

## Barcelona (España): La construcción de la "ciudad de los derechos": La política de derechos humanos de Barcelona<sup>1</sup>

**Nombre de la política:** Política de los derechos humanos, *Regidoria de Drets Civils* (Concejalía de los Derechos Humanos)

**Fecha de inicio:** 1995

**Fecha de finalización:** En curso

### CONTEXTO

#### Contexto de la ciudad

Con una población de alrededor de 1,5 millones de habitantes, Barcelona es la segunda ciudad de España y la capital de Cataluña, una de las 17 Comunidades Autónomas españolas. Teniendo en cuenta sus alrededores y su área metropolitana, la población total asciende a aproximadamente 2,8 millones y a 4,2 millones de personas, respectivamente (García 2003). El *Ajuntament* (Ayuntamiento) es la autoridad que gobierna la ciudad. El Consejo comprende un

---

<sup>1</sup>El **Observatorio Ciudades Inclusivas** es un espacio de análisis y reflexión sobre políticas locales de inclusión social. Contiene más de sesenta estudios de caso sobre políticas innovadoras en materia de interculturalidad, desarrollo comunitario, acceso a los servicios básicos, igualdad de género, derechos humanos, protección del medio ambiente o erradicación de la pobreza, entre otros. La iniciativa ha contado con el apoyo científico del Prof. Yves Cabannes de la University College of London (15 casos) y de un equipo de investigadores del Centro de Estudios Sociales (CES) de la Universidad de Coimbra (50 casos), que ha trabajado bajo la dirección del Prof. Boaventura de Sousa Santos. Este Observatorio persigue detectar experiencias exitosas que puedan aportar elementos de inspiración a otras ciudades en el momento de diseñar e implementar sus políticas de inclusión.

El Observatorio Ciudades Inclusivas ha sido creado por la Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos de CGLU. **Ciudades y Gobiernos Locales Unidos** (CGLU) es la plataforma mundial que representa y defiende los intereses de los gobiernos locales ante la comunidad internacional y trabaja para dotar las ciudades de un mayor peso político en la gobernanza mundial. La **Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos** tiene por misión contribuir a construir la voz común de las ciudades de CGLU en materia de inclusión social, democracia participativa y derechos humanos. También persigue orientar a los gobiernos locales en el diseño de estas políticas y, para ello, promueve debates políticos, intercambio de experiencias y el aprendizaje mutuo entre ciudades de todo el mundo.

Para más información: [www.uclg.org/cisd/observatory](http://www.uclg.org/cisd/observatory).

órgano legislativo (*Consell municipal*), y un órgano ejecutivo, que es la *Comissió de Govern* (Junta Ejecutiva). Esta última está compuesta por diferentes *Regidories* (Concejalías municipales), dirigidas por el *Regidor* (Concejal) nombrado por el alcalde. Los dos organismos - el legislativo y el ejecutivo - son presididos por el alcalde. Desde 1978, cuando se celebraron las primeras elecciones democráticas tras la dictadura franquista, la ciudad ha sido gobernada por una coalición de izquierdas liderada por los socialistas en coalición con pequeños partidos nacionalistas y/o de izquierdas como Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) e Iniciativa per Catalunya Verds (ICV).

### Contexto de descentralización del gobierno

Las autoridades locales españolas forman parte de un sistema de gobierno altamente descentralizado en el que el Estado comparte una serie de competencias y poderes con las Comunidades Autónomas. Al margen de esta relación preferencial, los municipios ejercen potestad normativa esencialmente y tienen que luchar sin cesar con unos ingresos fiscales fluctuantes y fuertes limitaciones presupuestarias (CGLU 2008, 2011). En este escenario, Barcelona (y Madrid), goza sin embargo de un estatus municipal especial. El estatus general de la ciudad es definido en la Carta Municipal aprobada en 2000 y renovado en 2006 tras largas negociaciones políticas con la Generalitat (Gobierno catalán) y el Estado español (T. Font, 2000, España 2006). La Carta otorga a la administración de la ciudad competencias especiales en la gestión del tráfico, las telecomunicaciones y la seguridad pública.

La descentralización es también una característica "interior" que distingue a la administración local. Ambos elementos están también vinculados a la presencia de fuertes movimientos urbanos en la ciudad y a su activismo político durante el régimen post-franquista. En 1984, la ciudad fue dividida en diez distritos<sup>2</sup> [1] que integran diferentes Barrios y a los que se han traspasado competencias específicas. Se han creado espacios de participación en estos diferentes niveles de gobierno, que se centran en diversos temas e involucran a diferentes sectores de la población local (Castells, 1983; Tomàs 2001, Borja, 1988).

**Nivel institucional de formulación de la política:** Municipal

### CONTEXTO SOCIAL

Barcelona era considerada un modelo exitoso de gobierno y de administración (Borja 1995, Rossi 2004). Este modelo combina el fomento del crecimiento local a través de alianzas público-privadas con un enfoque de redistribución tradicional local mediante la política social, la descentralización y la participación. La ciudad es también conocida por su actitud liberal en cuestiones de estilo de vida. Basándose en este modelo, Barcelona pasó de su antigua economía industrial a una economía impulsada por el turismo. Los grandes proyectos urbanos, tales como los Juegos Olímpicos de 1992 y el Fórum Universal de las Culturas 2004, dieron lugar a la rehabilitación de ciertas áreas de la ciudad y, en general, de su paisaje urbano (Luzón Benedicto y Carrasco 2007).

Sin embargo, en los últimos años han surgido algunas limitaciones a este modelo. En primer lugar, mientras que la participación en los procesos de racionalización administrativa y de

<sup>2</sup>Los distritos son: Ciutat Vella, Eixample, Gràcia, Horta-Guinardó, Les Corts, Nou Barris, Sant Andreu, Sant Martí, Sants-Montjuïc y Sarrià-Sant Gervasi.

descentralización de los servicios ha tenido bastante éxito, la participación en los procesos de consulta política y de toma de decisiones ha mostrado resultados desiguales, al menos en el pasado (Amorós, 1995; Tomàs 2001). En segundo lugar, la planificación estratégica y el turismo han hecho que la vida de las personas en la ciudad sea cada vez más difícil. Por un lado, algunas intervenciones de rehabilitación urbana han cubierto la exclusión y la marginación social, en lugar de fomentar la inclusión en un sentido más amplio. Por otro lado, el turismo ha reducido la calidad de vida de la ciudad (Luzón Benedicto y Carrasco 2007). Concebida como un remedio al caos urbano percibido provocado por el turismo excesivo, la Ordenanza del Civismo fue aprobada por el municipio en 2005<sup>3</sup>.

Los temas antiguos y nuevos del desarrollo económico, de la exclusión social y de la calidad de vida en la ciudad han acompañado la diversificación de la población de la ciudad, creando nuevas expectativas y requisitos para la prestación de servicios. Desde la década de los 80, una nueva ola de inmigración llegó a la ciudad y una variedad de comunidades definidas por su nacionalidad, raza o etnia y religión se han extendido en el centro de la ciudad y se han concentrado, al menos inicialmente, en el barrio central y más decadente de Ciutat Vella. Algunas cifras son impresionantes: entre 1996 y 2009, la población extranjera total (de la cual algunos son europeos) de la ciudad aumentó de 30.000 a 295 000 habitantes (aproximadamente). Comunidades de personas de países africanos y asiáticos han crecido junto a la migración tradicional y predominante de los países de América del Sur (Gigolo 2010b: 900)<sup>4</sup>.

## **DESCRIPCIÓN GENERAL**

### **Presentación de la política**

Esta política se basa en los derechos humanos, que generalmente han sido definidos y utilizados por los Estados y por las organizaciones internacionales. Como tal, esta política es una política innovadora. El principal impulsor de la política y el objetivo del presente estudio son la Regidoria de Drets Civils (RDC) y sus órganos internos e iniciativas. Los órganos de la RDC son los servicios municipales que tienen el mandato de luchar contra la discriminación y de promover los derechos civiles y la igualdad. La RDC está también involucrada en la ejecución de los planes municipales que tienen que ver con temas como la migración y la cultura (Ciudad de Barcelona 2008 y 2010, respectivamente). A nivel operativo, los órganos de la RDC interactúan regularmente con otras instituciones y servicios locales. La Política de Derechos Humanos de Barcelona ha merecido la atención de académicos y profesionales. Ha contribuido a realización de políticas de lucha contra el racismo como se define en el Plan de Acción de Diez Puntos de la Coalición Europea de Ciudades de la UNESCO contra el Racismo (UNESCO

---

<sup>3</sup>Hay toda una sección de la página web de la ciudad dedicada al tema de la ciudadanía, donde se puede encontrar el texto de esta ordenanza y de otras sobre el mismo tema. Véase: [http://w3.bcn.es/V28/Home/V28HomeLinkPI/0,3047.10062992\\_10222299\\_1,00.html](http://w3.bcn.es/V28/Home/V28HomeLinkPI/0,3047.10062992_10222299_1,00.html) [11 de marzo 2011].

<sup>4</sup> Para obtener una información más actualizada sobre las estadísticas relacionadas con la ciudad, incluyendo su población, véase la página web del Departamento de Estadística <http://www.bcn.cat/estadistica/catala/index.htm> [14 de marzo 2011].

2011)<sup>5</sup>. También fue considerada una contribución a la aplicación de la política de la UE contra la discriminación (Ciudad de Barcelona, 2010; Gigolo 2011).

### **Antecedentes / historia**

La política de los derechos humanos de Barcelona fue diseñada originalmente como una respuesta a las olas de "nueva" inmigración. A principios de los 90, el alcalde Maragall creó el cargo de Comisionado de los Derechos Civiles, que se encargaba de investigar y de responder a la creciente diversidad racial, étnica y religiosa de la ciudad (Morne Allégret-2001: 94 - 95). En 1995, la RDC asumió el mandato del Alto Comisionado creando un área separada de intervención del gobierno local, mientras que, al mismo tiempo, comenzó a desarrollar una acción y la prestación de servicios más articulada en el ámbito de los derechos humanos (Gigolo 2009: 310-312).

### **Objetivos de la política**

El preámbulo de la Carta de la Ciudad dice que Barcelona "quiere ser un ejemplo de los derechos humanos y los pueblos". Según la declaración, el objetivo general de la política de derechos humanos<sup>6</sup> es la creación de una "ciudad de derechos", en la que los derechos satisfacen las necesidades locales y las competencias y su aplicación se efectúa de forma consecuente. El concepto de *ciudad de los derechos* se refiere tanto a los "ciudadanos" que a "otras ciudades e instituciones". En particular, el Ayuntamiento trabaja "para desarrollar los principios y valores de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en la ciudad, desde la perspectiva y la realidad de la vida cotidiana y desde la jurisdicción específica de un consejo municipal". Los derechos humanos son las normas y valores que "ofrecen servicios públicos de calidad y promueven la cohesión social. La protección de los derechos fundamentales debe ser entendida en su totalidad, ya que dicha protección es una inversión esencial para el desarrollo de todas las sociedades. Invertir en los derechos humanos es invertir en la ciudad". Por último, la puesta en práctica se continúa de acuerdo con "los valores de igualdad y solidaridad, de justicia, democracia a nivel local, participación, transparencia y buena gobernanza".

### **Desarrollo cronológico y aplicación de la política**

Desde la creación de la RDC, la política de derechos humanos de Barcelona se ha desarrollado a lo largo de distintas líneas y, a veces en paralelo, teniendo también en cuenta las prioridades del concejal o concejala. Estas trayectorias, que coinciden en parte con las fases cronológicas, se definen a continuación:

---

<sup>5</sup> Véase la página web de la Coalición en <http://www.citiesagainstracism.org/> [04 de marzo 2011].

<sup>6</sup> Las siguientes citas del párrafo proceden de la declaración para presentar la sección de derechos civiles de la página web del gobierno local y la RDC. Véase: [http://w3.bcn.cat/dretscivils/0\\_4022,259064949\\_760112595\\_3\\_00.html](http://w3.bcn.cat/dretscivils/0_4022,259064949_760112595_3_00.html) [15 de febrero de 2011].

### Línea 1 - Desarrollo de servicios de los derechos humanos

Inmediatamente después de su creación, el proceso que condujo a la creación de la *Oficina per la No Discriminació* (Oficina para la no discriminación; OND) en 1998 y de la *Oficina d'Afers Religiosos* (Oficina de Asuntos Religiosos, OAR) se inició en 2003. Los dos servicios tienen ámbitos diferentes. La OND, que se inspiró en parte en la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de San Francisco (Grigolo 2011: 6), atiende las denuncias de discriminación a través de los métodos de resolución alternativa de conflictos (incluida la mediación) o mediante asesoría jurídica, o "acompañamiento" de otros servicios municipales. La OAR fue diseñada originalmente como un centro de diálogo interreligioso y en la actualidad es gestionada por UNESCOCAT; promueve la libertad religiosa de las comunidades religiosas antiguas y nuevas de la ciudad. Lo hace principalmente a través de la mediación entre las comunidades, por un lado y, por otro lado, el gobierno local y los vecinos de la Ciudad<sup>7</sup>.

### Línea 2 - Definición del marco de los derechos humanos de Barcelona

Junto con la creación de servicios, a finales de los 90, la RDC también se implicó en la promoción de las cartas locales de los derechos humanos. En particular, como parte de la Coalición de Ciudades por los Derechos Humanos, la RDC (en nombre de Barcelona y con el apoyo del Institut de Drets Humans de Catalunya - IDHC) participó en el proceso que se inició en 1998 con el "Compromiso de Barcelona en 2000" y culminó con la aprobación en Saint-Denis de la Carta Europea para la Protección de los Derechos Humanos en la Ciudad (CEDHC). El mismo año, el alcalde de Barcelona firmó la CEDHC, que fue ratificada por el Consistorio. Desde entonces, la RDC ha representado a Barcelona en las conferencias celebradas cada dos años, las cuales se centran en la aplicación de la Carta<sup>8</sup>.

### Línea 3 - Apoyo a los derechos de las mujeres

Al menos durante algún tiempo, especialmente entre 2004 y 2007, los derechos de las mujeres figuraban en la parte superior de la agenda de la RDC. Por consiguiente, entre 2004 y 2007, la RDC cambió de nombre y se convirtió en la Regidoria Dona i Drets Civils. Esta atención a los derechos de las mujeres se plasmó en la organización de los servicios municipales orientados a las necesidades de las mujeres. En la actualidad, una Regidoria de Dones (Departamento de la Mujer) ad hoc del municipio está a la cabeza de la lucha contra la discriminación y la violencia doméstica y los derechos de las mujeres en la ciudad<sup>9</sup>.

### Línea 4 - Apoyar los derechos de lesbianas, gays, bisexuales y transgénero (LGBT)

<sup>7</sup> Más información sobre la labor de la OND y de la OAR, así como la RDC y de otros órganos internos mencionados en este estudio se puede encontrar en [http://w3.bcn.es/XMLServeis/XMLHomeLinkPI/0,4022,259064949\\_271177360\\_1,00.html](http://w3.bcn.es/XMLServeis/XMLHomeLinkPI/0,4022,259064949_271177360_1,00.html) [08 de marzo de 2011].

<sup>8</sup> El texto de la CEDHC e información sobre las conferencias sobre la Carta se pueden encontrar en la página web de la Comisión sobre la inclusión social, democracia participativa y los derechos humanos de la organización matriz de Ciudades y Gobiernos Locales. El comité tiene mandato político para promover la Carta y contribuir a la organización de conferencias sobre la aplicación de la Carta. Véase [www.cities-localgovernments.org/CISDP](http://www.cities-localgovernments.org/CISDP) [08 de marzo de 2011].

<sup>9</sup> Para más información sobre el Departamento de la Mujer, véase: <http://w3.bcn.es/XMLServeis/XMLHomeLinkPI/0,4022,170957416,00.html> [13 de abril de 2011].

Los derechos de las personas LGBT son un área de intervención central en la RDC. En 2004, el Consell Municipal de Gays, Lesbianas, Dones i Homes Transsexuals (en adelante, Consejo LGBT) se creó en colaboración con las asociaciones LGBT, colectivos y grupos informales de la ciudad. En 2010, el Pla municipal por el Colectivo Lesbiano, Transexual, Gay, Bisexual (a continuación: Plan LGBT) fue aprobado por el gobierno local. Su objetivo consiste en integrar los derechos y los temas LGBT en todos los departamentos de la Ciudad<sup>10</sup>.

#### Fase 5 – Aplicación de la CEDHC

Tras la aprobación de la CEDHC, se ha planteado con regularidad la cuestión de su aplicación más allá de la RDC. Se han hecho estudios sobre el valor jurídico de la Carta (Bondia Garcia 2004) y sobre la forma de integrarla en las ordenanzas municipales (Barcelona 2008). Los intentos de establecer un defensor de la Carta a principios de la década de los 2000 no fueron finalmente apoyados por el alcalde. En 2005, se creó el cargo de Defensor del Pueblo de Barcelona. Este cargo está, obviamente, relacionado con la aplicación de la CEDHC. En el año 2008, se creó el Observatorio de Derechos Humanos de la Ciudad de Barcelona. El Observatorio está constituido por organizaciones no gubernamentales y grupos locales de la ciudad y su tarea consiste en supervisar y presentar informes sobre la situación de los derechos humanos en la ciudad<sup>11</sup>.

#### Agentes implicados

La política de derechos humanos de Barcelona se apoya en una serie de actores locales, siendo la RDC uno importante, aunque no el único. Iniciativas específicas destinadas a la integración de los derechos humanos en las distintas acciones y políticas locales, como el plan LGBT y la CEDHC, requieren claramente la cooperación de otros departamentos e instituciones municipales. El mediador de Barcelona ha recibido las quejas por violaciones a los derechos humanos presentadas por los residentes contra el gobierno local. Fuera del gobierno local, el IDHC ha resultado ser un socio clave de la política de los derechos humanos, aportando sus conocimientos en la materia. Diferentes entidades de la sociedad civil han trabajado con las instituciones e iniciativas de la RDC.

#### Beneficiarios

El conjunto de los ciudadanos y, en última instancia, las minorías y los grupos cubiertos por la política, es decir, las mujeres, los sectores discriminados de la población, las comunidades religiosas y las personas LGBT.

---

<sup>10</sup> El Consejo LGTB tiene su propia página web. Véase: [http://w3.bcn.es/XMLServeis/XMLHomeLinkPI/0,4022.1224745232\\_1226059460\\_1,00.html](http://w3.bcn.es/XMLServeis/XMLHomeLinkPI/0,4022.1224745232_1226059460_1,00.html) [08 de marzo 2011]. El Plan LGBT y la información relacionada están disponibles en las páginas de la RDC y de las personas LGBT.

<sup>11</sup> La página web del Observatorio es: [http://w3.bcn.cat/dretscivils/0,4022,259064949\\_760152251\\_1,00.html](http://w3.bcn.cat/dretscivils/0,4022,259064949_760152251_1,00.html) [09 de marzo de 2011].

## Procesos participativos implementados

Existen varias vías de participación en la política de derechos humanos de Barcelona, que se refieren principalmente a las organizaciones no gubernamentales de la ciudad y a los grupos organizados en general. En muchos casos, la participación tiene lugar dentro de las operaciones de rutina de las organizaciones en la RDC. En el caso de la OND, estas organizaciones canalizan quejas por discriminación y fomentan la educación en derechos humanos<sup>12</sup>. En el caso de la OAR, las comunidades religiosas utilizan la oficina y colaboran en la promoción de manifestaciones relevantes para las comunidades.

La participación es, por supuesto, más visible en los espacios donde se institucionalizó la posición de estas entidades y su papel formal: el Consejo de las personas LGBT, en el que las entidades deben estar de acuerdo y emitir dictámenes y declaraciones sobre cuestiones de su interés y el Observatorio de los Derechos Humanos, donde grupos de diferentes procedencias y con diferentes mandatos deben contribuir a la elaboración de informes.

Algunas iniciativas ocasionales de consulta sobre la CEDHC fueron organizadas por la RDC en el pasado, lo que suscitó cierta controversia. Una amplia consulta con las entidades y personas se puso en marcha en 2001 (Ciudad de Barcelona 2001) para el borrador de propuesta de Barcelona para la CEDHC con vistas a la Conferencia de Saint-Denis de 2000. Después de la aprobación de la Carta, se celebró un referéndum para elegir a los candidatos para el cargo de Defensor de la Carta. Sin embargo, el referéndum fue anulado por el alcalde, por razones que parecen indicar divergencias entre la RDC y el alcalde sobre la organización y la formalización del referéndum y el nuevo cargo (Grigolo 2009: 334-335).

Ello no significa que las iniciativas mencionadas más arriba no hayan planteado nunca controversias. De hecho, lo hicieron a un nivel más informal. Éste parece ser el caso del Observatorio, donde existía un punto de vista divergente entre el gobierno y las organizaciones no gubernamentales sobre cómo debían ser los informes sobre la situación de los derechos humanos en la ciudad<sup>13</sup>.

## Proceso de institucionalización

A pesar de algunos cambios relacionados con la renovación del liderazgo político y de las prioridades, la política de derechos humanos parece haber alcanzado un cierto grado de institucionalización y estabilidad. Los servicios e iniciativas de la RDC están bastante establecidos y forman parte de las operaciones de rutina y de planificación de la Regidoria y del gobierno local en su totalidad<sup>14</sup>.

## Financiación

Los fondos para la RDC y sus servicios proceden del presupuesto municipal. Por lo menos en los últimos años, la RDC se ha beneficiado de un incremento en su financiación. Entre 2007 y

---

<sup>12</sup> Entrevista con Guadalupe Pulido (Directora de la OND) y Gustavo Checo-Bergtholt Tejería (técnico de la OND), Barcelona, 17 de noviembre de 2004.

<sup>13</sup> Entrevista a Rosa Bada, Barcelona, 10 de noviembre de 2010.

<sup>14</sup> Entrevista con Rosa Bada.

2010, las asignaciones presupuestarias finales a la RDC pasaron de casi 1,6 millones de euros a un poco más de 1,8 millones de euros. El mayor presupuesto en el mismo periodo de tiempo se alcanzó en 2009 con más de 1.950.000 euros. Probablemente debido a la crisis económica, el presupuesto se redujo en un porcentaje relativamente pequeño en el año 2010<sup>15</sup>.

### **Principales resultados y logros**

En muchos sentidos, es justo decir que Barcelona es una “ciudad de los derechos (humanos)”. No sólo por la RDC, sino debido a un esfuerzo mayor en la ciudad para prestar servicios y promover iniciativas para todos los residentes de la ciudad. La Política de Derechos Humanos Barcelona fue innovadora, sobre todo teniendo en cuenta que no había prácticamente ningún ejemplo de una política similar en Europa cuando las diferentes instituciones y acciones relacionadas con la política, en particular la RDC, empezaron a cobrar forma a mediados de la década de 1990. Aun cuando la política se inspiraba, de hecho, en los ejemplos existentes, como en el caso de la OND, estos ejemplos se reinventaron para crear algo nuevo, original y funcional en el contexto específico en el que se suponía servir. Se proporciona más abajo un resumen de algunos logros importantes, que se centra en la RDC y en las sinergias entre ésta y los demás servicios e iniciativas de la ciudad.

### **La introducción de los derechos humanos en la ciudad**

Un logro básico de la política de los derechos humanos de Barcelona fue la introducción del lenguaje y del discurso de los derechos humanos en la ciudad. La política, incluyendo la CEDHC, informó a las personas de la RDC y fuera de la RDC y al gobierno local sobre lo que son los derechos humanos (Grigolo 2009: 339-348). Algunas iniciativas, como la celebración del XXº aniversario de la Convención de la ONU de 1989 sobre los Derechos del Niño, fue probablemente una oportunidad para informar y educar a los residentes sobre este conjunto específico de derechos y temas relacionados<sup>16</sup>.

### **Seguimiento de los derechos humanos en la ciudad**

La política de los derechos humanos de Barcelona es también innovadora porque ha superado el nivel puramente discursivo y ha instaurado instituciones que, cada una con su propio mandato y su enfoque, hacen el seguimiento de los derechos humanos en la ciudad, incluyendo por parte del gobierno local. Éste es un gran logro: muestra la voluntad de los gobiernos locales a someterse a la crítica (al menos potencial). Todos los órganos de la RDC (y también el Defensor del Pueblo de Barcelona) ejercen una función de control fundamental sobre la situación de los derechos humanos en la ciudad. Algunos de estos organismos se ocupan regularmente de denuncias sólo (mediador) o parcialmente (por ejemplo, la OND) contra el gobierno local. Al ofrecer las estadísticas y la narrativa de sus denuncias, estas organizaciones ofrecen un panorama de la situación de discriminación y violación de los

<sup>15</sup> La información sobre el presupuesto de la RDC fue proporcionada por Rosa Bada por mail el 25 de noviembre de 2010.

<sup>16</sup> Para obtener una lista de iniciativas y publicaciones relacionadas con este caso, véase:

[http://w3.bcn.es/dretscivils/0,4022,259064949\\_1011330107\\_1,00.html](http://w3.bcn.es/dretscivils/0,4022,259064949_1011330107_1,00.html) [16 de marzo 2011]



derechos humanos en la ciudad. Los demandantes de la OND dieron lugar a un estudio sobre la discriminación en la vivienda en la ciudad (Ciudad de Barcelona 2003). Recientemente, la creación del Observatorio de los Derechos Humanos involucró directamente las ONG de la ciudad en el seguimiento. El primer informe de 2011 del Observatorio es una interesante visión de derecho por derecho y ofrece recomendaciones sobre las actuaciones necesarias (Ciudad de Barcelona 2011A)<sup>17</sup>.

### **Apoyar los derechos de las minorías y de los grupos vulnerables**

A través de sus instituciones y de sus actuaciones, la política de los derechos humanos ha apoyado los derechos de las distintas minorías y grupos de la población local. Mediante la adopción de una definición abierta de la no discriminación y mediante el establecimiento de una fructífera colaboración entre el fiscal catalán sobre los crímenes por odio y discriminación, la OND ha hecho una contribución significativa a este esfuerzo (Grigolo 2010b). En esta situación, cabe señalar los siguientes resultados en relación con los siguientes grupos:

- *Migrantes:* La OND obtiene resultados bastante buenos en el caso de la migración, por ejemplo, la reagrupación familiar y la "admisión" a los lugares públicos (bares y discotecas) (Grigolo 2010b). En este sentido, la colaboración con otras instituciones locales y estatales que parece ser un factor positivo.
- *Comunidades religiosas:* La OAR apoya la libertad religiosa proporcionando asistencia técnica (por ejemplo, la apertura de lugares de culto y/o el cumplimiento de las normas de seguridad de la ciudad) y promover la integración de las comunidades religiosas, buscando la colaboración activa de partes de la ciudad<sup>18</sup>.
- *Mujeres:* Las necesidades de muchas mujeres pueden ser tratadas a través de las intervenciones municipales dirigidas a las mujeres directa o indirectamente. Lo mismo es cierto de la RDC y de sus órganos. Por lo menos, cuanto el tema era una de las principales prioridades de la RDC, ésta emprendió una acción ad hoc. Las trabajadoras sexuales han sido objeto de atención de la RDC desde hace algún tiempo (véase el "Plan para el enfoque integral del trabajo sexual", Ciudad de Barcelona 2006)
- *Personas LGBT:* El Consejo LGBT ha proporcionado un espacio para aumentar la visibilidad de los temas LGBT en la ciudad. Con el plan LGBT, se esperan que los temas LGBT se conviertan en una preocupación para todos el gobierno local (es demasiado pronto, sin embargo, para evaluar los resultados de esta iniciativa).

### **Educación y capacitación en derechos humanos**

La OND ofrece cursos teóricos y prácticos y talleres sobre derechos humanos y discriminación, y sobre cómo hacer frente a situaciones que puedan generar violaciones de los derechos humanos y la discriminación. Los entornos en los que se ofrecen educación y formación son las escuelas y los lugares de trabajo. Por ejemplo, la OND se ha dirigido a los trabajadores y a los

<sup>17</sup> Se ha anunciado recientemente la publicación de un segundo informe sobre las personas discapacitadas (Barcelona 2011 b).

<sup>18</sup> Entrevista con Cristina Monteys, 23 de noviembre de 2010.

guardias de seguridad del metro y de las compañías de transporte de la ciudad en relación con los incidentes y las actitudes racistas que caracterizan (o pueden caracterizar) el desempeño de sus funciones (Grigolo 2010b).

### Principales obstáculos y desafíos

A pesar de su éxito, la política de los derechos humanos de Barcelona se enfrentó también a algunos desafíos críticos e interrelacionados:

- Los derechos humanos deberían ser promovidos más activamente entre la población de la ciudad para convertirse en un terreno común para la discusión de los valores, de los derechos y de la elaboración de políticas entre las personas, las ONG y los representantes electos de la ciudad.
- Las referencias explícitas y puntuales a los derechos humanos deben ser incluidas de manera más sistemática en las ordenanzas locales, las decisiones y las políticas como parte de un "impulso" más integral a los derechos humanos a través de los servicios municipales. Es una tarea que debe llevar el alcalde, no la RDC, como lo demuestran los casos de aplicación de la CEDHC en otras ciudades (Guillén 2005).
- Las cuestiones estructurales y contingentes evidentes de la "dependencia" de los gobiernos locales y de la política local surgen en torno a la posición y el trabajo de la RDC y de sus órganos (Grigolo 2009, p. 352-353, 2010, 2011). Mientras que una parte de la eficacia de las intervenciones de la RDC parece estar relacionada específicamente con su afiliación con los gobiernos locales, las tensiones relacionadas con el control político de estas entidades deben ser consideradas y reducirse al mínimo.
- La participación en las instituciones e iniciativas de la RDC se llevó a cabo principalmente a través de las ONG y/o a nivel de la abogacía y la consulta. Estas formas de participación pueden ser a veces muy limitadas (J. Font 2003) y/o plantear inquietudes acerca de la cooptación (Però 2007). Estas limitaciones pueden ser superadas dando más poder en el proceso de toma de decisiones para una amplia gama de temas y personas (en cierta medida, el desarrollo del Plan LGBT parece ya haber progresado en esta dirección).
- Las agendas locales y las alternativas políticas a los derechos humanos pueden impedir la aplicación de éstos. La Ordenanza de la Buena Ciudadanía, por ejemplo, ha tipificado como delito las actividades normalmente realizadas por los inmigrantes (incluido el trabajo sexual). La reciente prohibición del burka está en tensión prima facie con los derechos humanos (El País 2010). Se recomienda que el gobierno de la ciudad tenga siempre en cuenta las implicaciones de los derechos humanos de todas sus decisiones, ordenanzas y políticas.
- Distintas formas de discriminación individual y sistémica están presentes en los mercados urbanos, incluyendo el mercado de la vivienda (Ciudad de Barcelona 2003; Grigolo 2010b). Para luchar contra la discriminación de manera más eficaz, en la medida de lo posible se debe dar más poder y apoyo financiero a la política de los derechos humanos y, en particular, a las organizaciones de lucha contra la discriminación como la OND.
- Todavía hay resistencia dentro del gobierno local y al nivel de barrios para la igualdad de trato de las comunidades religiosas y de las prácticas que no sean católicas. En el caso de las comunidades musulmanas, existe discriminación y los derechos humanos

están muy politizados (Grigolo 2010a). Es importante que instituciones como la OAR sean escuchadas y puedan expresarse sobre temas de integración y de discriminación que afectan a las comunidades religiosas de la ciudad.

- La aplicación local de los derechos humanos puede ser restringida por las leyes y políticas supralocales. Éstas incluyen, en el caso de la OND y los derechos de los migrantes, los límites legales establecidos por el régimen español que regula las migraciones (Grigolo 2010b). Estas restricciones deben ser reconocidas y, si es posible, una presión de abajo arriba debe ser ejercida sobre las autoridades españolas y catalanas competentes (eventualmente en cooperación con otras ciudades), de modo a incorporar los derechos humanos en las leyes y políticas en todos los niveles de gobierno pertinentes.

### Replicabilidad de la política en otros lugares

Los gobiernos locales que deseen aplicar la política de los derechos humanos de Barcelona deberían:

- Familiarizarse con el marco de los derechos humanos, posiblemente con la ayuda de expertos, instituciones de derechos humanos y ONG.
- Hacer un resumen y análisis de la situación de los derechos humanos en su ciudad, tal vez centrándose en ciertas prioridades y en temas por comunidades.
- Adoptar un marco de derechos humanos que sea verdaderamente participativo y compartido por la población local, las ONG, los movimientos sociales y los diversos departamentos del gobierno local.
- Dar a conocer y comprometer a la gente en todas las declaraciones y marcos locales de los derechos humanos.
- Aprobar planes y mecanismos que tengan un apoyo abierto del alcalde y que pretendan integrar los derechos humanos en los servicios municipales, aumentando la conciencia de las implicaciones de los derechos humanos de cada área de intervención del gobierno local. Se podrían desarrollar benchmarks e indicadores para guiar y evaluar la aplicación (véase, por ejemplo, la Coalición Internacional de Ciudades contra el Racismo de la UNESCO, 2010).
- Establecer órganos ad hoc, provistos de personal y financiación, de los derechos humanos y "servicios" (agencia de la lucha contra la discriminación, servicio a comunidades específicas, mediador del pueblo, etc.), que apliquen el mandato de derechos humanos de la ciudad.
- Asegurarse de que todos los actores dentro y fuera del gobierno local, capaces de movilizar recursos importantes y de atraer el apoyo de la política, de participar en la toma de decisiones y la aplicación de la política.
- Considerar las ventajas y desventajas contextuales de colocar un órgano responsable de la aplicación dentro/ fuera del gobierno local y, en todo caso, de darle un estatus independiente.
- Mejorar los servicios locales de los derechos humanos mediante la conexión a un órgano de apoyo supralocal (regional, estatal) con mandatos similares con el fin de crear sinergias más potentes esenciales para hacer frente a los abusos de los derechos humanos.

## RESUMEN

La política aplica los derechos humanos a nivel local y tiene como objetivo hacer de Barcelona una "ciudad de los derechos". Los derechos humanos internacionales y la Carta Europea para la Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad (CEDHC) proporcionan el lenguaje de los derechos humanos y el marco de la política. La financiación de la política procede del presupuesto municipal. Aunque el objetivo de convertirse en una ciudad de los derechos, se refiere probablemente al conjunto del gobierno local, la principal institución responsable de su ejecución es la Concejalía de Derechos Civiles (RDC) del municipio, donde intervienen diferentes organizaciones: 1) la Oficina para la No Discriminación (OND), que se centra en las quejas por discriminación a través de la mediación; 2) la Oficina de Asuntos Religiosos (OAR), que promueve la libertad religiosa de las comunidades religiosas de la ciudad en su relación con la administración y la población locales, 3) el Consejo de lesbianas, gays, bisexuales y transgénero (Consejo LGBT), que es un órgano consultivo integrado por ONG, la comunidad y otros grupos informales que se ocupan de cuestiones LGBT (recientemente, un plan para la integración de los derechos LGBT también ha sido promovido por la RDC), y 4) el Observatorio de Derechos Humanos, que debe revisar la situación de los derechos humanos en la ciudad. Además de la RDC, el Defensor del Pueblo de Barcelona ejerce funciones de control sobre el gobierno local que, especialmente teniendo en cuenta el carácter independiente de la institución, ofrece un apoyo fundamental para la protección de los derechos humanos en la ciudad.

La política de derechos humanos de Barcelona ha sido un éxito de muchas maneras. La RDC ha extendido la noción de los derechos humanos tanto dentro como fuera del gobierno local. La intervención en el campo de los derechos de las personas LGBT ha sido particularmente visible y fuerte. Servicios como la OND y la OAR han proporcionado dos importantes pilares operativos de la política de los derechos humanos: estas organizaciones, en colaboración con otros órganos de la ciudad y de la región, han contribuido a la lucha contra la discriminación, apoyando los derechos de las mujeres, de otras minorías y de grupos vulnerables, y la integración de las comunidades religiosas en la ciudad. En muchos casos, principalmente sobre la base de la mediación, han llegado a resultados prácticos y útiles (incluso en el caso "difícil" de los derechos de los inmigrantes). La participación de las ONG, de grupos locales e individuos en las diferentes políticas es un elemento clave de la política de los derechos humanos, incluyendo todo el campo de los derechos de las personas LGBT; la colaboración entre la OND, la OAR y las ONG y los grupos locales; y, en otros casos específicos (por ejemplo, el proceso de consulta en relación con el borrador de Barcelona de la CEDHC).

Sin embargo, todavía queda mucho por hacer. Los derechos humanos son todavía en gran parte un problema para la RDC y no para la población de la ciudad y el gobierno local en sentido amplio. El enfoque de los derechos humanos propuesto en declaraciones como la CEDHC no se formalizó por completo y ni se logró en cierta medida. También hay pruebas de que las agendas en competencia más orientadas a la seguridad y al crecimiento local pueden dificultar la aplicación de los derechos humanos. Los esfuerzos para preservar los derechos humanos están también limitados por la dinámica del mercado de la discriminación sistemática de la ciudad, y por las restricciones legales impuestas por la ciudadanía y las leyes del Estado (incluyendo la Ley de Inmigración). Toda adaptación de la política en otra ciudad debe tener en cuenta tanto los logros como las limitaciones de la política aplicada en Barcelona. La política debe tener como objetivo difundir los derechos humanos en todos los

departamentos municipales y, al mismo tiempo, ofrecer servicios ad hoc. En un principio, es preciso definir un marco de los derechos humanos y un conjunto de instituciones locales responsables de la aplicación, ambos relacionados con la realidad local de los derechos humanos y todas las cuestiones pertinentes. La participación abierta de los actores de la sociedad civil debe caracterizar la política. Todo el gobierno local y el alcalde deben apoyar abiertamente la política. En términos de aplicación, las limitaciones y desafíos obvios impuestos por la discriminación (sistémica) en los mercados de la ciudad y la legislación del Estado deben ser considerados y, cuando sea posible, reducidos al mínimo mediante la definición de las relaciones con los actores locales y supralocales (públicos y privados, incluidos los económicos) que aumentan la capacidad del gobierno local para hacer frente a los derechos humanos.

**Para más información:**

Dirección de Derechos Civiles.

Departamento de Acción Social y Ciudadanía

Email: [dretscivils@bcn.cat](mailto:dretscivils@bcn.cat)

Página web del Departamento de Derechos Civiles: <http://w3.bcn.cat/dretscivils>

**Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU):**

Tlf: + 34 93 342 87 70

<http://www.uclg.org/cisdp/>

**Agradecimientos / Créditos**

Este caso fue investigado y escrito por el Dr. Michele Grigolo, investigador postdoctoral de la FCT en el Centro de Estudios Sociales, de la Universidad de Coimbra (Portugal) en 2010. El Dr. Grigolo agradece a Rosa Bada y al personal de la RDC, incluido la OND y la OAR, por su tiempo y apoyo durante el trabajo de campo para la investigación que se utilizó en este estudio. Esta investigación se ha beneficiado de una ayuda financiera de la Federación Portuguesa de Ciencia y Tecnología (FCT).

**Referencias bibliográficas**

- Amorós, M., 1995, *Decentralization and New Governance: A Comparison Between Barcelona and Birmingham*, Working Paper n. 110, Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- Bondía García, D., 2004, *El valor jurídico y las características propias de la Carta europea de salvaguarda de los derechos humanos en la ciudad*, working paper presented at the Fourth Conference on Human Rights in the City, Nuremberg 2004.

- Borja, J., 1988, *Estado y Ciudad. Decentralización Política y Participación*, Barcelona: Promociones y Publicaciones Universitarias
- Borja, J. (ed.), 1995, *Barcelona, un modelo de transformación urbana*, Quito: PGU-LAC.
- Castells, M., 1983, *The City and the Grassroots*, London: Edward Arnold.
- City of Barcelona, 2001, *Carta Europea de Salvaguarda dels drets humans a la ciutat: Procès de participació i aportació de les entitats de Barcelona*, Barcelona: City of Barcelona, Civil Rights.
- City of Barcelona, 2003, *L'Habitatge: un dret vulnerat. Habitatge i Discriminació*, Barcelona: Ajuntament de Barcelona, Woman and Civil Rights.
- City of Barcelona, 2006, *Pla per a l'Abordatge Integral del Treball Sexual*, Barcelona: Ajuntament de Barcelona. <http://w3.bcn.es/fitxers/ajuntament/plaabitsweb.210.pdf> [10 March 2011].
- City of Barcelona, 2008, *Pla de Treball Immigració 2008-2011*. <http://www.bcn.cat/novaciudadania/pdf/ca/assessoria/plans/pla-cat.pdf> [14 March 2011].
- City of Barcelona, 2010, 'Barcelona, city of human rights' in the European Conference about Fundamental Rights in Vienna, press statement. [http://w3.bcn.es/V01/Serveis/Noticies/V01NoticiesLlistatNoticiesCtl/0,2138,259064949\\_271177360\\_3\\_1408008503,00.html?accio=detall&home=](http://w3.bcn.es/V01/Serveis/Noticies/V01NoticiesLlistatNoticiesCtl/0,2138,259064949_271177360_3_1408008503,00.html?accio=detall&home=) [14 March 2011].
- City of Barcelona, 2011a, *Primer informe de l'Observatori de drets humans de Barcelona*. <http://w3.bcn.es/fitxers/dretscivils/observatori1catlinkatbaixaresoluci.044.pdf> [10 March 2011].
- City of Barcelona, 2011b, *Les persones amb discapacitats seran l'objecte de l'Informe II de l'Observatori de Drets Humans de Barcelona*, press statement. [http://w3.bcn.es/V01/Serveis/Noticies/V01NoticiesLlistatNoticiesCtl/0,2138,259064949\\_271177360\\_1\\_1467357761,00.html?accio=detall&home=](http://w3.bcn.es/V01/Serveis/Noticies/V01NoticiesLlistatNoticiesCtl/0,2138,259064949_271177360_1_1467357761,00.html?accio=detall&home=) [8 March 2011].
- Diputació de Barcelona, 2008, *Els drets humans a la ciutat. Adaptació de les normatives municipals a la Carta Europea*. [http://www.diba.cat/participacio/fitxers/publicacions\\_papers/normatives\\_ddhh.pdf](http://www.diba.cat/participacio/fitxers/publicacions_papers/normatives_ddhh.pdf) [8 March 2011].
- El País, 2010, Barcelona prohíbe el acceso a las instalaciones municipales con 'burka'. [http://www.elpais.com/articulo/espana/Barcelona/prohibe/acceso/instalaciones/municipal/es/burka/elpepuesp/20100614elpepunac\\_10/Tes](http://www.elpais.com/articulo/espana/Barcelona/prohibe/acceso/instalaciones/municipal/es/burka/elpepuesp/20100614elpepunac_10/Tes) [10 March 2011].
- Font, T., 2000, *La Carta municipal de Barcelona en la reforma del régimen local*, Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis.
- Font, J., 2003, Local Participation in Spain: Beyond Associative Democracy, in *BCN Political Sciences Debates* 2003/1: 43-64.
- García, M., 2003, The Case of Barcelona, in W. Salet, A. Thornley, & A. Kreukels (eds.), *Metropolitan Governance and Spatial Planning. Comparative Case Studies of European City Regions*, London, New York: Spon Press.
- Grigolo, M., 2009, *Human Rights and the City: Anti-Discrimination Law and Policies in New York and Barcelona*, doctoral thesis, Florence: European University Institute.
- Grigolo, M., 2010a, *Human rights and religion: exploring the city level*, paper presented at the Colloquium Mundos em Estudo, Centre for Social Studies, 30 November 2010, Coimbra.
- Grigolo, M., 2010b, Human rights and cities: Barcelona's Office for Non-Discrimination and its work for migrants. *The International Journal of Human Rights*, 14: 894-912.

- Grigolo, M., 2011, Incorporating cities into the EU anti-discrimination policy: Between racial discrimination and migrant rights, iFirst article, *Ethnic and Racial Studies*.
- Guillén, A., 2005, Contradicciones globales, respuestas locales. Caso de estudio: La Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad, unpublished master's thesis, University of Barcelona.
- Luzón Benedicto, J.L. & Vila Carrasco, J., 2007, Barcelona Universal Forum 2004: Culture as Driver of Urban Economy, in W. Salet & E. Gualini (eds.), *Framing Strategic Urban Projects: Learning from Current Experiences in European Urban Regions*, London, New York: Routledge, pp. 84-114.
- Morén-Alegret, 2001, Tuning the Channels: Local Government Policies and Immigrants' Participation in Barcelona, in A. Rogers & J Tillie (eds.), *Multicultural Policies and Modes of Citizenship in European Cities*, Aldershot, Burlington USA, Singapore, Sidney: Ashgate, pp. 61-84.
- Rossi, M., 2004 (February 2), The Barcelona Model. It's the coolest city in Europe. Its secret? Sheer imagination, *Newsweek International*.
- Però, D., 2007, Migrants and the politics of governance. The case of Barcelona, in *Social Anthropology*, 15(3): 271-286.
- Spain, 2006, *Ley 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el Régimen Especial del municipio de Barcelona*, BOE 14 March 2006.
- Tomàs, M., 2001, Local Government and Local Democracy. A Case Study: Barcelona, Paper, WS 21 Grenoble Joint Sessions. [www.vrm.ca/documents/ws21.pdf](http://www.vrm.ca/documents/ws21.pdf) [17 January 2005].
- UCLG, 2008, *Decentralization and local democracy in the world*. [http://www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/gold\\_report/gold\\_report\\_en.pdf](http://www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/gold_report/gold_report_en.pdf) [10 March 2011].
- UCLG, 2010, *Local Government Finance: The Challenges of the 21<sup>st</sup> Century - GOLD 2010*. [http://www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/gold\\_report\\_2/2010%20EXECUTIVE%20SUMMARY%20baixa.pdf](http://www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/gold_report_2/2010%20EXECUTIVE%20SUMMARY%20baixa.pdf) [10 March 2011].
- UNESCO International Coalition of Cities against Racism, 2010, Studies on Challenges in the Development of Local Equality Indicators – A human-rights-centered model, by European and Research Centre in Human Rights and Democracy (Graz, Austria), Discussion Papers Series no. 5. <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001884/188481E.pdf> [14 March 2011].
- UNESCO, 2011, *The assessment of the implementation of the ECCAR's Ten-Point-Plan of Action and recommendations*, prepared by V. Fikfak under the supervision of M. Scarone-Azzi. <http://w3.bcn.es/fitxers/dretscivils/evaluationofreportsbarcelonaeccarreportfinal.820.pdf> [14 March 2011].

### Entrevistas (en orden cronológico)

- Guadalupe Pulido (Directora de la OND) y Gustavo Czech-Bergtholt Tejeria (Técnico de la OND), Barcelona, 17 Noviembre 2004.
- Rosa Bada, Directora de Derechos Civiles, Barcelona 10 Noviembre 2010.
- Cristina Monteys, Directora de la OAR, Barcelona, 23 Noviembre 2010.