

Planeamiento y construcción de la paz en las ciudades polarizadas

Scott Bollens. Department of Urban and Regional Planning, University of California, Irvine, USA

¿Cuál debería ser el papel del planeamiento en las ciudades en contienda política como Jerusalén, Belfast o Nicosia, o en las ciudades que emergen tras la guerra y el conflicto como Beirut, Berlín, Johannesburgo y Sarajevo? En líneas más generales, ¿qué puede hacer el planeamiento en las muchas ciudades multiétnicas del mundo que no se enfrentan a la violencia diaria pero, sin embargo, experimentan frecuentes tensiones debidas a las diferencias entre los diversos grupos?

Para empezar, parece que muchos aspectos de la práctica del planeamiento son inadecuados de cara a los retos y circunstancias de las ciudades étnicamente polarizadas. Tales aspectos incluyen las bases reguladoras del planeamiento, la orientación hacia la preservación del *statu quo*, y su política de no intervención, de no considerar la religión, el origen étnico, o la raza como legítimas clasificaciones. Sennet (1999) observa que es difícil relacionar la política del conflicto con el diseño urbano. Y Anwar Nusseibeh (en Sennet 1999) afirma “no se puede mostrar –incluso suponiendo que la democracia es posible entre vencedores y vencidos- cómo es un espacio democrático. ¿Qué efecto puede tener la mera forma de un muro, la curva de una calle, las luces y las plantas, para debilitar la presión del poder o dar forma al deseo de justicia?

Sin embargo, no debemos olvidar que el planeamiento es la forma operativa del poder. Como Micheal Romann afirma en Baskin and Twite (1993) con respecto al planeamiento en Jerusalem “no podemos disociar la cuestión del planeamiento urbano del conflicto político subyacente porque la confiscación, la construcción, las fronteras, todo expresa desigualdad de oportunidades”. El planeamiento afecta a los atributos materiales y socio-psicológicos del sistema urbano –tales como la viabilidad de los barrios étnicos, las oportunidades económicas, la integración socioeconómica, y el simbolismo cultural- en aspectos que pueden independientemente promover o dificultar un medio ambiente multiétnico mutuamente tolerable. Mientras las ciudades no son probablemente la influencia primaria o directa de la tensión racial o étnica entre los grupos urbanos en competencia, tampoco son el reflejo inerte y pasivo de procesos y actitudes más amplios en el ámbito social. Las ciudades importan, y por la naturaleza de los activos (bienes, ventajitas) urbanos que logran, los urbanistas tienen influencia.

El planeamiento y su efecto sobre el desarrollo, la vivienda, los servicios y las oportunidades está vinculado a algunos acuerdos emergentes internacionalmente de derechos humanos y seguridad. El desarrollo urbano y la política de planeamiento están muy vinculados a la provisión de las necesidades humanas básicas –servicios públicos, derechos humanos, oportunidades de empleo, alimentación y alojamiento y participación en los procesos de toma de decisiones- de los que las Naciones Unidas han respaldado unos estándares mínimos en su Convenio sobre derechos económicos, sociales y culturales y su Convenio sobre derechos civiles y políticos. Además, el planeamiento está íntimamente vinculado al “derecho al desarrollo” articulado en la resolución de Naciones Unidas 41/128 de 1986. Vínculos similares son evidentes entre la política de planeamiento y el “derecho a una vivienda digna” defendido en la Declaración de Estambul sobre asentamientos humanos de 1996. Dichos derechos a la vivienda abarcan aspectos de la vida urbana tales como el acceso a los servicios públicos, el sustento, y las decisiones de planeamiento y asentamiento. Finalmente, el concepto de seguridad definido por el Programa de desarrollo de Naciones Unidas de 1994 fue ampliado desde estrictamente la libertad desde el miedo y la agresión hasta la libertad desde la que se quiere abarcar aquellos aspectos de la supervivencia diaria, las oportunidades de trabajo, la educación, el cuidado de la salud directa e indirectamente influenciados a través de las políticas de planeamiento y desarrollo. Debido a estas conexiones entre planeamiento y derechos humanos, el planeamiento no debe considerarse algo mundano, técnico o ajeno, sino como algo capaz de jugar un papel fundamental tanto durante como después de los conflictos étnicos.

Hay cuatro estrategias de planeamiento que los regímenes urbanos pueden adoptar bajo condiciones de polarización política y étnica.

Modelos de estrategias de política urbana (adaptado de Benvenisti 1986)

Neutral. Dirigir los síntomas urbanos de conflicto étnico al nivel individual

Parcial. Mantener/incrementar las disparidades

Equidad. Dirigir los síntomas urbanos de conflicto étnico al nivel del grupo étnico

Más resolutivo. Dirigir las causas de raíz/las cuestiones de soberanía

Una estrategia urbana **neutral** se distancia por sí misma de las cuestiones de la identidad étnica, las desigualdades de poder, y la exclusión política. Las leyes de planeamiento como un modo de intervención del estado étnicamente neutral, sin distinción de razas son sensibles a las necesidades y diferencias individuales. Los planificadores canalizan los desacuerdos entre los grupos étnicos fuera de la soberanía y de los asuntos relativos a la identidad hacia temas cotidianos de distribución solucionables a través de los procedimientos de planeamiento y las normas profesionales. Una estrategia urbana **partidaria**, por contraste, promueve unos valores y autoridad de grupo autorizados y descarta las demandas de los grupos sin derecho a voto. Estas estrategias buscan inmiscuirse y ampliar las demandas territoriales, o imponer un control de acceso excluyente. Un planificador de equidad es mucho más consciente que un planificador neutral para reconocer las necesidades de rectificación y las políticas de discriminación positiva basadas en la identidad de grupo. Una estrategia **más resolutiva** busca conectar las cuestiones urbanas a la raíz de las causas de la polarización urbana –desequilibrios de poder, identidades competitivas de grupos étnicos, y desautorización. Los planificadores retan (desafían, ponen en duda) a los impactos, e incluso a la autoridad, de la política gubernamental e intentan vincular el conocimiento científico y técnico a los procesos de la transformación del sistema.

Un estudio multi-anual de las ciudades polarizadas de Belfast (Irlanda del Norte), Jerusalén (Israel/Lado Oeste) y Johannesburgo (Sudáfrica) [informado completamente en Bollens 2000 y 1999] encontró estos modelos de compromiso de planeamiento.

Belfast..... Neutral

Administra la territorialidad étnica aceptando las barreras físicas, pero de otra manera, sacrificando una forma estratégica de hacer política.

Jerusalén..... Parcial

Utiliza la planificación estratégica para fijar la presencia israelí tanto demográfica como espacial, y para asegurar que su sistema urbano sea indivisible con barreras físicas.

Johannesburgo (post-apartheid)... Más resolutivo

En las negociaciones políticas, los temas de construcción de la ciudad fueron acertadamente enlazados por las organizaciones no gubernamentales y de oposición para enraizar cuestiones de autoridad política: es la planificación relacionada con los derechos humanos y políticos.

Equidad

Reestructura la toma de decisiones urbanas y las técnicas políticas hacia la integración urbana, pactos, y la dirección de las desigualdades masivas urbanas.

Las ciudades que experimentan un intenso conflicto nacionalista y étnico ofrecen a la planificación urbana y a la elaboración de la política a seguir la oportunidad de transformación –de una profesión que puede implementar técnica y neutralmente políticas partidistas a una profesión articulada moralmente dedicada a la adaptación de las diferencias profundas. El conflicto en las ciudades polarizadas se refiere en última instancia a cuestiones de soberanía y territorialidad, no a la distribución de servicios urbanos. Por tanto, los que elaboran las políticas urbanas deberían contribuir a con mayores debates sobre soberanía en los que exponer sus ideas relativas a las características territoriales y de identidad; los requisitos comunitarios para el suelo, los servicios urbanos, y los recursos naturales; así como la organización social básica a los niveles municipal y sub-municipal. La clave para los planificadores está en hacer uso de la conexión entre el planeamiento y la política para ampliar, no restringir, las oportunidades para una coexistencia pacífica. Es improbable que una profesión urbana como la de

planificador pueda, por sí misma, crear libertad y paz. Pero puede probablemente estar capacitada para crear las condiciones urbanas que posibiliten tales objetivos humanos.

¿Cuál es la relación entre la construcción de un proceso de paz en una ciudad o una comunidad, con procesos más amplios de paz negociada? ¿Deben los planificadores de la política urbana esperar mayores avances hacia la paz para que se produzca una mejora en la vida urbana, ayudar o incluso preceder, procesos más amplios de paz? Entiendo que la elaboración de políticas urbanas no debería esperar procesos de paz más amplios, sino que dentro y fuera de sí misma puede jugar papeles formativos y facilitativos en procesos de paz más amplios. El planeamiento urbano puede estar conectado a las cuestiones políticas de raíz, como se puso de relieve en el ejemplo de Yohannesburgo. Las ciudades pueden ser laboratorios para la tolerancia sobre el terreno. Las políticas relativas al reparto de los servicios y beneficios urbanos, el empleo, la protección de la identidad étnica y las cuestiones de control territorial, constituyen esfuerzos de construcción de la paz en el ámbito de la calle, barrio, comunidad y centro de trabajo. Al mismo tiempo, la elaboración de políticas urbanas no debe salir demasiado por delante en cuyo caso la construcción local de la paz pudiera ser contraproducente para los avances a nivel nacional. Más bien, el planeamiento como construcción de la paz local debería verse como un compañero esencial, no como un sustituto de mayores esfuerzos en la construcción de la paz.

Aquellos que ven el planeamiento más propiamente como una profesión técnica o de soporte probablemente expresarían que la política de planeamiento urbano puede actuar de forma más efectiva –para consolidar y extender la paz– sólo después de una resolución negociada del conflicto político. Pero su valor definitivo puede recaer más arriba –en su capacidad potencial para facilitar la construcción de la paz en el ámbito nacional, uniendo los principios y las prácticas de la coexistencia urbana a la reestructuración de los parámetros políticos básicos de un país.

Referencias:

Baskin, Gershon and Robin Twite (eds.) 1993. *The Future of Jerusalem*. Proceedings of the First Israeli-Palestinian International Academic Seminar on the Future of Jerusalem. Jerusalem: Israel/Palestine Center for Research and Information.

Benvenisti, Meron S. 1986. *Conflicts and Contradictions*. New York: Villard Books.

Bollens, Scott A. 2000. *On Narrow Ground: Urban Policy and Conflict in Jerusalem and Belfast*. Albany, NY: State University of New York Press.

Bollens, Scott A. 1999. *Urban Peace-Building in Divided Societies: Belfast and Johannesburg*. Boulder, CO and Oxford, UK: Westview Press.

Sennett, Richard. 1999. "The Spaces of Democracy." Pp. 273-85 in Beauregard, Robert A. and

Sophie Body-Gendrot (eds.) *The Urban Moment: Cosmopolitan Essays on the Late- 20th-Century City*. Urban Affairs Annual Reviews No. 49. Thousand Oaks, CA: Sage.