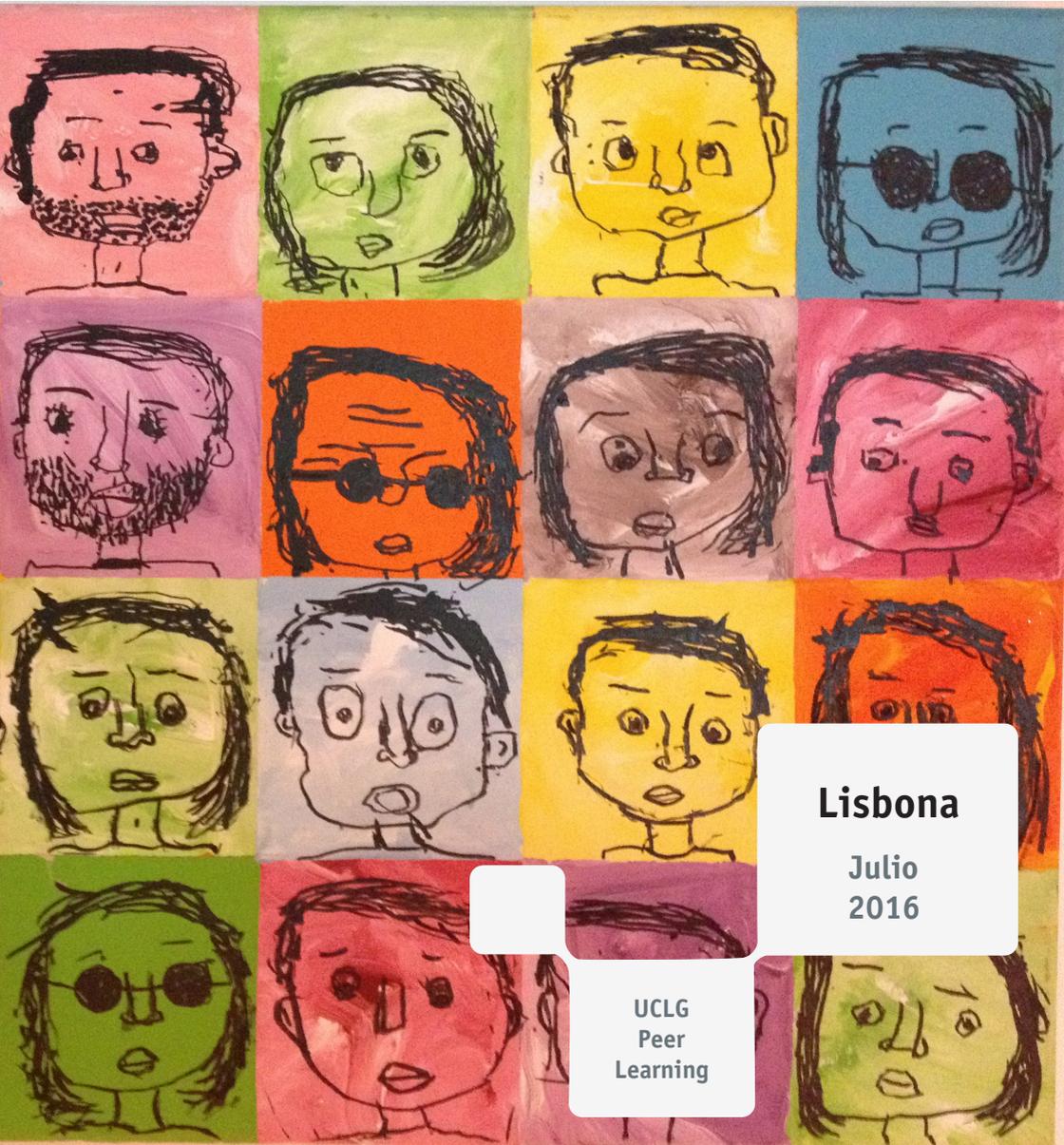


20 COHESIÓN SOCIAL Y DIÁLOGO INTERCULTURAL E INTERRELIGIOSO

El rol de los gobiernos locales en las políticas públicas de inclusión social de los migrantes



Lisbona

**Julio
2016**

**UCLG
Peer
Learning**

LA NUEVA AGENDA URBANA, adoptada por los Estados Miembros de Naciones Unidas en octubre de 2016 durante la Conferencia sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible – Hábitat III, reconoce el carácter universal e indivisible de los derechos humanos para todas las personas “sea cual sea su status migratorio”. En efecto, el párrafo 28 indica que “Nosotros [los Estados miembros] nos comprometemos a asegurar el pleno respeto de los derechos humanos de los refugiados, los desplazados internos y de los migrantes, con independencia de su situación migratoria, y a brindar apoyo a las ciudades que los acogen en el espíritu de la cooperación internacional, teniendo en cuenta las circunstancias nacionales y reconociendo que, si bien el movimiento de grandes poblaciones hacia las ciudades plantea diversos problemas, también puede aportar importantes contribuciones sociales, económicas y culturales a la vida urbana”.

Los ODS abordados en este documento son:



ODS 04



ODS 05



ODS 08



ODS 10

**REDUCIR LAS
DESIGUALDADES
EN LOS PAÍSES Y
ENTRE PAÍSES**

META 5

META 2

META 7



ÍNDICE

PRÓLOGO

INTRODUCCIÓN

- 1.** COHESIÓN SOCIAL Y DIÁLOGO INTERCULTURAL E INTERRELIGIOSO A NIVEL LOCAL
- 2.** LIMITACIONES Y NECESIDADES DE LOS GOBIERNOS LOCALES
- 3.** DECONSTRUCCIÓN DE LOS MITOS ALREDEDOR DE LOS MIGRANTES
- 4.** PARTICIPACIÓN Y ENFOQUE DE LOS DERECHOS
- 5.** GESTIÓN DE LOS ESPACIOS PÚBLICOS Y RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS, MEDIACIÓN Y DIÁLOGO
- 6.** EDUCACIÓN Y BIENESTAR COMPARTIDO
- 7.** PLANIFICACIÓN URBANA: APERTURA DE LOS ESPACIOS PERIFÉRICOS Y LUCHA CONTRA LA SEGREGACIÓN

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

MIGRACIÓN EN EL MEDITERRÁNEO: UN FENÓMENO GLOBAL PARA UNOS DESAFÍOS COMPARTIDOS

El Mediterráneo ha sido siempre un espacio de migración, de fusión y de mestizaje. En este sentido, el siglo XXI no es una excepción a esta regla ni a la historia, sino más bien lo contrario, pues éste fenómeno se ha visto incrementado. La cuenca mediterránea está sometida hoy en día a presiones cada vez más grandes, tanto a nivel económico, político y climático, lo que se traduce en un incremento exponencial del número de personas migrantes. En efecto, los conflictos armados, las consecuencias del calentamiento global o la insuficiente transición política y económica en los países de la orilla sur y de África sub-sahariana, junto al mito aún presente de “El Dorado europeo”, son en suma factores que alimentan unos flujos migratorios muchas veces forzados, generando un éxodo de personas en búsqueda de un futuro mejor para ellos y sus familias. Este fenómeno, sin embargo, viene acompañado hoy de la tragedia, pues las personas en ruta deciden emprender esta senda aunque esto ponga en peligro sus vidas.

Por lo tanto, frente a una realidad presente en el ámbito local, ¿Cuáles son las acciones y respuestas de los gobiernos locales frente a los desafíos que generen estas migraciones? ¿Cómo pueden contribuir los entes locales a la inclusión de los recién llegados y crear y mantener la cohesión social? ¿Qué diálogos deben ser puestos en marcha? ¿Qué enfoques y disposiciones permiten a los entes locales actuar a pesar de que algunas competencias directas no les hayan sido atribuidas en este sentido?

LISBOA: INTERCULTURALIDAD Y CIUDADANÍA EN EL CENTRO DE LA POLÍTICA LOCAL

La Municipalidad de Lisboa siempre ha mostrado una preocupación constante para promover la interculturalidad y la integración de los inmigrantes. La ciudad reconoce el potencial que la diversidad cultural representa y orienta sus acciones hacia la promoción del diálogo intercultural y del respeto de las diferencias, con el objetivo de posicionarse como una ciudad inclusiva y generadora de oportunidades para todos y todas.

En este sentido, la municipalidad fue pionera cuando, en 1993, creó el Consejo Municipal de las Comunidades Inmigrantes y de las Minorías Étnicas, rebautizado como Consejo Municipal por la Interculturalidad y la Ciudadanía (CMIC). Ésta es una estructura de consulta activa, federativa de intereses y políticas municipales en lo concerniente a los aspectos de inmigración y diversidad cultural.

Además del CMIC, la Municipalidad de Lisboa está comprometida en continuar con políticas que favorezcan y refuercen la integración de los inmigrantes en la ciudad, tomando en consideración los diferentes ámbitos de acción reflejados en los documentos de orientación del Gobierno de la Ciudad, así como en las orientaciones estratégicas del Departamento de los Derechos Sociales, en particular:

- Dentro del programa de Gobierno de la ciudad de Lisboa para 2013-2017, el eje “Lisboa Inclusiva” establece como objetivo la puesta en marcha de una “Ciudad de Diálogo e Interculturalidad, donde todos sean parte de la solución y a la que todos pertenezcan”;
- Dentro del Plan de Acción para los Derechos Sociales de 2014-2017, se afirma que “la cohesión económica, social y territorial es la base de un desarrollo equilibrado de una región determinada (...) [y que se materializa] gracias a la puesta en marcha de políticas públicas

integradas que favorezcan el desarrollo de una sociedad dada en todas sus dimensiones”, con el objetivo de “apoyar e incluir la población inmigrante”, en vistas de profundizar el “diálogo intercultural e interreligioso”.

En otro plano, dentro de su agenda estratégica, el Plan de Desarrollo Social (2013-2015) de la Red Social de Lisboa es igualmente definido como un escenario que pretende fomentar una mayor movilización de las asociaciones e instituciones que trabajan en el ámbito de la interculturalidad. Su papel en la dinamización de iniciativas y actividades de promoción de la interculturalidad, reforzará la integración más completa de los inmigrantes que viven y/o trabajan en Lisboa. Esto implica a su vez una articulación y racionalización de los recursos y medios existentes dentro de las distintas unidades del Consejo Municipal de Lisboa (CML); especialmente en la definición de estrategias y de medidas para contribuir al conocimiento y la valoración de la diversidad cultural, así como también para luchar contra los fenómenos de exclusión social, de discriminación y de xenofobia.

Desde esta perspectiva, el CML aprobó por unanimidad durante su reunión del Consejo del 24 de septiembre de 2014, la elaboración de un Plan Municipal para la Integración de los Inmigrantes de Lisboa (PMIIL), convirtiéndose así en un compromiso de todas las fuerzas políticas locales.

Hoy en día, estamos comprometidos en implementar el PMIIL. Consideramos este trabajo como un proceso de compromiso y apropiación de todas las estructuras de la ciudad dentro del dominio de la interculturalidad y la libertad religiosa. Por otro lado, este plan sigue abierto a la participación de todos los organismos que refuerzan la inclusión de las personas de diferente origen en la ciudad de Lisboa.

INTERCAMBIO, APRENDIZAJE Y TRABAJO EN RED PARA CAMBIAR LA NARRATIVA A NIVEL LOCAL E INTERNACIONAL LOCAL

La experiencia de nuestra ciudad y el modelo elegido son un ejemplo de enfoque, una aproximación en función de nuestra realidad, nuestras competencias y nuestros recursos. Sin embargo, es difícil dar respuestas precisas y sobretodo globales acerca de estas cuestiones, puesto que las ciudades, los marcos legislativos, los migrantes y la migración son muy heterogéneos. Muchas veces, no se trata de encontrar una solución adaptable, sino de crear diálogos, intercambios y reflexiones comunes para avanzar conjuntamente hacia la construcción de nuestras sociedades futuras. De hecho, lo cierto es que, en las próximas décadas, el Mediterráneo será el escenario de migraciones aún mayores, por lo que las autoridades locales y regionales deben estar preparadas para integrar estos fenómenos en sus políticas locales y poder proporcionar servicios de calidad a todos los ciudadanos (incluidos los migrantes), valorizando y explotando al máximo con ello los recursos presentes en sus territorios.

La migración conlleva muchos tabúes, preocupaciones y temores que a menudo carecen de fundamento porque se basan en el desconocimiento del otro. En un impulso humanista, y conjuntamente a CGLU, tenemos que ayudar a cambiar la narrativa sobre la cuestión de la migración, en particular a través de proyectos como el de “Migración entre Ciudades del Mediterráneo”, y centrarse en los aspectos positivos sin alejarse demasiado de la realidad.

João Carlos Afonso – Teniente de Alcalde delegado de Derechos Sociales

INTRODUCCIÓN



La presente publicación relata los contenidos e intercambios de la *primera reunión de aprendizaje entre pares* del proyecto “**Migración entre Ciudades del Mediterráneo**” (MC2CM) acerca del rol de las administraciones municipales en el ámbito de la **cohesión social y diálogo intercultural e interreligioso**.

Este encuentro ha sido acogido por la ciudad de Lisboa los días 12 y 13 de julio de 2016, en presencia de representantes de las ciudades de Amman, Lisboa, Lyon, Madrid, Tánger, Túnez, Turín y Viena, así como del Fondo Catalán de Cooperación al Desarrollo (Coordinador del grupo de trabajo de CGLU sobre migraciones).

Los contenidos y la animación del evento han sido realizados y coordinados por la **Comisión Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos de CGLU (CISDPDH)**. En particular, la CISDPDH ha elaborado el documento de referencia temática¹ que ha servido de base para el debate sobre los conceptos de cohesión social y diálogo intercultural e interreligioso y también sobre el papel de las autoridades locales en este contexto. La sesión estuvo organizada alrededor de ejercicios participativos con el objetivo de intercambiar información sobre prácticas adaptadas que puedan contribuir a la inclusión de los migrantes a nivel local desde una perspectiva intercultural y de cohesión.

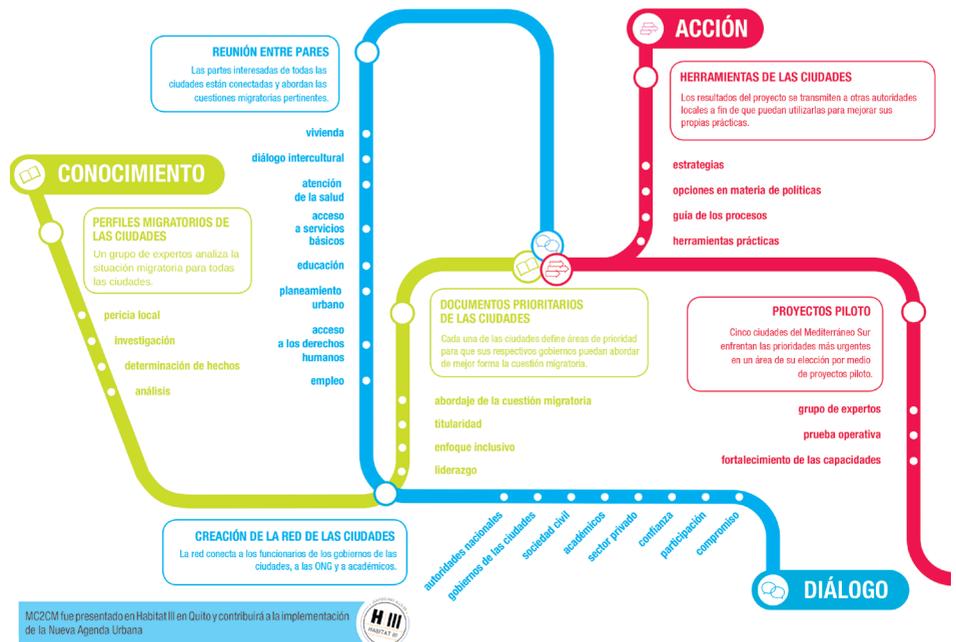
Las metodologías de intercambio propuestas incluyen la identificación de mitos y realidades acerca de la migración, la implementación de un diagrama causa efecto (Ishikawa) para la identificación de las limitaciones que encuentran las administraciones en la puesta en marcha de políticas de cohesión, una visita sobre el terreno (Lisboa), la presentación de casos concretos (Viena y Madrid) así como un trabajo de grupo alrededor de un caso práctico centrado en una situación real de la ciudad de Lyon para enriquecer el trabajo realizado por la ciudad con los enfoques ideados por el resto de participantes.

1 http://www.uclg-cisd.org/sites/default/files/MC2CM_BackgroundPaper_P2P_Lisbon_ES.pdf

Estos trabajos se inscriben en el marco del proyecto **Migración entre Ciudades del Mediterráneo**, cuyo objetivo es contribuir a mejorar la gobernanza de las migraciones a nivel local en el marco específico de una red de ciudades de Europa y el sur del Mediterráneo. El proyecto está basado en un enfoque centrado en la integración y inclusión, así como en el acceso de los migrantes a los derechos y servicios públicos básicos. El proyecto también tiene por objetivo reforzar la capacidad de las ciudades en este ámbito.

Financiado por la Unión Europea (UE) y cofinanciado por la Agencia Suiza por el Desarrollo y la Cooperación (SDC), el proyecto MC2CM está siendo implementado por un consorcio dirigido por el **Centro Internacional por el Desarrollo de Políticas Migratorias (ICMPD)**, en asociación con **Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU)** y el **Programa de Naciones Unidas por los Asentamientos Humanos (ONU-HABITAT)**, así como la Agencia de Naciones Unidas por los Refugiados (UNHCR) como colaborador asociado.

Las actividades se reagrupan en tres partes: Conocimiento, Diálogo y Acción.



El componente diálogo incluye 7 reuniones de aprendizaje centradas en: Cohesión Social y Diálogo Intercultural e Interreligioso, Empleo e Iniciativa Empresarial, Garantía de los Derechos Humanos y Acceso a los Servicios Básicos, Acogida de Refugiados, Coordinación Interinstitucional, Planificación Territorial y Vivienda y, Educación y Lengua.



Barrio Flamenga,
distrito de Marvila -
Lisboa

I COHESIÓN SOCIAL Y DIÁLOGO INTERCULTURAL E INTERRELIGIOSO A NIVEL LOCAL

Para el año 2050, la población urbana pasará de los 3,9 mil millones de personas actuales a una cifra alrededor de los 6,4 mil millones de personas. El fenómeno migratorio juega una parte importante en esta evolución, pues transforma las ciudades en lugares caracterizados tanto por su diversidad como por su movilidad.

Según la Organización Internacional de las Migraciones¹, “Las veinte ciudades más grandes del mundo acogen cerca de un migrante por cada cinco habitantes de su población total. En muchas de ellas, los migrantes representan un tercio o más de su población. Otras ciudades han conocido un crecimiento notable de la migración en los últimos años. En Asia y África, se espera que las pequeñas ciudades en rápida expansión absorban casi la totalidad del crecimiento de la población urbana mundial futura. Esta movilidad en las ciudades y zonas urbanas se caracteriza por su temporalidad y circularidad del proceso migratorio interno”.

El desafío más grande de los gobiernos locales es el de poder proveer a la ciudadanía servicios básicos que respondan a sus necesidades. Las poblaciones, cada vez más diversas y móviles, son las hacedoras de las ciudades contemporáneas. Este elemento debe ser tomado en cuenta hoy en el marco de las políticas locales, con el objetivo de desarrollar la cohesión social al mismo tiempo que se aseguren los servicios básicos para todos. La responsabilidad de los gobiernos locales y de la sociedad civil no puede prescindir de un marco favorable en el ámbito nacional e internacional.

1 Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2015 – Los migrantes y las ciudades: Nuevas colaboraciones para gestionar la movilidad, OIM: https://publications.iom.int/es/system/files/wmr2015_sp.pdf

LA INTEGRACIÓN, UNA CUESTIÓN EMINENTEMENTE POLÍTICA Y NACIONAL²:

El término integración está esencialmente asociado a las políticas nacionales en materia de inmigración, en este sentido, éste ha recibido distintas acepciones en función de los contextos históricos, sociales y políticos. Inicialmente desarrollado en el Reino Unido a finales de los años 60, éste correspondía entonces a una visión propuesta por el Secretario de Estado Roy Jenkins, según la cual la integración no debía centrarse en la asimilación, sino por el contrario, éste tenía por objetivo una sociedad multicultural y sin discriminación basada en el enriquecimiento mutuo. En este marco, los grupos étnicos y las organizaciones sociales eran los interlocutores esenciales entre el Estado y la sociedad, así como el objetivo de las políticas de relaciones comunitarias.

Es a partir de los años 90, en un contexto económico más condicionado por el cierre de las fronteras, que las políticas nacionales de integración europea se van fundando poco a poco sobre una relación individual contractual entre el migrante y el Estado. La capacidad del migrante de integrarse socialmente y económicamente se convierte así en una condición para la concesión del estatus de residencia y, muy frecuentemente, de entrada en el país.

En algunos países, como Suiza, Alemania o Austria, donde la descentralización es más avanzada, la integración ha sido especialmente una cuestión local o provincial, antes de que los Estados asumiesen una mayor implicación, muy a menudo derivando en conflictos de enfoque. Así pues, un gran número de prácticas de integración a nivel local, fundamentadas en el acceso a los derechos y frecuentemente desarrollados con la colaboración de los migrantes, han sido desarrolladas en estos países. Estas mismas prácticas han permitido, generalmente, responder a las preocupaciones cotidianas de los migrantes y mantener el equilibrio en el marco de la sociedad.

LA COHESIÓN SOCIAL EN EL NIVEL LOCAL

El concepto de la cohesión social nos permite comprender adecuadamente las interacciones sucedidas entre poblaciones. En efecto, la misma noción de cohesión deja margen para que el protagonismo en el desarrollo de los territorios sea compartido entre sociedades de acogida y migrantes, por lo que parece responder de un modo más completo también a las cuestiones relacionadas con diálogo intercultural.

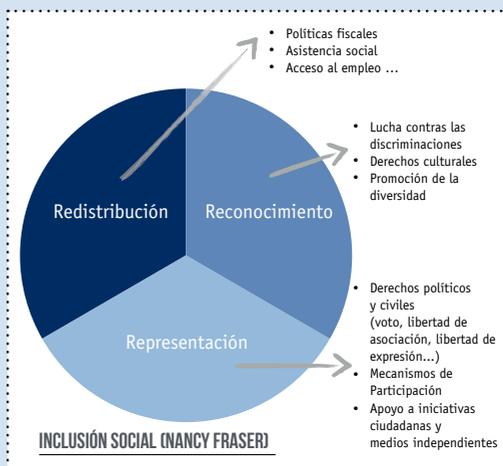
La cohesión social se fundamenta en el capital social de los individuos, es decir, en su capacidad de interactuar con otros en el beneficio de la sociedad en conjunto. Esta noción de capital social, sin embargo, no puede ignorar o abstraerse de los marcos políticos y sociales sobre los que fundamentan las relaciones en una sociedad dada: relaciones de clase, de género o de raza, el grado de protección social, el sistema político que define y garantiza la extensión de los derechos, el pluralismo y el respeto.

2 Perching et al. (2012), The National Policy Frames for the Integration of Newcomers. PROSINT Comparative Report: http://research.icmpd.org/fileadmin/ResearchWebsite/Project_material/PROSINT/Reports/WP2_CompRep_Final03052012.pdf

Según la socióloga norteamericana Nancy Fraser, toda política pública de inclusión social debe actuar en los tres niveles siguientes:

- **La redistribución**, contra las desigualdades resultantes del sistema económico;
- **El reconocimiento**, contra las desigualdades de status resultantes de la organización social (Max Weber);
- **La representación y la participación**, contra las desigualdades provenientes del sistema político

Así pues, desde del punto de vista de su concepción y criterios de gestión, las políticas de inclusión social deben garantizar el acceso universal a los servicios básicos y a la protección de los derechos de los ciudadanos; asimismo, deben orientarse hacia la transformación de la realidad social de acuerdo a los valores de igualdad, solidaridad y respeto de las diferencias; y, finalmente, deben mostrar un claro compromiso intergeneracional con el futuro del mundo, promoviendo pues el desarrollo sostenible y la lucha contra el cambio climático¹.



1 Por un mundo de ciudades inclusivas. Documento de posicionamiento político aprobado por el Consejo Mundial de CGLU, 2008: https://issuu.com/cisdph/docs/por_un_mundo_de_ciudades_inclusivas

Desde un punto de vista local, la cohesión social se funda en tres elementos principales.

- Las acciones de **lucha contra las desigualdades**, a través de la garantía de los derechos por parte de las autoridades competentes en el marco de la corresponsabilidad con el conjunto de actores del territorio;
- El refuerzo de los **valores comunes** fundados sobretudo en el reconocimiento mutuo de la otredad como una riqueza. En el nivel local, eso se refiere sobre todo a la convivencia;
- La puesta en marcha de **mecanismos de participación** política con la finalidad de corregir las desigualdades de representación.

En este sentido, las políticas de cohesión social intentan promover la igualdad mediante el refuerzo de las capacidades individuales y colectivas, emprendiendo acciones sociales y políticas fiscales redistributivas que contribuyan a reducir las desigualdades, así como llevar a cabo acciones asociadas a la ciudadanía que permitan trabajar unos valores comunes.

EL FENÓMENO DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL DE LOS MIGRANTES EN LAS CIUDADES

Abordar la cuestión de la inclusión de los migrantes implica saber identificar y dar respuesta a los diferentes factores que hay detrás de la exclusión. Estos factores son interdependientes unos de otros, por lo que a veces, actuar sobre uno de ellos tiene un efecto añadido sobre los otros.

- **El factor político y jurídico:** En el caso de los recién llegados, la exclusión proviene ya de entrada de su estatus y del no reconocimiento de su ciudadanía, lo que impide el ejercicio de la mayor parte de sus derechos en la sociedad de acogida: derechos sociales, derecho a la vivienda, etc. Sin embargo, y en teoría, no es posible invocar el estatus jurídico del migrante para privarle de aquellos derechos esenciales que emanan de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948.
- **El factor económico:** El desconocimiento de los códigos sociales y estudios reconocidos en el país de acogida, así como las limitaciones en el mercado laboral para los migrantes establecidas en las legislaciones nacionales (permisos de trabajo), hacen difícil su inclusión desde un punto de vista económico.
- **El factor social y cultural:** Muy a menudo, a estos factores de exclusión se le añade otro de distinto tipo y basado en su condición de extranjero o de pertenencia a minorías étnicas o religiosas, lo que hace que sean víctimas frecuentes de discriminación en las sociedades de acogida. En este sentido, comunidades como la gitana, la negra, los musulmanes en los países cristianos o los cristianos en los países musulmanes, son víctimas de prejuicios profundamente arraigados en la sociedad que normalmente sustentan la privación sistemática de sus derechos. Tales discriminaciones a menudo alimentan los fenómenos de autoexclusión y retirada, en el sentido que los migrantes no se sienten legitimados para participar en las sociedades de acogida.

El factor agravante del género: Las mujeres, las personas transgénero o los homosexuales encuentran dificultades específicas en los flujos migratorios, lo que les convierte en particularmente vulnerables tanto al tráfico y la explotación sexual, como a tratos degradantes. Por ello es necesario establecer marcos de intervención específicos por estas categorías de migrantes.

El caso de menores no acompañados: Cada vez y con más frecuencia, las personas que llegan a las ciudades son menores de edad no acompañados. Como en el caso del género, la juventud es un factor agravante que expone al joven a una vulnerabilidad mayor, lo que implica poner en marcha acciones concretas para proteger los derechos de la infancia, tal y como se prevé en la Convención Internacional de los Derechos de la Infancia (no detención, asentamiento, educación...)

Estos distintos fenómenos de exclusión derivan en situaciones de marginalidad y de invisibilidad, que de una forma casi sistemática se reflejan en el espacio a modo de segregación socio-espacial con la creación de barrios informales donde las bolsas de pobreza se concentran con especial intensidad. Estos fenómenos ponen en peligro el

bienestar compartido y refuerzan el sentimiento de exclusión experimentado por los migrantes, al mismo tiempo que alimenta el miedo xenófobo en el marco de la sociedad de acogida.

EL ROL DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN LA COHESIÓN SOCIAL

Una gestión sostenible de las ciudades supone que los responsables locales, regionales y nacionales se impliquen en la inclusión de los migrantes desde su llegada, con el objetivo de dar lugar a una política de acogida real en las ciudades, una premisa necesaria para mantener la cohesión social. A este efecto, unas condiciones básicas resultan necesarias en términos de acceso a los derechos y a los servicios, de aprendizaje, así como de diálogo con y entre los recién llegados y las poblaciones ya presentes en un territorio. Este enfoque se encuentra en la base de un proceso de inclusión e integración a distintos niveles y a lo largo de del tiempo.

En este contexto, las administraciones locales tienen un papel fundamental que desempeñar, a pesar de que en el marco de sus competencias este trabajo esté enmarcado en una limitada descentralización en el ámbito de las migraciones. Esto no impide que su intervención sea preponderante para la inclusión de los migrantes, ya sea a través de acciones directas o través de la coordinación de distintos actores institucionales y no gubernamentales, incluyendo el sector privado, el tejido asociativo y la ciudadanía en general.

LA COHESIÓN SOCIAL EN CANADÁ

Los canadienses fueron los primeros en utilizar este término en una política pública en los años 60. La cohesión social se refiere “al proceso en marcha para desarrollar una comunidad basada en unos valores compartidos, unos desafíos comunes y una igualdad de oportunidades dentro de Canadá, basada en un sentido de la confianza, de la esperanza y de la reciprocidad para todos los canadienses”.

La cohesión social se fundamenta en cinco pilares:

1. La pertenencia como oposición al aislamiento, que refiere a la noción de valores comunes, identidad y sentido de compromiso;
2. La inclusión como oposición a la exclusión, que refiere a la igualdad de oportunidades;
3. La participación como oposición al no-compromiso;
4. El reconocimiento como oposición al rechazo, en relación al respeto y la tolerancia en el marco de unas sociedades plurales;
5. La legitimidad como oposición a la ilegitimidad, en lo que respeta a las instituciones¹.

Social Cohesion Network of Policy Research Initiative of the Canadian Government, Policy Research Initiative, 1999, p.22.

1 Berman, Y. (2003), Indicators for social cohesion. Discussion paper submitted to the European Network on Indicators of Social Quality of the European Foundation on Social Quality, Amsterdam

REPRESENTATIVE
DEMOCRACY
VS.
PARTICIPATIVE
DEMOCRACY

NATIONAL
POLICIES VS
LOCAL POLICIES

LAW AND THE
ACTIONS

Il n'y a pas de loi
qui impose aux autorités
de collecter et de traiter
les données des décisions

Droits contradictoires
importance
obligation soignée

II LIMITACIONES Y NECESIDADES DE LAS AUTORIDADES LOCALES

Los entes locales tienen muy a menudo medios de intervención reducidos para llevar a cabo estas políticas. Estas limitaciones y necesidades han sido expresadas por parte de las ciudades participantes en el marco de la primera reunión de aprendizaje temática entre pares del proyecto Migración entre Ciudades del Mediterráneo.

A través de un ejercicio participativo propuesto a las ciudades participantes para construir un diagrama de causas y efectos, y vinculado a la creación y mantenimiento de la cohesión social en los territorios de acogida de la migración, los resultados de la sesión muestran que la mayor parte de las limitaciones identificadas son de raíz esencialmente jurídica, referente al nivel de descentralización así que al de la gestión de los recursos humanos en términos cualitativos y cuantitativos (lo que implica que los recursos disponibles no están adaptados a las necesidades existentes).



Diagrama de Ishikawa realizado en Lisboa durante la reunión de aprendizaje entre pares - Julio 2016

MARCO JURÍDICO, DESCENTRALIZACIÓN Y COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL

En primer lugar, el estatus legal de los extranjeros, factor primordial del proceso de inclusión, depende de los Estados y no de los entes locales. En efecto, la situación administrativa de irregularidad del migrante normalmente limita su acceso a los derechos fundamentales. Las dificultades que aparecen están asociadas a una falta de competencias delegadas en las autoridades locales para poder adaptar sus políticas de cohesión social al contexto migratorio de su territorio y a una falta de coordinación con las autoridades locales competentes. La falta de competencias se explica por el débil nivel de descentralización de los entes locales, así como también por la propia competencia de los Estados en el tema de políticas migratorias, de control de fronteras y de acogida. Esto limita considerablemente las capacidades de los entes locales para llevar a cabo políticas de inclusión social destinadas a los migrantes, creando situaciones de exclusión (falta de acceso a la vivienda, a la sanidad, a la educación o al empleo entre otros), lo que genera conflictos a nivel local (sinhogarismo, ocupaciones, insalubridad, economía informal, riesgos sanitarios, delincuencia, prostitución, etc.) así como factores de tensión desfavorables a la cohesión social en general.

De un modo más general, el enfoque local se basa en una democracia participativa dirigida al conjunto de los residentes de la ciudad y, por lo tanto, enfoca su atención al conjunto en el marco del interés general. Esta visión crea un desajuste, o incluso contradicciones con las políticas nacionales, dando lugar a un conflicto entre las leyes y las acciones a nivel local (educación de los niños, vivienda digna, seguridad de los espacios públicos, regulación de la actividad económica, etc.). Existe pues una necesidad de coordinación interinstitucional entre el Estado, las regiones y las ciudades, en particular sobre los ámbitos asociados al empleo, el transporte, la vivienda, la educación y la sanidad.

A menudo, las acciones se concentran sobre sectores específicos, así como sobre la población migrante en su conjunto. Este enfoque sectorial y generalizado no permite tomar en cuenta las necesidades específicas de los grupos de migrantes. Las ciudades participantes en el encuentro recomiendan, por un lado, tener un enfoque diferenciado que integre aspectos culturales para comprender mejor la situación de distintos grupos de migrantes, y del otro, una acción integrada que considere la migración como eje transversal de las políticas locales y que asegure la cohesión social a largo plazo.

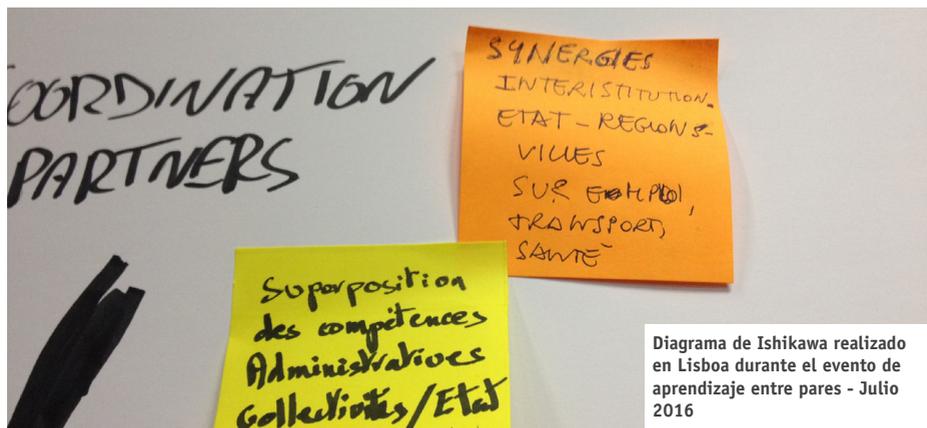
Una de las dificultades que plantea este marco de acción está asociada a la representación de las comunidades migrantes y a la definición de interlocutores representativos. El papel de la sociedad civil, notablemente de aquellas organizaciones con presencia sobre el terreno, es fundamental en este marco, dado que puede dar apoyo a las autoridades locales en la identificación de aquellos líderes comunitarios que pueden jugar un papel de intermediario entre los grupos de migrantes y la administración local.

Para ciertas ciudades, sería necesario crear un dispositivo específico en el marco de la administración (con competencias, recursos humanos y presupuesto) que de respuesta a las necesidades específicas de los migrantes. En otros términos, una unidad transversal que asegure que los migrantes puedan tener acceso a los mismos servicios básicos y derechos que cualquier ciudadano, especialmente mediante la provisión de un acompañamiento a los migrantes; aunque también actuando como órgano de coordinación de las distintas direcciones de la administración local, instituciones estatales, regionales y de las organizaciones con competencias específicas en el ámbito. Este tipo de intervención no tiene por objetivo perpetuar un sistema asistencial; su intención, sobretodo, es sentar las bases para implementar un enfoque más participativo, que dote a los migrantes las capacidades necesarias (conocimiento de la lengua, del sistema administrativo, de los actores, etc.) para ganar suficiente autonomía.

En este marco, la volatilidad de los flujos migratorios y la rigidez del enfoque administrativo hacen que la planificación sea difícil, siendo ideal una previsión de recursos para un año previsto. Es pues, difícil de tomar en cuenta las necesidades reales y, bajo el marco de las reglas que rigen los fondos públicos, reorientar los fondos para adaptarse a las necesidades del momento, como por ejemplo hacia los temas asociados a la migración. Por ello, mecanismos de ajuste deben ser puestos en marcha para permitir una mejor resiliencia de las ciudades al hacer frente a las posibles llegadas no previstas de migrantes. Esto implica, estar preparados para destinar recursos e implementar acciones y políticas públicas necesarias para, en primer lugar, satisfacer las necesidades de los migrantes en términos de servicios básicos y derechos, así como para mantener la cohesión social brindando acompañamiento a los actores de la sociedad civil, los ciudadanos y los migrantes en la labor de inclusión de los recién llegados.



Visita a una de las oficinas de la Comisión para la protección de niños y jóvenes de la ciudad de Lisboa - Visita a terreno en el distrito de Marvila - Lisboa, Julio 2016.



RECURSOS HUMANOS Y REFUERZO DE CAPACIDADES

Los entes locales señalan también la falta de efectivos y competencias en términos de recursos humanos. Resulta pues, importante, que se trabaje en el refuerzo de las capacidades de los agentes municipales para dotarles del conocimiento y las técnicas necesarias para poder acompañar los migrantes en sus necesidades diarias, así como dar apoyo y coordinar a los actores implicados e informar a la población local. En efecto, la comunicación puede constituir un punto de inflexión en la puesta en marcha de políticas de inclusión a nivel local. La noción común puede llevar a pensar que la población local, los contribuyentes en particular, son reticentes a aceptar la inclusión de nuevas poblaciones más vulnerables, y que por ello se extienda el sistema de servicios públicos y prestaciones ya en disminución.

Por otro lado, las municipalidades deben estar preparadas para incluir personal calificado y especializado, de modo permanente en el caso de que esto sea una necesidad. En particular, la presencia de mediadores, interpretes, asistentes sociales o psicólogos, puede ser considerada como un entorno que favorezca una mejor conexión con los migrantes y haga posible además el acceso a mayor información a la administración local sobre los migrantes, sus necesidades, sus competencias, etc. Estos elementos son fundamentales para definir las acciones prioritarias, así como para la elaboración de la información sobre el tema a transmitir en el territorio. (población local, sociedad civil, etc.).

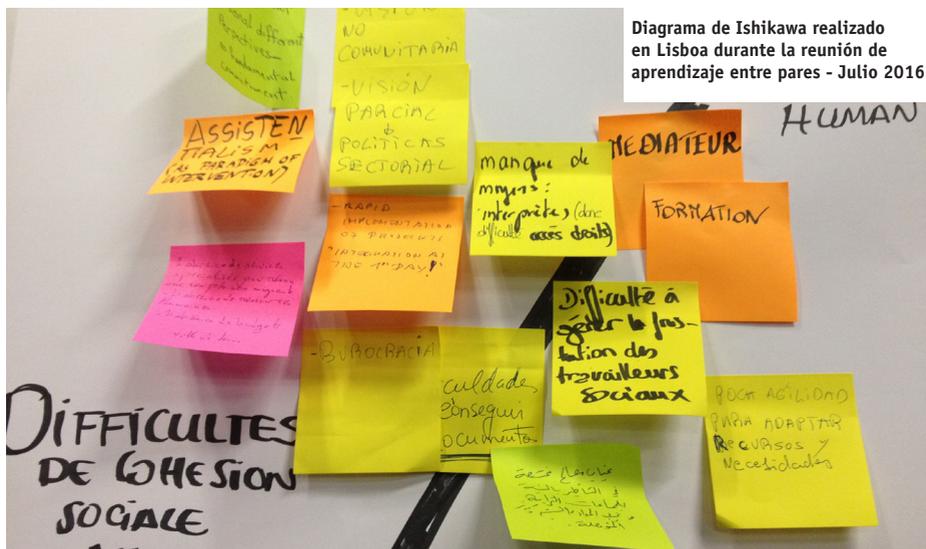
Otro factor importante está asociado al compromiso personal de los agentes municipales que trabajan en estas cuestiones. El personal vinculado a esta temática, debe tener una cierta sensibilidad y empatía frente a la condición de los migrantes, comprendiendo las dificultades a las que estas poblaciones hacen frente (lingüísticas, culturales, sociales, económicas, psicológicas, etc.). Por esta razón, una contratación que incluya criterios de diversidad debe preverse como necesaria.

RELACIÓN CON LA SOCIEDAD DE ACOGIDA

Cabe decir que la noción de la cohesión social no está intrínsecamente asociada a los migrantes. Por general, las sociedades se encuentran en una búsqueda perpetua de esta cohesión, aunque distintos factores pueden dificultar la realización de este objetivo. En particular, las situaciones de precariedad, injusticia o exclusión constituyen un riesgo que impide la cohesión. Las divergencias políticas, culturales y religiosas en el seno de una sociedad pueden igualmente derivar en conflictos locales. Es importante recordar pues, que en términos generales hay una falta de cohesión social con independencia del fenómeno migratorio.

Como más pronto se lleve a cabo la acogida de los migrantes, más garantías hay de que el esfuerzo en fomentar la cohesión social se lleve finalmente a cabo. Con esto, no hay un modelo ejemplar de inclusión de la migración, aunque la visión que parece obtener los mejores resultados está basada en el enfoque territorial diferenciado. Este enfoque se centra en el nivel del barrio, e implica el conjunto de los habitantes a escala reducida en la gestión del marco de sus vidas, generando relaciones, diálogos y solidaridades como vectores de cohesión.

Es igualmente importante cambiar la perspectiva sobre las migraciones a través de mensajes claros, así como evitar la información inadecuada y errónea que exprese públicamente ideas xenófobas. Hace falta recordar pues, que una política de acogida bien implementada puede permitir la valorización plena del potencial de los migrantes para los territorios. Ante todo, debido a la contribución de los migrantes en la economía y al dinamismo local como actores y consumidores de la economía, pero también debido a que los migrantes son agentes de internacionalización de los territorios de acogida y de origen.





III DECONSTRUCCIÓN DE LOS MITOS ALREDEDOR DE LOS MIGRANTES

Con frecuencia, los migrantes son estigmatizados y víctimas de prejuicios que crean una imagen negativa y alejada de la realidad de sus vidas cotidianas, de sus culturas, sus personalidades, sus contribuciones a la sociedad o de las razones que motivan su presencia en un país dado. En este contexto, ciertos actores locales trabajan para deconstruir estos mitos y proponer otra versión de la misma historia, documentada, racional y despejada de juicios de valor. La tabla aquí presente da muestra de los principales prejuicios mencionados por parte de los representantes de las ciudades que participaron en la reunión de Lisboa. Estos mitos se contraponen a argumentos fundamentados sobre la realidad de la situación.

| MITOS | REALIDAD |
|--|--|
| - Los migrantes subsaharianos no tienen cultura. | + En Turín, los migrantes toman cursos de italiano y dan cursos de inglés a los habitantes de la ciudad en intercambio. |
| - Los derechos humanos son un concepto europeo. | + La primera carta de Derechos Humanos reconocida a nivel mundial es el Cilindro de Ciro, redactada en Mesopotamia en el siglo VI a.C. Naciones Unidas la considera como "una antigua declaración de los derechos humanos". |
| - Los migrantes se sirven de los menores para mendigar en las calles. | + Una de las principales motivaciones de los migrantes es poder ofrecer un mejor futuro a sus hijos. Las limitaciones administrativas y la precariedad en vivienda sin embargo, son a menudo obstáculos para el acceso a la educación. |
| - Los migrantes toman el trabajo de los habitantes locales. Los sirios toman el trabajo de los jóvenes jordanos. | + Los migrantes hacen frecuentemente el trabajo que los habitantes locales no quieren realizar. En el largo plazo, la migración tiene un efecto positivo sobre la economía local. |

| MITOS | REALIDAD |
|--|--|
| <p>- Los migrantes se aprovechan de los servicios sociales y no contribuyen a la actividad económica del país.</p> | <p>+ Las migraciones contribuyen a la riqueza de la economía local: Según el Estudio sobre el Impacto Económico de la naturalización de los migrantes en las ciudades (2016), realizado por un instituto en 21 ciudades americanas, la naturalización contribuye a incrementar los ingresos municipales en un 8,9% y la tasa de empleo en un 2,2%. La exclusión, por el lado contrario, desvela un coste social y económico elevado en el largo plazo.</p> |
| <p>- Los migrantes son más susceptibles a estar implicados en actividades criminales que los habitantes locales.</p> | <p>+ Un estudio realizado en Viena demuestra que la tasa de criminalidad entre personas migrantes es más baja que la de la población local.</p> |
| <p>- El acceso de los migrantes en el mercado de la vivienda y los servicios sanitarios limita el de los habitantes locales.</p> | <p>+ El acceso de los migrantes en el mercado de la vivienda y a los servicios de sanidad es inferior al de la población nacional, aunque sus necesidades en este ámbito sean frecuentemente mayores dada su vulnerabilidad.</p> |
| <p>- Los migrantes tiene su propia casa y viven en comunidad (guetos). Estos guetos crean odio hacia la sociedad.</p> | <p>+ Los migrantes viven a menudo en viviendas superpobladas y se instalan en aquellas zonas que les resultan accesibles, sobretodo en barrios pobres, dadas las dificultades asociadas para encontrar alojamiento (discriminación, precios demasiado altos, etc.)</p> |
| <p>- Los migrantes no se quieren integrar.</p> | <p>+ Los migrantes son a menudo víctimas de discriminaciones sistemáticas. El coste económico y social de la acogida de los migrantes puede ser mucho más elevado si no hay una integración efectiva: esto conlleva la creación de bolsas de pobreza y, potencialmente, crimen, violencia y odio.</p> |
| <p>- Los migrantes quieren modificar la cultura y las creencias locales.</p> | <p>+ La socialización es el mejor medio para transmitir la cultura y los valores del país de acogida. Los migrantes se integran en la cultura de acogida gracias a la escuela y las actividades locales. Por otro lado, el multiculturalismo convierte con frecuencia a las ciudades en lugares más atrayentes.</p> |
| <p>- Los migrantes quitan iniciativa al entorno empresarial local.</p> | <p>+ Los migrantes son increíbles creadores de empresas. Frecuentemente, también crean nuevos modelos económicos a través de distintos sistemas de solidaridad</p> |
| <p>- Acoger a refugiados puede aumentar la amenaza terrorista.</p> | <p>+ Una gran parte de los recientes atentados terroristas han sido perpetrados por parte de ciudadanos europeos</p> |

Aunque un esfuerzo global deba ser realizado, notablemente a través de los medios de comunicación, los gobiernos locales tienen un gran margen de acción en este ámbito. Más concretamente, los gobiernos locales se encuentran en primera fila para reforzar el diálogo intercultural mediante acciones de ciudadanía, acciones educativas en las escuelas y mediante las acciones culturales.

1. ESTRATEGIA ANTI RUMORES DE BARCELONA

La ciudad de Barcelona ha implementado un programa específico desde el año 2010 alrededor de la diversidad cultural, el programa “BCN Interculturalidad”¹, donde el objetivo es poner en valor la diversidad cultural de la ciudad al mismo tiempo que se gestionan las complejidades que esta diversidad genera en términos de convivencia colectiva y cohesión social. En otras palabras, este programa busca convertir la Barcelona multicultural (donde coexisten distintas sociedades en una misma ciudad) en una Barcelona intercultural (una ciudad diversa construida conjuntamente y de forma colaborativa por parte de todos sus habitantes). Desde esta perspectiva, este programa pretende construir: una ciudad igualitaria; una ciudad que reconoce la diversidad; así como una ciudad que promueve las interacciones positivas de su diversidad. A este efecto, cuatro objetivos específicos han sido definidos de modo participativo y materializados por líneas de acción concretas:

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Crear y promover espacios para favorecer el diálogo y las relaciones interculturales;
- Sensibilizar a los ciudadanos y eliminar los obstáculos al diálogo y a las relaciones interculturales;
- Dar a conocer la diversidad cultural presente en la ciudad;
- Generar oportunidades para construir acciones y proyectos interculturales comunes.

LÍNEAS DE ACCIÓN

- Espai Avinyó – Lengua y Cultura;
- Estrategia BCN anti-rumores;
- Formaciones interculturales;
- Proyectos Interculturales.

1 <http://ajuntament.barcelona.cat/bcnacciointercultural/sites/default/files/ficheros/Programa%20BCN%20interculturalitat%20en%20angles.pdf>

En este marco, Barcelona ha puesto en marcha una estrategia anti-rumores nacida a demanda de la ciudadanía, expresada a su tiempo en el marco de un proceso participativo realizado durante el Programa BCN interculturalidad. Los distintos ecos han puesto en evidencia que uno de los elementos más nefastos para la convivencia en un contexto de diversidad es el desconocimiento de los otros, que genera rápidamente un miedo al extranjero, caracterizado por mitos y estereotipos de todo tipo. En este contexto, la Estrategia BCN Anti-Rumores propone crear herramientas y discursos permanentes para desmontar los mitos hacia los extranjeros y romper así con los estereotipos, lo que contribuye positivamente a la cohesión y la convivencia intercultural.

El ayuntamiento de Barcelona ha adoptado un enfoque de doble entrada: por una parte, el trabajo en la ciudad; por otra, el trabajo con la ciudad.

EL TRABAJO EN LA CIUDAD

- Campañas de sensibilización anti-rumores basadas sobre distintos formatos (Cómics, guías, página web, redes sociales, etc.).
- Catálogo de servicios y actividades gratuitas de sensibilización anti-rumores y de reflexión intercultural (talleres, teatro participativo, debates) a disposición de los servicios municipales, de los centros educativos, deportivos o de barrio, etc.
- Formaciones gratuitas a habitantes destinadas para compartir argumentos y herramientas de comunicación anti-rumores. Estas sesiones permiten formar **agentes anti-rumores** con el objetivo de que puedan propagar, en el marco de sus actividades personales o asociativas, el discurso anti-rumores a partir de herramientas rigurosas y constructivas que contribuyan a la deconstrucción de mitos y a la creación de una Barcelona intercultural.

EL TRABAJO CON LA CIUDAD

- Creación de la red “BCN Anti rumores” con un gran número de actores asociativos. Esta red está formada hoy en día por más de 500 miembros, organizaciones y participantes a nivel individual: <http://www.bcn.cat/antirumors>
- El Consejo municipal participa en el trabajo de la red “BCN Anti rumores” aportando apoyo material y financiero.

2. LOS MIGRANTES SON UNA RIQUEZA: ESTUDIO DEL IMPACTO ECONÓMICO DE LA NATURALIZACIÓN DE LOS MIGRANTES EN LAS CIUDADES AMERICANAS

Un estudio realizado en 2015 por parte del Urban Institute a petición la Oficina de Migraciones de la ciudad de Nueva York, ha permitido destacar el impacto que puede tener la naturalización de los migrantes en 21 ciudades de los Estados Unidos.

Partiendo del hecho que 8,8 millones de inmigrantes viviendo en Estados Unidos serían elegibles para la naturalización (aunque no hayan iniciado los trámites administrativos), este instituto de investigación ha evaluado el impacto que tendría la naturalización de todos ellos, así como cuál sería el impacto medio por cada ciudad, asumiendo que estas personas accediesen a la vez a los derechos normalmente atribuidos a los ciudadanos americanos a razón de su naturalización:

- **Un aumento de los ingresos por cápita del 8,9% (3.200\$)**
- **Un aumento de la tasa de empleo del 2,2%**
- **Un aumento del número de propietarios de sus hogares del 6,3%**

Así pues, los ingresos generados y los empleos creados por la naturalización de los migrantes representarían un **volumen medio de 5,7 billones de dólares sobre el total de las 21 ciudades estudiadas**, permitiendo incrementar al mismo tiempo **los ingresos fiscales de las ciudades**. En efecto, según el estudio, los ingresos del gobierno federal, de los estados y de las ciudades, así como las **cotizaciones sociales aumentarían en 2,03 billones de dólares** en las mismas ciudades.

Además, las naturalizaciones permitirán reducir el gasto social de las ciudades. El coste del gasto social en la ciudad de Nueva York se reduciría en 34 millones de dólares (considerando las ayudas para el cuidado de niños en guardería, la asistencia a familias con necesidades temporal, el programa de ayuda alimentaria para mujeres, los niños y los bebés, la ayuda para la vivienda y la lucha en contra de la pobreza energética de familias con ingresos limitados). Visto de otro modo, como los ingresos provenientes de los impuestos aumentarían a 789 millones de dólares, **la naturalización representaría un beneficio neto de 823 millones de dólares para la ciudad**.

A efectos de facilitar el acceso a los trámites de naturalización de los migrantes, los líderes municipales y de la sociedad civil, así como los del sector privado, se han agrupado a nivel nacional bajo el auspicio de la **Coalición de Ciudades para la Ciudadanía y la Acogida**. Esta coalición promueve políticas de naturalización y el acceso de los migrantes a los trámites administrativos a través de la puesta en marcha de campañas de comunicación, acciones de acompañamiento jurídico y cursos de inglés para promover la naturalización².

2 The Economic Impact of Naturalization of Migrants, M. E. Enchautegui and L. Giannarelli, Urban Istitute, Dec. 2015.



Casa de los Derechos Sociales,
Barrio Flamenga,
Distrito de Marvila, Lisboa

IV PARTICIPACIÓN Y ENFOQUE DE LOS DERECHOS

Las Obligaciones internacionales en materia de protección de los derechos humanos, especialmente aquellas incluidas en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, son de carácter universal, por lo que los Estados deben aplicarlas sea cual sea el estatus de la persona, tal y como precisa el artículo 2 de la Declaración: *“no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona”*.

Así pues, los migrantes son titulares del conjunto de los derechos de la **Declaración Universal de los Derechos Humanos**. Los entes locales, al igual que los Estados, están exigidas a respetar, proteger y promover estos derechos.

Por lo tanto, las acciones de los gobiernos locales que no respeten los derechos humanos pueden ser anuladas por parte de los estados nacionales o los tribunales en caso de apelación por parte de usuarios o asociaciones. Los entes locales que no respetan los derechos de los migrantes también pueden ser objeto de procedimientos de quejas individuales y colectivas ante aquellos organismos internacionales a cargo de los tratados. A su vez, los entes locales también pueden interpelar las organizaciones internacionales para denunciar violaciones de los derechos humanos acaecidas en su territorio.

Por otro lado, los gobiernos locales son a menudo aquellos que traducen estos derechos en acciones concretas. De acuerdo con el informe del Consejo Consultivo sobre Derechos Humanos de la ONU¹, los gobiernos locales, **debido a que están más cerca de los ciudadanos y solucionan a menudo sus necesidades diarias, son actores esenciales en la puesta en marcha de los derechos humanos, notablemente en**

1 Informe del Comité Consultativo del Consejo de los Derechos Humanos de Naciones Unidas, sobre el rol de los gobiernos locales en la protección y promoción de los derechos humanos, A/HRC/30/49, Sept 2015 (párr. 23, párr. 26 y 27)

los ámbitos de la educación, la vivienda, la sanidad, el medio ambiente y el mantenimiento del orden. Además, los poderes locales son actores esenciales en la prevención y reacción frente a las discriminaciones realizadas a las minorías, a los grupos vulnerables y a los extranjeros.

Al mismo tiempo, los poderes locales juegan un rol importante en el ámbito de la educación y sensibilización al desarrollo y por los derechos, lo que permite crear una conciencia local de los derechos humanos entre los habitantes, los representantes electos así como en el marco de la administración que garantiza el respeto a los derechos².

En este sentido, los Estados deben facilitar la localización de los derechos por parte de los gobiernos locales, en particular mediante el establecimiento de procedimientos y mecanismos de control y de seguimiento de los derechos humanos a nivel local. Esta asociación permite implicar de un modo más sistemático las autoridades locales con la elaboración de estrategias y políticas nacionales de derechos humanos.

1. EL ENFOQUE POR LOS DERECHOS DENTRO DE LA ACCIÓN PÚBLICA LOCAL

El enfoque por los derechos se basa en el principio según el cual, en todo marco democrático, sea local o nacional, la razón de ser de las autoridades públicas se encuentra en la provisión de los recursos necesarios para que los derechos sean respetados en todos los aspectos del interés general. De hecho, este es el fundamento del contrato social entre las instituciones públicas y los ciudadanos.

En efecto, los ciudadanos pueden exigir estos derechos como titulares, al mismo tiempo que deben estar comprometidos en respetarlos, convirtiéndolos en una referencia para su responsabilidad con lo colectivo. Por consecuencia, el enfoque basado en los derechos dentro de la administración pública implica emplazar la gestión del interés general y los bienes comunes en el respeto de los derechos fundamentales tanto a nivel individual como colectivo.

Esto significa que los habitantes y los actores del territorio juegan un papel activo en la garantía de los derechos, convirtiéndose en un plan de acción común para la gobernanza del territorio (ver referencia a la Carta-Agenda Mundial de Derechos Humanos en la Ciudad p.25).

LOS PRINCIPIOS DEL ENFOQUE POR LOS DERECHOS:

- Una participación libre, activa y significativa de todos los habitantes, sea cual sea su estatus, y en particular de aquellos que con frecuencia se encuentran excluidos.

² Idem, párr. 25. Los Gobiernos locales como órgano perteneciente al Estado son corresponsables de garantizar los derechos, incluso si el Estado es el único sujeto de derecho internacional (párr. 23, párr. 26 y 27).

- La responsabilidad del conjunto de los actores del territorios en el respeto, la protección y la promoción de los derechos humanos de todos los habitantes de un modo transparente, bajo el control de estos últimos y contemplando la creación de mecanismos de recurso.
- Abordar la cuestión de las discriminaciones, de la violencia y de las desigualdades de un modo estructural.
- Dedicar el máximo de recursos disponibles en la realización progresiva de los derechos económicos, sociales, culturales y medioambientales.

El enfoque basado en los derechos puede realizarse mediante la adopción de políticas públicas basadas en los derechos, como es el caso de Lisboa o Barcelona. Este enfoque basado en los derechos permite, al mismo tiempo, reforzar los diagnósticos locales compartidos, estableciendo un conjunto de prioridades que comparten un marco común. En conclusión, esto se traduce en un compromiso recíproco en el largo plazo, así como un esfuerzo conjunto de todos los actores para conjugar estos derechos en un ámbito territorial específico.

LA CARTA-AGENDA MUNDIAL DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LA CIUDAD DE CGLU

Elaborada por una comisión de gobiernos locales, de representantes de la sociedad civil, investigadores y expertos en derechos humanos, y coordinada por la Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos de CGLU (CISDPDH), la Carta fue adoptada por el Consejo Mundial de CGLU en 2011. La carta comprende 12 artículos que permiten localizar de modo efectivo los derechos humanos reconocidos a nivel internacional.

El valor añadido de la Carta-Agenda Mundial de los Derechos Humanos en la Ciudad reside en el hecho que cada derecho humano incluido en el documento viene acompañado de un plan de acción que sirve como referencia para la puesta en marcha de medidas concretas por parte de los gobiernos locales. Las ciudades signatarias son invitadas a establecer una agenda local compuesta de indicadores y fechas límites que permitan evaluar su eficacia en el marco de la implementación de estos derechos.

La Carta implica un compromiso recíproco en el largo plazo, así como un trabajo en común de todos los actores del territorio, para realizar de un modo efectivo estos derechos fundamentales. Tanto en función de su reconocimiento internacional como por sus raíces locales y su carácter concreto, la Carta propone convertirse en un documento de referencia para el seguimiento territorial de los derechos humanos, dirigido hacia la población y los servicios públicos a través del apoyo de expertos internacionales de la Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos de CGLU.

A veces, el acceso a los derechos universales implica realizar acciones específicas en comunidades que normalmente se encuentran más remotas del poder y la vida social. En este caso, se trata de trabajar en base a un **enfoque universal con características diferenciadas según las personas que son sujeto de derechos**: formar a los trabajadores sociales en la interculturalidad, traducir documentos oficiales a los idiomas de los países de origen de los migrantes, apoyar aquellas asociaciones de ayuda a los migrantes que son un intermediario esencial para el acceso a los derechos, etc.

En cualquier caso, el enfoque por los derechos supone un acto de **participación ciudadana**, a efectos de emplazar las personas en el corazón de los dispositivos locales y de reforzar su acceso concreto a los derechos. De este modo, se desarrollan **mecanismos específicos de participación de las personas migrantes**, como es el caso de los consejos de ciudadanos no comunitarios, que en algunas ciudades europeas han podido compensar la ausencia de derecho a voto de los extranjeros en las elecciones locales. No obstante, el trabajo de inclusión de los migrantes en los dispositivos de participación también es posible en el marco del derecho común.

3. LA CARTA DE LOS DERECHOS Y RESPONSABILIDADES DE LA CIUDAD DE VIENA, UNA HERRAMIENTA AL SERVICIO DE LA INCLUSIÓN Y LA LUCHA CONTRA LAS DISCRIMINACIONES

La ciudad de Viena está habitada por 1,8 millones de personas, de los cuales un 27% son extranjeros. La municipalidad considera la inmigración como una riqueza y un potencial. En este sentido, y a efectos de facilitar la inclusión de los migrantes, ésta ha desarrollado una política de acogida basada en los derechos y la diversidad que desarrolla de un modo transversal en asociación con el conjunto de los servicios municipales. Los principios de esta política son los siguientes:

- La mejora de las políticas de integración a través de las políticas de contratación basada en la diversidad de la administración municipal;
- El compromiso mutuo de los migrantes y los no migrantes, de la sociedad de acogida y de sus instituciones;
- Un enfoque global que incluya las oportunidades de una sociedad diversa;
- Un cambio de paradigma, pasando de una visión negativa sobre la inmigración a la percepción de los potenciales que ella representa, a la igualdad de los derechos y oportunidades para todos.

Con el objetivo de asegurar la coordinación de las políticas de inclusión de los migrantes, la ciudad de Viena se dotó, en el 2004, de un departamento de “diversidad y integración” y de un consejo de la diversidad.

ORGANIZACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE DIVERSIDAD Y INTEGRACIÓN

Investigación Relaciones Públicas Legislación

Investigación
Redes nacionales
e internacionales
Derechos Humanos

Integración

Apoyo a la llegada
Apoyo a proyectos,
iniciativas,
cursos de idioma

Diversidad

Gestión y monitoreo
de la
diversidad

4 Oficinas Regionales

Diálogo, trabajo
en red, información
y
soporte

Concebido como un servicio de apoyo en el marco de la administración que da apoyo a otros servicios y habitantes en términos de integración y diversidad, este departamento está integrado por 65 empleados provenientes de 18 países hablando un total de 21 idiomas.

LA CARTA DE VIENA¹

Adoptada en 2012, la Carta de Viena aporta un marco para la coexistencia entre los habitantes de la ciudad basando en el diálogo entre los ciudadanos en el ámbito de los principios de respeto y solidaridad.

La Carta es un documento sencillo que plantea los principios de la convivencia en 7 artículos en primera persona: respeto en la vida diaria, buena conducta y respeto a las normas de circulación, a las diferencias, a la diversidad lingüística y al alemán como lengua común, entre generaciones, a la propiedad y a los espacios públicos.

1 https://charta.wien.gv.at/site/files/2013/02/charta_info_english_small.pdf

La Carta de Viena en cifras

- 325 organizaciones asociadas
- 651 charlas sobre la carta en todos los distritos de Viena
- 8,500 participantes dedicaron más de 12,500 horas en buenas relaciones entre vecinos
- Más de 47,000 contribuciones en línea y calificaciones de "me gusta"

V GESTIÓN DE ESPACIOS PÚBLICOS, RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS, MEDIACIÓN Y DIÁLOGO

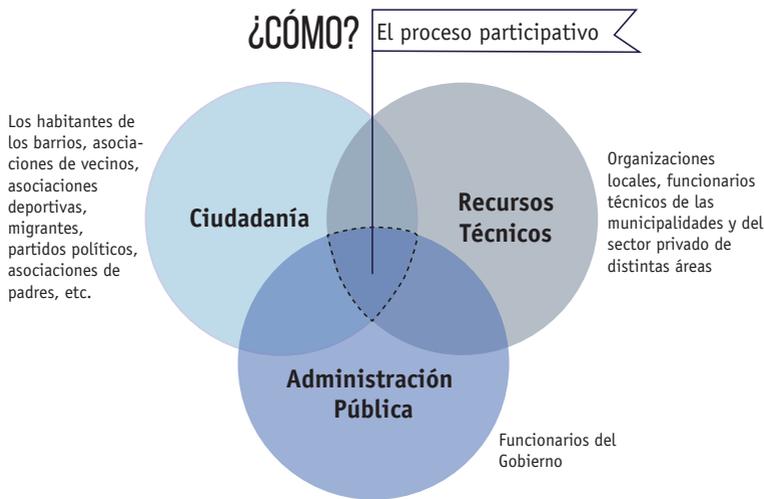
Los espacios públicos son, por definición, lugares de encuentro, de intercambio y de coexistencia cotidiana donde los distintos grupos e individuos interactúan de modo pasivo o activo. Si bien es un espacio de intercambio, también puede ser un espacio conflictivo. Así pues, es en estos espacios compartidos donde pueden surgir conflictos relacionados con los usos específicos de ciertos grupos debido a su diversidad cultural, religiosa, educacional, de costumbres o económica. El espacio público es un lugar donde se es libre y a la vez limitado, solo y acompañado, específico y común.

La administración municipal, quien es frecuentemente responsable y propietaria física de este espacio, tiene un papel esencial en asegurar e instaurar un uso compartido, conjunto y conciliado de estos espacios de pertenencia colectiva.

No existe una fórmula mágica y los enfoques difieren dependiendo del contexto, el público, los usos, etc. Sin embargo, algunas constantes metodológicas destacan, como la mediación, la participación y la inclusión de todos los colectivos implicados. Los ejemplos propuestos a continuación, y presentados en la reunión de Lisboa, destacan el papel de la administración municipal y presentan enfoques específicos implementados en situaciones de conflicto.

1. MADRID – CONVIVENCIA INTERCULTURAL EN LOS BARRIOS

El ayuntamiento de Madrid se ha propuesto como objetivo promocionar la convivencia ciudadana en el marco de la ciudad. El enfoque municipal se centra especialmente en aspectos relacionados a la promoción de las relaciones interculturales, al respeto mutuo, a la construcción de espacios comunes y al uso compartido del espacio público. En efecto, estos cuatro ejes son fundamentales a sabiendas de que cada comunidad o grupo social puede tener su propia percepción del espacio público, por lo que puede intentar apropiárselo o intentar expulsar a otros grupos. Es pues primordial trabajar sobre los ejes citados para crear un sentimiento de pertenencia común.



En este contexto, la acción del municipio se basa en un proceso participativo que debe ayudar a limitar o evitar conflictos entre las diferentes culturas a través de la participación de los ciudadanos, administración pública y otros recursos técnicos (ONG, sector privado, técnicos municipales, etc.). Las estrategias de intervención se esfuerzan por asegurar la participación, coordinación y cooperación entre todas las partes interesadas, destacando ejes transversales como el trabajo intergeneracional, la perspectiva de género y la interculturalidad.

La intervención directa del ayuntamiento de Madrid se materializa en el trabajo de prevención de conflictos, promoción cultural, oferta de ocio, la organización de encuentros intergeneracionales y de lucha por la igualdad de oportunidades. La acción municipal sigue un esquema descrito en cuatro fases:

- 1. Aprender a conocer la comunidad por intermediación de agentes de intervención que impliquen a su vez a todas las partes interesadas:** Elaboración de un perfil social y demográfico detallado del barrio (incluyendo los aspectos sociales, sociológicos y antropológicos) para conocer sus realidades cotidianas.
- 2. Contacto previo y compromiso posterior de los habitantes del barrio:** Realización de un diagnóstico participativo con los actores implicados. El análisis socio-demográfico realizado a lo largo de la fase 1 se comparte con los participantes identificados, incluyendo a los líderes de la comunidad, llamados informantes claves. Esta fase de análisis cualitativo se realiza a través de grupos de discusión y de entrevistas individuales. Se realizan también encuentros entre distintos grupos de usuarios, con el objetivo de crear un sentimiento de pertinencia común alrededor del proyecto. Estos espacios son utilizados para presentar los resultados del análisis participativo, definir las necesidades y las oportunidades existentes y delimitar conjuntamente las proposiciones de acción.

3. **Crear un consenso alrededor de las actividades que se realizan y su puesta en marcha:** Priorización conjunta de las proposiciones por parte de los protagonistas y puesta en valor de las mejoras previstas en el barrio. La puesta en marcha de estas acciones debe implicar el conjunto del grupo de trabajo (ciudadanía, administración pública y recursos técnicos).
4. **Evaluación continua de todas las fases y objetivos:** Participación del conjunto de actores (ciudadanía, administración pública y recursos técnicos) en el proceso de evaluación.

Una de las claves del éxito de este enfoque propuesto por parte de Madrid se basa en la presencia de trabajadores especializados, debido a que el equilibrio de poder en el espacio público es difícil de manejar. A este efecto, es necesario recurrir con frecuencia a un mediador/animador externo que sirve de puente entre las partes implicadas (incluyendo la municipalidad) y facilita la interacción.

Por otro lado, una implicación del conjunto de servicios del ayuntamiento es necesaria para asegurar una acción global que responda eficazmente a las necesidades de la población y permita acompañar el proceso participativo para la resolución del conflicto.

2. LYON - AGENCIA LYON TRANQUILIDAD MEDIACIÓN

En Lyon, la plaza Gabriel Péri está situada en el cruce de múltiples ejes de comunicación de gran importancia para la ciudad, por lo que se convierte en un elemento estructurador importante de la geografía de la ciudad. Después de varias generaciones, es un punto de entrada y encuentro para los migrantes llegados de la orilla izquierda del Ródano, provenientes de Italia o del vecino Dauphiné. Más recientemente, migrantes de Europa del este y de los países mediterráneos convergen en la plaza en un contexto económico para muchos de ellos de supervivencia. Esto se traduce en la aparición de ciertos problemas de economía informal e ilegal, materializados en la aparición cotidiana de un mercado “de la miseria” en el espacio público. Además, la plaza Gabriel Péri se encuentra en un barrio que acoge centros de albergue para personas sin hogar. Todos estos factores han provocado un sentimiento de inseguridad para los habitantes del barrio, lo que ha llevado a los habitantes a requerir una intervención pública.

Después de que múltiples intervenciones de ordenación urbana (supresión del mobiliario urbano que permite el asiento y refugio, etc.), instalación de cámaras de video vigilancia y varias intervenciones inefectivas de la policía (puesta de multas, incautación de efectos, arrestos), la municipalidad de Lyon decidió adoptar un enfoque integral. Este incluye acciones de prevención, mediación y acompañamiento social para personas en dificultad, que resultó ser, en balance, mucho más eficaz.

Esta iniciativa trataba de asociar el acceso a los servicios urbanos y a la seguridad del

espacio público para que el espacio fuese compartido entre todas las partes implicadas y que ningún grupo se sintiese excluido o amenazado.

En Complemento de la acción del cuerpo policial, la ciudad encarga las acciones de mediación a la Agencia Lyon Tranquilidad y Mediación (ALTM). Esta estructura surge como iniciativa de la ciudad de Lyon en asociación con el Estado, la Metrópolis de Lyon, empresas públicas (Grand Lyon Habitat, OPAC du Rhône, ALLIADE Habitat, SAC-VL), transportistas (SNCF, KEOLIS Lyon) y una empresa (EDF-GDF).

OBJETIVOS PERSEGUIDOS

- Sensibilizar las personas implicadas en la venta ambulante sobre la prohibición de esta práctica y sobre el uso adecuado del espacio público;
- Incrementar la confianza de los comerciantes y la población que frecuenta los espacios públicos;
- Rebajar las tensiones;
- Asegurar la comodidad del paso de los peatones.

PUESTA EN MARCHA

La Dirección de seguridad y prevención de la ciudad de Lyon ha implementado esta acción bajo el liderazgo del responsable municipal de cuestiones de seguridad y tranquilidad de la ciudad de Lyon, en conjunto con las partes implicadas en el proyecto.

Medios: Dos mediadores sociales en horario laboral de lunes a viernes. El principio es de intervención compartida entre los actores asociados de un territorio. Este vínculo se materializa con la presencia de mediadores sociales profesionales de proximidad, identificables por su uniforme. Su función es de prevención, gestión de conflictos, orientación frente a las necesidades de la población y de acompañamiento y apoyo a personas vulnerables.

EL IMPACTO DE LA ACCIÓN

Después de tres semanas de intervención la situación se normalizó de un modo global, consiguiéndose con ello un espacio público mejor regulado.

- El enfoque complementario mediación/polición sobre el espacio público fue novedoso, permitiendo un apaciguamiento de las tensiones combinando la pedagogía



LOCALIZACIÓN DEL PLAN ALTM DE LYON

del diálogo con las llamadas al orden por parte de las autoridades policiales en el caso de que estas fuesen requeridas.

- La intervención de la ALTM se sitúa principalmente en el ámbito de la prevención social. En efecto, las situaciones sociales encontradas en este espacio emblemático de la ciudad son complejas y las respuestas a aportar son difíciles, especialmente en relación con los servicios públicos de urgencia social y las asociaciones de ayuda a las personas.
- Los habitantes desarrollaron un sentimiento de seguridad que evolucionó positivamente con la presencia del personal en uniforme, disminuyendo las dudas de atravesar este espacio.
- Los comerciantes, aunque desarrollaron mayores niveles de seguridad, se cuestionan sobre el futuro.
- La acción ha generado un diálogo sobre una utilización mejor definida del espacio público, dando a cada parte implicada, incluyendo los migrantes, un papel a jugar en este espacio común.

MEJORAS PERSEGUIDAS

La ALTM juega un papel de orientación frente al acceso a los derechos y los actores de proximidad. Se trata de integrar la mediación social dentro de una dinámica territorial más grande, en relación con los servicios públicos a cargo de la seguridad pública y de los colaboradores del trabajo social a cargo del seguimiento y acompañamiento de las personas. El objetivo de este trabajo es el de facilitar de un modo sostenible el uso del espacio público, orientando más eficazmente a las demandas sobre el terreno. En este sentido, es necesario trabajar sobre la articulación y orientación con los colaboradores (asociativos e institucionales), así como prever acciones de evaluación (como por ejemplo, el seguimiento de un conjunto de ellas).

APRENDIZAJES

Tal y como indica la experiencia de Madrid, la intervención y la gestión de conflictos dentro de los espacios públicos requiere de una movilización de los distintos actores y partes implicadas tanto a nivel de la municipalidad (distintos servicios municipales implicados) como de otros niveles de administración (notablemente estatales) o de la ciudadanía y de la sociedad civil.

Una intervención exterior especializada es necesaria para asegurar la mediación y el diálogo entre las partes implicadas, especialmente en lo referente a la posición de la municipalidad que puede ser ambigua en este contexto, dado el hecho que participa en el diálogo social y es a su vez la autoridad de gestión, decisión, representación y operadora.



ESPAÇO LX
Jovem
MUNICÍPIO LISBOA

Centro para jóvenes de Lisboa (Espaço LX Jovem), Barrio Armador, distrito de Marvila - Lisboa, Julio 2016

VI EDUCACIÓN Y CONVIVENCIA

La educación es un factor con un potencial creciente para la cohesión social. Frecuentemente, los entes locales juegan un rol importante en esta materia. En numerosos casos de la Europa meridional y del Mediterráneo, los ayuntamientos están a cargo de las escuelas de educación primaria. En este sentido, estos están a cargo de inscribir los niños a la escuela y pueden impulsar a su vez proyectos educativos en el territorio. Además, pueden jugar un papel importante en términos de actividades extraescolares deportivas o culturales. En este sentido, numerosos entes locales han puesto en marcha proyectos para mejorar los resultados escolares y corregir las desigualdades en los centros educativos.

LA ESCUELA, UN DERECHO FUNDAMENTAL

La Declaración Universal de los Derechos Humanos adoptada por la ONU en 1948, reconoce la educación como un derecho fundamental y universal. En virtud de este derecho, los ayuntamientos están emplazados a inscribir en la escuela a los niños domiciliados en su territorio, sea cual sea su estatus administrativo o el de sus padres.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible para 2030, adoptados por parte de la Asamblea General de Naciones Unidas en septiembre de 2015 han reforzado recientemente esta obligación. En efecto, el Objetivo 4 “Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos” prevé que en el 2030 todas las niñas y los niños, en pie de igualdad, sigan un ciclo completo de educación primaria y secundaria gratuito y de calidad y que todas las niñas y niños tengan acceso a actividades de desarrollo, de cuidado infantil (primera infancia) y de educación extraescolar de calidad que les prepare para seguir su educación primaria. Los ayuntamientos se encuentran en la primera línea de responsabilidad para realizar este objetivo.

1. LA METRÓPOLIS DE LYON SE COMPROMETE CON LA IGUALDAD EN LA ESCUELA

Adicional a su competencia obligatoria para escolarizar los niños de la ciudad en las escuelas primarias y jardines de infancia, la ciudad de Lyon ha puesto en marcha acciones voluntarias para facilitar la relación entre las familias, la co-educación y la convivencia en asociación con la metrópolis de Grand Lyon.

La ciudad de Lyon ha puesto en marcha una dirección de educación que integra una misión educativa y médico-social; asegurando en este sentido, la competencia de educación y salud como en el caso de otras 12 ciudades de Francia. Se trata de una competencia opcional que corresponde, por una parte, a un proyecto político de la ciudad ilustrando la voluntad de instaurar la co-educación y la solidaridad, y por otra parte, a un proyecto administrativo basado en la proximidad, los valores compartidos y un enfoque educativo global. En efecto, la ciudad de Lyon desea convertir la escuela, con la ayuda de las asociaciones, en un lugar abierto a los padres y, por lo tanto, en un vector de cohesión.

Desde esta perspectiva, la ciudad, y en colaboración con el Centro Comunal de Acciones Sociales (CCAS), ha puesto en marcha el proyecto “Ayuda a la integración escolar”, que permite aportar una ayuda a las familias más vulnerables en términos de material escolar, transporte, actividades extraescolares y comida.

Además, desde el marco del laicismo, y a efectos de gestionar mejor ciertas situaciones relacionadas a las diferencias culturales y religiosas, la ciudad ha elaborado una guía destinada al conjunto del personal que tiene por objetivo ayudar a los agentes a encontrar los mejores enfoques y actitudes en cuestión de la expresión religiosa en el lugar de trabajo.

2. ESCUELA DE LA CONVIVENCIA: MARRUECOS

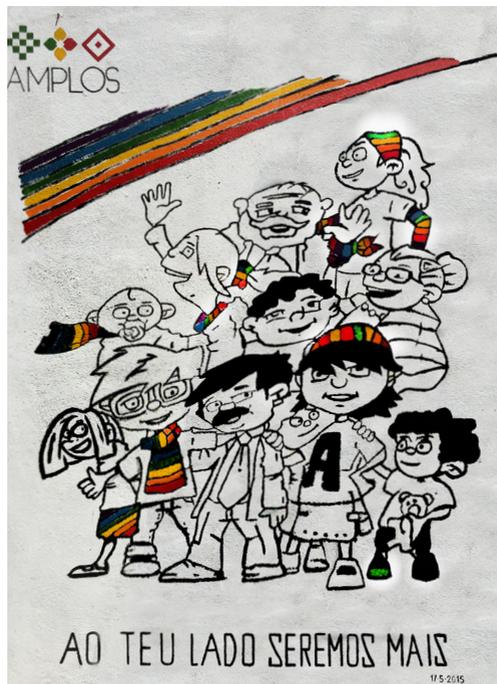
La iniciativa “Escuela de la Convivencia” consiste en formar a formadores-animadores que acompañen en las escuelas el refuerzo de la convivencia y la deconstrucción de prejuicios en el nivel escolar. El proyecto se desarrolla a lo largo de cuatro etapas: diagnóstico; formación; seguimiento y evaluación.

Las actividades, esencialmente dirigidas a los chicos y chicas de entre 9 y 12 años, ya han sido desarrolladas con éxito en la región de Casablanca en 2014, donde la formación estuvo a cargo de 26 animadores y 3 observadores. El proyecto ha dado pie a 20 actividades organizadas en 25 escuelas de la Región de Casablanca, tanto en zona urbana, periférica como rural. En total, 659 jóvenes, de los cuales 311 chicas, han participado en estas actividades.

Los resultados muestran una evolución del comportamiento y las actitudes de los jóvenes, especialmente destacables en el ámbito de las relaciones de género, origen, afirmación de la opinión personal y mestizaje y relación entre distintos grupos en vez de conductas exclusivas.

Siguiendo esta primera experiencia positiva, el proyecto se reproduce hoy dentro de 32 escuelas de la región Oriental, beneficiándose del apoyo de un conjunto de instituciones como el Consejo Regional del Oriental, el Valiato del Oriental, la Agencia de Desarrollo del Oriental, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos de África - CGLU-A, la Academia Regional de Educación y Formación de la Oriental, la Federación Nacional de Asociaciones de Padres de Alumnos de Marruecos, la UNICEF, la Organización Internacional de las Migraciones (OIM), la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la ONG belga Echos Communication (al origen de la iniciativa).

Esta experiencia destaca dos aspectos fundamentales de la cohesión. Por un lado, a nivel conceptual, es primordial invertir en educación al desarrollo y en interculturalidad como un vector de cohesión y de riqueza para la sociedad. Del otro, a nivel estructural, la acción de los entes locales y regionales en el ámbito de la búsqueda de cohesión y inclusión de los migrantes no puede ser llevada a cabo sin un enfoque conjunto de todos los actores de la sociedad civil involucrados, sin olvidar el papel de aquellas organizaciones internacionales que en este ámbito puedan aportar un destacable apoyo técnico y financiero.



Pintura mural,
barrio de Flamenga,
distrito de Marvila,
Lisboa.

Aerial view of a city, likely Lisbon, showing a river (Tajo) and a dense urban area with many buildings. The sky is clear and blue.

Vista del río Tajo desde el distrito de Areeiro, Lisboa

VII PLANIFICACIÓN URBANA: APERTURA DE ESPACIOS PERIFÉRICOS Y LUCHA CONTRA LA SEGREGACIÓN

UNA SEGREGACIÓN REFORZADA POR LAS DIFICULTADES DE ACCESO A LA VIVIENDA

En un contexto de rápida urbanización, la vivienda emerge como un producto escaso, dado que la ausencia de regulación sobre el mercado inmobiliario y las limitaciones financieras de las instituciones públicas no ha permitido crear un parque lo suficientemente grande como para asegurar las necesidades de inclusión de las personas más vulnerables, y en especial de los recién llegados, que son los migrantes. En consecuencia, las lógicas de asentamiento en las ciudades responden esencialmente a las leyes del mercado inmobiliario, donde los valores son definidos en relación a su centralidad sobre el tejido urbano, al estado de los inmuebles, al acceso al trabajo, a las infraestructuras y a los servicios, aunque también a la propia reputación del barrio. En este contexto, las personas en situación de exclusión encuentran verdaderas dificultades para alquilar una vivienda, recurriendo normalmente a barrios donde los precios son más económicos. Estos son, generalmente, barrios marcados por su lejanía de los centros de poder económico y político, además de no recibir suficientes recursos económicos en términos de infraestructuras y servicios, lo que lleva en general a una concentración de los excluidos de la centralidad urbana.

El acceso a una vivienda decente emerge pues, como uno de los principales obstáculos para la inclusión de los migrantes, que se encuentran frecuentemente en condiciones precarias para sobrevivir: ocupaciones ilegales sin derechos ni deberes, barrios marginales, viviendas degradadas, viejas e insalubres, etc.

El espacio urbano genera así concentraciones de pobreza localizada, en muchos casos asociada a poblaciones de origen extranjero que se encuentran a menudo entre las más excluidas. Este fenómeno se conoce como segregación urbana. En las ciudades donde los mercados inmobiliarios y del suelo dominan, existen pues fronteras socio-espaciales que impiden que las personas migrantes accedan a la centralidad urbana.

LA PLANIFICACIÓN Y LA REGULACIÓN, HERRAMIENTAS AL SERVICIO DE LOS ENTES LOCALES

En vistas de luchar contra el fenómeno de la segregación socio-espacial y favorecer la diversidad social, las ciudades disponen de herramientas de planificación. Así pues, los planes locales de urbanismo o los planes de ocupación del suelo, deberían de poder anticipar nuevas llegadas en la ciudad, al mismo tiempo que promover usos alternativos e intercambios entre un mismo sector de las zonas de actividad económica, comercial y de vivienda. Al mismo tiempo, sin embargo, esta planificación debería asegurar también que cada zona dispusiese del mismo nivel de viviendas sociales, de servicios públicos y de equipamientos, además de que se beneficiase de: un sistema de transportes que la conecte con el resto de la ciudad, espacios públicos de calidad, servicios culturales y oferta de ocio. Esto es conocido como el **principio del policentrismo**, que significa que los habitantes, sea cual sea el lugar donde residen en la ciudad o en la metrópolis, dispongan del derecho a la ciudad, es decir, que tengan acceso en igualdad de condiciones a los derechos, servicios, infraestructuras y oportunidades que la ciudad o área metropolitana genera en virtud de los **principios de justicia social y sostenibilidad**.

1. LISBOA, UNA CIUDAD QUE ESCOGE EL POLICENTRISMO

Desde una quincena de años, la ciudad de Lisboa ha contribuido a la apertura de sus barrios periféricos, en particular los de Flamenga y Armador, en el distrito de Marvilla, al Noreste de la ciudad. Más allá de las actividades de renovación del espacio público dirigidas mediante la participación de las organizaciones del barrio, el gobierno local ha iniciado un proceso de apertura del barrio hacia el resto de la ciudad. Un entorno con numerosas viviendas de protección oficial, construido a principios de los años 90 para reubicar a familias expropiadas por distintas operaciones inmobiliarias de los años 60, este también ha acogido a personas llegadas de China, Cabo Verde, Guinea o Bangladés entre otros.

El barrio dispone hoy de una red de servicios municipales: escuela primaria, centro de salud, centro social, equipamientos deportivos, centro para jóvenes, etc.

En 1998, la llegada del metro en el marco de un proyecto cuyo objetivo es relacionar mediante una línea el centro de Lisboa con el Parco de la Exposición Universal, ha permitido conectar el barrio con el resto de la ciudad. Además, la implantación de infraestructuras municipales dirigidas al conjunto de los habitantes de la ciudad, como la Casa de los Derechos Sociales, así como la celebración de eventos artísticos de mayor importancia, como el Festival Rock in Rio, han contribuido a su apertura, inscribiendo al barrio de Armador como un centro de cultura y ocio para el conjunto de los lisboetas.

“CASA DOS DIREITOS SOCIAIS” (FLAMENGA - MARVILA) Y “ESPAÇO JOVEM LX” (ARMADOR - MARVILA).

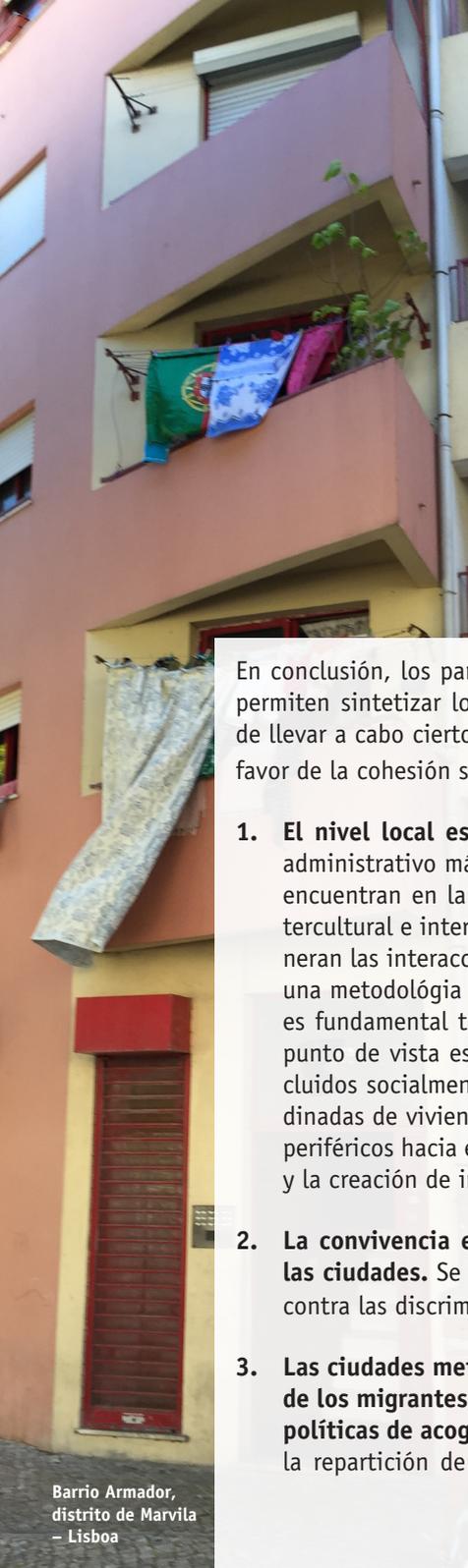
Los “Casa dos Direitos Sociais” (CDS LX - Casa de los Derechos Sociales) y “Espacio JOVEM LX” (Espacio Joven de Lisboa) están en el corazón de dos suburbios (Flamenga y Armador) principalmente constituidos por viviendas sociales con una gran mayoría de personas de origen inmigrante y extranjero.

La Casa de los Derechos Sociales de Lisboa es el fruto de una reciente iniciativa del Ayuntamiento de Lisboa para proporcionar un espacio comunitario para las asociaciones en el que puedan establecerse temporalmente y desarrollar su trabajo, sino también tomar parte en los debates públicos, en la política municipal, la cultura de la ciudad, además de encontrar apoyo para crear su propia estructura. La Casa de los Derechos Sociales de Lisboa pretende ser un espacio abierto a las asociaciones de Lisboa.

Por lo tanto, una de las principales tareas del CDS Lx también es la promoción de servicios a las poblaciones vulnerables, como los migrantes, sino también para los jóvenes, personas mayores, mujeres, etc. CDS Lx tiene espacios que pueden ser utilizados como aulas para clases y capacitación, talleres de danza, teatro y cine, con el objetivo de hacer rápidamente todo el espacio accesible a los discapacitados.

Por su parte, el Centro Juvenil en Lisboa (Espaço Jovem Lx) es un espacio dedicado a los jóvenes que viven, estudian o trabajan en la ciudad de Lisboa. También es administrado por la Dirección de Derechos Sociales del Consejo de la ciudad de Lisboa. El Centro Juvenil (Espaço Jovem Lx) ofrece varias posibilidades y actividades para los jóvenes: oficina de información, estudio de grabación para grupos de música, biblioteca, salas de reuniones, auditorio, galería, además de albergar en breve la radio.





C ONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES

En conclusión, los participantes han acordado 11 recomendaciones que permiten sintetizar los principales aprendizajes del encuentro, además de llevar a cabo ciertos compromisos locales, nacionales y mundiales en favor de la cohesión social y diálogo intercultural e interreligioso.

- 1. El nivel local es el de la cohesión social.** Dado que es el nivel administrativo más próximo a las personas, los gobiernos locales se encuentran en la primera línea de la cohesión social y diálogo intercultural e interreligioso. Los territorios son el hogar donde se generan las interacciones sociales. A este efecto, es necesario adoptar una metodología ascendente, que provenga de los barrios. Además, es fundamental trabajar la cuestión de la cohesión social desde el punto de vista espacial, previniendo la constitución de barrios excluidos socialmente y culturalmente, mediante unas políticas coordinadas de vivienda, rehabilitación urbana y apertura de los barrios periféricos hacia el resto de la ciudad a través de acciones culturales y la creación de infraestructuras y transportes.
- 2. La convivencia es un elemento clave para la sostenibilidad de las ciudades.** Se trata de combatir la violencia a través de la lucha contra las discriminaciones, el racismo, la xenofobia y el odio.
- 3. Las ciudades metropolitanas como principales puntos de llegada de los migrantes juegan un rol esencial en la coordinación de las políticas de acogida.** La gobernanza metropolitana permite facilitar la repartición de los lugares de establecimiento de los migrantes

en el marco de las áreas metropolitanas, especialmente en lo que respeta al equilibrio entre lo rural y lo urbano. Además, sus instituciones pueden dar pie al intercambio de buenas prácticas en respeto a la acogida, compartiendo herramientas como los programas de formación de agentes públicos sobre cuestiones interculturales y de mediación.

4. **Las políticas de cohesión e inclusión social exigen enfoques integrados y transversales.** Esto supone poner en marcha estrategias y planes de acción con mecanismos concretos de coordinación transversal en el marco de la administración bajo una iniciativa política fuerte. La cohesión social requiere tomar en cuenta la interseccionalidad de los factores de exclusión desarrollando una atención particular a las cuestiones de género y juventud. Las mujeres migrantes son a menudo la parte invisible dentro de los procesos migratorios, siendo más vulnerables a la explotación, los abusos sexuales y el acceso al trabajo. Los jóvenes deben ser objeto de una protección particular. La participación es importante para implementar tal aproximación.
5. **La Unión Europea y los Estados deben reconocer y facilitar el rol de los gobiernos locales en la cohesión social y la inclusión de los migrantes.** Los gobiernos locales no pueden hacer frente solos a la cuestión de la acogida de los migrantes. Las políticas de acogida e inclusión deben ser el producto de una coordinación multinivel y de la responsabilidad compartida entre los distintos niveles de la administración, asegurando los recursos humanos y financieros necesarios a los gobiernos locales para que puedan hacer frente a sus responsabilidades en la materia. La Unión Europea debe coordinar las políticas de acogida de los migrantes con el objetivo de evitar situaciones de desbordamiento ya conocidas por ciertas regiones y ciudades. Además, las ciudades del sur del Mediterráneo no pueden actuar como “agentes de aduana” de Europa en materia de migración.
6. **La cohesión social debe basarse en un enfoque fundado sobre los derechos humanos.** Esto significa un enfoque que ubique a las personas en el corazón de las políticas públicas y refuerce la participación de los migrantes sea cual sea su estatus administrativo.
7. **La diversidad y la interculturalidad son una base para las ciudades.** Las ciudades han estado fundadas siempre sobre olas migratorias: los gobiernos locales tienen un papel a jugar en articular los mensajes positivos alrededor de las migraciones
8. **El diálogo interreligioso es uno de los vectores para la coexistencia pacífica.** El diálogo y el intercambio entre las distintas comunidades y habitantes basados sobre valores compartidos como la solidaridad, representan un modo de crear condiciones que mejoren la comprensión mutua y permitan a cada uno practicar su fe desde el respeto a los valores de la sociedad de acogida.

- 9. Los gobiernos locales deben trabajar con y para los ciudadanos con la finalidad de promover la interculturalidad y el diálogo.** Las contribuciones de la sociedad civil son determinantes y requieren una mejor coordinación entre las administraciones locales, las asociaciones y los habitantes.
- 10. Los gobiernos locales deben sensibilizar las poblaciones locales mediante las acciones educativas, la recogida de datos desagregados y la provisión de datos estadísticos para luchar contra los prejuicios, especialmente a través del trabajo con los medios de comunicación.** Las ciudades juegan un papel clave para contribuir a los valores de la tolerancia y al reconocimiento de la contribución de los migrantes en la ciudadanía local y de su riqueza. En este sentido, los migrantes contribuyen a los ingresos fiscales de las municipalidades. Es importante que se incluya a los migrantes lo más pronto posible desde su llegada a fin de evitar el coste social de su exclusión.
- 11. Los recursos humanos de las administraciones locales deben incluir criterios de diversidad y recibir formación en interculturalidad y mediación**



De arriba hacia abajo:

Reunión de Aprendizaje entre pares, Proyecto MC2CM - Casa de los Derechos Sociales, Lisboa, Julio 2016.

Visita técnica al Espaço Jovem de la ciudad de Lisboa (Espaço LX Jovem), barrio Armador, distrito de Marvila - Lisboa, Julio 2016

BIBLIOGRAFÍA

- Barcelona Interculturality Programme Actions for intercultural dialogue and social cohesion in a diverse city. Disponible en ligne: <http://ajuntament.barcelona.cat/bcnacciointercultural/sites/default/files/ficheros/Programa%20BCN%20interculturalitat%20en%20angles.pdf>
- Berman, Y. (2003), Indicators for social cohesion. Discussion paper submitted to the European Network on Indicators of Social Quality of the European Foundation on Social Quality, Amsterdam. Disponible en ligne : https://www.google.at/urlsa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKewiSytnq7HMAhWC1iwKHS9LA0kQFgg8MAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.ucc.ie%2Farchive%2Fhdsp%2Fsq_pro%2FYitzhak_Social%2520cohesion%2520discussion%2520paper_second%2520version.doc&usq=AFQjCNEcsSQj-vzqrQoI-AKx_XgjX_XrEg
- Carta de Viena. Disponible aquí: https://charta.wien.gv.at/site/files/2013/02/charta_info_english_small.pdf
- Cities welcoming refugees and migrants, International Coalition of Cities Against Racism, UNESCO <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002465/246558e.pdf>
- Comisión Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos de CGLU. La Carta-Agenda Mundial de los Derechos Humanos en la Ciudad de CGLU. Disponible aquí: http://www.uclg-cisd.org/sites/default/files/CISDP%20Carta-Agenda%20Sencera_FINAL_1.pdf.
- Demireva, N. (2015), Briefing: Immigration, Diversity and Social Cohesion. 3rd Revision. The Migration Observatory at the University of Oxford. Disponible en ligne : <http://www.migrationobservatory.ox.ac.uk/sites/files/migobs/Briefing%20-%20Immigration%20Diversity%20and%20Social%20Cohesion.pdf>
- Enchautegui, M.E. et Giannarelli, L. (2015) The Economic Impact of Naturalization of Migrants, Urban Institute, Dec.
- Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2015 – Los migrantes y las ciudades: Nuevas colaboraciones para gestionar la movilidad, OIM. Disponible aquí: https://publications.iom.int/es/system/files/wmr2015_sp.pdf
- Perchinig et al., (2012), The National Policy Frames for the Integration of Newcomers. PROSINT Comparative Report. Disponible en ligne : http://research.icmpd.org/fileadmin/ResearchWebsite/Project_material/PROSINT/Reports/WP2_CompRep_Final03052012.pdf
- Por un mundo de ciudades inclusivas, posicionamiento político Aprobado por el Consejo Mundial de CGLU (2008) Disponible aquí: https://issuu.com/cisdph/docs/por_un_mundo_de_ciudades_inclusivas
- Informe del Comité Consultativo del Consejo de los Derechos Humanos de Naciones Unidas, sobre el rol des los gobiernos locales en la protección y promoción de los derechos humanos, A/HRC/30/49, Sept 2015 (párr. 23, párr. 26 y 27)
- Informe del Comité Consultativo del Consejo de los Derechos Humanos de Naciones Unidas, sobre el rol des los gobiernos locales en la protección y promoción de los derechos humanos. párr. 25. Los gobiernos locales como órgano perteneciente al Estado son co-responsables de garantizar los derechos, incluso si el Estado es el único sujeto de derecho internacional (párr. 23, párr. 26 y 27).
- Sayad, A. et Gilette, A. L'immigration algérienne en France, Paris, Entente, 2ème édition

CRÉDITOS

COORDINACIÓN DEL EVENTO

Agenda de Aprendizaje de CGLU
Ciudad de Lisboa

COLABORADORES

UN-Hábitat
ICMPD

REDACCIÓN:

Lamine Abbad, Agenda de Aprendizaje de CGLU
Magali Fricaudet, Comisión de Inclusión Social,
Democracia Participativa y Derechos Humanos

SUPERVISIÓN

Sara Hoeflich, Agenda de Aprendizaje de CGLU
Mohamed Bousraoui, CGLU

DISEÑO Y EDICIÓN

Lina Gast, Agenda de Aprendizaje de CGLU

Foto en portada: Expo Colectiva Pintura eu, tu, nos.
Espaço LX Jovem, Lisboa

Para más información sobre el proyecto:
L.abbad@uclg.org
mc2cm@city-to-city.org



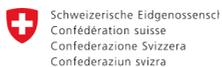
Documento preparado por:



En asociación con:



Con el apoyo de:



Swiss Agency for Development and Cooperation SDC