

OBJETIVO 11

CIUDADES Y COMUNIDADES SOSTENIBLES

De los impactos del ajuste estructural a los impactos de la pandemia: ¿qué puede aportar la Agenda 2030 y el Objetivo 11 sobre ciudades y comunidades sostenibles en el pos-CoV-2?*

Las políticas económicas implementadas desde hace más de treinta años a nivel mundial han obstaculizado el derecho de acceso universal a una vivienda adecuada, reconocido tanto en instrumentos vinculantes de derechos humanos a nivel internacional como en la mayoría de las Constituciones del mundo.

Según las Naciones Unidas, aproximadamente 1.800 millones de personas en todo el planeta viven sin hogar, en asentamientos informales y viviendas extremadamente inadecuadas, a menudo en condiciones de hacinamiento, sin acceso a agua y saneamiento, lo que las hace particularmente vulnerables a contraer el SARS-CoV-2.

Los países latinoamericanos, ubicados en la región más urbanizada del planeta, en donde se concentran también las mayores tasas de pobreza con un 25% de la población de las ciudades viviendo en asentamientos precarios, sufren por la llamada “urbanización excesiva”, en palabras de Zheng Bingwen, expresada, entre otros aspectos, en la insuficiencia de servicios públicos e infraestructura necesarios para satisfacer la demanda de la población y en la expansión sin control de las zonas habitadas sobre espacios periféricos, rurales y semirru-

* Elaborado por María Silvia Emanuelli. Coordinadora de la Oficina para América Latina de la Coalición Internacional para el Hábitat (HIC-AL), www.hic-al.org.

rales, zonas de recarga y tierras agrícolas. La mayoría de las ciudades de la región se caracterizan por la segregación social y espacial; un número muy relevante de la población sufre el hacinamiento, la violencia y el deterioro del hábitat popular.

Una de las razones de esta “enfermedad urbana” —que ha tenido expresiones dramáticas en el contexto de la pandemia de COVID-19, que ha afectado de manera más significativa a quienes más la sufren— se explica por el hecho de que desde hace décadas los gobiernos han puesto el énfasis principal en aumentar la “tasa de propiedad de la vivienda” en lugar de enfocarse de forma decidida en políticas urbanas “distributivas” que contemplen las necesidades de la población de menores ingresos y les ofrezcan otras opciones de acceso a la vivienda independientes de la propiedad individual, además de haberse asistido a un debilitamiento de la planeación urbana.

Lo anterior es consecuencia, en gran medida, de los efectos sobre los temas territoriales, urbanos y habitacionales, derivados de la implementación de las reformas estructurales a inicios de los noventa, impuestas a los países del sur antes del estallido de la crisis de la deuda externa. Las instituciones financieras internacionales que las diseñaron lograron además obstaculizar la puesta en práctica de los planteamientos más progresistas de las agendas desarrolladas durante los noventa en el marco de distintas cumbres y conferencias de las Naciones Unidas con una importante participación de la sociedad civil, como es el caso de la agenda surgida de la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (1996). Las presiones de dichas instituciones financieras se hicieron especialmente evidentes antes y durante la Cumbre del Milenio, que se realizó en 2000 y en el marco de la cual los líderes de las naciones del mundo se comprometieron con el contenido de la Declaración del Milenio, documento bastante reducido en sus perspectivas y que antecedió a la actual Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que entró en vigor el 1o. de enero de 2016.

Como planteó una articulación de más de treinta organizaciones al participar en una audiencia sobre la situación de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales

en los asentamientos urbanos precarios de América Latina y el Caribe, que se realizó en 2015 frente a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en las reformas estructurales enmarcadas en el llamado “Consenso de Washington” —concepto acuñado por el economista John Williamson en 1989—, se dio un enorme peso al papel macroeconómico de la producción mercantil de la vivienda, decisión en la cual incidió el haberse establecido la extensión del papel de las fuerzas del mercado y el replanteamiento del rol del Estado, quien pasó de ser de proveedor y regulador a facilitador, incluso, en el tema de la planeación urbano-regional, permitiendo la especulación y mayor acumulación de ganancias por parte del sector inmobiliario. Esto se materializó en la cancelación de programas de producción pública de vivienda y en la disminución del monto de los recursos fiscales destinados a este rubro. El Estado ya no se concentró en atender las necesidades sociales, sino en operar a través de la mediación del mercado financiando la compra de vivienda.

El resultado de todo ello fue que el mercado fue incapaz de atender a la población ubicada por debajo de la línea de pobreza (ya que se enfocó en sectores de entre cinco y diez veces el salario mínimo) y la focalización en los más pobres —a través de programas de alivio a la pobreza— no se aplicó a la vivienda. Además, los derechos de propiedad firmemente establecidos fueron estimulados a través de la regularización de la propiedad individual, lo que hubiera debido favorecer la superación de la pobreza por la posibilidad de acceder a un crédito; sin embargo, diversos estudios demostraron que no ha existido impacto alguno en el incremento de los créditos hacia los “beneficiarios” de estas medidas ni en el mejoramiento de su situación económica. Sí, en cambio, lo ha tenido en los procesos de individualización y de desaliento y combate de iniciativas colectivas, como las cooperativas de vivienda o formas organizadas de autoconstrucción, así como en la reducción del apoyo a la vivienda en alquiler. Asimismo, se fortaleció el sistema hipotecario (lo que ha dejado endeudados a millones de personas), la agilización de los juicios de desalojo en caso de incumplimiento de pago de la hipoteca y el redescuento de paquetes hipotecarios en el mercado secundario internacional

(proceso conocido como “bursatilización”). Pero, sobre todo, la vivienda se transformó en un activo financiero que se cotiza en la bolsa.

Ésta es la compleja realidad que el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) núm. 11 incluido en la Agenda 2030, así como sus diez metas e indicadores, pretenden enfrentar y, de alguna manera, redireccionar. El Objetivo 11 busca “hacer que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”, asumiendo así una perspectiva holística que permite considerar la necesaria relación metabólica entre el campo y la ciudad en lugar de enfocarse en una especie de inevitabilidad urbana para todas las personas. A diferencia de la Declaración del Milenio, la Agenda 2030 se ancla de forma explícita en los principios y obligaciones de derechos humanos, además de los de igualdad y sostenibilidad. En su párrafo 18 se plantea que su implementación deberá ser consistente con las obligaciones de los Estados bajo la legislación internacional. Lo anterior implica que, en caso de identificarse lagunas o ambigüedades (por ejemplo, en la Agenda 2030 no se encuentra una referencia explícita a los desalojos forzados, que constituyen la violación principal a la seguridad de tenencia —una de las siete características del derecho a la vivienda adecuada—, sino únicamente en los metadatos del indicador 1.4.2 se habla de desalojos de forma genérica), éstas deberán resolverse de acuerdo con los requisitos de derechos humanos.

Leilani Farha, quien fuera relatora especial por el Derecho a la Vivienda de las Naciones Unidas, declaró en abril de 2020 que, en la pandemia, la vivienda se ha convertido en la primera línea de defensa frente a la COVID. Varios estudios han demostrado que a mayor hacinamiento y falta de servicios corresponde un mayor porcentaje de incidencia de COVID-19, e incluso que las moratorias en materia de desalojos —implementadas en doce países del mundo— han evitado de forma muy significativa el número de muertes. Pero, además, el 6 de febrero del presente año, la directora de Salud Pública y Medio Ambiente de la Organización Mundial de la Salud ha afirmado que la pandemia es una prueba más de la peligrosa relación que existe entre los virus y las presiones del ser humano sobre el medio ambiente.

En este contexto, ¿puede ser la Agenda 2030 una vía para la reconstrucción pos-COVID? Y en caso positivo, ¿qué ajustes se necesitan para que esto pueda suceder? A estas preguntas buscará responder la edición 2021 del Foro Político de Alto Nivel —plataforma estratégica para el seguimiento y la evaluación de la Agenda 2030—, que se realizará en el mes de julio bajo el título de “Recuperación sostenible y resiliente de la pandemia COVID-19, que promueve las dimensiones económica, social y ambiental del desarrollo sostenible: construcción de un camino inclusivo y eficaz para el logro de la Agenda 2030 en el contexto de la década de acción y ejecución para el desarrollo sostenible”.

Las organizaciones con estatus consultivo frente al Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas fuimos invitadas a presentar declaraciones sobre este tema. La Coalición Internacional para el Hábitat presentó en ese marco un texto retomado de un documento más amplio titulado “Voces del hábitat: frente a la pandemia, el futuro es hoy”, enfocado a pensar en una reconstrucción basada en la redistribución, los derechos humanos y el respeto de la naturaleza. Considerando esa contribución, pero también la participación de la secretaria ejecutiva de la CEPAL, Alicia Bárcenas, en septiembre de 2020 en el marco del evento llamado “Aceleración de los ODS como hoja de ruta para reconstruir mejor”, creemos que, si bien la región se encuentra comprometida con la Agenda 2030 y que este documento ofrece elementos valiosos para pensar la pospandemia, la contracción económica, la pérdida de empleos y el aumento de la pobreza y de la pobreza extrema, que afecta sobre todo a las mujeres y que lleva a la región a un retroceso de catorce años, así como el aumento de la deuda pública, pueden poner en riesgo su cumplimiento. “Con las tendencias actuales, al 2030 la región sólo alcanzaría 14 de las 169 metas de los ODS”, nos recuerda Bárcenas. Lo que se necesita entonces es, en primer lugar, reconocer las razones que nos han llevado a enfrentar la pandemia de una forma tan dramática, lo que, según la secretaria ejecutiva, se puede entender sobre todo a partir de un modelo de desarrollo asociado a tres décadas de concentración de riqueza, al extractivismo y al deterioro ambiental y a problemas estructura-

les que visibilizan desigualdades preexistentes y acceso diferenciado a salud, educación y vivienda, entre otros derechos.

La Agenda 2030 en su totalidad puede ser, en efecto, una hoja de ruta para enfrentar los desafíos dejados en evidencia por la COVID-19 si a través de ella los Estados se comprometen a reorientar la economía para proteger la vida y el hábitat de todas y todos. Ésta no es una tarea a abordar desde respuestas contingentes, sino a través de respuestas estructurales, las cuales demandan lo siguiente: un plan basado en la solidaridad internacional como equivalente de un Plan Marshall para la reconstrucción, como ya fue planteado por el secretario general de las Naciones Unidas, y alivio a la deuda a través de moratorias o condonaciones; promover sistemas tributarios más progresivos, eficaces y eficientes, y reorientar gastos tributarios hacia los ODS; combatir la corrupción, la evasión y los paraísos fiscales, y aumentar la gravación impositiva a las ganancias de grandes corporaciones, fondos de inversión, grandes rentistas y especuladores; extender los ingresos básicos y construir una protección social universal; revalorizar lo público y lo común, recuperando experiencias de economías mixtas, las cuales ya han existido en la reconstrucción de la segunda posguerra y que no se centran sólo en lo estatal, sino también en alianzas público-comunitarias, y fortalecer la economía del cuidado; implementar transiciones energéticas renovables, eficientes, de baja huella ambiental y respetuosas de las poblaciones, y, finalmente, retomando nuevamente las palabras de Alicia Bárcenas, “un mundo post-COVID nos exige un nuevo pacto global y regional que incluya un renovado modelo de desarrollo que se oriente a mayor bienestar y sostenibilidad ambiental. Hay que cambiar la conversación entre el Estado, el mercado y la sociedad”.

Ciudad sostenible vs. COVID-19*

En su contexto histórico, la ciudad en ocasiones crece y se transforma, en otras se atrofia, y siempre proyecta la imagen de las organizaciones humanas que han contribuido a su creación. Su estudio evidencia que la ciudad no tiene razón de ser en sí misma, pues sólo existe en la medida en que los seres humanos la habitan, y no sólo se compone de cemento y piedra, sino también de orden y de servicios, sin los cuales el asentamiento humano, por grande que sea, no pasará de ser un caserío. Convergamos, la ciudad exige orden y servicios.

Sin embargo, la pandemia de la COVID-19 vino a impactar en los objetivos trazados por la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que tiene como principales metas, en lo que a las ciudades se refiere, el acceso universal a servicios públicos básicos y la protección de los derechos humanos a la ciudad, a la vivienda, al patrimonio cultural, al medio ambiente, entre otros.

Según la Organización de las Naciones Unidas, el mundo cada vez está más urbanizado. Desde 2007, más de la mitad de la población mundial ha estado viviendo en ciudades, y se espera que dicha cantidad aumente hasta el 60% para 2030.

Las ciudades y las áreas metropolitanas son centros neurálgicos del crecimiento económico, ya que contribuyen al 60% aproximadamente del PIB mundial. Sin embargo, tam-

* Elaborado por Jorge Fernández Ruiz.

bién representan alrededor del 70% de las emisiones de carbono mundiales y más del 60% del uso de recursos.

El impacto de la COVID-19, señala la ONU, será más devastador en las zonas urbanas pobres densamente pobladas, especialmente para los mil millones de personas que viven en asentamientos informales y en barrios marginales en todo el mundo, donde el hacinamiento también dificulta cumplir con las medidas recomendadas, como el distanciamiento social y el autoaislamiento.¹

Generalidades sobre la formación de las ciudades

La ciudad antigua se forma, al decir de Numa Dionisio Fustel de Coulanges, mediante la unión —no la fusión— de varias tribus, así como la tribu nació de la asociación de diversas fratrías, y cada una de éstas tuvo su origen en el agrupamiento de diferentes familias.

La familia, como la fratría y la tribu griegas, se integró como ente independiente poseedor de un culto propio, especial para sus antepasados, diferente a los de las demás familias, distinto asimismo a los de las fratrías y tribus que integraba, culto vedado a todo extraño.

Una vez constituida una tribu, ya no se admitía en ella a ninguna otra fratría o familia, mucho menos a otra tribu; dos tribus no eran capaces de fusionarse, pues el culto de cada una de ellas lo impedía, al no permitir el acceso de extraños. Sin embargo, de la misma manera en que varias fratrías se unieron para tener un culto común y formar una tribu, así también, sobre la base de respetar el culto propio de cada una y tener otro común, se asociaron varias tribus. El día en el que se celebró esta alianza nació la ciudad.²

¹ Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/cities/>.

² Fustel de Coulanges, Numa Dionisio, *La ciudad antigua*, Barcelona, Iberia, 1961, p. 167.

La tribu representa la vida nómada y guerrera basada en la tendencia salvaje y primitiva de los hombres. La ciudad significa el arraigo a la tierra, la estructura de la vida estable donde se depositan el saber, la riqueza y el trabajo, a fin de crear —como su nombre lo indica— la civilización. Como señala Gabriel Alomar: “La ciudad es la obra maestra del instinto pacífico de la Humanidad”.³

Asimismo, el orden de la ciudad es el orden público, el cual alude tanto a su diseño ordenado por su normativa como a la coexistencia pacífica de sus habitantes, basada en la seguridad pública, cuyo propósito consiste en salvaguardar la integridad, los intereses y los bienes de las personas, en aras del derecho humano a estar libre y exento de todo peligro, daño o riesgo, es decir, a estar seguro en el entorno sociopolítico humanitario, que incluye el ámbito de la salud.⁴

En fin, en un sentido técnico, el orden público, como explica Rolando Tamayo y Salmorán, “se refiere al conjunto de instituciones jurídicas que identifican o distinguen el derecho de una comunidad; principios, normas e instituciones que no pueden ser alteradas ni por la voluntad de los individuos (no está bajo el imperio de la «autonomía de la voluntad») ni por la aplicación de derecho extranjero”.⁵

La actual emergencia sanitaria, que ha desafiado tanto a las instituciones como a la propia ciudad, al esparcirse el virus como polen en todos sus rincones, también ha puesto en evidencia que es urgente acelerar la implementación de los instrumentos y acciones necesarias para cumplir con las metas y objetivos de la Agenda 2030.

³ Alomar, Gabriel, *Teoría de la ciudad*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1980, p. 17.

⁴ Fernández Ruiz, Jorge, *Seguridad pública municipal*, México, Fundap-UNAM, 2003, p. 30.

⁵ Tamayo y Salmorán, Rolando, “Orden público”, *Enciclopedia jurídica mexicana*, UNAM-Porrúa, 2002, t. V, p. 351.

La ciudad sostenible

En las postrimerías del siglo XVIII dio principio, en el mundo occidental, la llamada Revolución Industrial, que modificó sustancialmente a la sociedad a partir del empleo de la máquina como instrumento de producción y de transporte, creando el mito del progreso.

A dos siglos de distancia del inicio de la Revolución Industrial se advierte una despoblación de las zonas rurales, producto de un movimiento migratorio incesante del campo a la ciudad que en algunos casos ha alcanzado dimensiones monstruosas para albergar a cerca de veinte millones de habitantes, a costa de que muchos de ellos destinen la cuarta parte de su tiempo a su transportación, vivan en habitaciones donde jamás entra un rayo de sol, y pasen largas temporadas sin poder contemplar la naturaleza, por no salir de la selva de asfalto.

México no es la excepción en este fenómeno universal de la corriente migratoria del campo a la ciudad, por lo que en el último medio siglo, de ser un país predominantemente rural, pasó a ser fundamentalmente urbano, no sólo porque las tres cuartas partes de su población viven en las zonas urbanas, en donde tienen lugar la mayoría de los procesos y acontecimientos socioeconómicos más importantes para la nación.

Por lo anterior, en lo sucesivo, no se deben construir ciudades gigantescas, sino humanas, cuyo objetivo fundamental sea el adecuado desarrollo físico y moral de sus habitantes, donde la vivienda y los sitios de recreo y esparcimiento tengan prelación sobre las áreas industriales, en aras de proteger y garantizar los derechos a la ciudad, a la salud, a la vivienda, al medio ambiente, a la vivienda, al patrimonio cultural, entre muchos otros.

Se deben tener ciudades cuyo diseño y estructura obedezcan primordialmente al bienestar y a la dignidad de los seres humanos que las habitan, propiciando una convivencia pacífica, ordenada, armónica y justa.⁶

⁶ *Ibidem*, p. 21.

COVID-19 y derecho a la ciudad

En México, la emergencia sanitaria ocasionada por el virus SARS-CoV-2, que produce la enfermedad de la COVID-19, tiene como sus principales epicentros en las ciudades, que han sido las más afectadas, debido, principalmente, a que los barrios marginales no cuentan con servicios básicos adecuados. No se implementaron, previamente, políticas ni planes integrados para promover la inclusión, el uso eficiente de los recursos, la mitigación del cambio climático y la adaptación a él y la resiliencia ante los desastres.

Como sabemos, la población urbana está expuesta a riesgos y peligros que pueden presentarse súbitamente y ocasionar graves daños a sus miembros, en sus personas y en sus bienes, derivados de hechos fortuitos, inesperados e, incluso, inimaginables, los cuales pueden evitarse, disminuirse o mitigarse si las respectivas ciudades cuentan con una unidad de protección civil adecuadamente organizada y debidamente capacitada.⁷

Se puede entender la protección civil como la modalidad de la función estatal de seguridad pública que tiene por propósito salvaguardar la integridad, los intereses y los bienes de las personas y de las entidades públicas y privadas ante la eventualidad de un riesgo, siniestro o desastre, a efecto de evitar, o cuando menos reducir, la pérdida de vidas, la destrucción o el grave deterioro del aparato productivo y bienes materiales en general, el menoscabo de algunos derechos humanos, entre los cuales se encuentra la salud.

La emergencia sanitaria evidenció los servicios públicos esenciales y sus múltiples deficiencias, así como el colapso que sufrieron al no contar con la suficiente capacidad para ser prestados de manera eficiente, tal como lo señalan los estándares constitucionales y convencionales.

⁷ Ministerio del Interior, *Conocimientos generales de protección civil*, 2a. ed., Madrid, Dirección General de Protección Civil, 1989, p. 60.

Los crematorios, los cementerios y los panteones, que son servicios públicos a cargo de los municipios, se vieron rebasados por la gran cantidad de personas fallecidas en los meses que ha durado la pandemia.

El servicio público de suministro de agua potable también se vio afectado, especialmente en las colonias que son asentamientos humanos irregulares y que no cuentan con una red de infraestructura de agua potable. Recordemos que una de las medidas más importantes para prevenir el contagio del SARS-CoV-2 es el lavado frecuente de manos, pero en esos lugares las personas se vieron afectadas severamente.

Precisamente, la meta 11.5 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 dispone lo siguiente:

De aquí a 2030, [se debe de] reducir significativamente el número de muertes causadas por los desastres, incluidos los relacionados con el agua, y de personas afectadas por ellos, y reducir considerablemente las pérdidas económicas directas provocadas por los desastres en comparación con el producto interno bruto mundial, haciendo especial hincapié en la protección de los pobres y las personas en situaciones de vulnerabilidad.

Para llegar a ese resultado que se antoja utópico, es indispensable elaborar un marco jurídico adecuado, partiendo precisamente de la idea de que la ciudad se organice en función del bienestar y de la felicidad de los seres humanos que la habiten. Ese propósito alienta la aparición del derecho a la ciudad, de la mano de sus derechos componentes: derechos políticos, civiles, económicos, sociales, culturales y medioambientales.

Epifonema

En los inicios del siglo XXI, la población urbana del país representa casi el 80% del total, con una preocupante macrocefalia que concentra en pocas ciudades a la mitad de la población nacional. Para México, el siglo XX fue el siglo de la reforma agraria, exigida por una población rural que representó —a inicios de esa centuria— el 80% de su población total. El siglo XXI, a cuyo inicio casi el 80% de la población del país es urbana, habrá de ser el siglo de la revolución urbana que consagre y dé vigencia plena y efectiva al subjetivo derecho a la ciudad, entendido como el derecho a la vida urbana en un hábitat digno, que le preserve de pandemias y toda clase de calamidades.