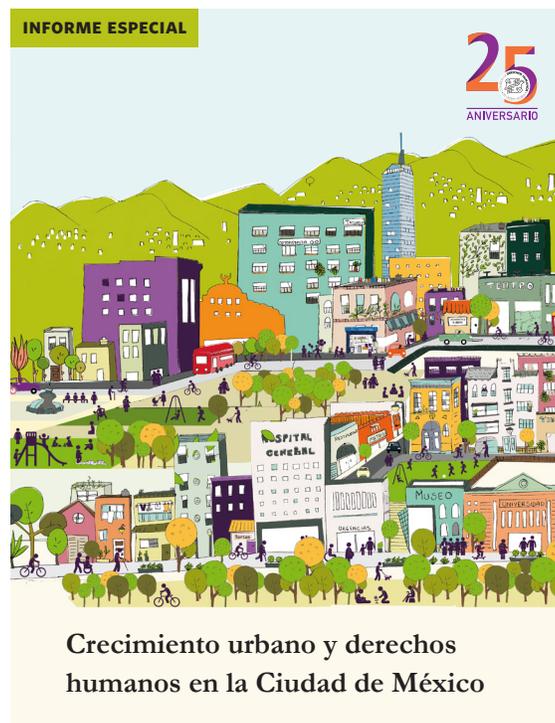


Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. *Informe especial. Crecimiento urbano y derechos humanos en la Ciudad de México.* México: CDHDF/Seciti, 2018.

(Reseña)

Roberto Muñoz Cruz*



* Maestro en Estudios Regionales en Medio Ambiente y Desarrollo por la Universidad Iberoamericana (Ibero) Puebla. Fue colaborador en la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal y la Secretaría del Medio Ambiente del Gobierno del Distrito Federal. Actualmente se desenvuelve como académico de asignatura en temas de medio ambiente y sustentabilidad en la Ibero Ciudad de México, y es consultor para la evaluación de vulnerabilidad de comunidades ante impactos climáticos, calidad del aire y gestión ambiental.

La integración y publicación del *Informe especial. Crecimiento urbano y derechos humanos en la Ciudad de México*, bajo la guía del paradigma del derecho a la ciudad, es un esfuerzo por demás interesante e innovador que emana de las experiencias y miradas diversas de la ciudad, de la forma de concebirla y hacerla; es un documento que nos explica y nos plantea como ciudadanas y ciudadanos las posibilidades futuras. Con respecto a la ciudad, la suma de sus partes se describe a partir de su historia reciente, en la que tuvo lugar una rápida expansión y transformación del territorio, una expansión que fue capaz de ocupar y transformar los espacios verdes en lugares grises, el agua cristalina de los ríos en vertederos de aguas negras y residuos domésticos e industriales, los espacios caminables en zonas para agilizar el tránsito vehicular y los sitios públicos en áreas para el comercio de diversa índole. La historia así narrada es una historia de crecimiento poblacional y crecimiento urbano desordenado, con ausencia o desigualdades en la dotación de servicios públicos básicos y una movilidad deficitaria, con políticas públicas mal encaminadas; un crecimiento urbano capaz de transformar las áreas agrícolas y forestales de la periferia, con la consecuente pérdida de servicios ambientales de carácter regional –algunos tan importantes como el balance hídrico y térmico, el soporte de los ecosistemas y el paisaje, la transformación cultural e identitaria de los pueblos originarios, con una consecuente.

A la historia reciente de la Ciudad de México, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) adiciona la información sistematizada de sus investigaciones y recomendaciones acerca de los impactos y las violaciones a los derechos humanos vinculadas con la construcción de proyectos de desarrollo urbano e infraestructura de alto impacto, la cual funciona como el detonador y contexto para fundamentar la necesidad imperante de diseñar políticas públicas para la gestión urbana con el enfoque de los derechos humanos referido inicialmente, un elemento que dotaría a la gestión urbana de la anhelada integridad en la perspectiva del enfoque del derecho a la ciudad. Con esta integración la visión es incorporar numerosos elementos de derecho colectivo “pendientes” en la agenda pública, plantear alcances para recuperar la función social de la ciudad, ejercer los principios de igualdad y no discriminación, lo que pretende facilitar los procesos de participación y consulta, el acceso a la información, la transparencia y rendición de cuentas –como ejes articuladores de ejercicios de gobernanza y justicia–, la práctica de la sustentabilidad y la resiliencia en aras de construir acciones de prevención y mitigación de los riesgos, y desde luego, el reconocimiento de la diversidad cultural.

En este sentido, al incorporar los principios del derecho a la ciudad al nivel más alto de la planeación urbana se acatan simultáneamente los compromisos adquiridos por México después de Hábitat III, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible, para planificar, instrumentar y evaluar los programas urbanos que invoquen lo justo, seguro, sano, accesible, asequible, resiliente y sostenible.

En síntesis, las propuestas para la gestión urbana que se plantean en el *Informe especial. Crecimiento urbano y derechos humanos en la Ciudad de México* se centran en la obligación del Estado de respetar, proteger, promover y garantizar el derecho a la ciudad y pueden verse como un compilado de indicadores de la gestión urbana y de la evolución normativa que considera las causas y los desafíos, así como una llave para abrir el diálogo entre la sociedad civil y el gobierno.

Estas propuestas representan también una opción para la viabilidad de la agenda derivada de Hábitat III y trascender hacia la planificación y la acción transversal, ante los desafíos para el ejercicio de los preceptos de la Constitución Política de la Ciudad de México; esto pensando en la visión de la administración local para el periodo de diciembre de 2018 a diciembre de 2024, el enfoque y principios del derecho a la ciudad pueden ser parte del diseño programático para articular la función social de la entidad y la justicia social urbana, así como en su evaluación y seguimiento por medio de indicadores de desempeño, en la transparencia y la rendición de cuentas del uso de los recursos públicos, facilitando el diagnóstico de la ciudad para garantizar el ejercicio pleno del derecho, la participación y la inclusión.

La integralidad implícita en el hecho de planificar y practicar los principios y las posturas que se plantean en el *Informe especial. Crecimiento urbano y derechos humanos en la Ciudad de México*, conlleva transitar más allá de la visión sectorial como se organiza la normatividad y la forma como se integra la agenda pública e incluso ir más allá de la forma de pensar y concebir la “realidad”. Hasta ahora los ejercicios emprendidos para organizar la Ciudad desde el Gobierno de la Ciudad de México y su Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, han sido infructuosos, aun cuando se presentan propuestas o iniciativas para la sustentabilidad y la integralidad desarrolladas por su órgano auxiliar, el Consejo para el Desarrollo Urbano Sustentable,¹ mejor conocido como Conduse, las cuales se gestaron durante dos años y seis meses en un proyecto de Programa General de Desarrollo Urbano de la Ciudad de México 2016-2030, una experiencia de gobernanza urbana que se calificó como *inédita* y que pretendía alinear al Plan Nacional de Desarrollo, al Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio, al Programa de Desarrollo de la Región Centro-País, al Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México y al Programa General de De-

¹ Órgano auxiliar del desarrollo urbano que propicia la participación plural de los sectores público, social, académico, gremial y empresarial, con el objetivo de asesorar al gobierno en la realización de estudios, propuestas, opiniones, consultas y análisis en materia de desarrollo urbano sustentable.

sarrollo del Distrito Federal, entre otros, y así atender los cambios y adecuaciones físicas y económicas de la estructura de la ciudad.²

Enfoque crítico al Informe especial. Crecimiento urbano y derechos humanos en la Ciudad de México

Un aspecto de relevancia para el futuro de documentos relevantes, como es el caso de este Informe especial, es trascender a la desarticulación institucional que existe para alcanzar acuerdos. El caso del Programa General de Desarrollo Urbano antes mencionado es ejemplar porque aun cuando se lograron acuerdos en su etapa de construcción, a través de las mesas de trabajo, su trascendencia se debilitó ante la presencia de eventos de riesgo de naturaleza extraordinaria, como son los movimientos sísmicos, y su integralidad espacial de los espacios naturales que representa el suelo de conservación. Es importante resaltar el hecho de que la primera de estas situaciones se observó por parte de la Asamblea Legislativa a raíz de la presencia del sismo el 19 de septiembre de 2017 y que en la discusión mediática la Secretaría responsable de la propuesta de Programa General de Desarrollo Urbano de la Ciudad señaló que dichas observaciones ya estaban consideradas. En este mismo sentido, las observaciones planteadas acerca del desfase de este instrumento con el Ordenamiento Territorial del Suelo de Conservación mostraron la dificultad para comunicar la importancia de integrar el territorio para una mejor gestión y evitar una visión sectorial, en la que lo *ambiental* es competencia de una instancia como la Secretaría de Medio Ambiente y lo *urbano* es una competencia de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, por lo que se discutió en la arena pública la relevancia que tenía la subordinación que hay entre ambos programas.

Otra de las críticas al proyecto del Programa General de Desarrollo fue la omisión y la consulta a los pueblos originarios de la Ciudad de México, conforme los compromisos adquiridos por el Estado mexicano a través del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, situación que se atajó por parte de las instituciones de gobierno, que señalaron que la consulta se realizó durante la etapa de planificación.³

² Proyecto de Programa General de Desarrollo Urbano del 22 de noviembre de 2016 (Asamblea Legislativa del Distrito Federal), https://www.seduvi.cdmx.gob.mx/storage/app/media/uploaded-files/PGDUCDMX_22nov2016.pdf (Fecha de consulta: 18 de noviembre de 2018).

³ Gerardo Suárez, "Regresa gobierno capitalino ajustes a plan de desarrollo urbano a la Asamblea", *El Universal*. Sec. Metrópoli, 25 de marzo de 2018.

A partir de estos ejemplos, la prevalencia de los intereses políticos y sociales entorno al territorio de la Ciudad de México dificultarán la trascendencia de los contenidos del Informe especial. El escenario será el de desconfianza social, alimentado por la corrupción y la opacidad asociadas a la gestión y el otorgamiento de licencias o permisos de construcción para inmuebles privados o públicos, junto con el derribo de árboles autorizado para realizar estas obras; afectaciones a la movilidad local; la instauración de obras públicas y de equipamiento urbano disfrazado de obra pública con beneficios sociales; a la simulación y expectativas de participación que generan acciones como las realizadas a través del Conduse. Esto último debido a que la administración capitalina decretó la creación de seis polígonos de actuación por medio de la figura de Sistemas de Actuación por Cooperación, una acción contraria al espíritu de los trabajos del Consejo y con impactos importantes en las distintas áreas de la ciudad en donde se asientan estos polígonos, una situación que la sociedad civil califica como carente de control democrático, con ausencia de rendición de cuentas y con impactos en la vida de las y los habitantes.⁴

Esta desconfianza también se manifestará en el contexto de la diversidad cultural que caracteriza a la Ciudad de México y que suele ser olvidada, disminuida o como algo que se puede controlar. En la medida que la planificación del territorio comprenda e incorpore de manera adecuada a los pueblos originarios, reconociendo su lucha por mantener o recuperar el territorio y su sentido de propiedad social, es que podría trascender la intención de conservar los recursos naturales y los servicios ambientales que brindan al resto de la ciudad. ¿La situación es urgente?, la respuesta debe considerar que el Programa de Ordenamiento Ecológico de la Ciudad de México data del año 2000 y que en éste se preveía una actualización periódica.

La gestión del territorio de la Ciudad de México y la intervención del Conduse ha tenido dos momentos históricos⁵ y la sectorización para la atención del tema del suelo urbano y suelo de conservación parece ir desvaneciéndose. Sin embargo, el tiempo es limitado y la relevancia que tienen los contenidos del Informe especial es que podrían coadyuvar en un ejercicio de gobernanza urbana que facilite procesos de reconciliación en los que se reconozcan las múltiples omisiones y fallos. Es preciso reconocer que la forma como se han otorgado los permisos para el desarrollo de obras ha omitido la opinión de las y los habitantes de la ciudad y que en el caso de los pueblos es necesario aceptar su carácter originario,

⁴ Salvador Medina, "Inmobiliaria Mancera, el asalto a la ciudad. Ruta Cívica", *Suma Urbana*, <https://contralacorruptcion.mx/inmobiliariamancera/> (Fecha de consulta: 21 de noviembre de 2018).

⁵ El 18 de julio de 2009 se instaló el Conduse por parte del jefe de Gobierno Marcelo Ebrard Casaubon, en septiembre de 2015 se reformó su Reglamento y ese mismo año el jefe de Gobierno de la Ciudad de México Miguel Ángel Mancera reinstaló el Conduse.

atender la responsabilidad de las empresas en los proyectos constructivos y definir sus responsabilidades con respecto a los derechos humanos, también será importante reconocer que la Ciudad de México no puede ser más una ciudad pensada para los automóviles.

Conclusiones

La intención de impulsar el derecho a la ciudad como esencia y paradigma de la gestión urbana de la Ciudad de México tiene sentido debido a que responde al compromiso gubernamental de asumir y respetar los compromisos emanados de la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad y la Constitución local, además de que se lograría impulsar una serie de principios rectores del marco de derechos humanos colectivos que se relacionan al mismo tiempo con la perspectiva de los Objetivos de Desarrollo Sustentable 2030, como son: la igualdad y la no discriminación, la justicia social, la gestión democrática, la gobernanza urbana y el acceso a la justicia, traducibles en la práctica de lo urbano al acceso a la información oportuna y suficiente; la participación libre y significativa; la consulta previa, libre e informada; y la transparencia y rendición de cuentas.

El ejercicio de esta perspectiva del derecho a la ciudad necesita lograr que el Estado asuma como propias la obligación de respetar, proteger, garantizar y promover los derechos humanos a través de la política pública, una condición que tendría implicaciones en la forma y fondo de la planeación programática y normativa, su diseño, seguimiento y evaluación e incluso la formación de perfiles de puesto con una perspectiva de derechos humanos, género, obligaciones y prevención. En la práctica, se necesitaría concebir acciones programáticas con un verdadero sentido integral, transversal y permanente, capaces de incorporar la participación efectiva de la población y en específico los grupos en situación de vulnerabilidad, con mecanismos estrictos de planificación y evaluación de la inclusión y la sustentabilidad.

En este sentido, el referente constitucional requerirá una armonización efectiva de instrumentos normativos que aparecerán como desfasados mientras que se gestan y desarrollan las leyes secundarias, por lo que será necesario colaborar con prioridad en el interés público y la función social de la ciudad, más allá de los intereses particulares, en atención a los compromisos adquiridos en la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad y la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad.

En esta perspectiva y enfoque, la planificación y el ordenamiento del territorio con prioridad en lo ecológico deberá ser un instrumento de gestión institucional prioritario, capaz de internalizar la obligatoriedad estatal en materia del derecho colectivo a la ciudad y los derechos humanos, y eje articulador de la coordinación programática, presupuestal y normativa

incluyente y no discriminatoria, integradora de las diferencias económicas, sociales, espaciales y étnicas. Una perspectiva del territorio con estas características deberá cristalizarse en un solo instrumento de ordenamiento territorial, uno con enfoque ecológico que revierta las incongruencias, desfases, fallas y vacíos hasta ahora detectados, capaz de sumar a la ciudadanía por medio de la consulta previa e informada, con prioridad en la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas en consonancia con los compromisos internacionales.

Estos procesos requerirán regulaciones precisas, por lo que deberán detonarse procesos de conciliación entre vecinas, vecinos y particulares acerca de las obras públicas o privadas a realizar, sus implicaciones sociales, ambientales, económicas y culturales. Hoy en día la sociedad civil se encuentra detonando dichos mecanismos ante la falta de certeza o la ausencia del Estado y existen fallos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que promueven figuras como la evaluación ambiental estratégica.

La participación ciudadana, como vigilante de los procesos urbanos, debe contar con medios de denuncia ágiles y capaces de responder a situaciones urgentes en las que aprovechan los vacíos administrativos para violentar la normatividad o interpretarla a modo. En este mismo sentido, la conformación de grupos de trabajo que integren a las instituciones, los organismos autónomos, la sociedad civil y la academia, deberá seguirse contemplando como un mecanismo de seguimiento y vigilancia de la planificación urbana y territorial.

En el proceso será necesario que se adopten estrategias de prevención, investigación y reparación integral de daños conforme al marco legal vigente, mantener el sistema de denuncias y propiciar la responsabilidad de la función pública y fomento de las buenas prácticas para la equidad y la calidad de vida urbana, con prioridad en el interés público.

Finalmente, la presencia de un evento sísmico –como el ocurrido el 19 de septiembre de 2017– es motivo para reflexionar y evaluar la capacidad de respuesta preventiva con la que se planifica la Ciudad de México, de ahí que sea pertinente promover la evaluación del riesgo de desastres en el ordenamiento ecológico del territorio, incluidos los planes de respuesta y de reducción de riesgos, en la integración de normas y programas que consideren atender a la población vulnerable que habita en zonas y asentamientos de riesgo, y el derecho a una vivienda adecuada. Esta perspectiva debe mantener como prioridad la necesidad de atender eventualidades extraordinarias, por lo que la planificación del Programa para la Reconstrucción, Recuperación y Transformación de la Ciudad de México deberá acompañarse de la acción preparatoria comunitaria en la instauración de la estrategia de resiliencia de la Ciudad de México.

Bibliografía

- Alianza para la Regeneración Urbana. *Herramientas para la colaboración entre desarrolladores inmobiliarios y vecinos*. México. 2018. https://docs.wixstatic.com/ugd/8e3dbb_bdb20a2429034cddb73140a2c64afa6.pdf?platform=hootsuite (Fecha de consulta: 18 de noviembre de 2018).
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. *Informe especial. Crecimiento urbano y derechos humanos en la Ciudad de México*. México: CDHDF/Seciti, 2018. <https://cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2018/09/Informe-crecimiento-urbano.pdf> (Fecha de consulta: 10 de noviembre de 2018).
- Medina, Salvador. "Inmobiliaria Mancera, el asalto a la ciudad. Ruta Cívica". *Suma Urbana*. <https://contralacorrupcion.mx/inmobiliariamancera/> (Fecha de consulta: 21/11/2018).
- Proyecto de Programa General de Desarrollo Urbano del 22 de noviembre de 2016 (*Asamblea Legislativa del Distrito Federal*). https://www.seduvi.cdmx.gob.mx/storage/app/media/uploaded-files/PGDUCDMX_22nov2016.pdf (Fecha de consulta: 18 de noviembre de 2018).
- Suárez, Gerardo. "Regresa gobierno capitalino ajustes a plan de desarrollo urbano a la Asamblea", *El Universal*. Sec. Metrópoli, 25 de marzo de 2018.