

Soo A Kim

Exdirectora de la Oficina de Derechos Humanos y Cooperación para la Paz, Gobierno Metropolitano de Gwangju, Corea del Sur

I. Construir una ciudad de derechos humanos a partir una historia dolorosa

La ciudad de Gwangju, de 1,5 millones de habitantes, se ubica en el suroeste de Corea del Sur, y se ha caracterizado históricamente por sus movimientos de resistencia contra el colonialismo y la dictadura. Concretamente, en mayo de 1980, los ciudadanos de Gwangju se enfrentaron valientemente al Gobierno militar, con el trágico saldo de varios miles de personas desaparecidas, entre muertos y heridos, durante el movimiento. El miedo a la muerte no impidió a sus habitantes compartir comida ni acudir a donar sangre a los heridos sin que se produjera ni un solo asalto a comercios, con total respeto por la dignidad humana. El movimiento dio inicio a un período de siete años de lucha popular por la democracia hasta 1987, año en que Corea del Sur tuvo una nueva Constitución democrática. La documentación del movimiento se incluyó en el Registro de la Memoria del Mundo de la UNESCO en 2011.

El llamado «espíritu de Gwangju», representado por «los derechos humanos, la democracia y la paz», se ha convertido en la idea básica que inspira el gobierno de esta ciudad, sobre cuya base se ha desarrollado su identidad como ciudad de derechos humanos. Desde principios de este siglo, Gwangju ha adoptado diversos mecanismos de derechos humanos, como ordenanzas municipales sobre los derechos de los discapacitados, los migrantes, la infancia, los jóvenes y las personas mayores en 2005, además de una ordenanza integral sobre derechos humanos en 2009. Gwangju, a la que en un tiempo se denominó «la ciudad de la aflicción», se ha convertido finalmente en una ciudad de derechos humanos, referencia en todo el país. Este *espíritu de Gwangju* ha desempeñado un papel esencial en la creación y consolidación de mecanismos de derechos humanos, al margen de la opción política del partido de gobierno. Ello da buena muestra de cómo, a partir de su dolorosa historia pasada, el municipio ha desarrollado un discurso propicio para la creación de una marca de ciudad de derechos humanos y ha trabajado arduamente para promover un noble espíritu comunitario a la hora de abordar los problemas de carácter social.

El llamado «espíritu de Gwangju», representado por «los derechos humanos, la democracia y la paz» es la base sobre la que se ha desarrollado su identidad como ciudad de derechos humanos.

Gwangju acometió un proceso de institucionalización progresiva de los derechos humanos mediante la creación de normas y políticas de derechos humanos y órganos administrativos.

II. La institucionalización de los derechos humanos

Durante el mandato del alcalde Kwang Woon-tae (2010-2014), Gwangju acometió un proceso de institucionalización progresiva de los derechos humanos mediante la creación de normas y políticas de derechos humanos y órganos administrativos.

Como ya se ha mencionado, Gwangju fue el primer Gobierno local de Corea en aprobar una ordenanza integral sobre derechos humanos en 2009. En 2012, se modificó por completo, incluyendo el plan director de derechos humanos (art. 7), indicadores de derechos humanos (art. 10), educación en derechos humanos (art. 11), el centro de derechos humanos (art. 12), la Carta de Gwangju por los Derechos Humanos (art. 19), la cooperación internacional (art. 20), el Comité civil de derechos humanos (art. 24) y la evaluación de impactos sobre los derechos humanos (art. 30)¹. En 2013, se enmendó la ordenanza parcialmente a fin de dotar de un marco legal al nuevo sistema de ombudsman local. La ordenanza municipal de derechos humanos ha supuesto un estímulo que ha inspirado a otros gobiernos locales a promulgar ordenanzas similares. En abril de 2017, 16 ciudades metropolitanas y otros 82 municipios, condados y distritos aprobaron ordenanzas de derechos humanos de entre los 243 gobiernos municipales y locales existentes de Corea².

El municipio de Gwangju dispone de una Oficina de Derechos Humanos desde agosto de 2010, a la que dotó de 12 empleados, siendo la primera en todo el país. La Oficina contó inicialmente con tres equipos: de democracia y derechos humanos, de derechos humanos e intercambio para la paz, y de promoción del movimiento del 18 de Mayo. En 2013 se creó por vez primera un equipo de apoyo al ombudsman local, y se modificó su denominación a Oficina de Derechos Humanos y Cooperación para la Paz. Se amplió a seis equipos y a 28 empleados en 2014, desempeñando un papel fundamental en el proceso de institucionalización de los derechos humanos en la Administración municipal. Se crearon órganos de derechos humanos en los cinco distritos en que se divide la ciudad, y otros gobiernos locales comenzaron a crear órganos similares tomando como referencia el modelo de Gwangju. Sin embargo, esta Oficina no ha conseguido funcionar de manera efectiva como torre de control que supervise la aplicación de las políticas de derechos humanos en todos los departamentos al carecer de un mecanismo de coordinación. El municipio ha modificado recientemente el estatuto de la Oficina para convertirla en agencia de derechos humanos, aumentando su dotación de personal a 45 empleados en tres departamentos: de democracia y derechos humanos, de promoción del movimiento del 18 de Mayo, y de intercambio entre Corea del Norte y del Sur (2019). Se espera que, gracias a esta mejora, la agencia pueda desempeñar de forma más activa su función de torre de vigilancia de los mecanismos de derechos humanos. Además, la agencia está reforzando la coordinación con los diferentes departamentos municipales, supervisando la aplicación de los planes de acción anuales que derivan del segundo plan director de derechos humanos y de la evaluación de impactos sobre los derechos humanos.

Como mecanismo adicional de implementación de la ordenanza de derechos humanos, el municipio creó en 2012 un Comité civil de derechos humanos compuesto por representantes del Consejo municipal y por diversos grupos de derechos humanos de defensa de las mujeres, de

1. La ordenanza determina cómo institucionalizar los derechos humanos en la ciudad. Tanto la carta de derechos humanos como la ordenanza introducen en el ámbito municipal normas y principios de derechos humanos. Pero, mientras que la carta presenta unas directrices no vinculantes sobre derechos humanos en la ciudad, la ordenanza es una normativa jurídicamente vinculante para la Administración municipal. La Oficina (centro) de derechos humanos y el Comité civil de derechos humanos son órganos encargados de la ejecución de estos principios. La ordenanza de derechos humanos también dispone, a modo de instrumentos de aplicación de estas normas y principios, políticas y programas concretos de derechos humanos tales como el plan director de derechos humanos, los indicadores de derechos humanos, el sistema de ombudsman local, la evaluación de impactos sobre los derechos humanos, educación en derechos humanos, etc.
2. Comisión Nacional de Derechos Humanos de Corea, comunicado de prensa del 8 de agosto de 2017: «es preciso que los gobiernos locales refuercen el poder de deliberación del Comité civil de derechos humanos y establezcan un departamento de derechos humanos» (en línea) <https://www.humanrights.go.kr>.

los migrantes o de los discapacitados, entre otros. Al Comité le corresponde la función de examinar las políticas y programas municipales de derechos humanos, así como formular recomendaciones a la Administración municipal. El municipio ha estado participando también en reuniones conjuntas mensuales con el Consejo municipal de educación, la Oficina de Gwangju de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de Corea y con ONG a fin de coordinar la ejecución de las políticas de derechos humanos.

En lo que concierne al plan director de derechos humanos, una primera versión fue adoptada en 2012 para un período de cinco años (2012-2016). El plan se diseñó con cinco objetivos principales: desarrollar indicadores de derechos humanos; adoptar la Carta y revisar la ordenanza de derechos humanos; crear una marca de ciudad de derechos humanos; promover la educación en derechos humanos; y reforzar la cooperación internacional. Sin embargo, este plan director no incluía estrategias políticas concretas ni un plan de acción anual para cada uno de los ámbitos principales de derechos humanos. En 2018 se elaboró el segundo plan director de derechos humanos para el período 2018-2021, en el que se seleccionaron seis áreas centrales: mejorar la situación de las personas en exclusión social; aumentar la administración de derechos humanos; promover una cultura de derechos humanos; crear un sistema de colaboración para la administración de derechos humanos; y reforzar el estatus de la ciudad como ciudad de derechos humanos. A fin de subsanar los defectos del primer plan director, se han concluido 123 planes de acción anuales en 27 departamentos distintos en un período de cuatro años, tras haberse llevado a cabo decenas de procesos de consultas con expertos, grupos de ONG, y otros departamentos administrativos. Otra de las características de este plan director es que los grupos sobre los que se decidió priorizar las acciones políticas fueron los discapacitados, las personas mayores, los migrantes, las mujeres y la infancia.

En lo que respecta a la Carta de Gwangju por los Derechos Humanos, fue adoptada en mayo de 2012 y contiene cinco capítulos y 18 artículos. Fue la primera carta de derechos humanos de una ciudad asiática y se elaboró democráticamente por los propios ciudadanos de Gwangju a través de la participación voluntaria de todas las clases sociales y de un debate abierto entre los miembros de nuestra sociedad. Este mismo año, Gwangju desarrolló 100 indicadores de derechos humanos en cinco áreas temáticas y 18 ámbitos de actuación que coinciden con la estructura de la Carta de Gwangju por los Derechos Humanos. Los indicadores se diseñaron con el objetivo de aplicar la Carta midiendo la situación que viven los ciudadanos en materia de derechos humanos y proporcionando información y datos valiosos con los que desarrollar las políticas correspondientes en este ámbito. Desde 2013, a principios de año cada uno de los departamentos municipales elabora un plan de acción específico para aplicar los indicadores de la Carta que considera oportunos. El documento funciona como plan de acción anual y sus resultados son evaluados al final del año. Lo cierto es que no fue sencillo conseguir que todos los departamentos municipales asumieran cuestiones relacionadas con los derechos humanos como parte de sus tareas principales. En consecuencia, los diferentes indicadores no recibieron la misma atención y algunos de ellos quedaron incluso sin desarrollar en la práctica.

El municipio de Gwangju dispone de una Oficina de Derechos Humanos.

Se crearon órganos de derechos humanos en los cinco distritos en que se divide la ciudad, y otros gobiernos locales comenzaron a crear órganos similares tomando como referencia el modelo de Gwangju.

El municipio creó en 2012 un Comité civil de derechos humanos compuesto por representantes del Consejo municipal y por diversos grupos de derechos humanos.

2012 se completó con la puesta en marcha de un programa de educación en derechos humanos en 2012. Un año después, 5.884 funcionarios públicos, 5.165 trabajadores de instituciones de asistencia social y 16.101 ciudadanos recibieron formación en derechos humanos. En 2014, 1.346 maestros de preescolar y guarderías recibieron formación en derechos humanos por vez primera y el nuevo programa presencial ha enviado formadores en derechos humanos a cualquier lugar en que lo solicitasen los ciudadanos, con 190 sesiones formativas y 8.044 participantes en diversas instituciones y comunidades locales³. Desde 2016, el municipio ha continuado impartiendo formación en derechos humanos a funcionarios por encima del grado 4, que, principalmente, son decisores políticos.

Por último, en 2013 el municipio creó un sistema ombudsman local que permite investigar casos de violaciones de derechos humanos o de discriminación en el sector público municipal. Se nombró a un ombudsman permanente, a un investigador y a seis ombudsmen no permanentes en seis áreas: discapacitados, migrantes, trabajadores, mujeres e infancia, universidad y derechos humanos en general. En abril de 2018, el municipio nombró además a un investigador sobre los derechos de la mujer, al que competiría asesorar e investigar la violencia sexual contra las mujeres trabajadoras. Entre 2013 y 2018, los ombudsmen locales atendieron 346 casos y formularon recomendaciones en 33 casos de los 78 registrados.

III. Políticas de inclusión social

El capítulo 3 de la Carta de Gwangju por los Derechos Humanos se refiere a «La ciudad acogedora que apoya a los desfavorecidos», que garantiza un nivel de vida mínimo, la igualdad entre hombres y mujeres y los derechos de la mujer, el derecho a una adecuada atención de niños y personas mayores, el derecho de los discapacitados a un trato no discriminatorio, y a la diversidad cultural y la identidad en la ciudad (art. 8-12).

Durante el mandato del entonces alcalde Yoon Jang-hyun (2014-2018), a finales de 2014, Gwangju incorporó seis ámbitos principales en los que se precisaba adoptar medidas urgentes: pobreza, elevadas tasas de suicidio, migrantes, trabajadores en situación irregular, menores no escolarizados y discapacitados con movilidad reducida. En 2015, el municipio recibió 61 propuestas de políticas tras celebrar varias consultas con expertos en derechos humanos y organizar foros abiertos para oír directamente las opiniones de los ciudadanos (en particular, de grupos en exclusión social). Llevó otros tres meses más diseñar un plan de acción concreto, incluido el presupuesto, junto con funcionarios de los 17 departamentos correspondientes y expertos en derechos humanos en cada una de las propuestas. El resultado fue que en mayo de 2016 se concluyeron 45 planes de acción de entre 61 propuestas. Por ejemplo, en el ámbito de los migrantes se han elaborado 13 planes de acción sobre educación a los ciudadanos acerca de los derechos de los migrantes; apoyo a la formación de una comunidad de migrantes; garantizar su participación en la sociedad local; creación de una red integral de apoyo; determinar sus condiciones de vida, y ampliar la educación en lengua coreana. La Oficina municipal de derechos humanos coordinó todos los procesos.

3. Oficina de Derechos Humanos y Cooperación para la Paz, Gobierno Metropolitano de Gwangju, Corea del Sur.

En 2014, Gwangju aprobó además un servicio de apoyo 24 horas para personas con discapacidad grave, diseñado para asegurar unas condiciones dignas a aquellos que carecen de protección o a quienes deben sacrificar por ellos sus propias condiciones de vida. El municipio aprobó la Ordenanza de Salario Mínimo de Subsistencia de Gwangju en diciembre de 2014, y estableció un importe de 7.254 wones (5,5 euros) por hora (el 130% del salario mínimo nacional) como salario mínimo de subsistencia para 2015, el más alto de todos los gobiernos locales del país. Su propósito era mejorar las condiciones de vida de los trabajadores vulnerables y reducir la desigualdad de ingresos. Actualmente se aplica a los empleados en el sector público municipal y se ha ido aumentando de manera constante hasta los 8.840 wones (6,7 euros) por hora en 2018. La Administración municipal prevé promover su aplicación en el sector privado.

Cabría citar como ejemplo de política municipal de inclusión social la contratación de trabajadores no fijos como fijos en el sector público municipal durante el mandato del entonces alcalde Yoon Jang-hyun. Gwangju ha modificado la situación laboral de los 859 empleados con los que cuentan el Ayuntamiento, las empresas públicas y las instituciones con inversión municipal a finales de 2017, entre ellos, de 772 trabajadores contratados, como el personal de limpieza, de seguridad y de información⁴. El nuevo Gobierno coreano ha escogido esta política como uno de sus 100 Programas Nacionales.

Desde 2014, el municipio ha estado redoblando esfuerzos para aprobar el denominado Modelo Laboral de Gwangju, que se basaría en un acuerdo tripartito entre trabajadores, empresa y Gobierno municipal con la intención de establecer un salario máximo y dedicar los fondos derivados de este tope salarial a la creación de nuevos empleos. En tanto que los trabajadores perciben un salario reducido, el plan municipal es aportar un complemento para permitir una vida decente mejorando aspectos como la vivienda y los servicios sociales. El municipio de Gwangju ha suscrito un acuerdo con Hyundai Motor por el que invertirán de forma conjunta en la creación de una fábrica de automóviles, basándose en el Modelo Laboral de Gwangju, el 31 de enero de 2019; se espera que gracias a este acuerdo se creen 1.000 nuevos empleos decentes⁵.

Gwangju puso en marcha en 2017 una evaluación de impacto sobre los derechos humanos que exige a los funcionarios municipales que, previa elaboración de ordenanzas y normativas que afecten significativamente los derechos de los ciudadanos, examinen su posible impacto en términos de discriminación o infracciones respecto a personas en exclusión social. La característica singular del sistema es que se le confiere al Comité civil de derechos humanos la facultad de seleccionar la materia a evaluar y la posibilidad de recomendar las medidas que estime oportunas al alcalde. Durante el período de aproximadamente un año, se sometieron a evaluación 14 nuevas ordenanzas plenamente revisadas y 90 ya vigentes para examinar su impacto sobre los derechos humanos. Asimismo, se lanzaron un total de 40 recomendaciones. Además, el municipio evaluó el impacto sobre los derechos humanos de 42 colegios electorales para garantizar el libre acceso a las personas con movilidad reducida en las elecciones locales de junio de 2018. Se han introducido también directrices de evaluación del

La Carta de Gwangju por los Derechos Humanos fue la primera carta de derechos humanos de una ciudad asiática.

Gwangju desarrolló 100 indicadores de derechos humanos en cinco áreas temáticas y 18 ámbitos de actuación.

4. Gobierno Metropolitano de Gwangju, comunicado de prensa del 27 de diciembre de 2017: «Gwangju lleva a cabo la regularización de trabajadores en situación irregular en el sector público» (en línea) <http://www.gwangju.go.kr>.

5. Gobierno Metropolitano de Gwangju, comunicado de prensa del 31 de enero de 2019: «Gwangju y Hyundai Motor acuerdan la inversión en una nueva fábrica de automóviles» (en línea) <http://www.gwangju.go.kr>.

En 2013 el municipio creó un sistema ombudsman local que permite investigar casos de violaciones de derechos humanos o de discriminación en el sector público municipal.

El municipio aprobó la Ordenanza de Salario Mínimo de Subsistencia de Gwangju en diciembre de 2014.

impacto sobre los derechos humanos respecto a los edificios públicos con vistas a promover el diseño universal y garantizar el libre acceso a grupos en exclusión social. La Oficina prevé incluir a usuarios tales como personas mayores, migrantes y menores de edad en la lista de evaluaciones con el fin de reflejar sus necesidades en el proceso de diseño arquitectónico y de construcción. Se ha seleccionado el Centro de Seguridad de Gwangju para aplicar esta directriz. Además, el municipio prevé ampliar su aplicación a los edificios públicos de manera gradual.

Junto a estas políticas individuales de inclusión social deberán elaborarse políticas sostenibles que incorporen los principios y estrategias de derechos humanos de la ciudad. El municipio de Gwangju ha expresado inequívocamente su visión de ciudad en la que se respetan los diversos tipos de cultura e identidad, conforme al artículo 12 de la Carta de Gwangju por los Derechos Humanos, de modo que ha tratado de reconocer la diversidad en el desarrollo y la aplicación de los mecanismos de derechos humanos ya comentados anteriormente en el capítulo 2. Por poner un ejemplo, el segundo plan director de derechos humanos escogió a los migrantes como uno de los grupos destinatarios, y desarrolló ocho programas políticos: establecer un plan y una estrategia en relación con diversos grupos de migrantes; llevar a cabo investigaciones sobre estos grupos de manera sucesiva; educación para la sensibilización multicultural; programas operativos para capacitar en liderazgo a los migrantes; ampliar los servicios a los migrantes y refugiados indocumentados; proporcionar asistencia a niños apátridas; activar la cultura de las comunidades de migrantes; y establecer mecanismos de gobernanza participativa para los migrantes. Se han desarrollado 23 planes de acción anuales de conformidad con esta agenda política.

Teniendo que cuenta que solo han transcurrido unos 10 años desde que el municipio estableciera de forma activa mecanismos de derechos humanos, Gwangju se encuentra aún en una fase inicial de lograr la diversidad de la sociedad, en particular en lo que concierne a los migrantes. Por otra parte, Corea ha sido durante mucho tiempo una nación homogénea, de modo que los coreanos son relativamente poco tolerantes hacia los migrantes. En 2015, vivían en Gwangju 29.131 migrantes, lo que supone alrededor de un 2% de la población de la ciudad. El pasado año, más de 170.000 coreanos firmaron una petición dirigida a la Casa Azul⁶ en el plazo de apenas unos días en la que solicitaban que no se aceptase a unos 540 yemeníes que habían entrado en el país a través de la Isla de Jeju demandando que se les concediera el estatuto de refugiados. Y más de 100.000 coreanos firmaron en un plazo igualmente breve otra petición distinta, también a la Casa Azul, en la que demandaban la abolición de la Ley coreana sobre el Estatuto del Refugiado que se había promulgado en 2013. Esta cultura conservadora, además de la limitada protección de la legislación nacional interna a los migrantes, son las causas de que el municipio se encuentre con dificultades a la hora de desarrollar políticas progresistas para los migrantes, en particular, en el caso de los trabajadores migrantes indocumentados y los refugiados. El municipio aún tiene pendiente la tarea de desarrollar políticas integrales en relación con los migrantes basadas en los derechos humanos.

6. La Casa Azul es la oficina ejecutiva y residencia oficial del jefe de estado y de gobierno de Corea del Sur.

IV. Promoviendo la democracia participativa y la implicación de los ciudadanos

El capítulo 1 de la Carta de Gwangju por los Derechos Humanos está dedicado a la «Ciudad de la libertad de comunicación y participación», que garantiza el derecho a la libertad de expresión de los ciudadanos y a una administración autónoma a través de la participación y el cultivo de la conciencia cívica democrática (art. 1-3). La colaboración con la sociedad civil y con las partes interesadas ha sido el principal enfoque que se ha desarrollado con el objetivo de establecer una administración y unas políticas efectivas de derechos humanos, en particular respecto a grupos en exclusión social. Reforzar la democracia participativa y la implicación de los ciudadanos han sido las tareas principales. El municipio de Gwangju se ha dedicado a reforzar la democracia participativa en los procesos normativos y decisorios en base al principio de gobernanza colaborativa.

Gwangju ha tratado de cultivar la implicación de los ciudadanos a través de sus comunidades en cinco distritos, respaldando el movimiento comunitario. El municipio aprobó la ordenanza de apoyo comunitario en 2010, en 2013 dio apoyo a 112 comunidades y a finales de 2017 amplió su apoyo a otras 600. También ha creado un Equipo de Apoyo Comunitario, que es ahora un modelo de buena gobernanza a través del cual los funcionarios municipales colaboran estrechamente con organizaciones vecinales en la planificación, presupuesto y aplicación de proyectos en los distritos, con lo que sus residentes amplían su capacidad de decisión respecto a distintos ámbitos de la vida, entre ellos, la educación de los menores, el medio ambiente y el bienestar social.

El municipio de Gwangju inició el sistema de elaboración de presupuestos participativos en 2011. Durante el mandato del entonces alcalde Yoon Jang-hyun (2014-2018), se amplió el sistema de presupuestos participativos con la aprobación en 2017 del Sistema de Presupuestos Participativos Ciudadanos de Gwangju. La participación en la ejecución del presupuesto garantiza la implicación ciudadana en la elaboración de políticas. En abril de 2017, el municipio nombró a 91 miembros del Comité de presupuestos participativos entre 193 solicitantes, seleccionados entre miembros de grupos en exclusión social, además de entre expertos financieros, con edades entre los 20 y los 80 años, debido a que el municipio tuvo en cuenta la composición equilibrada por edad, sexo y zona de residencia en el proceso de selección. A través de este sistema, los ciudadanos tienen la posibilidad de proponer proyectos públicos. En concreto, los 91 miembros del Comité participan en tres fases: examen, filtración y selección de las propuestas⁷. Además, el municipio ha duplicado el presupuesto participativo, destinando 10.000 millones de wones (unos nueve millones de dólares) para el ejercicio 2018 y los posteriores. Este Sistema de Presupuestos Participativos ayuda al municipio a delegar parte de las facultades de elaboración del presupuesto de la Administración municipal en los ciudadanos, aumentando así la transparencia y la imparcialidad del proceso presupuestario. El Comité seleccionó 40 propuestas tras examinar las 632 que había recibido para el ejercicio 2019. Sin embargo, hubo de enfrentarse a una fuerte oposición del Concejo municipal en el proceso de aplicación, que llevó a cabo recortes presupuestarios de 23.000 millones de wones en 14 de las propuestas seleccionadas, con la justificación de que se trababa de parti-

Gwangju puso en marcha en 2017 una evaluación de impacto sobre los derechos humanos de determinadas ordenanzas y normativas municipales.

7. Boletín de noticias del Gobierno Metropolitano de Gwangju del 19 de abril de 2017: «Gwangju nombra a 91 miembros del Comité de Presupuestos Participativos» (en línea) <https://saygj2.tistory.com/7652>.

Gwangju se encuentra aún en una fase inicial de lograr la diversidad en la sociedad, en particular en lo que concierne a los migrantes.

das solapadas o de que no eran urgentes. Este órgano ya había recortado anteriormente todo el presupuesto de 21 de las 40 propuestas seleccionadas, que suponían en torno al 50% del presupuesto participativo para el ejercicio 2018⁸. Reconciliar el Sistema de Presupuestos Participativos Ciudadanos de Gwangju con las competencias en materia presupuestaria del Concejo municipal constituye un desafío mayor.

Gwangju organizó la primera Asamblea Ciudadana el 21 de mayo de 2017, día en que se celebra el Día del Ciudadano de Gwangju. El equipo organizativo lo formaron expertos civiles y un grupo responsable de la logística. Este equipo condujo todo el proceso de organización de la asamblea con el apoyo de la Administración municipal. Todos los ciudadanos o grupos cívicos de Gwangju estaban facultados para proponer políticas. Finalmente, de las 100 propuestas recogidas en asambleas ciudadanas y elaboradas por los ciudadanos se votaron las 10 más populares. Los representantes del Ayuntamiento, el Concejo municipal, la Junta de educación y cinco oficinas de distrito suscribieron un acuerdo para desarrollar las políticas que se habían adoptado en la Asamblea. A continuación, el municipio examinó las propuestas y aceptó 53 de las 100 remitidas: 10 al completo, 22 sol o se aceptaron parcialmente y 21 ya estaban en fase de implementación⁹. Entre las propuestas aceptadas estaban la creación de un centro cultural juvenil, salas de atención infantil comunitarias y la ampliación de los servicios a familias con tres o más hijos. En 2018 se celebró otra Asamblea Ciudadana. La organización de Asambleas Ciudadanas es un experimento de gobernanza inclusiva en la que participa la ciudadanía, la sociedad civil organizada, el Ayuntamiento y los concejos municipales. El municipio debería considerar dotar de carácter legal a la asamblea mediante una ordenanza.

Un buen ejemplo de gobernanza colaborativa fue la consulta pública sobre la construcción de la Línea 2 de metro en 2018. La cuestión se estuvo discutiendo en medio de una gran controversia durante 16 años. Durante el mandato del nuevo alcalde Lee Yong-seop (2018-2022), el municipio suspendió todos los procedimientos administrativos relacionados con el proyecto y facultó a un Comité de consulta pública formado por siete miembros civiles neutrales a que coordinase todos los procesos consultivos. El Comité seleccionó a 250 participantes civiles (una mitad estaba a favor y la otra en contra) y realizó una consulta durante dos días. No se permitió a los funcionarios municipales participar en el debate. La construcción de la Línea 2 de metro obtuvo una aprobación del 78,6% y los grupos contrarios aceptaron el resultado. De este modo, se evitó una disputa social y se ensayó una nueva cultura de toma de decisiones al hacer que se tuviese también en cuenta la opinión minoritaria.

El municipio de Gwangju ha estado ayudando a grupos en exclusión social en la supervisión y aplicación de políticas. Las ordenanzas municipales exigen al menos un 40% de miembros mujeres en cada uno de los más de 100 comités municipales. El municipio cuenta también con un Comité juvenil independiente para escuchar las necesidades de los jóvenes y debatir planes y promover políticas que las afronten. En 2018, se puso en marcha también un Comité de derechos cívicos compuesto por diversos representantes de grupos civiles que recibe y examina las peticiones ciudadanas, a las que responde en un plazo de 100 días.

8. NEWSIS, 13 de diciembre de 2018: «Solapados y no urgentes, recortes en los Presupuestos Participativos municipales de Gwangju» (en línea) http://www.newsis.com/view?id=NX20181213_0000501667&clD=10899&plD=10800#.

9. *Gwangju Dream Daily*, «La Asamblea Ciudadana propone un Gwangju feliz» (22 de mayo de 2018) (en línea) http://www.gjdream.com/v2/news/view.html?news_type=201&uid=487781&trackback=2#top.

V. Resultados y retos

Durante el mandato del exalcalde Mayer Kwang Woon-tae (2010-2014), Gwangju alcanzó un considerable grado de institucionalización de los derechos humanos en la Administración municipal. En este período, el municipio de Gwangju creó una Oficina de Derechos Humanos, adoptó la Carta de Gwangju por los Derechos Humanos, aprobó la ordenanza y estableció 100 indicadores de derechos humanos, un sistema de ombudsman local y un plan director, con lo que se ha convertido en un modelo de referencia para otros gobiernos locales del país que quieren convertirse en ciudades de derechos humanos.

No obstante, ha habido fuertes críticas en el sentido de que la institucionalización de los derechos humanos por sí misma no ha conseguido traer consigo de manera automática una mejora efectiva de los derechos de los ciudadanos, en particular, los de los grupos en exclusión social. En respuesta a esas críticas, el entonces alcalde Yoon Jang-hyun (2014-2018) redobló sus esfuerzos para promover los derechos humanos en la Administración municipal y adoptó diversas políticas de inclusión social. Durante su mandato, el municipio aprobó el servicio de apoyo 24 horas para personas discapacitadas, la ordenanza de salario mínimo de subsistencia de Gwangju, el denominado Modelo Laboral de Gwangju y la evaluación de impactos sobre los derechos humanos, además de modificar la situación de todos los trabajadores no fijos a fijos en el sector público municipal. El exalcalde Yoon adoptó además otras medidas para fortalecer la democracia participativa y la implicación de la ciudadanía, ampliando fuertemente su apoyo a las actividades comunitarias, reforzando el sistema de elaboración de presupuestos participativos y celebrando asambleas ciudadanas. El alcalde actual, Lee Yong-seop (2018-2022) ha dado continuidad a las políticas de su antecesor, llevando a cabo la consulta pública sobre la controvertida Línea 2 de metro y creando el Comité de derechos cívicos. Todas estas iniciativas han tenido como objetivo fomentar la participación de la ciudadanía en el proceso municipal de toma de decisiones.

En mi opinión, son tres los elementos básicos que hacen de Gwangju una ciudad de derechos humanos: en primer lugar, una firme voluntad política, además de una filosofía bien consolidada de ciudad que promueve los derechos humanos. Todos los logros obtenidos han sido posibles gracias a la firme voluntad de los dos alcaldes anteriores. Además, otro fundamento de esta firme voluntad política es el consenso público ya irrevocable en el sentido de respeto de los derechos humanos, el denominado *espíritu de Gwangju*, que ha generado una situación en la que se da por sentado que quien ocupe la alcaldía de Gwangju deberá respetar ese espíritu y promover los derechos humanos sea cual sea la opción política que represente.

El segundo elemento es la creación de una Oficina con competencias en derechos humanos en el seno de la Administración municipal. Es preciso que esta Oficina cuente con suficientes recursos humanos y económicos, que su estatuto sea sostenible, y que parte de su personal, incluido el director de la Oficina, se componga de expertos en derechos humanos. El municipio ha aplicado en todo momento el requisito de contar con al menos siete años de experiencia en el ámbito de los derechos humanos para ejercer el cargo de director de la misma. Esta

Gwangju se ha dedicado a reforzar la democracia participativa en los procesos normativos y decisorios en base al principio de gobernanza colaborativa.

La institucionalización de los derechos humanos no ha conseguido traer consigo una mejora efectiva de los derechos de los ciudadanos en situación de exclusión social.

Oficina se creó bajo la supervisión directa del vicealcalde administrativo y es la que más recursos humanos ha empleado de todos los órganos similares entre los gobiernos locales coreanos. La Oficina desempeñó un papel esencial en la institucionalización enérgica de los derechos humanos y la aplicación de políticas en este ámbito. La Comisión Nacional de Derechos Humanos de Corea expresó asimismo su opinión sobre la importancia de que los gobiernos locales refuerzen los Departamentos de derechos humanos y Comités civiles como estrategia clave para localizar los derechos humanos¹⁰.

En tercer lugar, debe existir un grado adecuado de cooperación con la sociedad civil. Se invitó a los representantes de grupos cívicos y del ámbito académico a participar en el proceso de institucionalización de los derechos humanos y en el desarrollo de políticas de derechos humanos. Un Comité civil creado en virtud de una ordenanza está facultado a examinar las políticas y programas de derechos humanos y formular recomendaciones a la Administración municipal.

Según mi experiencia como directora de la Oficina de Derechos Humanos del Ayuntamiento de Gwangju, son tres los principales problemas que se plantean en el proceso de localización de los derechos humanos. El primero de ellos es la insuficiente sensibilidad en esta materia por parte de los funcionarios del Gobierno municipal y su falta de disposición a desarrollar y aplicar políticas de derechos humanos. Dado que la institucionalización de los derechos humanos la dirigió la Oficina en la fase inicial, los funcionarios municipales entendieron equivocadamente que los derechos humanos eran competencia única de esta. Sin embargo, les corresponde a todos los departamentos de la Administración municipal elaborar y aplicar políticas concretas en este ámbito. Los diferentes departamentos deben en ocasiones dejar a un lado sus labores más rutinarias y trabajar conjuntamente para elaborar políticas integrales de derechos humanos. Desde 2012, el municipio de Gwangju ha continuado impartiendo formación a funcionarios municipales a fin de aumentar su sensibilidad en la materia y ha tratado de impulsar trabajo colaborativo entre determinados departamentos municipales, así como con la sociedad civil.

El segundo de los problemas es la ausencia de legislación y mecanismos sobre de derechos humanos en el Gobierno central coreano, que aún no ha promulgado una ley nacional de derechos humanos que permita garantizar la puesta en marcha de mecanismos sostenibles e integrales de derechos humanos en los gobiernos locales. La descentralización de recursos humanos y financieros del Gobierno central a los gobiernos locales es una cuestión clave en este sentido.

Por último, en este caso es importante también la firme voluntad política de los gobiernos locales. La institucionalización de los derechos humanos debe conllevar la puesta en marcha de políticas de fondo e integrales que permitan ampliar la inclusión social y la democracia participativa. Recientemente, el municipio de Gwangju ha ensayado una serie de políticas novedosas orientadas a impulsar la diversidad en la sociedad e implicar a los ciudadanos en los procesos decisorios, pero estos enfoques no han conseguido arraigar aún en la Administración municipal. Una firme voluntad política permitirá que el municipio avance al siguiente nivel de auténtica ciudad de derechos humanos.

10. Ibidem nota 2.

VI. Conclusión

Gwangju ha recorrido un largo camino hasta convertirse en una ciudad de derechos humanos, pero le aguarda un camino aún más largo en el futuro. Confío en que la experiencia de Gwangju le sea útil a aquellos gobiernos locales dispuestos a recorrer esa misma senda. Por último, quisiera subrayar que el municipio de Gwangju ha estado consolidando la cooperación internacional entre gobiernos locales en materia de derechos humanos. Es necesaria una solidaridad internacional multi-nivel que incluya a los gobiernos centrales y locales y a las sociedades civiles. Gwangju ha estado albergando desde 2011 el Foro Mundial de Ciudades por los Derechos Humanos con el fin de compartir políticas de derechos humanos y promover el concepto de «ciudad de derechos humanos» con la participación de funcionarios municipales, organizaciones de la sociedad civil y entidades internacionales en los ámbitos nacional e internacional. Esperemos que esta red contribuya a reforzar la solidaridad internacional y a consolidar los derechos de las personas en el ámbito público, incluidas aquellas en exclusión social, aprovechando así al máximo las experiencias y los conocimientos de todas las ciudades participantes. El municipio prevé además crear una secretaría y poner en marcha la Agenda Gwangju 2030 para las ciudades de derechos humanos con motivo del 10º Foro Mundial de Ciudades por los Derechos Humanos de 2020.

Para la construcción de una ciudad de derechos humanos, es clave contar con la firme voluntad política del alcalde.

Referencias bibliográficas

GOBIERNO METROPOLITANO DE GWANGJU, «Gwangju city appoints 91 Participatory Budget Committee members », 19 de abril de 2017 (en línea) [Fecha de consulta 08.10.19] <https://saygj2.tistory.com/7652>.

GWANGJU DREAM DAILY, «Citizens' Assembly proposes Happy Gwangju», 22 de mayo de 2018 (en línea) [Fecha de consulta 08.10.19] http://www.gjdream.com/v2/news/view.html?news_type=201&uid=487781&trackback=2#top.

NEWSIS, «Overlapping and Not Urgent, Gwangju City's Participatory Budget cut in rows », 13 de diciembre de 2018 (online) [Fecha de consulta 08.10.19] http://www.newsis.com/view/?id=NISX20181213_0000501667&cID=10899&pID=10800#.

