
PROMOVIENDO LA IGUALDAD Y LA DIVERSIDAD A NIVEL LOCAL

- LOS DERECHOS HUMANOS COMO MEDIO PARA PROMOVER LA IGUALDAD E INTEGRAR LA DIFERENCIA: ENSEÑANZAS DE LAS CIUDADES DE LOS ESTADOS UNIDOS

JoAnn Ward Kamuf

- CIUDADES DIVERSAS, EL LEGADO DEL COLONIALISMO Y LA PERSISTENCIA DEL RACISMO EN NUEVA YORK

Thomas Angotti

- INNOVACIÓN Y ESPERANZA: EL DERECHO A LA CIUDAD EN EL NUEVO GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO (2018-2024)

Jaime Morales

- DE LA CARTA DE VIENA PARA LA BUENA CONVIVENCIA A VIENA COMO CIUDAD DE DERECHOS HUMANOS

Shams Asadi

- EL PLAN ESTRATÉGICO DE DERECHOS HUMANOS DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID: LECCIONES APRENDIDAS (2015-2019)

Enrique López

- AMMÁN, CIUDAD DE ACOGIDA DE MIGRANTES Y REFUGIADOS

Haleemah Alamoush

- POLÍTICAS, INSTRUMENTOS Y MECANISMOS DE UNA CIUDAD DE DERECHOS HUMANOS: LA EXPERIENCIA DE GWANGJU

Soo A Kim

- POLÍTICAS CULTURALES, EL DERECHO A LA CIUDAD Y EL DERECHO A LA DIFERENCIA: REFLEXIONES INSPIRADAS POR LA AGENDA 21 DE LA CULTURA

Jordi Baltà

LOS DERECHOS HUMANOS COMO MEDIO PARA PROMOVER LA EQUIDAD E INTEGRAR LA DIFERENCIA: ENSEÑANZAS DE LAS CIUDADES DE LOS ESTADOS UNIDOS

JoAnn Ward Kamuf

Directora, Human Rights in the US Project,
Columbia Law School Human Rights Institute

En los Estados Unidos, los derechos humanos siguen siendo objeto de controversia como marco de gobernanza. A pesar de que los defensores de la justicia social y los movimientos de base recurren cada vez más a los principios de derechos humanos a la hora de plantear demandas, es poco frecuente que en las legislaciones nacionales o en las locales aparezcan de forma explícita estas normas. La dinámica está cambiando y diversos movimientos sociales han estado promoviendo los derechos humanos en los últimos años. Por ejemplo, el movimiento *Movement for Black Lives* [Las Vidas Negras Importan] se basa en la idea de que la liberación solo es posible si tiene en cuenta por encima de todo a los más marginados y se prioriza «la plena humanidad y dignidad de todas las personas». El eje que vertebra esta plataforma son las demandas de una mayor justicia económica, y control y participación de las comunidades¹. Las marchas de mujeres que tuvieron lugar en todo el país tras las elecciones presidenciales de 2016 también se asientan firmemente sobre la idea de los derechos de la mujer como derechos humanos con el objetivo explícito de «crear una sociedad en la que las mujeres, incluidas las mujeres negras, indígenas, pobres, discapacitadas, judías, musulmanas, latinas, asiáticas y de las Islas del Pacífico, lesbianas, bisexuales, *queer* y transexuales, sean libres y capaces de sustentar a sus familias, independientemente de cómo estas se configuren, en ambientes seguros y saludables, y sin obstáculos estructurales»².

Anterior en el tiempo a esos dos ejemplos es el movimiento *Right to the City Alliance* (RTC) [Alianza por el Derecho a la Ciudad], organización fundada en 2007 que proclama que «a todos, y en particular a los desfavorecidos, les corresponde no ya solo gozar del derecho a la ciudad, sino que, como habitantes, tienen derecho a configurarla, diseñarla, y poner en práctica un programa de derechos humanos de naturaleza urbana»³. Este movimiento se centra en la vivienda y en la propiedad del terreno, y su objetivo es la creación de un «movimiento nacional por la justicia social genuinamente interseccional»⁴.

El derecho a la ciudad (que, por naturaleza, es de carácter local), integra normas básicas internacionales de derechos humanos que habitualmente se consideran incluidas dentro del ámbito de competencia de los

En los Estados Unidos, los derechos humanos siguen siendo objeto de controversia como marco de gobernanza.

1. Plataforma Movement for Black Lives, <https://policy.m4bl.org/platform/> (fecha de consulta 15 de febrero de 2019).
2. *Mission and Principles* [Misión y principios], Women's March, <https://womensmarch.com/mission-and-principles/> (fecha de consulta 15 de febrero de 2019).
3. The Right to the City Alliance, *Mission & History* [Misión e Historia] <https://righttothecity.org/about/mission-history/> (fecha de consulta 19 de febrero de 2019). La autora desea agradecer a sus colegas Rob Robinson y a la asistente de investigación de la Columbia Law School, Madeleine Durbin, sus contribuciones en relación con el derecho a la ciudad en los Estados Unidos.
4. Véase CarsonWatch, *Partnership with the Right to the City Alliance*, <http://carsonwatch.org/2017/08/08/right-city-alliance-joins-carson-watch-housing-justice-movement-builds-momentum/> (fecha de consulta 15 de febrero de 2019).

El derecho a la ciudad requiere una gobernanza que sea capaz de responder a las diferentes necesidades de los residentes.

Las identidades importan, puesto que dan forma a las experiencias que cada uno de nosotros vivimos a diario.

gobiernos nacionales. La idea primordial es que a todos sus residentes les corresponde disfrutar de todas las facetas de la vida en la ciudad y participar de manera significativa en las decisiones que afectan sus vidas. Ese objetivo del disfrute universal de la vida urbana, entendido en relación con el derecho a la diferencia, requiere una gobernanza que sea capaz de responder a las diferentes necesidades de los residentes de una forma proactiva y afirmativa. En un contexto nacional en el que se ponen en entredicho de manera sistemática los derechos económicos y sociales, y en el que el marco jurídico predominante se orienta hacia la igualdad de acceso en lugar de en la igualdad de oportunidades, estos principios (el derecho a la ciudad y el derecho a la diferencia) tienen la capacidad de incidir en los procesos decisorios y de transformarlos.

Las plataformas de defensa de los derechos que surgen en los Estados Unidos son influyentes porque muestran un afán cada vez mayor por este tipo de transformaciones. No solo reconocen el valor intrínseco de todo individuo independientemente de su identidad, sino que, además, ponen de relieve que las identidades importan, puesto que dan forma a las experiencias que cada uno de nosotros vivimos a diario: raza, género, identidad de género, orientación sexual, capacidad o procedencia. En lugar de tratar de eliminar la diferencia, lo que hacen estas plataformas es reconocerla. Su propósito es garantizar que los gobiernos den respuesta a las identidades interseccionales que existen en el seno de las comunidades no solo en la legislación, sino también en la política. En particular, estas plataformas propugnan que la humanidad y la dignidad plenas exigen que los gobiernos garanticen que se satisfagan las necesidades básicas en forma de entornos seguros y sanos, así como en forma de seguridad económica. La iniciativa *Movement for Black Lives* ha formulado expresamente la necesidad de una transformación económica y política para que las comunidades históricamente marginadas puedan participar directamente en la toma de decisiones y puedan, así, mejorar su situación económica.

A medida que las reivindicaciones de los derechos humanos se hacen más visibles, se hace también esencial analizar qué respuesta están dando las administraciones locales (normalmente, las más próximas al ciudadano). Este artículo pretende contribuir a ese análisis respondiendo a tres cuestiones principales: 1) ¿En qué medida se reflejan las normas de derechos humanos que sustentan el derecho a la ciudad y el derecho a la diferencia (los derechos a la no discriminación y a la igualdad, y los derechos económicos y sociales) explícitamente en las legislaciones y las políticas locales de los Estados Unidos? 2) ¿Quiénes son los actores principales en las iniciativas actuales que promueven el cumplimiento de los derechos fundamentales? 3) ¿Qué papel juegan las iniciativas de los gobiernos locales para fomentar el cambio transformador que exigen en última instancia los derechos humanos?

El debate que sigue continuación aborda las iniciativas de ámbito local dirigidas a acabar con la discriminación por motivo de raza y género, y a reconocer el derecho a la vivienda, que son ámbitos en los que las normas internacionales han impregnado de forma más evidente la gobernanza local⁵. Este artículo pretende aportar una visión sucinta que pueda alimentar un mayor diálogo nacional y transnacional. De hecho, las ciudades de los Estados Unidos tienen mucho que aprender de sus homólogas de todo el mundo, como por ejemplo Gwangju, Barcelona,

5. Las ciudades de los Estados Unidos que se han declarado «ciudades de derechos humanos» a través de una resolución no son objeto de análisis, aunque puede ampliarse la información en el siguiente enlace: <https://ushrnetwork.org/national-human-rights-city-alliance>.

Madrid o Ciudad de México, en las que el compromiso con los derechos humanos ha sido el eje de una actuación concreta y continuada.

I. Los organismos federales y locales de derechos civiles y humanos como agentes de cambio: combatir los prejuicios y la discriminación, promover la igualdad

Un punto de partida útil para el debate sobre los derechos humanos en los Estados Unidos es el análisis de la labor de los organismos de derechos humanos que se han establecido por ley en las ciudades, los condados y los estados. Estos organismos tienen como objetivo supervisar y garantizar el cumplimiento de la legislación antidiscriminación, llevar a cabo investigaciones e impartir educación pública⁶. Existen organismos de derechos humanos en todos los estados salvo en tres⁷. Aunque su mandato no es el mismo en cada caso, sí comparten el objetivo de «alentar y favorecer el cambio institucional a través de la política y la práctica para erradicar la discriminación y promover la igualdad de oportunidades» (Kaufman, 2011: 91).

La mayoría de las comisiones de derechos humanos que existen actualmente tienen su origen en tres momentos distintos, cada uno de los cuales coincide con periodos de violencia y tensiones raciales en los Estados Unidos: 1) el periodo posterior a la Primera Guerra Mundial, en el que aumentaron los disturbios raciales en todo el país; 2) las décadas de los años cuarenta y cincuenta, en las que la violencia por motivos raciales sacudió de nuevo las ciudades de los Estados Unidos; 3) la década de los sesenta, cuando se promulgó la histórica legislación federal contra la discriminación en la educación, el empleo, el voto y los espacios públicos, y por la que se estableció un régimen de ámbito nacional de ejecución de los derechos civiles, así como una infraestructura estatal y local complementaria (Kamuf Ward, 2017: 156-158).

Una parte considerable de la labor de estos organismos ha sido desde su inicio atender las denuncias individuales por discriminación en el ámbito laboral, de la vivienda y en los espacios públicos. Pero, además, otros muchos han adoptado un enfoque más amplio de erradicación de la discriminación, formulación de recomendaciones sobre políticas y colaboración con las comunidades para garantizar que el gobierno local responda efectivamente a las necesidades de las comunidades multidimensionales a las que sirve. En la última década, los organismos de ciudades como Seattle (Washington) y Los Ángeles (California), entre otras, han adoptado iniciativas dirigidas a hacer frente a la discriminación de manera más sistemática, al mismo tiempo que trabajan para que se reconozca y respete la diferencia. La Oficina de Derechos Civiles de Seattle ha encabezado los «esfuerzos para acabar con el racismo institucionalizado y las desigualdades por motivo de raza en el gobierno municipal» a través de una iniciativa por la igualdad racial y la justicia social (la RSJI)⁸. En el condado de Los Ángeles, en el que se encuentra una de las ciudades más grandes y diversas de los Estados Unidos, su administración ha desarrollado un planteamiento estratégico para corregir la existencia de prejuicios implícitos en la administración pública a través de la formación y de otras medidas⁹. Ello forma parte de la prioridad estratégica de la Comisión de Relaciones Humanas [*Human*

Las comisiones de derechos humanos atienden denuncias por discriminación en el ámbito laboral, de la vivienda y en los espacios públicos.

6. La asociación central que agrupa a los organismos de derechos civiles y humanos de los estados, municipios y condados es la *International Association of Official Human Rights Agencies* (IAOHRA) [Asociación Internacional de Agencias Oficiales de Derechos Humanos], <http://www.iaohra.org/> (fecha de consulta 15 de febrero de 2019).
7. Alabama, Arkansas y Mississippi carecen de un organismo de ámbito estatal de derechos civiles o humanos u organismo equivalente.
8. Véase *Seattle Race & Social Justice Initiative*, <https://www.seattle.gov/rsji> (fecha de consulta 15 de febrero de 2019).
9. Véase «Countywide Implementation of Implicit Bias and Cultural Competency Training», Los Angeles County, Board of Supervisors Motion by Supervisor Mark-Ridley Thomas (11 de abril de 2017), <http://ridley-thomas.lacounty.gov/wp-content/uploads/2017/03/Countywide-Implementation-of-Implicit-Bias-and-Cultural-Competency-Training.pdf> (fecha de consulta 15 de febrero de 2019).

Los gobiernos locales deben asumir su responsabilidad de combatir la discriminación que perpetúa las desigualdades.

Relations Commission] de Los Ángeles para consolidar la justicia y la equidad en diversos ámbitos, entre ellos, el de la justicia penal. La Comisión ha reconocido que «cuando la probabilidad de ser detenido, encarcelado, tiroteado, ejecutado, o de volver a ser detenido tras salir de prisión en el condado de Los Ángeles está ligada a la raza, etnia, género u otras condiciones personales que son objeto de protección, entran en juego los derechos humanos fundamentales». Por ello, la Comisión se ha comprometido a transformar el sistema para llegar hasta las causas profundas de las desigualdades en el sistema de administración de justicia, incluido a través de sistemas de apoyo para las personas que reingresan en las comunidades una vez salen de prisión¹⁰. Esta labor se sitúa en el nexo entre los derechos civiles y los derechos económicos y sociales. Para que puedan prosperar aquellas comunidades más afectadas por los índices de población reclusa (que son, de manera desproporcionada, las comunidades de color), los gobiernos locales deben asumir su responsabilidad de combatir la discriminación que perpetúa las desigualdades, y deben destinar recursos a estas comunidades para así mitigar la desigualdad. Quienes entran en contacto con el sistema de justicia suelen tener que enfrentarse luego a barreras de acceso a la vivienda, la educación, el voto, o las oportunidades de empleo, lo que complica sus opciones de participar plenamente en la vida cívica o de prosperar como residentes de las ciudades u otras comunidades.

En otras ciudades, los derechos humanos se han incorporado de una forma más integral en múltiples aspectos de la gobernanza. En el municipio de Eugene (Oregón), la Comisión de Derechos Humanos, con el respaldo del alcalde, también ha adoptado expresamente los derechos humanos, lo que se ha plasmado en la gobernanza local de distintas maneras. En 2011 tuvo lugar un importante avance al ampliarse formalmente el mandato de la Comisión para apoyar y promover el conjunto de los derechos humanos que se incluyen en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), dando prioridad a la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial - ICERD, en su acrónimo en inglés (Columbia, 2012: 12). La nueva ordenanza fue el resultado de una amplia participación y de las reivindicaciones de la comunidad a la Comisión para abordar necesidades vitales básicas como la vivienda o la ausencia de servicios a las comunidades inmigrantes. El cambio no se limitó a actualizar la terminología, consistió además en señalar un nuevo enfoque que cubriese las necesidades heterogéneas y diversas de la comunidad. Para abordar la cuestión prioritaria de las personas sin hogar, en 2011 el municipio desarrolló un Grupo de Trabajo Comunitario sobre las Personas sin Hogar [*Community Task Force on Homelessness*], cuyo objetivo era analizar el problema y desarrollar un conjunto de recomendaciones políticas que permitieran mejorar el acceso a la vivienda¹¹. Al igual que en los casos de Los Ángeles y Seattle, además de un número cada vez mayor de ciudades de todo el mundo, Eugene reconoció también que la forma que adopta el proceso decisorio incide en quién se beneficia de dicho proceso. A fin de promover un proceso de toma de decisiones más deliberativo y de fomentar una mayor equidad, los organismos municipales, en colaboración con el Comité de Derechos Humanos [*Human Rights Committee*] han comenzado a aplicar un método de Análisis Triple de Resultados [*Triple Bottom Line Analysis*] (TBL) en el proceso de toma de decisiones. El objetivo consiste en identificar las repercusiones de las políticas o las decisiones sobre la equidad social, el medio ambiente y la prosperidad económica de todos los resi-

10. Los Angeles County Human Relations Commission, <http://hrc.lacounty.gov/index.php/ashlee-oh/> (fecha de consulta 15 de febrero de 2019).

11. City of Eugene, Oregon, *Opportunity Eugene: A Community Task Force on Homelessness: Final Report and Recommendations* (2012) (fecha de consulta 9 de marzo de 2019). <https://www.eugene-or.gov/DocumentCenter/View/31651>.

dentes de Eugene, lo que implica examinar también su impacto sobre los derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales, así como sobre la participación de la comunidad¹² (Columbia, 2012: 23).

Esta protección y reconocimiento específicos de los derechos económicos y sociales como tales es muy singular en los Estados Unidos, donde no gozan aún de un amplio reconocimiento. El limitado reconocimiento y protección de los derechos económicos y sociales que existe se halla en las constituciones de los estados, no en la Constitución federal (Davis, 2006: 360; 372). Pese a que se avanza a ritmo lento, son cada vez más los gobiernos locales que están adoptando los derechos humanos con la finalidad de que sirvan como catalizador de la adopción de medidas que cubran las necesidades de los residentes, en particular, de aquellos que más necesidad tienen de una red de seguridad social. Eugene ofrece un ejemplo instructivo porque su Ayuntamiento se propuso de forma deliberada mejorar los resultados. Además, los procesos a los que se ha recurrido para modificar la legislación local y dar respuesta a la crisis de la vivienda tienen sus raíces en la participación de la comunidad. Estas iniciativas explícitas en pro de los derechos humanos están, por otra parte, en línea con los elementos fundacionales del derecho a la ciudad. Al reconocer formalmente que la identidad cultural y la economía influyen en los resultados, Eugene también ha manifestado el respeto por el derecho a la diferencia.

En el siguiente apartado, se amplía el ámbito del debate al analizar otros actores municipales que promueven este tipo de cambios.

II. Los ayuntamientos y los alcaldes como protagonistas del cambio en materia de derechos humanos: usando la ley para promover y proteger los derechos económicos y sociales y la igualdad de género

En los últimos años, han sido varios los gobiernos municipales que han reconocido la vivienda como derecho humano, adoptando resoluciones programáticas como catalizadores para adoptar medidas. El Ayuntamiento de la ciudad de Madison (Wisconsin) ofrece un ejemplo positivo. En 2011 adoptó la resolución «La vivienda es un derecho humano», por la que se comprometió a mejorar el acceso a la vivienda asequible, basándose en los tratados de derechos humanos ratificados por los Estados Unidos: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. En la resolución se destacan los grupos de identidad específicos que se enfrentan a barreras considerables para acceder al derecho básico a la vivienda. Entre esos grupos están las personas de color, personas LGBTQ, inmigrantes y personas mayores, y se hace un llamamiento a adoptar una estrategia de vivienda a largo plazo que mejore la disponibilidad de vivienda digna, reduzca el número de niños sin hogar en las escuelas locales y luche contra la criminalización de las personas sin hogar; que dote de personal para poder tomar medidas; y destine fondos públicos que apoyen la opción de una vivienda asequible¹³. A la resolución le ha seguido la adopción de varias medidas. El Ayuntamiento puso en marcha una estrategia y asignó 20 millones de dólares en cinco años a un Fondo para Vivienda Asequible [*Affordable*

La protección de los derechos económicos y sociales es muy singular en los EUA, donde no gozan aún de un amplio reconocimiento.

Varios gobiernos municipales han reconocido la vivienda como derecho humano.

12. City of Eugene, Triple Bottom Line, <https://www.eugene-or.gov/512/Triple-Bottom-Line> (fecha de consulta 9 de marzo de 2019).

13. City of Madison, Resolution, File n.º 23825 (6 de septiembre de 2011) (en línea) <http://legistar.cityofmadison.com/attachments/a584992f-510c-46d1-b709-c81372062ac0.pdf>.

Los obstáculos son considerables porque el Gobierno federal está impulsando un programa político de reducción del Estado.

Las ciudades están en la vanguardia de la aplicación de los derechos humanos.

Housing Fund] con el fin de construir unidades de alquiler más asequibles y apoyar la adquisición de viviendas en propiedad. Este ejemplo es buena prueba de que los derechos humanos pueden allanar el camino hacia el cambio.

Los avances de Madison y Eugene ponen de relieve, además del gran interés por los derechos humanos (incluidos los derechos económicos y sociales), que su aplicación práctica requiere voluntad política y recursos, lo que ha supuesto siempre un desafío (Columbia, 2012: 25-26). Sin embargo, en el contexto político actual los obstáculos son considerables porque el Gobierno federal está impulsando un programa político de reducción del Estado y castigando a las ciudades y municipios que tratan de ampliar la protección de los derechos. Las *ciudades santuario* son buen ejemplo de ello: el Gobierno federal amenazó con la retirada de fondos públicos a las ciudades que habían adoptado medidas afirmativas para proteger los derechos de los inmigrantes. En otros casos, son las administraciones de los estados de la Unión las que ponen trabas a las actuaciones municipales, como se ha podido ver en el terreno de las iniciativas para aumentar el salario mínimo y prohibir la discriminación de las personas LGBTQ (los estados han recurrido a diversas doctrinas jurídicas para impedir marcos legales de protección más amplios en el ámbito municipal¹⁴).

Pese a las dificultades, las ciudades siguen estando en la vanguardia de la aplicación de los derechos humanos. Los progresos en el ámbito local en el terreno de los derechos humanos de la mujer son buena muestra del modo en que los alcaldes y los legisladores promueven de forma proactiva la igualdad de resultados, y comprenden que un verdadero avance requerirá el reconocimiento explícito de la diferencia.

Los Estados Unidos aún no han ratificado la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CETFDICM) (CEDAW, en su acrónimo en inglés). Pero, aun así, nueve gobiernos locales han aprobado legislación basada en la CEDAW y otras varias decenas se han comprometido a recurrir a sus principios como guía (Columbia, 2016: 3-4; 8)¹⁵. San Francisco abrió nuevos horizontes con la primera normativa CEDAW en 1998. Reconoció que la protección tradicional antidiscriminación no había logrado garantizar una verdadera igualdad de la mujer y aplicó en consecuencia un enfoque más proactivo para identificar y eliminar las barreras a la igualdad de género. La ordenanza, en línea con los derechos humanos, define los casos de discriminación prohibidos y recoge distinciones basadas en el género y la raza que limitan el disfrute de los derechos humanos de la mujer, poniendo el énfasis en los efectos de la discriminación. Además, pide que se lleve a cabo un análisis de género en la política de empleo, los presupuestos y los servicios de los departamentos de la Administración municipal. También e insta a las agencias a que se sometan a un análisis de discriminación por motivo de género a fin de que se elaboren planes de acción para una mejor integración de los derechos humanos en sus actuaciones, trabajando en colaboración con el Departamento de la Condición Jurídica y Social de la Mujer [*Department on the Status of Women*], que es el órgano que supervisa los progresos de los planes de acción.

Los Ángeles aprobó una legislación CEDAW similar poco después de que lo hiciera San Francisco, aunque apenas se han dado pasos para

14. Con la doctrina de la actuación preventiva, los estados tienen la potestad de adoptar legislación en la que establecen un conjunto de normas específicas (por ejemplo, definir qué grupos se incluyen en la categoría de clases protegidas a efectos de protección contra la discriminación) y prohíben que las ciudades del estado adopten un conjunto más amplio de medidas de protección. Véase, p. ej.: American Constitution Society, *The Troubling Turn in State Preemption and how Cities can respond* (2017) (en línea) https://www.acslaw.org/wp-content/uploads/2017/09/ACS_Issue_Brief_-_Preemption_0.pdf.

15. Puede consultarse el seguimiento de la situación de las iniciativas en el ámbito local en el sitio web de *Cities for CEDAW* [Ciudades pro CEDAW]: <http://citiesforcedaw.org/> (fecha de consulta 28 de febrero de 2019).

para aplicarla hasta 2015, momento en que el alcalde Eric Garcetti la revitalizó mediante una acción ejecutiva relativa a la igualdad de género. Dicha acción requería que cada organismo municipal adoptase estrategias de igualdad y presentara planes de acción a la Oficina del Alcalde, que hace un seguimiento de los progresos en función de las metas y los indicadores (Columbia 2016: 10-11)¹⁶. Esta actuación formó parte de un resurgir de la actuación municipal a favor de la CEDAW y, desde entonces, otros seis gobiernos locales han aprobado legislación CEDAW. El municipio de Los Ángeles ha afirmado de manera muy explícita que el objetivo de esta iniciativa es eliminar las desigualdades con fundamento en el reconocimiento de la CEDAW de «que las intersecciones de múltiples formas de discriminación han agravado los efectos negativos sobre las mujeres» (Columbia, 2016: 5-6; 29). La legislación CEDAW de 2016 de Pittsburgh (Pennsylvania) también ha puesto el foco en la interseccionalidad. Mediante esta legislación se ha creado una Comisión de Igualdad [*Gender Equity Commission*] para que asesore a los organismos municipales, supervise y lleve a cabo análisis de no discriminación de los departamentos que incluyan «un análisis interseccional de las relaciones culturales, económicas, sociales, civiles, legales y políticas entre mujeres y hombres [...] reconociendo que [...] estas diferencias [...] afectan a [...] la forma en que se toman las decisiones, entre ellas, las decisiones presupuestarias, y las políticas» (Council of the City of Pittsburgh, 2016). La ordenanza de Pittsburgh, que aún se halla en la fase inicial de aplicación, insta a las autoridades municipales a crear una Comisión de Igualdad compuesta por representantes de la Administración y miembros de la comunidad. Se exige que los miembros de la Comisión cuenten con experiencia en cuestiones relativas al desarrollo, la salud, el trabajo y la educación. Además, al menos uno de los miembros de la Comisión debe haber participado en la campaña de ciudades en pro de la legislación CEDAW y, al menos un miembro, debe haber participado en «comunidades minoritarias». De este modo, la ordenanza pretende incorporar la participación en la aplicación de normas e incluir diversas perspectivas con el objetivo de incidir en aquellos ámbitos en que las mujeres y las comunidades marginadas han estado ausentes del proceso decisorio.

En el contexto de la CEDAW, la participación de la comunidad ha sido también un medio de autoevaluación de necesidades. En Salt Lake (Utah), donde se está debatiendo la aprobación de legislación CEDAW, si bien aún no se ha adoptado, tenemos otro ejemplo. La Oficina de Diversidad y Derechos Humanos de la alcaldía [*Salt Lake City Mayor's Office of Diversity and Human Rights*] ha trabajado en colaboración con la Comisión de Derechos Humanos municipal [*Salt Lake Human Rights Commission*] para convocar sesiones de diálogo con la comunidad específicamente sobre la situación de la mujer. Estas sesiones de diálogo pusieron de manifiesto que eran muchas las mujeres que percibían problemas de discriminación en los que no se estaba trabajando, como la desigualdad de oportunidades educativas y de empleo. Se propuso, como parte del proceso de diálogo, que la CEDAW fuese el marco para la creación de políticas local de igualdad (Columbia, 2012: 20).

Estos avances en la legislación CEDAW pueden beneficiarse de la experiencia de las ciudades de San Francisco y Los Ángeles, cuyos gobiernos locales apuntan hacia una serie de resultados tangibles, como un aumento del número de mujeres en puestos de responsabilidad y en todos los organismos municipales, y de mejoras en la igualdad salarial,

La CEDAW ha sido el marco para la creación de políticas locales de igualdad.

16. Véase: Los Angeles Mayor, Gender Equity, <https://www.lamayor.org/GenderEquity> (fecha de consulta 28 de febrero de 2019).

Una gobernanza eficaz debe tener en cuenta las identidades interseccionales.

El derecho a la ciudad ofrece un marco útil para reconfigurar el modelo de gobernanza urbana.

entre otros. Los gobiernos locales también señalan hacia necesidad de mejorar las respuestas a la violencia y el acoso por motivos de género, así como las iniciativas que mejoran la seguridad de las mujeres. Asimismo, también se destaca la oportunidad de profundizar y ampliar la participación de la comunidad en la formulación y solución de los problemas locales. De hecho, activistas en todo el país han estado trabajando a través de la coalición Ciudades pro CEDAW [*Cities for CEDAW*] para compartir información y estrategias que refuercen la repercusión de la legislación sobre derechos humanos en la igualdad de las mujeres y las niñas de todas las identidades.

Las iniciativas locales mencionadas aquí se articulan sobre principios de derechos humanos como base para abordar obstáculos históricos y garantizar a todos las necesidades básicas. También reconocen que una gobernanza eficaz y con capacidad de respuesta debe tener en cuenta las identidades interseccionales y promover las necesidades de las comunidades históricamente marginadas y privadas de derechos. Las iniciativas locales basadas en la CEDAW, en particular en San Francisco, Salt Lake y Pittsburgh, reflejan los esfuerzos por incluir a los grupos desatendidos en la evaluación de la eficacia de las políticas vigentes y en la configuración del cambio.

Estas iniciativas de derechos humanos van más allá del enfoque antidiscriminatorio más tradicional, que está orientado a la igualdad formal, pero que no ha logrado la igualdad de resultados u oportunidades. Esta realidad se sustenta en estadísticas de una amplia gama de indicadores. Pese a la sólida legislación antidiscriminación tanto federal como estatal y municipal, siguen existiendo desigualdades en los ámbitos de la salud, el empleo y la vivienda asequible. Por ejemplo, en Nueva York, las mujeres obtienen mejores resultados académicos (en los grupos raciales y étnicos mayoritarios, y todos los niveles de educación) y, sin embargo, perciben menos ingresos que los hombres (Lewis y Sharp, 2018: 7; 11-13; 161-162). Los resultados en el caso de las mujeres embarazadas también reflejan una marcada desigualdad por raza, ingresos y lugar de residencia en la ciudad, con altas tasas de mortalidad materna (New York Women's Foundation, 2013: 4; 5; 13). Según los resultados de estudios recientes, la disponibilidad de vivienda asequible es una de las necesidades más importantes de la ciudad para las mujeres, las niñas, las personas transgénero y de género no convencional (New York Women's Foundation 2018: 6; 13; 56).

Esta breve descripción de la situación de Nueva York basta para demostrar que el modelo de gobernanza predominante sigue negando los derechos básicos a muchas personas, en particular, si lo analizamos a través de identidades. La consecuencia es que las oportunidades en los ámbitos social, económico y político tienen mucho que ver con el género, el origen racial y étnico, la orientación sexual, los ingresos y el lugar de residencia en la ciudad. El hecho de que los gobiernos no reconozcan plenamente las diferencias y no las tengan en cuenta ha arraigado la desigualdad, perjudicando a las comunidades históricamente más desfavorecidas.

El derecho a la ciudad ofrece un marco útil para reconfigurar el modelo de gobernanza de las ciudades en los Estados Unidos y para aprender de las iniciativas de derechos humanos, que están de alguna forma limi-

tadas en cuanto a su enfoque y alcance sustantivo. Conceptualmente, el derecho a la ciudad proporciona un amplio paraguas bajo el que los organismos y funcionarios municipales pueden diseñar un enfoque más holístico para mejorar las vidas de los residentes, en colaboración con los vecinos que viven y trabajan en las ciudades.

Los ejemplos anteriores sirven para poner de relieve algunas de las vías por las que los gobiernos locales están mejorando la participación de la comunidad y reforzando la agencia política de los grupos históricamente marginados, en línea con la labor de las plataformas de los movimientos sociales mencionados al principio. Sin embargo, estos esfuerzos aún no han logrado (o en algunos casos, ni siquiera han tenido como objetivo) la transformación económica que exigen los movimientos *Movement for Black Lives* y *Right to City Alliance*. La distribución de los recursos es más reconocible en la resolución sobre el derecho a la vivienda antes citada. Sin embargo, la defensa de derechos que sitúa la distribución de los recursos en primer plano sigue siendo periférica y aún no ha logrado un impulso político significativo en los Estados Unidos¹⁷.

III. Conclusión

En respuesta a las crecientes demandas de un mayor reconocimiento y protección de los derechos humanos fundamentales por parte de los defensores y abogados de la comunidad, las ciudades de Estados Unidos han estado utilizando los principios de derechos humanos como base para un trabajo más proactiva y para la eliminación de las barreras a la igualdad. Ello ha incluido la adopción de medidas que abordan los problemas de discriminación estructural y sistémica a través de iniciativas dirigidas a erradicar prejuicios a nivel de las agencias estatales y locales. Los alcaldes y los legisladores también han comenzado a tener en cuenta las diferencias en función de raza y género de manera más proactiva e intencionada adoptando, por ejemplo, una definición más amplia de discriminación que incluye la discriminación involuntaria y desarrollando herramientas de análisis de la discriminación por raza y género. Las administraciones locales están adoptando cada vez más medidas para satisfacer las necesidades económicas y sociales básicas de los residentes de la ciudad.

Estos importantes avances han sido impulsados por campañas de promoción y por movimientos sociales cuyo objetivo es la transformación política, económica y social. La convergencia de las acciones de defensa y la actuación local cuenta con un gran potencial para reforzar la protección de los derechos económicos y sociales en los Estados Unidos a escala nacional. Hasta la fecha, los éxitos se limitan a un pequeño número de lugares. Una transformación más amplia solo será posible aumentando la concienciación y el diálogo de la sociedad en torno a cómo los planteamientos tradicionales no han logrado satisfacer las necesidades de la mayoría de los estadounidenses. Todo ello debe ir acompañado de medidas. En concreto, para que pueda tener lugar una transformación sostenible, resulta fundamental adoptar legislación y políticas que permitan cumplir con las obligaciones de la Administración pública de proporcionar protección económica y social a todos, incluidos los más marginados. Estas medidas requieren un liderazgo audaz y una voluntad política que no existe en el ámbito nacional, al menos por el momento.

Las administraciones locales están adoptando medidas para satisfacer las necesidades económicas y sociales de los residentes.

17. También existen ejemplos alentadores, como la campaña de la asociación Right to City Alliances *Homes for All Campaign* [Campaña por una vivienda para todos], que defiende la aplicación de políticas nacionales integrales que garanticen el derecho humano a una vivienda digna y asequible y que cuenta con organizaciones miembros en todo el país que reivindican una legislación municipal que garantice una firme protección a los inquilinos y que cree administraciones en fideicomiso de terrenos comunitarios [*community land trusts*], entre otras iniciativas, como medidas hacia la creación de un poder colectivo transformador. Véase Jimmy Tobias «A New Housing-Rights Movement Has the Real-Estate Industry Running Scared», *The Nation* (9 de febrero de 2018), <https://www.thenation.com/article/a-new-housing-rights-movement-has-the-real-estate-industry-running-scared/> (fecha de consulta 9 de marzo de 2019).

Referencias bibliográficas

American Constitution Society, *The Troubling Turn in State Preemption and how Cities can respond*, 2017 (en línea) [Fecha de consulta 11.10.2019] https://www.acslaw.org/wp-content/uploads/2017/09/ACS_Issue_Brief_-_Preemption_0.pdf.

CarsonWatch, "Partnership with the Right to the City Alliance" (en línea) [Fecha de consulta 15.02.2019] <http://carsonwatch.org/2017/08/08/right-city-alliance-joins-carsonwatch-housing-justice-movement-builds-momentum/>.

City of Eugene, Oregon, *Opportunity Eugene: A Community Task Force on Homelessness: Final Report and Recommendations*, 2012 (en línea) [Fecha de consulta 11.10.2019] <https://www.eugene-or.gov/DocumentCenter/View/31651>.

City of Eugene, Oregon, "Triple Bottom Line", [n.d.] (en línea) [Fecha de consulta 09.03.2019] <https://www.eugene-or.gov/512/Triple-Bottom-Line>, last visited Mar. 9, 2019).

City of Los Angeles. «Gender Equity: Mayor Eric Garcetti and First Lady Amy Elaine Wakeland are lifelong champions of gender equity and women's leadership» (2018) (en línea) [Fecha de consulta 09.03.2019] <https://www.lamayor.org/GenderEquity>.

City of Madison, *Resolution*, File No. 23825, September 6th 2011 (en línea) [Fecha de consulta 09.03.2019] <http://legistar.cityofmadison.com/attachments/a584992f-510c-46d1-b709-c81372062ac0.pdf>.

Columbia Law School Human Rights Institute. «Gender Equity Through Human Rights: Local Efforts to Advance the Status of Women and Girls in the United States» (enero de 2017) (en línea) [Fecha de consulta: 15.02.2019] https://www.law.columbia.edu/sites/default/files/microsites/human-rights-institute/gender_equity_through_human_rights_for_publication.pdf.

Columbia Law School Human Rights Institute. «Bringing Human Rights Home: How State and Local Governments Can Use Human Rights to Advance Local Policy» (diciembre de 2012) (en línea) [Fecha de consulta: 15.02.2019] <https://web.law.columbia.edu/sites/default/files/microsites/human-rights-institute/files/Bringing%20Human%20Rights%20Home.pdf>.

Council of the City of Pittsburgh, *An ordinance supplementing the Pittsburgh Code Title One: Administration, Article IX: Boards, Commissions and Authorities, to add Chapter 177C: Gender Equity Commission to conduct analyses of City departments, employment, and services, and to uphold the principles of the Convention on the Elimination of Discrimination Against Women (CEDAW)*, 2016. (en línea) [Fecha de consulta 28.02.2019] <http://citiesforcedaw.org/wp-content/uploads/2018/01/Pittsburgh-Ordinance.pdf>.

Davis, M. «The Spirit of Our Times: State Constitutions and International Human Rights». *New York University Review of Law & Social Change*, n.º 30 (2006), p. 359-409.

Kamuf Ward, J. «Challenging a Climate of Hate and Fostering Inclusion: The Role of U.S. State and Local Human Rights Commissions». *Columbia Human Rights Law Review*, vol. 49, n.º 1 (2017), p. 130-162.

Kaufman, R. «State and Local Commissions as Sites for Domestic Human Rights Implementation», en: Hertel, S. y Libal, K. (eds.). *Human Rights in the United States: Beyond Exceptionalism*. Nueva York: Cambridge University Press, 2011, p. 89-110.

Lewis K. y Burd-Sharps, S. «A Portrait of New York City 2018: Well-Being in the Five Boroughs and the Greater Metro Area» (2018) (en línea) [Fecha de consulta: 07.31.19] <https://ssrc-static.s3.amazonaws.com/moa/pony.full.pdf>.

Los Angeles County Human Relations Commission. «Strategic Priorities» (en línea) [Fecha de consulta 21.10.19] <http://hrc.lacounty.gov/index.php/ashlee-oh/>.

Movement for Black Lives, «Platform» (n.d.) (en línea) [Fecha de consulta 15.02.2019] <https://policy.m4bl.org/platform/><https://policy.m4bl.org/platform/>.

New York Women's Foundation. «Economic Well-Being and Security for Women in New York» (marzo de 2013) (en línea) [Fecha de consulta 31.07.19] <https://www.nywf.org/wp-content/uploads/2017/02/New-York-Womens-Foundation-Report.pdf>.

New York Women's Foundation. «A Voices From the Field Report: Blueprint for Investing in Women Ages 25-59» (noviembre de 2018) (en línea) [Fecha de consulta 31.07.19], https://www.nywf.org/wp-content/uploads/2018/11/VFTF_25-59_Full-Report_v6-FINAL.pdf.

The Right to the City Alliance (RTC), «Mission & History» (n.d.) (en línea) [Fecha de consulta 19.02.2019] <https://righttothecity.org/about/mission-history/>.

Women's March, «Mission and Principles» [n.d.] (en línea) [Fecha de consulta 15.02.2019] <https://womensmarch.com/mission-and-principles/>.

