



Encontro Internacional sobre o Direito à Cidade
Encuentro Internacional sobre el Derecho a la Ciudad
International Meeting on the Right to the City



Instituto Pólis

Moving Towards the Implementation of the Right to the City in
Regional and Internationally Perspective

Avanzar Hacia la Implementación del Derecho a la Ciudad en
Perspectiva Internacional y Regional

Avançando na Implementação do Direito à Cidade na
Perspectiva Internacional e Regional



Proposers



Instituto**Pólis**



HIC
Habitat International Coalition



FÓRUM NACIONAL de
REFORMA URBANA

Support



FORDFOUNDATION

Coordinators

Nelson Saule Júnior
Lorena Zárate
Maria Silvia Emanuelli

Researchers

Latin America

Paulo Romeiro
Irene Maestro Guimarães
Vanessa Koetz

Colaboradora

Karina Uzzo

Africa

Adoné Kitching,
Alfred Omenya
Akoth Ouma
Joseph Schechla
Mirjam van Donk
Scott Drimie
Tabitha Onyinge
Waruguru Gikonyo

Europe

Eva Garcia Chueca
Giovanni Allegretti

Colaboradores

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

Introduction

This publication contains the preliminary versions of the researches reports, which are part of the project “Advancing the implementation of the Right to the City in Latin America and internationally” and it was funded by *Ford Foundation*. The research was coordinated by POLIS Institute (FNRU coordinator-member of the National Urban Reform Forum) and by Habitat International Coalition for Latin America (HIC-AL).

In Latin America, since the beginning of the new millennium, HIC member organizations and other networks have settled common issues. Essential contents and strategic actions, at the regional level, were agreed in favor of the realization of land rights, housing and the city. Various actions and projects were enabled to move forward in this 10 years path. It was reaffirmed the importance of promoting, defending and supporting collective processes of production and social management of housing and habitat; Evictions and forced displacement prevention, particularly arising from mega projects investment and “development”, both in the countryside and the city; defending the right to water and systematization and dissemination of technologies for the mitigation of risks and participatory processes of post-disaster reconstruction.

The project and the research have as their main goal to update and deepen the international process of discussion on the contents and strategies of the right to the city. This process is also in order to give impetus to the process, at national and global level, and progress in the recognition and the realization of this right in different scales.

Five researches were carried out in countries and cities of Latin America, Europe, Asia and Africa. In Latin America, the countries of Brazil and Colombia, with the cities of Sao Paulo and Bogota; In Europe, Italy and Spain were the research focus, with the cities of London, Istanbul and Hamburg; and in Africa, the countries of South Africa and Kenya, in which Cairo and Jerusalem were part of the research.

The researches aim at promoting a critical analysis to review and update tools on the right to the city - by means of the identification, registration and systematization of legislation, policies, programmes, projects, practical experiences and national courts decisions.

Presentación

Esta publicación contiene las versiones preliminares de los informes de las investigaciones, que forman parte del proyecto “Avanzando en la Implementación del Derecho a la Ciudad en América Latina y a nivel Internacional” financiado por la Fundación Ford. La investigación fue coordinada por el Instituto POLIS (miembro coordinador del Foro Nacional de Reforma Urbana FNRU) y por la Coalición Internacional para el Hábitat América Latina - HIC.

Desde inicios del nuevo milenio, las organizaciones miembros de HIC y otras redes aliadas en América Latina han acordado los contenidos esenciales de una estrategia de acción a nivel regional a favor de la concreción de los derechos a la tierra, la vivienda y la ciudad. Diversas acciones y proyectos han permitido avanzar en ese camino en los últimos 10 años, reafirmando la relevancia de promover, defender y apoyar procesos colectivos de producción y gestión social de la vivienda y el hábitat; de prevención de los desalojos y desplazamientos forzosos, en particular derivados de los megaproyectos de inversión y “desarrollo”, tanto en el campo como en la ciudad; de defensa del derecho al agua y de sistematización y difusión de tecnologías para la mitigación de riesgos y procesos participativos de reconstrucción post-desastres.

El proyecto y la investigación tienen como objetivo principal actualizar y profundizar el proceso internacional de debate sobre los contenidos y estrategias del derecho a la ciudad con el fin de volver a dar impulso al proceso a nivel nacional y global y avanzar en el reconocimiento y en la realización de este derecho a diferentes escalas.

Cinco investigaciones se llevaron a cabo en países y ciudades de América Latina, Europa, Asia y África. En América Latina, los países de Brasil y Colombia, con las ciudades de Sao Paulo y Bogotá; En Europa, Italia y España fueron el foco de la investigación, con las ciudades de Londres, Estambul y Hamburgo; y en África, los países de Sudáfrica y Kenia, en el cual el Cairo y Jerusalén fueran parte de la investigación.

Las investigaciones tienen como objetivo promover un análisis crítico para revisar y actualizar los instrumentos sobre el derecho a la ciudad - por medio de la identificación, registro y sistematización de la legislación, las políticas, programas, proyectos, experiencias prácticas y las decisiones de los tribunales nacionales.

Apresentação

A presente publicação contém as versões preliminares dos relatórios das pesquisas, que são parte do projeto “Avançando na Implementação do Direito à Cidade na América Latina e Internacionalmente” e financiado pela Fundação Ford. A pesquisa foi coordenada pelo Instituto PÓLIS (membro coordenador do Fórum Nacional de Reforma Urbana - FNUR) e pela Coalizão Internacional do Habitat para a América Latina (HIC-AL).

Na América Latina, desde o início do novo milênio, organizações membros do HIC e de outras redes acordaram sobre algumas questões. Dentre os pontos acordados estão o conteúdo essencial e ações estratégicas, a nível regional, em prol da efetivação dos direitos da terra, moradia e à cidade. Várias ações e projetos foram habilitados para avançar neste caminho de mais de 10 anos. Foi reafirmada a importância de promover, defender e apoiar processos coletivos de produção e de gestão social de habitação e habitat; e também da importância com relação à prevenção de despejos e deslocamentos forçados, particularmente decorrentes de investimentos em mega projetos e desenvolvimento, tanto na zona rural quanto na zona urbana; defendendo o direito à água e sistematização e difusão de tecnologias para a mitigação de riscos e processos participativos de reconstrução pós-desastre.

O projeto e a pesquisa têm como seu principal objetivo atualizar e aprofundar o processo Internacional de discussão sobre o conteúdo e as estratégias do direito à cidade, para impulsionar o processo a nível nacional e global e avançar no reconhecimento e na efetivação deste direito em diferentes escalas.

Cinco pesquisas foram realizadas em países e cidades da América Latina, Europa, Ásia e África. Na América Latina os países foram Brasil e Colômbia, com as cidades de São Paulo e Bogotá; Na Europa, a Itália e a Espanha foram os focos de pesquisa, com as cidades de Londres, Istambul e Hamburgo; e na África, os países da África do Sul e Quênia, nos quais Cairo e Jerusalém fizeram parte da pesquisa.

As pesquisas destinam-se a promover uma análise crítica para revisar e atualizar as ferramentas sobre o direito à cidade - por meio da identificação, registo e sistematização da legislação, políticas, programas, projetos, experiências práticas e decisões dos

Table of Contents

Researches reports

Latin America	11
Europe	75
South Africa	153
Cairo	173
Jerusalem	215
Kenya	259

Derecho a la Ciudad en América Latina

Avances de la pesquisa “Avanzando hacia la implementación del derecho a la ciudad en América Latina y en el plano internacional”

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

Sumário

EL DERECHO A LA CIUDAD EN EL CONTEXTO BRASILEÑO	14
1. Trayectoria por reforma urbana	14
2. Constitución Federal de 1988 y Estatuto de La Ciudad	17
3. Programa Mi Casa Mi Vida	22
4. Junio 2013 - Un giro en la coyuntura brasileña	25
EL CONTEXTO URBANO DE SÃO PAULO	29
1. Gestión democrática de la ciudad	29
2. Política habitacional e tenencia de la tierra	34
3. Disputa del territorio y modelo de ciudad	39
EL DERECHO A LA CIUDAD EN COLOMBIA	41
1. Las Normas de Ordenamiento Territorial en Colombia	43
2. El conflicto armado interno y la cuestión urbana	45
3. El desplazamiento intraurbano	48
4. El impacto del neoliberalismo y nueva coyuntura global de urbanización sobre la construcción del espacio urbano en Colombia	51
5. La política a partir de los años 2000	52
6. Las movilizaciones populares en Colombia	53
7. Los debates de concepción frente al Foro Urbano Mundial	59
EL DERECHO A LA CIUDAD EN BOGOTÁ	61
1. La actuación del municipio de Bogotá en el desarrollo urbano	61
2. Los avances legislativos de Bogotá	61
3. Las dificultades enfrentadas	68
4. El emblemático caso Gustavo Petro	69
ALGUNOS APUNTAMIENTOS RELEVANTES	71
Similitudes	71
Especificidades	71
BIBLIOGRAFIA CONSULTADA	72

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 llevaran 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, fueron 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/Olimpiadas 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

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

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 (FNUR⁸), 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.

El instrumento normativo de regulación fue la Ley n.º. 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

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 FNUR: <http://www.forumreformaurbana.org.br/>.

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;*
- *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 regu-*

larización 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 concepción del ordenamiento jurídico brasileño. Según José Roberto Bassul,

"De un lado, instrumentos de interés de mercado, como las operaciones urbanas consorciadas,

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.

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 ejemplo de la Operação Urbana Água Espirada e de la Operação Urbana Jacu-Pêssego, en la ciudad de São Paulo.

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 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 Usucapión 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 Usucapión Especial Urbana para Fines de Vivienda en la modalidad colectiva, por diversos factores como: el alto 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.

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&uact=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=mW993E91-1Gz6iHOLdqbQw&bvm=bv.74649129,d.eXY

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.tj.sp.jus.br/Download/Corregedoria/pdf/LivroUsucapiaoLeitura.pdf>

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.

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.

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://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.

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 da 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 tajas altísimas¹⁹.

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=forbestwitterf&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 vacancia

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

de 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 innumerables. 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

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,

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.correiocidadania.com.br/index.php?option=com_content&view=category&id=66:pacote-habitacional&layout=blog&Itemid=171

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

“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 atungiendo 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 investida) a alterar

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).

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

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 em 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 repuesta 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

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>

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 denunciaron el carácter elitista de la realización de mega eventos en Brasil y el cambio de la ciudades brasileña en ciudades-negocios.

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

Innumerables 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 fueran desalojadas de sus viviendas por motivos de los eventos deportivos (Copa Mundial, en 2014 y Olimpiadas, 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

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

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>

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

“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 kilómetros 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 apertura 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 destacaron. 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 de 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 la ausencia de destinación social a tierras ociosas y las invasiones

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.

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

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.

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.correiocidadania.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=9047%3Asubmanchete091113&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.

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

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>.

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;

- 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.

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

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

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;
- 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

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

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 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

45 Patricia 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.

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 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 innumerables 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 Garcia 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 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

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.

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.

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 Garcia 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:

“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.

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

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/Cortiços-o-mercado-habitacional-de-exploracao-da-pobreza%0D%0A/5/25899>.

50 Idem, ibídem.

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

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 subutilización, 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, 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 periféricización 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 a favorecer las inversiones generadoras de bienestar 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

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>.

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

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 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.

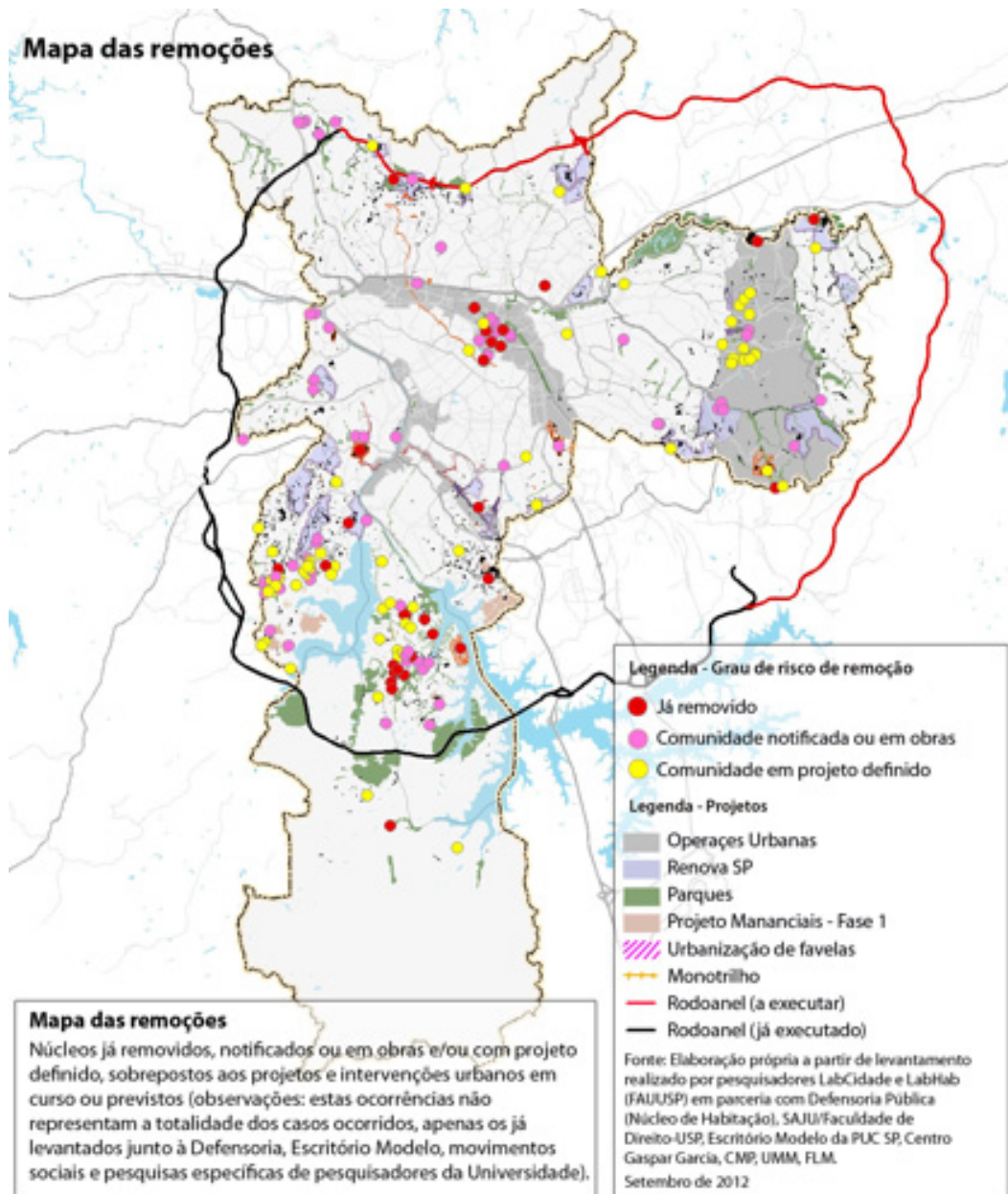
Por un lado, en consecuencia de ellos, se nota una dinamización del circuito inmobiliario y valorización especulativa del suelo urbano, con consecuente intensificación de las disputas por tierra urbanizada y localización. Aunque la escala de las intervenciones estén sobre amplios sectores urbanos, sus 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:

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>

56 <http://observatorioderemoco.es.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

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

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.

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;

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.

- **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 encuentran en la macro área de Conservación y Recuperación, destinados a proyectos de Vivienda de Interés Social promocionados 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

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).

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.

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 fueron 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 crecieron 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

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-mora-na-rua.shtml>.

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.

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

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

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*

La 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

62 Santoro, p. 111

63 Santoro, p. 101

64 Paula Santoro, p. 103

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

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,

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

66 Informe “Banta Ya!” (p.22)

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 irrigan 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. Bush. 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

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).

72 Informe “Basta Ya!” (p. 296)

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 su 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 al 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 los 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

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)

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 substitución 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

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

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

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

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

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.

torno 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 coyuntos cerrados 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

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

deterioradas, la calle como forma de habitación entre otras que hoy están presentes (Torres, 2004)”⁸⁹.

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.

89 Idem.

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>

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 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 FRAC 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

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

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 do 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.

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

94 <http://congresodelospueblos.org/>

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 a 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 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 autovías, 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 de la 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 autovías 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 autovías 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, sobretodo, 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 Gallup"⁹⁵.

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 na 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

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

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 Colombia”⁹⁶ (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 “extranjerización” de la tierra y por el fin de los tratados de libre 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 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

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

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>

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, FNRU, 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 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-Habitat 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

98 Idem

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

99 PINEDA, p. 88

100 PINEDA, p. 90

en cuenta que se presentaron motivos para dar lugar a su 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

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.

de Plan. Entre octubre de 2012 y abril de 2013 "se recogieron 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

102 Cartilla "ABC del Plan", p. 18.

103 Cartilha "ABC del Plan", p. 17.

104 Ídem.

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.

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 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

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).

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 vivienda 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 alegan 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. Buscase 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.

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

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

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 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 negativamente 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 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 aire”¹¹¹.

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

109 Ídem, p. 6.

110 Cartilla “ABC del Plan”, p. 10.

111 Cartilla “ABC del Plan”, p. 13.

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.

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.

112 Ídem, p. 14.

113 Santoro, p. 106

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

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

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.

“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 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 desacató 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 aceita 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 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-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

Capítulo europeo de la investigación “Avanzando hacia la implementación del derecho a la ciudad en América Latina y en el plano internacional”

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

Septiembre de 2014

Con el apoyo de:

Contents

AGRADECIMIENTOS	78
INTRODUCCIÓN	79
POSICIONAMIENTO DEL TEMA A NIVEL EUROPEO	81
Sobre el origen de la cuestión urbana en Europa	81
¿Derecho a la ciudad o derechos humanos en la ciudad?	84
EL DERECHO A LA CIUDAD EN ESPAÑA	90
El papel de los gobiernos locales	90
Movilizaciones ciudadanas: la Plataforma de Afectados por la Hipoteca	94
EL DERECHO A LA CIUDAD EN ITALIA	99
Mapeando el contexto italiano: la relevancia de los bienes comunes	99
De la teoría a la práctica: la lucha por el agua y el caso paradigmático de Nápoles	103
Otras experiencias de interés: ocupaciones, crítica a mega-eventos y alianzas municipales	107
EL DERECHO A LA CIUDAD EN LONDRES	112
El cuadro de referencia: la crisis de la vivienda en el Reino Unido	112
El fideicomiso de tierras comunitarias y la experiencia de Londres	115
Reflexiones conclusivas	119
EL DERECHO A LA CIUDAD EN ESTAMBUL	122
El contexto turco y el papel del derecho a la ciudad en él	122
Disputando el espacio público en Estambul: las revueltas en la Plaza Taksim y el parque Gezi	124
Revolución urbana y crítica al status quo	125
EL DERECHO A LA CIUDAD EN HAMBURGO	129
Las luchas urbanas en el contexto alemán	129
El derecho a la ciudad en Hamburgo	131
Algunas notas sobre conquistas y desafíos	133
OTRAS EXPERIENCIAS DE INTERÉS	135
El derecho a la ciudad en Utrecht	135
El derecho a la ciudad en Serbia	136
Formas históricas de propiedad comunitaria	137
CONCLUSIONES	140
REFERENCIAS	143
Bibliografía	143
Cartas de derechos humanos	148
Webs	148
SOBRE LOS AUTORES	152

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.

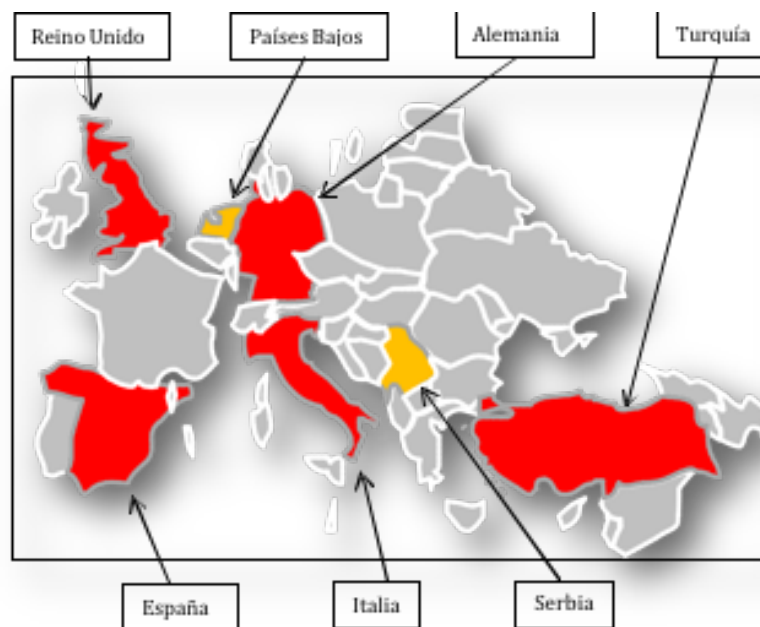
Introducción

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.

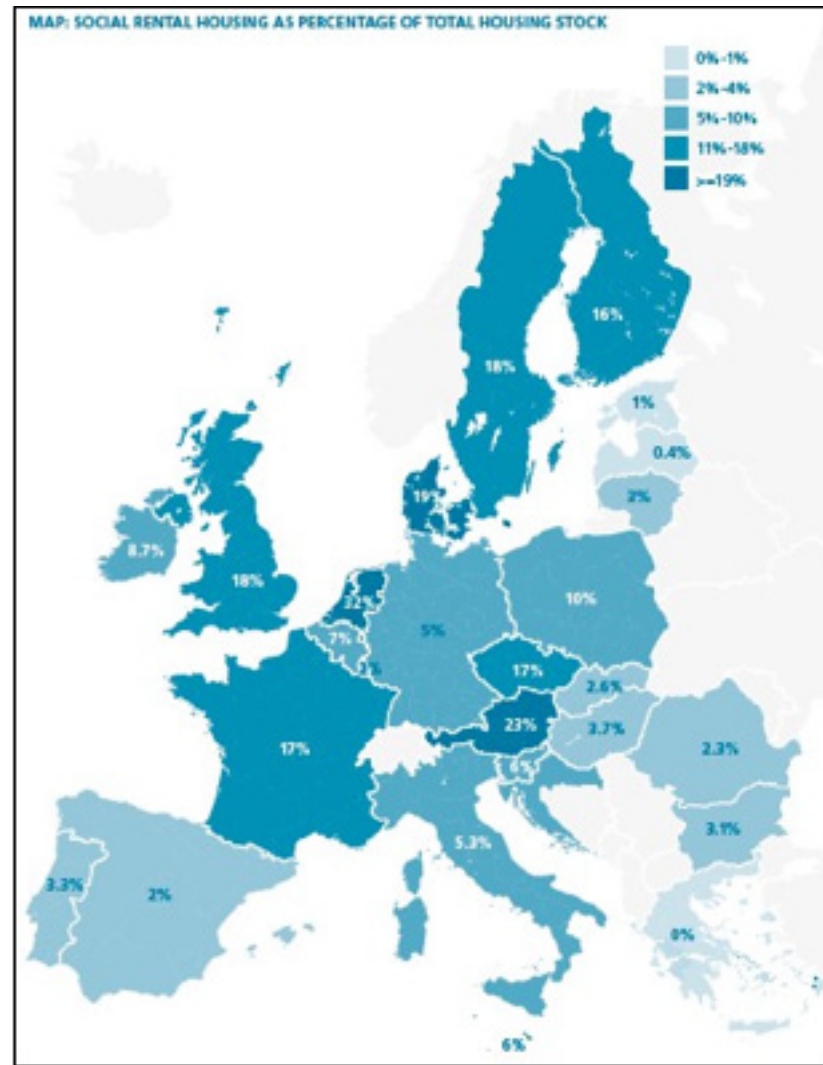
A pesar de este primer impulso, la crisis económica derivada del petróleo en la década de los 70 reorientó la acción social de los estados, que pasaron a aplicar recortes en materia de vivienda para que este sector dejara de ser una carga económica. Se liberalizó el mercado del alquiler (lo cual se tradujo 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-cisdp.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-cisd.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 vemos 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

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.

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.

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

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

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 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)

22 Para la realización de este apartado, se ha contado con la colaboración de Sofía 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).

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^o5. 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 concurran 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

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).

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, apartidista 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

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/

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

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 desalojadas.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

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

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/.

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

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

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.

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

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=6BDB82ADE9BOCEC6C9724C03F3334DD5.

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 movilizando 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

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 ellas 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

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-cittas-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.

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".

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

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

48 Para más detalles sobre esta cuestión, v. Carlsson, 2008.

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

gestión privada de los bienes comunes sea altamente problemática, 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

creados por Lewis Carrol] en período de elecciones".

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 forzosas 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

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

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.

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

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.

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

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.

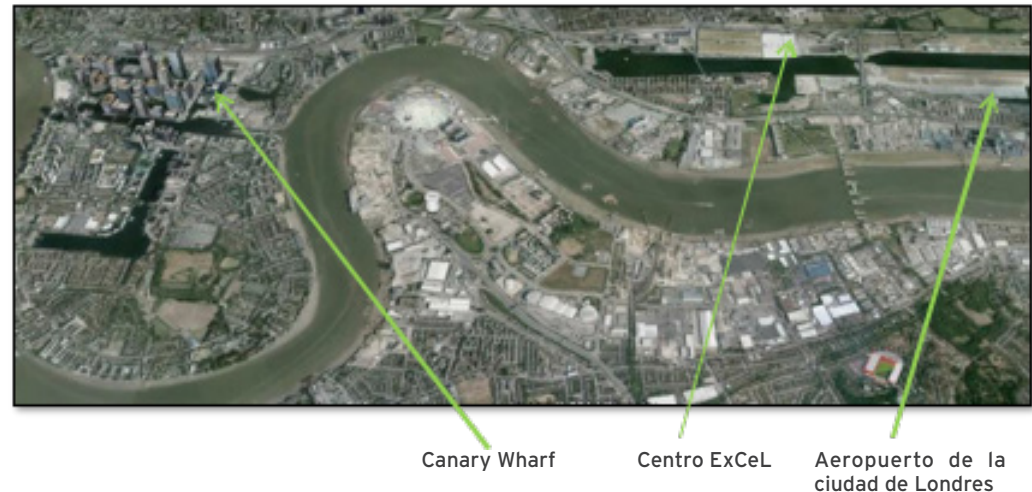


Figura 2: Imagen de satélite en la que puede apreciarse los desarrollos que han tenido lugar en Londres Este. (Fuente: Google Earth)

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

140 Azem, Đmre (2012) *Ekümenopolis: City Without Limits*. Turkey: Kibrit Film.

141 V. www.kentdirenistakvimi.org.

142 V. www.reclaimistanbul.com.

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.

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-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://zwangsräumungsverhindern.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 Sakkers, 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", *EĐitim 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 n^o 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), *41^o 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.hurriyetedailynews.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-IdquoarancioniIdquo-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-cisd.org/es/el-derecho-la-ciudad/carta-europea>

Carta-Agenda Mundial de Derechos Humanos en la Ciudad (2011): <http://www.uclg-cisd.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://rechtaufstadtmunster.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 Palacio (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.societadeitorritorialisti.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-barríos 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 Tesseræ 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 Tesserae 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.



**South Africa and the Right to the City:
exploring the potential for, and limits to, the
realisation of progressive urban rights**

By Isandla Institute*

***Adoné Kitching, Scott Drimie, Mirjam van Donk**

Table of Contents

1. Introduction	156
2. South African Realities: urban inequality and the need for institutional and attitudinal shifts	157
3. Methodology	159
4. Progressive Policy and Legislation: South Africa's institutional commitment to justice and equality	159
5. Manifestations of the Right to the City in South Africa	163
5.1 The Right to the City as a Legal Right	163
5.2 The Right to the City as a Rallying Cry	166
5.3 The Right to the City as Development Imperative	167
6. Barriers to Institutionalisation: challenges posed by the South African case	169
7. Conclusion	171
8. References	171

1. Introduction

Inequality remains entrenched in South African cities. A disproportionately large part of the population lives in conditions that routinely undermine residents' right to adequate housing, to basic services, and to participation in the making and management of cities. While the country boasts some of the most progressive policy measures, these struggle to find articulation in the everyday lives of the urban poor. In South Africa, the spatial dimensions of citizenship is often neglected as local governments are unable to produce environments within which urban residents can enjoy the rights, and fulfill the duties, enshrined in the Constitution. The Right to the City discourse can serve as a tool with which to systematically address the inequality that remains so prevalent in the country, and as a mechanism for directing the energies of local institutions. Although the notion of the Right to the City - as set out in the World Charter for the Right to the City (2005) - has not been formally espoused in South Africa, the following case study considers the ways in which aspects of the charter have manifested here. These manifestations indicate both the extent to which the Right to the City is applicable in the country, and the potential challenges that the particularities of the South African context may pose to its adoption and implementation.

In essence, this study argues that the need for transformation in South Africa can be invigorated and supported by the notion of the Right to the City. It is, however, unlikely that the World Charter will be taken up by government and in policy. The language will serve rather to frame local urban struggles and the work of civil society actors as they hold the state accountable to existing legislation that resonates with elements of it. The potential for the concept to strengthen social mobilization is particularly important.

The study firstly examines the policy environment that guides urban management strategies and development interventions in the country, and considers the correlation between South Africa's legislation and the provisions made in the World Charter. Secondly we unpack the specific forms in which the Right to the City has appeared in South Africa, and give particular attention to the Right to the City as a

legal right, as a rallying cry, and as a development imperative. Finally, the study investigates some of the barriers that hinder further uptake of the principles and provisions of the World Charter in South Africa. The analysis of the Right to the City in South Africa is used to conclude that there is great potential for the World Charter to strengthen urban development and management practices in the country. In foregrounding the importance of community involvement in the making of just and sustainable cities, the notion of the Right to the City can here serve as impetus for local struggles, as well as a coherent measure to guide institutional approaches to issues of urban land, housing and basic services. For this potential to come to fruition, however, it is critical that strong civil society actors promote and advocate for institutional shifts and build the capacity of urban residents to realise full urban citizenship.

2. South African Realities: urban inequality and the need for institutional and attitudinal shifts

Cities in South Africa continue to operate in ways that perpetuate structural inequality and spatial segregation. The legacy of apartheid planning remains visible in the everyday working of the country's urban centres. As Berrisford notes, 'each town or city in South Africa reflects not only an unequal distribution of infrastructure, amenities and accessibility, but the distances between the places in which the poor and the well off live exacerbate that inequality' (2011: 249). South African cities are therefore divided cities, characterised by pronounced disparities. Despite significant shifts in policy, efforts aimed at reversing these planning trends have failed to effect marked change in the country. As such, current patterns of urban growth continue to mimic those that were entrenched under the rule of the apartheid regime.

This is not to say that inequality is an urban phenomenon alone. According to recent census data the country has a population of 51 770 560 people, 29.8% of whom are unemployed (*apud* Statistics South Africa, 2012). Furthermore it is estimated that 23 million people live under the upper bound poverty level (\$58.53 per capita per month in 2011), while roughly 10 million people live under the food poverty line (\$30.28 per capita per month in 2011) (Statistics South Africa 2014). According to the World Bank, the country's GINI coefficient ranks amongst the highest in the world (*apud* The World Bank, 2014). It is clear then that the unequal distribution of wealth and access is not only a feature of South Africa's urban areas, but rather of the nation itself. It is significant to note here however is that cities give rise to very particular manifestations of inequality.

South African cities have, for instance, seen the proliferation of informal settlements constructed on their outskirts. As the urban poor are continuously relegated to the margins, these settlements increase in size and number. Today there are over 2700 informal settlements, with the bulk of these concentrated in the country's metropolitan municipalities (*apud* HAD,

2012). In 2010 the agreement between the Minister of Human Settlements and the President of the Republic defined informal settlements using seven key characteristics. These include illegality and informality, inappropriate locations, restricted public and private sector investment, poverty and vulnerability, and social stress (*apud* Department of Human Settlements, 2010). In these settlements, residents struggle to access basic service and amenities as well as livelihood opportunities. As such they are compelled to travel long, and costly, distances to the city centre which remains the locus of income-generating activity. The sustained growth of informal settlements illustrates that inequality, as well as its inverse, is intrinsically tied to the use of space.

Furthermore, the urban poor are routinely excluded from those processes that have an immense impact on their lives. In 2014, the newly appointed Minister of Human Settlements' budget speech focused primarily on the delivery of state subsidised housing as a strategy for addressing rampant inequality. But such a strategy positions the state as the sole provider of shelter and services. Communities therefore occupy the sidelines of decision-making processes, as they are unable to participate in the creation of their own neighbourhoods and settlements. Ward committees, that were intended to serve as institutional mechanisms for direct and meaningful community participation, often fall victim to corruption, political manipulation and elite capture. Moreover, ward committees function 'above' neighbourhood level, and therefore neglect the intricacies of issues on the ground. They are also, however, unable to adequately connect various projects and imperatives at a broader scale (*apud* Isandla Institute, 2013).

In South African cities then, the urban poor are not only deprived of access to the material necessities of life. They are also deprived of the means for effecting significant change. Conditions of poverty and ubiquitous informality, which often lie beyond the reach of meaningful state engagement, severely limit the capacity of residents to embody the progressive rights associated with citizenship in South Africa. The realities set out above therefore indicate the need for new forms of urban management, and an approach to cities that recognises the central role that communities play in making just and equal

living environments. Here, the language of the Right to the City is useful then for identifying current strategies that already work towards the realisation of progressive rights, as well as those alternative policies and actions that could reinvigorate the country's commitment to combating inequality.

Lefebvre's notion of the Right to the City, first put forward in 1968, argues that the *use* value of the urban environment, particularly of scarce commodities such as urban land and communal space, is increasingly being overwhelmed by its *exchange* value, thereby fracturing and eroding the social life of urban centres. He sought to sketch a framework for urban social struggles that could extend beyond traditional concepts such as class struggle. According to Purcell then, Lefebvre's conception of the Right to the City is determined by two core aspects namely participation and appropriation (*apud* 2003: 102-103). Here, participation refers to the right of inhabitants to take a central role in decision-making processes surrounding the production of urban space at any scale. Appropriation suggests that urban space should be produced in ways that enable its full and complete use by inhabitants in their everyday lives.

The Right to the City, therefore, is a collective right that can only be realised through collective action, and it demands solidarity and new forms of alliances between different stakeholder groups within society (*apud* Horlitz and Vogelwohl, 2009). This discourse invokes an image of the city as something that is malleable, something that is always in the making (*apud* Harvey, 2008; Lefebvre, 1996). It promulgates the inclusion of the urban poor in processes of city making and management as a means to ensure justice and equality.

Lefebvre has often been critiqued for the somewhat undefined and utopian nature of his idea (*apud* Purcell, 2003). With the formulation of the World Charter for the Right to the City in 2005 however, the Right to the City gained significant substance and coherence. As Ortiz notes, the charter was created to 'fight against all the causes and manifestations of exclusion: economic, social, territorial, cultural, political, and psychological. It is proposed as a social response, as counterpoint to city-as-merchandise, and as expression of collective interest' (2006: 100). In setting out a clear framework

for action, the World Charter provides practical guidance to governance structures tasked with managing urban centres.

In South Africa the Right to the City can therefore either serve as a policy measure that guides the state's formulation and implementation of urban development strategies, or as a rallying cry for social movements and civil society organisations. In either respect, the Right to the City has the potential to act as a driving force for much needed urban transformation.

3. Methodology

The work presented here was produced through a review of relevant literature and, primarily, through engagements with key experts in South Africa's urban sector. The perspectives of these experts offered multidisciplinary insight into the workings of urban development in the country, and allowed for an understanding of the most prevalent issues faced here. In this regard we acknowledge the contributions of Geci Karuri Sebina, Kate Tissington, Marie Huchzermeyer, Steve Kahanovits, Tristan Görgens and Walter Fieuw.

Each expert was asked to produce a brief input that reflected on the World Charter for the Right to the City and its applicability in South Africa. They were also asked to respond to more pointed questions related directly to their particular field of work. Expert inputs were then synthesised. The key themes that emerged from their perspectives have served to structure and inform the following analysis. While this case study is by no means exhaustive in its investigation of the Right to the City in South Africa, it does serve to indicate key opportunities and challenges for its adoption and implementation.

4. Progressive Policy and Legislation: South Africa's institutional commitment to justice and equality

South Africa's Constitution, which came into effect in 1997, is thought to be one of the most progressive constitutions in the world (*apud* Sichone 2003). The Bill of Rights, set out in Chapter 2 of the Constitution, is largely concerned with ensuring conditions under which South African citizens can enjoy justice and equality. As such, the Bill of Rights has been critical not only for reversing the gross inequalities entrenched under the administration of the apartheid government, but also for giving clear direction as to the role of the state in guaranteeing the full realisation of citizens' rights. Many of the provisions set out in the World Charter for the Right to the City (2005) are therefore not unfamiliar in the South African context. *Table 1* below sets out the various sections of the Constitution of South Africa that correspond with particular articles of the World Charter for the Right to the City. Like the World Charter, the Bill of Rights guards against discrimination of any kind. In the World Charter however, citizens are considered to be 'all persons who inhabit a city, whether permanently or transitionally' (2005: 3), while enjoyment of the rights set out in the South Africa's Constitution is limited to those who can claim a formal connection to the nation.

Both these documents make provision for socio-economic rights such as access to basic services and to housing. In terms of land use management the Constitution, as well as the World Charter, encourages the use of public land for social development. *Table 1* however also indicates the critical junctures at which the provisions made in each of these documents diverge. Firstly, the World Charter for the Right to the City makes explicit reference to the importance of the social function of land. Such an understanding of urban land moves away from individual property rights and from the commercial value of land, towards a recognition of the processes that contribute to making urban space meaningful. South Africa's Constitution, on the other hand, remains firmly grounded in individual rights and responsibilities. As such,

the Constitution neglects collective rights. Furthermore, the World Charter for the Right to the City promulgates the right to work - an important provision that is not found in South African legislation.

Other policy measures also indicate the country's commitment to justice and equality. In 2009, the *National Housing Code* encouraged the uptake of informal settlement upgrading as a strategy for creating adequate living environments in the country. This strategy relies heavily on community participation. As the document notes then, '[it] is of the utmost importance that the community is involved in all aspects of the settlement upgrading process (National Housing Code 2009). Participatory upgrading therefore draws communities into those processes through which the city is made, and as such allows residents to claim their rights as urban citizens (see section 5.3 below). So too the agreement between the former Minister of Human Settlements and the Presidency, ratified in 2010, promulgated participatory development interventions. The document suggests that an 'effective improvement process is built on close community participation and cooperation aiming to strengthen livelihoods strategies of the poor' (Department of Human Settlements, 2010: 42). In South Africa, agreements such as Outcome 8 are crucial for determining the development trajectory of the country over a period of five years. The focus on participation and community involvement found here therefore indicates a recognition of important role that urban residents have to play in the making and management of their living environments. Finally, the *National Development Plan: Vision for 2030* was created as a strategic policy measure that would guide the country's development endeavours. The document suggests that poverty and inequality can be significantly reduced by 2030, and sets out a number of key areas of intervention to which the state intends to give emphasis (National Planning Commission 2011).

The documents briefly mentioned above illustrate the prevalence of progressive policy in South Africa. On paper at least, the state is committed to addressing conditions of stark inequality and has put in place robust measures to ensure citizens' continuous involvement in processes of development

and governance. Despite its strong focus on equality however, legislation and policy in South Africa has as of yet failed to adequately address issues of urbanisation. The state remains ambiguous about the development of urban centers, and has focused its attention on rural interventions instead (*apud* Görgens, 2014: personal correspondence). This ambiguity is perhaps most notable in the lack of coherent policies that would guide strategic urban development. In August 2014, a draft of the South Africa's new Integrated Urban Development Framework will be presented for public comment. Although the framework is welcome, the timing of its formulation indicates the state's apprehension towards the urban.

It is clear then that some aspects of the Right to the City, and particularly of the World Charter for the Right to the City, hold sway in the context of South African legislation and policy. Significant differences however suggest that the South African state is as of yet unable to account for collective rights, and ill-equipped for engaging with the city as the arena of citizenship.

Table 1: Comparison between the Constitution of South Africa (1996) and the World Charter for the Right to the City

Constitution of South Africa 1996	World Charter on the Right to the City 2005
<p>Section 9 - Equality</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Everyone is equal before the law and has the right to equal protection and benefit of the law. 2. Equality includes the full and equal enjoyment of all rights and freedoms. To promote the achievement of equality, the legislative and other measures designed to protect or advance persons, or categories of persons, disadvantaged by unfair discrimination may be taken. 3. The state may not unfairly discriminate directly or indirectly against anyone on one or more ground including race, gender, sex, pregnancy, marital status, ethnic or social groups, colour, sexual orientation, age, disability, religion, conscience, belief, culture, language and birth. 4. No person may unfairly discriminate directly or indirectly against anyone on one or more grounds in terms of subsection (3). National legislation must be enacted to prevent or prohibit unfair discrimination. 5. Discrimination on one or more of the grounds listed in subsection (3) is unfair unless it is established that the discrimination is fair. 	<p>Article I - The Right to the City</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. All persons have the Right to the City free of discrimination based on gender, age, health status, income, nationality, ethnicity, migratory condition, or political, religious or sexual orientation, and to preserve cultural memory and identity in conformity with the principles and norms established in this Charter.
<p>Section 17 - Assembly, demonstration, picket and petition</p> <p>Everyone has the right, peacefully and unarmed, to assemble, demonstrate, to picket and to present petitions.</p>	<p>Article IX - Right to Associate, Gather, Manifest and to Democratic Use of Urban Space</p> <p>All persons have the right to associate, meet, and manifest themselves. Cities should provide and guarantee public spaces for this effect.</p>
<p>Section 24 - Environment</p> <p>Everyone has the right -</p> <ol style="list-style-type: none"> a) to an environment that is not harmful to their health or well-being; and b) to have the environment protected, for the benefit or present and future generations, through reasonable legislative and other measures that - <ol style="list-style-type: none"> iii) prevent pollution and ecological degradation; iv) promote conservation; and v) secure ecologically sustainable development and use of natural resources while promoting justifiable economic and social development. 	<p>Article V - Equitable and Sustainable Urban Development</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Cities should develop urban-environmental planning, regulation, and management that guarantee equilibrium between urban development and protection of natural, historic, architectural, cultural and artistic heritage; that impedes segregation and territorial exclusion; that prioritises social production of habitat, and that guarantees the social function of the city and property. For that purpose, cities should adopt measures that foster and integrated and equitable city. 2. City planning and the sectoral programmes and projects should integrate the theme of or urban security as an attribute of the public space.

Section 25 – Property

1. No one may be deprived of property except in terms of law of general application, and no law may permit arbitrary deprivation of property.
2. Property may be expropriated only in terms of the law of general application –
 - a) for a public purpose or in the public interest; and
 - b) subject to compensation, the amount of which and the time and manner of payment of which have either been agreed to by those affected or decided or approved by a court.
3. The amount of the compensation and the time and manner of payment must be just and equitable, reflecting an equitable balance between the public interest and the interests of those affected, having regard to all relevant circumstances, including –
 - a) the current use of the property;
 - b) the history of the acquisition of the property;
 - c) the market value of the property;
 - d) the extent of state investment and subsidy in the acquisition and beneficial capital improvement of property; and
 - e) the purpose of the expropriation.
4. For the purpose of this section-
 - a) the public interest includes the nation's commitment to land reform, and to reforms to bring about equitable access to all South Africa's neutral resources; and
 - b) property is not limited to land.
5. The state must take reasonable legislative and other measures, within its available resources, to foster conditions which enable citizens to gain access to land on an equitable basis.
6. A person of community whose tenure of land is insecure as a result of past racially discriminatory laws or practices is entitled to, to the extent provided by an Act of Parliament, either to tenure which is legally secure of comparable redress.
7. A person of community dispossessed of property after 19 June 1913 as a result of past racially discriminatory laws or practices is entitled to, to the extent provided by an Act of Parliament, either to restitution or to equitable redress.
8. No provision of this section may impede the state from taking legislative and other measures to achieve land, water and related reform, in order to address the results of past racial discrimination, provided that any departure from the provisions of this section is in accordance with the provisions of section 36(1).
9. Parliament must enact the legislation referred to in subsection (6).

Article II, Section 2 – Social Function of the City and of Urban Property

1. As its primary purpose, the city should exercise a social function, guaranteeing for all its inhabitants full usufruct of the resources offered by the city. In other words, the city must assume the realisation of projects of investment to the benefit of the urban community as a whole, within criteria of distributive equity, economic complementarity, respect for culture, and ecological sustainability, to guarantee the well-being of all its inhabitants, in harmony with nature, for the present and for future generations.
2. The public and private spaces and goods of the city and its citizens should be used prioritising social, cultural, and environmental interests. All the citizens have the right to participate in the ownership of the urban territory within democratic parameters, with social justice and within sustainable environmentally balanced uses of urban space and soil, in conditions of security and gender equity.
3. Cities should promulgate adequate legislation and establish mechanisms and sanctions designed to guarantee full advantage of urban soil and public and private properties which are deserted, unused, underused or unoccupied, for fulfilment of the social function of land.
4. In the formulation and implementation of urban policies, the collective social and cultural interests should prevail above individual property rights and speculative interests.
5. Cities should inhibit real estate speculation through adoption of urban norms for just distribution of the burdens and benefits generated by the urbanisation process, and the adaptation of economic, tributary, financial, and public expenditure policy instruments to the objectives of equitable and sustainable urban development. the extraordinary income (appreciation) generated by public investment – currently captured by real estate and private sector businesses – should be redirected in favour of social programmes that guarantee the right to housing and dignified life for the sectors living in precarious conditions and risk situations.

Section 26 - Housing

1. Everyone has the right to have access to adequate housing.
2. The state must take reasonable legislative and other measures, within its available resources, to achieve the progressive legislation of this right.
3. No one may be evicted from their home, or have their home demolished, without an order of court made after considering all the relevant circumstances. No legislation may permit arbitrary evictions.

Article XIV - Right to Housing

1. Cities, within the framework of respective competences, should adopt measures to guarantee for all citizens that housing expenses be accessible in accordance with incomes, that it fulfil adequate living conditions, that it be adequately located, and that it adapt to the cultural and ethnic characteristics of those who inhabit it.
2. Cities should facilitate adequate housing supply and urban facilities for all citizens and establish subsidy and finance programmes for land and housing acquisition, tenure regularisation, and improvement of precarious neighbourhoods and informal settlements.
3. Cities should guarantee priority for vulnerable groups in housing laws, policies, and programmes, and assure finance and services specifically designated for children and the elderly.
4. Cities should include women in the possession and ownership documents issued and registered, regardless of their civil status, in all public policies developed related to land and housing distribution and titles.
5. Cities should promote the installation of shelters and social rental housing for female victims of domestic violence.
6. All homeless citizens, individually, as couples, or as family groups, have the right to demand of the authorities effective implementation of their right to adequate housing in a progressive manner and through application of all available resources. Shelters and bed-and-breakfast facilities may be adopted as provisional emergency measures, without obviating the obligation to provide definitive housing solutions.
7. All persons have the right to security of housing tenure through legal instruments that guarantee it, and the right to protection from eviction, expropriation, or forced or arbitrary displacement. Cities should protect tenants from profiteering and from arbitrary evictions, regulating housing rents in accordance with General Comment no. 7 of the United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights.
8. Cities should recognise as direct interlocutors the social organisations and movements that defend and work to fulfil the rights linked to the right to housing contained in this Chapter. Very special attention, promotion and support should be directed to organisations of vulnerable and excluded persons, guaranteeing in all cases preservation of their autonomy.
9. This article is applicable to all persons, including families, groups, untitled occupants, the homeless, and those persons or groups whose housing circumstances vary, including in particular nomads, travellers, and romanies.

<p>Section 27 - Health care, food, water and social security</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Everyone has the right to have access to - <ol style="list-style-type: none"> a) health care and services, including reproductive health care; b) sufficient food and water; and c) social security, including, if they are unable to support themselves and their dependants, appropriate social assistance. 2. the state must take reasonable legislative and other measures, within its available resources, to achieve the progressive realisation of each of these rights. 3. No one may be refused emergency medical treatment. 	<p>Article XII - Right to Water and to Access and Supply of Domestic and Urban Public Services</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Cities should guarantee for all their citizens permanent access to public services of potable water, sanitation, waste removal, energy and telecommunications services, and facilitates for health care, education, basic goods supply, and recreation, in co-responsibility with other public or private bodies, in accordance with the legal framework established in international rights by each country. 2. In regard to public services, cities should guarantee accessible social fees and adequate service for all persons including vulnerable persons of groups - and the unemployed - even in the case of privatisation of public services predating adoption of this Charter. 3. Cities should commit to guarantee that public services depend on the administrative level closest to the population, with citizen participation in their management and fiscal oversight. These services should remain under a legal regimen as public goods, impeding privatisation. 4. Cities should establish systems of social control over the quality of services provided by public or private entities, in particular relative to quality control, cost determination, and attention to the public.
--	--

5. Manifestations of the Right to the City in South Africa

5.1 The Right to the City as a Legal Right

There are two particular cases in South Africa's recent history that illustrates the potential of the country's Bill of Rights to advance aspects of the Right to the City. While the Constitution makes provision for the right to access to adequate housing under Section 26, the cases of both Grootboom in 2001 and Olivia Road in 2008 were instrumental in giving shape and substance to the law and setting precedents for future action. In both instances the court rulings stipulated that it was the obligation of the state to provide emergency housing to evicted residents in accordance with Section 26 of the Constitution. In the Olivia Road case in particular, the court ruling demanded that the City of Johannesburg instigate and participate in a process of, what they referred to as, 'engagement'. In both instances then, residents used the Bill of Rights as a tool for compelling the state to take responsibility for the provision of basic rights. These cases therefore had important implications for the enforcement of socio-economic rights in the country (*apud* Huchzermeyer, 2003: 88).

The Grootboom case first came in front of the Cape High Court in 1999 after 900 residents were evicted from privately owned land they had occupied. The residents, who had previously inhabited the Wallacedene settlement, were left destitute. Although residents were consequently able to put together makeshift forms of shelter, these were not suited to protect children from the elements. The applicants therefore went to court to claim their right to access to adequate housing as stipulated in the Constitution. According to Huchzermeyer, the court considered whether state was responsible, beyond the implementation of a rational housing programme, for providing adequate shelter to residents living in conditions such as those faced by evictees in the Grootboom case (*apud* 2003: 86). Since such a 'rational housing programme' had been instigated in the area, provincial and national governments argued that they had fulfilled their obligations to the community. The High

Court ruling therefore denied residents' claim in terms of right to housing. In accordance with Section 28 (1)(c) of the Constitution, which stipulates that a child has a qualified right to basic shelter, however, the court made it the responsibility of the state to provide emergency housing to children and their parents.

De Vos notes that the residents in the Grootboom case 'came to court to challenge the failure by the state to take any action to assist them while it continued to implement a housing programme that effectively ignored the housing plight of the most vulnerable sections of society' (2001: 260). While the Cape High Court was less inclined to intervene in the interpretation the Constitution and in determining the state's role in realising the rights set out Section 26, the Constitutional Court took serious issue with the needs of the desperate and vulnerable. When the municipal government appealed the ruling of the Cape High Court, the Grootboom case came in front of the Constitutional Court in 2001. The analysis offered by the attorney for the amici curiae suggested that the housing programme initiated by the state did not address the most immediate needs of those living in desperate conditions. It also held that the state was responsible for the fulfillment of a set of minimum core obligations (*apud* Huchzermeyer, 2003: 87). The ruling on the Constitutional Court therefore demanded the extension of the housing programme so that it would also offer relief to those living in crisis.

The Grootboom case served as a point of reference for a similar case tried in the Constitutional Court in 2008. During the Olivia Road case, over 300 residents in Johannesburg's inner city faced eviction as the City targeted six properties as part of a broader regeneration programme (*apud* Ray, 2008). Residents opposed the City's application to evict them from their homes, and claimed that they state had failed to provide for their rights under Section 26 of the Constitution. Tissington notes that the City's focus on regeneration translated into a greater concern with buildings than with the people inhabiting them (*apud* 2012 personal correspondence). While the ruling of the Johannesburg High Court, and later that of the Supreme Court of Appeals, was concerned with the nature of the eviction and with issues related to Section 26, the Constitutional Court issued an order that compelled parties to participate

in a process of what it termed 'engagement' (*apud* Ray, 2008; Tissington, 2012 personal correspondence). Through engagement the City would have to negotiate with residents to reach mutually beneficial terms of agreement. While the substantive aspects of this process were to be determined by the state, they were compelled by law to report on their engagements and the outcome thereof.

One month after the court order had been issued, the City and occupants of Olivia Road presented their settlement to the Constitutional Court. This settlement stipulated that the City would refurbish buildings in the inner city prior to eviction to ensure that residents would have access to both housing and basic services once removed from their original dwellings. Furthermore, the settlement noted that the City would consult with residents about more permanent housing solutions (Ray, 2008). The Constitutional Court's final order gave significant emphasis to the process through which the settlement had been made. The Olivia Road case was therefore influential in formalising engagement as a requirement for future negotiations between urban residents and municipal governments. The order also referred to the critical role that civil society organisation could play in facilitating future processes of engagement (*apud* Ray, 2008).

In relation to the Right to the City then, the Grootboom and Olivia Road cases illustrate the potential of the Bill of Rights to advance the socio-economic rights of urban residents in South Africa. Through legal action communities begin to give substance to the Constitution, and work to define their relationship to the state.

5.2 The Right to the City as a Rallying Cry

In addition to its manifestation as a legal right, the Right to the City also serves as a powerful rallying cry that gives structure and coherence to local struggles. As Junior suggests, the Right to the City 'arises as a response to the panorama of social inequality, considering the duality experienced in the same city: the city of the rich and the city of the poor; the legal city and the illegal city, as well as the exclusion of the majority

of the city's inhabitants determined by the logic of spatial segregation' (2008). In the South African context then, where heightened inequality is the order of the day, the Right to the City offers a slogan that captures the urban poor's fight for recognition. While its uptake is limited as of yet, the following section examines the potential of the Right to the City to act as a framework within which the grassroots movements of urban residents can take shape.

Abahlali baseMjondolo is a shack dweller's movement that actively struggles for recognition and inclusion in the post-apartheid city. According to Tissington the movement 'uses rights-based and other legal strategies in an instrumental manner, but also invoke rights-framing as one of several frames-of-reference in its political work' (2012 personal correspondence). Abahlali baseMjondolo has made explicit use of the phrase 'the Right to the City', and is perhaps the only movement in South Africa to directly appropriate this language in support of their struggles. For the movement, the Right to the City is used as a means to advocate for an acknowledgement of the need for meaningful and substantive participatory democracy that heeds the voices of the urban poor. In 2010, during South Africa's preparations for the Fifa World Cup, Abahlali baseMjondolo's Western Cape contingent launched its 'the Right to the City Campaign' (*apud* Abahlali, 2010). This campaign aimed to highlight the disparities experienced in South African cities, in particular the unequal distribution of land. According to Nobantu Goniwe, the movement wanted 'the world to see how the poor are denied the right to well located land by South African Government and by the City of Toilets or the 'Shit City' (The City of Cape Town)' (Abahlali, 2010). For Abahlali baseMjondolo then, the Right to the City gives life to urban struggles as its core principles reflect the needs of the urban communities.

In 2011, Isandla Institute facilitated a set of conversations with representatives of the urban poor in Cape Town, as well as practitioners in the NGO sector, in order to gauge the potential value of the Right to the City for the South African context. Representatives of the urban poor indicated that they were interested in the potential of the term to mobilise communities. They explained that while many of their demands

can be articulated within the framing of the Constitution's Bill Of Rights, the validity and credibility of these rights are either challenged by their lack of presence in the experience of urban spaces by the urban poor or have been undermined by the actions of the state. The Right to the City, however, invokes more tangible alternatives as it implies a proactive recognition of the right to place. Rather than representing a unique contribution to this discourse, then, their interest was in its ability to mobilise and animate those issues that most directly affect their quality of life.

Here, the Right to the City could therefore serve to frame the struggles of the urban poor, and empower residents to claim their right to be treated as full citizens with opinions and aspirations for the neighbourhood and the city within which they live. Isandla Institute's dialogue series revealed that residents in South African cities are faced with the challenge of reclaiming those elements of collective rights and citizen agency that are visible in the Constitution, but that have become eclipsed by the satisfaction of individual rights and emphasis on the responsibilities of the state. As such, the Right to the City discourse could be used as a tool for recasting and reanimating particular issues. Such a recasting is critical for activating social commitment and shifting established patterns of policy and practice (*apud* Snow and Benford, 1988; Benford and Hunt, 1992).

The use of the right to the city as slogan is not widespread in South Africa. That is not to say however that the term does not hold immense potential for strengthening the claims of the urban poor. Both the work of Abahlali baseMjondolo and Isandla Institute's dialogues on the Right to the City indicates that the discourse serves to capture the needs of the urban poor and to articulate those avenues for action that are best suited to meeting these needs. Furthermore, the value of the right to the city for social movements in South Africa is evident in its will be that it connects local struggles into broader international arenas. By virtue of this connection the claims made become stronger, as it gains significant backing. The Right to the City can also gain traction through its use by social movements.

5.3 The Right to the City as Development Imperative

Finally, the Right to the City appears in South Africa in the form of development strategies that are concerned with creating sustainable and just cities where continuous participation by urban communities is considered critical. As with the Right to the City as both a legal right and a rallying cry, the Right to the City as a development imperative emphasises the key role that urban residents have to play in the making of their living environments. In South Africa, there is an emerging practice of participatory informal settlement upgrading. The principles and strategies that guide the practice of upgrading, a practice largely driven by civil society organisations, promote the recognition of the social function of land and harness the capabilities of urban communities in identifying and formulating alternatives to current development interventions. The practice of informal settlement upgrading does not only contribute to the realisation of the right to housing as stipulated in Article XIV of the World Charter, or to water and to access and supply of domestic and urban public services as stipulated in Article XII. Upgrading interventions also give substance to the right to participate in the planning and management of the city as stipulated in Article III and to Article IV's right to the social production of habitat. As such, the practice of participatory informal settlement upgrading is critical for envisioning a development trajectory in South Africa that is inclusive of the urban poor, and that place the needs of the country's most vulnerable at the heart of its interventions.

Cities in South Africa have become political arenas (*apud* Fieuw, 2014 personal correspondence) where the war over access to land, housing and basic services is being waged. The recent proliferation of community-based protest action counters the state's narrative of successful housing and service delivery. In 2014, it was estimated that communities gathered to protest once every two days (*apud* Municipal IQ, 2014). These protests are illustrative of a disgruntled and disillusioned citizenry that has lost faith in its public institutions and the strategies they employ. Since 1994 the provision of housing has

crystallised in the minds of South Africans, and in particular in the imagination of the state, as the central mechanism for ensuring equality in the country. While policy measures developed over the last ten years have encouraged the recognition of the value of upgrading for realising sustainable human settlements, these have struggled to gain traction and are as yet to be implemented at scale. A continued focus on the provision of housing also illustrates the state's ambiguity towards informality, which is often taken to stand for criminality. The language used in the Minister of Human Settlement's recent budget, mentioned above, is therefore alarming as it harks back to a time when terms such as 'eradication' and 'relocation' dominated the state's approach to informal settlements (*apud* Fieuw, 2014 personal correspondence).

There are however civil society organisations in the country that are actively involved in formulating robust alternative approaches to development that take as their primary objective the creation of integrated, responsive and sustainable settlements rather than the provision of a house alone. The paradigm of participatory, incremental informal settlement upgrading works from the assumption that informal settlements are not only eyesores or problem areas diminishing the marketability of the city. Rather, they are spaces that allow low-income residents to access affordable housing as well as livelihood opportunities. Given their close proximity to city centres, where part-time or permanent work is often found, informal settlements are crucial for ensuring access to livelihood opportunities for the urban poor. Furthermore, hosts of income generating activities take place in these settlements. Because land-use is less formalized in these areas, live stock can be kept and sold on patches of free land. Markets in informal settlements offer space for trade, and residents can operate businesses from their homes. Furthermore, in her study of informal settlement functionality, Catherine Cross (*apud* 2008) illustrates not only the important linkages between the location of a settlement and its potential function, but also the varying roles that informal settlements can play in the lives of their residents.

In Cape Town in particular a number of organisations have adopted participatory informal settlement upgrading as a development strategy. Their work illustrates the potential of an

upgrading approach for engendering significant transformation in urban areas. The Community Organisation Resources Centre (CORC) primarily provides support for community networks that are mobilised around particular issues. These networks include residents in informal settlements and women's savings groups (*apud* South African SDI Alliance, 2012). The organisation works in close partnership with residents to effect change in their living environments. Through a number of participatory methods, the organisation produces data that communities can use to support grassroots initiatives, to lobby the state, and to claim rights. CORC's work in Sheffield Road, Philippi is indicative of the value of upgrading methods for realising the Right to the City. The project, initiated in 2010, allowed community members to drive the intervention and to identify key issues to be addressed in their settlements. A portion of the settlement was re-blocked and as a result residents were able to gain access to adequate water and sanitation facilities and to public spaces (*apud* South African SDI Alliance, 2012).

Another organisation, Violence Prevention through Urban Upgrading (VPUU), concerns itself with the development of safe and sustainable living environments (*apud* VPUU, 2014). The organisation uses upgrading as a means to improve the quality of life of residents in informal settlements. Following a particular model of intervention, the VPUU aims to bolster social, situational and institutional crime prevention. Their interventions are therefore targeted at multiple levels, including that of the household, the settlement, and the administrative environment within which crime and crime prevention occurs. Community participation is essential to the model used by VPUU, as residents collaborate with practitioners throughout its various stages. In Harare, Khayelitsha VPUU undertook a crime mapping exercise that gave residents access to information about crime in their settlement. Since 2007, the organisation ascertained residents' perceptions of crime in the area through regular and extensive interviews with community members. The data was then used to draw up a map indicating those streets and spaces that were considered to be unsafe (*apud* VPUU, 2014). Crime maps could be used by communities to educate their members, and to strengthen their prevention initiatives.

The emergence of participatory informal settlement upgrading in South Africa indicates that there is an appetite for urban development strategies that are inclusive and responsive, that give voice to the urban poor, and that encourage the coproduction of knowledge and plans. In adopting the principles of upgrading as a progressive approach to human settlements, organisations in the country are already working towards realising some of the core aspects of the Right to the City. What the South African context lacks, however, are civil society actors with strong technical competencies.

6. Barriers to Institutionalisation: challenges posed by the South African case

The sections above have served to illustrate the shape that the Right to the City takes in South Africa. While dedicated community members, lawyers, activists and development practitioners work to ensure the realisation of progressive rights, there are a number of aspects of institutional life in South Africa that bar the widespread adoption and implementation of the Right to the City. Three key challenges are critical for investigating the relevance and applicability of the Right to the City in the country.

Firstly, as mentioned above, the South African state remains biased towards rural development and is in turn suspicious of a strong focus on urban interventions. As Görgens notes 'it has remained highly politically contentious to advance an "urban-centric" agenda under the ANC government. The feeling has generally been that a focus on the growth of cities largely comes at the expense of a comprehensive rural development agenda and so it has proven extremely difficult to advance urban policy frameworks' (2014 personal correspondence). In South Africa then, processes of urbanisation are often framed negatively, as undesired - albeit necessary - evils. This attitude towards the urban stifles the implementation of progressive policies as well as the creation of robust mechanisms to strengthen the capacities of local government to respond the reality of an ever growing, and ever unequal, urban population. Furthermore, planners and development practitioners are forced to pursue equality and justice through outdated and discriminatory policies provisions. If the rights of urban citizens are to be fully realised, then the state will have to make a concerted effort to strengthen urban policy and to develop coherent strategies for intervention in the urban realm.

Secondly, the adoption and implementation of progressive policies is severely hindered by institutional fragmentation. There is often confusion as to the roles and responsibilities of national, provincial and local government. While national government may design strong policy instruments, local governments do not possess the capabilities to ensure that

these are put into practice. Some of the most prevalent issues faced by urban residents are played out at the level of the everyday. Local governments are therefore central to realising progressive rights, as their interventions can ensure adequate living environments. Structures of local government are also essential for securing meaningful community participation. In South Africa ward committees are thought to provide the platform for continued community engagement in issues of development and governance. These committees are however prone to corruption and elite capture, as individuals and factions use these to gain political power (*apud* Katsaura, 2011). Party politics often detracts from the positive effects that ward committees could have, as these are turned into tools for driving a particular agenda. Furthermore, ward committees do not function at the right scale (*apud* Isandla Institute, 2013). Ward committees function 'above' neighbourhood level, and therefore neglect the intricacies of issues on the ground. They are also, however, unable to adequately connect various projects and imperatives at a broader scale. This disjuncture between the intentions of national government and the capabilities of local government continues to impede the translation of progressive policy measures into actions with lasting spatial and material effects.

Finally, the emergence of the Right to the City in South Africa is hampered by state-centric approaches to development. While notions of participation and community-driven action are promulgated in official discourse, the state - in reality - often positions itself as the sole provider of development opportunities. As mentioned above, the newly appointed Minister of Human Settlements' recent budget speech is indicative of development strategies that fail to give significant emphasis to the voices of urban residents, and the urban poor in particular. An enduring focus on the provision of housing by the state continues to undermine participatory development strategies and as such the creative potential of communities, and indeed their critical role in the making of sustainable living environments, goes unrecognised. Faced with a growing population then, the state neglects tedious processes of participation and becomes performance driven. As a result, the pursuit of quantitative targets often allows for the needs of urban communities to fall by the wayside.

Taken together the issues discussed above elucidate, in part, the mismatch between policy and practice in South Africa. Within this context then, new policy measures such as the Right to the City could serve to reinvigorate the country's commitment to spatial justice and to community participation. On the other hand, however, the Right to the City could also struggle to find traction in a context where the institutions of the state are yet to come to grips with the realities of life in urban centers.

7. Conclusion

Since 1994, the South African government has struggled to realise the transformative goals that were set out in the wake of the apartheid era (Huchzermeyer, 2014 personal correspondence). It is therefore difficult to imagine what effect the adoption of new legislative measures would have in the country. On the one hand it could serve as impetus and could rejuvenate an interest in, and commitment to, the realisation of just cities. On the other hand it could also serve to complicate and muddle those processes of change that are only now gaining traction, and as a result set the country and its administrative bodies back further.

As the analysis presented above shows, there is potential for the Right to the City to contribute positively to the management and development of cities in South Africa. The Integrated Urban Development Framework that is currently being formulated could serve as a more coherent approach to the issues faced in urban areas and to the residents that inhabit them. If the Right to the City is to be adopted, however, we argue that there is a need for major institutional and attitudinal shifts. Firstly, the creation of strong sub-national institutions that are able to respond to the immediate and everyday needs of urban residents must be encouraged. Secondly, the key role of civil society actors who promote and advocate for the acceptance of the principles and provisions of the Right to the City, and who capacitate urban communities to demand responsible, responsive and accountable government at all levels, must be recognised. Article XXI of the charter makes explicit the need for organisations and networks who can demand the Right to the City, and who can contribute the advancement of local struggles.

8. References

- 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>.



The Right to the City: Cairo

Habitat International Coalition - Housing and Land Rights
Network

Joseph Schechla

Egypt's capital city, Cairo, embodies one of the longest and most-dramatic transformations of any large urban center. Its current "transition," following the 2011 popular uprising against a long-standing kleptocracy, suggests a well-developed and organized civil society and social movements that would drive democratic change. Urban social movements claiming the right to the city in other regions do so in a constitutional and institutional context that has evolved beyond past tyranny to enable specific claims for greater social justice in the urban sphere. While Cairo is very much a megacity in flux, the principles of the right to the city present themselves as theoretical tools. Their implementation poses a learning opportunity for local governance yet untried, but very much in current demand.

Historic Introduction: From Memphis to Megalopolis

Cairo is located on the banks and islands of the Nile River in the north of Egypt, immediately south of the point where the river leaves its desert-bound valley and breaks into three branches into the low-lying Nile Delta region.

Cairo is one of the most visited cities in human history. Visitors and residents alike say that, in Cairo, you can find anything one want, and everything you don't want. For better or worse, various versions of this Egyptian capital have played host also to Greek, Persian, Roman, Arab, Turkish, French and English occupiers, among others over the centuries. Under normal conditions, throngs of tourists also invade daily, mixing with its resident population, estimated at between 15,750,000¹ and 22 million.²

Since the 5th Dynasty Pharaoh Niuserre Isi (ca. 2445-21 BCE),³ Egypt was divided into 42 nomes⁴ that, during the Old Kingdom, were partially autonomous administrative regions with their heads exercising real authority. From the beginning of the Third Dynasty, the post of *Hry tp aAw* (nomarch) was a regional representative of the monarch, appointed royal officials. By the 5th Dynasty (ca. 2494-2345 BCE), the post became hereditary—often with royal confirmation—and its holders were part of the local nobility. Egypt then began to develop the characteristics of a feudal society.

1 Demographia, "Cairo Urban Area: Central City & Suburban Population & Density," (2006), at: <http://www.demographia.com/db-cairo.htm>.

2 World Population Review, "Cairo Population 2014," at: <http://worldpopulationreview.com/world-cities/cairo-population/>.

3 Shaw, Ian, ed. (2000). *The Oxford History of Ancient Egypt* (Oxford and London: Oxford University Press) p. 480.

4 Ancient Egypt consisted of two halves, Upper and Lower Egypt, which were distinct in nature and administration through most of history. Lower Egypt, the wide river delta, had fertile black soil and many waterways, and was divided into 20 regions (Egyptian: *sepet* [spA.t]) generally referred to by the Greek term of *nome*. Upper Egypt was a thin long strip of reddish land straddling the Nile, comprising 22 *nomes*.

When the central power was weak, as happened during the Intermediate Periods, the nomarchs assumed functions ordinarily performed by the king and his officials. During the first Intermediate Period (2181-55 BCE), their courts competed socially with the royal court. They initiated large-scale building projects and, at times, even drafted their own militias.⁵

The nomarch retained their autonomy for nearly 500 years, until the New Kingdom (1570-1069 BCE) pharaohs curtailed their independence and they became part of the state bureaucracy. However, during the Ptolemaic Period (323-30 BC), centrally appointed mayors and village heads gained renewed significance, administering and applying Egyptian laws to native Egyptians and Greek law to Hellenists.

While some authors attribute the innovation of local administration to the Egyptians. However, "local government," in the representational and participatory sense, never has existed in Egypt, until today.

When the Greek father of history Herodotus visited the area in ca. 450 B.C., the nearby center at Memphis (now a Cairo suburb) was already 2,500 years old. The first human settlement in present-day urban Cairo was al-Fustāt, founded in 20 A.H./641 A.D., and transformed into a military encampment of 'Abd Allah ibn 'Amr ibn al-'ās, the erudite companion of the Prophet Muhammad.

Under the dynasties that ruled Egypt over the following centuries, the town grew into a major Nile River port city. In 969 AD, the Tunisian Fatimid leader, Jawhār al-Siqillī (the Sicilian), took over the region from the Ikhshids⁶ and founded a new city near al-Fustāt, initially naming it al-Mansūrīyya, after Jawhar's benefactor Caliph Abū Tāhir Isma'īl al-Mansūr Billah.

5 For example, during the second Intermediate Period (2000-1570 BCE), the noblemen of Thebes led a revolt against the Hyksos kings (ca. 1650 BCE), ultimately overcoming them and founding their own native 18th Dynasty.

6 The Ikhshidid dynasty of Egypt ruled from 935 to 969. The Abbasid Caliph Muhammad had appointed bin Tughj al-Ikhshid, a Turkic slave soldier, as governor. The dynasty carried the Arabic title "*wali*," ruling on behalf of the Baghdad-based Abbasids. The Ikhshidid dynasty end with the Fatimid army's 969 A.D. conquest of Fustat.



The city shared the site of an early Roman installation known as Babylon Fort. However, its current name derives from the Arabic term for the planet Mars (*al-Nijm al-Qāhir*), which was rising on the day that the city was founded. The city's name also is the feminized form of the Arabic word for subduer or subjugator, often also translated as "victorious."

The Fatimid rulers of Egypt founded a dynasty that lasted for two centuries, making Cairo their capital. The nearby Pharaonic origins aside, al-Qahira, like Baghdad, in modern Iraq, is a relatively new human settlement among Arab capitals. The city's human origin at Memphis is effectively deserted, except for busloads of tourists who regularly visit its singular relic: the gigantic, toppled statue of Pharaoh Ramses II.

Salāh ul-Dīn al-Ayubī al-Kurdī seated his Ayyubid dynasty in 12th Century Cairo as the capital of a vast empire. (Al-Fustat, however, was burned down as part of the "scorched earth" strategy that defeated the Crusaders.) In the 13th Century, the Mamluks eclipsed the Ayyubids at Cairo, whence they ruled Egypt throughout 658-921 A.H. (1260-1516 A.D.) During the first hundred years of Mamluk rule, Cairo experienced its most illustrious period. Al-Azhar University, founded already in the 10th Century, became the foremost center of learning in the Islamic world, and Cairo played a key role in the east-west spice trade. Most of its greatest buildings today were constructed during this period.

By the second half of the fourteenth century, Cairo experienced a decline, beginning with the scourge of the Black Death (1348) and other epidemics. By the end of the 15th Century, new trade routes had broken the city's monopoly on the spice trade and, in 1517, the Ottoman Sultan Selīm I (reigning 1512-20) defeated Mamlūk forces and conquered Egypt, putting the city under Turkish rule. The Ottoman masters reduced Cairo to a provincial capital and, by the end of the 18th Century, its population had declined to under 300,000. The pashas left in 1768 and the Mamlūks effectively ruled the country. Napoleon's troops occupied the city between 1798 and 1801, under a British assault. With Britain focused on maintaining India and repelling Napoleon in Europe, Cairo returned to Mamlūk rule.

The modernization of Egypt and its capital began under Mehmet (Muhammad) `Ali al-Mas'ūd ibn Āghā 1182-1265 AH (c.

1769-1849 AD), often cited as the "father of modern Egypt." He ruled for nearly half a century, beginning in 1219/1805, developing it, extending its streets and expanding its borders. The modernization of Cairo that began in 1245/1830 under Muhammad `Ali reached new levels during the reign of Isma`il Pasha (1279-1296 AH/1863-79 AD), who undertook a major modernization of the city modeled on the renovation of Paris under Napoleon III (1222-1289 AH/1808-73 AD).

Historic Cairo (before 1276 AH/1860 AD) was confined to a land area abutting the eastern hills and only slightly higher than the Nile banks' flood plain. To the west of the older, medieval part of Cairo, the newer sections of the city to the north (Abbasiyya, Shubra and Heliopolis) and south (Ma`adi and Helwan) emerged under Isma`il Pasha and his successors. Modern Cairo boasted wide avenues laid out around circular plazas in the style of a European city, coincident with a rise in French and British colonial power in Egypt.

The British occupiers ruled Egypt from 1822 to 1922. With the British withdrawal after the costly First World War, an era of foreign government came to an end. The advent of the 20th Century saw advances in bridge building and flood control, which enabled and encouraged riverfront development. By 1345 AH/1927 AD, Cairo's population had reached one million. In the first half of the century, foreign influences dominated Cairo. During World War I (1914-18), it became the headquarters for British troops and military operations in the region. Nationalists curtailed the British military presence in Cairo during the 1920s, and Britain abolished its protectorate over Egypt and unilaterally declared the independent Kingdom of Egypt, ruled by Muhammad Ali's descendants. However, British forces, having been relegated to the Canal Zone and external borders, reoccupied the country and city during World War II (1939-45). Only after the war did Cairo's expansion extend across the Nile into Giza and north into Shubra al-Khayma Governorate.

With the Egyptian Free Officers' coup in 1952, the colonial presence in Cairo—and throughout the country—came to an end. Since then, large numbers of Egyptians from other parts of the country have migrated to the capital, and the government has accommodated a rapidly growing urban population. Cairo's

“Master Plan” of 1956 led to the creation of new, planned suburbs, including Nasr City, Muqattam City, and Engineers’ City (Muhandisīn).

Building Nasr City followed an ambitious 1958 scheme to develop the desert fringe through a public-sector concession company affiliated with the Ministry of Housing. It involved a public housing program through which, by 1965, the Cairo Governorate had constructed almost 15,000 units for low-income families.

The 1967-73 period saw military conflict with Israel, and the consequent expenditures sapped efforts at addressing urgent social problems such as housing. It was only during the period of 1974 to 1985 that the government realized the extent of the informal social production of housing and sought to check the rapid encroachment of slums on state and agricultural lands. The central government launched its New Towns policy in 1992, after the authorities perceived impoverished urban neighborhoods as breeding grounds for social and political instability.

The 1982 Master Plan (by *Institut d’Aménagement et d’Urbanisme de la Région de l’Île de France*) sought to meet housing needs of the poor in ten satellite cities. However, the sites did not attract the target population, plans for four towns were scrapped, and most of the rest became sites for medium and luxury housing. Then the government finally launched a program to improve informal or *‘ashwa’i* settlements across the country.

Today, Greater Cairo is made up of the whole of Cairo Governorate and the urban parts of Giza Governorate (west bank of the Nile) and Qalyubia Governorate (north of Cairo Governorate). The governorates constitute the main local administration districts in Egypt, with no macro-level structure that covers Greater Cairo as a single administrative entity, except for certain services provision (e.g., water, wastewater, and public transport). For planning purposes, Egypt’s General Organization for Physical Planning (GOPP) has established the concept of the “Greater Cairo Region.”

In Cairo, urban poverty is not concentrated only in identifiable geographic pockets, but rather dispersed throughout the city. Poverty and extreme poverty affects

families found mixed with lower- and middle-income families in older core neighborhoods and sprawling informal areas of Greater Cairo. A small percentage of entrepreneurs and professionals also reside in these areas, especially because of the lack of residential mobility, rent control and affordable real estate markets.

Besides being a “melting pot” of Egyptians brought together over millennia of migration, the Greater Cairo Region also hosts the bulk of Egypt’s refugee population. Their total number is at least 150,000, comprised of asylum seekers from Sudan, Somalia, Palestine, Ethiopia, Eritrea, Afghanistan, Burundi, Iran, Iraq, Liberia, Rwanda, Sierra Leone, Syria and Yemen, and several other African states.⁷ Cairo also has produced its own asylum seekers elsewhere, estimated at about ten thousand.⁸ However, these numbers are eclipsed by the Egyptian migrants into Cairo from among the over five million rural people who face poverty and dispossession, particularly those having lost their lands and livelihoods due to privatizing land reforms in the neoliberal era.⁹

Currently, most of the “formal” urban advance is to the desert outskirts of Greater Cairo, exemplified by New Cairo City, Qattamiyya, Mena Garden City and Sheikh Zayyad City, to the east, and Dreamland and Beverly Hills, to the west of Giza, which the Egyptian élite favor. These developments are providing luxury housing and serviced land for commercial

7 See Table 1. “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,” *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>.

8 UN data indicate 9,307 Egyptians sought asylum in other countries as of end-2006. £Table 2. Refugees, asylum-seekers, internally displaced persons (IDPs), returnees (refugees and IDPs), stateless persons, and others of concern to UNHCR by origin, end-2006” (updated 12 March 2008), at: <http://data.un.org/DocumentData.aspx?id=69>.

9 Particularly as a consequence of enforcing the Owners and Tenants Law amendment (Law 96 of 1992). Development Research Center on Migration, Globalisation and Policy, “Internal and International Migration in Egypt,” at: <http://www.migrationdrc.org/research/projects/project5a.html>.

investment, in order to achieve the highest possible level of income for the state and private investors.¹⁰

Egypt's demographics place relentless pressure on its economy to continue rapidly expanding. In 2010, the population was estimated at 84.5 million people—more than double the population just 30 years earlier. Virtually all Egyptians live in 5-7% of the country that is not desert, packed densely into the Nile Valley and Delta. Metropolitan Cairo, including the Cairo, Giza and Qalyubia Governorates, is home to 20 million people. The high annual population growth rate of 1.73% has created a population “bubble,” with close to 32 million citizens under the age of 18.

Demographic Trends in Egypt		
Year	Population	+/- % 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%

Source: ESIS

10 Salwa Ismail, “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, 2006), pp. 30-31; and Mootaz Farid and Hatem El Shafie, “An Assessment of the New Cairo City,” (1996), pp. 14, 17, at: <http://faculty.ksu.edu.sa/hs/Research/An%20Assessment%20of%20The%20New%20Cairo%20City.pdf>.

Metro Cairo had doubled in size over the past five years. It is now expanding at three times the rate of “formal” growth.¹¹ Thus, social production of habitat takes on diverse forms and occupies any available surface.

The housing crisis is not actually one of a housing shortage, as such, but one of maldistribution. “In fact, Cairo is filled with buildings that are half empty.”¹² However, the problems remain in distribution and economic access to impoverished Egyptians without adequate housing. In Egypt, “public investment [for housing] has been largely wasted,” with the result that about 20 million people live today in houses that are detrimental to their health and safety.¹³ Today, consistent with applicable criteria of “homelessness,”¹⁴ some 1.5 million Cairenes, like about 200,000 Alexandrians, live on rooftops.¹⁵

Meanwhile, Greater Cairo has grown into the 16th largest metropolitan area in the world (1,709 km²). Cairo also boasts the first metro system in Africa, followed by Algiers in 2011. It transports an estimate 700 passengers each year in the world's

11 Centre de recherche et de documentation économique, juridique, et social and the Participatory Urban Management Programme (Ministry of Planning and GTZ), *Information System for Informal Development*, unpublished draft, cited in David Sims, with contribution from Monika El-Shorbagi and Marion Séjoumé “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), p. 14, at: http://www.ucl.ac.uk/dpu-projects/Global_Report/pdfs/Cairo.pdf.

12 Jeffrey Nedoroscik, *The City of the Dead: A History of Cairo's Cemetery Communities* (Westport: 1997), p. 42.

13 Ahmed Soliman, in Ananya Roy and Nezar al-Sayyad, *Urban Informality: International Perspectives from the Middle East, Latin American and South Asia* (Lanham MD: 2004), pp. 171, 202.

14 Corresponding with definitions derived from the survey of homelessness in Graham Tipple and Suzanne Speak, “Definitions of homelessness in developing countries,” *Habitat International* 29 (2005) 337-52; and Tipple and Speak, “Homelessness in Developing Countries” (Newcastle: University of Newcastle upon Tyne, May 2003). According to Tipple and Speak, “In South Africa, Egypt and Bangladesh, homeless persons may be considered to include also those inhabiting inadequate structures, such as cemeteries, rooftops, shacks, etc., but would exclude some squatters.”

15 Ahmed Soliman, *A Possible Way Out: Formalizing. Housing Informality in Egyptian Cities* (Lanham MD: University Press of America, 2004), p. 119.

43rd largest urban economy, the largest city in Africa and in the Arab world, with 11th largest urban population on earth.

The challenges to operationalizing the right to the city are combined with a lack of local government in the sense of citizen participation and regional autonomy. However, the city and state never have been visited by a democratic experiment, despite the decentralizing antecedents of the Old Kingdom.

Greater Cairo Population		
Governorate	Estimate (at 1/2010)	Area (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

Throughout its Pharaonic, Hellenic, Roman, Hellenistic, Coptic, Arab, Ayūbid, Islamic, colonial, royalist, Arab Nationalist and kleptocratic/military condominium of the past, Cairo never has been sacked. However, since 2011, through popular revolts, successive governments and constitutions, Cairo and the rest of Egypt and its institutions have been shaken, leaving Cairo and other Egyptian cities in an even greater local-governance limbo.

The 2014 Egyptian Constitution does not provide for local government at the municipal or regional level, although it does hint at the prospect of elections for regional governors (as discussed below).¹⁶ While political efforts have concentrated on restoring central institutions and leadership, modest local innovations and initiatives at achieving the “right to the city” (R2C) have come from the civil society. The following analysis will seek to identify strategic options, obstacles and assets toward recognizing the right to the city in megalopolis Cairo.

16 Article 179 of the Egyptian Constitution of 2014 provides: “The law shall regulate the manner in which governors and heads of other local administrative units are appointed or elected, and shall determine their competences.”

Human Rights Obligations

Constitutional Provisions and Domestic Law

Egypt has undergone a prolonged struggle for democracy through which its government has operated under three constitutions and one “constitutional declaration” since 2011. On 25 January 2011, widespread protests by young and determined activists took to the streets of Cairo and other major cities in sustained, largely peaceful demonstrations for a period of 18 days, until former President Husni Mubarak stepped down. On 11 February 2011, Mubarak resigned and fled the capital. The Supreme Council of Armed Forces (SCAF) assumed power on an interim basis.¹⁷ On 13 February 2011, SCAF dissolved the parliament and suspended the constitution.¹⁸

A constitutional referendum on 19 March 2011 passed several amendments to the old Constitution of 1971, amended in 2007 to remove most of socialist tenets. On 28 November 2011, Egypt held parliamentary elections. Egyptians elected Mohamed Morsi president on 24 June 2012 in a close race. On 2 August 2012, Egypt’s Prime Minister Hisham Qandil announced his 35-member cabinet, comprising 28 newcomers, including four from the Moslem Brotherhood (MB). Liberal and secular groups walked out of the constituent assembly because they believed that it would impose socially unacceptable practices premised on the Islamic religion.¹⁹

17 Kirkpatrick, 2011; & BBC, 11 February 2011.

18 BBC, 13 February 2011.

19 Including setting the minimal age for marriage of girls at 9 years old; denying wives the right to file legal complaints against their husbands for rape; insisting that a husband have “guardianship” over his wife; requiring a wife to obtain a husband’s consent in matters like travel, work or use of contraception; and daughters should not have the same inheritance rights as sons, allowing men to have sexual intercourse with their dead spouses; discouraging women participation in the paid work force; annulment of the right of women to divorce by *khul’a* in Islamic Law; and encouraging female genital mutilation. David D. Kirkpatrick and Mayy El Sheikh, “Muslim Brotherhood’s Statement on Women Stirrs Liberals’ Fears,” *The New York Times* (14 March 2013), at: <http://www.nytimes.com/2013/03/15/world/middleeast/muslim-brotherhoods-words->

On 22 November 2012, President Morsi issued a constitutional declaration immunizing his decrees from challenge and seeking to protect the work of the constituent assembly (BBC).²⁰ Massive protests erupted and violent action spread throughout the country (Spencer).²¹ On 5 December 2012, tens of thousands of supporters and opponents of president Morsi clashed.²² Morsi offered a “national dialogue” with opposition leaders but refused to cancel the December 2012 constitutional declaration.²³

On 30 June 2013, massive protests comprising millions of Egyptians were organized across Egypt against Morsi’s rule, leading his ousting on 3 July 2013 based on a popular call for the army to remove the MBs autocratic regime.²⁴ A roadmap for a power handover was orchestrated by the military jointly with the opposition leaders’ block to elect a new president, parliament and government through an agreed-upon transitional program.

Two interim governments have been appointed since the 30 June 2013. Following the deliberations of a 50-member drafting committee, 98.1% of voters, with a turnout of 38.6% eligible, approved a new Constitution of Egypt²⁵ on 18 January 2014.²⁶ Presidential elections followed on 26–27 May 2014, with parliamentary elections scheduled within six months of the constitutional referendum. Two candidates were competing for presidency: Field Marshall Abdelfattah El-Sisi, and the Nasserist Mr. Hamdīn Sabāhy. Presidential election results showed a sweeping majority for El-Sisi (96.6% of votes). The appointed interim Prime Minister Ibrahim Mahlab’s government

resigned, but was re-appointed to reform the shuffled Cabinet of Ministers.

In article 93 of the new Constitution Egypt recognizes the obligation to respect ratified international conventions and treaties, by giving them the force of national law. However, this text, similar to the 1971 and 2012 Constitutions, leaves the provisions of human rights conventions subject to the common legislative and judicial practice of superseding treaty obligations with successive legislation. (Judges typically give precedence to the most recent statute, without regard to their potential derogation of binding treaty obligations.)

While the 2014 Constitution guaranteed several specific rights, most notably “citizens’ right to adequate, safe and healthy housing in a manner that preserves human dignity and achieves social justice” (Art. 78). The same article improves on previous practice of state, requiring a comprehensive national housing plan that upholds the environmental particularity and ensures the contribution of personal and collaborative initiatives in its implementation. It also requires the state to regulate the use of state lands and provide them with basic utilities within the framework of comprehensive urban planning serving cities and villages, as well as a population-distribution strategy. The Constitution stipulates that these plans and their implementation “serve the public interest, improving the quality of life for citizens and safeguards the rights of future generations.”

The following article also guarantees each citizen’s has the right to healthy and sufficient food and clean water (Art. 79). The Constitution does not specifically mention sanitation.

From a human rights standpoint, the new Constitution is flawed in the particular drafting of articles guaranteeing rights exclusively for “citizens.” In a country that hosts hundreds of thousands of refugees, asylum seekers, foreign residents and millions of tourists,²⁷ this constitutional shortcoming is significant.

on-women-stir-liberal-fears.html?_r=0; `Amru Abd ul-Sami`, “*Wa l`lama!*” *al-Ahram* (daily) (24 April 2012), at: <http://digital.ahram.org.eg/articles.aspx?Serial=878317&eid=11335>; AP, 23 November 2012.

20 BBC (22 November 2012).

21 Spencer, 23 November 2012.

22 *Wall Street Journal* (6 December 2012).

23 Fleishman, 6 December 2012.

24 Kirpatrick,, 3 July 2013.

25 Egyptian Constitution 2013/2014, at: http://egelections-011.appspot.com/Dostour/Dostour_update2013.pdf.

26 *Al Jazeera English* (18 January 2014); Wikipedia, “Egypt.”

27 14.7 million persons visited Egypt in 2010, but tourist numbers has decline significantly (to 9.5 million in 2013) due to general unrest. Adla Ragab, “Recent development of TSA in Egypt,” Fourteenth Meeting of the Committee of Statistics and Tourism Satellite Account (TSA), Madrid, 14-15 January 2014), at: http://dtxqtq4w60xqpw.cloudfront.net/sites/all/files/pdf/14th_meeting_egypt.pdf.

The Constitution has left several matters to domestic laws to regulate, thus enabling limitations of rights by statute, especially where domestic laws violate basic human rights, such as the rights to association and the right to strike (Art. 15).²⁸

For example, relevant to urban development, recent amendments to the Law on Investment Guarantees and Incentives No. 8/1997 do not allow third parties to challenge contracts and deals between the state and investors (Art. 6), and limits the possibility of bringing charges of corruption or theft to the court or to minister of investment. This has maintained fears that the state will continue to sustain impunity for such public offenses and deny citizens' rights to protect public assets and expose chronic corruption. Meanwhile, Egypt's corruption index is ranked 114 out of 177 according to transparency international.²⁹

Significantly, the social function of property (SFP) has remained a constant principle enshrined in the Egyptian Constitution since 1952. SFP remained a tenet of the Constitution of 1971, which followed the death of President Gamal Abdu ul-Nasr. This principle also survived the purge of socialistic principles in the constitutional amendments of 2007 (Art. 30), as well as the new Constitution of 2012. However, the drafters of the current (2014) Constitution inexplicably dropped this guiding principle from the final draft. Despite its long standing in the fundamental law of the land for over 60 years, Egyptian law and jurisprudence around the social function of property has never developed its meaning and application.

28 See Article 15 of the Constitution of Egypt. Also, the interim government issued a law to "organize demonstration and public assembly" in November 2013, requiring a permit for any protest or demonstration, greatly impeding workers' labor actions and other public demonstrations. This law remains strictly enforced under the current government.

29 Transparency International, Egypt Corruption index, 2013

Living Conditions in Cairo

Though reliable data are hard to come by, trends indicate that the availability, accessibility, affordability and quality of public services in Egypt is deteriorating as a result of the legacy of deregulation, privatization and shrinking government expenditure.³⁰

Egypt's economic crisis and public policy deficit have exacerbated existing patterns of poverty and inequality.

At the country level, Egypt's poverty rate has increased from 25.2% in 2010/11, to reach 26.3% in 2012/13, according to Government of Egypt (GoE) reports.³¹ Other sources estimate that over 40% of the population lives below the poverty line (less than \$2 a day), yet 2% of the population controls 98% of the economy, demonstrating the distribution of resources in the country.³²

Before 2011, GoE reported economic-progress indicators of increased GDP and a target of 7-8% economic growth as a means to generate employment, thus reducing poverty.³³ This prospect does not recognize that economic growth is no measure for actual distribution of wealth. Moreover, the Egyptian economy shrank by 4.2% in 2011, recovered to 5.2%

30 Joint NGO Submission on the occasion of the twentieth session of the Situation of Economic, Social and Cultural Rights in Egypt [Universal Periodic Review 2014: Egypt], March 2014, pp. 2, 5, at: http://www.upr-info.org/sites/default/files/document/egypt/session_20_-_october_2014/js11_upr20_egy_e_main.pdf.

31 According to the Government of Egypt's Central Agency for Public Mobilization and Statistics (CAPMAS).

32 Joint NGO Submission, op. cit., citing World Bank figures. In 2009, the United Nations Development Programme (UNDP) estimated that around 41% of Egypt's estimated 80 million people live on or below poverty line of US\$2.7 a day calculated by the World Bank. UNDP, *Challenges to Human Security in the Arab Countries* [hereinafter *Challenges*] (New York: UNDP, 2009), pp. 11, 114; World Bank, *World Development Indicators* (CD-ROM) (Washington: World Bank, 2008).

33 UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), "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, 22 December 2011 (based on 2010 GoE draft), paras. 375 and 375(a).

in February 2012,³⁴ while the IMF estimated 2013 growth at only 2%.³⁵

The greatest proportion of poverty is found in the rural areas; however, urban populations are generally more vulnerable to food-security fluctuations, where agricultural subsistence is low. Across Egypt, the average household spends 40.6 percent of its expenditure on food, rising to more than half for the poorest, who are, therefore, even more vulnerable to food price fluctuations,³⁶ buying less, less-expensive and often less-nutritious, foods.

Official information on income inequality in Egypt is difficult to come by. However, the estimated Gini coefficient for Egypt was 0.32 in 2004/05, which indicates a moderate level of income inequality. However, evidence for the last decade indicates that income inequality rose in Egypt within a span of five years.³⁷

While access to energy is essential to the enjoyment of adequate housing, official statistics show that almost 99.5% of Egyptian households are connected to the electricity grid. Per capita share of electricity intended for household consumption in Cairo is 1,708 kilowatts per year, three times

the national average.³⁸

Meanwhile, the entire country is undergoing an energy shortage. In the infamous case of Egypt's oil and gas sector, extraction has been crippled by disruption due to nonpayment to foreign concessions and the national Eastern Mediterranean Gas (EMG) scandal.³⁹ Now the country finds itself in a double bind with reduced fuel production for domestic use, and the inability to deliver on an illicit contract for the export of Egyptian gas to Israel.

The distribution of formal serviced land intended for housing among the various regions of Egypt is biased toward Greater Cairo, which benefits from around 74% of the country's serviced land, or about 28 meters squared per person (m²/person). (By contrast, the share of formal serviced land for residents in rural governorates in Upper Egypt drops to 2 m²/person.)⁴⁰

34 *Trading Economics*, at: <http://www.tradingeconomics.com/egypt/gdp-growth-annual>.

35 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>; "Press Conference: April 2013 World Economic Outlook (WEO)" [video], at: <http://www.imf.org/external/mmedia/view.aspx?vid=2305217342001>.

36 Raising to 51% for the poorest decile, based on findings of the CAPMAS 2011 *Household Income and Expenditure and Consumption Survey* (HIECS). World Food Programme, *Egypt - The Status of Poverty and Food Security in Egypt: Analysis and Policy Recommendations*, May 2013, p. 7, at: <http://www.wfp.org/content/egypt-status-poverty-food-security-analysis-policy-recommendations-may-2013>.

37 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), p. 116. The Gini index, is a number between zero and one that measures the degree of inequality in the distribution of income in a given society. A Gini index of 0 percent represents perfect equality; whereas, a Gini index of 1 per cent implies perfect inequality.

38 The Egyptian Cabinet, Information and Decision Support Center (IDSC), "'Per Capita Consumption of Electricity for Lighting,' *Egypt's Governorates in Numbers 2010*, at: <http://www.eip.gov.eg/Documents/StudiesDetails.aspx?id=1368>

39 Under the Husni Mubarak regime, Eastern Mediterranean Gas (EMG) assumed the sole right to sell Egypt's gas to Israel. Through Israeli and Egyptian intelligence agents, that company undersold the strategic resource to Israel at a loss to Egypt of more than \$11 billion. See "Egypt's Lost Power," *Al Jazeera* (2014), at: <http://webapps.aljazeera.net/aje/custom/2014/egyptlostpower/index.html>.

40 Yahia Shawkat, *al-'Ādāla al-ljtimā'iyawa al-'Umrān, Kharītat Misr*, op. cit., p. 49.

Production and Consumption of Housing

The acute lack of affordable housing in Cairo stems from a variety of factors, including unbridled population growth, rural-to-urban migration and inadequate investment in the sector. With the adoption of economic liberalization policies and reduction of social spending in the state budget as a consequence, Egypt's investment in the housing sector dropped significantly over the past two decades.

Housing construction has been a major priority of State-sponsored development plans since the 1980s; however, most housing in Egypt is self-built (60-70%).⁴¹ The official count of informal (or *ashwa'iyāt*) current stands at 1,221, housing approximately 20 million people, or one-quarter of the country's population.⁴² Cairo is host to at least 76 such *ashwa'iyāt*, which is generally understood to qualify a residential area as a slum.

While the five habitual criteria defining a "slum" address material and tenure conditions,⁴³ the absence of local government is also a common feature, regardless of the state context. This absence of the human rights-compliant state in informal settlements not only tends to deny basic services, but also enables the emergence of private parties operating outside of the law as "slum lords," land mafias and patriarchal social formation that may violate the human right to adequate

housing, among other human rights, in myriad ways. (Cairo's governance is discussed below.)

In Cairo, the majority of housing construction is carried out informally, without official plans or permits. Enforcement of housing standards is lax, leading to much corruption and impunity in the sector, despite the adoption of the Unified Building Law No. 119 (2008). At the same time, the majority of impoverished households live with insecure tenure, which leaves them ultimately vulnerable to forced eviction, demolition and dispossession under various public-purpose and private-sector projects (addressed below).

Meanwhile, the housing demand for "affordable housing" rises by 300,000 units every year, out of a total annual demand for 440,000-600,000 units.⁴⁴ The government's ambitious NHP to build 85,000 units annually, therefore, does not close the housing gap.

On average, Egyptian households spend 34.5% of income is spent on housing.⁴⁵ With property prices at an average of seven times the annual income, it would take an average of 19 years for an average household to pay for its own housing in Egypt.⁴⁶

The private sector dominates the total formal real-estate supply at 80%. While luxury real estate development has remained a lucrative business, it only serves an estimated 3% of the population.⁴⁷

The 2013 housing and development budget of EGP 3.9bn (€430 million), actually marked an approximate 38% increase from the 2011/2012 fiscal year. Despite these efforts, Egypt's housing shortage remains acute, with an estimated three million units currently needed in rural and urban areas. The

41 GTZ, 2009, *Cairo's Informal Areas: Between Urban Challenges and Hidden Potentials*, p.81, 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.

42 Central Agency for Public Mobilization and Statistics (CAPMAS) figures as of 2009.

43 UN-Habitat defines a slum household as a group of individuals living under the same roof in an urban area who lack one or more of the following:

1. Durable housing of a permanent nature that protects against extreme climate conditions,
2. Sufficient living space which means not more than three people sharing the same room,
3. Easy access to safe water in sufficient amounts at an affordable price,
4. Access to adequate sanitation in the form of a private or public toilet shared by a reasonable number of people,
5. Security of tenure that prevents forced evictions.

44 "New Lafarge project for affordable housing," *Daily News* (16 February 2013), at: <http://www.dailynewsegypt.com/2013/02/16/new-lafarge-project-for-affordable-housing/#dnePhoto/1/>.

45 Housing and Building National Research Centre.

46 "New Lafarge project for affordable housing," *Daily News* (16 February 2013), at: <http://www.dailynewsegypt.com/2013/02/16/new-lafarge-project-for-affordable-housing/#dnePhoto/1/>.

47 "Egypt: Housing a priority," Oxford Business Group (1 October 2012), at: http://www.oxfordbusinessgroup.com/economic_updates/egypt-housing-priority.

greatest shortage remains in low-cost housing, despite the presence of 7.7 million vacant units, according to the latest available census (2006).⁴⁸

To mitigate urban expansion, especially on precious agricultural land, GoE has spent between LE 60bn and LE 500bn (€6.6bn–€55bn) on the New Cities programme between 1977 and 2010. Reportedly, GoE spent LE 16 billion (€1.7bn) on low-income housing between 2005 and 2012.⁴⁹ However, these measurable inputs are not evaluated by any index that monitors enjoyment of the right to adequate housing, or gauges these interventions against a national standard for adequate housing.

One of the significant government initiatives in the housing sector since 2000 has been the introduction of the Mortgage Law No. 148 and establishment of the Egyptian Mortgage Refinance Company (EMRC) in 2001. In the view of the World Bank and the State party, one of the “distortions” that prevent the housing market from functioning efficiently is the Old Rent (i.e., rent control) Law and the small, underused mortgage sector. To address this, the World Bank has supported institutional frameworks and incentive structures to enable an expanded private-sector role in the financing and delivery of affordable housing, which would help to rationalize the subsidies provided to low-income groups, and ensure the continued development of a viable rental market to serve the needs of the lowest income groups.⁵⁰

48 Central Agency for Public Mobilization and Statistics (CAPMAS), 2006.

49 According to the New Urban Communities Authority, public investment in the existing 24 new cities was LE 58.2 billion over three decades that combined spending on housing, services and utilities, agriculture and studies. New Urban Communities Authority website, at: <http://www.urban-comm.gov.eg/achivments.asp>. However, in a 2010 speech, then Prime Minister Ahmed Nazif reported the total investment figure to be LE 500 billion. Sharif Jaballah, “500 billion pounds to create new cities provide 600 thousand jobs annually,” *al-Ahram* [Arabic] (17 December 2010), at: <http://digital.ahram.org.eg/articles.aspx?Serial=371773&eid=454..>

50 Sahar Nasr 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>.

This methodology has been applied in practice, in order to transform the direct and indirect subsidies that go toward government-sponsored low-income housing projects into mortgage loans for the middle and low-income groups (between the 75th to 45th percentiles). Funding of these projects is designed to come from sustainable fiscal sources, mainly the private sector, freeing up the existing cash subsidy to be targeted at the lower-income groups in the form of rental and site-and-services projects, which eventually would be phased out entirely.⁵¹

A relatively new introduction to housing finance in Cairo is the Mortgage Law No. 148 of 2001. However, this scheme has been criticized for ignoring the fact that housing was already quite unaffordable.⁵² Notably, the house price-to-income ratio in Egypt is 7:1 and up, which is almost double the level of most-developed nations.⁵³

Mortgage financing has not been a popular option for Egyptian home buyers. Among the biggest deterrents to mortgage finance in Egypt is the costly and cumbersome property-registration process, as well as the lack of sufficient legal infrastructure to enforce contracts. Other impediments include restrictions on extending bank credit to the housing sector, lack of valuation information, lack of credit risk information and complex regulations. Rather, the Mortgage Law achieved the increased commodification of the housing market

51 World Bank, “Egypt, Arab Republic of - Affordable Mortgage Finance Program Development Policy Loan Program” (Washington: World Bank, 2009), at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/2009/08/11033691/egypt-arab-republic-affordable-mortgage-finance-program-development-policy-loan-program>.

52 Wael Fahmi 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.

53 For example, US and UK is 4:1. See also Yahyia Shawkat, “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/presreleases/pdf/wbegypt-en.pdf>; David A. Smith, “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).

in favor of private developer interests to supply expensive housing in a context that lacked sufficient regulation of the housing market. The result has been the market's decreasing share of low-income housing and decreased affordability of formal housing for most needy Egyptians.⁵⁴

Functioning during the years between 2005 and 2011, the National Housing Project (NHP) had the goal of providing 500,000 subsidized housing units, but was only able to provide 360,000 units, 90,000 of which were built by private owners and developers on subsidized land. Furthermore, these units didn't always reach those most in need, although the plan specified that it targets "low-income" households. But due to an inaccurate definition of "low-income," subsidized housing units were available only to families from the top half of the second, low-income quintile all the way up to the upper levels of the fifth, richest quintile. The plan was also socially discriminatory, as one of the schemes, the *Bait al-'a'ila*, made units available only to male applicants from professional syndicates or government agencies who had to prove that their wives had both a college degree and were employed, with no more than two children.⁵⁵ A final problem with the NHP is that it specified that only those working in the formal sector qualify to receive loans and assistance, making 40% of the population ineligible for the project's benefits.⁵⁶

In an effort to match the needs of the housing market, many policies have in turn harmed the most vulnerable and have led to an imbalance in the distribution of investment and services.⁵⁷ To deal with this proliferating slum phenomenon,

the state initiated many development plans that have proved to be futile, and often have violated the rights of the residents in these areas, including under the NHP.

54 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 <http://www.regional-studies-assoc.ac.uk/events/2009/apr-leuven/papers/bayoumi.pdf>

55 Shawkat, Yahia. Mubarak's Promise Social justice and the National Housing Programme; affordable homes or political gain?

56 Ibid

57 Yahyia Shawkat, "Impact of World Bank policy and programs on the built environment in Egypt," Bank Information Center, November 2012, p. 45., at: <http://eipr.org/sites/default/files/pressreleases/pdf/wbegypt-en.pdf>; David

A. Smith, "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)..

Housing Rights and Forced Eviction

Much effort to address the human right to adequate housing in Egypt, including government initiatives, focuses on the informal settlements, which are built as an alternative to the formal options available.

While in dealing with informal areas, the government has been implementing large slum-clearance schemes, resettling over 41,000 families over the last decade and a half, two thirds of which were re-housed on city outskirts, far from their original places of residence, where little, if any, proper consultation occurred, and where numerous incidents of unfair compensation or the absence of legal tenure are reported.⁵⁸

Violations to the human rights to adequate housing, water and sanitation and other social rights are evident in the living conditions of Greater Cairo. Some of these squalid living conditions are sometimes legalized through an urban governance framework that is ambiguous and lacks transparency and accountability to the public. For example, many legislative clauses authorize the executive to make exceptions, such as Law 10 "Expropriation for Public Purpose" (1990), which empowers Cabinet ministers to declare a project as for the "public good" and, thus, to expropriate private property without the right for property owners to appeal and authorizing the commission of forced eviction.

Although the judiciary authority historically has lacked sufficient independence from the executive authority, some rulings in the recent period demonstrate that courts have considered human rights dimensions in particular cases. On 6 February 2013, the Administrative Court in Alexandria ruled to cancel the orders of both ministers of Irrigation and Water Resources and of Transportation, based on a 1969 Presidential Decree (No. 2095), to evict the families of civic employees, estimated at 5 million persons, living for over 30 years in housing belonging to the Egyptian National Railways.

58 Shawkat, 2013 Pgs. 80 -86

The court clarified in its ruling that the ministerial decree emanated from an authority other than that invoked in the presidential decree on which it was based, and that it breached the 2012 Egyptian Constitution, which obliges the state to provide for each citizen to realize rights to adequate housing, clean water and healthy food. The court has obliged the government to set "a national housing plan," based on social justice, that uses urban lands in the public interest, preserves the rights of the next generations and maintains the dignity of Egyptian families through the exercise of their right in adequate housing.⁵⁹

However, in the past decade and a half, the Egyptian government forcefully evicted around 24 thousand families, and resettled some in housing units on the outskirts of the city, with the majority of these evictions occurred in Greater Cairo.⁶⁰ Eviction and resettlement takes many shapes and forms. In such cases, a common practice is to cut off residents' electricity, water and sanitation to force them to leave their homes,⁶¹ and it also common that the housing units promised as compensation are not adequate in services and facilities, or lack legal tenure, leaving residents at risk of eviction, even in new settlements.⁶²

The state put in place a national program for the development of informal settlements in 1993-2008. Instead of adopting a strategic vision to develop informal areas and improving the living standards of their residents, the government removed more than 5,396 homes from 350 settlements in return for unfair compensations, which averaged 5,000 EGP (€529) per room.⁶³

59 "Administrative court requires president to provide adequate housing" [Arabic], *almasrawy.com* (6 February 2013), at: <http://www.hic-mena.org/arabic/news.php?id=pWxlag=>

60 Ibid pg. 83

61 Rights-Egypt: Families Uprooted as Sphinx Revive, Inter Press Service (IPS), 23-2-2012

62 "Demolition of five housing units in 'New Qurn`a' one year after residents move in...with no injuries," *Jaridatal BadII*(9 June 2011).

63 Yahia Shawkat, *al-'Ādāla al-Ijtimā'iyawa al-'Umrān, Kharītat Misr, Social Justice and the Built Environment, A Map of Egypt*, 2013 pg. 82

Hundreds of families continue to suffer from serious violations after being forcibly evicted without reparation of any kind. On 18 February 2014, Cairo Governorate, supported by riot police, removed the homes of almost 1,000 families in Izbatal-Nakhl area in Cairo without prior notice or consultation with the residents, and using excessive force.⁶⁴ On 26 February 2014, riot police demolished the tents of dozens of families who were victims of the demolition of 18 February, and forced them to stay in the open.⁶⁵

Field investigations over time have revealed that the minimum standard for publicly subsidized housing for low-income households to resettle slum dwellers has diminished spatially over the past two decades. The former minimum of some 72 sq. meters per household has declined to a current standard of 24-26 sq. meters, thus constituting a retrogression in the realization of housing rights.⁶⁶ Exemplary among such publicly funded substandard housing projects is the case of Pyramid City. There, the Cairo Governorate has “resettled” slum dwellers in a desert project far from their sources of livelihood and social capital. At least one civil society initiative has attempted to evaluate the losses to both the displaced households and the public from this Greater Cairo slum-resettlement policy.⁶⁷

64 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, 18/02/2014

65 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.

66 Egypt’s reply to the CESCR list of issues in 2000 referred to standards of 63, 70 and 100 m². HR/CESCR/NONE/2000/6, This declining standard was the subject of a field visit by the CESCR chairperson to Egypt in January 2001, and is confirmed to continue in government-sponsored low-income housing construction. Observation of field work by Housing and Land Rights Network - Habitat International Coalition and the Egyptian Center on Civic and Legislative Reform, 2012-13, in the case of informal settlement households removed to the Pyramid City compound (6 October Governorate) over the past five years.

67 See “Fact-finding Mission on Duwiqa Community Displaced to Pyramid City,” Egyptian Center for Legislative and Civic Reform (2014).

Developing Cairo

The general development vision prevailing in Cairo before and after the political changes in central government follows a persistently top-down approach. The futuristic “Cairo 2050” Plan, issued in 2010, aims to model Cairo after other cities of the world with an urban-renewal scheme that threatens to evict untold thousands of households, especially low-income and informal neighborhoods. The plan, now revised as Egypt 2052 to encompass other cities, now replicates this development strategy nationwide. The implementation of such plans would require the displacement of many thousands of households. Portions of these plans are targeting impoverished and marginalized areas of the city for the construction of hotels, shopping centers, increased green space in the city center, etc. and will have a disproportionate benefit for the wealthy minority of the city.⁶⁸ The funders of the master plan are the General Organization for Physical Planning (GOPP) of the Egyptian Ministry of Housing and Urban Development, UN-Habitat and UNDP, with implementing partners being GOPP and UN-Habitat (UNDP undated).



Slum conditions in Cairo

68 Workshop Report “Cairo2050,” 13-14 July 2011, at: <http://hic-mena.org/img/documents/report%20of%20workshop%20eng%20final.pdf>.

Primary issues of contention are the lack of clear and available information on these plans, as well as the absence of meaningful consultation with the inhabitants affected under the plan. It is clear that concrete steps has been taken to implement this dreaded mega project, as communities in Maspero, Ramlat Bulāq and other Nile-front areas have been confronted by threats of removal as a result of real-estate investment, presumably linked to Cairo 2050 visions.⁶⁹

However, the government has yet to reveal a revised plan or any updates on progress to the public. Moreover, the GoE has declined to address related questions from the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESR) on how it has applied the *UN Principles and Guidelines on Development-based Eviction and Displacement*.

As a complement to urban renewal of Cairo, and a precursor to the Cairo 2050 Plan (now reissued as the “Strategic Plan for Egypt 2050”), the Informal Settlements Development Fund (ISDF) was established in 2008. Within its broader urban-renewal mandate, this executive-branch agency has directed its primary focus on the removal and resettlement of communities in “unsafe areas.” These are areas deemed to be uninhabitable, primarily those classifies as life threatening due to their location (a) under sliding geological formations, (b) in flood areas and/or (c) under threat of railway accidents. In 2012 the ISDF conducted a study that found 372 unsafe areas, including 207,233 housing units in Egypt. More than a quarter of these are in the Greater Cairo region. Most or all are slated for removal.

69 Many news reports have covered this issue, see, for example: E. Benmen, “Egypt: Nile City Towers, A Tale of Two Cities,” *Business Today* (11 September 2012); M. Ayad, “Slum Development Fund Seeks to Fund Projects in Minya and Ramlet Bulaq at an Estimated Cost of EGP 126m,” *Daily News Egypt* (15 April 2012)

Privatizing Cairo

Important to the process—and challenges—of realizing the right to the city in Cairo is the economic development model assumed by the previous regime, interim governments and under current policy. The experience of the wave of privatization in Egypt began when the government signed an agreement with the World Bank, in May 1991, to a corrective structural program of the Egyptian economy. However, the real start to give the private sector its importance and influential role, was with the opening (*infitāh*) of the economy in the era of the late President Anwar al-Sadat (1970–81) in 1975, which actually widened the income gap in Egypt (McDermott 1988: 82; Abdelazim: 77).⁷⁰

The widespread privatization under President Hosni Mubarak ostensibly sought to restructure public corporations, in order to increase the use of available energy, expand the ownership base and the increase opportunities to connect to foreign markets, access modern technologies, attract capital investment and stimulate capital markets, as well as reduce government spending and rid public institutions of the major losses accumulated.⁷¹ The Law No. 203 of 1992 provided the legal basis for privatization, removing 314 public-sector enterprises from government control and restructuring them as affiliates under sixteen independent holding companies.

In principle, the holding companies have operated as private-sector companies with full financial and managerial

70 McDermott, Anthony. 1988. *Egypt from Nasser to Mubarak, a Flawed Revolution* (London, New York, Sydney: Croom Helm, 1988), p. 82; Saleh S. Abdelazim, *Structural Adjustment and the Dismantling of Egypt's Etatist System* (doctoral dissertation, Virginia Tech University), November 2002, p. 77, at: <http://scholar.lib.vt.edu/theses/available/etd-12232002-083424/>.

71 Manual for the government’s privatization program (1996), cited in Ali Abusalah Elmabrok Mohammed, Ng Kim Soon, Abdalla Ab Sinusi Saiah, Abdul Talib Bin Bon, “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 (August 2012), p. 259, at: http://www.arpapress.com/Volumes/Vol12Issue2/IJRRAS_12_2_13.pdf.

accountability. From the end of 1990 till 1996, local governorates disposed of more than 1,700 of their 1,850 small businesses such as agricultural projects, poultry units, dairies and retail outlets.⁷² These privatization targets prioritized the already profitable enterprises.⁷³

A parliamentary decision in June 1996 allowed foreign banks to own more than 49% of the capital in banking joint ventures, and lifted a long-standing ban on foreigners owning real estate. Legislation passed in 1996 also allowed the private sector to build roads and bridges, providing that both foreign and local entities may build, administer and maintain roadways for periods of up to ninety-nine years.

In turn, Egypt's privatization promised increased access to international finance. The World Bank considered that the application of structural adjustment programs in 1991 was a pivotal point in Egypt's modern economic history.⁷⁴

The combination of measures and developments reduced the two historical roles of the state: development and social welfare. This "state shrinkage" coincided with divesting local and regional administrations and the absence of local government of cities and towns.

Furthermore, explaining the systems and structures under which public companies, office was set up for business, and then formed a committee chaired by the Prime Minister with the participation of Minister of Public Enterprise and the

Office Technical Department, to recognize and monitor the implementation of the privatization program. The conduct of the privatization program became the responsibility of holding companies, using both local and foreign consultants.⁷⁵

Without effective regulation, moves toward privatizing the water sector risks placing further obstacles on access to safe water and sanitation. Although water production formally remains state-owned, a draft water law bill, proposed in 2010, paves the way for private investment in the sector (USAID: 2012, 29). As noted by the Special Rapporteur, Egypt does not have a functioning regulatory framework for the water sector. In this context, privatization likely will increase prices, as already witnessed, and further deny equal access to increasingly scarce water (Joint NGO, 7).

Governing Cairo

Cairo forms part of a national governance system comprised of five layers of administration. The topmost tier of subnational administration is the governorate (محافظة *muḥāfaẓah*, in Arabic, plural محافظات *muḥāfaẓāt*), of which Greater Cairo comprises three: Cairo Governorate, Qalyubia Governorate and Giza Governorate. A governorate is administered by a governor, who is appointed by the President of Egypt and serves at the president's discretion.

For administrative purposes, the country's 27 governorates are subdivided into four layers: The region, or *markaz* (مركز, plural *marākiz*, مراكز) consists of a capital city, other cities if they exist, and villages. Today, Egypt has 167 rural *marākiz*. The Prime Minister of Egypt appoints the chiefs of *marākiz*. Below the *markaz* is the city, or *madīnah* (مدينة, plural *mudun*, مدن).

72 Info-Prod Research (Middle East), Ltd., "Prospects for Economic Growth," (Tel Aviv: 1996), at: <http://www.infoprod.co.il/country/egypt1d.htm>.

73 For example, privatization programs included the sale of shares in the profitable Kobo/Nasr Clothing and Textiles; United Arab 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. In the agricultural sector companies included Wadi Kom Ombo Land Reclamation Co., Egyptian Akkaria Co., Arab Co. for Land Reclamation and Behera Co. In the chemicals sector, privatized companies included Alexandria Pharmaceutical & Chemical Industry, Misr Chemical Industries, and Nile Pharmaceutical and Chemical Industries.

74 The World Bank, "Egypt, Social and Structural Review. Social and Economic Development Group, Middle East and North Africa Region" Report No. 22397-EGT (20 June 2001), p. 6.

75 Ali Abusalah Elmabrok Mohammed, Ng Kim Soon, Abdalla Ab Sinusi Saiah, Abdul Talib Bin Bon, "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 (August 2012), at: http://www.arpapress.com/Volumes/Vol12Issue2/IJRRAS_12_2_13.pdf.

Each governorate contains at least one city. Some *marākiz* are subdivided into village (*qariya*) units (عيرق, plural *qura* عيرق).

A city/*madīnah* is made up of constituent neighborhood or *hay* units (ءايحأ, plural *ahya'* ايح), is the smallest local unit in urban communities. However, districts differ from one governorate to another in size, population and political and economic circumstances. In addition to this, districts used to be further divided into the subdistrict neighborhood called *shaykha* (ءخيش, plural *shayākha*, ءخايش), which were considered of a better size for efficient delivery of certain services.

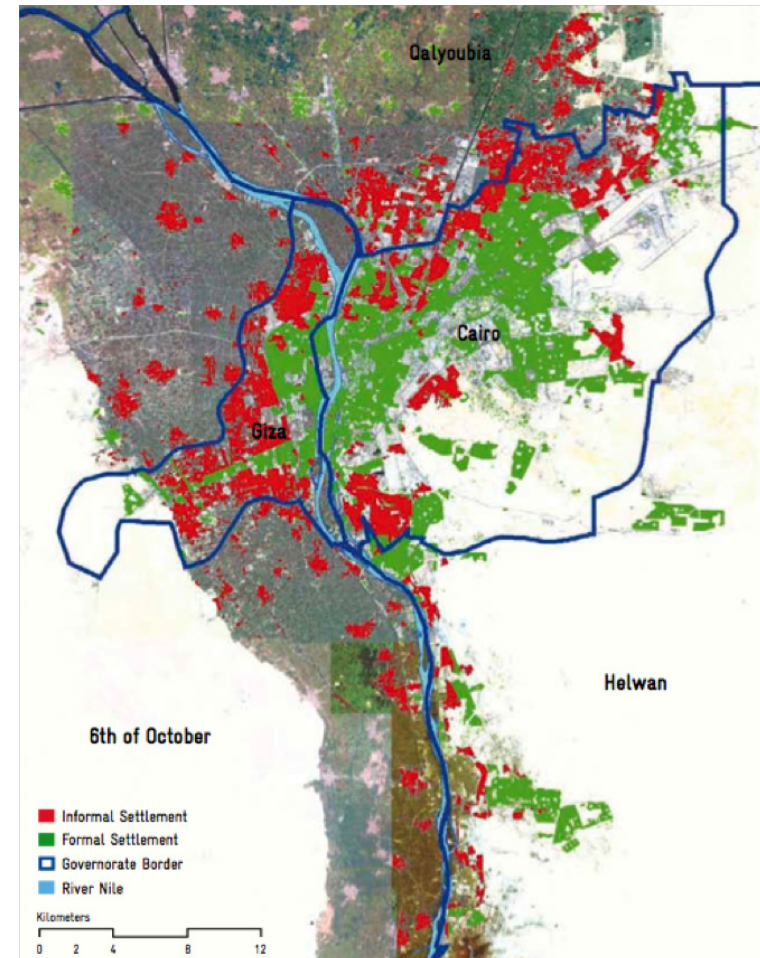
Traditionally, Greater Cairo's governorates contained a total of 40 *ahya'*. Cairo Governorate had 30; Giza Governorate had eight and the City of Shubra al-Khayma (Qalyubia) had two. In addition, some areas of Giza and Qalyubia were classified as rural, which were divided into *marakiz*, with five in Giza and four in Qalyubia.

Until 2008, Greater Cairo included all of Cairo Governorate, plus urban parts of Giza and Qalyubia Governorates. However, in May 2008, a presidential decree established the new governorates of Sixth of October and Helwan, carved out of Giza and Cairo Governorates, respectively. Now, Greater Cairo technically comprises all or part of five distinct governorates.

These changes have not significantly altered the civic order or mode of governance, nor has it brought democratic participation closer to the inhabitants. While the serial constitutions and practice in the Arab Republic of Egypt does not allow for "local government," except for a brief experiment in the 1970s,⁷⁶ it has been the tradition for military men appointed by the executive branch of central government to administer the country's governorates.⁷⁷

76 In 1975, President Anwar al-Sadat introduced an experiment in local administration, granting elected council members the right to question central decisions affecting their constituencies (*istijwāb*), and to demand information (*ihāta*) from the central government and to call for no-confidence vote. In 1979, Law 43/1979 revoked rights, the economic restructuring policy proceeded unquestioned.

77 While some recent exceptions to this military rule can be found, currently all governors are presidential appointees from the military (25) or police (2). David D. Kirkpatrick and Mayy El Sheikh, "Appointment of 19 Generals as Provincial



The average Greater Cairo inhabitant lives under an impermeable administrative apparatus in charge of political representation and service provision. Public administration in Greater Cairo, for instance, is so opaque that it is rare to find a

Governors Raises Fears in Egypt," *The New York Times* (13 August 2013), at: <http://www.nytimes.com/2013/08/14/world/middleeast/egypt.html? r=0>.

Cairene who knows the name of the administrator in charge of her/his local neighborhood, or which administrative or political authority is responsible for solving a particular problem.

While 70% of the world's city dwellers have elected mayors, administrative units in Cairo are staffed and run by appointees and bureaucrats named by the executive branch of the central government. The appointed governor is the key figure in the administrative system, while presidents of urban districts (*ahya'*) divide responsibilities and authority under him.⁷⁸ Most governors since 1952 have been high-ranking noncommissioned military officers, owing to a security-centered approach to interior government.

Municipalities are dependent on the central government to provide 80-92% of financial allocations.⁷⁹ The percentage of the state budget going to municipalities stagnate around 11%⁸⁰ of the local budget, a significantly low proportion compared to the global average for emerging economies, estimated at 20-30%.⁸¹ Poor funding and lack of autonomy have rendered local administration to become extensions of the central authority, limited to the management of economic and social services, practicing autonomy from the central government only in minor issues.⁸²

78 The third-person masculine pronoun is used here, as governors in Egypt are invariably male.


79 Sarah Ben Néfissa, "Cairo's governance: ambiguity, legalities, informality, and mobilization. Cairo's city government: the crisis of local administration and the refusal of urban citizenship," in Diane Singerman, ed., *Cairo contested: governance, urban space, and global modernity* (New York: American University in Cairo Press, 2009), 177-98, at 188, 195; and Shawkat, *Social Justice and the Built Environment*, op. cit.

80 On average within a range of 10-14%. Shawkat, *Social Justice and the Built Environment*, op. cit., p. 21.

81 "The Right to Democratic Local Government in the Egyptian Constitution," *Tadamun*, December 2013, at: <http://www.tadamun.info/2013/12/05/the-right-to-democratic-local-government/?lang=en>.

82 "Local Government and Human Rights Reach the UN," *Land Times* / لوج/أرض، [English and Arabic], Issue 8, (December 2013), at: <http://landtimes.landpedia.org/newsdes.php?id=pGtn&catid=pQ==&edition=qg==>.

Levels of urban governance
Central - executive branch of the Government of Egypt
Governorate - representative of the President of Egypt
District - appointed and elected officials
Neighborhood - (ambiguous since 2011)



Overall public investment fell from around 15% of GDP, in 1998, to some 8% by 2005.⁸³ The state expenditure on local government is only about 12% of the total budget, which allotment accounts for about 92% of all resources available for local government. Local communities have no authority to legislate or levy taxes and fees through their elected councils to support services or local development. Since most of their governing powers were revoked in 1979, elected local councils have no authority to question appointed civil servants, demand information from them, or call for a vote of no confidence. Local self-determination is not an operational principle of internal statecraft, including resource allocation, thus eroding the effectiveness of local government. A survey for the Council of Ministers by the Information and Decision Support Center in 2005 found that 52% of respondents were unaware of the existence of their local councils.⁸⁴

83 World Bank, "Egypt - Country assistance strategy," (20 May 2005), p. 1, at: http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDS/IB/2005/06/24/000012009_20050624102618/Rendered/PDF/321900rev3.pdf.

84 *al-Gumhuriya* (2006), cited in Sarah Ben Néfissa, "Cairo's City Government: The Crisis of Local Administration and the Refusal of Urban Citizenship," in Diane Singerman, ed., *Cairo Contested: Governance, Urban Space and Global Modernity* (Cairo: American University Press, 2011).

Representation and participation in development and other decisions at the community level is even more elusive for Cairo slums, or *ashwa'iyat*, and even the existence of the form of local administration is contingent upon official recognition. The probability of an informal area being included in a household survey of the Household Income, Expenditure and Consumption Survey is proportional to its size in the latest census. CAPMAS data are also the basis for the only existing Greater Cairo survey of informal, low-income areas. That survey selects the areas from the CAPMAS Master List of Greater Cairo "Slums," with already severely undercounted slum populations. The informal areas with relatively small populations are grouped with other nearby informal areas to form larger primary sampling units. The 2006 census produced lower-than-actual urban poverty-incidence rates, because it missed newly formed slum areas and because slum populations are growing as much as six times the rate of other, planned sections of the capital.⁸⁵ Undercounting slum populations means that they will have a much lower probability of inclusion in household surveys, which supply the basis for poverty line studies. In some instances, a slum may be undercounted in the Master List at 1/15th its actual population.⁸⁶

Such undercounting affects political and budgetary decisions toward the provision of services and the provision of self-representation mechanisms. In the informal neighborhood of Bulāq al-Dakrūr, with some 1.5m inhabitants, is short 20-40 schools. The children are forced to commute to adjacent neighborhoods to find schools with space to absorb them. The result is massive overcrowding, with over 100 pupils per class.⁸⁷

85 Marion Séjourné and David Sims, in World Bank, "Egypt: Urban Sector Update," Vol. 1 of 2 (Washington: World Bank, 2008).

86 Sarah Sabry, "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 (May 2009), p. 15

87 The chief of the government's General Organization of Physical Planning (GOPP) claims the need for 40 schools, while GIZ puts the number needed at 20. See UN Habitat, *Cairo: A City in Transition* (Nairobi: UN Habitat, 2011), p.79, note 175.

Other Greater Cairo communities are also institutionally devoid of local representation. The "new cities" that have been built on desert lands since the 1977 New Towns Program are undertakings of the New Urban Communities Authority of the Ministry of Housing, Utilities and Urban Development. Currently eight such new cities can be considered within Greater Cairo. They include Sixth of October, Tenth of Ramadhan, Fifteenth of May, al-Ûbūr, al-Shurūq, Sheikh Zayed, New Cairo and al-Badr. None has an elected local council, as each is administered by a governing council that reports directly to the Ministry.

In the practice of local administration are occasional other actors, whose roles are more-or-less informal. The Minister of Local Development sometimes is called upon to mediate and resolve conflicts between ministries, governorates, councils and civil servants, as the occasion presents itself. High Committee of Local Administration should meet at least once a year to solve coordination problems, but so far has *never* met.⁸⁸ Finally, under the previous regime, members of People's Assembly or Shura Council would intervene and exercise patronage as "super mayors" in particular situations. However, such extension of central government influence at the local level has no statutory basis.

With the 2011 uprising and the dismantling of the National Democratic Party (NDP), 97.7% of NDP partisans occupied the elected—if ineffective—local councils, as well as the local councils as such, have become decommissioned. This dismantling of the formal structures has left a void of local "governance," with local neighborhoods relying on technocrats and other civil servants to deliver services. In many neighborhoods and smaller subunits, local autonomy has been exercised through "popular committees" that have sprung up during January-February 2011. These social formations are of differing quality and character, ranging from religiously rigid and patriarchal to refreshingly progressive and inclusive. They are constitute some measure of popular will, and promise to have effect on the future shape of local governance as the legislative authorities

88 Ben Néfissa, *op. cit.*

are restored in the coming People's Assembly elections under the new Constitution.

Chapter Four of the 2012 Constitution was dedicated to the local governance, affirming its administrative and financial independence from the executive authority (Articles 186 to 195). However, the same section refers to local "administration" (*idāra*) a narrower concept than "government" (*hukm*), the ampler term referenced in the previous Constitution.

The new Constitution of 2014 follows suit (Arts. 175-83). The newest Constitution also establishes that local councils will be comprised of directly elected members, *as well as* executive-branch appointees, and provides no guidance to legislators on modalities of determining heads of local councils or governorates, either by election or executive appointment. These details are deferred to future lawmakers.⁸⁹

At the same time, however, Article 176 provides that

the state shall ensure administrative, financial, and economic decentralization. The law shall regulate the methods of empowering administrative units to provide, improve, and well manage public facilities, and shall define the timeline for transferring powers and budgets to the local administration units.

The 2014 Constitution also establishes that "Local units shall have independent financial budgets" and that their resources "shall include, in addition to the resources allocated to them by the State, taxes and duties of a local nature, whether primary or auxiliary," following the same rules and procedures as the central government for the collection of public funds (Art. 178). Also notable is the prospect of citizen election of governors and heads of other local administrative units (Art. 179). However, this remains ambiguous and leaves open to future legislation

89 For further details, see Samir `Abd ul-Wahhab, "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] (20 October 2012), at: <http://www.shorouknews.com/columns/view.aspx?cdate=20102012&id=dc4a83bd-b1bb-403b-aa9e-aaa973fafa4a>.

on the modalities and criteria by which such public figures may be "appointed or elected."

Essential to determining service delivery and related budgets in a district is proportional representation in the relevant decision-making bodies. However, with the undercounting the inhabitants of informal settlements (*ashwa'iyāt*, or "slums"), they are likely not to be "recognized" and, thus, excluded from self-representation.

The composite of administrative institutions and cultures in Cairo have created a yet-unresolved deficit in local government conducive to the exercise of the right to the city. The table below summarizes the dimensions of the urban governance crisis and consequences that pose a bundle of challenges for those pursuing the right to the city in Cairo.

Political institution crisis	Consequences
Excessive decentralization (Center abandons obligations & responsibilities)	Dysfunctional state and institutions/ powerless local admin.
Failed communication, lack of transparency, information	Delegitimization/distrust of govt. & authority (credibility gap)
Overlapping jurisdictions	Ambiguity & conflicts
Privatization of public goods & services	Poor services/infrastructure, living conditions
State violence	Fear and loathing
Force evictions	Deep losses and impoverishment
Flouted state obligations	Extreme individualism
Patriarchy	Discrimination/exclusion (♀)
Multiple "bosses"	Confusion, conflict
Local Councils powerless	Apathy
Corruption, waste, theft of public resources	Impoverishment
Private-sector dominance of development	Disparity
Participation denied	Apolitical populace/weak citizenship
No support (for SPH)	Informal, irrational decentralization
Ambiguous public administration	Ad hoc interim arrangements

Envisioning the Right to the City in Cairo

At the time of this writing, Cairo remains the center of much contestation over the public sphere. It is a time of much uncertainty, contradictory developments, social and political polarization and legal ambiguity. The uprisings of the so-called “Arab spring” have unleashed a set of collective claims and expectations that have no precedent, nor have they yet found their realization. That is all to say that Greater Cairo is not static. While old patriarchies and interest groups are reasserting themselves, so, too, are Cairo’s people—and their cohorts across the region—daring to imagine that another world is possible.

Such an achievement will not come without tremendous work of both material and conceptual nature. As with any complex task, it is essential to get our theory right. While, for Cairo, the right to the city is very much a theoretical concept, that is precisely why it is timely and important.

This penultimate section identifies some of the developments, actors and opportunities that might bring that theory closer to reality. The good news is found in conditions within a variety of government institutions and civil society, international development actors and local *ahya’*. We will explore these potential right to the city change agents in reverse of that order.

Neighborhoods

Collapsed MENA regimes gave rise unforeseen spaces, social formations and rare chances for broad participation in public life at the local level. While the efforts of the transitional period from 2011 to the present have concentrated on reconstituting the functions, leadership and institutions of central government, the greatest prospect for change of behavior and of mind prevail at the local and neighborhood level. In the meantime, the absence of formal, homogenizing structures promises to enable new social formations to emerge with aspirations akin to the right to the city. Some of these new formations actually have begun to incorporate the conceptual and verbal vocabulary of the right to the city in their local organizing.

The biggest challenge—and the greatest potential for transformation—remains in poor communities without experience at civil participation, but that are receptive to needed capacity to maintain solidarity, understand changing systems, make human rights practical and benefit from the new policy and legal contexts. They still struggle to make demands heard amid ongoing political processes, decisions and plans that affect them directly.

As a result of conditions of origin and mechanisms of election spontaneous grassroots and positive roles carried out by the neighborhood leagues and popular committees that have received recognition of their local communities as well as support to assume influential official roles during this transition period. In the process, communities are developing a taste of/for direct representative and self-expression that previously was not possible.

Some of these entities have emerged out of political considerations, some transformed into local “People’s Committees for the Defense of the Revolution,” and developed service work-style activities (street cleaning - fundraising for the development of public facilities, etc.).

For example, one of the earliest of these committees to emerge dates back to 2008, in the form of the People’s Committee for the Defense of Imbaba Airport Land. This popular committee formed against the backdrop of the government plans seeking to evict the population on the pretext of economic development at the expense of the land-

poor and underhoused community in the Cairo neighborhood of Imbaba. This social formation, most prominently comprised of political activists and jurists, has influenced later experiences of the spontaneous people's committees that have grown from the local base in the context of the 25 January "revolution."

Some of these popular committees have taken part in training proffered by human rights organizations of civil society with which they have found common cause. The purpose of these partnership has been to structure the articulation of urban-development ambitions in the language and methodology of human rights, in particular the criteria of state obligations under human rights treaties that the State of Egypt has ratified.

One notable example of this capacity-building effort was the engagement of popular committee representatives in the preparation of the collective Egyptian civil society parallel reports to the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights in its periodic review of Egypt in 2013. The specialized parallel report on Article 11 of the Covenant (the human right to adequate standard of living, including the human right to adequate housing) involved the participation of all of 10 informal popular committees from Greater Cairo.⁹⁰

Other developments have seen the participation of neighborhood leagues in Maspero Triangle (central Cairo) in alternative planning to preserve and develop their *hay* under threat of forced eviction and depopulation at the behest of shadowy private developers and real-estate investors. In the rural areas of North Giza, farmers and public interest organizations have worked together to challenge a World Bank-financed power plant for the destruction it has caused to local environment and livelihoods. The grassroots authors of these struggles have articulated their positions and alternative proposals as rights claimed against the interests of others who aim to further impoverish and displace them.

90 Popular Committee for the Defense of Imbaba Airport Land, al-Marg Youth Association, Nidal Movement, Island of Dar es Salaam Popular Committee, Popular Committee of Imbaba, Popular Committee for the Defense of the Revolution, Popular Committee of Qrunfil, Helwan Gardens Popular Committee, Popular Committee of Bulaq Abu al-`Aila, Maspero Youth Association.

International Development Actors

It remains a global ambition to find and realize right-based development actors. Many of the international agencies, from international finance institutions (IFIs) to UN specialized organizations, lack the essential normative framework of human rights, even though they may be UN Charter-based bodies or comprised of UN Charter-bound members.

The UN Charter sets out the tripartite purpose of the UN and its members in international cooperation. The composite of (1) peace and security, (2) forward development and (3) human rights often becomes diluted in operations.

However, at least one example is promising toward developing a right to the city culture in Egypt, although it is found in a pilot project in the al-Minya Governorate. The "Human security through inclusive socio-economic development in Upper Egypt" project is a multiagency project involving all of UN Women, the UN Industrial Development Organization (UNIDO), UN-Habitat, the International Organization for Migration (IOM) and the International Labour Organisation (ILO). Starting in 2013, the project began in the third year in which Egypt effectively has had no local political structures (as explained above). The project supports citizen participation in "social forums" to arrive at a regional-development plan for a cluster of villages al-Minya Governorate. The ILO, the implementing agency with the clearest normative framework of labor conventions and norms, is focusing on providing skills and job placement with tripartism, involving organized labor, employers and government. The relevance of this project presupposes upstream impact and sustainability by providing an unprecedented indigenous example of citizen engagement in public life and a model for the Ministry of Local Development and the Ministry of Planning to appreciate distinction between "local administration" and "local government." The lessons learned from this experiment, if managed properly, could go far toward developing a right to the city model in Egypt that could be up-scaled and supported by both policy and practice.

Civil Society

While development and human rights communities have long operated without synergy or common criteria, that dichotomy has especially afflicted the civil society organizations (CSOs) in the Arab world, including Egypt. The special circumstance in the region feature a tradition of human rights programs that have focused exclusively on civil and political rights, as well as denouncing and defending against torture and related abuses.⁹¹ The related fields of economic, social and cultural rights (ESCR) related to housing and human settlements development have remained relatively underdeveloped until the turn of the 21st Century.

The emergence of the Egyptian Center for Housing Rights, the Land Center for Human Rights in Cairo, and the partnership of those and numerous other organizations with the Habitat International Coalition - Housing and Land Rights Network have seen the development of concepts developed globally and applied locally. This programmatic development has involved the application of concepts including and constituent to the right to the city. The social production of habitat, social function of property and the right to the city have gained considerable traction in the discourse of Cairo-based human rights CSOs since 2000.

The first collective Egyptian civil society parallel report to CESCR's initial review of Egypt came in the year 2000. This resulted in a model of collaboration and advocacy of ESCR resulting in three compatible parallel reports produced by 11 Cairo-based organizations.⁹² With CESCR's combined second

91 The prohibitions against torture, and the human right to freedom from torture is a subject that affects a bundle of rights, including civil, cultural, economic, political and social rights.

92 Organizations that participated in the compilation of this collective parallel report were: al-Nadim Centre for the Rehabilitation of Victims of Violence, The Hisham Mubarak Law Centre and The New Woman Research Centre. Endorsing organizations were: The Cairo Institute for Human Rights Studies, The Centre for Trade Unions and Workers Services, The Egyptian Organization for Human Rights, The Group for Democratic Development and The Human Rights Centre for the Assistance of Prisoners. Both the Egyptian Center for Housing Rights and the Land Center for Human Rights presented separate, but complementary parallel reports.

and third periodical reviews in 2013, the total number of cooperating organizations was 58 (Joint NGO: 2013).

All of these CSOs are now exposed to the right to the city concepts. However, among these and others, we can identify at least 28 CSOs and popular committees that are on record as using the right to the city in Greater Cairo. (See table below.)

Civil Society Organizations Exposed to, or Using the Right to the City
• Ahmed Abdallah Ruzza Development Association
• Amnesty International (Egypt)
• 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
• TadDmun: The Cairo Urban Solidarity Initiative
• Takween
• 10 popular committees
Note: Organizations in bold type are Members of Habitat International Coalition - Housing and Land Rights Network

One of the most significant and articulate examples of the use of the right to the city in CSO discourse and advocacy came in the context of the 2013 deliberations toward the new Egyptian Constitution. This convergence of organizations cooperated in the preparation of a formal submission to the drafters of the new Constitution. Their document, "A Constitutional Approach to Urban Egypt," localizes the principles of the right to the city as a guidance note for future efforts to improve living conditions, urban development and governance in Egypt through the transition.

The localization of the concepts begins with the title, which translates from the Arabic literally as “Constitution of the Built Environment.” It incorporates the Arabic term “*al-`umrān*” (نارمعلال, the built environment) to convey a more inclusive concept, embracing also human settlements beyond the city. The term also resonates in Arab traditions as a term used by the 14th Century scholar Ibn Khaldun, who instructed that, in statecraft, “*al-`adl asās al-`umrān*” (نارمعلال اساس لددعلا), or “justice is the foundation of the built environment (i.e., the state/civilization).”

This articulation of the right to the city establishes a set of basic principles such that:

The State recognizes the “right to the city” for all inhabitants of Egyptian cities, and the people have the full right to enjoy the city and public spaces on the basis of the principles of sustainability, social justice, respect for different cultures, and the balance between the urban and rural sectors. The exercise of the right to the city rests on the foundations of democratic governance of the city, with respect for the social and environmental functions of the various properties and the city as a whole, with full exercise of the right of citizenship.

The collective document proceeds to explain the meaning of the Right to the Built Environment (*haq al-`umrān*, نارمعلال قح):

*The State recognizes the “right to the human settlement (*al-`umrān*),” for the entire population on the basis of the principles of social justice and sustainability, and respect for different cultures, and the balance between urban and rural areas. The exercise of this right rests on the basis of democratic management of urbanization, with respect for the social and environmental functions of various types of tenure within the following considerations:*

- *Public social services and public utilities as the right of all inhabitants, and the State guarantees their provision and equitable distribution, sound quality, maintenance and availability.*

- *The State is committed to making available public spaces and State lands for [benefit and use] of the whole population without distinction or discrimination, as the State shall take the necessary measures to preserve this land and its social function and use for public purpose, which [principle] precedes the priority used to serve individual interests.*

The “A Constitutional Approach to Urban Egypt” takes the opportunity to explain the meaning and value of social production of habitat (SPH) where it states:

The State is committed to providing the institutional environment and resources needed to process the social production of housing in the form of legal tools and financing, administrative, and technical support, land and raw materials at a reasonable price consistent with the [needs of persons with] low-income. The State recognizes the efforts of self-construction and supports housing initiatives and cooperatives, whether of individuals or families or organized and collective efforts in this area. Moreover, the State is committed to the fight against abuse and exploitation in rental relations in the context of ensuring the right to adequate housing for marginalized and most vulnerable.

Clearly this CSO initiative and articulation of the right to the city, human rights in the city, even more broadly as the human rights habitat, speaks to the state context that the city inhabits. However, this exercise also follows in the tradition of city-based human rights charters, while taking a page from the World Charter on the Right to the City and indigenizes its tenets.

Eight of these collaborating organizations that drafted “A Constitutional Approach to Urban Egypt” have come together to form a new Urban Reform Coalition. The Coalition identifies itself as concerned with

monitoring and reforming urban policies and practices in Egypt through research, coordinating the



Portrait of Ibn Khaldun

activities of various actors in the urban sphere and promoting collective organized efforts on the ground to achieve more efficient, equitable, and sustainable urbanization that achieves the basic principles of the Right to City and all human settlements.

Government Institutions

Finally, the institutions of government in Egypt have not yet manifested general support for the right to the city or its principles, even in the most recent Constitution or the appointment of local administrators. The Ministry of Planning (MoP) remains aloof to lessons of other countries with experience in implementing the right to the city, fearing the potential contagion of federalism.⁹³

At the time of this writing, it is far too early to predict the legislative outcomes of a parliament that has not yet been elected, particularly as local government so far has occupied such as low priority in the current transition across the region.

However, one bright light has begun to shine in the firmament of central government institutions with the creation of a new Ministry of Urban Renewal and Informal Settlements. This new executive body has assumed the functions of the former Informal Settlement Development Facility (ISDF) and holds a broader mandate to develop policy across the state's jurisdiction. Encouraging has been both the choice of minister and her mode of operation.

Minister Leila Iskander A champion of the people's right to a basic, dignified livelihood, Iskander has an award-winning background in development.

After a cabinet reshuffle following `Abd ul-Fattāh al-Sisi's ascension to the presidency—and her outspoken opposition to Egypt's use of polluting coal as former Minister of Environment—she now takes her right-based approach to a new field. Her integrated and nondiscriminatory view of Cairo is encouraging. She has eschewed suggestions of a contradiction between urban renewal and informal settlements, noting that “Cairo is two-thirds informal neighborhoods. So if we're going to talk about the formal part of the city or the informal part, it's one city” (*ScoopEmpire*).

⁹³ As explained by a MoP economic advisor to the minister, dismissing the Brazilian experience, in an interview with this writer, April 2014.

In her four month in office, Minister Iskander has meet with civil society organization to listen to alternatives to the policies of the past 30 years. Moreover, she has visited the slums and collected the views of inhabitants to inform innovative approaches. While the new minister has her detractors, particularly at the level of old-guard governorates, her presence has augured change from urban business as usual.

Cairo's Urban Reform Coalition is comprised of:

Al Shehab Foundation for Comprehensive Development: a group of youth, volunteers and activists interested in social work based on local communities within the Egyptian society.

Egyptian Association for Collective Rights: a nonprofit organization focused on land and water rights and the right to environmental justice. It works on protecting the peoples' rights to utilize public goods and seek environmental citizenship. Its constituents are primarily peasants, workers, and grassroots organizations.

Egyptian Center for Economic and Social Rights works through litigation, research, and advocacy on protecting and advancing economic and social rights in a variety of issues; ranging from labor rights, the right to education, health, housing, association and information, as well as issues of taxation, debt, privatization, trade, corruption and investment.

Egyptian Initiative for Personal Rights is an independent rights organization. It has worked on strengthening and protecting basic rights and freedoms in Egypt through research, advocacy and litigation in the fields of civil liberties, economic and social justice, democracy and political rights, and criminal justice.

Egyptian Center for Civil and Legislative Reform is a nonprofit civil foundation combining a group of volunteers and lawyers who believe in enhancing and establishing the human-rights culture and mechanisms in Egyptian society in cooperation with regional and local NGOs.

Habitat International Coalition is the global network for rights related to habitat. It works in the defense, promotion and realization of human rights related to housing and land in both rural and urban areas. HIC's Housing and Land Rights Network operates its regional program from 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

Conclusions

Annex I

Applicable International Norms

Local Application of Human Rights in the City

As a sovereign state in the international system, Egypt is a ratifying party to most of the key international human rights treaties. Those legal instruments all guarantee their application without discrimination, as rights are to be enjoyed by all humans within the jurisdiction or effective control of the state. Therefore, each right corresponds with obligations that the state has assumed to “respect, protect and fulfill” most human rights without distinction as to nationality, citizenship, residency or other status. Therefore, no human is “illegal” or without rights in Cairo, within the territorial state of the Arab Republic of Egypt.

Human rights norms and obligations are the responsibility of the State; however, its institutions include civil servants and authorities at every administrative level. Implementing the bundle of human rights and obligations to respect, protect and fulfill them is an inevitably local task.¹

Human rights obligations and practical tools to implement them can serve local public services and political representation for the majority of citizens and noncitizens. While human rights law theoretically applies to all aspects of public life, the review of a State’s performance of its human rights treaties requires local authorities to face dilemmas and choices within human rights norms.

The question of operationalizing human rights at the important local level has been a subject of Human Rights Treaty Bodies’ general treaty interpretation and specific State party reviews. Notably, the Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) advises States parties to the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights to take steps “to ensure coordination between ministries and regional and local authorities, in order to reconcile related policies (economics,

agriculture, environment, energy, etc.) with the obligations under article 11 of the Covenant,” in particular the human right to adequate housing.² CESCR also has observed how fees imposed by local authorities and other direct costs may constitute disincentives to the enjoyment of the right to education.³

The Harmonized Guidelines on Reporting to the Treaty Bodies advises involving local governmental departments at the central, regional and local levels and, where appropriate, at the federal and provincial levels in the preparation of periodic reports.⁴ CESCR’s current reporting guidelines are replete with questions for States about the progressive realization of economic, social and cultural rights through the rule of law, nondiscrimination, the maximum of available resources and international cooperation in the provision of local services and infrastructure.⁵ This reflects the centralization of tasks, authorities and duties as a global practice of subsidiarity that diffuses burdens, responsibilities and functions.

The General Comment on the right to food stresses how responsibilities at multiple levels are essential to realizing that right. While “the State should provide an environment that facilitates implementation of these responsibilities,” increasingly local measures are needed to ensure food security and food sovereignty. In recent years, numerous good practices and policy models exemplify the pivotal role of local decision making and preparedness to ensure the right to food⁶ (DVRPC).

2 General Comment No. 4: “the right to housing” (1991), para. 12.

3 General Comment No. 11: “Plans of action for primary education (art. 14),” para. 7.

4 “Harmonized guidelines on reporting under the international human rights treaties, including guidelines on a common core document and treaty-specific targeted documents,” HRI/MC/2005/3, 1 June 2005, para. 50, at: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/422/26/PDF/G0542226.pdf?OpenElement>.

5 “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, 24 March 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.

The Special Rapporteur on the Right to Food Olivier de Schutter also has noted the role of local government in ensuring realization of the right to food through an integrated national strategy.⁷ (CBC)

This integration of central and local government performance is essential, too, to the realization of the human right to water and sanitation.⁸ (CESCR, 15) The Independent Expert on the right to water and sanitation Catarina de Albuquerque has found a wealth of examples of good practice in which a State's holistic approach involves local government monitoring and implementation of that right⁹ (Albuquerque, Albuquerque and Roaf).

Tool # 18 (April 2010), at: http://www.ruaf.org/ruaf_bieb/upload/3304.pdf; Victoria Local Government Association, *Municipal Food Security Dimensions & Opportunities: Municipal Food Security Scanning Report* (2010), at: <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 "Report of the Special Rapporteur on the right to food, Olivier De Schutter: Mission to Canada," A/HRC/22/50/Add.1, 24 December 2012, para. 16, at: http://www.srfood.org/images/stories/pdf/officialreports/20121224_canadafinal_en.pdf. In his country mission to Canada, the Special Rapporteur noted that "Numerous municipalities across the country have opposed this restriction [posed in the draft Comprehensive Economic and Trade Agreement with the European Union] on the ability of local authorities to promote urban-rural linkages and local economic development through institutional purchasing, and have requested exemptions." "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>.

8 CESCR General comment No. 15: "The right to water (arts. 11 and 12 of the Covenant)" (2002), para. 51.

9 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; and "Report of the independent expert on the issue of human rights obligations related to access to safe drinking water and sanitation, Catarina de Albuquerque: Mission to Egypt," 5 July 2010, A/HRC/15/31/Add.3, paras. 37, 45, 49, at: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/149/35/PDF/G1014935.pdf?OpenElement>.

CESCR has observed that "violations of the rights...can occur through the direct action of, failure to act or omission by States parties, or through their institutions or agencies at the national and local levels.¹⁰ Indeed, the gross violation of the right to adequate housing through forced eviction is often carried out by local authorities. The proposed Advisory Committee study could help further operationalize the UN Guidelines on Development-based Evictions and Displacement¹¹ (Kothari).

Many of the elements of an adequate standard of living without discrimination have been affirmed in international law through the International Labour Organisation (ILO), since 1919, the United Nations Organization, since 1945, and serial conventions on international humanitarian law, from The Hague Regulations (1907) through the Fourth Geneva Convention relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War (1949) and its Protocols. The human rights that apply in the urban context are enshrined in the nine principal UN human rights treaties.¹² Those legal instruments all guarantee their application without discrimination, as rights are to be enjoyed by all humans within the jurisdiction or effective control of the state. Therefore, each right corresponds with obligations that the state has assumed to "respect, protect and fulfill" most

10 General Comment No. 16: "The equal right of men and women to the enjoyment of all economic, social and cultural rights (art. 3)" (2005), para. 42.

11 "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, 5 February 2007, at: <http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=A/HRC/4/18&Lang=E>.

12 International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (1965); International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (1966); International Covenant on Civil and Political Rights (1966); Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (1979); Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (1984); Convention on the Rights of the Child (1989); Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families (1990); International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance (ICCPEd) (2006); Convention on the Rights of Persons with Disabilities (2006).

human rights without distinction as to nationality, citizenship, residency or other status. Therefore, no human is “illegal” or without rights in Jerusalem, where Israel is the *de facto* jurisdictional state.

The state discharges these obligations under treaty law when it simultaneously applies seven over-riding and mutually complementary principles of application set forth in Articles 1 through 3 of the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR).¹³ These include (1) ensuring self-determination of the peoples within it, (2) combating discrimination, (3) ensuring equality between the sexes, (4) effectively applying the rule of law to uphold rights, and (5) engaging in international cooperation, including effectively regulating external behavior of the state’s constituents in accordance with the rights guaranteed in the human rights treaties that it has ratified.¹⁴

In the particular case of economic, social and cultural rights affecting living conditions, housing and land, the implementation measures are specified in treaty law to be “progressive” and to ensure that everyone has the capability to attain and sustain a living for herself/himself and her/his family to ensure (6) “continuous improvement of living conditions.” ICESCR also requires that ratifying states (7) apply

“the maximum of available resources” in the implementation of human rights, including through international cooperation.¹⁵

Many of the elements of an adequate standard of living have been affirmed in international law through the International Labour Organisation (ILO) since 1919. However, the principal norm in the context of unrecognized villages in the Naqab arises from the human right to adequate housing, which, is a matter of principle and customary law is enshrined in Article 25 of the Universal Declaration of Human Rights (1948).¹⁶ The human right to adequate housing is guaranteed by treaty in its fundamental form bearing state obligations in Article 11 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (1966), which treaty Egypt ratified in 1982.

The legal definition of the human right to adequate housing¹⁷ provides the normative content and its sources in international law, as well as clarifies state obligations and the elements of a violation. That normative content of the right and corresponding obligations defines housing “adequacy” consistent with the human right to include the following qualities:

- a. Legal security of tenure¹⁸;
- b. Access to public goods and services, materials, facilities and infrastructure¹⁹;
- c. Access to environmental goods and services²⁰;

13 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; 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.

14 For further explanation of this point, see Charter of Economic Rights and Duties of States, A/3281(xxix), UN GAOR, 29th Sess., Supp. No. 31 (1974) 50; Olivier de Schutter, “Extraterritorial Jurisdiction as a tool for improving the Human Rights Accountability of Transnational Corporations,” *Faculté de Droit de l’Université Catholique de Louvain* (22 December 2006); Sigrun I. Skogly 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).

15 ICESCR, Article 2.1.

16 The Universal Declaration of Human Rights (UDHR) was proclaimed by the United Nations General Assembly in Paris on 10 December 1948, General Assembly resolution 217 A (III).

17 Committee on Economic, Social and Cultural Rights General Comment No. 4 “the right to housing” (1991) and General Comment No. 7 “forced eviction” (1997).

18 Legal safeguards that guarantee legal protection against forced eviction, harassment and other threats and the state’s immediate measures to confer legal security of tenure upon those persons and households currently lacking such protection. See *Ibid*, para. 8(a).

19 Including safe drinking water delivery, sanitation, energy and emergency services essential for health, security, comfort and nutrition. See *Ibid*, para. 8(b).

20 Including natural and common resources, proper waste disposal, site drainage and land access for livelihood and recreational purposes. See *Ibid*, para. 8(c).

- d. Affordability²¹;
- e. Habitability²²;
- f. Physical accessibility²³;
- g. Adequate location²⁴;
- h. Cultural adequacy.²⁵

In practice, the right to housing can be achieved only by respecting, protecting and fulfilling other complementary rights and applying corresponding state obligations that enable persons and communities to attain and sustain adequate living conditions.

Thus, the bundle of civil, cultural, economic, political and social rights are, in both theory and practice, indivisible. In addition to the qualities that affect the material dimensions of adequate housing, upholding certain other rights ensure the processes necessary for physically adequate housing. These include the human rights to:

- Self-expression, association, peaceful assembly and participation;²⁶

- Education, information and capabilities;²⁷
- Physical security and privacy;²⁸
- Freedom of movement and residence, *nonrefoulement* of refugees and reparations for victims of forced eviction and other gross violations;²⁹
- Right to security of person and privacy.³⁰

In addition to these covenanted norms, the international human rights treaties of specific application also enshrine the human right to adequate housing with all other categories of human rights. The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (ICERD), adopted in 1965 and which Egypt ratified in 1967, requires that the state prohibit and eliminate racial discrimination and apartheid in all their forms, and “to guarantee the right of everyone, without distinction as to race, colour, or national or ethnic origin, to equality before the law, notably in the enjoyment of...the right to own property alone as well as in association with others³¹... [and] the right to housing...”³²

By its 1981 ratification of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDaW), Egypt

21 Such that personal or household financial costs associated with housing be at such a level that the attainment and satisfaction of other basic needs are not threatened or compromised, including the state's prompt measures to ensure that the percentage of housing-related costs is, in general, commensurate with income level. See *Ibid*, para. 8(d).

22 Whereas housing must be habitable, providing inhabitants with adequate space and protecting them from the climatic elements and other threats to health, structural hazards and disease vectors. See *Ibid*, para. 8(e).

23 So that everyone, particularly those with special needs, have full and sustainable access to adequate housing resources. See *Ibid*, para. 8(f).

24 Within reasonable access to employment options, services, schools and other social facilities, whether in urban or rural areas. *Ibid*, para. 8(g).

25 Corresponding to building patterns, methods and materials enabling the expression of cultural identity and diversity of housing. *Ibid*, para. 8(h).

26 Enshrined in Articles 19, 21, 22 and 25, respectively, of the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), which Israel ratified in 1991.

27 The rights to education (enshrined in Articles 13 and 14 of ICESCR), information (Article 19 of ICCPR), and particularly to uphold these rights so as to ensure capabilities of inhabitants to realize their housing rights.

28 Physical security (ICCPR, Article 9), including freedom from domestic and social violence, and privacy (ICCPR, Article 17).

29 (Article 12 of ICCPR), and the rights of victims of displacement to reparations, which includes the entitlements to remedy and reparation, entails restitution, return, resettlement, compensation, rehabilitation, the promise of nonrepetition of the crime and satisfaction that justice has been restored, as affirmed in general principles of international law and most-recently adopted in General Assembly resolution “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, 22 March 2006.

30 Articles 17 and 9(1), respectively.

31 Article 5(d)(v).

32 Article 5(e)(iii).

has guaranteed that women “enjoy adequate living conditions particularly in relation to housing sanitation, electricity and water supply, transport and communications.”³³ That Convention also embodies the state’s binding commitment to “take into account the particular problems faced by rural women and the significant roles [that] rural women play in the economic survival of their families...”³⁴ In rural areas, the treaty requires that Israel “take all appropriate measures to eliminate discrimination against women in rural areas, in order to ensure, on a basis of equality of men and women, that they participate in and benefit from rural development and, in particular, shall ensure to such women the right to participate in the elaboration and implementation of development planning at all levels.”³⁵ Notably, Egypt has not ratified the ILO Convention No. 141 on Rural Workers Organisations (1975).

The State of Egypt likewise has accepted the binding obligation under the Convention on the Rights of the Child (CRC) in 1990 to respect, protect and fulfill “the right of every child to a standard of living adequate for the child’s physical, mental, spiritual, moral and social development.”³⁶ This obligation embodies the commitment “to take appropriate measures to assist parents and others responsible for the child to implement this right and shall, in case of need, provide material assistance and support programmes, particularly with regard to nutrition, clothing and housing.”³⁷

Egypt has not yet ratified several relevant international treaties establishing norms of policy and treatment toward certain vulnerable social groups, including relevant standards of remedy in the case of violation. However, Egypt has yet to ratify several key international treaties upholding human rights

norms and procedures.³⁸ Significantly, as a member state of the African Union, Egypt also has not ratified significant treaties concerning governance, including the African Convention on the Conservation of Nature and Natural Resources (revised version, 2003); the Protocol to the African Charter on Human and Peoples’ Rights on the Rights of Women in Africa (2003); the African Union Convention on Preventing and Combating Corruption (2003); the Protocol on the Statute of the African Court of Justice and Human Rights (2008); the African Union Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa (2009); the African Charter on Democracy, Elections and Governance (2007); the African Charter on Values and Principles of Public Service and Administration (2011). Nonetheless, the 41 relevant human rights-related treaties that Egypt has ratified form a significant framework comprising the binding norms of statecraft in the form of treaty obligations to respect, protect and fulfill the human right to adequate housing without discrimination. (The relevant ratifications are indexed in Annex II.)

International human rights law theory maintains that a state’s obligations under treaty are applicable in its domestic legal system, and that legislatures are bound to harmonize domestic laws consistent with those principles and obligations of human rights instruments. The Harmonized Guidelines on Reporting to the Treaty Bodies advises involving local governmental departments at the central, regional and local levels and, where appropriate, at the federal and provincial

33 Article 14.2(h).

34 Article 14.1.

35 Article 14.2(a).

36 Article 27.1.

37 Article 27.3.

38 Among the standards that Egypt has not yet accepted are: ILO Convention No. 11 Right of Association (Agriculture) (1921); ILO Convention No. 169 concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries (1989); Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (2008); Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance (2006); Individual complaints procedure under ICERD, Art. 14; Optional Protocol to ICCPR; CCPR-OP2-DP, aiming to the abolition of the death penalty; Individual complaints procedure under CaT, Art.22; Optional Protocol to CEDaW; Optional protocol to ICESCR; Individual complaints procedure under CMW, Art. 77; Optional Protocols to CRC; Optional protocol to CRPD; Convention on the Nonapplicability of Statutory Limitations to War Crimes and Crimes against Humanity (1968).

levels in the preparation of periodic reports.³⁹ CESCR's current reporting guidelines are replete with questions for States about the progressive realization of economic, social and cultural rights through the rule of law, nondiscrimination, the maximum of available resources and international cooperation in the provision of local services and infrastructure.⁴⁰ This reflects the decentralization of tasks, authorities and duties as a global practice of subsidiarity that diffuses burdens, responsibilities and functions.

The Vienna Convention on the Law of Treaties (1969), to which Egypt acceded in 1982, is substantially a codification of customary international law providing that "a state is obliged to refrain from acts [that] would defeat the object and purposes of a treaty when it has undertaken an act expressing its consent thereto."⁴¹ The Convention also provides that a state "may not invoke the provisions of its internal law as justification for its failure to perform a treaty."⁴²

With respect to the requirements of treaty implementation, the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) repeatedly has expressed its concern about "the massive housing problems faced by the Egyptian population"..."exacerbated by the deregulation of rents and an acute shortage of low-cost housing." The Committee also has noted that "forced evictions without alternative housing or compensation have been occurring in poor communities,"⁴³ reminding the State party of its obligations under Article 11 of the Covenant and refers to its General Comments No. 4 on the right to adequate

housing and No. 7 on forced evictions, to guide the Government's housing policies.⁴⁴ Specifically, CESCR has recommended that "the State party ensure that persons affected by forced evictions have access to an adequate remedy, restitution of their property, and compensation, as appropriate."⁴⁵

To date, Egypt has not developed any legislation or policy prohibiting forced evictions. The practice is not frequent, particularly where authorities defer evictions that might raise further social-control problems. However, when government bodies and official commit forced evictions in Greater Cairo, they are often violent and deeply impoverishing in their effect.

39 "Harmonized guidelines on reporting under the international human rights treaties, including guidelines on a common core document and treaty-specific targeted documents," HRI/MC/2005/3, 1 June 2005, para. 50, at: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/422/26/PDF/G0542226.pdf?OpenElement>.

40 "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, 24 March 2009,

41 Article 18.

42 Article 27.

43 "Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Egypt," E/C.12/1/Add.44, 12 May 2000, para. 22.

44 Ibid., para. 37.

45 "Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Egypt," E/C.12/EGY/CO/2-4, 29 November 2013, para. 20.

Bibliography

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/;

Informal Settlements Development Facility (ISDF). 2013. "Development of Slum Areas in Egypt." ed. Informal Settlements Development Facility.

"Fact-finding Mission on Duwiga Community Displaced to Pyramid City," Egyptian Center for Legislative and Civic Reform (2014).

Basic principles and guidelines on development-based evictions and displacement (A/HRC/4/18, annex 1).

"Q&A: Laila Iskander, Egypt's New Minister of Urban Renewal and Informal Settlements," ScoopEmpire (5 July 2014), at: <http://scoopempire.com/qa-laila-iskander-egypts-new-minister-urban-renewal-informal-settlements/>;

"Joint Submission to the Committee on Economic, Social and Cultural Rights" (November 2013), at: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCESCR%2fNGO%2fEGY%2f15308&Lang=en;

USAID. "A Legal Paper Which Serves As The Basis For The New Egyptian Water Law". Water Policy and Regulatory Reform Project. January 2012. Pg 29.

Yahyia Shawkat, "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>;

David A. Smith, "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)

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>

Demographia, "Cairo Urban Area: Central City & Suburban Population & Density," (2006), at: <http://www.demographia.com/db-cairo.htm>.

World Population Review, "Cairo Population 2014," at: <http://worldpopulationreview.com/world-cities/cairo-population/>

Shaw, Ian, ed. (2000). The Oxford History of Ancient Egypt (Oxford and London: Oxford University Press) p. 480.

Ancient Egypt consisted of two halves, Upper and Lower Egypt, which were distinct in nature and administration through most of history. Lower Egypt, the wide river delta, had fertile black soil and many waterways, and was divided into 20 regions (Egyptian: *sepet* [spA.t]) generally referred to by the Greek term of nome. Upper Egypt was a thin long strip of reddish land straddling the Nile, comprising 22 nomes.

For example, during the second Intermediate Period (2000-1570 BCE), the noblemen of Thebes led a revolt against the Hyksos kings (ca. 1650 BCE), ultimately overcoming them and founding their own native 18th Dynasty.

The Ikhshidid dynasty of Egypt ruled from 935 to 969. The Abbasid Caliph Muhammad had appointed bin Tughj al-Ikhshid, a Turkic slave soldier, as governor. The dynasty carried the Arabic title "wali," ruling on behalf of the Baghdad-based Abbasids. The Ikhshidid dynasty end with the Fatimid army's 969 A.D. conquest of Fustat.

See Table 1. "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," UNHCR Statistical Yearbook 2006: Trends in Displacement, Protection and Solutions (Geneva: UNHCR, December 2007), at: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/openssl.pdf?id=478ce34a2&tbl=STATISTICS>.

UN data indicate 9,307 Egyptians sought asylum in other countries as of end-2006. £Table 2. Refugees, asylum-seekers, internally displaced persons (IDPs), returnees (refugees and IDPs), stateless persons, and others of concern to UNHCR by origin, end-2006" (updated 12 March 2008), at: <http://data.un.org/DocumentData.aspx?id=69>.

Particularly as a consequence of enforcing the Owners and Tenants Law amendment (Law 96 of 1992). Development Research Center on Migration, Globalisation and Policy, "Internal and International Migration in Egypt," at: <http://www.migrationdrc.org/research/projects/project5a.html>.

Salwa Ismail, "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, 2006), pp. 30-31; and Mootaz Farid and Hatem El Shafie, "An Assessment of the New Cairo City," (1996), pp. 14, 17, at: <http://faculty.ksu.edu.sa/hs/Research/An%20Assessment%20of%20The%20New%20Cairo%20City.pdf>.

Centre de recherche et de documentation économique, juridique, et social and the Participatory Urban Management Programme (Ministry of Planning and GTZ), 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), p. 14, at: http://www.ucl.ac.uk/dpu-projects/Global_Report/pdfs/Cairo.pdf.

Jeffrey Nedoroscik, *The City of the Dead: A History of Cairo's Cemetery Communities* (Westport: 1997), p. 42.

Ahmed Soliman, in Ananya Roy and Nezar al-Sayyad, *Urban Informality: International Perspectives from the Middle East, Latin American and South Asia* (Lanham MD: 2004), pp. 171, 202.

Corresponding with definitions derived from the survey of homelessness in Graham Tipple and Suzanne Speak, "Definitions of homelessness in developing countries," *Habitat International* 29 (2005) 337-52; and Tipple and Speak, "Homelessness in Developing Countries" (Newcastle: University of Newcastle upon Tyne, May 2003). According to Tipple and Speak, "In South Africa, Egypt and Bangladesh, homeless persons may be considered to include also those inhabiting inadequate structures, such as cemeteries, rooftops, shacks, etc., but would exclude some squatters."

Ahmed Soliman, *A Possible Way Out: Formalizing. Housing Informality in Egyptian Cities* (Lanham MD: University Press of America, 2004), p. 119.

Article 179 of the Egyptian Constitution of 2014 provides: "The law shall regulate the manner in which governors and heads of other local administrative units are appointed or elected, and shall determine their competences."

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; 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.

For further explanation of this point, see Charter of Economic Rights and Duties of States, A/3281(xxix), UN GAOR, 29th Sess., Supp. No. 31 (1974) 50; Olivier de Schutter, "Extraterritorial Jurisdiction as a tool for improving the Human Rights Accountability of Transnational Corporations," *Faculté de Droit de l'Université Catholique de Louvain* (22 December 2006); Sigrun I. Skogly 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).

ICESCR, Article 2.1.

The Universal Declaration of Human Rights (UDHR) was proclaimed by the United Nations General Assembly in Paris on 10 December 1948, General Assembly resolution 217 A (III).

Committee on Economic, Social and Cultural Rights General Comment No. 4 "the right to housing" (1991) and General Comment No. 7 "forced eviction" (1997).

Legal safeguards that guarantee legal protection against forced eviction, harassment and other threats and the state's immediate measures to confer legal security of tenure upon those persons and households currently lacking such protection. See *Ibid*, para. 8(a).

Including safe drinking water delivery, sanitation, energy and emergency services essential for health, security, comfort and nutrition. See *Ibid*, para. 8(b).

Including natural and common resources, proper waste disposal, site drainage and land access for livelihood and recreational purposes. See *Ibid*, para. 8(c).

Such that personal or household financial costs associated with housing be at such a level that the attainment and satisfaction of other basic needs are not threatened or compromised, including the state's prompt measures to ensure that the percentage of housing-related costs is, in general, commensurate with income level. See *Ibid*, para. 8(d).

Whereas housing must be habitable, providing inhabitants with adequate space and protecting them from the climatic elements and other threats to health, structural hazards and disease vectors. See *Ibid*, para. 8(e).

So that everyone, particularly those with special needs, have full and sustainable access to adequate housing resources. See *Ibid*, para. 8(f).

Within reasonable access to employment options, services, schools and other social facilities, whether in urban or rural areas. *Ibid*, para. 8(g).

Corresponding to building patterns, methods and materials enabling the expression of cultural identity and diversity of housing. *Ibid*, para. 8(h).

Enshrined in Articles 19, 21, 22 and 25, respectively, of the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), which Israel ratified in 1991.

The rights to education (enshrined in Articles 13 and 14 of ICESCR), information (Article 19 of ICCPR), and particularly to uphold these rights so as to ensure capabilities of inhabitants to realize their housing rights.

Physical security (ICCPR, Article 9), including freedom from domestic and social violence, and privacy (ICCPR, Article 17).

(Article 12 of ICCPR), and the rights of victims of displacement to reparations, which includes the entitlements to remedy and reparation, entails restitution, return, resettlement, compensation, rehabilitation, the promise of nonrepetition of the crime and satisfaction that justice has been restored, as affirmed in general principles of international law and most-recently adopted in General Assembly resolution "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, 22 March 2006.

Articles 17 and 9(1), respectively.

Article 5(d)(v).

Article 5(e)(iii).

Article 14.2(h).

Article 14.1.

Article 14.2(a).

Article 27.1.

Article 27.3.

Among the standards that Egypt has not yet accepted are: ILO Convention No. 11 Right of Association (Agriculture) (1921); ILO Convention No. 169 concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries (1989); Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (2008); Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance (2006); Individual complaints procedure under ICERD, Art. 14; Optional Protocol to ICCPR; CCPR-OP2-DP, aiming to the abolition of the death penalty; Individual complaints procedure under CaT, Art.22; Optional Protocol to CEDaW; Optional protocol to ICESCR; Individual complaints procedure under CMW, Art. 77; Optional Protocols to CRC; Optional protocol to CRPD; Convention on the Nonapplicability of Statutory Limitations to War Crimes and Crimes against Humanity (1968).

“Harmonized guidelines on reporting under the international human rights treaties, including guidelines on a common core document and treaty-specific targeted documents,” HRI/MC/2005/3, 1 June 2005, para. 50, at: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/422/26/PDF/G0542226.pdf?OpenElement>.

“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, 24 March 2009,

Article 18.

Article 27.

“Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Egypt,” E/C.12/1/Add.44, 12 May 2000, para. 22.

Ibid., para. 37.

“Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Egypt,” E/C.12/EGY/CO/2-4, 29 November 2013, para. 20.

McDermott, Anthony. 1988. *Egypt from Nasser to Mubarak, a Flawed Revolution* (London, New York, Sydney: Croom Helm, 1988), p. 82; Saleh S. Abdelazim, *Structural Adjustment and the Dismantling of Egypt's Etatist System* (doctoral dissertation, Virginia Tech University), November 2002, p. 77, at: <http://scholar.lib.vt.edu/theses/available/etd-12232002-083424/>.

Manual for the government's privatization program (1996), cited in Ali Abusalah Elmabrok Mohammed, Ng Kim Soon, Abdalla Ab Sinusi Saiah, Abdul Talib Bin Bon, “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 (August 2012), p. 259, at: http://www.arpapress.com/Volumes/Vol12Issue2/IJRRAS_12_2_13.pdf.

Info-Prod Research (Middle East), Ltd., “Prospects for Economic Growth,” (Tel Aviv: 1996), at: <http://www.infoprod.co.il/country/egypt1d.htm>.

For example, privatization programs included the sale of shares in the profitable Kabo/Nasr Clothing and Textiles; United Arab 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. In the agricultural sector companies included Wadi Kom Ombo Land Reclamation Co., Egyptian Akkaria Co., Arab Co. for Land Reclamation and Behera Co. In the chemicals sector, privatized companies included Alexandria Pharmaceutical & Chemical Industry, Misr Chemical Industries, and Nile Pharmaceutical and Chemical Industries.

The World Bank, “Egypt, Social and Structural Review. Social and Economic development Group, Middle East and North Africa Region” Report No. 22397- EGT (20 June 2001), p. 6.

Ali Abusalah Elmabrok Mohammed, Ng Kim Soon, Abdalla Ab Sinusi Saiah, Abdul Talib Bin Bon, “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 (August 2012), at: http://www.arpapress.com/Volumes/Vol12Issue2/IJRRAS_12_2_13.pdf.

Annex II

Egypt's Ratification Status of Relevant Treaties

UN Human Rights Treaty	Signature Date	Ratification Date*
CAT - Convention against Torture and Other Cruel Inhuman or Degrading Treatment or Punishment		25 Jun 1986 (a)
CAT, Art.20 - Inquiry procedure under the Convention against Torture		25 Jun 1986
CCPR - International Covenant on Civil and Political Rights	04 Aug 1967	14 Jan 1982
CEDAW - Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women	16 Jul 1980	18 Sep 1981
CERD - International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination	28 Sep 1966	01 May 1967
CESCR - International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights	04 Aug 1967	14 Jan 1982
CMW - International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families		19 Feb 1993 (a)
CRC - Convention on the Rights of the Child	05 Feb 1990	06 Jul 1990
CRC-OP-AC - Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the involvement of children in armed conflict		06 Feb 2007 (a)
CRC-OP-SC - Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of children child prostitution and child pornography		12 Jul 2002 (a)
CRPD - Convention on the Rights of Persons with Disabilities	04 Apr 2007	14 Apr 2008
International Convention on the Suppression and Punishment of the Crime of Apartheid (1973)		13 Jun 1977(a)
* accession(a), succession(d) date;		

International Labour Organisation Conventions**	Signature date	Status
C029 - Forced Labour Convention, 1930 (No. 29)	29 Nov 1955	In force
C087 - Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948 (No. 87)	06 Nov 1957	In force
C098 - Right to Organise and Collective Bargaining Convention, 1949 (No. 98)	03 Jul 1954	In force
C100 - Equal Remuneration Convention, 1951 (No. 100)	26 Jul 1960	In force
C105 - Abolition of Forced Labour Convention, 1957 (No. 105)	23 Oct 1958	In force
C111 - Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1958 (No. 111)	10 May 1960	In force
C138 - Minimum Age Convention, 1973 (No. 138) <i>Minimum age specified: 15 years</i>	09 Jun 1999	In force
C182 - Worst Forms of Child Labour Convention, 1999 (No. 182)	06 May 2002	In force
C081 - Labour Inspection Convention, 1947 (No. 81)	11 Oct 1956	In force
C129 - Labour Inspection (Agriculture) Convention, 1969 (No. 129)	20 Jun 2003	In force
C144 - Tripartite Consultation (International Labour Standards) Convention, 1976 (No. 144)	25 Mar 1982	In force
** Fundamental ILO Conventions Nos. 29, 87, 98, 100, 105, 111 and 182; governance (priority) Conventions 81, 129 144; for ratification of technical Conventions, consult ILO NORMLEX, at: http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200_COUNTRY_ID:102915 .		

OAU/AU Charters, Conventions and Protocols	Signature Date	Ratification Date*
African Convention on the Conservation of Nature and Natural Resources	15 Sep 1968	06 Mar 1972
OAU Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa		12 Jun 1980
Cultural Charter for Africa		26 Jun 1978
African Charter on Human and Peoples' Rights	06 Nov 1981	20 Mar 1984
African Charter on the Rights and Welfare of the Child	Jul.01.1990	Nov.29.1999
Protocol to the African Charter on Human And Peoples' Rights on the Establishment of an African Court on Human and Peoples' Rights	30 Jun 1999	09 May 2001
African Convention on the Conservation of Nature and Natural Resources (Revised Version)	-	-
Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Women in Africa	-	-
Protocol of the Court of Justice of the African Union	23 Apr 2004	06 Jul 2006
African Union Convention on Preventing and Combating Corruption	-	-
Charter for African Cultural Renaissance	02 Nov 2009	-
African Youth Charter	16 Oct 2010	-
African Charter on Democracy, Elections and Governance	-	-
Protocol on the Statute of the African Court of Justice and Human Rights	-	-
African Union Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa	-	-
African Charter on Values and Principles of Public Service and Administration	-	-
League of Arab States Treaties		
Arab Charter on Human Rights	-	-
* accession(a), succession(d) date;		



The Right to the City: Jerusalem

Habitat International Coalition - Housing and Land Rights
Network

Joseph Schechla

The context of conquest, demographic transformation and segregation makes realizing the “right to the city” a distant prospect in Jerusalem. However, notable Palestinian and Israeli parties still strive to promote and operationalize right to the city (R2C) values. As in previous centuries, Jerusalem also constitutes a focus and occasional staging area for resistance to occupation, continuous displacement and colonization. However, these daunting historical, political, institutional and military characteristics of Jerusalem also make urgent the application of R2C concepts for their transformative and problem-solving effects. In order for the residents to achieve well-being in the city, as well as for the wider states of Israel and/or Palestine to meet their domestic and international legal obligations, this study analyses the legal, institutional and civic features of Jerusalem within the framework of the right to the city principles. The presentation of the anatomy of this unique city concludes with an assessment of strategic entry points and possibilities for integrating the right to the city in a shared capital, as officially foreseen as an outcome of the sporadic negotiation processes at the diplomatic level, or any civil future.

Historic Introduction to Jerusalem: From Sanctuary to Segregation

Located on a plateau in the inland hills between the Mediterranean and the Dead Sea, Jerusalem is one of the oldest continuously inhabited cities in the world. During its long history, Jerusalem has been destroyed twice, besieged 23 times, attacked 52 times, and captured and recaptured 44 times (Cline).

Today, it is considered holy to the three major Abrahamic religions – Judaism, Christianity and Islam.¹ Amid countless other sanctuaries in the region, the place named Ūrū Shalīm in the Sumer language arose in historic Canaan as a historic house of deities. Amorite priests founded the village,² and the Jebusites maintained and developed it. Later stories of the reign of King David (1007-967 B.C.) have dominated recorded memory of Jerusalem internationally, if not the indigenous historical narrative.³

1 According to the Biblical tradition, King David established the city as the capital of the united Kingdom of Israel and his son, King Solomon, commissioned the building of the First Temple there. However, no archaeological evidence supports the Bible reference to Solomon's Temple. At the dawn of the 1st Millennium BCE, people of Jewish faith attributed central symbolic importance to the city. The appellation of "holy city" the or "holy foundation" (שְׁדוּקָה רִיעַ, transliterated 'ir haqodesh) was probably attached to Jerusalem during the period of Cyrus Great. The holiness of Jerusalem in Christianity, conserved in the early *Septuagint* Latin translation of the Hebrew Bible, which Christians adopted as an authoritative reference, reinforced also in the New Testament account of Jesus's crucifixion there. In Islam, Jerusalem is the third-holiest city, after Mecca and Medina. In 610 CE, Jerusalem became the first *qibla* (the focal point for Muslim prayer). The Qur'ān also records that the Prophet Muhammad made his Night Journey to Jerusalem ten years later, ascending to heaven where he spoke to God.

2 After being expelled from (Phoenician) Ugarit, the purportedly "extremist" religious community named the spot as the foundation (*ur*) of their Ugarit god of death/dusk (*Šalīm*). It later became an Egyptian administrative garrison and trading town (*Urshalimum*).

3 King David reportedly called the city "Yerushalayim" (1003 B.C.E.?), but the Aramaic pronunciation is "Yerushalem" and the Anglicized version became "Jerusalem."

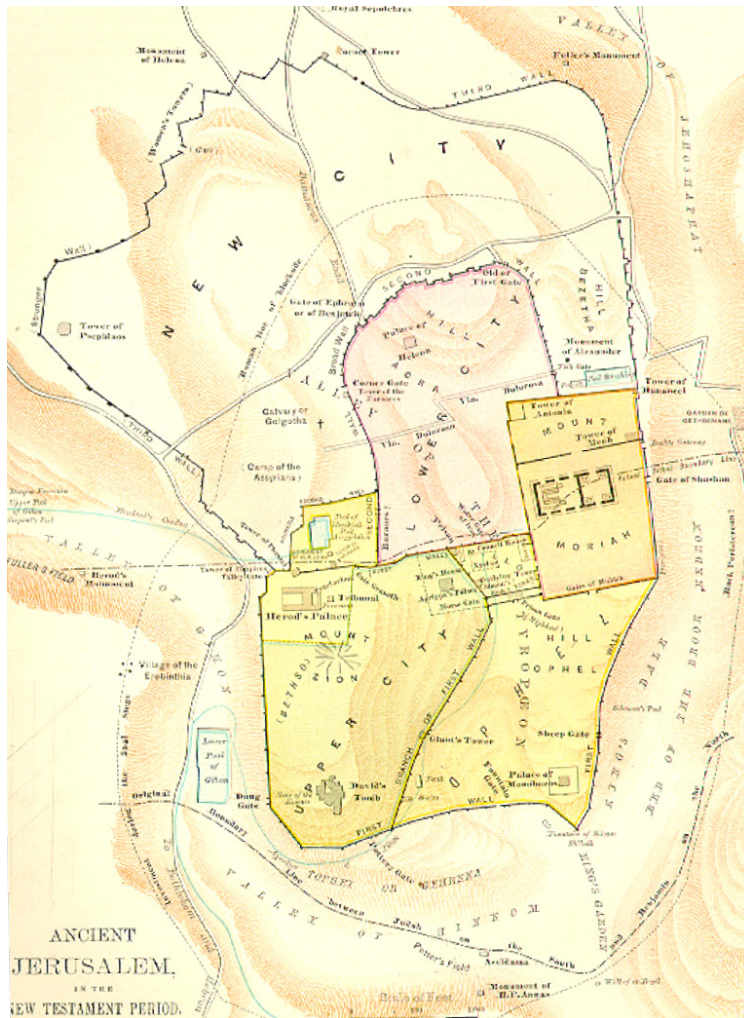
Following long agricultural and commercial marginalization, Jerusalem became significant with the arriving migrants displaced in the Assyrian conquest of Galilee in the 8th Century B.C. With its 7th Century B.C. integration into the Assyrian Empire, Jerusalem suddenly grew 15 times its size into a 15,000-population covering 60 acres. Seventeen generations after the legendary King David, King Josiah reportedly banned all worship except for that at the Hebrew Temple of Jerusalem, and monotheism took root in the western Fertile Crescent, as it earlier had done in the Zoroastrian east. Ever since, the city's religious identities have come to dominate definitions of its demographic space, amid repeated cycles of occupation (Finkelstein and Silberberg, 239-40).

Babylon's conquest of ancient Palestine and a war with Egypt culminated in the 586 B.C.E. destruction of Jerusalem, its religious, royal and municipal structures, the capture of some thousands of elites and artisans.⁴ The Neo-Assyrian conquerors reportedly left internecine chaos and only the most-impooverished inhabitants behind. Those events also re-establishing the myth of Jerusalem and its surroundings as an empty land (or, rather, political vacuum) suitable for colonization (Carroll, 79-93; Barstad, 28).

In the same century, Cyprus the Great decreed the first human right of return for those whom the Neo-Assyrians forcibly had displaced. His successor, Darius I, also contributed to the city's reconstruction.

With subsequent conversions to Judaism, Christianity and Islam, the faithful of the region and beyond attributed exalted status to the city, not least as an object of control for competing religious communities. Byzantine control gave way to prosperity as an urban center under Greek and Roman reigns. Its prominence rose especially after Christianity became the Roman Empire's official religion in 325 A.D. and the Church of the Holy Sepulcher was established. Jerusalem also prospered after the advent of Islam in 636 AD, especially after `Abd ul`-Malik bin Marwān and his son, al-Walīd, constructed al-Aqsa Mosque at the end of the 7th Century.

4 Estimated in various historic accounts between 4,600 and 20,000



With subsequent conversions to Judaism, Christianity and Islam, the faithful of the region and beyond attributed exalted status to the city, not least as an object of control for competing religious communities. Byzantine control gave way to prosperity as an urban center under Greek and Roman reigns. Its prominence rose especially after Christianity became the Roman Empire's official religion in 325 A.D. and the Church of

the Holy Sepulcher was established. Jerusalem also prospered after the advent of Islam in 636 AD, especially after `Abd ul`-Malik bin Marwān and his son, al-Walīd, constructed al-Aqsa Mosque at the end of the 7th Century.

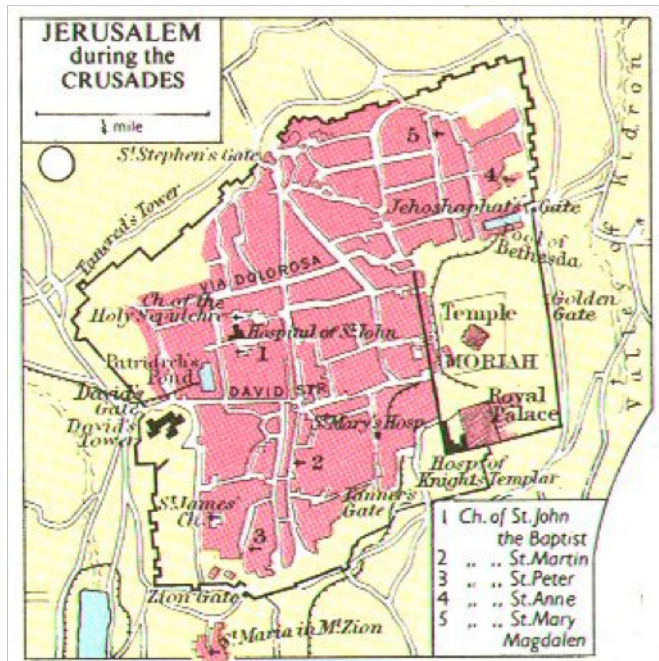
Serial European Crusader invasions met Muslim resistance and ultimate liberation under Salah al-Dīn al-Ayūbī al-Kurdī. Jerusalem's indigenous social and physical character today still reflects the legacy of its Arabized liberators; however, many international parties have constructed institutions of worship that have both contributed to, and diversified Jerusalem's essentially Palestinian-Arab character.

The Ayubid Dynasty ruled the city until 1229, when it came under yet another brief Christian rule, when Germany's Frederick II held Jerusalem until 1244. In 1260, the city came under Egyptian Mamluk rule until the last day of 1516, when Turkish Ottoman Sultan Salim I conquered the city. The Ottomans, especially Suleiman the Magnificent, developed the city further, reconstructing the city's gated walls, and modernizing the underground water system with public water sources (*sabīhs*). To stress the importance of Jerusalem and the surrounding areas, Jerusalem became the second city, after Istanbul, to undergo municipal reforms and, in 1847, the Ottomans transformed Jerusalem into the center of a special *sanjaq*, or administrative district, belonging to the Ottoman sultan.

Prior to 1850, Jerusalem's housing and population had been confined within the Old City walls. However, with the decline of Ottoman rule, the city resumed its status as an "international" city. By the end of the 19th Century, nine foreign consulates operated in Jerusalem, including those of the British, French, Russians, Spanish and the USA. When Palestine came under the British Mandate in 1917, the occupiers announced Jerusalem as the capital of Palestine, where they established the central departments of the Mandate Administration.

Ottoman and subsequent British occupations deeply transformed Jerusalem's spatial, institutional and legal features. However, the more-recent occupation by Israeli forces in two stages, in 1948 and 1967, has further transformed the city in ways profoundly altering demographics, culture, economy, governance, infrastructure and the built environment. Israel's

acquisition of West Jerusalem by force in 1948 passed without any international challenge outside of the region, despite its illegality and the formal recognition of Jerusalem as an international zone (*corpus separatum*)⁵ (UNGA: 1947).



That invasion depopulated 39 Palestinian Arab communities of the Jerusalem area, dispossessing and expelling 97,949 of the indigenous people, confiscating 272,735 dunams of Jerusalemite Palestinians' land and untold properties and contents of Palestinian Jerusalemite family home (Tamari). This violent process of population transfer is commemorated as the Palestinian *Nakba* (catastrophe), which involved the expulsion and flight of some 780,000 (83%) of Palestine's indigenous inhabitants and Israel's destruction of over 500

depopulated villages that continued after the 1949 Armistice (HIC-HLRN: 2010).

Jordanian Hashemite rule after the Nakba made Jerusalem the second capital of Jordan in 1959. However, the 1967 War between Israel and Arab states involved Israel's further military invasion and occupation of East Jerusalem, causing the further uprooting of some 400,000 Palestinian inhabitants of Jerusalem and its West Bank hinterland,⁶ in addition to the refugees from the 1948 population transfer. Israeli destruction and confiscation of entire neighborhoods of the Old City directly after the 1967 War saw the demolition of homes and the forced eviction of approximately 5,000 Palestinians in order to create space for a new and expanded Jewish Quarter. This included the destruction of 125 Palestinian homes in the Mughrabi Quarter to make way for a plaza for Jewish prayer next to the Western Wall (foundation of the Noble Sanctuary, comprised of al-Aqsa Mosque and the Dome of the Rock). Many of the Jerusalem Palestinian inhabitants dispossessed and expelled from the Mughrabi Quarter in 1967 currently reside in the Shu'fat Refugee Camp and in the northeastern parts of the city.

After Israel conquered East Jerusalem in the 1967 War, its formal annexation of East Jerusalem in 1981 was deemed null and void under international law. (UNSC: 1980). Since then, Israel has striven to transform Jerusalem into a demographically Jewish city by applying its domestic laws and institutions privileging legal and natural persons holding "Jewish national" status, at the material expense and disadvantage of the indigenous Palestinian Jerusalemites. Municipal governance processes pursue a four-part demographic-manipulation policy of (1) confiscating and destroying Palestinian property and (2) forbidding Palestinian construction and development, (3) denying Palestinians residence in their self-acclaimed capital and (4) constructing and expanding Israeli-Jewish settler colonies on Palestinian public and private property.

5 As recognized in United Nations General Assembly resolution 181 XX, 29 December 1947.

6 400,000 is the total number of 1967 refugees, approximately half of them are persons already displaced once in 1948. The figure (350 - 400,000) is not for Jerusalem only, but for all of 1967 occupied Palestine.



Hours after conquering East Jerusalem in the 1967 war, Israeli authorities demolished the Arab Mughrabi neighborhood in the shadow of the Western Wall. Photo: Getty Images.

Israeli authorities have built at least 17 settler colonies on the confiscated properties and occupied lands of Palestinian Jerusalem and its surrounding villages, including those depopulated and demolished in the context of war and/or incrementally demolished subsequently. These lands and properties are now incorporated into an ever-expanding zone under the occupying Power's acclaimed Jerusalem Municipality jurisdiction. 80% of today's occupied Jerusalem municipal zone was not part of the city before 1967, but rather parts of Bethlehem and 28 other West Bank towns and villages.

Israel's policy of systematic and material discrimination against the Palestinian population has manifested in Jerusalem through the four-pronged policy of land expropriation, discriminatory planning criteria, prohibitive building laws and permissiveness toward Israel settlers. Like *apartheid* South Africa, Israeli occupation maintains a severe pass system, curtailing Palestinian movement into or out of the city. Jerusalemite Palestinians were accorded the legal status of "permanent residents" and are subjugated to discriminatory

laws, taxes and differentiated rights. Moreover, every year, Israel authorities revoke the resident status of hundreds of Palestinians in Jerusalem, reflecting a common tactic used to drive Palestinians out of their capital. However, unlike the foregone South African counterpart, the process in Jerusalem has involved waves of cross-border expulsion of the indigenous population, relying instead on immigrating Jewish and other foreign labor.

Palestinians officially demand that Jerusalem be shared, with the eastern portion of the city occupied by Israel in 1967 as the capital of their independent state. The official position of some Western governments supports dividing the city (although not necessarily along the lines that Palestinians prefer) and has predicated any eventual peace agreement on such an outcome. International law considers Jerusalem to remain an international zone (*corpus separatum*).⁷ (UNGA: 1947). Indeed, the much-contested "two-state solution" to the seemingly intractable Palestine question envisages an Israeli Jerusalem (Yerūshalayim) that would function as Israel's capital, and a Palestinian capital of al-Quds (meaning, "the sacred"), contiguous with and integrally linked to development and service-delivery systems through a common development authority.

⁷ UN General Assembly, "Future government of Palestine," Part III: City of Jerusalem, A/RES/181(II)(A+B), 29 November 1947; Division for Palestinian Rights, *The Origins and Evolution of the Palestine Problem: 1917-1988*, Part II 1947-1977 (New York: United Nations, 30 June 1979), p. 31. On 1 March 2001, Theodor Wallau, Germany's ambassador to Israel, sent a letter to Israeli Foreign Minister Ariel Sharon, reaffirming the European Union's longstanding formal support for Jerusalem's internationalization as outlined in UN General Assembly Resolution 181 (II), stating: "We reaffirm our stated position regarding the specific status of Jerusalem as a *corpus separatum*. This position is in accordance with international law." Palestine Information with Provenance database, at: <http://www.corkpssc.org/db.php?eid=548>.

Human Rights and State Obligations

Jerusalem is currently claimed by two internationally recognized states as their capital: Israel, as a borderless entity that Jewish settlers proclaimed in 1948, and the State of Palestine, promised under British and UN responsibility and which the Palestine National Council declared on 15 November 1988, and since gained recognized as the 194th state within the UN System as of 2010.

However, Palestine does not have sovereignty in the exercise of self-determination in its territory. The State of Palestine is not yet party to any human rights treaties, whereas the occupying Power assumes effective control over land, territory and natural resources. As a sovereign state in the international system, Israel is a ratifying party to most of the international human rights treaties (see Annexes I and II).

Constitutional Provisions and Domestic Law

Israel has no formal Constitution. Despite Israel's proclamation of independence committing a Constituent Assembly to prepare a constitution by 1 October 1948, the 1948 Harari Decision (יררה תטלחה) adopted during the Israeli Constituent Assembly determined instead that the State of Israel would instead enact a series of Basic Laws⁸ (Rozin, 251).

The Israeli legal system provides no clear rule determining the precedence of Basic Laws over regular legislation, and in many cases this issue is left to the interpretation of the judicial system. To date, Israel has enacted fourteen Basic Laws dealing with the government arrangements and fundamental rights and freedoms. The 1992 Basic Law: Human Dignity and Liberty declares that basic human rights in Israel are based on the

recognition of the value of man, the sanctity of his life and the fact that he is free. It defines human freedom as right to leave and enter the country, privacy (including speech, writings, and notes), intimacy, and protection from unlawful searches of one's person or property. This law includes instruction regarding its own permanence and protection from changes by means of emergency regulations. However, neither this acclaimed pillar of the human rights regime, nor any other legislation in Israel prohibits discrimination.

Warfare and Lawfare

In 1948, Zionist colonial forces, with support from the World Zionist Organization/Jewish Agency for the Land of Israel (WZO/JA), conquered most of western Jerusalem, which the emerging State of Israel incorporated into its territory, driving out the majority of the indigenous Palestinian population there and in the Jerusalem's westward villages. Remnants of those communities took refuge in eastern Jerusalem, elsewhere in refugee camps or settled in and around Arab towns in Palestine's West Bank, or inside Israel. The new military and civilian state institutions proceeded to appropriate the lands, properties and possessions of the refugees, utilizing the parastatal WZO/JA and Jewish National Fund (JNF) to administer and/or redistribute these material gains according to their charters to serve people of "Jewish race or descendance" (JNF, §3C).

Already in January 1949, the new Government of Israel (GoI) had signed over one million dunams⁹ of land acquired during the conquest to the JNF to be held in perpetuity for "the Jewish people." In October 1950, the state similarly transferred another 1.2 million dunams to the JNF¹⁰ (Granott, 107-11). The best estimate for the scope of titled lands that

8 The delay and the eventual 13 June 1950 decision to legislate the constitution chapter by chapter resulted from the inability of the different "Israeli" social groups to agree on the purpose of the state, the state's identity, and its long term vision. Another factor was the opposition of the first Prime Minister David Ben-Gurion himself, including his refusal to determine the state's borders.

9 Or dönüm; i.e., one decare = 1,000 m².

10 The first JNF acquisition totalled 1,101,942 dunams: 1,085,607 rural and 16,335 urban; the second amounted to 1,271,734 dunams: 1,269,480 rural and 2,254 urban.

Israel acquired only from Jerusalem refugees during the military operations was 270,681 dunams (27 hectares) (UNCCP, 2) with properties having a net annual revenue of P£349,393 (at 1944/45 rates) (bid). A JNF spokesman explained in 1951 that the transfer to JNF title “will redeem the lands and will turn them over to the Jewish people—to the *people* and not the *state*, which in the current composition of population cannot be an adequate guarantor of Jewish ownership” (JNF: 1951, 32-33 emphasis in original).

Nationality, Citizenship and Israel's “Development” Organizations

The State of Israel maintains a unique system of dual-tiered civil status, which conveys the privileged status of “Jewish national and citizen” to its Jewish population and denies civil status or conveys inferior status to Palestinian citizens and residents within pre-1967 Israel and - due to the 1967 annexation and extension of Israeli law- also to Palestinians in occupied East Jerusalem. Under the 1952 Israeli Citizenship Law, that system provides “Israeli citizenship” based on four criteria: “return” (reserved for Jewish immigrants), residency (for Palestinians who remained in the country after Israeli’s establishment in 1948), birth and naturalization (of non-Jewish immigrants and relatives of Israeli citizens). The Law annuls the citizenship held by Palestinians during the British Mandate and excludes all 1948 Palestinian refugees from civil status in Israel, making them stateless, thereby violating the customary rules of state succession. The 1952 law and a new law adopted in 2002 also prohibit naturalization and residency in Israel for persons from Arab and other neighboring nationalities categorized as “enemy countries, including Palestinians from outside Israel and the annexed Jerusalem” (LCEI). Finally, the status of “citizen” alone does not ensure equal treatment and, in fact, forecloses a bundle of economic, social and cultural rights that are for others claiming “Jewish nationality,” wherever they may live.

That is, Israeli law establishes and maintains a civil status superior to Israeli citizenship, classified as “Jewish nationality,” applicable in all aspects of life related to housing, land and economic life. That superior “Jewish national” status, available by way of descent from a Jewish mother or highly restricted conversion to the Jewish faith, entitles eligible persons to claim “Jewish nationality” and enter areas controlled by Israel, including all of Jerusalem, to claim rights and privileges over the indigenous Palestinians. They are explicitly foreclosed as non-Jews, whether citizens or not, Palestinian IDPs and refugees—indeed, the entire indigenous people—of historic Palestine.

The Israeli High Court has affirmed this fact of institutionalized discrimination on grounds of both legal judgment and state ideology. In the case of *Tamarin v. Ministry*

of *Interior* (1970), a petitioner sought to register his nationality as "Israeli," rather than "Jewish." The Court ruled: "there is no Israeli nation separate from the Jewish nation... composed not only of those residing in Israel but also of Diaspora Jewry." The President of the Court Justice Shimon Agranat explained that acknowledging a uniform Israeli nationality "would negate the very foundation upon which the State of Israel was formed" (HCJ: 1970).

The High Court decided on a more-recent legal challenge involving 38 petitioners before the courts since 2004. Finally, on 6 October 2013, the Court rejected the petition led by Uzi Ornan (90) after lengthy procedures that deferred and delayed a ruling on that petition for the State of Israel to recognize a common "Israeli nationality" (Cook: 2010 and 2013; Goral, Neiman; Orman; White). In response to the Supreme Court ruling, the lead petitioner commented that "Only the Jewish majority has been awarded national rights, meaning that Palestinian citizens face institutionalized discrimination." Ornan added: "It tells the country's Arab citizens that they have no real recognition in their own country - that they will always be treated as foreigners and they will always face discrimination" (Cook: 2010).

The Ornan case dramatizes an essential aspect of the Israeli state's segregation of rights. However, many Palestinian citizens of Israel do not welcome a struggle for a uniform "Israeli" nationality that supplants or negates their inherent own. Like failed conflict-resolution attempts, the invitation to the victim to shed her/his primordial and indigenous affiliation, is tantamount to nihilism. While citizenship rights and responsibilities theoretically must be uniform within the territorial state, the discrimination instituted on any other criterion delegitimizes the discriminating state in light of the UN Charter.

Israel established a legal criterion of "Jewish nationality"; that is, belonging to a Jewish "nation" (*le'om yahūdi*). This concept is enshrined in the charters of mentioned Israeli state agencies, World Zionist Organization/Jewish Agency for

the Land of Israel (WZO/JA), Jewish National Fund (JNF) and their subsidiaries, which were established for the purpose of colonizing Palestine. (The JNF charter also applies the terms "Jewish religion, race or origin/descendancy" [emphasis added]) (JNF: 1953, §3C) Today, these parastatal organizations form the development superstructure of the state, assuming authority for many decisions involving land use, housing and "national" projects. The alienation of these organizations from the people they affect is cavernous.

While these parastatal institutions are organically part of the State of Israel today, as affirmed in its Status Law (1952) and Covenant with the Zionist Executive (1953, amended 1976), they claim to possess and manage 93% of all lands in Israel and Jerusalem (not counting direct and indirect holdings in the other occupied Palestinian territories). Their parochial charters also provide the fundamental principles referenced in much of Israeli legislation related to land use, housing, immigration and development. The Basic Law: Law of Return (1950), for example, establishes immigration for Jews as a "nationality" right not provided in the 1952 Law of Citizenship (*ezrahūt*), and effectively excludes as a class the indigenous refugees of Palestine dispossessed since 1947, including those expelled from Jerusalem, as well as all non-Jews.

The Israel Lands Law ("The People's Land") (1960) establishes that lands will be managed, distributed and developed in accord with the principles of the JNF and its discriminatory charter. The Israel Land Administration, also established in 1960, rested on four "cornerstones": Basic Law: Israel Lands (1960), Lands Law (1960), the Israel Land Administration Law (1960), and the Covenant between the State of Israel and the Zionist Executive (World Zionist Organization/Jewish Agency and Jewish National Fund). The Israel Land Council (ILC) determines ILA policy, with the Vice Prime Minister, Minister of Industry, Trade, Labor and Communications as its chairman, while the 22-member Council is comprised of 12 government ministry representatives and ten representing the JNF and its conditions of Jewish-only beneficiaries.

Recent legislation in the form of the Israel Lands Authority Law, Amendment 7 (2009) and a 2010 amendment of the British Mandate-era Land Ordinance (Acquisition for Public

11 Cook, op. cit.

Purposes) (1943) introduced tactical adjustments to the land tenure system in Israel during the period of this review. The 2009 amendment authorizes more powers to the JNF in its special status and role in land management. It also establishes the Israel Lands Authority (ILA) (no longer “Israel Lands Administration”) with increased powers, provides for the granting of private ownership of lands, and sets approval criteria for the transfer of state lands and Development Authority lands to the JNF.

The 2010 amendment “makes sure” that lands expropriated for “public use” do not “revert” to original owners and now can be transferred to a third party (likely the JNF). The 2010 legislation also circumvents the Israeli Supreme Court’s precedent-setting judgment in the 2001 Karsik case (Karsik), which obliged authorities to return appropriated land to its former owners in the event it has not been used for the purpose for which it was taken.

According to the amendments, the JNF will continue to hold large representation in the Israel Lands Authority with six of 13 members (which also can function with just ten members). That ensures JNF’s continued key role ensuring discrimination against indigenous Palestinians in the development of policies and programs affecting 93% of lands in Israel.

These recent amendments allow the state and the JNF to exchange lands, in order to facilitate “development” through the privatization of lands owned by the JNF in urban areas. Such a swap would have the state receive JNF-acquired land in urban areas that could be privatized, while the JNF would receive 50-60,000 dunams of land in the Galilee and the Naqab, where the indigenous population of Palestinian citizens of Israel remain most concentrated.

As in the past, the JNF agrees that the new Israel Land Authority (ILA) would manage its lands, whereas ILA is committed to do so consistent with “the principles of the JNF in regards to its lands” (Article 2). However, the 2009-10 amendments enable further circumvention of legal oversight and legislate against the equality in land use rights. As the JNF’s charter excludes non-Jews from benefiting from its land or services, any such transfer of public land to the JNF prevents citizens’ equal access to land. In other words, the state will be

able more readily to “judaize” more land and discriminate against its non-Jewish citizens in Jerusalem—and elsewhere—by transferring these lands to the JNF.

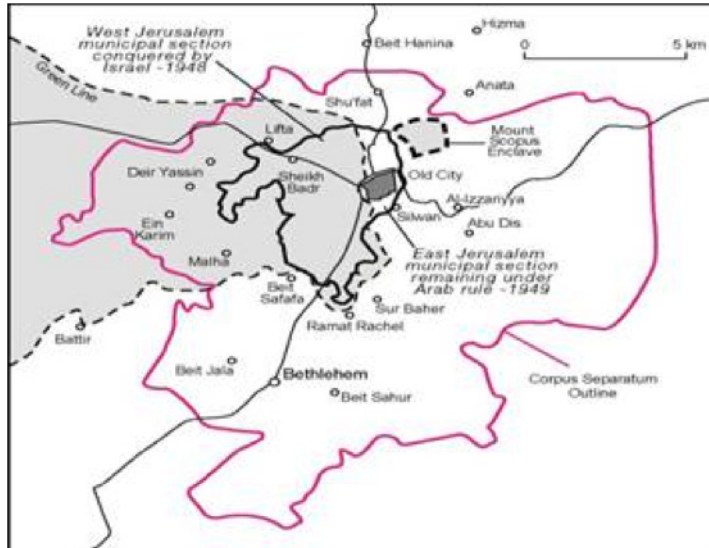
The new 2010 law appears to prevent—or severely impede—Palestinian citizens of Israel from ever reclaiming their confiscated land. It forecloses such a citizen’s right to demand the return of the confiscated land in the event it has not been used for the public purpose for which it was originally confiscated, if that ownership has been transferred to a third party, or if more than 25 years have passed since its confiscation. Well over 25 years have passed since the confiscation of the vast majority of Palestinian lands and properties, including those in Jerusalem. Meanwhile the ownership of large tracts of land has been transferred to third parties, including Zionist institutions such as the JNF.

The ILA rationalizes its policy of restricting bids for JNF-owned lands to Jews only by citing the domestic Covenant with the state and the JNF (1961).¹² Under that agreement incorporated into law, the ILA is obliged to respect the objectives of the JNF, which include the acquisition of land “for the purpose of settling Jews” (JNF: 1953, §3(1)). Thus, JNF serves as the state’s subcontractor for discrimination based on a constructed “Jewish nationality” status, as enshrined in the JNF charter, and not Israeli citizenship.

This legal and institutional framework ensures that housing, land, immigration and development rights and values are exclusively for “Jewish nationals” to enjoy (Forman and Kedar, 809-30). Most indigenous inhabitants of Israeli-controlled areas are not Jewish, including East Jerusalem.

The same state-linked agencies of WZO/JA and JNF, the sources of the concept and administrative expression of “Jewish nationality,” also operate as tax-exempt organizations in some 50 other countries as “charitable organizations” also to recruit persons of Jewish faith and/or their (consequently tax-exempt) financial contributions to carry out development on behalf of Jewish settlers (JAFI).

¹² Adopted following the Basic Law: Israel Lands (Israel Lands Administration Law, in 1960.



UN Plan for Jerusalem as a corpus separatum, 1947, and Israeli conquest of West Jerusalem.

Despite the obvious analogies, the forms of discrimination in Israel are distinct from those known in other places and times, as in apartheid South Africa or the “scientific racism” of the late 19th Century (Barkan). South African apartheid had established civil inequality through a crucial piece of legislation: the Population Registry Act, which some authors have referred to as the system’s lynchpin (Dugard). That single law established a hierarchy of status on the basis of skin color, and imposed the separation of communities accordingly. Human rights, services and privileges in Israel are granted or denied not on the basis of a single legislative act or a single physiological feature, but rather through a series of laws and institutions dedicated to the exclusive benefit of those eligible for “Jewish nationality,” regardless of whether or not those putative beneficiaries are actually citizens of the State of Israel.

Jerusalem: Territory and Demographics

After Israel occupied East Jerusalem in 1967, it never “legally” annexed the conquered territory, but rather extended the city’s municipal boundaries to include 70 km² of Palestine’s West Bank (comprising 6 km² of East Jerusalem’s municipal boundary from 1948 to 1967, plus an additional 64 km² of West Bank territory). The Israeli parliament (Knesset) then adopted the affirming legislation¹³ (Lustick, 200-15) that authorized application of Israeli law in these areas, despite prohibitions under international law governing occupation (Hague, §43).

The Israeli government expanded Jerusalem’s municipal boundaries for two purposes: The territorial purpose compelled incorporation of the Old City and adjacent Jewish historical sites into Israel, establishing borders that facilitated the city’s defenses at the country’s extreme eastern frontier and complicated a future division of the city. The second goal was demographic, facilitating the implantation of settlers around the city to achieve a solid Jewish majority and administratively minimizing the indigenous population within Jerusalem’s expanded boundaries.

For many Israelis, the enlarged borders of municipal Jerusalem, including the ancient center and the Palestinian/Jordanian city, plus an additional 28 Arab Palestinian villages, has been ideologically associated with the Holy City’s sacred-pedigree character, overlooking other values and indigenous residents’ interests. The “unification” of Jerusalem in both spatial and epic terms is perceived in official Israel as an eternal revival of a primordial pedigree and, therefore, “right.”

Amid the aspiring Jewish state’s claims of Jewish ascendancy, the city is currently home to a variety of faiths and ethnicities, represented by its residents. Of the total 804,000 inhabitants in 2011, the demographic composition

¹³ By amendments to two existing laws: “Law and Administration Ordinance” and the “Municipal Corporations Ordinance”), and the interior minister issued a corresponding administrative declaration, “The Jerusalem Declaration, 1967.”

showed the following disaggregation, without distinction by “citizenship” status:

- 499,400 Jewish (i.e., “*le’om* nationals”)
- 296,000 Arab Palestinians (of various enforced distinctions)
 - 281,100 Muslim
 - 14,700 Christian
 - 200 Druze
- 9,000 unclassified (Fiske).

“Right to the city”: a slogan and claim of urban social movements to guide policies to be more equitable and inclusive, as an alternative to current policies and planning practices that lead to segregation, privatization and inequitable distribution of public goods and services. Henri Lefebvre is generally attributed as having developed the notion of a “right to the city” in his book, *Le droit à la ville* (Paris: Anthropos, 1968). Currently, the “right to the city” argument rests on a bundle of existing human rights, in addition to specific claims of right to access land, water, sanitation, transport and public space, as well as the concept of the “social function” of land, housing and related infrastructure and public goods and services. The “right to the city” is elaborated in the draft “Charter on the Right to the City,” which developed out of the urban social movements in Latin America and spread through the World Social Forum.¹

The Israeli occupation authorities never obliged the indigenous Palestinians of East Jerusalem to adopt Israeli citizenship and, instead, offered them the choice between citizenship and “permanent residency,” a status that confers certain rights, including to social security and voting in municipal—but not “national”—elections. This semi-privileged status accompanies obligations to pay municipal tax (*arnona*, in

Hebrew).¹⁴ The majority has refused to become Israeli citizens; in the past ten years, fewer than 7,000 have applied (ICG: 2012b, 21).

At the same time, the demographic reality has not met the occupation authority planners’ targets. After Israeli planners expanded the municipal boundaries in 1967, the Arab population was roughly a quarter of the city’s total. Since then, it has grown to about 36% (over 290,000). From 1967 to 2010 Jerusalem’s Jewish population grew by 155%, while the Arab population grew by 314% (Shragai, 5).

By 2010, a three-decade pattern of Jewish-Israeli population migration out of Jerusalem became the norm. The migration of adult Jewish residents in 2012 saw 7,300 people moving to the city (including 2,900 new immigrants), while 17,400 left (CBS, 2013b). This, together with the enforced urbanization of the Arab population and the Arab population’s natural growth rate in Jerusalem, has contributed to the decline of Jerusalem’s Jewish majority. This unexpected trend recently has compelled Jerusalem’s planning institutions to update the demographic objective and the population target in Jerusalem for the year 2020. Their reality check projected no longer 70% Jews and 30% Arabs, as the municipal government sought to maintain during the 1970s and 1980s. The readjusted policy officially now seeks a demographic “balance” of 60% Jews and 40% Arabs (of all faiths) (Shragai, 9).

¹⁴ Though termed “permanent”, residency can be revoked in a variety of circumstances, most notably when a resident can no longer prove that his or her “centre of life” is in Jerusalem. “East Jerusalem: Key Humanitarian Concerns, Special Focus”, UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs - occupied Palestinian territory (OCHA-oPt), March 2011. Since 1967, 14,000 East Jerusalem Palestinians - just under five per cent of the current total - have had their residency status revoked, approximately half of them since 2005 when a sharp increase occurred, a policy referred to by Israeli human rights organisations as “quiet deportation”. Israel maintains this policy today though revocations have dropped dramatically: in 2008 the interior ministry revoked the residency of nearly 4,600 East Jerusalem Palestinians while in 2010, the number dropped to less than 200. Ibid, 31 July 2011 Ibid. The ministry claimed that most of the revocations resulted from relocation abroad in which the individual in question was granted citizenship or permanent residency.

Urban-development Indicators

In 2012, 23% of Jewish residents of Jerusalem fell below the poverty line, while 60-78% of non-Jews were classified as impoverished (Alyan, et al.). Jews make up 48% of the Jerusalem labor force, compared to 38% of Arabs (Choshen et al.). East Jerusalem's drop-out rate waivers between 40% and 50%, but only at 6-7% in Jerusalem's Jewish areas (ACRI: 2008, 2012).

These social indicators pose a series of challenges to the Jerusalem Municipality and Israeli government institutions. These range from the operation of unauthorized schools to serve unmet educational needs in East Jerusalem, to various black market activities among drop outs. High poverty levels and their consequences also manifest as greater demands on employment and social services, as well as political disaffection.

Municipal Governance

Israel's overwhelming domination of Greater Jerusalem would suggest that the city's urban planning and service delivery reflect a coherent and agreed municipal plan. While a broad Israeli consensus has sought the solid integration of the city's East into the State of Israel, the municipal and central government public works have built some urban infrastructures with a long-term development vision. However, close observers have characterized the process as a scene of infighting, rivalries and competition among various political and bureaucrats who have rendered Israeli colonization policy more chaotic and internally contentious than is often imagined (Cidor, 2007).

In this mix, the Jerusalem Municipality is relatively weak, a characteristic that harkens back to the British Mandate, when local authorities confronted a city deeply riven between Arabs and Jews. The Municipality then eventually transferred power away from the mayor and the feckless municipal government to the British governor.

The Israeli Ministry of Interior eventually inherited those powers and, along with other Israeli central-government ministries, remains influential in many aspects related to the enjoyment of the city (Dumper:, 46, 99.¹⁵) For example, the Israeli Interior Minister is authorized to remove mayors, determine municipalities' zones of jurisdiction, and to approve their plans, including determination of the scope of their income and the distribution of land resources in them on a centralized statutory planning basis.

15 Michael Dumper points out that the foreign affairs ministry is concerned with the status of Christians in the country; the religious affairs and defense ministries play central roles in the status of, and access to holy sites; and the housing, trade and industry as well as absorption ministries ensure space for their own development projects. See his *The Politics of Jerusalem since 1967* (New York, 1997), p. 46. Israel's National Planning Council acts under the aegis of the interior ministry and is composed of representatives from the housing, transportation, agriculture, trade and industry as well as tourism ministries plus representatives of various cities and relevant national institutions. The result, predictably, is gridlock. The District Planning Commission - which has veto power over municipal proposals - is plagued by many of the same problems. Ibid, p. 99.

Joint ventures involving central government and municipality also form a channel for national authorities to exert influence over developments (Dumper, 101-02).¹⁶ This highly centralized grip on local developments renders the municipality without sufficient autonomy, while bearing the burden of delivering services to Jews and Arabs, east and west.

The Jerusalem City Council is comprised of 31 members. The mayor is elected, serves a 5-year term and is paid from municipal funds. His six mayor-appointed deputies are well paid (Cidor, 2007)¹⁷ However, the 24 elected council members serve on a volunteer basis. Religious Jewish political parties traditionally dominate the Council. Most of the Council meetings are held in secret, holding only one public meeting per month.

According to Israeli jurisprudence(HCJ 1988),¹⁸ the non-Jewish residents of East Jerusalem are considered as bearers of “licenses” for permanent residency, eligible to those who were counted in the population census of 1967. This status applies even to Palestinians who did not “enter” Israel, according to the language of the law; whereas Israel rather “entered” their communities and areas of residence. This imposed residency status actually forces Arab residents of East Jerusalem into a situation in which their right to continue living in their homes and to conduct normal life in the place of their birth and continuous residency subjects them to the constant threat of expulsion from the city.

Although it set out the four criteria for “citizenship” (*ezrahūt*) in Israel (birth, residence, marriage and immigration), the Law of Citizenship (1952) does not grant universal citizenship to the otherwise-qualifying residents of East Jerusalem. The

16 An example is the Company for the Reconstruction and Development of the Jewish Quarter. The Israel Lands Administration, a national institution, also plays a major role in the city. It is the city’s largest landlord, having acquired 10,000 dunams (10 sq km) in 1948 and three times as much in 1967. The body is integrated with the Jewish National Fund, which means that land it controls must be used exclusively for the benefit of Jews. Ibid, pp. 101-02.

17 Between NIS36,000 and 46,000 (€7,455-9,525) per month.

18 The court rejected the petitioner’s argument that his residency in Jerusalem constituted a status of “quasi citizenship.”

law only theoretically allows individuals to receive citizenship under the four stated conditions; however, it does not apply generally to the residents of East Jerusalem. Under the Basic Law: The Knesset, Jerusalemite Palestinians do not have the fundamental civil right to vote or to be elected for central government institutions, including Israel’s parliament (Knesset, § 5, 6). They are not allowed to carry Israeli passports.¹⁹ They are entitled to vote and run in elections for the Jerusalem Municipality under the Local Authorities Law (Elections) (1965), but are statutorily ineligible to contest the position of Mayor LAL. An early proposal to incorporate the then-Jordanian administration’s Jerusalem Arab council members into the occupation city council eventually failed (‘Amirav, 104). In practice, most of the Palestinians of East Jerusalem boycott the municipal elections as an expression of their refusal to accept Israeli rule and an affirmation of their affinity with the indigenous Palestinian nationality. Moreover, Palestinian national leadership has rejected the option of Palestinians participating in the local Jerusalem elections (Klein: 2008, 134-136; Sasson, 34) One Arab citizen of Israel originally from inside the Green Line did run in the last Jerusalem City Council election (Prusher).²⁰ without success.²¹

19 Sections 2 of the Passport Law, 1952.

20 Fuad Sliman, running on the Meretz Party ticket.

21 Outcome of October 2013 municipal election:

Percentage	Total votes	Party	Party leaders
24.84%	53,208	United Torah Judaism	Yitzchak Pindrus
16.22%	34,747	Shas	Eliezer Simhayoff
13.82%	29,595	Jerusalem Will Succeed	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	United Jerusalem	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 on the Map	Yael Antebi
1.41%	3,022	Neighborhoods & Businesses	Ofer Ayoubi

However, even these local decisions and municipal bylaws are subject to centralized authorities such as the Israel Lands Administration, which is responsible for local government. The Interior Minister has the power to remove mayors, determine municipalities' planning zones of the reach of municipal jurisdiction, approve municipal plans, including the determination of municipalities' income and the distribution of land resources in them through centralized statutory planning. These undermine the right to the city in Israel. While, in Jerusalem, the situation is subject to even more layers of control by central governmental committees, such as "The Ministerial Committee on Jerusalem" and a Minister for Jerusalem Affairs, which contradict municipal attempts to establish agencies and neighborhood committees that would enhance city dwellers' involvement in city management (Merhav and Giladi).

The combination of Israeli official actors in the City of Jerusalem, thus, has determined a development pattern that seeks to isolate and further dispossess Palestinians in advance of any peace agreement based on spatial sharing. By consequence, Jerusalem's Israeli population is also largely stripped of local decision making in many aspects of public life in the city of residence.

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	Veterans and Pensioners	Avraham Albert Tubul
Percentage	Total votes	Party	Party leaders

Planning and Development

Israeli planners have transformed Jerusalem over the decades since conquering the city in stages: the west side in 1948 and the east in 1967. Mostly, the changes have seen expansion of the municipal borders and the creation of Jewish neighborhoods expanding over its fringes in a four-leaf clover pattern. Significantly, too, is Israel's transformation of the city from the new state's easternmost urban extension, at the first rise of Palestine's Jabal al-Khalil and Jabal Nablus hills, to the center of a matrix of settler colonies that now extend over the whole of the West Bank.

In the inner ring of this matrix is the Israeli suburb of Mevaseret Zion, to the west, and three settlements extending into the West Bank: Givat Zeev, in the northeast, Maale Adumim, to the east, and Gush Etzion, on the southern edge, abutting Bethlehem. This area, known as Greater Jerusalem, is home to some 80% of all Israeli settlers.

Palestinians mostly recognize the existence of two cities in Jerusalem, separated by the cease-fire line of 1949. Alien West Jerusalem, located west of the line, with a total area of 53 km², next to East Jerusalem, located east of the line, with a total area of 70 km². Indigenous Jerusalemites consider their city the very material and spiritual heart of Palestinian city, and Palestinians—officially and popularly—consider Jerusalem as the capital of an emerging democratic state, alternative to Israel.

Planning legislation and procedures in Israel are based on the Planning and Building Law (1965), which came into force also in East Jerusalem following the 1967 War. The Israeli planning system itself is similar to a great many other planning systems in requiring a hierarchy of physical plans that public bodies are authorized to prepare and approve. Planning authorities require a building permit for any new construction, which is possible only if that construction arises from a participatory and representative planning process.

Official plans are developed at three scales: national, regional (district) and local. Local plans (also known as "outline" or "metropolitan" plans) normally follow district plans and precede development. The plans are spatially very precise and normally cover only existing or proposed urban areas. Such

plans are the responsibility of the local (i.e., municipal) council, failing which, the Regional Council undertakes the planning, and Il plans are subject to central government approval.

According to the 1965 law, building permits are needed for all new development, and must accord with the local plan. If no local plan exists, then the zone is covered by the regional plan. However, in practice, a regional plan is unlikely to sanction development that is not already the subject of a local plan. Where unpermitted development is identified, the owner may be required to obtain a permit, failing which either (a) the property may be demolished after notice is given, or (b) the owner may be required to demolish it himself, fined if he does not do so, and the authorities then demolish the property. In either case, the official reason given is normally "lack of a permit," and the owner is charged a fee for the demolition conducted by the state. These measures are most commonly applied to Palestinians in the city, while regional plans are strikingly more lenient in the case of unlicensed Jewish development.

In this context, across Jerusalem and its West Bank hinterland, Israeli various authorities have increased demolition of Palestinian homes by some 50% in 2013, over the previous year. This destruction of 663 structures in 2013 marks the highest rate in five years, including 122 structures built with international donor aid. With the greatest concentration of these demolitions in Area C and East Jerusalem, displacement of Palestinian inhabitants has increased by 74% over 2012. (*HIC-MENA News*, 2014a) Israeli official and unofficial actors have more than doubled the establishment of "outposts" (unauthorized colonies) in 2013, as compared with the previous year (*HIC-MENA News*, 2014b).

Planning and Development within the City

In consolidating control over East Jerusalem, Israeli planners created three more-or-less concentric belts of Jewish presence around the city. Some of these areas are outside Jerusalem's expanded municipal boundaries, but all fall on the western side of the route of the West Bank Wall that Israel began constructing in 2002.

Former Deputy Mayor of Jerusalem Meron Benvenisti wrote that "the ultimate arbiters of the character of the Holy City were not the mayor, the municipal council, town planners, architects and historians, but [central] government ministers." An early post-Conquest development plan for Jerusalem had announced that:

Any area in the city that is not populated by Jews is in danger of being cut off from Israeli jurisdiction and coming under Arab rule. Hence the administrative delineation of the municipal boundary must be translated into the language of deeds by building throughout the entire area, especially its farthest reaches. Jewish neighborhoods must not be left isolated: this consideration dictates the drastic reduction of open spaces in the city (Benvenisti, 154).

Palestinians typically refer to efforts at manipulating the population ratios in favor of a Jewish majority as "Judaization." That term, once used by Israeli planners and politicians to describe official policy, is mainly used by its critics today.

The municipality's planning capacities face a challenge to meet their responsibility of delivering services to Jews and Arabs alike. For reasons of efficiency, city hall reportedly has favored a "compact" city and service area, focusing on the development of core areas (Dumper, 47, 100-01). Meanwhile, the "national" ministries have sought a "horizontally extended" city. Amid these dynamics, the occupied East Jerusalem planning map has created three tactical urban belts.

The outer belt, around purported Greater Jerusalem, extends three suburban Jewish "ring" colonies—actually "fingers"—extending some 10 km from the city's municipal



boundaries into the West Bank. These colonies are: Givat Zeev in the north, Maale Adumim in the east, and Gush Etzion in the south (CBS).²² While some may debate whether Jerusalem ought to be divided in an eventual future agreement, broad Israeli consensus asserts that the three main Greater Jerusalem settlements should be incorporated into the State of Israel, no matter what the (negotiated) settlement (Xinhua).²³

A large residential zone within Jerusalem's current municipal boundaries forms the second ring of older settler colonies established in the late 1960s-early 1970s. This strategic chain includes Givat Ha-Mivtar, Maalot Dafna, Ramat Eshkol and French Hill. Those areas formerly connected West and East Jerusalem near Mount Scopus, a UN-protected Jewish enclave from 1949 to 1967. Jerusalem planners and state and parastatal institutions have expanded this middle belt in the 1970s-early 1980s with the the "Ring Neighbourhoods" (Neve Yaacov, Gilo, East Talpiot, Ramot Alon and Pisgat Zeev), encircling the Jewish and Arab city center (Klein: 2008, 56).

The innermost planning belt, encircling the Old City basin, is the site of the most-revered historical monuments and shrines. The principal agent of Jewish colonization in historic Jerusalem is not the municipality or the central government, but settler organizations. These typically involve registered charities and *yeshivas* (Jewish institutes of religious learning) that enjoy government support in the form of archaeological, educational and touristic ventures. These organizations are occupying a contiguous pattern of Jewish colonies in and around the Arab Old City, consistent with the pattern of earlier Israeli planners seeking to complicate any Israeli withdrawal from the captured city.

22 Maale Adumim and Beitar Illit's populations are more than 35,000 and Givat Zeev has more than 11,500 residents. "Kovetz Yishuvim 2010," Central Bureau of Statistics (CBS).

23 Prime Minister Netanyahu left no question about where he stands: "Efrat and Gush Etzion are an integral, fundamental and evident part of greater Jerusalem They are the southern gates of Jerusalem and will always be part of the State of Israel. We are building them with enthusiasm, faith and responsibility."

Mr. Adi Mintz, an Elad Organization board member is frequently quoted as having said:

[O]ur goal is clear: To get a foothold in East Jerusalem and to create an irreversible situation in the holy basin around the Old City(Rapoport).

Yoni Ovadia, a settler spokesman in Nahlat Shimeon [Sheikh Jarrah], explained how Jewish residence would create: "territorial continuity to Maale Zeitim and Mt. Scopus"²⁴ Likewise, Matti Dan, chairman of the Ateret Cohanim Yeshiva, observed how

the Kidmat Zion neighbourhood, in Abu Dis, can be seen from the Palestinian parliament. This neighbourhood will prevent all the [Yossi] Beilins and all the [Yasir] Arafats from turning Abu Dis into a mini-Gaza. The entire world wants to divide Jerusalem, including the United States. They do not even recognise the fact that Ramot [cited above] belongs to us. The soft belly of East Jerusalem is the Old City, the Mount of Olives and its East. Jewish settlement in these places is a more significant human shield than any wall or fence (Rotenberg).²⁵

The firewall would be composed of Jewish housing—initially "micro-settlements" and (unauthorized) "outposts." and settler-operated national parks. These are small but numerous enterprises requiring an expansive security presence that curtails Palestinian life wherever they squat. The inner ring extends slightly beyond the Holy Basin, touching and expanding into the northern Sheikh Jarrāh and southern Jabal Mukābir Palestinian neighborhoods, to the peak of the Mount of Olives, to the east.

24 Channel 10, HaMakor, 10 November 2010.

25 Yossi Beilin is a former Israeli cabinet minister renowned for pursuing a negotiated settlement over Jerusalem with the Palestinian leadership. Yasir Arafat is the PLO leader and Palestinian president (d. 2004).

Despite the Oslo promises to freeze any alteration of the status of any territories within the Palestinian-claimed self-determination unit, or perhaps goaded by them, Israeli parastatal organizations, central government and municipal authorities built additional settler colonies at Ramat Shlomo, in the north, and Jabal Abu Ghunaym (renamed Har Homa), in the south, through the 1990s. These colonies continued the ring and filled gaps in the Jewish-colony encirclement of Jerusalem. Only a small gap in the east, between Mount Scopus and Jabal Mukābir, linked to Jerusalem's West Bank hinterland. Over two decades, Israeli construction in this belt has expanded and thickened Jewish residential zones.

The multiple layers of planning and execution of colonization efforts involve a variety of self-interested Israeli institutions. Israel's National Planning Council acts under the aegis of the Israeli Interior Ministry, and hosts representatives from the housing, transportation, agriculture, trade and industry, and tourism ministries, as well as representatives of various cities and relevant national institutions. The Regional Planning Commission—stacked with a Jewish Agency majority—has veto power over municipal proposals (Dumper, 46, 99).



Armed Israeli settlers circulate throughout Jerusalem under Israeli police and army protection.

Unique to Israeli planning and development in Jerusalem is the Company for the Reconstruction and Development of the Jewish Quarter. That agency boasts being the only fully Israeli government-owned company operating within the Old City. Its principle program since 199 is implanting Jewish settlers in the Old City of Jerusalem captured by force in 1967 (MoCH).

The Israel Lands Administration, a “national” institution, also plays a major role in developing the city. It is the city's largest landlord, having acquired 10,000 dunams (10 km²) in 1948 and three times as much in 1967. (See explanation of refugee land and property transfers below.) The body is integrated with and follows the charter of the Jewish National Fund, which means that land it controls must be used exclusively for the benefit of Jews (Dumper, 101-02).

Land Acquisition in Jerusalem

The distinctive feature of the Israeli system, however, is that land is controlled not only through the planning system, but through Israel's unique land-tenure system, which is the product and beneficiary of the discriminatory principles of the JNF as mandatory under the 1953 and 1960 legislation, particularly as they apply to the Land Council, the Israel Land Authority (ILA). This is a crucial determinant in all land-development policy and planning decisions, affecting (a) the location and timing of major projects, and (b) the eligibility of citizens for individual plot allocations. Processes (a) and (b) take place in coordination with the preparation of the appropriate (regional or local) development plans.

However, as the plans are public documents, the ILA's strategy and input to the planning process are opaque. As noted above, the ILA is not simply a government body subject to the normal processes of democratic accountability, but is controlled by a council, half of whom are nominated by the Jewish National Fund, a parastatal institution whose charter commits it to discrimination in favor of “Jewish race or descendency” (Kedar and Yiftachel, 129--296).

While the former British Mandate authorities had upheld the legal fiction that uncultivated land belonged to the state, the

State of Israel later assumed and embellished that notion as a means of acquiring lands under the color of law.²⁶ Israel's Land Rights Settlement Ordinance (1969) asserted that: "Lands, which at the time of the enactment of this law were classified as *mawāt*, will be registered in the name of the State" (Harris, 14-15). Defining all uncultivated land in Jerusalem District, in addition to other areas elsewhere, to be "state land," thus, under this single Ordinance, the state seized more than 61% of Israel's claimed territory and much of the surface area of East Jerusalem, regardless of its tenure status.

Following a decade-long phase of land confiscations and military rule after proclaiming the State of Israel, the newly formed Gol sought to make the acquisitions of lands and villages permanent with a modified policy toward the Arabs in Israel, as announced by David Ben-Gurion in 1959. The policy prioritized:

- a. passage of a law to mandate settlement of the Bedouins and their transfer to permanent homes...
- b. speedy solution of the problem of compensation to the "present absentees"²⁷ for their land;

26 The Israeli courts ensured acquisition of land and other properties from Palestinians by interpreting British Mandate legislation in favor of state, including the *Transfer of Land Ordinance* (1921); *The Correction of Land Registers Ordinance* (1926); *Land Settlement Ordinance* (1928); *Town Planning Ordinance* (1936); *Defence [Emergency] Regulations* (1939), which the British later repealed); *Roads and Railways (Defence and Development) Ordinance* (1943); *Land (Acquisition for Public Purposes) Ordinance* (1943). The Knesset efficiently adopted complementary laws such as *Law and Administration Ordinance [Amendment] Law [1948]* to reverse the British repeal and reinstate these *Emergency Regulations*; *Area of Jurisdiction and Powers Ordinance* (5708-1948); *Abandoned Areas Ordinance* (5708-1948); *Emergency Regulations (Absentees' Property) Law* (5709-1948); *Emergency Regulations (Cultivation of Waste [Uncultivated] Lands) Law*, 5709-1949; *Emergency Land Requisition (Regulation) Law*, 5710-1949; *The Absentee Property Law* (5710-1950); *Development Authority (Transfer of Property) Law* (5710-1950); *State Property Law* (5711-1951); *World Zionist Organization - Jewish Agency (Status) Law*, (5713-1952); *The Land Acquisition (Validation of Acts and Compensation) Law* (5713-1953); *Jewish National Fund Law* (5713-1953).

27 Absentee: persons whose status is defined in Israel's Basic Law: Law of Absentees' Property (5710 - 1950) and applied both *retroactively* and *prospectively* for the State of Israel possession by confiscation properties (mostly to be administered by the Jewish National Fund and subsidiaries).

Those whom the Basic Law identifies as "absentees" include anyone who: At any time during the period between 16 Kislev 5708 (29 November 1947) and the declaration published under Section 9(d) of the Law and Administrative Ordinance, 12 Iyar 5708 (21 May 1948), has ceased to exist as a legal owner of any property situated in the area of Israel or enjoyed or held by it, whether by himself or another and who, at any time during the said period,

- (i) was a national or citizen of the Lebanon, Egypt, Syria, Saudi Arabia, Transjordan, Iraq or the Yemen; or
- (ii) was in one of these countries or in any part of Palestine outside the area of Israel; or
- (iii) was a Palestinian citizen and left his ordinary place of residence in Palestine for a place outside Palestine before 27 Av 5708 (1 September 1948); or for a place in Palestine held at the time by forces that sought to prevent the establishment of the state of Israel or that fought against its establishment."

Absentee property: a type of individual or collective possession denied to an indigenous class of inhabitants of Palestine through military and legislative events of the State of Israel's proclamation of establishment process.

Israel's Absentee Property Regulations (1950) vested possession of properties belonging to indigenous Palestinian Arabs in the "Custodian," which was an acquisitive function within the Israeli Finance Ministry in 1947, established well in advance of the Regulations. The Law of Absentees' Property (LAP) (see also "present absentee" below) provided the Custodian a new name, The "Custodian of Absentee Property" (CAP), also replaced the temporary and vague legal category of "abandoned" property with the better-defined and soon-to-be permanent category of "absentee property." The CAP possessed broad administrative and quasijudicial powers, as well as evidentiary and procedural devices, to seize property at CAP's own discretion, and ensured that the burden of proving "nonabsentee" status fell heavily on the newly dispossessed Palestinian Arab property holders.

The British *Trading with the Enemy Act* (1939), which created an extremely powerful property custodian and formally extinguished all rights of former owners, inspired the Israeli Absentee Property Regulations. Israel thus treated absentee property as State property, but the nature of the emergency legislation model from which the Israeli Absentees' Property Law derived also made it subject to long-term legal challenge.

Therefore, the State of Israel incorporated the ideologically Zionist protostatal institutions within the State under 1953 legislation, but maintained them arguably outside of "government." So, in order to retain the "absentee" properties and shed the potentially constraining State obligations governing the Custodian under general principles of public international law (see "obligations" above.), the State of Israel began transferring newly acquired properties—especially such properties acquired outside internationally recognized Israeli territory—to the parastatal institutions (Jewish National Fund, World Zionist Organization/Jewish Agency and their subsidiaries and affiliates) and, subsequently, other State-managed institutions that share the Zionist protostatal institutions' covenanted principles of Jewish-only

- c. encouraging permanent Arab migration from the rural areas to the mixed cities (LAP).

The absence of land registration arrangements for East Jerusalem impedes proper planning and forms an obstacle to legal construction. The absence of formal land-registration arrangements and Israel's abstention from regulating the land in that part of the city encumbers the work of local planning authorities. It also is one obstacle to the East Jerusalem population's access to building licenses. Since the 1967 War the policy of the State Attorney General has expressed this denial of building permission through practical and diplomatic

presence in, and possession of the land, properties and productive resources contained in all areas of the Land of Israel (*Eretz Israel*), defined as the whole of historical Palestine.

The illegal transfer of Palestinian refugees' and internally displaced persons' (all "absentees") properties (see "Internally displaced person(s)" above) to the Jewish National Fund (JNF) in exchange for revenues to the nascent colony was to a (then) off-shore England-registered entity, the JNF, which reunited with the State of Israel under the above-mentioned 1953 Knesset legislation. That transfer of "absentee property" took place over five years, after no standing party posed an international law challenge to Israel's territorial expansion beyond the 1947 Partition Plan (UNGA resolution 181 [III]). That omission is despite the fact that UNGA 181 was merely one of the General Assembly's contemporary nonbinding recommendations on the Palestine question, but submitted to a vote on 29 November 1947.

The "absentee property" lost in this gradual process is undetermined, but subject to reparation, including restitution, to Palestinian refugees and present absentees.

Present absentee: a person or descendant of a person living in Israel after 21 May 1948 with the "absentee" status created under the *Basic Law: Law of Absentees' Property of 5710/1948* (LAP), especially those consequently dispossessed; a dispossessed citizen of Israel. Technically, this status affected virtually all Arabs who exited their actual homes or other possessed or owned properties during the 1947-48 War of Independence/Conquest, regardless of whether they returned. Also technically, the legislative dispossession order covered most residents, indigenous Palestinian Arabs and Israeli Jews (LAP, Article 1[ii]). However, the LAP regulations embedded a clause that systematically exempted Jews from the law's intended dispossession. Consequently, tens of thousands of Arabs citizens who became citizens of Israel were dispossessed absentees, but practically no Jewish Israelis were. The dispossessed Arab citizens of Israel thus assumed the paradoxical legal identity and simultaneous materially dispossessed status of "present absentee."

explanations. However, the policy of refraining from resolving freehold tenure issues on most of the land of East Jerusalem also compounds the consequent "illegal" construction there. This neglect also undermines property rights and creates additional problems such as dual registrations and contradictory transactions that generate disputes and prevent mortgaging of properties where plot boundaries are not formally recognized.

Depopulated Palestinian Villages Converted to Jerusalem Parks				
No.	Village Name	Refugees (Dec 2002)	Current park	Park Developer
1	Allar	3,291	US Independence Park	JNF
2	Aqqur	131	Sataf Forest	JNF
3	Bayt 'Itab	4,848	Beit 'Itab NP / US Independence Park	JNF & NPA
4	Bayt Thul	2,147	Hakfira Forest	JNF
5	Bayt Umm al Mays	299	The Saints' Forest	JNF
6	Dayr Aban	18,150	US Independence Park	JNF
7	Dayr al Hawa	309	US Independence Park	JNF
8	Dayr ash Sheikh	1,064	Sorek River NR	JNF & NPA
9	Islin	2,071	Eshta'ol Forest	JNF
10	Jarash	1,603	Nahal Dolev NP / US Independence Park	JNF & NPA
11	Kasla	1,446	The Saints' Forest	JNF
12	Nataf	276	Kfira river NP	JNF & NPA
13	Qabu al	2,546	Begin Park	JNF
14	Qastal al	881	Qastel NP	JNF & NPA
15	Ras Abu 'Ammar	4,808	Begin Park	JNF
16	Saris	3,978	Rabin Park	JNF
17	Sataf	4,563	Sataf NP	JNF & NPA
18	Suba	4,590	Zova NP	JNF & NPA
19	Sufla	445	Nahal Dolev NR / US Independence Park	JNF & NPA
Total No. Refugees		57,446		

Legend:

JNF = Jewish National Fund, NPA = National Parks Authority, NP = National Park, NR = Natural Reserve

The number of villages whose land was expropriated by JNF wholly or partially is 372. JNF converted 116 villages into such parks as follows:

- 71 parks planted on capital village land partly expropriated by JNF
- 9 parks planted on non-capital villages similarly expropriated
- 17 parks planted on capital village lands expropriated by the state
- 2 parks planted on non-capital villages similarly expropriated
- 16 parks planted on pre-1948 Jewish land
- 1 park planted in Beer Sheba subdistrict (al-Naqab), an example of several such parks

Ultimately, this policy enables the takeover of urban land by brute force and numerous forgeries, the notorious tactics of Israeli settlers. Consequently, many residents, as well as public bodies, have been dispossessed of their properties. In such a chaotic planning environment, the municipality cannot—and does not—properly plan, omitting to carry out needed infrastructure works, construct public facilities such as schools, maintain sanitation, drainage, electricity, roads and other public facilities. Theoretically, the municipality cannot allocate land for public purposes without the need for expropriation and payment of compensation (Shragai, 7).

A New Master Plan

The Jerusalem Master Plan 2000 never was officially approved. Nonetheless, it serves as the basis for urban planning and maintains that the planners' original demographic goal is unachievable, and that even a more-modest 60:40 Jewish majority could be achieved by 2020 only under uncertain conditions (ICG, 5).

After serial deliberations on the new Jerusalem Master Plan led by Jerusalem's District Planning and Construction Commission Director Moshe Cohen, the Jerusalem Municipality ratified its deposit on 7 October 2008, pending objections by the public. A month later, following the election of Jerusalem Mayor Nir Barkat, the mayor requested that the District Commission grant him the option to voice his criticisms of the Master Plan prior to its deposit. In May 2009, Mayor Barkat appeared before the Commission and introduced a few changes. The Commission decided again to deposit the plan that the mayor also signed. However, within the ensuing year, other conflicts of interest arose, impeding any common or locally autonomous development vision (Shragai).²⁸

28 For instance, in June 2009, Minister of Interior Eli Yishai, members of the Jerusalem City Council, the Mayor of Jewish settler colony Maale Adumim, the Knesset Speaker, and additional political and planning bodies approached the Chairman of the District Commission, claiming that the

The laws and policies that govern the distribution of land and development resources are a mixture of national legislation and planning ordinances. Most influential of these are the Land Acquisition Law (1943), which formed the basis for appropriating Palestinian and other private lands for "public interest" in order to construct 15 settler colonies in East Jerusalem. The Law of Absentee Property (1950) authorizes the Custodial of Absentee Property to take possession of lands and properties confiscated on the pretext that any one of its owners was absent during the 1967 census.

By planning decree, 40% of lands in Jerusalem have been declared "green areas," especially in East Jerusalem, where Palestinian residents are prohibited from building. These lands supposedly reserved as public green spaces, were later used for Israeli Jewish colonization, notably the colonies of Har Homa (at Jabal Abu Ghunaim) and al-Ra's, in Shu'fat. The Jewish National Fund has been pressing for—and implementing—expansion of this plan to further deny Palestinian use of their lands in an "environmental" scheme to ring the city with parks (JNF: undated).

"Israelization" and Residency Rights

As mentioned above, the administrative measures in place, whether by active or passive means, effectively deny building licenses to Palestinians in the city. Meanwhile, a process of "Israelization" has absorbed 22% of the Palestinian population under Israeli Jerusalem's administration & services sectors. The arbitrary practice of confiscating Jerusalem Palestinians' IDs and the statutory denial of residency and family unification also affect the size and quality of life of the indigenous inhabitants of Jerusalem.

The city's Jewish population mostly carries Israeli citizenship (and all hold the status of "Jewish nationality"), while Palestinian

approved plan substantially differed from the one that the local commission had recommended, and that substantial changes had been introduced without involving the local commission.

Arabs in East Jerusalem mostly hold “permanent residency,” a status subject to arbitrary revocation. As far as development and rights to the city are concerned, the state’s legal and institutional composition makes even those few thousand Jerusalemite Palestinians who have opted for Israeli citizenship perpetually ineligible to achieve full rights reserved to “Jewish nationals.” Thus, within the context of the State of Israel, the principal administrative mechanism of development operates under the control of an agency that is unaccountable to—and, in fact, inimical to the interests of—the indigenous citizens, in general, and “permanent residents” of Jerusalem, in particular.

An initiative of the central government also has contributed to this pattern. The Sharon Plan (1993), while the former military commander was minister of housing, extended Israeli control and settlement within the Old City. The plan has involved measures that sought to guarantee safe passage for Jews from Damascus Gate to the Wailing Wall across the Palestinian Old City, and guarantee Jewish settler presence over all of the Old City to make it difficult to divide it upon peace agreement.

Institutionalized Discrimination in Israel's Legal System
NO Israeli nationality status
Citizenship or “Jewish nationality”
“Nationality” versus Citizenship
Law of Return (1950)
Law of Citizenship (1952)
World Zionist Organization-Jewish Agency (Status) Law (1952)
Basic Law: Israel Lands [The People's Lands] (1960)
Covenant with Zionist Executive (1954) (1971)
Basic Law: The Knesset (1958), Amendment 9 (1985)
Agricultural Settlement Law (1967)
Absentee Property Law (1950)
Keren Kayemet Le-Israel Law (1953)
WZO/JA & JNF chartered to discriminate, Govt. of Israel follows suit

Most dramatic of measures is found in the form of evicting Palestinian Arab residents (Islamic and Christian Quarters) under the Master Plan for 2020, the expansion outside Old City walls to include 26 settler colonies and to disconnect Palestinian

neighborhoods of Ras al-`Amud, Mount of Olives, Sheikh Jarrah, Wadi al-Jawz from each other, permitting Israeli Jewish settlers to seize Palestinian properties and built in those areas, sustaining friction and dispossession the indigenous population.

The Eastern Gateway (E-1) Plan of 1994, ratified in 1997, also has absorbed 1,2443 dunams of the Palestinian suburbs of al-Tūr, Anāta, al-`Izariyya (Bethany) & Abu Dīs, MoD. That extended Jerusalem plan is creating an industrial zone over 1 km², 3,500 housing units for new settlers and five hotels. This current Jerusalem 2020 plan will completely foreclose space for Palestinian expansion in East Jerusalem and encircle Anāta, al-Tūr and Hizma Palestinian suburbs. The ostensible objective of this plan is to prevent the establishment of East Jerusalem as capital of Palestine by connecting all settler colonies east of Jerusalem and outside its city limits with those inside the municipality, creating a newly defined “Greater Jerusalem” 600 km² (i.e. 10% of West Bank). These plans are concurrent with the building of highways, tunnels and roads especially for settler colonies to connect them (e.g., Adam & Neve Ya’acov) and, while doing so, to both bypass and disconnect Palestinian areas. Jerusalem 2020 foresees consolidating Jewish colonies to envelope Jerusalem in the three concentric planning circles, already separating many areas from city center by army checkpoints (e.g., Beit Hanīna). This is already happening with the establishment of permanent checkpoints, especially at the entrance of several densely populated Palestinian areas in north Jerusalem (e.g., Shu’fat Camp & Zu’ayyim, footpaths to Bethany and Abu Dīs) & 11 gates at Palestinian areas (e.g., Shu’fat and Kalandia “Terminals”). These combined measures aim at reducing Palestinians’ presence by imposing security and economic controls that regulate the Palestinian population so as not to exceeding 12% of the population within municipal boundaries (Jordanian 6.5 km² only).

Quite apart from the Palestinian-proposed Jerusalem-sharing plan with a common Development Authority, measures are currently underway to disconnect electricity to settler colonies that Palestinian Jerusalem Electricity Company serves, allocating \$11 million dollars for linking East Jerusalem infrastructure to West Jerusalem and allocating \$100 million dollars to Judaize the city.

The 8-meter high concrete Wall of *Hafrada* (Hebrew for “separation” or “apartheid”) snakes for 181km around Jerusalem’s Palestinian communities, further shutting them out of the city. Settler colonies then expand and new ones emerge on the Palestinian lands left isolated on the west side of the Wall. The year 2014 marks the tenth anniversary of the International Court of Justice Advisory Opinion, requiring the removal of the *Hafrada* Wall in areas outside the internationally recognized jurisdiction of the State of Israel and reparations for the losses, costs and damages to affected legal and natural persons.

Prospects and Social Capital for the Right to the City

Jerusalem is embroiled in spatial, material and existential conflict, governed by an ideological group that seeks to maintain dominance of these spheres of urban life at the progressive expense of the indigenous inhabitants. Israel claims the city as the capital of the “Jewish state,” despite international law and diplomacy reject that claim. Official Palestinian claims propose East Jerusalem as the capital of the State of Palestine to be shared with Israel within a common development authority for Greater Jerusalem (Hasson, 311-22). At the popular level, communities reflect a spectrum of mutual rejection and coexistence. From the indigenous people’s perspective, however, many civil Palestinian voices reject attempts at normalization with “Jewish Israel actors; i.e., members of the group of oppressors” (NGO letter). As in all articulations of the right to the city, the national context is significant. In the case of Jerusalem, the political dimensions and physical manifestations are inexorably linked to the contentious and increasingly impractical two-state solution that Israeli and Palestinian negotiators and the international community ostensibly pursue as an ultimate objective.

The City of Jerusalem is literally consumed by spatial conflicts and identity politics over land ownership, resource distribution and cultural expression, while it is haunted by the legacy of the 1948 and 1967 conquests, mass displacement and dispossessions (Tamari) that hangs over Jerusalem like a thermal inversion. It is this highly ideologized system that controls the use of space and, thus, permits or denies the expression of inhabitants’ identity.

The right to the city, from Lefebvre to the present, has embodied the claim for local control and democracy in the urban context, but this prospect confronts the overwhelming power of Israeli laws, institutions and individuals implementing material discrimination against the indigenous inhabitants’ self-determination remains the principle obstacles to local democracy. In the material sense, the right to the city is also a direct challenge to the dominant property rights regime (Purcell: 2003a, 564-90; 2003b: 99-108). Such dynamics that

govern social expression and coerces behavior are, in part, what led Lefebvre and the urban social movements ever since to call for the right to the city.

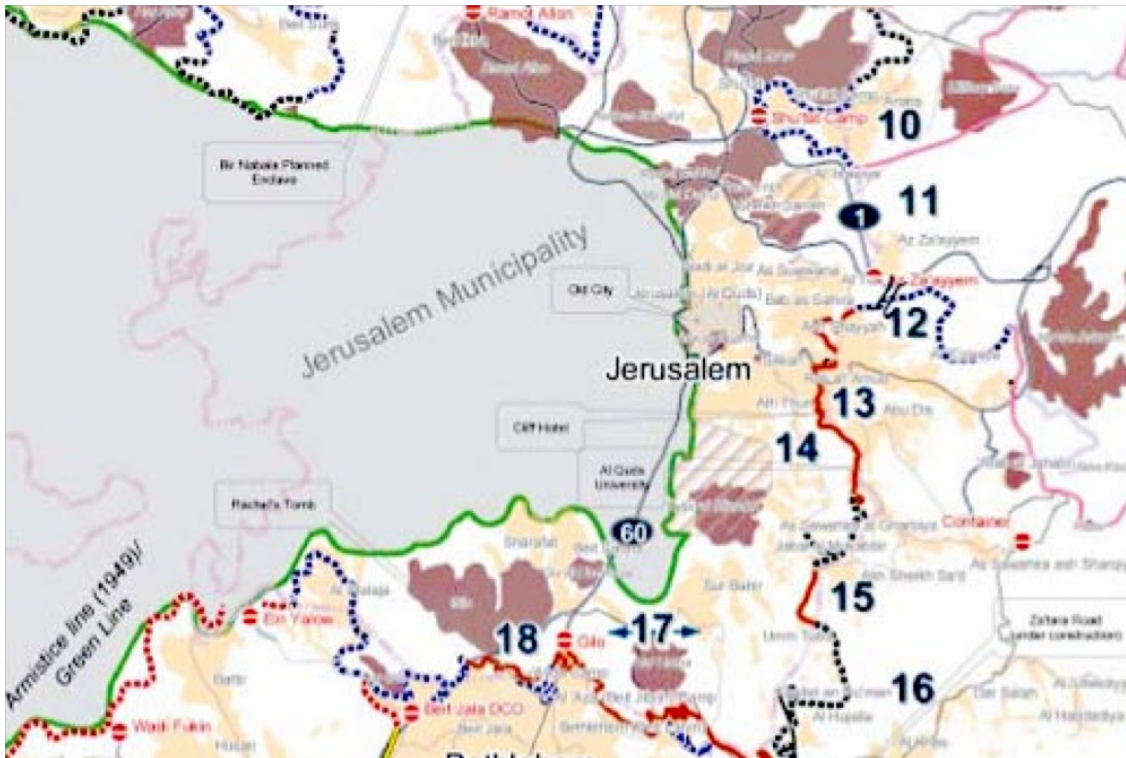
regarding land use, but rather the people most directly affected by those very decisions (Purcell: 2003a and 2003b).

The characteristics of Jerusalem's urban governance, with its pedigree of war crimes and lopsided power structure, form the context in which thus some local parties, nonetheless, have adopted and celebrated the right to the city as a political tool for positive change in pursuit of communities local control of space and self-expression.

In the extent to which these counterforces have raised the language of the right to the city, their local articulation of that right argue for democratizing development decisions, by having citizens take power over the production and management of their socially produced space. Within the global right to the city framework, urban citizenry is not rooted in nationality, rather by local urban residency. However, in the Jerusalem case, national identity remains very much at stake.

Some authors assert that identity based claims to the right to the city appear to contradict a universalistic right to the city (Rosen and Shlay). However, in this case, it is perhaps unrealistic to expect communities undergoing settler colonization to shed their respective indigenous and constructed identities. In the main, Israeli expressions and visions of the right to the city tend to address inequality, while offering only to equate the competing claims to the city space (Ibid). Meanwhile, the Palestinian Jerusalemites generally assert and pursue their right to the city as primordial and part of their liberation from a century of invasion and colonization.

Recently, some authors and students have grappled with the idea that the applying the right to the city concepts in the context of divided cities (Nagle: 2009, 326-47; Nagle et al.: 2010). In the particular Jerusalem context, urban planner Rassim Khamaisi²⁹ has proposed the alleviation of the Palestinian plight through the realization of the right to the city in Jerusalem and elsewhere under Israeli state control (Khamaisi). He poses that the right to the city based upon municipal "citizenship," while recognizing that the lack of the right to the city in Jerusalem



Map of the Hafrada/Separation/Apartheid Wall cutting through occupied East Jerusalem. The brown zones are Jewish settler colonies erected under Israel/Source: UN OCHA.

Originating from Lefebvre's concern with class segregation and the displacement of poor immigrants and the working class to the suburbs in Paris during 1960s, the right to the city seeks to redefine local political membership, challenges logic the logic of self-interest and alters residents' vision of, and control over spatial production (Lefebvre: 1991 and 1996) Therefore, in exercising the right to the city, private and discriminatory landowners and elites must not be the decision makers

²⁹ Professional urban, regional planner and Senior Lecturer in the Geography Department at Haifa University.

stems from the centralized nature of the State of Israel with political regime of dispossession, control and distribution of resources skewing the balance of power (Nachmias). In many ways localizing *de facto* residency as the principal criterion of municipal citizenship would disentangle the highly centralized governance of the city, as referenced above, by the Israel Lands Administration, the Interior Ministry, “The Ministerial Committee on Jerusalem” and the Minister for Jerusalem Affairs.

Political Positions & Claims		
PLO's position	Israel position	Interntl. position
East Jerusalem (pre-1967 municipal boundaries) is capital of Palestine, and West Jerusalem the capital of Israel, with each state enjoying full sovereignty over its respective part of the city and with its own municipality and joint development council; Palestinian people have the right to sovereignty over East Jerusalem	Jerusalem the “complete and united” capital of Israel governed under Israeli law and institutions	UN GA resolution 58/292 (2004): military occupation duties under 4th Geneva Convention and The Hague Convention; Palestinian self-determination and sovereignty over their territory; two viable, sovereign and independent States, based on the pre-1967 borders; UNSC 478 (1980): Israeli annexation “null and void”; UN GA resolution 181 XX (1947): Jerusalem international zone and <i>corpus separatum</i>

Palestinian civil society organizations have engaged in *de facto* right to the city activities by engaging local communities in advocacy and alternative planning. Among them is the International Peace Cooperation Center (IPCC), which is a nongovernmental organization (NGO) dedicated to the vision of a vibrant, sustainable and democratic Palestinian society and state through an integrated approach of research, urbanism, community engagement and training. IPCC supports the development of a highly informed, competent and active Palestinian civil society that is capable of defending its social, economic and political rights and “energizes urban participatory democracy.” develop scenarios, policy options, and community engagement programs that address issues of

the geopolitical conflict, social and economic development, urban peace building and democratization. IPCC’s program includes a current project for Raising Awareness on Palestinian urban rights to Jerusalem.³⁰

IPCC plays a leadership and advisory role both locally and with international forums and partners to conduct urban planning, zoning and development of Palestinian neighborhoods in Jerusalem and other localities in the West Bank. This the Center does in order to support urban rights and prevent further escalation of the conflict. The Center works with local communities to develop bottom-up alternative-planning methods that secure the needs and “rights of [Palestinians] to the city” of Jerusalem and surrounding areas.

Social Capital / CSOs (Background Palestinian in black, Israeli in white, mixed in grey)	
1	Adalah: The Center for Arab Minority Rights in Israel
2	Alternative Information Center
3	Applied Research Center–Jerusalem (ARIJ)
4	Arab Association for Human Rights (Nazareth)
5	Association for Civil Rights in Israel (ACRI)
6	BADIL Resource Center for Palestinian Residency and Refugee Rights
7	Bimkom
8	BirZeit University Institute of Law
9	The Civic Coalition for Palestinian Rights in Jerusalem
10	HaMoked: Center for the Defence of the Individual
11	Al Haq: Law in the Service of Man
12	Im Amim
13	Israeli Committee against House Demolitions (ICAHD)
14	Land Research Center (LRC)
15	Al-Maqdese for Society Development
16	Zokhrot (Remembrance)

30 Funded by the Middle East Peace Initiative (MEPI). For details, visit: <http://ipcc-jerusalem.org/mepi.php>.

The Civic Coalition for Palestinian Rights in Jerusalem (CCPRJ) is an independent, nongovernmental, nonprofit coalition of organizations, institutions, societies and associations dedicated to the promotion and protection of Palestinian rights in Jerusalem. Established in 2005 and based in Jerusalem, CCPRJ has been working to combat human rights abuses under the Israeli occupation through research and legal analysis, advocacy and human rights education. The Coalition's primary focus is on the following areas: (1) housing, land and planning rights; (2) civil and political rights; (3) economic, social, and cultural rights; (4) the rights of the child (including the right to education); and (5) and the right to freedom of expression.

Recently, the Coalition has developed "Guidelines for Advocating for Palestinian Rights in conformity with International Law" (CCPRJ: 2014) in cooperation with Bir Zeit University's Institute of Law. The Guidelines aim to help non-lawyers understand and apply international law to Israel's oppressive regime over the entire Palestinian people: those in the occupied Palestinian territory since 1967, Palestinian citizens of Israel, and the Palestinian refugees since 1948.

The Land Research Center (LRC) is a long-established Palestinian NGO that focuses on both rural and urban cases of land deprivation. It published regular monitoring reports on Israel's demolition of Palestinian homes land confiscation. Its outputs are rich in statistics and mapping of progressive denial of Palestinians' enjoyment of their rights to Jerusalem.

Officers of the LRC have experience in human rights monitoring arising from some of the earliest efforts to document abuses during the first *Intifada* of 1987-91 (through the former Palestinian Human Rights Information Center-PHRIC). In that period, PHRIC was a principal actor in the Palestinian Housing Rights Movement, which culminated in the shared platform of Palestinian groups in the Jerusalem Declaration (1996) (PHRM: 1996). In a LRC conference on World Habitat Day, on 29 May 2011, the organization formally relaunched the Palestinian Housing Rights Movement (PHRM: 2011). LRC also has been a regular participant to the HIC-HLRN Middle East/North Africa Land Forum, contributing on the segment on the right to the city with a focus on Jerusalem.

Another Palestinian civil society organization promoting human rights in Jerusalem is al-Maqdese for Society Development. The organization releases annual reports on Israel's demolition of Palestinian homes in East Jerusalem, as well as conducts training and public information activities on a range of social issues and their human rights dimensions. However, to date, al-Maqdese has not explicitly used the language or concepts of the right to the city.

On the Israeli side, certain civil society initiatives have focused on institutionalized discrimination in Jerusalem, including discussion of the concepts of the right to the city. Ir Amim (Hebrew: *יריממ*; «City of Peoples» or «City of Nations») is an Israeli activist nonprofit organization founded in 2004 that focuses on the Israeli-Palestinian conflict in Jerusalem. It seeks to ensure the «dignity and welfare of all [of Jerusalem's] residents," safeguarding their holy places, as well as their historical and cultural heritages. While the organization describes itself as "left wing," its program is seen as promoting coexistence within a frame of normalization.

The organization has worked with some Palestinian nonprofit organizations to strengthen civil society in East Jerusalem, emphasizing infrastructure works such as sanitation, water, roads, sidewalks, street utilities (streetlamps, bus stops) or neighborhood services (clinics, emergency services, mail delivery, waste collection).³¹ An example of one such organization is Nuran Charitable Association, which provides emergency ambulance service in East Jerusalem (Nuran).

Ir Amim regularly provides information to Knesset members and members of the Jerusalem Municipal Government about actions in East Jerusalem that they believe to undermine Jerusalem's stability, impede equitability among residents, or threaten the possibility for future final-status negotiations in Jerusalem such as the construction of Israeli colonies in Palestinian neighborhoods. The organization also petitions the Supreme and Municipal courts in cases involving public services such as building permits and social benefits in East Jerusalem.

31 For further information, see Ir Amim's Empowerment Project, at: <http://www.ir-amim.org.il/Eng/?CategoryID=188>.

The Jerusalem Policy Forum is a joint project of Ir Amim and the East Jerusalem-based Palestinian NGO, the Peace and Democracy Forum (PDF), that functions as a public institution self-described as adhering to the Universal Declaration of Human Rights and upholding the basic principles of respect for human life and dignity.³² More specifically, PDF policy analysis focuses on economic development in East Jerusalem, educational disparity in Jerusalem, solid waste management and resolving the planning disparity.

The Association for Civil Rights in Israel (ACRI) has focused especially on discrepancies in the enjoyment of the human right to education in Jerusalem³³ (Alyan, et al.). With the start of the 2013-14 scholastic year, ACRI and Ir Amim published an annual update on the dire state of education in East Jerusalem, revealing deep discrepancies in educational investments and outcomes in the two parts of the city (ACRI and IR Amim). The report concludes that the Jerusalem Municipality and state authorities are failing to meet their obligations under a High Court ruling that ordered the completion of all missing classrooms in East Jerusalem by 2016. Faced with a shortage of 2,200 missing classrooms in the official Arab school system in Jerusalem, the groups demonstrate that the authorities are doing too little to close this intolerable gap.

While these Israeli organizations focus on aspects of the right to the city in practice, they have not explicitly used the language or concepts of right to the city in their work. Exceptions are found in the case an interview with Ir Amim's Executive Director Yudith Oppenheimer in the magazine +972 (Surrusco) and, specifically, calling for the Palestinian residents of Shu`fat to enjoy the "legal right to be in the city denied to West Bankers" (Friedman; Seidman).

Operating within Jerusalem and the West Bank, the prominent Israeli human rights organization B'Tselem: The Israeli Information Center for Human Rights in the Occupied

Territories was established in February 1989 by a group of prominent academics, attorneys, journalists, and Knesset members. It endeavors to document and educate the Israeli public and policymakers about human rights violations in the occupied Palestinian territories, to combat the phenomenon of denial prevalent among the Israeli public and help create a human rights culture in Israel.

B'Tselem regularly investigates and publishes high quality reports about specific rights violations in the urban environment. Recently, B'Tselem recently updated readers on the phenomenon of Palestinian persons not present in the city for whatever reason who forever have lost their right to reside in Jerusalem (B'Tselem). Previous investigation and publication on the subject has seen B'Tselem joining efforts with the Israeli organization HaMoked: Center for the Defence of the Individual. B'Tselem regularly covers also house demolition policy, the implantation of settlers and settler colonies in Jerusalem and the occupied Palestinian territories, as well as the consequences of the *Hafrada* ("separation," "apartheid") Wall.

Based in Israel, but with operations and activities all across historic Palestine is Adalah: The Legal Center for Arab Minority Rights in Israel. The Galilee-based organization, established in 1993, involves Palestinian and Jewish citizens of Israel working together to provide legal defense and analysis to uphold human rights. Adalah's use of the language and concepts of the right to the city have been most explicit through its publications, in particular *Makan*, the *Adalah Journal for Land Planning and Justice* (Bishara and Hamdan-Saliba).

While the various organizations profiled here involve some strategic partnerships, it is not the norm for Palestinian and Israeli organizations to collaborate in formal structures or projects. Others are predisposed to work on a right to the city agenda and/or its corresponding principles (cited above).

32 See PDF website at: <http://www.pdf-palestine.org/>

33 Nisreen Alyan, Ronit Sela and 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;

Conclusion

Imagining the Right to the City

The Palestinians of Jerusalem, as part of a distinct indigenous people living within the jurisdiction of the State of Israel, the State of Palestine and in their diaspora, have a right to the City of Jerusalem that is being systematically denied. They are expressly the most restricted category of persons restricted from entry and residence there. As subjects of a right to the city movement, Palestinians should expect from the responsible local and central governments not only fully equal treatment as accorded to all other citizens, but also the recognition of their rights as a historically excluded and marginalized indigenous people, institutionally discriminated against and subject to cruel treatment and human rights violations for which the modern state and the international community bear liability. These conditions call for a right to the city movement with an explicit affirmative-action agenda in favor of this excluded class of Jerusalemites.



Israel demolition of Jerusalemite Palestinian homes, in Beit Hanina, 29 October 2013. Source: ECCP.

Considering, as it must, the state context of the city, the Jerusalem right to the city movement would reveal this city to be the tip of a proverbial iceberg of institutional, locally “legalized” and policy-driven discrimination affecting the Palestinian people as a whole. Generalized practices of discrimination and dispossession, particularly carried out and/or managed through the operations of the State of Israel’s WZO/JA, JNF and affiliates’ official practice since the founding of the State of Israel. A right to the city movement in Jerusalem logically would have to face the social justice dilemmas of this past.

Given its international character, the planned social disparity, institutionalized material discrimination and its corresponding legal regime, few cities are would be needier candidates for a right to the city movement. Simultaneously, few cities are polarized more than today’s Jerusalem.

The abstract language of socially produced space and social function of property may not suffice to affect the current situation where even notions of “social cohesion” have become so distorted as to shed their positive meaning and become tools of material discrimination (Bishara). The definition and pursuit of the right to the city in Jerusalem may require an accompanying process of deconstruction and disambiguation of fundamental concepts that the Israeli Occupation has constructed.

As much as the city is the focus, it is not the main subject of this review; the subject rather is the human well-being and the norms of civilization intended to achieve that condition. Sustaining both in Jerusalem requires also an ambitious remedial process in which the right to the city upholds a standard and normative frame, as developed in other more-hopeful urban contexts. This calls for the right to the city in Jerusalem as that concept relates to wider processes of transitional justice.

Recommendations

In such a situation of institutionalized discrimination, international norms recognize that temporary special

measures³⁴ may be needed to correct historic discrimination and its disadvantageous effects, among other actions to reform laws and institutions. For example, the CESCR's General Comment No. 20 urges that

Such policies, plans and strategies should address all groups distinguished by the prohibited grounds and States parties are encouraged, amongst other possible steps, to adopt temporary special measures in order to accelerate the achievement of equality. Economic policies, such as budgetary allocations and measures to stimulate economic growth, should pay attention to the need to guarantee the effective enjoyment of the Covenant rights without discrimination. Public and private institutions should be required to develop plans of action to address non-discrimination and the State should conduct human rights education and training programmes for public officials and make such training available to judges and candidates for judicial appointments (CESCR: 2009, §38).

Institutionalized discrimination also have been accompanied by acts having grave material and other consequences for both the Palestinian urban and rural (e.g., villager and Bedouin) communities, particularly by way of dispossession, demolition and forced displacement. Such acts constitute grounds for remedy through transitional-justice processes that include reparations, which also find their definition and normative content in general principles of international law as developed

34 The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (1965), which Israel ratified on 2 February 1979, provides in Article 1(4): "Special measures taken for the sole purpose of securing adequate advancement of certain racial or ethnic groups or individuals requiring such protection as may be necessary in order to ensure such groups or individuals equal enjoyment or exercise of human rights and fundamental freedoms shall not be deemed racial discrimination, provided, however, that such measures do not, as a consequence, lead to the maintenance of separate rights for different racial groups and that they shall not be continued after the objectives for which they were taken have been achieved."

(see Annexes). These include the elements of restitution, including return, resettlement and rehabilitation, compensation, satisfaction and guarantees of nonrepetition (UNGA: 2006a).

Potential R2C Campaign Assets, Opportunities
1996: Declaration of Jerusalem (revived in 2011)
1998: Rome Statute on ICC
2004: ICC Advisory Opinion
2011: Palestinian Housing Rights Movement revival
EU Heads of Mission Report (2011)
2011-13: Russell Tribunal on Palestine findings
2014: 10th anniversary of ICJ Advisory Opinion

The UN General Assembly has recognized a principle of international cooperation in cases of prolonged conflict and institutionalized discrimination within states. Already in the early 1950s, the question of apartheid in South Africa came to the General Assembly agenda despite the protestations of the South African delegation that the world body's discussion of institutionalized discrimination inside the Union of South Africa breached the principle of state sovereignty and noninterference. Ultimately, the deliberations affirmed that a matter of domestic violations of human rights constitute a responsibility of the international community of states when such a situation undermines regional peace and security (UNGA: 1946; 1950; 1952; 1953)³⁵ and (UNGA: 1954).³⁶

35 The resolutions affirmed that "it is in the higher interests of humanity to put an end to put an immediate end to religious and so-called racial persecution and discrimination" and that "it is highly unlikely, and indeed improbable, that the policy of *apartheid* will ever be willingly accepted by the masses subjected to discrimination." In particular, the resolutions recognized that "The question of race conflict in South Africa resulting from the policies of apartheid of the Government of the Union of South Africa"

36 The resolution affirmed also, in para. 1, that "enduring peace will not be secured solely by collective security arrangements against breaches of international peace and acts of aggression, but that a genuine and lasting peace depends upon the observance of all the Principles and Purposes established in



In light of the international community's responsibility for Palestine through the UN, and the corresponding body of international law specifically applying to the city, governments have a responsibility to eliminate institutionalized discrimination (CESCR, §10). The UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination repeatedly has found that Israel has failed to uphold its treaty obligation to combat apartheid within its jurisdiction and effective control (CERD: 2007; 2012)

The importance of implementing right-to-the-city principles in Jerusalem cannot be over emphasized. The city is not only geographically central to the country, it lies at the strategic core of resolving the protracted Arab-Israeli crisis and epitomizing social justice, rather than repelling it at the city limits. Given the interlacing of Israeli municipal and central government jurisdictions in Jerusalem as implementers of institutional discrimination, the movement for the right to the city inevitably forms part of a wider effort to democratize the state. Failing to correct the intense injustice in Jerusalem is to perpetuate conflict, erode the legitimacy of any state and/or contain the seeds of the state's own undoing in the longer run (Kymlicka; Vondung, 163; HIC-HLRN 2004).

Further, Jerusalem's status at the core of the Palestine question raises also the international responsibility of the United Nations and extraterritorial states for the situation in the city. In this context, the call for the right to the city in Jerusalem takes on a global dimension.

the Charter of the United Nations, upon the implementation of the resolutions of the Security Council, the General Assembly and other principal organs of the United Nations intended to achieve the maintenance of international peace and security, and especially upon a respect for observance of human rights and fundamental freedoms for all and on the establishment and maintenance of conditions of economic and social well-being in all countries"; and that "in a multi-racial society harmony and respect for human rights and freedoms and the peaceful development of a unified community are best assured when patterns of legislation and practice are directed towards ensuring the equality before the law of all persons regardless of race, creed or colour, and when economic, social and political participation of all racial groups is on a basis of equality."

Annex I

Applicable International Norms

Local Application of Human Rights in the City

Human rights norms and obligations are the responsibility of the State; however, its institutions include civil servants and authorities at every administrative level. Implementing the bundle of human rights and obligations to respect, protect and fulfill them is an inevitably local task.¹

Human rights obligations and practical tools to implement them can serve local public services and political representation for the majority of citizens and noncitizens. While human rights law theoretically applies to all aspects of public life, the review of a State's performance of its human rights treaties requires local authorities to face dilemmas and choices within human rights norms.

The question of operationalizing human rights at the important local level has been a subject of Human Rights Treaty Bodies' general treaty interpretation and specific State party reviews. Notably, the Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) advises States parties to the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights to take steps "to ensure coordination between ministries and regional and local authorities, in order to reconcile related policies (economics, agriculture, environment, energy, etc.) with the obligations under article 11 of the Covenant," in particular the human right to adequate housing.² CESCR also has observed how fees imposed by local authorities and other direct costs may constitute disincentives to the enjoyment of the right to education.³

The Harmonized Guidelines on Reporting to the Treaty Bodies advises involving local governmental departments at the central, regional and local levels and, where appropriate, at

the federal and provincial levels in the preparation of periodic reports⁴. CESCR's current reporting guidelines are replete with questions for States about the progressive realization of economic, social and cultural rights through the rule of law, nondiscrimination, the maximum of available resources and international cooperation in the provision of local services and infrastructure⁵. This reflects the centralization of tasks, authorities and duties as a global practice of subsidiarity that diffuses burdens, responsibilities and functions.

The General Comment on the right to food stresses how responsibilities at multiple levels are essential to realizing that right. While "the State should provide an environment that facilitates implementation of these responsibilities," increasingly local measures are needed to ensure food security and food sovereignty. In recent years, numerous good practices and policy models exemplify the pivotal role of local decision making and preparedness to ensure the right to food⁶ (DVRPC). The Special Rapporteur on the Right to Food Olivier de Schütter also has noted the role of local government in ensuring realization of the right to food through an integrated national

4 "Harmonized guidelines on reporting under the international human rights treaties, including guidelines on a common core document and treaty-specific targeted documents," HRI/MC/2005/3, 1 June 2005, para. 50, at: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/422/26/PDF/G0542226.pdf?OpenElement>.

5 "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, 24 March 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 Tool # 18* (April 2010), at: http://www.ruaf.org/ruaf_bieb/upload/3304.pdf; Victoria Local Governance Association, *Municipal Food Security Dimensions & Opportunities: Municipal Food Security Scanning Report* (2010), at: <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>.

1 A/HRC/23/NGO/85

2 General Comment No. 4: "the right to housing" (1991), para. 12

3 General Comment No. 11: "Plans of action for primary education (art. 14)," para. 7.

strategy⁷ (CBC).

This integration of central and local government performance is essential, too, to the realization of the human right to water and sanitation.⁸ (CESCR, 15) The Independent Expert on the right to water and sanitation Catarina de Albuquerque has found a wealth of examples of good practice in which a State's holistic approach involves local government monitoring and implementation of that right.⁹ (Albuquerque and Roaf)

CESCR has observed that "violations of the rights...can occur through the direct action of, failure to act or omission by States parties, or through their institutions or agencies at the national and local levels.¹⁰ Indeed, the gross violation of the right to adequate housing through forced eviction is often carried out by local authorities. The proposed Advisory Committee study could help further operationalize the UN

7 "Report of the Special Rapporteur on the right to food, Olivier De Schutter: Mission to Canada," A/HRC/22/50/Add.1, 24 December 2012, para. 16, at: http://www.srfood.org/images/stories/pdf/officialreports/20121224_canadafinal_en.pdf. In his country mission to Canada, the Special Rapporteur noted that "Numerous municipalities across the country have opposed this restriction [posed in the draft Comprehensive Economic and Trade Agreement with the European Union] on the ability of local authorities to promote urban-rural linkages and local economic development through institutional purchasing, and have requested exemptions." "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>.

8 CESCR General comment No. 15: "The right to water (arts. 11 and 12 of the Covenant)" (2002), para. 51.

9 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; and "Report of the independent expert on the issue of human rights obligations related to access to safe drinking water and sanitation, Catarina de Albuquerque: Mission to Egypt," 5 July 2010, A/HRC/15/31/Add.3, paras. 37, 45, 49, at: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/149/35/PDF/G1014935.pdf?OpenElement>

10 General Comment No. 16: "The equal right of men and women to the enjoyment of all economic, social and cultural rights (art. 3)" (2005), para. 42

Guidelines on Development-based Evictions and Displacement.¹¹ (Kothari)

Many of the elements of an adequate standard of living without discrimination have been affirmed in international law through the International Labour Organisation (ILO), since 1919, the United Nations Organization, since 1945, and serial conventions on international humanitarian law, from The Hague Regulations (1907) through the Fourth Geneva Convention relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War (1949) and its Protocols. The human rights that apply in the urban context are enshrined in the nine principal UN human rights treaties.¹² Those legal instruments all guarantee their application without discrimination, as rights are to be enjoyed by all humans within the jurisdiction or effective control of the state. Therefore, each right corresponds with obligations that the state has assumed to "respect, protect and fulfill" most human rights without distinction as to nationality, citizenship, residency or other status. Therefore, no human is "illegal" or without rights in Jerusalem, where Israel is the *de facto* jurisdictional state.

The state discharges its obligations under treaty law when it simultaneously applies seven over-riding and mutually complementary principles of application set forth in articles 1 through 3 of the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) and the International Covenant

11 "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, 5 February 2007, at: <http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=A/HRC/4/18&Lang=E>.

12 International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (1965); International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (1966); International Covenant on Civil and Political Rights (1966); Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (1979); Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (1984); Convention on the Rights of the Child (1989); Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families (1990); International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance (ICCPEd) (2006); Convention on the Rights of Persons with Disabilities (2006).

on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR).¹³ These include (1) ensuring self-determination of the peoples within it, (2) combating discrimination, (3) ensuring equality between the sexes, (4) effectively applying the rule of law to uphold rights, and (5) engaging in international cooperation, including effectively regulating external behavior of the state's constituents in accordance with the rights guaranteed in the human rights treaties that it has ratified (UN GOAR, De Schutter, Skogly and Gibney)

In the particular case of economic, social and cultural rights affecting living conditions, housing and land, the implementation measures are specified in treaty law to be "progressive" and to ensure that everyone has the capability to attain and sustain a living for herself/himself and her/his family to ensure (6) "continuous improvement of living conditions." ICESCR also requires that ratifying states (7) apply "the maximum of available resources" in the implementation of human rights, including through international assistance and cooperation (§2.1).

However, the principal norm in the context of unrecognized villages in Jerusalem arises from the human right to adequate housing, which, is a matter of principle and customary law is enshrined in Article 25 of the Universal Declaration of Human Rights (1948). (UNGA, 1948) The human right to adequate housing is guaranteed under treaty in its fundamental form bearing state obligations in Article 11 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (1966), which treaty Israel ratified in 1991.

The legal definition of the human right to adequate housing (CESCR, 1991) provides the normative content and its sources in international law, as well as clarifies state obligations

13 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; 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.

and the elements of a violation. That normative content of the right and corresponding obligations defines housing "adequacy" consistent with the human right to include the following qualities:

- a. Legal security of tenure (§8(a))¹⁴;
- b. Access to public goods and services, materials, facilities and infrastructure¹⁵;
- c. Access to environmental goods and services (§8(c))¹⁶;
- d. Affordability (§8(d))¹⁷;
- e. Habitability (§8(e))¹⁸;
- f. Physical accessibility (§8(f))¹⁹;
- g. Adequate location (§8(g))²⁰;
- h. Cultural adequacy (§8(h)).²¹

14 Legal safeguards that guarantee legal protection against forced eviction, harassment and other threats and the state's immediate measures to confer legal security of tenure upon those persons and households currently lacking such protection. See *Ibid*, para. 8(a).

15 Including safe drinking water delivery, sanitation, energy and emergency services essential for health, security, comfort and nutrition. See *Ibid*, para. 8(b).

16 Including natural and common resources, proper waste disposal, site drainage and land access for livelihood and recreational purposes. See *Ibid*, para. 8(c).

17 Such that personal or household financial costs associated with housing be at such a level that the attainment and satisfaction of other basic needs are not threatened or compromised, including the state's prompt measures to ensure that the percentage of housing-related costs is, in general, commensurate with income level. See *Ibid*, para. 8(d).

18 Whereas housing must be habitable, providing inhabitants with adequate space and protecting them from the climatic elements and other threats to health, structural hazards and disease vectors. See *Ibid*, para. 8(e).

19 So that everyone, particularly those with special needs, have full and sustainable access to adequate housing resources. See *Ibid*, para. 8(f).

20 Within reasonable access to employment options, services, schools and other social facilities, whether in urban or rural areas. *Ibid*, para. 8(g).

21 Corresponding to building patterns, methods and materials enabling the expression of cultural identity and diversity of housing. *Ibid*, para. 8(h).

In practice, the right to housing can be achieved only by respecting, protecting and fulfilling other complementary rights and applying corresponding state obligations that enable persons and communities to attain and sustain adequate living conditions.

Thus, the bundle of civil, cultural, economic, political and social rights are, in both theory and practice, indivisible. In addition to the qualities that affect the material dimensions of adequate housing, upholding certain other rights ensure the processes necessary for physically adequate housing. These include the human rights to:

- Self-expression, association, peaceful assembly and participation;²² (ICCPR, §19, 22)
- Education, information and capabilities;²³ (ICESCR, §13, 14)
- Physical security and privacy;²⁴ (ICCPR, §9, 17)
- Freedom of movement and residence, *nonrefoulement* of refugees and reparations for victims of forced eviction and other gross violations;²⁵ (ICCPR, §12)
- Right to security of person and privacy (ICCPR, §17 and 9(1), respectively).

22 Enshrined in Articles 19, 21, 22 and 25, respectively, of the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), which Israel ratified in 1991.

23 The rights to education (enshrined in Articles 13 and 14 of ICESCR), information (Article 19 of ICCPR), and particularly to uphold these rights so as to ensure capabilities of inhabitants to realize their housing rights.

24 Physical security (ICCPR, Article 9), including freedom from domestic and social violence, and privacy (ICCPR, Article 17).

25 (Article 12 of ICCPR), and the rights of victims of displacement to reparations, which includes the entitlements to remedy and reparation, entails restitution, return, resettlement, compensation, rehabilitation, the promise of nonrepetition of the crime and satisfaction that justice has been restored, as affirmed in general principles of international law and most-recently adopted in General Assembly resolution "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, 22 March 2006.

In addition to these covenanted norms, the international human rights treaties of specific application also enshrine the human right to adequate housing with all other categories of human rights. The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (ICERD), adopted in 1965 and which Israel ratified in 1979, requires that the state prohibit and eliminate racial discrimination and apartheid in all their forms, and "to guarantee the right of everyone, without distinction as to race, colour, or national or ethnic origin, to equality before the law, notably in the enjoyment of...the right to own property alone as well as in association with others (Article 5(d)(v))...[and] the right to housing..." (Article 5(e)(iii)).

By its 1991 ratification of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDaW), Israel has guaranteed that women "enjoy adequate living conditions particularly in relation to housing sanitation, electricity and water supply, transport and communications" (Article 14.2(h)). The State of Israel and, by extension, the Government of Israel (Gol) likewise have accepted the binding obligation under the Convention on the Rights of the Child (CRC) in 1991 to respect, protect and fulfill "the right of every child to a standard of living adequate for the child's physical, mental, spiritual, moral and social development" (Article 27.1). This obligation embodies the commitment "to take appropriate measures to assist parents and others responsible for the child to implement this right and shall, in case of need, provide material assistance and support programmes, particularly with regard to nutrition, clothing and housing" (Article 27.3).

Israel has not yet ratified several relevant international treaties establishing norms of policy and treatment toward certain vulnerable social groups, including relevant standards of remedy in the case of violation.²⁶ However, the 17 relevant

26 Among the standards that Israel has not yet accepted are: ILO Convention No. 11 Right of Association (Agriculture) (1921); ILO Convention No. 169 concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries (1989); Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (2008); International Covenant on Civil and Political Rights

treaties that Israel has ratified form a significant framework comprising the binding norms of statecraft in the form of treaty obligations to respect, protect and fulfill the human right to adequate housing and related human rights without discrimination. (See the relevant ratifications are indexed in Annex II.)

International human rights law theory maintains that a state's obligations under treaty are applicable in its domestic legal system, and that legislatures are bound to harmonize domestic laws consistent with those principles and obligations of human rights instruments. The Vienna Convention on the Law of Treaties (1969), which Israel has yet to ratify, is substantially a codification of customary international law, provides that "a state is obliged to refrain from acts [that] would defeat the object and purposes of a treaty when it has undertaken an act expressing its consent thereto" (Article 18). The Convention also provides that a state "may not invoke the provisions of its internal law as justification for its failure to perform a treaty" (Article 27).

The UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) has repeatedly affirmed the Palestinians' rights to their lands and the treaty-bound obligation of Israel to respect, protect and fulfill those rights (CESCR: 1998, §10-12, 26-28, 32 and 42; 2003, §16, 20, 27, 43). More recently, the Committee on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (CERD), monitoring state compliance with the International Convention against All Forms of Racial Discrimination (ICERD), also has made similar observations (CERD: 2007, §25).

Several other UN and international instruments plainly provide that discrimination against any group of people on grounds of ethnic identity constitutes a fundamental human rights violation and cannot be permitted. In the same vein, the General Assembly of the United Nations has adopted the

UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, which recognizes the right of these peoples to their own lands, territories and resources as well as their cultural identity (UNGA: 2007).²⁷

(1966); Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights (1966); Convention on the Nonapplicability of Statutory Limitations to War Crimes and Crimes against Humanity (1968); International Convention on the Suppression and Punishment of the Crime of Apartheid (1973); Convention on the Rights of Persons with Disabilities (2006).

²⁷ However, the Israeli delegation was absent from the Assembly during the vote.

Annex II

Israel's Ratification Status under Relevant International Human Rights Treaties		
Treaty	Date signed	Date ratified
ILO Convention No. 11 Right of Association (Agriculture) (1921)	–	–
ILO Convention No. 29 Forced Labour (1930)		07 Jun 1955
Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (1948)	17 Aug 1949	9 Mar 1950
ILO Convention No. 87 Freedom of Association and Protection of the Right to Organise (1948)		28 Jan 1957
ILO Convention No. 98 Right to Organise and Collective Bargaining (1949)		28 Jan 1957
Fourth Geneva Convention relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War (1949)	6 Jul 1949	8 Dec 1951
ILO Convention No. 105 Abolition of Forced Labour (1957)		10 Apr 1958
ILO Convention No. 102 Social Security (Minimum Standards) (1952)		16 Dec 1955
ILO Convention No. 111 Discrimination (Employment and Occupation) (1958)		12 Jan 1959
ILO Convention No. 117 Social Policy (Basic Aims and Standards) (1962)		15 Jan 1964
ILO Convention No. 118 Equality of Treatment (Social Security) (1962)		09 Jun 1965
International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (1965)	7 Mar 1966	3 Jan 1979
International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (1966)	19 Dec 1966	3 Oct 1991
ILO Convention No. 141 Rural Workers' Organisations (1975)		21 Jun 1979
ILO Convention No. 169 concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries	–	–
ILO Convention No. 182 Worst Forms of Child Labour (1999)		15 Mar 2005
Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (2008)	–	–
International Covenant on Civil and Political Rights (1966)	19 Dec 1966	3 Oct 1991

Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights (1966)	–	–
Convention on the Nonapplicability of Statutory Limitations to War Crimes and Crimes against Humanity (1968)	–	–
Vienna Convention on the Law of Treaties (1969)	–	–
International Convention on the Suppression and Punishment of the Crime of Apartheid (1973)	–	–
Additional Protocol (I) to the Geneva Conventions (1977)	–	–
Additional Protocol (II) to the Geneva Conventions (1977)	–	–
Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (1979)	17 Jul 1980	3 Oct 1991
Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (1984)	22 Oct 1986	3 Oct 1991
Convention on the Rights of the Child (1989)	3 Jul 1990	3 Oct 1991
Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families (1990)	–	–
Convention on the Rights of Persons with Disabilities (2006)	30 Mar 2007	–
Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance (2006)	–	–
Treaty	Date signed	Date ratified

Bibliography

Books:

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 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*;

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&vmcchk=1&option=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).

Periodicals:

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.org/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: <http://www.aljazeera.com/indepth/features/2013/10/court-nixes-push-israeli-nationality-20131017115755321289.html>;

_____ (06 April 2010). "Lawsuit Challenges Israel's Discriminatory Citizenship Definition," *The National* (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 December 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/jerusalem-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/>.

Legal Materials and United Nations (UN) Documents:

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.israelawresourcecenter.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 December 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-jnf/kkl-jnf-id/kkl-jnf-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 Jerusalem 2000" (in Hebrew);

Jewish National Fund (JNF) (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 November 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 November 1946). Resolution 103(I);

UNGA (29 November 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 December 1947). "Partition of Palestine," resolution 181 XX;

UNGA (1948). Universal Declaration of Human Rights (UDHR), resolution 217 A (III).

UNGA (3 November 1950). Resolution 377A (IV) section E;

UNGA (8 December 1952). Resolution 721(VIII), 469th plenary meeting;

UNGA (5 December 1952). Resolution 616 B (VII);

UNGA (8 December 1953). Resolution 721(VIII);

UNGA (12 December 1974). Charter of Economic Rights and Duties of States, A/3281(xxix), UN GAOR, 29th Sess., Supp. No. 31 50;

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;

UNGA (2 October 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>.

Reports:

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-information-on-east-jerusalem-education/>;

ACRI (August 2012). "Failed Grade: East Jerusalem's Failing Educational System," at: <http://www.acri.org.il/en/wp-content/uploads/2012/08/EJeducation2012en.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/Jerusalem/Revocation_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/publication_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 December 2012a). "Extreme Makeover?: (I): Israel's Politics of Land and Faith in East Jerusalem," Middle East Report N°134;

ICG. (20 December 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 (JNF) (1951). *Report to the 23rd Congress*, cited in Lehn and Davis;

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, 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/O/E11790721615C5AA052565F600543580>.

Other:

Channel 10, *HaMakor*, 10 November 2010;

Choshen, Maya et al. (2012). *Jerusalem: Facts and Trends: 2012*.

Civic Coalition for Palestinian Rights in Jerusalem (CCPRJ) website at: <http://civiccoalition-jerusalem.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.jnf.org/map.html>, www.jnf.org and www.kklamericalatina.org, www.wzo.org, <http://www.jnf.org/about-jnf/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 (JNF). "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: <http://ipcc-jerusalem.org/mepi.php>;

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.jewish-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."



Cities without Citizens - Kenya's Contradictory Negotiations towards the Right to the City

Omenya Alfred, Akoth Ouma, Onyinge Tabitha and WaruguruGikonyo¹

¹ Prof. Alfred Omenya, B.Arch, M.Arch, PhD, Associate Prof. Technical University of Kenya and Principal Researcher, Eco-Build Africa; Dr. Akoth Ouma, B.A, M.A, PhD, Chief Executive Officer, Pamoja Trust; Tabitha Onyinge, B.A (Communication), Managing Director, Deer Leaps Communications; Waruguru Gikonyo, B.A (Urban and Regional Planning) Research Associate at Eco-build Africa.

Contacts: Eco-Build Africa, PO Box 22746-00100, Nairobi-Kenya. Tel + 254(0)723-883-912. E-mail: aomenya2002@yahoo.co.uk

Abstract

In this paper we look at right to the city, as 'right to a local place' and to 'the totality of the urban' in addition to rights to basic services. In the Kenyan context particularly, we argue that focus on generalized national citizenship weakens this 'right to local places'; necessitating the concept of citizenship to be further localized. This idea of local citizenship is linked to national and localized history that is expressed through land ownership alienating non- land owning residents from their citizenship rights.

By making reference to two urban spaces in Kenya we demonstrate how urban residents negotiate claim making and construct their citizenship in methods that move beyond the authorities' ideas of urban areas as mere centers for service provision and markets for commodities. The paper expounds these through analysis of the legal framework and two case studies, the railway relocation plan in Nairobi and a litigation response to forced evictions in Garissa.

Citizenship of the local place needs to be recognized beyond land ownership. Urban places should be looked at beyond being sites for service provision, to total theatres of life that produce situated political citizenship. Implementation of progressive laws that protect the right to the city, with an emphasis on self-governance and meaningful participation need to be escalated by all with a view to deepening access to the right to the city in Kenya. We conclude that in Kenya there is need to deepen the usufruct aspects of the city.

Keywords:

right to the city; urban citizen; forced evictions in Kenya; urban use and exchange value.

1. Introduction: Conceptual Underpinnings of the Right to the City

The Right to the city is based on French Philosopher Henri Lefebvre's writings, challenging mainly the exchange value and commodification of the city. Lefebvre considers the city as an 'oeuvre' - a complete body of work, with its meanings, and wealth beyond the use and the exchange values. This oeuvre is made of political life and histories, cultures and the arts, wealth and knowledge, places and spaces that give the oeuvre a distinct identity, beyond the use and the exchange values of the city.

Excessive commodification of the urban space leads to privatization of a public good. Lefebvre argues that the traditional city was based on use value, with emphasis on cultural, social and political life, and wealth, knowledge and the arts, amongst others. The emphasis was on the use value of the city for its citizens. He further argues that cities as markets, as centers of commerce, with their emphasis on private property rights at the expense of public good, with a focus on exchange value rather than use value, threaten the integrity of this oeuvre (See Lefebvre, 1968: 67 and 101; Lefebvre, 2001; Kofman and Lebas, 1996: 19).

Citizens, who are part of this oeuvre, necessarily have two distinct rights of participation and appropriation, distinct from the right to property (Lefebvre 1968 in Kofman and Lebas, 1996: 174). Right to oeuvre can be looked at from the perspective of the city being the arena for collective support of every aspect of citizens' life, expressed in enactment of communal rituals of birth, marriage, through to death. Right to the city therefore is the collective right to 'habit and to inhabit' (Brown, undated). Participation is the right that enables the citizen to influence the production and reproduction in the urban space (Mitchell, 2003).

Therefore the right to the city from this classical perspective is the collective right to the city as a whole beyond the individualist commercial relations the city enables through the markets. It means participation in production and appropriation of urban spaces and places; which in turn enable control of socio-spatial relations beyond urban areas as economic

systems or spaces. The right to the city implies that private rights to property should not emasculate public use value of cities (Purcell, 2003).

Although Lefebvre has been criticized for lacking in fieldwork, his idea of right to the city, as right to a local place and to 'the totality of the urban' in addition to rights to basic services is relevant to this paper. This case study shows that in recent times Kenya has changed its constitution and enacted laws and policies that can help achieve some aspects of the right to the city. The case further shows that in Kenya civil society has used international instruments to help residents claim some of these rights. Thus we see in this case potential for promotion of the Charter on the Right to the City particularly by civil society. We also see an evolving legal regime that can be refined to help achieve the tenets of the Charter on the Right to the City.

In the Kenyan context, we argue that focus on generalized national citizenship weakens this right to local places; therefore the concept of citizenship needs to be further localized. We argue that currently local citizenship is intrinsically connected to land ownership alienating non-land owning residents. We argue that urban areas in Kenya have been reduced from arenas of citizenship to mere sites of service provision and markets for commodities. Usufruct of the city is not recognized, save for the landowners.

2. Methodological Note

The Kenyan study was based on a nested case study. The case is at national level, but with two illustrative cases at urban level. The two cases were selected because each highlighted different ways in which local communities, supported by civil society organizations and international and national legal frameworks have been able to access some elements of rights to the city.

The two case studies were constructed through new data and existing data that the authors have gathered through time on the cases. It is noteworthy that Omenya has undertaken work on the railway relocation plan (Haki Jamii, 2010). The other author, Akoth works for, and is the lead Consultant for the Railway Relocation Plan on behalf of Pamoja Trust. Additional interviews were done with Haki Jamii on the Garissa case, and with staff of the Civil Society Urban Development Programme and staff of the Consulting House, who are the major funders of civil society in Kenya and the main political analysts respectively.

Secondary data was mainly made of grey literature, and various legislations and policies of the national government. This was complemented with published and theoretical literature particularly on the right to the city discourse and charter. The authors have a lot of insights into Kenyan legislative frameworks having played different roles in their development.

3. Outline of Urbanization in Kenya

In 1962, it was estimated that only one Kenyan out of every 12 lived in urban centers. Kenya has been urbanizing at an annual rate of 3.9 per cent per year for the period 2005-2010. By the year 1999, the proportion of the urban population had increased to 34.5 per cent translating to about 10 million people. By 2015, the level of urbanization will have reached 44.5% with an estimated 16.5 million people living in urban areas. This percentage is set to reach 54% by 2030 with about 23.6 million people living in urban areas (Republic of Kenya, 2007). Projections indicate that the average annual urban population growth rates in the next two decades will be around 4.2 per cent (UN-Habitat, 2010).

The Constitution of Kenya 2010 established 47 counties that are intended to be largely self-governing entities that will benefit from a more equitable distribution of national resources and which are meant to be more accountable to citizens at the grassroots. It is anticipated that the devolved system will accelerate urbanization and development processes within the country, as county headquarters become administrative/political centers and hubs of economic, social and cultural activities (Republic of Kenya, 2007).

Kenya's urbanization is dominated by the five largest towns - Nairobi, Mombasa, Kisumu, Nakuru and Eldoret - which together account for the bulk of the entire urban population and around 70 per cent of the gross domestic product (GDP). Only five counties out of 47 have more than 50% population residing in urban areas (Republic of Kenya, 2013). The Figure 1 below shows the level of urbanization in all the counties in Kenya.

All urban areas in Kenya are run by county governments through devolved authority. Urban authorities are meant to focus on service provision to the citizens and have no political power. Although they are contributing significantly to the GDP, urban areas have not been systematically supported, developed and managed. Kenya's urban areas are quite unequal, contributing to increasing levels of crime, violence and juvenile delinquency, amongst other social ills (UN-Habitat, 2010). Only 30 per cent of urban centers in Kenya are planned. Nearly 55 per cent of Kenya's urban population currently lives in slum

conditions, with little or no access to piped water, sanitation and adequate housing (UN-Habitat, 2010).

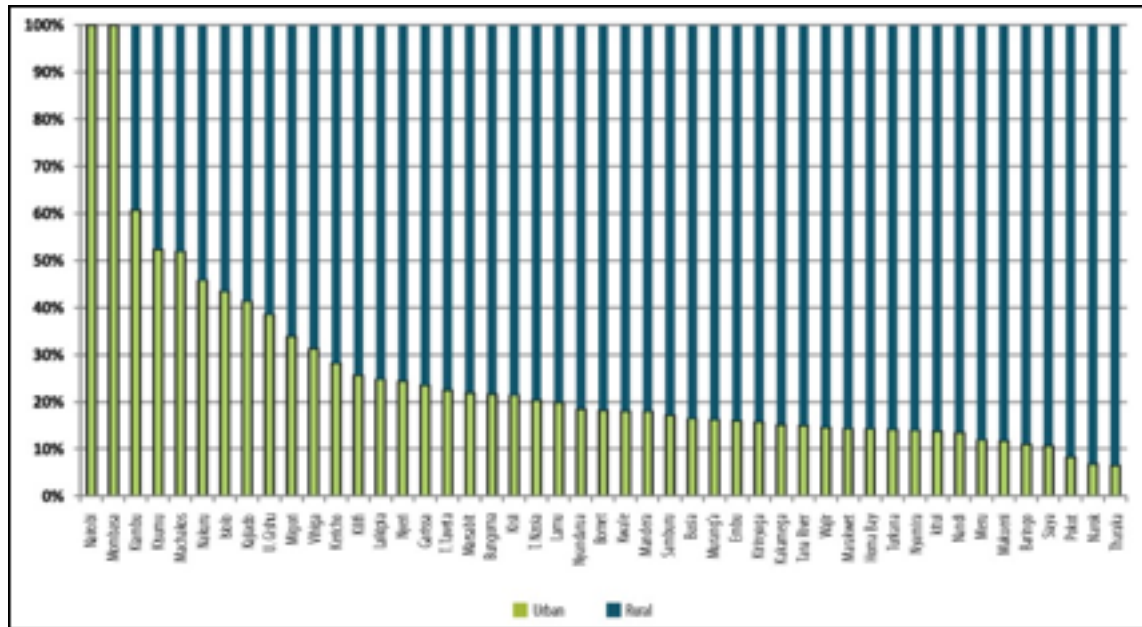


Figure 1: Level of Urbanization in the Counties
Source: Republic of Kenya (2014)

Urban areas in Kenya account for more than 70% of country's Gross Domestic Product, with Nairobi alone accounting for 47.5 per cent of total national GDP (see Republic of Kenya, 2006 and Republic of Kenya 2008). Aside from their economic contributions, there is also need to consider urban areas from the perspective of socio-cultural development of the country. In this regard governance of urban areas must be aligned with development of strong citizenship and citizenship rights and cultural identity.

4. World Charter on Right to the City, the Kenyan Situation

The World Charter on the Right to the City defines the city both from a physical and organizational perspective, laying emphasis mainly on usufruct of the city, dignity of the urban citizen and quality of life both in urban and rural spaces (World Charter on Right to the City, 2005). The right to the city encompasses 'negations' such as freedom from discrimination, to positive rights such as equitable use of urban resources, right to self-determination by urban residents, respect for socio-cultural diversity and minorities, access to work and social services, and environmental rights (World Charter on Right to the City, 2005).

The Kenyan context presents an urban resident who is not adequately emancipated to the powerful citizen capable of self-determination envisaged in the charter, but rather as an emasculated recipient of charity in the form of urban services. Both in law and practice, governance at urban level has been reduced to provision of a bundle of services, rather than the holistic space for self and collective actualization as envisaged in the Charter.

An all-encompassing participation in planning, production and management of the city is envisaged in the Charter. We interpret this participation to be at the level of partnership between citizens and their government, rather than superficial public consultation to meet the lowest threshold possible in law, which is common in Kenya. This is an area where progress will need to be made in Kenya given that already there are adequate provisions for participation in the Constitution and in legislation.

The current legal, policy and practice environment in Kenya, with the emphasis of devolution and decentralization, focuses mainly in devolution of services at urban level, rather than devolution of power. It relates more to Part III of the Charter, on economic, social, cultural and environmental development of the city. The constitutional provisions, legislative frameworks and policies make provisions for the rights to clean water in adequate quantities, right to housing, including right to protection of one's home, right to clean environment, etc.

The Kenyan legal framework, as expounded in the next section, actually provides for more rights compared to those in the Charter, including freedom from hunger and rights to social security. Nevertheless, the legal framework omits two key rights that the Charter engages, namely: right to mobility and right to work. Further, the principles upon which the Right to the City is based are progressive, and ambitious, especially for a neo-liberal polity economy like Kenya. The principles of the Charter such as: social function of cities - including social function of private property, solidarity economy, equity in distribution of urban resources, burdens and benefits, and protection of vulnerable groups, are still not part of mainstream law or urban discourse in Kenya.

5. Socio-Economic Rights in the Constitution of Kenya 2010

Chapter One of the Constitution of Kenya 2010 entrenches fundamental and socio-economic rights and freedoms (Republic of Kenya, 2010). Central to fundamental rights is the assertion that sovereignty is vested in the people (*ibid*). The people may choose to practice their right to self-governance directly or through an elected government (*ibid*). However, the constitution creates only two levels of government - national and county, making the exercise of self-governance at other levels, especially the urban, quite vague.

The Kenyan Constitution entrenches basic rights, including: right to life, equality, human dignity, security, information, freedom of movement and clean and healthy environment. Chapter Four (Article 47) of the Constitution guarantees a bundle of socio-economic rights to health, housing, sanitation, food, water and social security, amongst others. The chapter further expounds on how these rights will be applied in the case of special categories of persons, namely: children, persons with disability, the aged and minority groups. It also entrenches the right of freedom of movement and ownership of property and compensation should there be need to limit that right (Republic of Kenya, 2010).

“Participation” is a constitutional principle, which is expected in governance and management of the Country, County and urban areas. It is entrenched in various sections of the Constitution, such as:

- Chapter Six on ‘Representation of the people’;
- Chapter Eight on Operations of the Legislature;
- Chapter Eleven on the Devolved System of Government, especially section 176 on County Governments, and Section 184 on Governance and Management of Urban Areas;
- Chapter Twelve on Public Finance, specifically Section Five, on budgeting which mandates participation in County budgets without which the process will be unconstitutional.

Citizenship in the Kenyan Constitution is national; therefore, there is no basis for citizenship of a county, nor an urban area. This implies that although there are bundles of socio-economic rights, these are realized nationally, and counties and urban areas, are merely vehicles for providing services to the national citizen. There is no claim, apart from through ownership of property, to citizenship of any place, save the national. Therefore, the right to a local place, such as a city does not arise; all cities exist only as conduits for services to all Kenyans, including those who have never set foot on such urban places. Therefore, urban citizenship and right to the city *per se* do not exist in Kenya.

6. Inclusive Urban Development in Kenyan Law

Various Acts of Parliament have attempted to implement the Constitutional requirement for self-governance and participation, both at County and urban levels. These include:

- County Governments Act 2012, which mandates participation in preparation of the County Integrated Development Plans;
- The Public Finance Act, which requires participation in preparation of county budgets, which includes urban budgets; this Act also creates equalization fund, which is meant to address the needs of vulnerable and marginalized groups;
- The Urban Areas and Cities Act, which requires participation in urban governance and management; establishes the citizens' forum; requires that Urban Boards receive petitions from citizens; requires public participation in development of Integrated Urban Development Plans, land use plans and urban budgets, amongst others.

6.1 The County Governments Act, 2012

The County Governments Act 2012 covers how the counties are to be governed. Urban areas are parts of counties in Kenya. This act does not recognize the city as an oeuvre, but gives significant spaces to control production of regional spaces through participation in governance and management of counties. The only time the Act comes close to considering the county as an oeuvre, is when the Act requires planning and development facilitation in a county to incorporate as core principles the protection of the 'right to self-fulfillment' within the county communities and with responsibility for future generations. Further, county planning objectives are meant to protect historical and cultural heritage, artifacts and sites within the county.

A county government is required by this Act to ensure efficiency, effectiveness, inclusivity and participation of the people in performing its functions (Republic of Kenya, County Government Act, Article 6). Further, the Act spells out the principles upon which citizen participation in county governments shall be founded (see Republic of Kenya, County Government Act, Article 87) as follows:

- Timely access to information;
- Reasonable access to the process of formulating and implementing policies, laws, and regulations;
- Protection and promotion of the interest and rights of minorities and marginalized groups;
- Reasonable balance in the roles and obligations of county governments and non-state actors in decision-making processes;
- Promotion of public-private partnerships; and
- Recognition and promotion of the reciprocal roles of non-state actors' participation and governmental facilitation and oversight, etc.

The Act requires the county government to facilitate the establishment of structures for citizen participation (see Republic of Kenya, County Government Act, Article 91). Administratively at county level, participation is envisaged to be administered by the sub-county administrator whose roles include, coordination of citizen participation in the development of policies and plans for service delivery (see Republic of Kenya, County Government Act, Article 60). Participation *per se* and the initiatives upon which people participate should be subjected to performance evaluation, including sharing of progress reports (see Republic of Kenya, County Government Act, Article 47). Further the Act obligates the county government to respond promptly to petitions and challenges from citizens (see Republic of Kenya, County Government Act, Article 89).

The Act envisages that participation in self-governance and management can only happen through an informed citizenry,

and obligates the government to ensure that such information is available to the citizen. The latter is actually obligated to capacitate the former in that regard, which hardly happens. This is currently envisaged to happen through sharing of information and capacity building of the citizen (see Republic of Kenya, County Government Act, Article 95 and 96). To operationalize these, county government is expected to designate an office and enact legislation to ensure access to information.

Of the socio-economic rights of the citizens, the Act curiously prioritizes access to water, and emasculates the other socio-economic rights by referring to them only generally (see Republic of Kenya, County Government Act, Article xii). The Act requires the county government to establish a Citizens' Service Centre that is to serve as the central office for the provision of public services to the county citizens by the county executive committee in conjunction with the national government. To aid in the provision of timely and efficient services at the Centre, the governor is required to ensure the use of appropriate information and communication technologies (see Republic of Kenya, County Government Act, Article 119).

6.2 Public Finance Management Act, 2012

The Kenyan budget process has undergone major reforms, with a view of making it more participatory, accountable and transparent to the public. Citizens have the opportunity to make direct input into the budgeting process, a development that was nonexistent in the past. The Constitution and various laws that touch on public finances (Public Finance Management Act, County Government Act and Urban Areas and Cities Act) make it a requirement for this input to be taken into account when national and county governments are preparing their final budget estimates (see Republic of Kenya, County Government Act, Article 25).

In spite of this provision, citizen participation in the budgeting processes in Kenya, at both the national and county levels, has been insufficient. There is still limited awareness among citizens on the budget process and how they can participate in it (Haki Jamii, 2013). The governments - both

county and national - have not shown adequate enthusiasm in involving the citizens in this process. Budget making in Kenya remains largely a technocratic process with almost no effective citizen participation.

6.3 Urban Areas and Cities Act, 2011

The Urban Areas and Cities Act is one of the key mechanisms through which the urban resident in Kenya is meant to realize his / her urban citizenship, access socio-economic rights, participate in governance and management, and access basic services. A fundamental contradiction exists in Kenyan law; that there is no elected government at this level, and the managers are actually employees of the county.

One of the core purposes of the Urban Areas and Cities Act is to establish a legislative framework for participation by the residents in the governance of urban areas and cities. Among other principles, the governance and management of urban areas and cities is based on the promotion of accountability to the county government and residents of the urban area or city; institutionalized active participation by its residents; and the efficient and effective service delivery.

The Act makes provisions for the residents of a city, municipality or town to deliberate and make proposals to the relevant bodies or institutions on the provision of services, proposed issues for inclusion in county and national policies and legislation and any other matter of concern to the citizens.

The Act explicitly states that every city and municipality shall operate within the framework of integrated development planning which shall contribute to the protection and promotion of the fundamental rights and freedoms contained in Chapter Four of the Constitution and the progressive realization of the socioeconomic rights which include the right to housing; and be the basis for overall delivery of services such as water, electricity, health, telecommunications and solid waste management (Republic of Kenya, 2011 Urban Areas and Cities Act: Article 36).

This Act is currently a 'Dead Letter Act' as its various provisions have not been implemented. Urban areas still do not

have boards or management committees. Our critique of the Act is therefore based on the letter of the law rather than the practice. But even according to the letter of the law, it's clear that governance is emasculated at the expense of management. Provision of services is prioritized over self-governance, and arenas for creation of genuine citizenry with power, rights and responsibilities are watered down by having the sovereign present its petitions not to powerful elected officials, but rather to employed managers with proxy powers.

7. Negotiating Legal Terrains in Kibra and Garissa

In negotiating their space in the city, the urban poor have started to claim citizenship in some Kenyan towns. This explains the efforts by the residents of the railway line in Kibra to turn to World Bank's Operational Policy 4.12 on Involuntary Resettlement that guides development of Relocation Action Plan (RAP), and residents of Garissa to turn to court process.

Although about 330 km (Bashir, 2014) away from each other, both groups made claims that resonate with Lefebvre's understanding of right to the city not by paying attention to exchange value but rather right to participation and appropriation. It is this that the residents of Kibra (Nairobi) and Medina (Garissa) use to influence the production and reproduction of citizenship in the urban space.

It must be said that the efforts of the local residents have been enabled through strong agency by local and international civil society. In the case of Kibra Railway Relocation, Haki Jamii and Pamoja Trust played a key role as the direct agents of communities. In terms of power relations, it is noteworthy that this is also a case that comes close to 'reverse capture', where the state Corporation is represented by a Civil Society Group, Pamoja Trust - as consultants - and the residents are represented by *Haki Jamii*, another civil society organization (see Odindo, 2014; Ngunyi, 2014).

7.1 'Squatters' on the Railway or 'Right Holders'? - A Case Study of the Kibra Railway Relocation Plan

The case of railway informal settlers in Nairobi, Kenya, is amongst the few cases where a major development by the Government has taken into consideration the rights of squatters. The need to modernize the railway was going to result in mass displacement of squatters around the railway reserve. Studies were undertaken by various civil society organizations, e.g. Pamoja Trust, *Muungano ya Wanavijiji*,

Haki Jamii, Eco-Build Africa, etc. to support the rights of the dwellers. The legal framework, when this process started, was weak, therefore the spaces for negotiation were very limited. This situation was to change in 2010 with the enactment of the new Constitution. The major partners in this project, Kenya Railways and the World Bank, then accommodated civil society inputs, resulting in alternative standards for the railway reserve and unprecedented plan, spearheaded by the civil society organizations, *Haki Jamii*, representing residents and Pamoja Trust, consulting for the Kenya Railway Corporation to resettle some of the evictees within the railway reserve. Resettlement plan also includes development of business premises to protect the residents' livelihood.



Figure 2: Proposed redevelopment of Kenya Railway Reserve in Kibra, Nairobi.
Source: Pamoja Trust, 2014

In January and February 2004, the Kenya Railways through the Ministry of Transport and Infrastructure, published notices to evict families in Kibra and Mukuru Slums who resided and conducted business too close to the railway line. The Kenya Government needed to modernize the railway line and the encroachers needed to be relocated to safer areas.

In 2005, the high court ruled that the proposed eviction would be a violation of the economic, social and other human rights of the railway encroachers, and directed Kenya Railways to provide alternative settlement to the squatters before evicting them. The World Bank that funded the Kenya Railways urged the corporation to negotiate with the affected communities on a resettlement plan that would follow set World Bank guidelines on resettling Project Affected Persons (PAPs).

The Kenya Railways engaged Pamoja Trust to initiate a Relocation Action Plan (RAP). Pamoja's task involved counting the number of people likely to be affected by the relocation exercise, and preparing them by jointly discussing the need for the relocation exercise. The first RAP of 2005 targeted populations occupying land within a 10.4-meter distance from the line (5.2 on each side). This relocation plan did not however take effect. First, the government contracted a private company, the Rift Valley Railways, to run its services; the company considered transferring the railway line from its current location to Langata, through the Nairobi National Park. Second, the affected populations contested sections of the plan as not reflecting their concerns, and formed a Community Based Organization, *Ngazi ya Chini*, through which they developed counter proposals. Third, the Post Election Violence in 2007-2008 saw parts of the railway line uprooted. Lastly, a train derailed in 2007 and affected families living beyond the initially proposed 5.2 meter distance from the line (see Figure 3 below).



Figure 3: Train Derailment Impact in Kibra Nairobi
Source: Pamoja Trust

The second relocation plan was initiated in March 2010 after the Government of Kenya decided to maintain the railway line at its current location. In this plan, the eviction was to affect encroachers occupying land up to 60 meters from the line - 30 meters on each side. Pamoja Trust documented 5071 homes, 3836 businesses and 262 institutions in the 60 meter zone.

The RAP 2010 specifically recommended the following (see *Muongano ya Wanavijiji*, 2014):

- Construction of a boundary wall in Kibra with business stalls and houses, a footpath and foot bridges;
- Relocation of Mukuru railway line encroachers to a Kenya Railways piece of land along
- Jogoo Road, Nairobi;
- Primary pupils infill adjacent public schools and more classrooms built where needed;
- Retaining other institutions and daycare centers along the wall;
- Mobile vendors occupy the trading spaces provided by the architectural designs; and
- Development of a three-tier grievance mechanism that includes, Settlement committee, Multi-segment committee and the Kenya Railway Grievance Committee.

In June 2010, *Ngazi ya Chini*, met the persons affected by the railway relocation plan and analyzed the new plan. Kibra residents felt the proposed space was too small to fit all of them plus their businesses (*Haki Jamii*, undated). The residents were also concerned that no specific relocation site had been identified, and felt that the 45-year security of tenure was too short. With support from *Haki Jamii*, the community came up with a modified version of the 2010 RAP, which is being implemented (see Figure 4 below).



Figure 4: Construction of wall and houses around the Kenya Railway Land in Kibra. Source: Pamoja Trust

The Railway relocation planning is interesting in its relationship with the right to the city in many ways. First the case predated the current constitution and was based more on international best practices for evictions and World Bank Guidelines rather than the Kenyan Law. When the Kenyan Law caught up with the case, various justifications were given for the relocation plan, especially around the right to housing and right to earn a living. Therefore homes and businesses have been protected to a good degree. It is noteworthy that even though the residents had occupied public land they are to be duly compensated for removal.

This case is also unprecedented in the fact that location of the residents, in relation to the railway, was considered, beyond shelter and business. Although it was not necessarily considered from usufruct perspectives - from the use value - it came close, to the extent that people's social networks and ways of life were considered necessary for protection.

7.2 Progressive Litigation, the Case of Forceful Evictions in Garissa, Kenya

Garissa became one of the first urban areas to bear the brunt of the new constitution when forceful evictions there, were not only declared unconstitutional, but the displaced persons claimed and received damages in line with the constitution, in addition to an order for government to resettle them on account of violation of a whole lot of their socio-economic rights, and also destroying their homes without providing appropriate alternative accommodation as required by law. The damages also extended to financial compensation for loss of livelihood.

A community of 1,122 residents in Garissa filed a case seeking to have the government prevented from evicting them from their homes, seven kilometers West of Garissa Town (Haki Jamii, 2011). The residents had occupied the land since the 1940s, initially as grazing land, but in the 1980s they put up permanent and semi-permanent dwellings.



Figure 5: Residents stand outside their demolished houses in Bula Medina in Garissa
Source: Standard Daily: 2010



Figure 6: Forceful evictions in Garissa: Source: Sabahi, 20th August 2013.
Source: Sabahi Online (2014)

On 3rd December 2010, the Garissa administrators informed the residents that they had come to prepare the grounds for the construction of a ring road, and warned that any homestead that fell along the road would be demolished. The former proceeded to mark the area where the purported road would pass. Residents' attempts to seek audience with them regarding the scheduled eviction and demolitions were futile.

Three weeks later, a group of unidentified people and armed police officers proceeded to demolish the residents' houses and structures, leaving them homeless. On 30th and 31st December 2010, the 'demolition squad' returned and continued with the exercise. The police violently crushed the petitioners' attempts to resist the eviction.

No written notice had been served on the residents. No court order had been issued for the evictions. Those evicted included children, women and the elderly. 149 houses and structures were demolished. The residents were forced to live and sleep in the open or in makeshift temporary structures, exposed to the elements, health risks, insecurity and lack of the basic human necessities such as food, water and sanitation. Several children dropped out of school. 26 of the residents, over 60 years in age, had to endure unbearable conditions in the open without basic human facilities. Though under de facto jurisdiction of the municipality, the land from which the residents were evicted was un-alienated, with no title deed.

On 12th January 2011 the residents wrote to the Minister for Lands about the eviction and the conditions under which they were living. The Ministry promised to investigate but nothing was done. On 11th February 2011, the District Commissioner for Garissa went with a squad of administration police officers and threatened to demolish the temporary structures that the residents had put up. It is at that point that the residents filed a petition before the Embu High Court, seeking several declarations as a result of their fundamental rights under the Constitution being violated.

The residents claimed that there were violations of their rights through forcible, violent and brutal eviction by the demolition of homes without being accorded alternativeshelter.

First, their rights to accessible and adequate housing, reasonable standards of sanitation, health care services,

freedom from hunger, clean and safe water in adequate quantities and education were violated (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).

Second, the right to life guaranteed by article 26 (1) and (3) of the Constitution of Kenya 2010 and Article 11 of the ICESCR (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights).

Third, the rights to physical and mental health, and physical and moral health of the family.

Fourth, the rights of children to basic nutrition, shelter and healthcare and protection from abuse, neglect and all forms of violence and inhuman treatment and to basic education (See Organization of African Unity, African Charter on Human and Peoples' Rights, 27 June 1981, articles 16 and 18 read with article 2 (6) of the Constitution of Kenya 2010).

Fifth, the rights of the elderly persons to the pursuit or personal development, to live in dignity, respect and freedom from abuse with reasonable care and assistance from the State was also infringed (Organization of African Unity, African Charter on Human and Peoples' Rights, 27 June 1981 article 57 (b), (c) and (d) as read with article 21 (3) of the Constitution of Kenya 2010).

The forcible, violent and brutal eviction through demolition of homes without any warning, court orders, any or reasonable notice in writing or availing them information and reasons regarding the demolitions and evictions violated the following fundamental rights:

- The right to inherent human dignity and the security of the person guaranteed by articles 28 and 29 (c), (d) and (f) of the Constitution of Kenya, 2010;
- The right to access to information guaranteed by article 35(1) of the Constitution of Kenya, 2010;
- The right to fair administrative action guaranteed by article 47 of the Constitution of Kenya 2010; and
- The right to protection of property guaranteed by article 40 (1), (3) and (4) as read with article 21 (3) of the Constitution of Kenya.

It is a fundamental duty of the State and every State organ to observe, respect, protect, promote and fulfill the rights and fundamental freedoms in the Bill of Rights (Republic of Kenya, 2010, Constitution of the Republic of Kenya, Article 21(1). Under article 21 (3), all State organs and all public officers have the duty to address the needs of vulnerable groups within the society. These groups include women, older members of society and children. Under article 28 every person has inherent dignity and to have that dignity respected and protected. Article 29 provides that every person has the right to freedom and security of a person, and that includes the right not to be subjected to any form of violence from either public or private sources.

Ruling in favor of the petitioners, the Embu High Court declared a violation of the rights to: life, adequate housing, water and sanitation, physical and mental health, education, information, fair administrative decisions, freedom from hunger as well as the right of the elderly to pursue personal development, to live in dignity, respect and freedom from abuse and to receive reasonable care.

The Court issued a permanent injunction compelling the State to return petitioners (residents) to their land and to reconstruct their homes and/or provide alternative housing and awarded each of the petitioners Kshs. 200,000 (approx. \$2,000) in damages. It also ordered that the residents be provided with emergency alternative housing, shelter/accommodation, food, clean and safe drinking water, sanitary facilities and health care services; relevant information on the status of adjudication, demarcation, registration and ownership of the land in question; and written information on the decisions and reasons for demolition of homes and structures.

8. Conclusion

The pattern of evictions in Kenya demonstrates that the interpretation of 'public goods' and 'public good' is narrow in scope. Urban places have been reduced to sites of provision of government services. This results in abstraction of individual rights. We show that some progress has been made in Kenyan laws for protection of individual socio-economic rights; but these are either 'dead letter laws' that do not translate into protection of citizens' rights or infant laws that are yet to be implemented, given the nascent nature of the current Kenyan legal framework.

In the Kenyan situation, reflected in the two cases presented, we see that residents of urban areas have sought their citizenship rights beyond the provision of the Kenyan law. In Garissa, they used international treaties read in conjunction with the constitution; and in the Kibra they used standard international practices of development partners such as the World Bank to claim these rights. In this context, the right to the city is concretized through security of tenure.

In light of the foregoing there is a need to deepen the usufruct aspects of the city. Citizenship of the local place needs to be recognized beyond land ownership. Urban places should be looked at beyond being sites for service provisions, to total theatres of life. In the Kenyan context right to the city, is right to a place, including services.

Right to the city and associated rights is currently advocated for by civil society buttressed by international law. Development partners can also play a crucial role, as demonstrated by the World Bank in the Kibra Railway Relocation case. The national and county governments are ambivalent on citizenship rights, but have generally cooperated where the courts, development partners or civil society have sought to protect the rights of the citizens.

9. References

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/>>

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>>

Kenya Law Reports (2011) Constitutional Petition No. 2 of 2011 between Ibrahim Sangor Osman V Minister of State for Provincial Administration and Internal Security Eklr.

Kenya 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.mustkenya.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.

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.

Republic of Kenya (2010) Constitution of the Republic of Kenya. Nairobi: Government Press. Republic of Kenya (2011) Urban Areas and Cities Act. Nairobi: Government Press.

Republic of Kenya (2012a) County Governments Act. Nairobi: Government Press. Republic of Kenya (2012b) Public Finance Management Act. Nairobi: Government Press.

Republic of Kenya (2013) Kenya County Fact Sheets, Second Edition. Nairobi: Commission for Revenue Allocation.

Republic of Kenya (2014) Draft Eviction and Resettlement Bill. Nairobi: Government Press. Sabahi Online, 20th August 2013, "Vendors in Garissa ponder options as forceful roadside evictions continue". Cited on 21st July 2014.

UN-Habitat (2010) State of African Cities Report: Governance, Inequality and Urban Land Markets. Nairobi: UN-Habitat. Cited on 17th March 2014 <<http://www.unhabitat.org/documents/sacr-all-10-final.pdf>>

UN General Assembly, International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 16 December 1966, Treaty Series Vol. 993.



