

# La Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat: perspectives i reptes. «Més drets per a més ciutadans»

José Manuel Bandrés.<sup>1</sup> Tribunal Suprem i Institut de Drets Humans de Catalunya

## Introducció

El 17 d'octubre de 1998 –Dia Internacional per a l'Eradicació de la Pobresa–, la ciutat de Barcelona va commemorar el 50è aniversari de la Declaració Universal dels Drets Humans amb l'aprovació del Compromís de Barcelona, subscrit pels alcaldes i representants municipals de les principals ciutats europees: Barcelona, Belfast, Berlín, Bordeus, Brussel·les, Ciutat de Mallorca, Estocolm, Estrasburg, Ginebra, l'Hospitalet de Llobregat, Lausana, Lleida, Logroño, Nuremberg, Orleans, Palerm, Roma, Saint-Denis, Sant Sebastià, Santa Coloma de Gramenet, Saragossa, Torí, Venècia, Varsòvia i Vigo. L'objectiu principal d'aquest Compromís era expressar la voluntat de vertebrar una política de defensa i protecció dels drets humans en l'àmbit local que complementés la tasca de les Nacions Unides i del Consell d'Europa, i que promogués la transformació i el desenvolupament de les ciutats des de la perspectiva de l'extensió dels drets polítics, econòmics, socials, culturals i mediambientals.

I, amb aquesta finalitat de reforçar la vigència dels drets humans a les ciutats, es va encomanar a l'alcalde de Saint-Denis, Patrick Braouzec, que impulsés els treballs de redacció de la Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat, que, com propugnava l'Institut de Drets Humans de Catalunya (IDHC), servís per proclamar el dret a la ciutat i codificar «els drets de proximitat», un catàleg de

drets humans a favor de totes les persones residents a les ciutats.

La Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat (CEDHC), subscrita el 18 de maig de 2000 a la ciutat de Saint-Denis, constitueix, predominantment, un document de caràcter polític i amb vocació normativa en què es plasma el compromís dels governs locals signataris de promoure un sistema eficient de protecció dels drets humans en l'àmbit del municipi, mitjançant el reconeixement d'un catàleg complex de drets individuals i col·lectius diferenciats, l'aplicació dels quals contribueix a assegurar la realització política, econòmica, social, ecològica i cultural de tots els seus habitants, sense discriminació.

La CEDHC neix amb la finalitat distintiva de projectar en l'àmbit espacial de la ciutat el llenguatge universal dels drets humans, el llenguatge de la «ciutadania»; sorgeix amb el propòsit rector d'introduir i irradiar en els hàbitats urbans el discurs emancipador dels drets humans.

La CEDHC proposa als governs locals que assumeixin els valors inderogables de la nostra civilització –la llibertat, la igualtat, la tolerància, la fraternitat, la solidaritat, la no-discriminació i el respecte a la natura– i, d'aquest compromís, n'emergeix un missatge d'esperança per a totes les persones que hi resideixen; l'adhesió als ideals de la democràcia i els drets humans; la visió de la ciutat com un espai de «convivencialitat», de «realització de drets»,

d'afirmació i reforçament de l'estatut de ciutadania, de concreció de les polítiques públiques contra la discriminació, contra l'exclusió social, contra la pobresa; com un escenari vital, obert, que promocióni la convivència en llibertat.

## Més drets per a més ciutadans

Aquest és el significat essencial, el subtrat més rellevant que defineix i caracteritza la Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat, que és, abans que res, un instrument de reivindicació dels drets humans en l'àmbit de les nostres ciutats, sancionat a fi i efecte de reconstruir la ciutat com un espai col·lectiu de civilitat, que promou la vida en comú en condicions de respecte a la dignitat humana de totes les persones que hi resideixen, sense distinció de cap mena, i que combat l'alienació, la segregació espacial, l'apartheid urbà.

La CEDHC, en tant que text que codifica i confereix densitat normativa a alguns dels drets polítics i econòmics

---

1. L'autor d'aquest article va presidir el Comitè Científic que va redactar el text de la Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat, integrat per Monique Chemillier-Gendreau, catedràtica de Dret Internacional de la Universitat de París; Asbjorn Eide, president de l'Institut de Drets Humans de Noruega; Lorenzo Martín-Retortillo, catedràtic de Dret Administratiu de la Universitat de Madrid; Patrice Meyer-Bisch, president de l'Institut de Drets Humans de Freiburg; Giovanni Pitruzzella, catedràtic de Dret Administratiu de la Universitat de Palerm; Madeleine Reberlioux, expresidenta de la Lliga Francesa de Drets Humans, i Jaume Saura, professor de Dret Internacional de la Universitat de Barcelona i director adjunt de l'Institut de Drets Humans de Catalunya.

enunciats en la Declaració Universal dels Drets Humans i en els Pactes Internacionals de Drets Econòmics i Socials i de Drets Civils i Polítics, i que en reconeix la titularitat a favor de tots els habitants de la ciutat, constitueix el punt de partida de les accions vertebradores del govern local, i dóna coherència i valor democràtic a les polítiques sectorials. Perquè la «governabilitat de la ciutat» es vincula de manera ineludable a l'observança del mandat de respectar els drets humans, lligat a la noció d'universalitat, interdependència i indissociabilitat dels drets, de manera que el desenvolupament i el progrés de la ciutat es nua i es conforma amb el desenvolupament progressiu dels drets humans.

La CEDHC es justifica perquè els governs locals no poden ser indiferents a les polítiques públiques de drets humans, ni poden assumir una posició subalterna o subsidiària de l'Estat o de les regions en aquesta matèria, quan moltes de les vulneracions dels drets humans es produeixen en l'àmbit territorial concret dels municipis, i requereixen, en conseqüència, la determinació i la implicació activa i responsable de l'Administració local, de la mateixa comunitat local, en la protecció i la defensa dels drets humans.

Per això, la codificació que es fa en la CEDHC de les «llibertats urbanes», dels «drets humans de proximitat», dels drets humans vinculats a la vida quotidiana dels habitants de la ciutat, i la instauració d'un sistema específic per

garantir aquests drets humans, comporta estendre les esferes o els graus de protecció dels drets humans i constitueix la base legítima d'atribució de competències als ens locals en aquesta matèria, per tal d'assolir la tutela efectiva dels drets humans, posicionant les ciutats com a actors globals emergents en la protecció dels drets humans.

La CEDHC actualitza i complementa dos Convenis adoptats pel Consell d'Europa, que configuren, respectivament, l'ordre públic de les llibertats i l'ordre públic institucional dels ens locals –el Conveni Europeu per a la Protecció dels Drets Humans i de les Llibertats Fonamentals de Roma, de 4 de novembre de 1950, i la Carta Europea d'Autonomia Local d'Estrasburg, de 15 d'octubre de 1985– en establir l'obligació dels poders públics locals de respectar els drets humans que s'hi enuncien, i d'adoptar les mesures necessàries per a assegurar-ne el reconeixement i l'aplicació efectiva a totes les persones residents a la col·lectivitat local, i en tant que té com a fonament la consideració dels ens locals com a institucions essencials d'un règim democràtic, dotades d'autonomia política i administrativa, i investides de competències per a fer efectius els drets democràtics, polítics, econòmics, socials, culturals i mediambientals de la ciutadania.

### **Balanç**

La CEDHC constitueix una aportació notable dels moviments municipalistes a l'històric i difícil procés d'afirmació i

desenvolupament dels drets humans, ja que l'adhesió de les ciutats europees a aquest document d'extensió i garantia dels drets humans revela la voluntat política dels representants electes locals d'instaurar un mecanisme específic de protecció dels drets humans en l'àmbit municipal que complementi la funció de la comunitat internacional i dels Estats, per a la promoció i la defensa dels drets humans, i expressa l'obligació d'adoptar aquest nou paradigma del «bon govern local», vinculat al respecte a la dignitat humana, amb l'objectiu que en l'àmbit dels municipis es garanteixin de manera real i efectiva els drets enunciats.

El balanç de l'aplicació de la CEDHC, un cop transcorreguts deu anys des de la seva promulgació i ratificació per molts ajuntaments europeus, resulta sensiblement satisfactori en la mesura que considerem que ha contribuït a superar el silenci tradicional de les administracions locals en l'àmbit dels drets humans. Constatem que són moltes les ciutats que han abraçat com a discurs polític, legitimador de la seva acció de govern, el discurs integrador dels drets humans i, concretament, la CEDHC ha afavorit l'elaboració de polítiques públiques locals a favor de la cohesió social i de lluita contra la pobresa, l'exclusió i la discriminació, el desenvolupament de polítiques públiques que garanteixin els drets reconeguts a la Carta –dret als serveis generals de protecció social; dret a un urbanisme sostenible; dret a un habitatge digne,

segur i saludable; dret a la informació; dret a l'educació; dret al treball; dret a la tranquil·litat i a l'oci- i la posada en funcionament de mecanismes específics de prevenció i de garantia dels drets humans, com l'*ombudsman* (síndic de greuges) municipal.

Les Conferències de Ciutats pels Drets Humans celebrades a Venècia (9 i 10 de desembre de 2002, convocada amb el lema «L'aire de la ciutat ens fa lliures»), a Nuremberg (9 i 10 de desembre de 2004, «Com implementar els drets humans a la ciutat»), a Lió (11 i 12 de desembre de 2006) i a Ginebra (8 i 9 de desembre de 2008, «Drets Humans: les ciutats es comprometen concretament»), seguint el solc de la I Conferència de Barcelona (1998) i de la II Conferència de Saint-Denis (18 i 19 de maig de 2000), han permès consolidar una aliança estable i informal de ciutats pels drets humans, que ha propiciat l'intercanvi d'iniciatives, experiències i programes desenvolupats per tal d'aplicar la Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat, i ha contribuït a crear una plataforma ideològica a favor dels drets humans i de lluita contra la intolerància, la xenofòbia i el racisme.

Un actiu rellevant de la Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat és que ha contribuït a fer aflorar una cultura política de govern de la ciutat fonamentada i legitimada per l'adhesió als drets humans, i d'això n'ha derivat la consolidació de pràctiques d'actuació de l'administració local en matèria de disseny i execució

de polítiques públiques de la ciutat, que han de ser coherents amb els drets de participació política reconeguts a la Carta, i que han de ser discutides, deliberades, concertades, avalades, ratificades i avaluades per les associacions i les organitzacions no governamentals especialitzades en la defensa dels drets humans, així com pels col·lectius veïnals i socials.

En aquest sentit, la Conferència de Saint-Denis de l'any 2000 ens va llegar la comprensió del significat de la CEDHC com un compromís de les ciutats a favor dels drets humans, com un instrument per a la societat civil, que promou la defensa dels drets fonamentals i que fomenta la participació de tots els ciutadans i ciutadanes en el govern de la ciutat, que dóna resposta als reptes complexos de les nostres societats i, específicament, a la problemàtica de l'exclusió, i que aprofundeix i dóna un nou impuls a la idea de ciutadania i als principis dels drets humans.

La Conferència de Venècia de l'any 2002 va mostrar, en primer lloc, la profunda preocupació dels governs locals signataris de la CEDHC i de les organitzacions de defensa dels drets humans participants per la violació dels drets humans derivats de situacions de conflicte armat, que infringeix els principis del dret internacional, en reconèixer que les accions terroristes no es poden combatre restringint les llibertats.

Entre les conclusions més significatives, per tal de vetllar per l'aplicació efectiva de la CEDHC, es va considerar la

necessitat d'implantar un sistema d'auditories de drets humans en què es plasmes l'estat real del govern de la ciutat des de la perspectiva dels drets humans i que servís de punt de partida per al disseny de les polítiques públiques.

La Conferència de Nuremberg de l'any 2004, que es va centrar en el debat sobre el paper de les ciutats en la lluita contra el racisme i la discriminació, va propugnar la reforma de les legislacions nacionals per introduir-hi el reconeixement dels drets de participació política en condicions d'igualtat per als residents nacionals i no nacionals en l'àmbit local, i va promoure la creació d'una coalició-aliança europea de ciutats contra el racisme. En matèria de protecció de la salut i de la salut mediambiental, drets consagrats en l'article XVII de la CEDHC, es va encoratjar les autoritats municipals a adoptar iniciatives de salut pública que afavoreixin l'accés de tota la ciutadania a l'atenció mèdica.

La Conferència de Lió de l'any 2006 va animar els governs locals a impulsar els mecanismes de protecció de drets establerts en l'article XXV de la CEDHC, en particular i concretament, les fórmules de mediació que afavoreixin la resolució extrajudicial d'aquells conflictes que concerneixen la convivència. Així mateix, va postular la incorporació a la Carta d'una nova disposició (article XVII bis), referida al dret d'accés a l'aigua potable i als serveis de sanejament.

La Conferència de Ginebra de l'any 2008 ens va fer veure la necessitat d'im-

plementar les polítiques d'aplicació de la CEDHC en les matèries de drets civils, econòmics i socials, així com la lluita contra l'exclusió, mitjançant el desenvolupament d'estratègies d'àmbit local que contribueixin a la integració social, particularment, d'aquells col·lectius o minories que viuen en situacions de precarietat. Un dels compromisos que van adoptar les ciutats participants va ser el reconeixement real del dret d'accés a l'habitatge digne, segur i saludable de tota persona, sigui quin sigui el seu origen o la seva nacionalitat, a través de promoure l'adopció de plans per a acollir les persones sense sostre.

Un dels objectius essencials de la CEDHC és que l'ordenament jurídic local s'impregni dels drets humans, la qual cosa s'ha traduït en l'aprovació, pels organismes competents, d'estatuts locals en què es reafirma el compromís de la ciutat amb l'extensió dels drets civils, econòmics, socials, culturals i mediambientals.

En aquest sentit, la Carta Municipal de Barcelona del 2006 és exponent d'aquesta vocació de vinculació de la ciutat a la Declaració Universal dels Drets Humans i a la Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat, en tant que en el text es reconeix el dret de tota la ciutadania de Barcelona a gaudir dels drets humans sense discriminació.

### Reptes

Els desafiaments que els governs locals han d'afrontar per tal de promoure el

desenvolupament i la implementació de la Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat, en la pell de les seves ciutats, són:

1. Revitalitzar la democràcia local.
2. Afavorir l'estatut de ciutadania.
3. Afrontar de manera constructiva els reptes de la globalització, promovent la universalització de la CEDHC.

El govern local s'ha de concebre com una «àgora democràtica», que doni veu i paraula a totes les persones i, amb prevalença, a les persones excloses, atès que la ciutat –comunitat política– es configura com l'espai públic on s'assegura a tots els ciutadans i ciutadanes el lliure desenvolupament de la seva personalitat amb plena autonomia i el seu paper d'actors polítics, a través de la promoció de la participació directa de totes les persones que resideixen a la ciutat en els assumptes públics que concerneixen la col·lectivitat local.

Des d'aquesta perspectiva, el desenvolupament de la CEDHC ha de promoure que els governs locals impulsin polítiques actives de ciutadania, la qual cosa inclou disposar de recursos, en cooperació amb l'Estat i les autoritats regionals, per a garantir una renda bàsica que doni contingut material a aquest estatut i que assegurï que totes les persones que pertanyen a la comunitat local puguin viure en condicions de dignitat.

Un resultat tangible de les polítiques de participació democràtica en el govern de la ciutat és l'elaboració i

aprovació dels anomenats «pressupostos participatius», en què s'estableixen les prioritats d'assignació de recursos públics en coherència amb els requeriments de desenvolupament social de la col·lectivitat local.

L'anomenada «Agenda o Programa Local de Drets Humans», en què s'especifiquen i s'articulen les polítiques de promoció dels drets humans, constitueix un dels documents més adients per verificar el grau de compromís dels governs locals amb les obligacions que es deriven de l'adhesió a la CEDHC. Aquest document ha d'incloure, necessàriament, programes adreçats a l'educació en drets humans i ha de preveure la provisió de recursos financers per a establir mecanismes propis de tutela dels drets humans reconeguts. Elaborar aquesta agenda o programa exigeix que s'estableixin una sèrie d'indicadors que permetin elaborar el diagnòstic de l'estat de la ciutat pel que fa als drets humans.

La CEDHC constitueix un instrument de mobilització dels habitants de la ciutat pels drets humans, per a desenvolupar el concepte substancial de democràcia en totes les seves dimensions: democràcia plural, democràcia paritària, democràcia participativa, democràcia solidària, democràcia garantista.

La CEDHC imposa als governs locals renovar i recuperar els compromisos amb els postulats de l'Estat de dret, de manera que els ciutadans i ciutadanes l'entenguin i la considerin, també, com

un instrument democràtic de control, que serveix de fre a l'arbitrarietat i a l'abús de poder.

Un dels objectius axials que ha de donar forma al desplegament de la CEDHC en els propers anys és revitalitzar el pensament democràtic en l'escenari local i reforçar la democràcia local com una força social i política emergent que transforma l'Estat social i democràtic de dret en un sentit emancipador, que es correspongui amb els interessos dels grups o individus més vulnerables.

La Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat constitueix un instrument útil per a consolidar la democràcia, entesa en un sentit expansiu, que no es redueix a respectar de manera no manipulativa les formalitats procedimentals que regeixen el govern local, sinó que esdevé un «Estatut de la ciutadania» fonamentat en els principis de llibertat, igualtat i diversitat, i que integra aquelles persones més desfavorides i els assegura el dret a reaccionar contra les desigualtats.

Les ciutats signatàries de la CEDHC no poden ignorar ni eludir els desafiaments econòmics, migratoris i mediambientals inherents a la globalització, que incideixen i repercuteixen amb considerable intensitat sobre l'escenari local i, per això, han d'assumir coordinadament, en xarxa, el protagonisme polític i social que els correspon com a «actors globals», mitjançant el desenvolupament d'estratègies integrals de

reconeixement, de revitalització de les ciutats, que les faci perceptiblement harmòniques, cohesionades i sostenibles, i, alhora, obertes al món.

La contribució dels governs locals, de la comunitat local en conjunt, a fer efectiu el deure de cooperació solidària amb les col·lectivitats locals dels països en vies de desenvolupament, que constitueix una de les responsabilitats que assumeixen les ciutats signatàries de la CEDHC (article VI), «universalitza» la Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat, en el sentit que promou l'adhesió de les ciutats, en termes de funcionalitat, als Objectius de la Declaració del Mil·lenni adoptada per l'Assemblea General de les Nacions Unides celebrada a Nova York el 8 de setembre de l'any 2000, i afavoreix que els drets enunciats, relatius a la igualtat de gènere, a l'urbanisme, la salut, l'educació i el medi ambient, impliquin un nombre més gran de ciutadans i ciutadanes i de ciutats com a beneficiaris.

Avançar en el procés d'«universalització» de la Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat –que constitueix un dels objectius prioritaris que han d'assumir les ciutats que lideren el procés d'aplicació de la CEDHC– comporta també expandir-ne el reconeixement en totes les àrees geogràfiques del planeta, incorporant-hi i enriquint-ne els continguts definidors de drets, en tant que, en coherència amb els postulats que informen la Carta, s'afavoreix que més ciutadans

de més ciutats se n'apropiïn com a instrument de reivindicació i garantia de drets.

### Reflexió final

*La lluita per garantir el dret a la ciutat exigeix un compromís d'acció militant i permanent.*

Si la CEDHC, que és expressió d'un «manifest polític» sobre el concepte democràtic de la ciutat, vol continuar sent un referent transformador de la «governança de la ciutat», s'ha de desenvolupar i aplicar amb la força dels actors col·lectius que en van promoure l'elaboració i la ratificació –els moviments ciutadans, els moviments municipalistes i les organitzacions i associacions de defensa dels drets humans–, perquè sense aquest impuls cívic i social perdrà la seva capacitat com a instrument indispensable d'alliberament de la ciutadania, que pretén fer visible, eficaç i real el dret a la ciutat per a tots els seus habitants.

Per això correspon als governs locals i a la col·lectivitat local assumir amb convicció, amb coherència, amb ambició, la missió d'aplicar la Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat en tota l'extensió dels seus continguts i mecanismes de tutela, amb la finalitat que puguem comprendre la ciutat no com un territori hostil, sinó com un lloc solidari de compartició de valors i d'exigibilitat de drets, com un escenari vital en què puguem desenvolupar la nostra identitat cívica lliurement i sense discriminacions.

La incorporació de la Carta de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat al sistema de Convenis del Consell d'Europa i la instauració, en aquest marc institucional, d'un Tribunal Europeu de Defensa de la Democràcia Local i

dels Drets Humans, investit amb la competència d'emetre opinions consultives –a sol·licitud dels ciutadans i ciutadanes, de les ciutats signatàries, dels Estats o del Comitè de Ministres– sobre qüestions jurídiques relatives a la inter-

pretació de la CEDHC, satisfaria l'objectiu de reforçar el caràcter vinculant de la CEDHC, per tal d'assegurar el compliment de les obligacions concretes pels Estats i les ciutats signatàries. 