



Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles

Aprobada en la reunión ministerial informal sobre desarrollo urbano y cohesión territorial celebrada en Leipzig - Alemania
24 y 25 de mayo de 2007

La “Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles” fue suscrita por los ministros responsables del planeamiento urbano y territorial de la Unión Europea en mayo de 2007. Aunque la Carta es un documento referido a las ciudades europeas, cuyas diferencias con las ciudades del tercer mundo y de Venezuela no son solamente las relativas al patrimonio histórico y cultural, a las condiciones socioeconómicas y culturales o sus características de ciudades compactas y densas. A pesar de las diferencias, el documento tiene un interés particular a la hora de estudiar los problemas de sostenibilidad de los asentamientos humanos. En el caso venezolano hay que destacar problemas concretos: 1) La desaparición de la planificación urbana concertada entre los distintos ámbitos del poder público y el resto de la sociedad; 2) El progresivo deterioro de la calidad de vida urbana y la desaparición del espacio público como contexto integrador de las actividades de la ciudad y del ciudadano; 3) El crecimiento de la inseguridad de bienes y personas, de la lenidad y de la inseguridad jurídica; 4) El crecimiento de la vulnerabilidad y riesgos en los barrios pobres donde se aloja el 50% de la población venezolana; 5) Las deficiencias en las redes de acueducto, alcantarillado y drenajes en casi todas las ciudades; 6) Las pésimas condiciones operativas y falta de mantenimiento en las redes de vialidad y el transporte público urbano y suburbano entre otras deficiencias que afectan severamente la calidad de vida en las ciudades y, peor aún la seguridad de vida, por la violencia creciente en las calles.

Alfredo Cilento Sarli

Preámbulo

La “Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles” es un documento de los Estados miembros que se ha redactado a través de una participación amplia y transparente de las partes interesadas a nivel europeo. Mediante el conocimiento de los retos y oportunidades y los diferentes antecedentes, tanto históricos como económicos, sociales y medioambientales de las ciudades europeas, los ministros responsables del Desarrollo Urbano de los Estados miembros acuerdan unos principios y estrategias comunes para una política de desarrollo urbano. Los Ministros se comprometen:

- a iniciar un debate político en sus países sobre cómo integrar los principios y estrategias de la Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles dentro de las respectivas políticas de desarrollo nacional, regional y local,
- a hacer uso de la herramienta de desarrollo urbano integrado y la gobernanza asociada para su puesta en marcha y, para este propósito, establecer a nivel nacional los marcos necesarios, y
- a fomentar la puesta en práctica de una organización territorial equilibrada basada en una estructura urbana europea policéntrica.

Los Ministros agradecen a la Presidencia alemana que haya preparado el informe “Desarrollo urbano integrado como requisito para alcanzar con éxito la sostenibilidad urbana” y los estudios “Estrategias para la mejora del medio ambiente físico en zonas urbanas desfavorecidas”, “Fortalecimiento de la economía local y de la política de mercado laboral local en las zonas urbanas desfavorecidas”, “Educación proactiva y políticas de formación para niños y jóvenes en las zonas urbanas desfavorecidas” y “Transporte urbano sostenible en las zonas urbanas desfavorecidas” con sus ejemplos de buenas prácticas en Europa. Estos estudios ayudarán a que las ciudades de todos los tamaños puedan poner en práctica de forma efectiva los principios y estrategias establecidos en la “Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles”.

Los Ministros declaran:

Nosotros, los ministros responsables del desarrollo urbano de los Estados miembros de la Unión Europea (en adelante UE), consideramos que las ciudades europeas han ido evolucionando a lo largo de la historia como entes valiosos e irremplazables económica, social y culturalmente.

Con el objeto de proteger, reforzar y seguir desarrollando nuestras ciudades, apoyamos con firmeza la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la UE, construida a partir del Programa de Acción de Lille, el “*Acquis*” o Acervo Urbano de Rotterdam y el Acuerdo de Bristol. Para ello, todas las dimensiones del desarrollo sostenibles han de tomarse en consideración simultáneamente y con el mismo peso. Estas son la prosperidad económica, el equilibrio social y un medioambiente saludable. Al mismo tiempo, debería prestarse atención a los aspectos culturales y de salud. En este sentido, debería tenerse en cuenta la capacidad institucional de los Estados miembros.

Nuestras ciudades poseen cualidades culturales y arquitectónicas únicas, poderosas fuerzas de inclusión social y posibilidades excepcionales para el desarrollo económico. Son centros de conocimiento y fuentes de crecimiento e innovación. Sin embargo, también sufren problemas demográficos, desigualdad social y exclusión social de grupos específicos de población, carencia de viviendas asequibles y apropiadas y problemas medioambientales. A largo plazo, las ciudades no pueden satisfacer su función de motor de progreso social y crecimiento económico, tal y como se describe en la Estrategia de Lisboa, a menos que seamos capaces de mantener el equilibrio social, tanto intra como interurbano, de proteger su diversidad cultural y de establecer una elevada calidad en lo que al diseño, la arquitectura y el medio ambiente se refiere.

Necesitamos que, de forma creciente, todas las personas e instituciones involucradas en el proceso de desarrollo urbano aúnen estrategias globales y coordinen sus acciones más allá del ámbito aislado de cada ciudad y comunidad. Cada nivel de gobierno

(local, regional, nacional y europeo) tiene su propia responsabilidad para con el futuro de nuestras ciudades. Para que este gobierno a distintos niveles sea realmente efectivo, debemos mejorar la coordinación de las áreas de política sectorial y desarrollar un nuevo sentido de responsabilidad respecto a la política integrada de desarrollo urbano. Debemos también asegurarnos de que aquellos que trabajen para llevar a cabo dichas políticas a todos los niveles adquieran el conocimiento y las competencias genéricas e interprofesionales necesarias para construir ciudades y comunidades sostenibles.

Recibimos con entusiasmo las declaraciones y recomendaciones fijadas en la Agenda Territorial para la UE y el trabajo de las instituciones europeas que fomentan una visión integrada de las cuestiones urbanas. Reconocemos los Compromisos de Aalborg como una contribución valiosa a la acción estratégica y coordinada a nivel local y las conclusiones del Foro Europeo para Políticas Arquitectónicas sobre Cultura de la Construcción celebrado el 27 de abril de 2007. Tomamos nota de la Carta Europea “Red de ciudades vitales”.

Recomendamos:

1. Hacer un mayor uso de los enfoques relacionados con la política integrada de desarrollo urbano

Para nosotros, una política integrada de desarrollo urbano implica tener en cuenta, simultánea y equitativamente, aquellas preocupaciones e intereses relevantes para el desarrollo urbano. Una política integrada de desarrollo urbano representa un proceso en el que se coordinan los aspectos espaciales, sectoriales y temporales de las áreas clave de la política urbana. La implicación de los agentes económicos, partes interesadas y el público en general es esencial. Una política integrada de desarrollo urbano es un requisito clave para la puesta en marcha de la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la UE y su ejecución es una tarea de alcance europeo, aunque tienen que considerarse tanto aquellos condicionantes y necesidades locales como el principio de subsidiariedad.

La conciliación de intereses, facilitada por una política integrada de desarrollo urbano, proporciona una base viable para un consenso entre el Estado, las regiones, las ciudades, los ciudadanos y los agentes económicos. Mediante la asociación de conocimiento y recursos financieros, los escasos fondos públicos serán usados de forma más efectiva. Habrá una mejor coordinación de las inversiones pública y privada. Una política integrada de desarrollo urbano implica la participación de actores ajenos a la administración y permite a los ciudadanos desempeñar un papel activo a la hora de conformar su entorno más próximo. Al mismo tiempo, estas medidas podrían proporcionar una mayor seguridad en cuanto a planificación e inversión se refiere.

Recomendamos que las ciudades europeas consideren diseñar programas integrados para el progreso de la ciudad en su totalidad. Estas herramientas para la planificación y puesta de marcha deberían:

- analizar, en base a la situación actual, los puntos fuertes y débiles de barrios y ciudades,
- definir para el área urbana unos objetivos sólidos de desarrollo e idear una estrategia de futuro para la ciudad,

- coordinar las diferentes políticas y planes vecinales, sectoriales y técnicos, y asegurarse de que las inversiones planificadas ayuden a promover un desarrollo equilibrado del área urbana,
- coordinar y focalizar espacialmente el uso de fondos que hagan los agentes de los sectores público y privado y
- estar coordinados a un nivel local y urbano-regional e involucrar a los ciudadanos y otros agentes que puedan contribuir de forma sustancial a conformar tanto el futuro económico y social como la calidad medioambiental de cada zona.

La coordinación a un nivel local y urbano-regional debería fortalecerse. El objetivo es lograr una asociación en términos de igualdad entre las ciudades y las zonas rurales por un lado, y también entre las poblaciones pequeñas, medianas y grandes y las ciudades dentro de las regiones urbanas y las regiones metropolitanas por otro. Debemos dejar de considerar las cuestiones y decisiones sobre política de desarrollo urbano de forma aislada en cada ciudad. Nuestras ciudades deberían ser puntos focales del desarrollo urbano-regional y asumir responsabilidad en la cohesión territorial. Por consiguiente, sería de gran ayuda que nuestras ciudades pudieran establecer entre ellas una red de relaciones más estrechas a nivel europeo.

Las políticas integradas de desarrollo urbano nos suministran un conjunto de instrumentos que ya han demostrado su valía en numerosas ciudades europeas, al desarrollar estructuras de gobierno modernas, efectivas y dispuestas a colaborar. Dichas políticas son indispensables para la mejora de la competitividad de las ciudades europeas, facilitan una previsión beneficiosa en la coordinación del desarrollo económico, de la vivienda, de las infraestructuras y de los servicios, al tener en cuenta, *inter alia*, los impactos existentes del envejecimiento de la población, las tendencias migratorias y los condicionantes de política energética.

Con la perspectiva de una política integrada de desarrollo urbano, consideramos que las siguientes estrategias de acción resultan de crucial importancia para el fortalecimiento de la competitividad de las ciudades europeas:

Creación y consolidación de espacios públicos de alta calidad

La calidad de los espacios públicos, de los paisajes urbanos de creación humana y de la arquitectura y desarrollo urbanos desempeña un papel fundamental en las condiciones de vida de la población urbana. Además, como factores de localización “blandos”, son importantes para atraer negocios de la industria del conocimiento, una mano de obra cualificada y creativa y para el turismo.

Consecuentemente, la interacción entre la arquitectura y la planificación urbana y de infraestructuras debe intensificarse para poder así crear espacios públicos atractivos y humanos y lograr altos estándares en relación la medioambiente de vida, una *Baukultur*. *Baukultur* ha de entenderse en el sentido más amplio de la palabra, como la suma de todos los aspectos culturales, económicos, tecnológicos, sociales y ecológicos que influyen en la calidad y en el proceso de planificación y construcción. Sin embargo, este enfoque no debería limitarse a los espacios públicos. Tal *Baukultur* es una necesidad para toda la ciudad y sus alrededores y tanto las ciudades como el gobierno deben hacer sentir esta influencia. Esto es particularmente importante para la conservación del patrimonio arquitectónico. Los edificios históricos, los espacios públicos y sus valores urbanos y arquitectónicos deben ser conservados.

La tarea de crear y garantizar infraestructuras y espacios urbanos bien diseñados, a la par que funcionales, ha de llevarse a cabo de forma conjunta por el Estado y las autoridades locales, pero también por los propios ciudadanos y los agentes empresariales.

Modernización de las redes de infraestructuras y mejora de la eficiencia energética

Una contribución esencial tanto a la calidad de vida, como a la de localización y del medioambiente puede hacerse a través de un transporte urbano sostenible, accesible y asequible, que además posea enlaces coordinados con las redes de transporte urbano-regionales. Se debe prestar una atención especial a la gestión del tráfico y a las interconexiones de los sistemas de transporte, incluyendo las infraestructuras para bicicletas y peatones. El transporte urbano debe conciliarse con las diferentes necesidades de uso del suelo, en relación con la vivienda, zonas de trabajo, medio ambiente y espacios públicos.

En una primera etapa tienen que mejorarse las infraestructuras técnicas, de forma especial el suministro de agua, el tratamiento de las aguas residuales y otras redes de suministro. Deben adaptarse también a las distintas necesidades que puedan surgir, para poder satisfacer las exigencias de calidad de vida en las ciudades.

La eficiencia energética, el uso moderado de los recursos naturales y la eficacia económica son requisitos clave para los servicios de utilidad pública. La eficiencia energética de los edificios ha de mejorarse. Esto atañe tanto a los edificios existentes como a los de nueva planta. La renovación del parque de viviendas puede tener un impacto importante en la eficiencia energética y en la mejora de la calidad de vida de los residentes. Ha de prestarse una atención especial a los edificios prefabricados, antiguos y de baja calidad. Unas redes de infraestructuras optimizadas y eficientes y unos edificios energéticamente eficientes abaratarán los costes tanto para las empresas como para los residentes.

Una base importante para un uso eficiente y sostenible de los recursos es una estructura compacta de asentamientos. Esto puede lograrse mediante una buena planificación espacial urbana, evitando así la expansión descontrolada de las ciudades mediante un control estricto del suministro del suelo y del crecimiento de la especulación. La estrategia de integrar los usos de vivienda, de empleo, de educación, de suministros y de recreo en los barrios ha resultado ser especialmente sostenible.

Las ciudades han de contribuir a asegurar y mejorar la calidad de vida de sus residentes, al tiempo que deben hacerse atractivas para que las empresas establezcan sus sedes, usando las sofisticadas tecnologías de información y comunicación en los campos de la educación, empleo, servicios sociales, salud, prevención y seguridad, así como los medios de mejorar el gobierno urbano.

Nuestras ciudades también deben ser capaces de adaptarse a la amenaza del cambio climático global.

Un desarrollo urbano bien diseñado y planificado puede favorecer un crecimiento basado en un uso reducido de combustibles fósiles, mejorar la calidad medioambiental y reducir las emisiones de carbono. Las ciudades pueden lograr estos resultados a través de medidas innovadoras de prevención, reducción y adaptación que, a su vez, ayuden al desarrollo de nuevas industrias y a las empresas con emisiones reducidas de carbono.

Innovación proactiva y políticas educativas

Las ciudades son lugares donde se crea e imparte una gran cantidad de conocimiento. La explotación completa del potencial de conocimiento de una ciudad depende de la calidad de su educación escolar y preescolar, de las posibilidades que faciliten los sistemas educativos y de formación, de las redes de comunicación sociales y culturales, de las oportunidades de aprendizaje que se brinden a los ciudadanos de todas las edades, de la excelencia de las universidades e institutos de investigación no universitarios y de las redes de intercambio entre la industria y la comunidad científica.

Una política integrada de desarrollo urbano puede contribuir a la mejora de tales factores, mediante, por ejemplo, la agrupación de interesados, el apoyo a las redes de comunicación y la optimización de las estructuras de localización. El desarrollo urbano integrado promueve el diálogo social e intercultural.

Las estrategias integradas de desarrollo urbano, su gestión coordinada y el buen gobierno pueden contribuir, por un lado, a que el potencial de las ciudades europeas se utilice de forma concreta, especialmente en lo que concierne a la competitividad y al crecimiento, y por otro, a reducir las desigualdades entre los barrios y dentro de ellos. Estas estrategias brindan a los ciudadanos oportunidades para la participación social y democrática.

II. Prestar especial atención a los barrios menos favorecidos dentro del contexto global de la ciudad

Las ciudades se enfrentan a enormes retos, especialmente los relacionados con el cambio de las estructuras económicas y sociales y la globalización. Entre otros problemas específicos se pueden destacar la elevada tasa de desempleo y la exclusión social. Dentro de una misma ciudad pueden existir diferencias considerables, no sólo en relación con las oportunidades económicas y sociales existentes en cada zona, sino también en lo que a las variaciones de la calidad medioambiental se refiere. Además, los desequilibrios sociales y el desarrollo económico desigual tienden, por lo general, a incrementarse, lo que lleva a la desestabilización de las ciudades. Una política de integración social que contribuya a la reducción de las desigualdades y a la prevención de la exclusión social será la mejor garantía para el mantenimiento de la seguridad en nuestras ciudades. A fin de lograr los objetivos de cohesión e integración social en las ciudades y áreas urbanas, unas políticas sociales de vivienda bien concebidas pueden resultar unas herramientas efectivas. Una vivienda saludable, apropiada y asequible puede hacer esas barriadas más atractivas tanto para los jóvenes como para los mayores. Esta es una contribución a la estabilidad de los barrios. Es mejor identificar las señales de advertencia de forma temprana y tomar las medidas para subsanarlas eficientemente y así ahorrar recursos. Una vez que una zona determinada ha comenzado su declive, los costes y la dificultad para cambiar la situación pueden multiplicarse. El gobierno debe ofrecer una perspectiva y unos incentivos de mejora a los residentes de las zonas afectadas. Tanto la participación activa de los residentes como un diálogo mejorado entre los representantes políticos, los residentes y los agentes económicos constituyen elementos esenciales para encontrar la mejor solución en cada área desfavorecida. Ante esta situación, consideramos que las siguientes estrategias de acción, situadas en el marco de una política integrada de desarrollo urbano, son de crucial importancia para los barrios desfavorecidos:

Búsqueda de estrategias para la mejora del medio ambiente físico

La actividad económica y las inversiones, por un lado, y unas estructuras urbanas de alta calidad, un medio ambiente saludable y unas infraestructuras y servicios públicos modernos y eficientes, por otro, están estrechamente interrelacionados. Por ello es necesario mejorar la construcción en los barrios desfavorecidos en cuanto al diseño, las condiciones físicas y la eficiencia energética. Las mejoras en los estándares de vivienda en las construcciones nuevas, así como en los grandes edificios prefabricados y en aquellos antiguos y de baja calidad ya construidos, poseen el máximo potencial para aumentar la eficiencia energética en el seno de la UE y, por tanto, luchar contra el cambio climático.

Con el propósito de incrementar la sostenibilidad de las inversiones encaminadas a la mejora del medio ambiente físico, tales inversiones han de situarse en el marco de una estrategia de desarrollo a largo plazo, que también incluya, inter alia, inversiones de seguimiento públicas y privadas.

Fortalecimiento a nivel local de la economía y la política del mercado laboral

Las medidas encaminadas a obtener una estabilidad económica en los barrios desfavorecidos deben también hacer uso de las fuerzas económicas endógenas de los propios barrios. En este contexto, el mercado laboral y las políticas económicas que se ajusten a las necesidades concretas de cada barrio serán los instrumentos apropiados. El objetivo es crear y asegurar empleo para facilitar la apertura de nuevos negocios y, especialmente, deberán ampliarse las oportunidades de acceso al mercado laboral local mediante una oferta de formación orientada a la demanda. También habrá que favorecer que se aprovechen las oportunidades de empleo y formación dentro de la economía de los grupos étnicos. Se pide a la UE, a los Estados miembros y a las ciudades que creen mejores condiciones e instrumentos para fortalecer las economías locales y, consecuentemente, sus mercados laborales, concretamente fomentando la economía social y la provisión de servicios orientados al ciudadano.

Educación proactiva y políticas de formación para niños y jóvenes

Un punto de partida crucial para el progreso de los barrios desfavorecidos es la mejora en la educación y en la situación formativa de las comunidades locales junto con la puesta en marcha de políticas proactivas dirigidas a niños y jóvenes. En este sentido, hay que dar más y mejores oportunidades educativas y formativas que cubran las necesidades y carencias de los niños y jóvenes de barrios desfavorecidos. A través de unas políticas que se centren en la realidad social en la que viven, debemos posibilitar la participación de estos niños y jóvenes para que puedan hacer realidad sus ambiciones, asegurándoles la igualdad de oportunidades a largo plazo.

Fomento de un transporte urbano eficiente y asequible

Muchos barrios desfavorecidos, además, carecen de sistemas de transporte adecuados y tienen un entorno degradado, lo que reduce aún más el valor de estas zonas. El desarrollo de un sistema de transporte público eficiente y asequible dará a los residentes de estos barrios las mismas oportunidades de acceso y movilidad que tienen otros ciudadanos; algo que están en su derecho de esperar. Para lograr este objetivo, la planificación de los sistemas de transporte y la gestión del tráfico deben dirigirse progresivamente a re-

ducir el impacto negativo sobre el medio ambiente y a organizarse de manera que estos barrios se integren convenientemente en la ciudad y en su área metropolitana en general. Se necesitarán también unas redes adecuadas para el tráfico de peatones y ciclistas. Cuanto mejor gestionemos la estabilidad económica, la integración social, la mejora del medio ambiente físico y las infraestructuras de transportes de los barrios desfavorecidos, más oportunidades habrá de que, en el futuro, nuestras ciudades sigan siendo espacios de progreso social, crecimiento e innovación.

Enfatizamos que:

La política de desarrollo urbano debería establecerse a nivel nacional. De igual forma, habría que estimular la creación de soluciones innovadoras tanto a nivel nacional como a otros niveles. Nuestras ciudades necesitan un margen de acción suficiente para llevar a cabo las tareas locales de manera responsable y una base financiera sólida que genere estabilidad a largo plazo. Consecuentemente, también es importante que los Estados miembros tengan la oportunidad de usar los fondos estructurales europeos para grandes programas integrados de desarrollo urbano. El uso de estos fondos debería orientarse claramente a las potencialidades y las dificultades específicas, además de tener en cuenta las oportunidades, dificultades y especificidades de los Estados miembros. Si no se han facilitado ya estos fondos, los entes locales deberían desarrollar las capacidades y la eficacia necesarias para poner en marcha políticas integradas de desarrollo urbano, teniendo también en perspectiva la consecución de una calidad y sostenibilidad globales en el medio urbanizado. Las nuevas iniciativas de la UE Jessica y Jeremie, que apoyan la creación de fondos para el desarrollo urbano y para PyME, y que mediante el uso de instrumentos de ingeniería financiera aprovechan el uso de capital privado para poner en marcha estrategias integradas de desarrollo urbano, ofrecen oportunidades prometedoras para mejorar la efectividad de las fuentes de financiación nacionales y europeas convencionales. A escala nacional, los departamentos gubernamentales necesitan reconocer de forma más clara la importancia de las ciudades para hacer realidad las ambiciones nacionales, regionales y locales y también el impacto de sus políticas sobre aquéllas. Los esfuerzos de los distintos departamentos gubernamentales sectoriales que trabajan en cuestiones urbanas o influyen en ellas deben alinearse e integrarse mejor, para complementarse en vez de oponerse.

Enfatizamos la importancia de un intercambio sistemático y estructurado de experiencias y conocimientos en el campo del desarrollo urbano sostenible. Pedimos a la Comisión Europea que presente los resultados del intercambio de buenas prácticas sobre la base de las directrices de la Carta de Leipzig en una conferencia futura bajo los auspicios de la iniciativa "Regiones para el Cambio Económico". Además, necesitamos una plataforma europea que recoja y desarrolle mejores prácticas, estadísticas, estudios comparativos, evaluaciones, revisiones de expertos y otros estudios urbanos para apoyar a los agentes implicados en el desarrollo urbano en todos los niveles y en todos los sectores. Seguiremos fomentando e intensificando en el futuro el intercambio de conocimiento y experiencias entre legisladores, profesionales e investigadores, a nivel local, regional, nacional y europeo, con el objetivo de reforzar la dimensión urbana de la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la UE, la Estrategia de Lisboa y la Estrategia Europea de Empleo. Europa necesita ciudades y regiones que sean fuertes y en las que se viva bien.