

## **El Derecho a la Ciudad para las personas en necesidad de protección internacional: ¿Utopía o deuda pendiente?**

### **Resumen**

En octubre de 2016, la ciudad de Quito acogió la tercera Conferencia de la ONU sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible. En dicha ocasión se desarrollaron debates en torno al compromiso de los Estados y los gobiernos locales para garantizar los derechos fundamentales en zonas urbanas, y las estrategias para enfrentar el descontrolado crecimiento de dichos espacios.

Uno de los temas más discutidos fue la inclusión del *Derecho a la Ciudad* en la Nueva Agenda Urbana, premisa según la cual la ciudad se construye como un espacio político, que brinda oportunidades reales para hacer efectivos los derechos de todas las personas que habitan en zonas urbanas independientemente si la permanencia es temporal o definitiva. Sin embargo, en la práctica la conceptualización del *Derecho a la Ciudad*, que está implícitamente ligado a la categoría de nacionalidad, se desvanece en su esfuerzo de promover los derechos de las personas en necesidad de protección, específicamente en lo relacionado al derecho a una vivienda digna, reconocido en instrumentos internacionales vigentes.

Por lo anterior, la ponencia pretende analizar la construcción del concepto del Derecho a la Ciudad para personas en necesidad de protección, concretamente en el ámbito de vivienda.

### **Introducción**

El artículo 30 de la Constitución de la República de Ecuador señala que las personas tienen derecho a un hábitat seguro y saludable, y a una vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y económica. A su vez, el derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural, se encuentra reconocido en el artículo 31 del mismo cuerpo legal.

El derecho a la ciudad también se encuentra incluido en el Objetivo No. 2 (Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial) del Plan Nacional del Buen Vivir, instrumento mediante el cual se planifica el desarrollo del país, por lo que se evidencia que la construcción de este derecho está consolidada en la estructura jurídica y de planificación del Estado ecuatoriano, bajo las premisas de democracia, función social y ambiental de la propiedad y la ciudad, y el ejercicio pleno de la ciudadanía (Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, 2015).

Para analizar la eficacia del Derecho a la Ciudad en los casos de personas en necesidad de protección, utilizaremos la teoría constructivista de las Relaciones Internacionales ya que ésta enfatiza en el impacto de las ideas y toma en cuenta tanto la historicidad como la generación de identidades presentes en los discursos en el plano internacional. Estos dos elementos serán claves para el presente análisis toda vez que revisaremos la construcción del concepto del Derecho a la Ciudad como parte de la evolución de los paradigmas de nacionalidad y ciudadanía, y examinaremos cómo la propuesta de inclusión de dicho discurso dentro de un régimen internacional, genera nuevas percepciones, obligaciones y responsabilidades. Cabe recordar que según los exponentes constructivistas, en estos discursos se reflejan y delinear pensamientos, creencias e intereses que finalmente establecen normas de comportamiento, y en el presente caso es precisamente esa visión la que nos permitirá revisar el alcance del Derecho a la Ciudad para la población en necesidad de protección.

En concordancia con lo anterior, y para sustentar lo mencionado, partimos del enfoque constructivista sobre los *recursos de cambio*, compuestos por categorías y valores (Walt, 1998), que la sociedad utiliza, crea y modifica alrededor de un hecho o un comportamiento generalizado hasta que se percibe como un orden social. En este sentido, Klotz y Lynch (2007) explican que para el constructivismo "con el tiempo determinados significados se vuelven estables de manera que crean un orden social, conformado por estructuras e instituciones. Las reglas y las normas establecen expectativas respecto a la manera en la que funciona el mundo, qué tipos de comportamientos son legítimos y qué intereses o identidades son posibles".

Por lo tanto, concretamente, en el presente estudio se tomará en cuenta la categoría de *nacionalidad* para analizar el acceso al Derecho a la Ciudad por parte de las personas en

necesidad de protección, ya que la *nacionalidad* de esta población se encuentra presente en los discursos de la sociedad receptora en torno al desplazamiento forzoso<sup>1</sup> como una idea que ha fundado un orden social. De esta manera, esta construcción se evidencia también en la creación del concepto de Derecho a la Ciudad al estar implícita, y al contraponerse al concepto de *ciudadanía*, cuyas diferencias veremos más adelante.

## **2. La ciudadanía y la nacionalidad como categorías que crean, reconocen o restringen derechos en contextos urbanos**

### **Definición de ciudadanía**

### **Definición de nacionalidad**

El Derecho a la Ciudad tiene inmersa la categoría de *nacionalidad*, afirmamos nosotros, y dicha afirmación constructivista nos brinda las herramientas necesarias para analizar el acceso a este derecho cuando una persona no es *parte de dicha ciudad*. Nos referimos a la *nacionalidad* y no a la *ciudadanía* por su naturaleza excluyente. Actualmente esta noción de ciudadanía parece corresponder con la noción formal de la *nacionalidad*, porque es el denominador común que identifica a la comunidad ciudadana definida así como *nación*. (Sojo, 2002: 26).

Por lo tanto, desde la afirmación que la *nacionalidad* es una condición para el ejercicio del Derecho a la Ciudad, el análisis sobre el acceso a este derecho tendría dos miradas: una desde *la ciudad* (como la obligada a reconocer derechos a quienes habitan en ella o están de paso) y otra desde *las personas* que viven en dicha ciudad o transitan por ella. En el primer sentido, si bien podríamos afirmar que la comunidad internacional emite llamados para que las ciudades y los Estados asuman compromisos para garantizar el reconocimiento y protección de derechos en zonas urbanas, podríamos decir que la persecución de este objetivo no es una prioridad en el ámbito internacional: La agencia de la ONU que lidera los temas de ciudades, hábitat y desarrollo urbano -ONU Habitat-, es pequeña en la estructura de la Organización; sus reuniones se llevan a cabo cada 20

---

<sup>1</sup> Varios estudios sobre desplazamiento forzado, migración y refugio en Ecuador concuerdan que la nacionalidad es una categoría que genera discriminación y/o resistencias en la sociedad receptora. Ver Riaño y Villa (2008); Ortega y Ospina (2012) *completar*

años<sup>2</sup>; y, sus declaraciones –las tres que han adoptado hasta ahora- resultan de compleja aplicación y difícil seguimiento. De igual forma es necesario reconocer que esa *Ciudad*, como agente, está conformada por los miembros que habitan y transitan por ella, porque son esas relaciones las que promoverán o protegerán los derechos (>>>) es decir, es necesario concebir ese concepto más allá de su estructura e instituciones. Por lo tanto, la construcción de un concepto como el Derecho a la Ciudad acarrea la necesidad de que tanto las instituciones como los agentes generen condiciones para efectivizar dicho derecho.

Por otro lado, desde la mirada de los sujetos de derechos, el sentimiento de vinculación con la ciudad y su percepción sobre el Derecho a la Ciudad dependerá de su nacionalidad, y su lugar de residencia -si se encuentra en *su* ciudad o en *otra*-. Específicamente en el caso de personas en necesidad de protección, esto concuerda con diversos estudios que confirman que esta población se percibe como ajena a la sociedad receptora y encuentra dificultades para integrarse socialmente, y en el marco del Derecho a la Ciudad, al tratarse de un concepto “nuevo” que engloba a otros derechos en el contexto urbano, desconocen su existencia.

### **3. La ciudad como estructura. El espacio donde se crean, reconocen o restringen derechos**

Las zonas urbanas crecen aceleradamente, según informes de la ONU-Habitat. El espacio de la ciudad como un lugar de mayor confluencia y la falta de previsión por parte de los gobiernos centrales y locales para abordar este fenómeno, llamó la atención de la comunidad internacional. Por ello, en 1976 se llevó a cabo la Primera Conferencia de la Organización de Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sustentable, en la ciudad de Vancouver - Canadá. En ese entonces, se calculó que la población mundial en zonas urbanas era del 37,9%. Para la Segunda Conferencia, que se llevó a cabo en Estambul - Turquía en 1996, se estimaba que en el siglo XXI el porcentaje subiría al 50%; y, en la Tercera Reunión, que tuvo lugar en Quito - Ecuador

---

<sup>2</sup> Versiones oficiales aseguran que las reuniones cada dos decenios permite una implementación de largo alcance y que el impacto de las conferencias que se llevan a cabo sean juzgadas en un periodo de tiempo realista. (ONU-Habitat, 2016)

en octubre del 2016, y se reconoció que actualmente el 54,5% de la población mundial vive en zonas urbanas, y se calculó que para el 2050 la tasa será del 65%<sup>3</sup>.

¿Por qué centrar la atención en las ciudades, en las zonas urbanas? No solamente porque -como mencionamos- la tendencia es que la población mundial se desplaza a zonas urbanas, sino también porque la ciudad se concibe como un espacio de progreso, que brinda opciones para desarrollar las habilidades, generar aunque sea de forma informal alternativas para tener alguna actividad remunerada, consolidar redes que permitan el ejercicio de derechos y la realización o readecuación de los planes de vida. A pesar de ello, también es el espacio en detrimento de las condiciones de vida de los más desposeídos, con prácticas excluyentes que generan “precarización del empleo, desempleo estructural, migraciones internacionales y la persistencia de una economía de la pobreza” (Ortega y Ospina, 2012).

En el ejercicio de esas prácticas excluyentes, la ciudad se convierte en un espacio en el que también se construyen, al mismo tiempo, percepciones y valoraciones negativas sobre el *otro*, y son esas percepciones las que generan acciones discriminatorias que entorpecen el ejercicio de los derechos en dicha esfera urbana. “La estructuración de la ciudad latinoamericana es evidencia de una histórica reproducción de las marginalidades étnicas, socioeconómicas y de género, localizándolas y asociándolas espacial y mentalmente a ese ‘otro’ indígena, campesino, mujer, afro, pobre, migrante”. (Ortega y Ospina, 2012: 227).

#### **4. La ciudad para las personas en necesidad de protección internacional**

##### **4.1. Situación de las personas en necesidad de protección en zonas urbanas: acceso a vivienda digna**

#### **5. El derecho a la ciudad como alternativa para crear ciudades inclusivas**

Con el fin de enfrentar las consecuencias de un mundo urbanizado, la Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles para Todos (conocida

---

<sup>3</sup> Carta Mundial del Derecho a la Ciudad.

como la Nueva Agenda Urbana)<sup>4</sup>, adoptada en octubre de 2016, posiona nuevos enfoques y aporta en la construcción de nuevos conceptos como el Derecho a la Ciudad.

*(Definición de derecho a la ciudad)*, como instrumento para generar ciudades inclusivas, en las que se reconozca los derechos de todas las personas independientemente si su estadía es permanente o transitoria.

### **Derecho a la ciudad para personas en necesidad de protección internacional**

Para las personas en necesidad de protección internacional que fueron entrevistadas, a diferencia de los derechos fundamentales -como el derecho a la salud, educación o trabajo-, el derecho a la ciudad se percibe como un derecho difícil de alcanzar porque no se tiene claridad en su definición y alcance.

Toda vez que conocer sus derechos es una herramienta fundamental para acceder a ellos, la construcción de este nuevo concepto no se percibe como positivo sino como un *obstáculo*: “El derecho a la ciudad debería crear nuevas oportunidades pero es una traba más porque es otra cosa que hay que aprender, que hay que enseñarle a la gente. Nadie le va a decir que el derecho a la ciudad es el derecho a que a todos los traten por igual...le van a decir otras cosas como a cuidar la ciudad o tener bien el barrio”. Esta afirmación tiene que ver con el hecho de que las personas refugiadas entrevistadas consideran que el problema está en la aplicación de derechos, en la apertura de los funcionarios de las instituciones porque no les permiten acceder a sus derechos por desconocimiento:

“Usted va a las instituciones y hay gente que no tiene idea a qué tiene derecho un refugiado. Le dicen que no tiene derecho y aquí no se puede. Aquí falta sensibilización a nivel institucional de los empleados, eso es un costo social terrible, capacitar a todos los empleados para que por favor cuando vengan los refugiados les den lo que corresponde. Pero aquí tratan mal hasta a los ecuatorianos, que no van a tratar mal a los extranjeros” (Sonia, 2017).

---

<sup>4</sup> Disponible en: <http://www.habitat3.cl/wp-content/uploads/2016/10/Nueva-Agenda-Urbana-Habitat-III.pdf>

Dos relatos dan cuenta del desconocimiento sobre el Derecho a la Ciudad por parte de la población en necesidad de protección internacional. Raquel, una persona en necesidad de protección, al preguntarle si conocía lo que es el Derecho a la Ciudad y si creía que tenía derecho a acceder a él respondió: “¿El derecho a qué? Como a cuidar la ciudad para hacer qué o qué...o sea yo la verdad nunca había escuchado ese nuevo derecho, pero claro que debo tenerlo, ¿o no? Debe ser para todos, me imagino”. En el mismo sentido se manifestó Sonia, una mujer refugiada que vive más de 15 años en Ecuador: “No lo había escuchado. Para mí derecho es igual a oportunidades. De lo que más o menos entiendo, el derecho está pero lo que he vivido es que me ha tocado hacer mucho para acceder a ese derecho. No tengo la misma facilidad que los que son propios de aquí”. Este último testimonio da cuenta de la diferencia que marca la *nacionalidad* para acceder al Derecho a la Ciudad.

De las personas entrevistadas, todas coinciden que las personas en necesidad de protección internacional enfrentan mayores trabas que para las personas con otra situación migratoria, en cuanto a acceso a derechos en la ciudad. Sonia afirma que para ella: “En la práctica es difícil conseguirlo. Los venezolanos un 80% es profesional. Ellos vienen con una visa de profesional, no de refugiados, y me he encontrado con que les dan trabajo. El colombiano por ser refugiado, tiene un nivel de educación más bajo o básico”.

## **6. Proceso de Hábitat III**

### **6.1. Actores involucrados: ONU-Habitat, organizadores, ONGs**

#### **Issue Papers y policy units**

Son documentos resumidos que aborda una o más áreas de investigación, resalta los hallazgos generales e identifica las necesidades de investigación en temas relacionados con vivienda y desarrollo urbano sostenible.

Son 22 documentos cortos, de 5 hojas en promedio, preparados por equipos interagenciales e interdisciplinarios de investigación de la ONU. Son el punto de partida para el trabajo de las unidades de política (policy units).

Las unidades de política agrupan a expertos de alto nivel para explorar la investigación y análisis del estado de arte, identificar las buenas prácticas, las lecciones aprendidas; y desarrollar independientes recomendaciones políticas en asuntos particulares relacionados con el desarrollo urbano.

### **Habitat International Coalition (HIC)**

La Coalición Internacional por el Hábitat es una coalición de ONGs (a nivel mundial) creada en 1976 para garantizar el seguimiento de los compromisos adquiridos por los Estados en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los asentamientos urbanos de Vancouver (1976). Es el principal actor de la sociedad civil en las reuniones internacionales sobre la vivienda, como por ejemplo en la Conferencia de Estandul sobre los asentamiento humanos (1996) y en los Foros urbanos mundiales de Nairobi (2002) y de Barcelona (2004). La coalición es responsable de varios documentos de referencia promovidos por las ONGs, como la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, que va dirigida a apoyar a los movimientos para conseguir unas condiciones de vivienda dignas en los centros urbanos. La Coalición también ha realizado un gran número de misiones sobre el terreno para denunciar las violaciones del derecho a la vivienda en el mundo. *www.hic-net.org*

### **6.2. Iniciativas desde el Estado: Informe Nacional Ecuador (diciembre 2015)**

### **6.3. Encuentro Nacional por el Hábitat y la Vivienda, convocado por la Plataforma de Sociedad Civil por el Hábitat y el Derecho a la Ciudad, Ecuador**

### **6.4. El derecho a la ciudad en la Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles para Todos (Nueva Agenda Urbana) y el Plan de Implementación de Quito**

### **Conclusiones**

El ejercicio del derecho a la ciudad de las personas en necesidad de protección se deriva de prácticas sociales, de la percepción que tiene la sociedad receptora de ellos. En ese sentido, la generación de redes sociales y familiares de las personas en necesidad de

protección se percibe como una herramienta fundamental para conseguir este fin.

Por otro lado, el acceso al derecho a la ciudad tiene como punto de partida el derecho a una vivienda digna. La discriminación que sufren las personas en necesidad de protección en materia de vivienda, ocasiona dificultades en su integración en el contexto urbano. Se evidencia la carencia de mecanismos de denuncia de las personas en necesidad de protección.

De alguna forma, sostenemos que el concepto de derecho a la ciudad es un discurso presente en la estructura jurídica de Ecuador, que ha sido incluida –aunque tibiamente– en el marco de la reunión de Hábitat III en Quito, con el fin de generar compromisos institucionales. Sin embargo, la construcción de ciudades inclusivas dependerá no solo de dichos llamados, sino también del comportamiento de la sociedad, del tejido social, las redes, la mirada que tenga la sociedad receptora de la población que llega a su ciudad.

## **Bibliografía**

ACNUR e Instituto de la Ciudad, Quito (2014). Más allá de las fronteras: La población refugiada en Quito y sus redes de integración. Quito.

Aláez Benito (2005). “Nacionalidad y ciudadanía: una aproximación histórico-funcional”. En: *Historia Constitucional (revista electrónica)*, No. 6. Disponible en: <http://hc.rediris.es/06/index.html>

Borja Jordi (2012). “Espacio público y derecho a la ciudad”. Disponible en: [https://debatstrebalsocial.files.wordpress.com/2013/03/espacio\\_publico\\_derecho\\_ciudad\\_jordiborja.pdf](https://debatstrebalsocial.files.wordpress.com/2013/03/espacio_publico_derecho_ciudad_jordiborja.pdf)

Castles, Stephen (2003). “Jerarquías de ciudadanía en el nuevo orden global” En: *Revista de la Universidad de Granada Anales de la Cátedra de Francisco Suárez*. Vol. 37. Disponible en: <http://revistaseug.ugr.es/index.php/acfs/article/view/1084>

Golay, Christophe y Melik Ozden

Kymlicka, Will (1997). “El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía”. En: *La Política: Revista de estudios sobre el estado y la sociedad*, N° 3, 1997, pp. 5-40. Disponible en: <http://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/kymlicka.pdf>

Klotz, Audie y Cecilia Lynch (2007). *Strategies for Research in Constructivist International Relations*, Nueva York, M.E. Sharpe.

Ortega Carlos, Oscar Ospina (2012). “No se puede ser refugiados toda la vida” Refugiados colombianos y colombianas en Quito y Guayaquil.

Sojo, Carlos (2002). La noción de ciudadanía en el debate latinoamericano. En: Revista de la CEPAL No. 76. Pp 25-38. Disponible en: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/10799/076025038\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/10799/076025038_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (2015). Informe Nacional del Ecuador para la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas Sobre la Vivienda y el Desarrollo Sostenible, Hábitat III.

ONU Habitat (2016). The New Urban Agenda Explainer. Disponible en: <https://www2.habitat3.org/bitcache/27173ee85cdf3441290bc679df0b1e24e9201f64?vid=591365&disposition=inline&op=view>

Olmedo, Pamela (2016). La sociedad en el camino a Hábitat III. Friedrich Ebert Stiftung. Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/12714-20160830.pdf>