric H. (2005). *Jerusalem Besieged: From Ancient Canaan to Modern Israel* (Ann Arbor: University of Michigan Press).

Dugard, John (1978). *Human Rights and the South African Legal Order* (Princeton NJ: Princeton University Press);

Dumper, Michael (1997). *The Politics of Jerusalem since 1967* (New York: Columbia University Press);

Finkelstein, Israel and Silberberg, Neil Asher (2002). *The Bible Unearthed: Archaeology's New Vision of Ancient Israel and the Origins of Its Sacred Texts* (New York: Simon & Schuster), 239-40, 243-45.

Granott, Abraham (1956). *Agrarian Reform and the Record of Israel* (London: Eyre & Spottiswoode);

Hasson, Shlomo, ed. (June 2007). *Jerusalem in the future: the challenge of transition* (Jerusalem: The Floersheimer Institute of Policy Studies), at: <http://futurainstitute.com/jif.pdf>;

Kedar, Sandy and Yiftachel, Oren (2006). "Land Regime and Social Relations in Israel," in Hernando de Soto & Francis Cheneval (ed.), "Realizing Property Rights," *Swiss Human Rights Book* Vol. 1 (Zurich: Ruffer & Rub Publishing House);

Khamaisi, Rassim (2007). "In the shadow of the separation wall: impeding the right to the city and shaping the Palestinian spatial environment in Jerusalem/al-Quds," in Shlomo Hasson, ed. *Jerusalem in the future: the challenge of transition* (Jerusalem: The Floersheimer Institute of Policy Studies), at: <http://futurainstitute.com/jif.pdf>;

Klein, Menachem (1999). "Doves over Jerusalem's Sky: The Peace Process and the City 1977-1999" (Jerusalem Institute for Israel Studies) [Hebrew];

Kymlicka, Wil (2007). *Multicultural Odysseys: Navigating the New International Politics of Diversity* (Oxford and London: Oxford University Press);

Lefebvre, Henri (1996). *Writing on Cities* (Oxford and Cambridge MA: Blackwell);

_____ (1991). *The Production of Space* (Oxford: Blackwell);

Lustick, Ian (autumn 2004). "Yerushalayim, al-Quds, and the Wizard of Oz: Facing the Problem of Jerusalem after Camp David," *The Journal of Israeli History*, Vol. 23, No. 2;

Merhav, R. and R. Giladi (2004). "Va'adat haSarim l'Inyanei Yerushalayim," in A. Ramon, ed., *Ir be'Svach* [in Hebrew];

Nachmias, David (2005). "Constitutional Issues in Local Governance," in David Nachmias and Gila Menahem, eds., *Social Processes and Public Policy in Tel Aviv*, Vol. III (Tel Aviv: Tel Aviv University Press);

Nagle, John, Clancy, Mary-Alice C. (2010). *Shared Society Or Benign Apartheid?: Understanding Peace-Building in Divided Societies* (London: Palgrave MacMillan);

Pothukuchi, Kameshwari and Kaufman, Jerome L. (1999). *Placing the food system in the urban agenda: The role of municipal institutions in food systems planning* (Dordrecht: Kluwer Academic Publishers), abstract at: <http://newruralism.pbworks.com/f/PothukuchiKaufman.pdf>;

Sasson, Talia (2012). "The Status of Jerusalem," in *Permanent Residency: A Temporary Status Set in Stone* (Jerusalem: Ir Amim), at: <http://www.ir-amim.org.il/en/report/permanent-residency-temporary-status-set-stone>;

Shlomo Hasson, ed. (2007). *Jerusalem in the future: the challenge of transition* (Jerusalem: The Floersheimer Institute of Policy Studies), at: <http://futurainstitute.com/jif.pdf>;

Shragai, Nadav (2010). *Demography, Geopolitics, and the Future of Israel's Capital: Jerusalem's Proposed Master Plan* (Jerusalem: Jerusalem Center for Public Affairs), at: <http://jcpa.org/text/Jerusalem-master-plan.pdf>;

de Schutter, Olivier (22 Diciembre 2006). "Extraterritorial Jurisdiction as a tool for improving the Human Rights Accountability of Transnational Corporations," *Faculté de Droit de l'Université Catholique de Louvain*;

Skogly, Sigrun I. and Mark Gibney (2007). "Economic Rights and Extraterritorial Obligations," in Minkler and Hertel (eds), *Economic Rights: Conceptual, Measurement and Policy Issues* (Cambridge: Cambridge University Press).

Tamari, Salim. ed. (2002). *Jerusalem 1948: The Arab Neighborhoods and Their Fate in the War* (Jerusalem Institute for Jerusalem Studies and BADIL Resource Center for Palestinian Residency and Refugee Rights), at:

http://www.badil.org/index.php?page=shop.product_details&flypage=garden_flypage.tpl&category_id=2&product_id=125&vmccchk=1&opcion=com_virtuemart&Itemid=4;

Vondung, Klaus. ed., Ruth Hein, transl. (1997). *The Collected Works of Eric Voegelin, Volume 2: Race and State* (Baton Rouge LA: Louisiana State University).

Periódicos:

Alyan, Nisreen, Ronit Sela and Michal Pomerantz (May 2012). "Policies of Neglect in East Jerusalem: The Policies that created 78% Poverty Rates and a Frail Job Market." at: http://www.illp.ps/Files_Uploads/634766598957504731.pdf.

Bishara, Suhad (March 2005). "On Class and Nationality in Housing Rights," *Adalah's Newsletter*, Volume 11;

_____ and Hana Hamdan-Saliba, eds. (2006). *Makan: The Right to the City and New Ways of Understanding Space*, *Adalah's Journal for Land Planning and Justice*, Vol. 1: "The Right to the City," at: <http://www.jstor.org/discover/10.2307/27933983?uid=2129&uid=2&uid=70&uid=4&sid=21103687568113>;

Carroll, Robert (1992). "The Myth of the Empty Land," *Semeia* 59;

Cidor, Peggy (15 March 2007). "Corridors of Power: A tale of two councils," *The Jerusalem Post*, at: <http://www.jpost.com/Local-Israel/In-Jerusalem/Corridors-of-Power-A-tale-of-two-councils>;

Cook, Jonathan (18 October 2013). "Court nixes push for 'Israeli nationality'," *Al Jazeera* at: _____ (06 April 2010).

"Lawsuit Challenges Israel's Discriminatory Citizenship Definition," *The Naciónal* (Abu Dhabi), at: http://electronicintifada.net/v2/article11187.shtml?utm_source=feedburner&utm_medium=feed&utm_campaign=Feed%3A+electronicIntifadaPalestine+%28Electronic+Intifada+%3A+Palestine+News%29;

Fiske, Gavriel. (7 May 2013) "Capital home to 804,400, Jerusalem Day stats reveal," *Times of Israel*, at: <http://www.timesofisrael.com/capital-home-to-804400-Jerusalem-day-stats-reveal/>;

Forman, Jeremy and Alexandre (Sandy) Kedar (2004). "From Arab land to `Israel Lands': the legal dispossession of the Palestinians displaced by Israel in the wake of 1948," *Environment and Planning D: Society and Space*, Vol. 22;

Friedman, Lara and Daniel Seidman (August 2006). "Jerusalem Neighborhood Profile: Shuafat Refugee Camp," *Ir Amim Jerusalem Bulletin*;

Gorali, Moshe (28 Diciembre 2003). "So this Jew, Arab, Georgian and Samaritan go to court...The state denies there is any such nationality as `Israeli'," *Haaretz*, at: <http://www.haaretz.com/hasen/objects/pages/PrintArticleEn.jhtml?itemNo=376724>;

Harris, Ron, ed., with Sandy Kedar, Pnina Lahav and Assaf Likhovski (2002). *The History of Law in a Multi-Cultural Society: Israel, 1917-1967* (Surrey UK: Ashgate Publishing);

Hasson, Shlomo (2001). "Territories and identities in Jerusalem," *GeoJournal*, 53;

HIC-MENA News (2014a). "Israeli Demolitions at 5-year High" *RT* (7 February 2014), in *HIC-MENA News*, at: <http://www.hic-mena.org/news.php?id=pXFrZQ==#.Uxr2WmdDFpM>;

HIC-MENA News (2014b). "Israel Doubles West Bank Outpost Construction," *Al Jazeera* (3 March 2014), at: <http://www.hic-mena.org/news.php?id=pXFrZA==#.UxrO-GdDFpM>;

Klein, Menachem (summer 2008). "Jerusalem as an Israeli Problem: A Review of Forty Years of Israeli Rule over Arab Jerusalem," *Israel Studies*, Vol. 13, No. 2;

Lapidoth, Ruth (2003). "The Status of Arab East Jerusalem Residents (1967-2001)," in A. Ramon, ed., *A City Entangled, A Lexicon for Modern Jerusalem* (Jerusalem: Jerusalem Institute for Israel Studies);

Lustick, Ian (autumn 2004). "Yerushalayim, al-Quds, and the Wizard of Oz: Facing the Problem of Jerusalem after Camp David," *The Journal of Israeli History*, Vol. 23, No. 2;

Nagle, Jon (March 2009). "Sites of social centrality and segregation: Lefebvre in Belfast, a 'divided city'," *Antipode*, Vol. 41, Issue 2, at: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-8330.2009.00675.x/abstract>.

Neiman, Ofer, transl. (October 2013). "Israeli Supreme Court rejects Israeli Nationality Status: Excerpts from Ruling," *Middle East Monitor*, at: http://www.middleeastmonitor.com/downloads/documents/20131007_SupremeCourtRuling_IsraeliNationality.pdf

Ornan, Uzi (17 May 1991). "Apartheid Laws in Israel - The Art of The Obfusatory Formulation," *Ha'aretz* [Hebrew], at: <http://cosmos.ucc.ie/cs1064/jabowen/IPSC/php/art.php?aid=1131>;

Prusher, Ilene (21 October 2013). "The only Palestinian running for Jerusalem City Council," *Haaretz*, at: <http://www.haaretz.com/blogs/Jerusalén-vivendi/.premium-1.553650>;

Purcell, Mark (2003a). "Citizenship and the right to global city: reimagining the capitalist world order," *International Journal of Urban and Regional Research*, at: <http://faculty.washington.edu/mpurcell/ijurr.pdf>;

_____ (2003b). "Excavating Lefebvre: the right to the city and its urban politics of the inhabitant," *GeoJournal*, 58, 99-108, at: <http://faculty.washington.edu/mpurcell/geojournal.pdf>;

Rapoport, Meron (23 April 2006). "The republic of Erad," *Haaretz* (, at: <http://www.haaretz.com/print-edition/features/the-republic-of-elad-1.185892>;

Rosen, Gillad and Anne B. Shlay (6 January 2014). "Whose Right to Jerusalem?" *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 38 Issue 2, at: [http://onlinelibrary.wiley.com/journal/10.1111/\(ISSN\)1468-2427/earlyview](http://onlinelibrary.wiley.com/journal/10.1111/(ISSN)1468-2427/earlyview);

Rotenberg, Hagit (13 May 2004). "Liberating Jerusalem Every Day," *BeSheva*;

Rozin, Orit (2007). "Forming a Collective Identity: The Debate over the Proposed Constitution, 1948-1950," *Journal of Israeli History*, Vol. 26, No. 2;

White, Ben (7 October 2013). "Court denial of Israeli nationality reinforces discrimination," *Middle East Monitor*; at: <http://www.middleeastmonitor.com/articles/debate/7707-court-denial-of-israeli-nationality-reinforces-discrimination#sthash.KSczs6JR.dpuf>;

Surrusco, Matt (15 September 2013). "Palestinians are losing their right to Jerusalem" [interview with Judith Oppenheimer] +972, at: <http://972mag.com/palestinians-are-losing-their-right-to-Jerusalem/78914/>.

Material Legal y Documentos de las Naciones Unidas (ONU):

Basic Law: Absentees' Property Law (LAP) (1948). At: <http://domino.un.org/UNISPAL.NSF/d80185e9f0c69a7b-85256cbf005afeac/e0b719e95e3b494885256f9a005ab90a!OpenDocument>;

Basic Law: Israel Lands (Israel Lands Administration Law) (1960). At: <http://www.israellawresourcecenter.org/israellaws/fulltext/landsadmlaw.htm>;

Basic Law: The Knesset (Knesset) (1958). At: https://www.knesset.gov.il/laws/special/eng/basic2_eng.htm;

Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD) (14 June 2007). "Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Israel," CERD/C/ISR/CO/13.

CERD (6 March 2012). "Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Israel," CERD/C/ISR/CO/13, 14 June 2007; and CERD/C/ISR/CO/14-16;

Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) (1991). General Comment No. 4 "the right to housing";

CESCR (1997). General Comment No. 7 "forced eviction";

CESCR (4 Diciembre 1998). "Concluding observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Israel," E/C.12/1/Add.27;

CESCR (2002). General comment No. 15: "The right to water (arts. 11 and 12 of the Covenant)";

CESCR (2005). General Comment No. 16: "The equal right of men and women to the enjoyment of all economic, social and cultural rights (art. 3)";

CESCR (10 June 2009). General Comment No. 20 "Non-Discrimination in Economic, Social and Cultural Rights (art. 2, para. 2 of the Covenant), E/C.12/GC/20;

CESCR (24 March 2009). "Guidelines on Treaty-Specific Documents to be Submitted by States Parties under Articles 16 And 17 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights," E/C.12/2008/2;

"Covenant between the State of Israel and Keren Kayemeth LeIsrael" (Sol-KKL) (1961). At: <http://www.kkl.org.il/eng/about-kkl-FNJ/kkl-FNJ-id/kkl-FNJ-israeli-government-covenant/>;

The Hague Convention IV respecting the Laws and Customs of War (Hague) (18 October 1907).;

Israeli High Court of Justice (HCJ) (1988). *Awad v. The Prime Minister and Minister of the Interior*, 282/88, PD 45 (2) 424, ruling on Section 1(b) of the Residence and Entry into Israel Act (1952);

HCJ (1970). *Tamarin v. State of Israel*, 26 P.D. I 197.

HCJ (13 February 2001). *Karsik v. State of Israel*, 55(2), H.C. 2390/96, P.D. 625;

Jerusalem Municipality (2000). "Local Master Plan Jerusalén 2000" (in Hebrew);

Jewish National Fund (FNJ) (1953). "Memorandum of Association of Keren Keyemeth LeIsrael," Article 3(C);

"Law of Citizenship and Entry into Israel" (LCEI) (2003). Amended by Section 3A in 2008;

"Local Authorities Law (Election of Authority Head and Deputies and their Tenure)" (LAL) (1975);

UN General Assembly (UNGA) (29 Noviembr 1947). "Future government of Palestine," Part III: City of Jerusalem, A/RES/181(II)(A+B), in Division for Palestinian Rights. (30 June 1979) *The Origins and Evolution of the Palestine Problem: 1917-1988*, Part II 1947-1977 (New York: United Nations);

UNGA (19 Noviembr 1946). Resolution 103(I);

UNGA (29 Noviembr 1947). "Future government of Palestine," Part III: City of Jerusalem, A/RES/181(II)(A+B), in Division for Palestinian Rights. (30 June 1979) *The Origins and Evolution of the Palestine Problem: 1917-1988*, Part II 1947-1977 (New York: United Nations);

UNGA (29 Diciembre 1947). "Partición of Palestine," resolución 181 XX;

UNGA (1948). Universal Declaración of Human Rights (UDHR), resolución 217 A (III).

UNGA (3 Noviembre 1950). Resolución 377A (IV) sección E;

UNGA (8 Diciembre 1952). Resolution 721(VIII), 469th plenary meeting;

UNGA (5 Diciembre 1952). Resolución 616 B (VII);

UNGA (8 Diciembre 1953). Resolución 721(VIII);

UNGA (12 Diciembre 1974). Charter of Economic Rights and Duties of States, A/3281(xxix), UN GAOR, 29th Sess., Supp. No. 31 50;

UNGA (22 Marzo 2006). "Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law," A/60/147;

UNGA (2 Octubre, 2007). "United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples," A/61/295;

UN Human Rights Council (5 February 2007). "UN Basic principles and guidelines on development-based evictions and displacement," Annex I of the Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, Miloon Kothari, A/HRC/4/18, at: <http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=A/HRC/4/18&Lang=E>;

UN Security Council (20 August 1980). Resolution 478, adopted with 14 votes to none against, with the United States abstaining, at: <http://unispal.un.org/UNISPAL.NSF/O/DDE590C6FF232007852560DF0065FDDB>.

Informes:

de Albuquerque, Catarina (5 July 2010). "Report of the independent expert on the issue of human rights obligations related to access to safe drinking water and sanitation: Mission to Egypt," A/HRC/15/31/Add.3, paras. 37, 45, 49, at: http://www.hlrn.org/img/documents/G1014935_En.pdf;

_____ with Virginia Roaf (February 2012). "On the right track: Good Practices in realising the rights to water and sanitation (Lisbon: ERSAR), at: http://www.ohchr.org/documents/issues/water/bookongoodpractices_en.pdf;

Association for Civil Rights in Israel (ACRI) (4 September 2008). "Background Information on East Jerusalem Education," at: <http://www.acri.org.il/en/2008/09/04/background-información-on-east-Jerusalén-educación/>;

ACRI (August 2012). "Failed Grade: East Jerusalem's Failing Educational System," at: <http://www.acri.org.il/en/wp-content/uploads/2012/08/EJeducación2012en.pdf>;

_____ and Ir Amim (August 2013). "Annual Status Report: The Failing East Jerusalem Education System," at: <http://www.acri.org.il/en/wp-content/uploads/2013/09/EJ-edu-report-2013.pdf>;

Alyan, Nisreen, Ronit Sela, and Michal Pomerantz, Michal (May 2012). "Policies of Neglect in East Jerusalem: The Policies that created 78% Poverty Rates and a Frail Job Market," *ACRI*;

B'Tselem - The Israeli Information Center for Human Rights in the Occupied Territories (3 March 2011). "Israel continues its 'quiet deportation' policy," *Jerusalem: Statistics on Revocation of Residency Rights*, www.btselem.org/english/Jerusalén/Revocación_Statistics.asp;

B'Tselem and HaMoked (April 1997). "The Quiet Deportation: Revocation of Residency of East Jerusalem Palestinians," at: <http://www.btselem.org/printpdf/65978>;

B'Tselem (1 January 2014). *Legal Status of East Jerusalem and Its Residents*, at: <http://www.btselem.org/printpdf/51811>;

Delaware Valley Regional Planning Commission (2010). "The Greater Philadelphia Food System Study" at: <http://www.dvrpc.org/food/FoodSystemStudy.htm>;

"Land (Settlement of Title) Ordinance [New Version]" (1969). *Ordinances of the State of Israel*;

Habitat International Coalition - Housing and Land Rights Network (HIC-HLRN) (2010). *The Goldberg Opportunity: A Chance for Human Rights-based Statecraft in Israel* (Cairo: HIC-HLRN), at: http://www.hlrn.org/english/publicación_det.asp?catid=1&id=52;

HIC-HLRN (2004). "The State of Housing Rights: World Habitat Day 2004 in the Middle East/North Africa" (Cairo: HIC-HLRN);

HIC-HLRN (24 May 2013). Written statement submitted by the Habitat International Coalition, a non-governmental organization in special consultative status, A/HRC/23/NGO/85;

International Crisis Group (ICG) (20 Diciembre 2012a). "Extreme Makeover?: (I): Israel's Politics of Land and Faith in East Jerusalem," Middle East Report N°134;

ICG. (20 Diciembre 2012b). "Extreme Makeover? (II): The Withering of East Jerusalem," Middle East Report N°135;

Israel Central Bureau of Statistics (CBS). (2011) "Kovetz Yishuvim 2010";

Jewish National Fund (FNJ) (1951). *Report to the 23rd Congress*, cited in Lehn and Davis;

De Schutter, Olivier (24 Diciembre 2012). "Report of the Special Rapporteur on the right to food: Mission to Canada," A/HRC/22/50/Add.1, para. 16, at: http://www.srfood.org/images/stories/pdf/officialreports/20121224_canadafinal_en.pdf;

Victorian Local Governance Association (VLGA) (2010). *Municipal Food Security Dimensions & Opportunities: Municipal Food Security Scanning Report* (Carlton VIC: VLGA), at: <http://www.vlga.org.au/site/DefaultSite/filesystem/documents/Food%20Security/VLGA.2011-09-06%20Food%20Security%20Report%201.pdf>;

United Nations Conciliation Commission for Palestine (UNCCP) (24 April 1964). "Working Paper Prepared by the Commission's Land Expert on the Methods and Techniques of Identification and Valuation of Arab Refugee Immoveable Property Holdings in Israel, A/AC.25/W.84, at: <http://unispal.un.org/UNISPAL.NSF/0/E11790721615C5AA052565F600543580>.

Otros:

Channel 10, *HaMakor*, 10 Noviembre 2010;

Choshen, Maya et al. (2012). *Jerusalem: Facts and Trends: 2012*.

Civic Coalition for Palestinian Rights in Jerusalem (CCPRJ) website at: <http://civiccoalición-Jerusalén.org>;

CCPRJ in cooperation with the Birzeit University Institute of Law (February 2014). "Guidelines for Advocating for Palestinian Rights in conformity with International Law," at: http://civiccoalition-Jerusalem.org/system/files/guidelines_eng_final.pdf. See more at: <http://civiccoalition-Jerusalem.org/human-rights-resources/external-publications/%E2%80%9Cguidelines-advocating-palestinian-rights-conformity-in#sthash.sSZfE3AB.dpuf>;

Delaware Valley Regional Planning Commission (DVRPC). *Food System Planning Municipal Implementation Tool # 18* (April 2010), at: http://www.ruaf.org/ruaf_bieb/upload/3304.pdf;

International Peace Cooperation Center (IPCC) website at: <http://home.ipcc-Jerusalem.org/>;

Ir Amim website at: <http://www.ir-amim.org.il/en/node/220>;

Jewish Agency for Israel (JAFI). *Jewish Agency for Israel Yellow Pages*, at: <http://www.jafi.org.il/about/abroad.htm>; also: <http://www.FNJ.org/map.html>, www.FNJ.org and www.kklamericalatina.org, www.wzo.org, <http://www.FNJ.org/about-FNJ/in-your-area/>, <http://www.wzo.org.il/Zionist-Federations>, <http://www.jafi.org/JewishAgency/English/Aliyah/Contact+Addresses/Representatives/Europe.htm> and <http://www.jafi.org.il/JewishAgency/English/Contact+Us/International+Offices/>;

Jewish National Fund (FNJ). "The Jerusalem Ring: A Green Park for the Golden City" [undated], at: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://www.kkl.org.il/eng/people-and-environment/sustainable-parks/Jerusalem-park/> [retrieved 15 February 2014];

Maqdese for Society Development website at: <http://www.al-maqdese.org/en>;

Middle East Peace Initiative (MEPI) website: Ministry of Construction and Housing (MoCH) (undated). See The Company for the Reconstruction and Development of the Jewish Quarter in the Old City of Jerusalem Ltd. (JQDC) website, at: <http://www.Judío-quarter.org.il/chevra.asp>;

Nuran Charitable Association's website at: <http://www.nuran.ps/>;

Palestinian Housing Right Movement (PHRM). (29 May 1996) "The Jerusalem Declaration: Draft Charter of the Palestinian Housing Rights Movement," at: <http://www.hlrn.org/img/documents/JERUSALEM%20DECLARATION.pdf>;

PHRM (2011). "Statement in the World Habitat Day: The Palestinian Housing Right Movement," finalized on 3 October 2011, at: <http://www.hlrn.org/img/documents/Palestine%20Habitat%20statment%202011%20FINAL.pdf>;

The Palestinian Non-Governmental Organizations Network, The Civic National Commission in Jerusalem and The Palestinian BDS National Committee (BNC) letter to Mr. John Gatt Rutter, European Union Representative for the West Bank, Gaza Strip and UNRWA (NGO letter) (29 January 2013), rejecting the EU's "People to People and Partnership for Peace."



Ciudades sin Ciudadanos - Las Negociaciones Contradictorias de Kenia en el campo del Derecho a la Ciudad

Omenya Alfred, Akoth Ouma, Onyinge Tabitha y Waruguru Gikonyo¹

¹ Prof. Alfred Omenya, B.Arch, M.Arch, PhD, Prof. Asociado de la Universidad Técnica de Kenia y Principal Investigador: Eco-Build Africa; Dr. Akoth Ouma, B.A, M.A, PhD, Chief Executive Officer, Pamoja Trust; Tabitha Onyinge, B.A (Communication), Director Administrativo, Deer Leaps Communications; Waruguru Gikonyo, B.A (Palnificación Urbana y Regional) Investigador Adjunto en Eco-build Africa. Contactos: Eco-Build Africa, PO Box 22746-00100, Nairobi-Kenia. Tel + 254(0)723-883-912. E-mail: aomenya2002@yahoo.co.uk

Resumen

En este documento analizamos el derecho a la ciudad, como 'derecho a un lugar local' y a la 'totalidad de lo urbano', además de los derechos a servicios básicos. En el contexto particular de Kenia argumentamos que el foco en una ciudadanía nacional generalizada debilita este 'derecho a lugares locales'; y se requiere que el concepto de ciudadanía sea aún más localizado. Esta idea de ciudadanía local está vinculada a la historia nacional y localizada, que se expresa por medio de la propiedad de tierra, alienando a los residentes que no tienen tenencia de tierra de sus derechos como ciudadanos.

Al hacer referencia a dos espacios urbanos en Kenia, demostramos cómo negocian los residentes urbanos su planteo de reclamos y cómo construyen su ciudadanía en métodos que van más allá de las ideas de las autoridades sobre áreas urbanas como siendo meros centros de provisión de servicios y un mercado para bienes básicos. El documento expone sobre estos temas por medio de un análisis del marco jurídico y dos estudios de caso, el plan de relocalización del ferrocarril en Nairobi y la respuesta a un litigio de desalojos forzados en Garissa.

La ciudadanía de un lugar local debe reconocerse más allá de la propiedad de la tierra. Los lugares urbanos deben considerarse como siendo sitios para la provisión de servicios, teatros plenos de una vida que produce una ciudadanía política localizada. La implementación de leyes progresivas que protegen el derecho a la ciudad, con un énfasis en la auto-gobernanza y participación significativa deben escalarse, con miras a ahondar el acceso al derecho a la ciudad en Kenia. Concluimos que en Kenia existe la necesidad de profundizar el usufructo de aspectos de la ciudad.

Palabras clave:

derecho a la ciudad; ciudadano urbano, desalojos forzados en Kenia, uso urbano y valor de trueque o canje

Introducción: Fundamentos Conceptuales del Derecho a la Ciudad

El Derecho a la Ciudad se basa en los textos del filósofo francés Henri Lefebvre, que desafiaba principalmente el valor de canje y la "comodificación" de la ciudad. Lefebvre considera a la ciudad como una obra 'oeuvre' - un cuerpo integral de trabajo, con sus significados y su riqueza que van más allá del uso y de los valores de canje. Esta obra-oeuvre está compuesta de una vida política y historias, culturas y artes, riqueza y conocimiento, lugares y espacios que le dan a la obra una identidad diferenciada, más allá del uso y de los valores de intercambio de la ciudad.

La excesiva comodificación del espacio urbano lleva a la privatización de un bien público. Lefebvre argumenta que la ciudad tradicional se basaba en el valor de uso, subrayando la vida cultural, social y política, la riqueza y conocimiento y las artes, entre otros. El énfasis solía estar en el valor de uso de la ciudad para sus ciudadanos. Además argumenta que ciudades como mercados, como centros de comercio, con sus énfasis en derechos de propiedad privada a costas del bien público, con un enfoque en el canje de valor en lugar del valor de uso, amenazan la integridad de esta oeuvre (Ver Lefebvre, 1968: 67 y 101; Lefebvre, 2001; Kofman y Lebas, 1996: 19).

Los ciudadanos, que son parte de esta obra, necesariamente tienen dos derechos diferenciados: de participación y apropiación, distintos del derecho a la propiedad (Lefebvre 1968 en Kofman y Lebas, 1996:174). El derecho a la ciudad puede considerarse desde la perspectiva de la ciudad como siendo una arena para el apoyo colectivo de cada aspecto de la vida de los ciudadanos, expresado en la promulgación de rituales comunales de nacimiento, matrimonio, hasta la muerte. Por lo tanto, el derecho a la ciudad es el derecho colectivo de 'hábito y de habitar' (Brown, actualizado). La participación es el derecho que permite al ciudadano influir en la producción y reproducción del espacio urbano (Mitchell, 2003).

Por ello, el derecho a la ciudad, desde esta perspectiva clásica, es el derecho colectivo a la ciudad como un todo, más allá de las relaciones individuales comerciales que la ciudad

posibilita a través de sus mercados. Significa una participación en la producción y la apropiación de los espacios urbanos y lugares; que a su vez posibilitan el control de las relaciones socio-espaciales, más allá de las áreas urbanas como sistemas económicos o espacios. El derecho a la ciudad implica que los derechos privados a la propiedad no deben mutilar el valor de uso público de las ciudades (Purcell, 2003).

Aunque se ha criticado a Lefebvre por la falta de trabajo en campo, para este documento, es relevante su idea del derecho a la ciudad como el derecho a un lugar local y a la 'totalidad de lo urbano', además de los derechos a servicios básicos. Este estudio de caso muestra que en épocas recientes, Kenia ha cambiado su constitución y ha promulgado leyes y políticas que pueden ayudar a alcanzar algunos de los aspectos del derecho a la ciudad. Adicionalmente, el caso muestra que en Kenia la sociedad civil ha utilizado instrumentos internacionales para ayudar a los residentes a reclamar algunos de estos derechos. Así, en este caso, vislumbramos el potencial de promover la Carta del Derecho a la Ciudad por medio de la sociedad civil especialmente, También vemos un régimen jurídico en evolución que puede perfeccionarse para ayudar a cumplir con algunos de los principios básicos de la Carta del Derecho a la Ciudad.

En el contexto Keniano, argumentamos que el enfoque en una ciudadanía nacional generalizada debilita este derecho a lugares locales; por lo tanto, el concepto de ciudadanía tiene que localizarse aún más. Argumentamos que la ciudadanía actual local está intrínsecamente vinculada a la tenencia de la tierra, alienando a los residentes que no tienen dicha tenencia. Argumentamos que las áreas urbanas en Kenia se han reducido de ser arenas de ciudadanía a meros sitios de provisión de servicios y mercados para bienes básicos. No se reconoce el usufructo de la ciudad, tan solo para los terratenientes.

Nota Metodológica

El estudio Keniano se basó en este estudio de caso anidado. El caso es a nivel nacional, pero con casos ilustrativos a nivel urbano. Se seleccionaron ambos casos porque cada uno subrayaba, de forma diferente, en cuales comunidades locales apoyadas por organizaciones de la sociedad civil y marcos jurídicos nacional e internacionales, se había logrado acceder a algunos de los elementos de los derechos a la ciudad.

Los dos estudios de caso se construyeron en base a nuevos datos y datos existentes que han recopilado los autores a lo largo del tiempo para estos casos. Cabe señalar aquí que Omenya ha emprendido trabajar en el plan de relocalización del ferrocarril (Haki Jamii, 2010). El otro autor, Akoth trabaja para, y es el principal Consultor de Plan de Relocalización del Ferrocarril en nombre de Pamoja Trust. Se realizaron entrevistas adicionales con Haki Jamii en el caso Garissa, así como con el personal del Programa de la Sociedad Civil para el Desarrollo Urbano (Civil Society Urban Development Programme) y el personal del Consulting House, los principales financiadores de la sociedad civil en Kenia y principales analistas políticos, respectivamente.

Los datos secundarios provienen principalmente de la literatura gris, y de varias legislaciones y políticas del gobierno nacional. Esto fue complementado con literatura publicada y teórica, especialmente sobre el derecho a la ciudad, en el discurso y en la carta. Los autores tienen un gran número de percepciones sobre los marcos legislativos Kenianos, puesto que han desempeñado diferentes roles en su desarrollo.

Esbozo de la Urbanización en Kenia

En 1962, se había estimado que tan solo un Keniano de cada 12 vivía en centros urbanos. Kenia se ha urbanizado a una tasa anual de 3.9 por ciento durante el periodo de 2005-2010. Hasta el año de 1999, la proporción de la población urbana había aumentado a 34.5 por ciento, equivalente a aproximadamente 10 millones de personas. En 2015, el nivel de urbanización habrá alcanzado 44.5%, con una estimación de 16.5 millones de personas viviendo en áreas urbanas. Se prevé que este porcentaje llegará a 54% en el año 2030, con alrededor de 23.6 millones de personas viviendo en áreas urbanas (República de Kenia, 2007). Las proyecciones indican que las tasas anuales promedio de crecimiento poblacional en las próximas dos décadas serán de alrededor de 4.2 por ciento (ONU-Hábitat, 2010).

La Constitución de Kenia 2010 creó 47 condados con la intención de que fuesen entidades con auto-gobierno que podrían beneficiarse de una distribución más equitativa de los recursos naturales, destinadas a ser más responsables o a rendir cuentas a los ciudadanos de base. Se anticipa que el sistema de delegación va a acelerar la urbanización y los procesos de desarrollo dentro del país, a medida que las sedes principales municipales se tornan centros administrativos/políticos y centros o hubs de actividades económicas, sociales y culturales (República de Kenia, 2007).

La urbanización de Kenia es dominada por las cinco ciudades más grandes - Nairobi, Mombasa, Kisumu, Nakuru y Eldoret - que juntas son responsables del grueso de la población urbana y de aproximadamente 70 por ciento del producto bruto interno (PBI). Tan solo cinco condados de los 47 tienen más de 50% de la población que residen en áreas urbanas (República de Kenia, 2013) La Figura 1 abajo muestra el nivel de urbanización de los condados en Kenia.

Todas las áreas urbanas de Kenia son administradas por gobiernos municipales, por medio de autoridad delegada. Las autoridades urbanas tienen la incumbencia de enfocar la provisión de servicios para los ciudadanos y no tienen poder político. Aunque están contribuyendo de forma significativa al PBI, las áreas urbanas no han sido apoyadas, desarrolladas o gestionadas de forma sistemática. Las áreas urbanas Kenianas

son bastante desiguales, aportando niveles crecientes de criminalidad, violencia y delincuencia juvenil, entre otros males sociales (ONU -Hábitat, 2010). Solo 30 por ciento de los centros urbanos en Kenia son planificados. Casi 55 por ciento de la población urbana de Kenia vive actualmente en condiciones de villas miserias, con poco o ningún acceso a agua corriente, saneamiento y viviendas adecuadas (ONU-Hábitat, 2010).

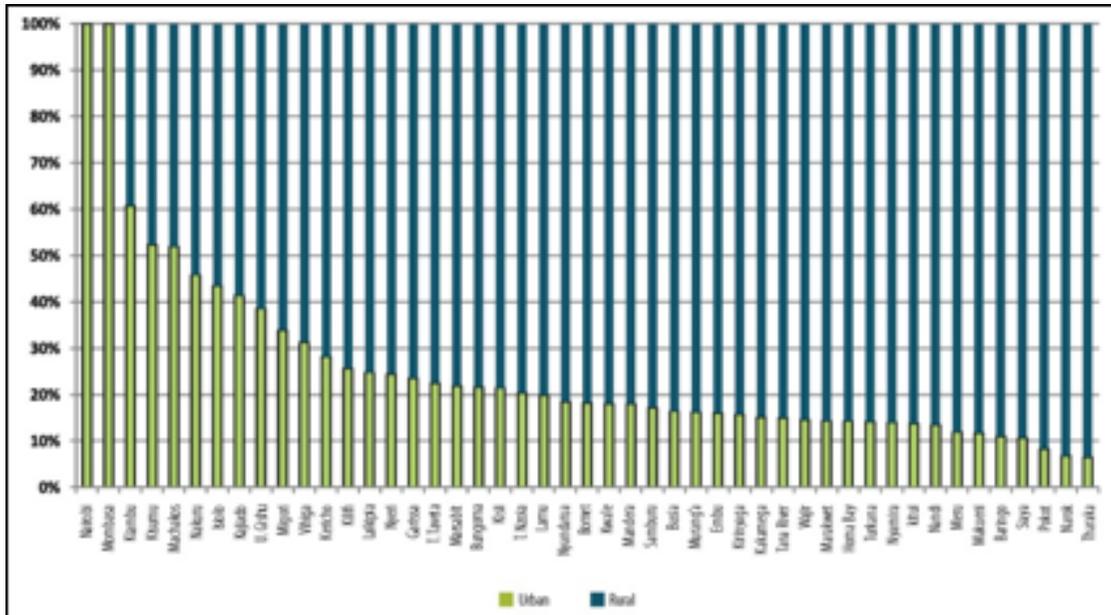


Figura 1: Nivel de Urbanización en los Condados

Fuente: República de Kenia (2014)

Las áreas urbanas de Kenia son responsables de más del 70% del Producto Bruto Interno del país, con tan solo Nairobi representando 47.5 por ciento de todo el PBI nacional. (ver República de Kenia, 2006 y República de Kenia 2008). Además de las contribuciones económicas, existe también la necesidad de considerar las áreas urbanas desde la perspectiva del desarrollo socio-cultural del país. A este respecto, la gobernanza de las áreas urbanas debe aliarse con el desarrollo de una fuerte de ciudadanía y derechos ciudadanos, así como una identidad cultural.

La Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, la Situación de Kenia

La Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad define a la ciudad tanto desde una perspectiva física como organizativa, recalcando principalmente el goce o usufructo de la ciudad, la dignidad de los ciudadanos urbanos y la calidad de vida, tanto en los espacios urbanos como rurales (Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, 2005). El derecho a la ciudad abarca 'negaciones' como la libertad de la discriminación, a los derechos positivos, como el uso equitativo de los recursos urbanos, el derecho a la auto-determinación por parte de los residentes urbanos, respeto por la diversidad socio-cultural y las minorías, acceso al trabajo y a servicios sociales y derechos ambientales (Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, 2005).

El contexto Keniano nos plantea un residente urbano que no ha sido adecuadamente emancipado para tornarse un ciudadano poderoso capaz de la auto-determinación, como se ha previsto en la carta, sino más bien un recipiente mutilado de la caridad, en la forma de servicios urbanos. Tanto en la legislación como en la práctica, la gobernanza a nivel urbano se ha reducido a la provisión de un paquete de servicios, en vez del espacio holístico para la realización individual y colectiva como previsto en la Carta.

En la Carta, se ha previsto una participación amplia en la planificación, producción y gestión de la ciudad. Interpretamos que dicha participación debe concretarse a nivel de alianzas entre los ciudadanos y sus gobiernos, en lugar de las consultas públicas superficiales que cumplen tan solo con los umbrales más bajos de la ley, que es algo común en Kenia. Este es un campo en el cual hace falta grandes avances en Kenia, considerando que ya existen disposiciones adecuadas para la participación, en la Constitución, así como en la legislación.

Ese entorno corriente legal, de políticas y de práctica en Kenia, con el énfasis en la delegación y la descentralización se enfoca principalmente en la delegación de servicios a nivel urbano, en lugar de la delegación del poder. Se relaciona más a la Parte III de la Carta, en el desarrollo económico, social, cultural y ambiental de la ciudad. Las disposiciones de la

constitución, los marcos legislativos y las políticas emiten disposiciones para agua limpia en abundancia, el derecho a la vivienda, incluyendo el derecho a proteger su hogar, el derecho a un entorno limpio, etc.

El marco jurídico de Kenia, como se explica en la siguiente sección, en realidad proporciona más derechos de los que constan en la Carta, incluyendo la libertad del hambre y derechos a la previsión social. No obstante, el marco jurídico omite dos derechos clave que son propuestos en la Carta: el derecho a la movilidad y el derecho de trabajar. Adicionalmente, los principios sobre los cuales se basa el Derecho a la Ciudad son progresivos y ambiciosos, especialmente para una economía neo-liberal política como la de Kenia. Los principios de la Carta, tales como: la función social de las ciudades - incluyendo la función social de la propiedad privada, solidaridad, equidad en la economía y en la distribución de los recursos urbanos, obligaciones y beneficios y la protección de grupos vulnerables aún no son parte del discurso más comúnmente escuchado a nivel urbano o en la legislación de Kenia.

Derechos Socio-Económicos en la Constitución de Kenia 2010

El Capítulo Uno de la Constitución de Kenia 2010 afianza y consolida derechos socio-económicos y libertades fundamentales (República de Kenia, 2010). Central para esos derechos fundamentales es la afirmativa de la soberanía conferida al pueblo (*ibid*). Las personas pueden elegir si ejercitan su derecho a la auto-gobernanza directamente o por medio de un gobierno electo (*ibid*). Sin embargo, la constitución crea tan solo dos niveles de gobierno- el nacional y el de la municipalidad, haciendo con que el ejercicio de la auto-gobernanza sea algo bastante nebuloso a otros niveles, especialmente el urbano.

La Constitución Keniana consolida los derechos básicos, incluyendo el derecho a la vida, a la igualdad, la dignidad humana, seguridad, información, libertad de movimiento y a un entorno limpio y seguro. El Capítulo Cuatro (Artículo 47) de la Constitución garantiza un paquete de derechos socio-económicos a la salud, vivienda, saneamiento, alimentos, agua y previsión social, entre otros. El capítulo además expone como esos derechos se pondrán en práctica en el caso de categorías especiales de personas, como siendo principalmente: los niños, personas con discapacidad, los adultos mayores y minorías. También expone sobre el derecho a la libertad de movimiento y el derecho de propiedad y de compensaciones, caso surja la necesidad de limitar ese derecho (Republica de Kenia, 2010).

La “participación” es un principio constitucional que se espera en la gobernanza y en la gestión del País, la Municipalidad y las áreas urbanas. Se ha afianzado en varias secciones de la Constitución, como en el:

- Capítulo Seis sobre la ‘Representación del pueblo
- Capítulo Ocho en Operaciones de la Legislatura;
- Capítulo Once en el Sistema de Delegación del Gobierno, especialmente en la Sección 176, sobre los Gobiernos de las Condados y la Sección 184, sobre la Gobernanza y Gestión de las Áreas Urbanas;

- Capítulo Doce sobre las Finanzas Públicas, específicamente la Sección Cinco sobre el proceso presupuestario que exige la participación en los presupuestos de los Condados. El proceso presupuestario sin la inclusión de este proceso sería inconstitucional.

Según la Constitución Keniana, la ciudadanía es nacional; por lo tanto, no existe una base para la ciudadanía de una municipalidad/condado ni de un área urbana. Esto implica que aunque existan esos paquetes de derechos socio-económicos, éstos se realizan a nivel nacional, y los condados y las áreas urbanas son meros vehículos para la provisión de servicios para el ciudadano nacional. No existe ningún reclamo, además del que se hace por medio del derecho a la propiedad, a la ciudadanía para cualquier lugar, salvo el nacional. Por ello, el derecho a un lugar local, tal como una ciudad, no existe; todas las ciudades existen tan solo como un canal para ofrecer servicios a todos los Kenianos, incluyendo a aquellos que jamás han visitado esos lugares urbanos. Por ese motivo, la ciudadanía urbana y el derecho a la ciudad *per se* no existe en Kenia.

Desarrollo Urbano Inclusivo en la Ley Keniana

Varias Leyes del Parlamento han intentado implementar el requerimiento Constitucional para la auto-gobernanza y la participación, tanto a nivel de Condado o Municipalidad y a nivel urbano. Estas incluyen:

- La Ley de los Gobiernos Municipales 2012, que incluye el mandato de participación en la preparación de Planes Integrados de Desarrollo para la Municipalidad;
- La Ley de Finanzas Públicas, que requiere la participación en la preparación de los presupuestos de los municipios, incluyendo los presupuestos urbanos; esta Ley también crea un fondo de compensación o igualación, con la intención de hacer frente a las necesidades de los grupos vulnerables y marginados;
- La Ley de Áreas Urbanas y Ciudades, que requiere la participación en la gobernanza y gestión urbana; establece un foro de ciudadanos; requiere que las Juntas Urbanas reciban peticiones de los ciudadanos; requiere la participación pública en el desarrollo de los Planes Integrados para el Desarrollo Urbano; planes para el uso de la tierra y presupuestos urbanos, entre otros.

La Ley de los Gobiernos de los Condados, 2012

La Ley de los Gobiernos de los Condados 2012 abarca la forma en que se debe gobernar los condados. Las áreas urbanas son parte de los condados en Kenia. Esta ley no reconoce a la ciudad como un *oeuvre*, pero ofrece suficiente espacio para controlar la producción de espacios regionales, a través de la participación en la gobernanza y la gestión de los condados. La única vez que la Ley considera a un condado como un *oeuvre* es cuando la Ley requiere que se facilite la planificación y el desarrollo en el condado para incorporar los principios clave

de protección del "derecho de auto-realización" dentro de las comunidades del condado, y con responsabilidad por las generaciones futuras. Además, los objetivos de planificación del condado van dirigidos a proteger el patrimonio histórico y cultural, artefactos y sitios dentro del condado.

Por medio de dicha Ley, se requiere que el gobierno de un condado asegure la eficiencia, la efectividad, la inclusión y la participación de las personas en el desempeño de sus funciones (República de Kenia, Ley del Gobierno de Condados, Artículo 6). Adicionalmente, la Ley enuncia los principios sobre los cuales se debe basar la participación de los ciudadanos en los gobiernos del condado (ver República de Kenia, Ley del Gobierno de Condados, Artículo 87) a seguir:

- Acceso oportuno a la información;
- Acceso razonable al proceso de formulación e implementación de políticas, leyes y reglamentaciones;
- Protección y promoción de los intereses y derechos de minorías y de grupos marginados;
- Equilibrio razonable en los roles y obligaciones de los gobiernos de los condados y protagonistas no-estatales en los procesos de toma de decisión;
- Promoción de alianzas público-privadas; y
- Reconocimiento y promoción de los roles recíprocos de participación y la facilitación y supervisión del gobierno, etc.

Esta Ley requiere que el gobierno del condado facilite la puesta en práctica de estructuras para la participación ciudadana (ver República de Kenia, Ley del Gobierno de Condados, Artículo 91). Administrativamente, a nivel del condado, se prevé que la participación será administrada por un administrador del sub-condado cuyo rol incluye la coordinación de la participación ciudadana en el desarrollo de políticas y planes para la entrega de servicios (ver República de Kenia, Ley del Gobierno del Condado, Artículo 60). La participación en sí y las iniciativas en base a las cuales las personas participan deben someterse a una evaluación de desempeño, y esto incluye compartir los informes de progreso (ver República de Kenia,

Ley del Gobierno del Condado, Artículo 47). Adicionalmente la Ley obliga al gobierno del condado a responder prontamente a las peticiones y desafíos de los ciudadanos (ver República de Kenia, Ley del Gobierno del Condado, Artículo 89).

La Ley prevé que la participación en auto-gobernanza y gestión podrá suceder solamente a través de ciudadanos bien informados, y obliga al gobierno a que asegure la disponibilidad de dicha información para los ciudadanos. En realidad, este último tiene la obligación de capacitar a los ciudadanos a ese respecto, que no sucede en la práctica. Se prevé que al compartir la información esto podrá concretarse, y por medio del fomento de capacidades en los ciudadanos ver República de Kenia, Ley del Gobierno del Condado, Artículo 95 y 96).

Para que esto se traduzca en términos operativos, se espera que el gobierno del condado cree una oficina y promulgue legislación para garantizar acceso a la información.

Entre los derechos socio-económicos de los ciudadanos, sorprendentemente, la Ley prioriza el acceso al agua y limita los otros derechos económicos, haciendo referencia muy general a éstos (ver República de Kenia, Ley del Gobierno del Condado, Artículo xii). La Ley requiere que el gobierno del condado establezca un Centro para Servicios a los Ciudadanos que debe funcionar como una oficina central para la provisión de servicios públicos a los ciudadanos del condado, por medio de una comisión ejecutiva del condado, conjuntamente con el gobierno nacional. Para ayudar en la provisión de servicios oportunos y eficientes en el Centro, el gobernador debe garantizar el uso de información adecuada y de tecnologías de la comunicación (ver República de Kenia, Ley del Gobierno del Condado, Artículo 119).

Ley de la Gestión de las Finanzas Públicas, 2012

El proceso presupuestario de Kenia ha pasado por grandes reformas, con miras a convertirlo en algo más participativo, responsable y transparente para el público. Los ciudadanos tienen la oportunidad de hacer aportes directos al proceso de formulación del presupuesto, un desarrollo que no existía en el

pasado. La Constitución y varias leyes se refieren a las finanzas públicas (La Ley de Gestión de las Finanzas Públicas, Ley del Gobierno de Condados y la Ley de Áreas Urbanas y Ciudades) han creado el requisito que estos aportes se tomen en cuenta a la hora en que los gobiernos nacionales y gobiernos del condado preparan sus estimaciones finales para el presupuesto (ver República de Kenia, Ley del Gobierno del Condado, Artículo 25).

Pese a esta disposición, la participación ciudadana en el proceso de elaboración del presupuesto en Kenia, tanto a nivel nacional como a nivel de condados ha sido insuficiente. Aún existe una conciencia limitada entre los ciudadanos sobre el proceso de presupuestación y como pueden participar en él (Haki Jamii, 2013). Los gobiernos - a nivel condado y nacional - no han demostrado suficiente entusiasmo al involucrar a los ciudadanos en el proceso. El proceso en Kenia sigue siendo en gran parte un proceso tecnocrático, con prácticamente ninguna participación efectiva por parte de los ciudadanos.

Ley de Áreas Urbanas y de Ciudades, 2011

La Ley de Áreas Urbanas y de Ciudades es uno de los mecanismos clave por medio del cual un residente urbano en Kenia podría realizar su ciudadanía urbana, derechos socio-económicos, participar en la gobernanza y gestión y acceder a servicios básicos. Existe una contradicción fundamental en la ley Keniana; de que no existe un gobierno electo a este nivel, y que los administradores en realidad son empleados del condado.

Uno de los objetivos principales de la Ley de Áreas Urbanas y de Ciudades es de establecer un marco legislativo para la participación de los residentes en la gobernanza de áreas urbanas y ciudades. Entre otros principios, la gobernanza y gestión de áreas urbanas y de ciudades se basa en la promoción de la rendición de cuentas al gobierno del condado y a los residentes del área urbana o ciudad; participación activa institucionalizada de los residentes; y una entrega eficaz y efectiva de servicios.

La Ley tiene disposiciones para los residentes de la ciudad, municipalidad o pueblo, permitiéndoles deliberar y hacer propuestas a las entidades pertinentes o instituciones

sobre la provisión de servicios, cuestiones propuestas para inclusión en las políticas nacionales o del condado y políticas y legislación nacional, y cualquier otro asunto que preocupe a los ciudadanos.

Esta Ley establece explícitamente que todas las ciudades y municipalidades deben funcionar dentro del marco de planificación del desarrollo integrado, que debe contribuir a la protección y promoción de los derechos fundamentales y libertades contenidas en el Capítulo Cuatro de la Constitución, y a la realización progresiva de los derechos socio-económicos, que incluyen el derecho a la vivienda; y deben ser la base para todas la entrega de servicios como el agua, electricidad, salud, telecomunicaciones y la gestión de residuos sólidos (República de Kenia, 2011 Ley de Áreas Urbanas y de Ciudades: Artículo 36).

En la actualidad, la Ley es una 'Ley de Letra Muerta' puesto que sus varias disposiciones no se han implantado. Las áreas urbanas aún no tienen estas comisiones o juntas de gestión. Por lo tanto, nuestra crítica de la Ley se basa en la letra de la ley, y no en la práctica. Pero aún según la letra de la ley, queda claro que se ha sacrificado la gobernanza para favorecer la gestión. Se prioriza la provisión de servicios, y no la auto-gobernanza, y las arenas para la creación de una ciudadanía verdadera con poder, derechos y responsabilidades se han diluido al permitir que el soberano presente sus peticiones no a oficiales o empleados civiles poderosos y electos, sino más bien a administradores contratados con poderes de representación.

Negociando los Terrenos Jurídicos en Kibra y Garrissa

En el proceso de negociar su espacio en la ciudad, los pobres urbanos han empezado a reclamar su ciudadanía en algunas ciudades de Kenia. Esto explica los esfuerzos de los residentes de la línea férrea en Kibra de rebelarse contra la Política Operacional del Banco Mundial 4.12 sobre el Reasentamiento Involuntario que orienta el desarrollo del Plan de Acción de Relocalización (RAP en inglés) y los residentes de Garissa, que acudieron a un proceso judicial. Aunque estos dos grupos se encuentren a una distancia de aproximadamente 330 km (Bashir, 2014), ambos grupos hicieron sus reclamos que resuenan con el entendimiento del derecho de la ciudad de Lefebvre, de no prestar atención al valor del canje, sino más bien al derecho de participación y apropiación. Es esto lo que utilizan los residentes de Kibra (Nairobi) y de Medina (Garissa) para influir en la producción y la reproducción de la ciudadanía en el espacio urbano.

Es necesario mencionar que los esfuerzos de los residentes locales han sido posibilitados gracias al trabajo de intermediación local e internacional de la sociedad civil. En el caso de la Relocalización del Ferrocarril de Kibra, Haki Jamii y Pamoja Trust jugaron un papel clave como agentes o representantes directos de las comunidades. En términos de las relaciones de poder, vale la pena mencionar que este también es un caso que se asemeja a la 'captura inversa', donde la Corporación del estado está representada por un Grupo de la Sociedad Civil, Pamoja Trust - como consultores - y los residentes están representados por *Haki Jamii*, otra organización de la sociedad civil (ver Odindo, 2014; Ngunyi, 2014).

'Ocupantes Ilegales en los Ferrocarriles` o los 'Propietarios Correctos'? - un Estudio de Caso del Plan de Relocalización del Ferrocarril de Kibra

El caso de los asentamientos precaristas u ocupantes informales del ferrocarril en Nairobi, Kenia se encuentra entre los pocos casos en que un gran desarrollo del Gobierno tuvo en cuenta los derechos de los ocupantes ilegales. La necesidad de modernizar el ferrocarril resultaría en el desplazamiento en masa de los ocupantes ilegales alrededor de la reserva del ferrocarril. Varias organizaciones de la sociedad civil emprendieron estudios, por ejemplo Pamoja Trust, *Muungano ya Wanavijiji*, *Haki Jamii*, Eco-Build Africa, etc. Para apoyar los derechos de los habitantes. Al inicio del proceso, el marco jurídico era débil, Por lo tanto, los espacios de negociación eran limitados. Esta situación empezó a cambiar en 2010 con la promulgación de la nueva Constitución. Los principales socios de este proyecto, Railways Kenia y el Banco Mundial, empezaron a incluir los aportes y comentarios de la sociedad civil, lo que resultó en normas alternativas para la reserva de los ferrocarriles y un plan sin precedentes, encabezado por las organizaciones de la sociedad civil, *Haki Jamii*, representando a los residentes y Pamoja Trust, consultores para la Kenia Railway Corporation para el reasentamiento de algunos de los desalojados dentro de la reserva de los ferrocarriles. Este plan de reasentamiento incluye además el desarrollo de edificios o instalaciones comerciales para proteger el sustento de los residentes.



Figura 2: Nuevo desarrollo propuesto para la Reserva de Kenia Railway en Kibra, Nairobi.

Fuente: Pamoja Trust, 2014

En Enero y Febrero de 2004, el Ferrocarril de Kenia, por intermedio del Ministerio de Transportes e Infraestructura, publicó notificaciones de desalojo para las familias en las villas miserias de Kibra y Mukuru, que vivían y hacían sus negocios demasiado cerca de la línea férrea. El Gobierno Keniano tenía que modernizar la línea férrea y los invasores tendrían que ser relocalizados a áreas más seguras.

En 2005, la corte suprema emitió su fallo, que proponía que el desalojo propuesto sería una violación de los derechos económicos, sociales y de otros derechos humanos de los invasores de la línea de ferrocarriles, y ordenó a Kenya Railways que propusiera un acuerdo alternativo a los ocupantes ilegales, antes del desalojo. El Banco Mundial, que financiaba a Kenya Railways, instó a la compañía a que negociara con las comunidades afectadas un plan de reasentamiento que seguiría algunas directrices del Banco Mundial en lo que respecta el reasentamiento Proyecto de Personas Afectadas (PAPs).

Kenya Railways contrató a Pamoja Trust para iniciar el Plan de Acción de Relocalización (RAP). El trabajo de Pamoja incluía un recuento del número de personas que probablemente serían afectadas por este ejercicio de relocalización, y su preparación a través de una discusión conjunta sobre la necesidad del ejercicio de relocalización. El primer RAP de 2005 tuvo como blanco las poblaciones que ocupaban la tierra dentro de una distancia de 10.4-metros de la línea férrea (5.2metros de cada lado). Dicho plan de relocalización sin embargo no surgió ningún efecto. En primer lugar, el gobierno contrató una empresa privada, Rift Valley Railways, para administrar sus servicios; la compañía consideró transferir la línea férrea de su ubicación actual a Langata, a través del Parque Nacional de Nairobi. En segundo lugar, las poblaciones afectadas cuestionaron parte del plan, alegando que no reflejaba sus preocupaciones y formaron una Organización Basada en la Comunidad, *Ngazi ya Chini*, por medio de la cual formularon sus contra-propuestas. En tercer lugar, la Violencia Pos-Elecciones en 2007-2008 atestiguó el desarraigo de parte de la línea férrea. Finalmente, el tren se descarriló en 2007, afectando a las familias que vivían más allá de la propuesta inicial de una distancia de 5.2metros de la línea (ver Figura 3 abajo).



Figura 3: Descarrilamiento del Tren. Impacto en Kibra, Nairobi
Fuente: Pamoja Trust

El plan para la segunda relocalización se inició en Marzo de 2010, después de la decisión del Gobierno de mantener la línea férrea en su localización actual. En este plan, el desalojo iba a afectar a los invasores ilegales que ocupaban tierra hasta los 60 metros de la línea férrea - 30 metros de cada lado. Pamoja Trust documentó 5071 hogares, 3836 negocios y 262 instituciones en esa franja de 60 metros.

El RAP 2010 específicamente había recomendado lo siguiente (ver *Muungano ya Wanavijiji*, 2014):

- Construcción de un muro de demarcación en Kibra, con casetas o puestos de negocios y casas, una trilla y puentes peatonales
- Relocalización de los invasores de la línea férrea de Mukuru a un lote de tierra en el Ferrocarril de Kenia, a lo largo de Jogoo Road, Nairobi;
- Estudiantes de primaria llenando las escuelas públicas adyacentes y más clases construidas donde fuese necesario;
- Mantener todas las otras instituciones y centros de guarderías a lo largo del muro;
- Vendedores itinerantes ocupan espacios comerciales proporcionados por diseños arquitectónicos; y
- Desarrollo de un mecanismo de agravio de tres capas o niveles que incluye, Comisión de sentamiento, Comité Multi-segmento y la Comisión de Agravio de los Ferrocarriles de Kenia.

En Junio de 2010, *Ngazi ya Chini*, se encontró con las personas afectadas por el plan de relocalización de los ferrocarriles para analizar el nuevo plan. Los residentes de Kibra sentían que el espacio propuesto era demasiado pequeño para todos, además de sus negocios (*Haki Jamii*, undated). Los residentes también se preocuparon con la falta de identificación de un sitio de relocalización, sintiendo que un plazo de seguridad de tenencia de 45 años sería par???? Con el apoyo de *Haki Jamii*, la comunidad creó un plan modificado de RAP que se está poniendo en práctica (ver Figura 4 a la izquierda).



Figura 4: Construcción del muro y de casas en los alrededores de la Tierra de Ferrocarriles Kenia en Kibra.

Fuente: Pamoja Trust

La planificación de relocalización del ferrocarril es interesante en su relación con la ciudad de muchas formas. Primeramente, esto ocurrió antes de la constitución actual, y se basó más en las mejores prácticas internacionales de desalojo y en las Directrices del Banco Mundial, y no en la legislación de Kenia. Cuando finalmente la Legislación Keniana se enteró del caso, se plantearon varias justificativas para el plan de relocalización, especialmente en lo que atañe el derecho a la vivienda y el derecho de ganarse la vida. Por ello, hasta cierto punto, los hogares y los negocios han sido protegidos. Vale la pena mencionar que aunque los residentes habían ocupado tierras públicas, fueron debidamente compensados por la remoción.

Este caso además no tiene precedentes en lo que respecta la localización de los residentes, en relación al ferrocarril. Esto es algo que se tuvo en cuenta, más allá del concepto de abrigo o de negocios. Aunque no necesariamente se consideró desde la perspectiva de usufructo - de valor de uso - llegó cerca, ya que se consideró que sería necesario ofrecer protección a las redes sociales de las personas y su forma de vida.

Litigio Progresivo, el Caso de Desalojos Forzados en Garissa, Kenia

Garissa se convirtió en una de las primeras áreas urbanas a sufrir las consecuencias de la nueva constitución, cuando se declaró que los desalojos forzados en esa región eran no solamente inconstitucionales, sino que las personas desplazadas reclamaron y recibieron por daños según lo que consta en la constitución, además de un orden del gobierno de reasentar a estas personas, debido a la violación de todos sus derechos socio-económicos y por haber destruido sus casas sin proporcionar acomodaciones alternativas, como se requiere por ley. Los daños eran extensivos a la compensación financiera por pérdida del sustento.

Una comunidad de 1.122 residentes en Garissa entabló un juicio para evitar que el gobierno los desalojara de sus casas, a siete kilómetros de Oeste del pueblo de Garissa (Haki Jamii, 2011). Los residentes habían ocupados esa tierra desde los años de 1940, inicialmente para el pastoreo, pero en los años 80, construyeron viviendas permanentes y semi-permanentes.



Figura 5: Residentes parados fuera de sus hogares destruidos en Bula Medina en Garissa
Fuente: Standard Daily: 2010



Figura 6: Desalojos forzados en Garissa: Fuente: Sabahi, 20 de Agosto de 2013.
Fuente: Sabahi Online (2014)

El 3 de Diciembre de 2010, los administradores de Garissa informaron a los residentes que habían venido para preparar el terreno para la construcción de una carretera de circunvalación, alertando además que cualquier casa que estuviera en ese camino sería demolida. Los administradores prosiguieron a delimitar el área por donde pasaría la supuesta circunvalación. Fueron en vano los intentos de los residentes de buscar audiencias con ellos sobre el cronograma de desalojo y las demoliciones.

Tres semanas más tarde, un grupo de personas no identificadas y policías de alto rango armados empezaron con la demolición de las casas y las estructuras de los residentes, dejándolos sin techo. El 30 y el 31 de Diciembre de 2010, el 'escuadrón de demolición' volvió y siguió adelante con su ejercicio. La policía rechazó de forma violenta los intentos de los querellantes de resistir al desalojo.

No se había enviado ninguna notificación a los residentes. No se había emitido una orden judicial para los desalojos. Los desalojados incluían niños, mujeres y personas de edad. 149 casas y estructuras fueron destruidas. Los residentes fueron obligados a dormir y a vivir a la intemperie o en estructuras temporales improvisadas, expuestos al mal tiempo, a riesgos a la salud, falta de seguridad y carencia total de necesidades básicas humanas, como alimentos, agua y saneamiento. Varios niños abandonaron la escuela. 26 de los residentes con más de 60 años tuvieron que aguantar condiciones insoportables, al aire libre y sin instalaciones básicas. Aunque bajo la jurisdicción de facto de la municipalidad, la tierra de la cual fueron desalojados los residentes no era tierra enajenada, sin título de propiedad.

El 12 de Enero de 2011, los residentes escribieron al Ministro de Tierras sobre el desalojo y las condiciones en que estaban viviendo. El Ministerio prometió investigarlo, pero no se hizo nada. El 11 de Febrero de 2011, el Comisario Distrital para Garissa fue con un escuadrón de policías de la administración y amenazó demoler las estructuras temporales que habían erguido los residentes. Fue en ese momento que los residentes entablaron una petición ante la Corte Suprema de Embu, buscando varias declaraciones, como resultado de las violaciones de sus derechos fundamentales según la Constitución.

Los residentes reclamaron que hubo violaciones de sus derechos por medio del desalojo forzado, violento y brutal y la demolición de sus hogares sin que hayan recibido abrigo alternativo, o algún tipo de acuerdo alternativo.

Primeramente, habían sido violados sus derechos a vivienda accesible y adecuada, estándares razonables de saneamiento, servicios de salud, libertad del hambre, agua limpia y segura en cantidades adecuadas y la educación (ver artículos 16 y 18 de la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de Personas, artículo 2 (6) de la Constitución de Kenia 2010).

En segundo lugar, el derecho a la vida garantizado por el artículo 26 (1) y (3) de la Constitución de Kenia 2010, y el Artículo 11 de la ICESCR (Pacto Internacional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales).

En tercer lugar, los derechos a la salud física y mental, y la salud física y moral de la familia.

Cuarto, los derechos de los niños a la nutrición básica, abrigo y protección del abuso, a la negligencia y todas las formas de violencia y tratamiento deshumano y a la educación básica (Ver Organización de Unión Africana, La Carta Africana de los Derechos Humanos y de las Personas, 27 de Junio, 1981, 16 y 18 , leer con el artículo 2 (6) de la Constitución de Kenia 2010).

Quinto, los derechos de los mayores de edad de perseguir el desarrollo personal, de vivir con dignidad, respeto y libres del abuso, con cuidados y asistencia razonable por parte del Estado también se habían violado (Organización de la Unión Africana, La Carta Africana de los Derechos Humanos y de las Personas, 27 de Junio, 1981, artículo 57 (b), (c) y (d) leído con el artículo 21 (3) de la Constitución de Kenia 2010).

El desalojo forzado, brutal y violento con la demolición de las casas, sin ningún aviso, orden judicial y cualquier notificación razonable por escrito y sin poner a disposición información y los motivos que subyacían la demolición fue una violación de los siguientes derechos fundamentales:

- El derecho a la dignidad inherente y a la seguridad de la persona, garantizado por los Artículos 28 y 29 (c), (d) y (f) de la Constitución de Kenia, 2010;
- El derecho al acceso a la información garantizado por el Artículo 35(1) de la Constitución de Kenia, 2010;

- El derecho a acción administrativa justa garantizado por el Artículo 47 de la Constitución de Kenia 2010; y
- El derecho a la protección garantizado por el Artículo 40 (1), (3) y (4) como consta en Artículo 21 (3) de la Constitución de Kenia.

Constituye una obligación fundamental del Estado y de cada agencia del Estado observar, respetar, proteger, promover y realizar los derechos y libertades fundamentales de la Carta de los Derechos (República de Kenia, 2010, Constitución de la República de Kenia, Artículo 21(1)). Bajo el artículo 21 (3), todas las agencias del Estado y los oficiales públicos tienen el deber de analizar adecuadamente las necesidades de los grupos vulnerables de la sociedad. Dichos grupos incluyen a mujeres, miembros de más edad de la sociedad, y niños. Bajo el artículo 28, cada persona tiene su dignidad inherente y el derecho de que se respete y proteja esa dignidad. El Artículo 29 dispone que cada persona tiene el derecho a la libertad y a su seguridad, lo que incluye el derecho de no ser sometido a ningún tipo de violencia por fuentes públicas o privadas.

Con un fallo que favoreció a los querellantes, la Suprema Corte de Embu declaró la violación de los derechos a: la vida, vivienda adecuada, agua y saneamiento, salud física y mental, educación, información, decisiones administrativas justas, libertad del hambre, así como el derecho de los mayores de edad de perseguir el desarrollo personal, vivir con dignidad y libres del abuso, y de recibir cuidados razonables.

La Corte emitió un mandato judicial obligando al Estado a devolver a los querellantes (residentes) sus tierras y a reconstruir sus hogares y/o proporcionar acomodaciones alternativas, otorgando a cada querellante el monto de Kshs. 200.000 (aprox. \$2.000) en daños. Además ordenó que se ofrezca a los residentes viviendas alternativas, abrigo/acomodaciones, alimento, agua limpia y potable, instalaciones de saneamiento y servicios de cuidados para la salud; información relevante sobre la situación de la adjudicación, demarcación, registro y propiedad de la tierra en cuestión; así como información por escrito sobre las decisiones y los motivos que llevaron a la demolición de sus hogares y estructuras.

Conclusión

El patrón de los desalojos en Kenia demuestra que la interpretación de 'bienes públicos' y del 'bien público' tiene un alcance limitado. Los lugares urbanos se han reducido a los sitios de provisión de servicios gubernamentales. Esto resulta en la abstracción de los derechos individuales. Mostramos que ha habido algún progreso en la legislación Keniana para la protección de los derechos socio-económicos; sin embargo, estos o son 'leyes de letra muerta' que no se traducen en la protección de los derechos de los ciudadanos o leyes incipientes que aún tendrán que implementarse, considerando la naturaleza incipiente del marco legal de Kenia.

En la situación Keniana retratada por los dos casos presentados, vemos que los residentes de las áreas urbanas van buscando sus derechos como ciudadanos, más allá de lo que está dispuesto en la ley Keniana. En Garissa, usaron los tratados internacionales conjuntamente con la constitución del país; y en el caso de Kibra, usaron las prácticas estándares internacionales de los aliados de desarrollo, tal como el Banco Mundial para reivindicar sus derechos. En este contexto, el derecho a la ciudad se ha concretizado a través de la seguridad de tenencia de tierra.

A luz de lo expuesto, existe la necesidad de profundizar los aspectos de goce de la ciudad. Se debe reconocer la ciudadanía del lugar local, más allá de la propiedad de la tierra. Los lugares urbanos deben ser considerados como sitios que hacen mucho más que proveer servicios, llegando a ser teatros completos de la vida. En el contexto Keniano del derecho a la ciudad, es el derecho a un lugar, incluyendo los servicios.

En la actualidad, el derecho a la ciudad y a derechos asociados pasa por la defensa de sociedad civil, con el respaldo de la ley internacional. Los aliados del desarrollo también pueden jugar un rol crítico, como se demostró en el caso del Banco Mundial, en el caso del Ferrocarril Keniano en Kibra. Los gobiernos nacionales y del condado son ambivalentes sobre los derechos de los ciudadanos, pero por lo general han cooperado cuando los tribunales o aliados de la sociedad civil han buscado o reivindicado los derechos de ciudadanos.

Referencias

Bashir, S.O. (2014) "Investigation on the Engineering Properties of Coarse Aggregate Locally Available In Garissa County". University of Nairobi: College of Architecture and Engineering. Accessed July 2014 <<http://erepository.uonbi.ac.ke/handle/11295/72036>>

Daily Nation, 4th January 2014: "Why Government Cannot Evict". Accessed July 2014 <<http://mobile.nation.co.ke/news/Why-government-cannot-just-evict-railway-dwellers/-/1950946/2134672/-/format/xhtml/-/11aig8f/-/index.html>>

ESCR-NET (2011). Constitutional Petition No. 2 of 2011 (Garissa). Accessed July 2014 <<http://www.escrnet.org/node/364786>>

Haki Jamii (undated) "Railway Relocation Plan". Accessed July 2014 <<http://hakijamii.wordpress.com/2010/06/29/relocation-action-plan/>>. Cited in July 2014

Haki Jamii (2010) "A Critique of Resettlement Advisory Services for the Review of the Relocation Action Plan (RAP) in Kibra and Mukuru, Nairobi, Kenya undertaken by Eco-Build Africa Trust" Nairobi: Haki Jamii

Haki Jamii (2011) "Leading International Human Rights Organizations Granted Leave to Join Landmark Petitions". Accessed on 17th July 2014 <<https://hakijamii.wordpress.com/category/blogs/community-partners/garissa-community-groups/>>

Haki Jamii, (2013) "Garissa Community Awareness Workshop on the Budget Process and the Eviction and Resettlement Bill". Accessed July 2014 <<http://www.hakijamii.com/index.php/2-uncategorised/132-garissa-community-awareness-workshop-on-the-budget-process-and-the-eviction-and-resettlement-bill-2013>>

Kenia Law Reports (2011) Constitutional Petition No. 2 of 2011 between Ibrahim Sangor Osman V Minister of State for Provincial Administration and Internal Security Eklr.

Kenia National Commission on Human Rights (2012) "Living and Voting With Dignity and Justice - A Human Rights Manifesto". Nairobi: KNCHR.

Kofman, E. and Lebas, E. (Eds) (1996) *Writings on Cities*, Oxford: Blackwell Publishing.

Lefebvre, H. (1968) *Le Droit à la Ville*, in Kofman, E. and Lebas, E. (Eds) (1996) *Writings on Cities*, Oxford: Blackwell Publishing.

Lefebvre, H (2001) Comments on a new state form, *Antipode* 33(5): 769-782

Muongano ya Wanavijiji (2014) "Railway Action Plan". Accessed on 12th July 2014 <<http://www.mustkenia.or.ke/index.php/rap>>

Mitchell, D (2003) *The Right to the City: Social justice and the fight for public space*, Guildford Press: New York.

Ngunyi, M (2014) Interview with Executive Director of the Consulting House, in Nairobi, on 21st July 2014.

(RAP) in Kibra and Mukuru, Nairobi, Kenya undertaken by Eco-Build Africa Trust" Nairobi: Haki Jamii

Odindo, O(2014) Interview with Executive Director, Haki Jamii, Nairobi, 21st July 2014

Organization of African Unity (OAU) African Charter on Human and Peoples' Rights ("Banjul Charter"), 27 June 1981. <www.refworld.org/docid/3ae6b3630.html>. Accessed on 15th July 2014, (see articles 16 and 18 of the African Charter on Human and People's Rights read with article 2 (6) of the Constitution of Kenya 2010).

Purcell, M. (2003) Citizenship and the right to the global city: reimagining the capitalist world order, *International Journal of Urban and Regional Research*, 27(3) pp564-590

Republic of Kenya (2006) Kenya Country Reports to the Third World Urban Forum. Unpublished

Republic of Kenya (2008) Kenya Country Reports to the Fourth World Urban Forum. Unpublished

Republic of Kenya (2007) Kenya Vision 2030. Nairobi: Government Press.



righttothecityplatform.org.br
righttothecityplatform@polis.org.br