

Movilización ciudadana frente al proyecto de la Autopista Urbana Oriente en la ciudad de México

Citizen mobilization against the project of the East Urban Expressway in Mexico City

Jesús Carlos Morales Guzmán

Resumen: Una de las transformaciones recientes de las grandes ciudades latinoamericanas consiste en la ejecución –ya sea a través de inversión pública o privada– de grandes proyectos urbanos, principalmente en barrios tradicionales y centros históricos. Paradójicamente, proyectos que pareciera que están orientados hacia el beneficio de la ciudadanía, han dado lugar a una serie de movilizaciones, conflictos sociales y reivindicaciones urbanas frente a estas acciones de carácter público.

La Ciudad de México no ha sido ajena a esta tendencia. Para ilustrar estos planteamientos se aborda un caso paradigmático: el proyecto de la “Autopista Urbana Oriente”. La metodología utilizada parte de categorías analíticas vinculadas con la reconstrucción de los hechos más significativos en torno al proyecto a partir de la recopilación y sistematización de información periodística, informes gubernamentales y declaraciones públicas de los actores políticos, organizaciones, activistas y vecinos afectados.

Palabras clave: Movilización ciudadana, resistencia, políticas públicas, sectores populares, vida urbana

Abstract: The recent changes in Latin American cities is the execution -either through public or private investment -from large urban projects, mainly in traditional neighborhoods and historic districts. Paradoxically, it seems that projects that are geared towards the benefit of the public, have led to a series of protests, social unrest and urban claims against these public actions.

Mexico City has not been immune to this trend. To illustrate these approaches addresses a paradigmatic case: the project "Urban Highway East". The methodology of analytical categories related to the reconstruction of the most significant facts about the project from the collection and systematization of news reports, government reports and public statements of political actors, organizations, activists and residents affected.

Key Words: citizen mobilization, resistance, public policy, popular people, urban life

Introducción

Una de las transformaciones recientes de las grandes ciudades latinoamericanas consiste en la ejecución –ya sea a través inversión pública o privada– de grandes proyectos urbanos, principalmente en barrios tradicionales y centros históricos. Entre los proyectos más visibles destacan las obras de infraestructura vial diseñadas para enfrentar las problemáticas de movilidad y transporte, por ejemplo, así como otras construcciones relacionadas con aspectos como el crecimiento, desarrollo y competitividad de las ciudades. Paradójicamente, proyectos que pareciera que están orientados hacia el beneficio de la ciudadanía, han dado lugar a una serie de movilizaciones, conflictos sociales y reivindicaciones urbanas frente a estas acciones de carácter público. Esto, incluso, ha introducido un cambio cualitativo en quienes se resisten y movilizan. Ya que estos no sólo pertenecen a sectores populares, sino que en la movilización participan distintos sectores sociales, los cuales perciben que este tipo de proyectos son una amenaza que puede vulnerar sus derechos, civiles, sociales, políticos y medioambientales.

De este modo, se destaca que dichas movilizaciones han dado pie a un uso novedoso de la de la protesta, basado en las nuevas tecnologías, y al uso de ley en este tipo de contiendas, con el objeto de que se incluya a los ciudadanos en la toma de decisiones sobre las políticas públicas, es decir, se ha recurrido incluso a los tribunales e instancias judiciales. Lo anterior, se conoce como “movilización legal”, lo que supone el uso de la ley como instrumento para hacer política, realizar demandas privadas y públicas, perseguir intereses y proteger derechos (De Alba, 2009, Azuela y Cosacov, 2013; y Smulovitz, 2008).

Este trabajo plantea que en la medida en que las políticas públicas sobre la vialidades urbanas se elaboran sin la participación de los ciudadanos que han ser afectados por la decisión, así como la ausencia de información e irregularidades en el procedimiento de autorización y ejecución de la obra, se tiene por resultado una afectación importante tanto de las áreas urbanas y la comunidad misma. Se trata de un “estilo” de políticas públicas relacionadas con un sistema de grandes vialidades que intenta minimizar el impacto social y ambiental de la obra al ofrecer argumentos parciales que impiden ver con claridad el conjunto de las afectaciones; lo que se ha traducido en conflictos y enfrentamientos entre el gobierno de la ciudad, organizaciones sociales y asociaciones de vecinos y ciudadanos en torno a la implementación y ejecución de las obras de infraestructura vial, asimismo se han observado procesos de resistencia así como un uso de la protesta y la ley, lo que se puede considerar como expresiones “incipientes” de movilización legal y política.

Para ilustrar estos planteamientos se aborda un caso paradigmático: el proyecto de la “Autopista Urbana Oriente”, que es una acción gubernamental que pretende solucionar la falta de movilidad y comunicación en el oriente de la ciudad pero, de realizarse, afectaría áreas naturales protegidas y además sería contraria a la reglamentación normativa y de planeación vigente. Dado que la autopista se pretende construir en un espacio que el gobierno del D.F. ha denominado como “zona estratégica” evitando así el derecho a la información y consulta de los afectados. Igualmente, los ciudadanos movilizados han sido ignorados por la autoridad, si bien estos han recurrido a instancias correspondientes, ellos consideran que se han vulnerado sus derechos ciudadanos.

La metodología utilizada parte de categorías analíticas vinculadas con la reconstrucción de los hechos más significativos en torno al proyecto de la Autopista Urbana Oriente, así como documentar la participación de los ciudadanos y los principales actores políticos y sociales de la movilización que la favorezcan u obstaculicen. Se pretendió captar, mediante sus propias manifestaciones públicas—declaraciones, discursos—y entrevistas públicas, la percepción que los actores políticos y sociales tienen, así como del papel de la protesta, e instancias legales en el proceso de movilización. De este modo, se realizó un seguimiento sistemático de los hechos más significativos, basados en fuentes hemerográficas, para estudiar las implicaciones del proyecto y entender su relación con las movilizaciones y transformaciones urbanas. Básicamente, se les ha dado seguimiento a los siguientes actores: gobernantes y funcionarios públicos, voceros de organizaciones, líderes de movimientos sociales y organizaciones vecinales. Como resultado de lo anterior, se han sistematizado los hechos y las declaraciones públicas más representativas en torno a las percepciones, actitudes y comportamientos de los ciudadanos, organizaciones y asociaciones vecinales.

El trabajo se organiza en tres apartados. En el primero se desarrollan conceptos como ciudadanía, movilización política y legal. En el segundo, se aborda el caso de la Autopista Urbana Oriente y su posible impacto (negativo) sobre áreas ecológicas así como la violación a la normatividad vigente. En el último apartado, se abordan las protestas, resistencia y movilizaciones que se han llevado a cabo. En las conclusiones, señalaremos las implicaciones en términos de las posibles afectaciones urbanas y ambientales así como la defensa de los derechos ciudadanos a partir de dicho caso de estudio.

Movilización, derechos de ciudadanía y políticas públicas

Históricamente, el reconocimiento y protección de los derechos por parte de los estados ha sido una situación problemática. La idea de ciudadanía ha estado asociada a la constante defensa y lucha por garantizar su protección efectiva, de acuerdo con Tilly (1998), los

derechos se convierten en derechos ciudadanos cuándo el objeto de la demanda es el Estado y el demandante tiene acceso a los bienes, servicios y protecciones por el sólo hecho de ser miembro de una categoría de personas que están sujetas a una jurisdicción determinada. En este sentido, los derechos ciudadanos son procesos de construcción y defensa así también el resultado de una exigencia reiterada en la que, incluso, algunos derechos conquistados pueden dejar de ser reconocidos de manera que el Estado puede desconocer obligaciones contraídas con anterioridad.

En América Latina, la movilización ciudadana adopta diferentes formas, que pueden ir desde acciones discretas a otras espectaculares para defender los derechos ya conquistados o ampliar el catálogo de los derechos. Los ciudadanos pueden intervenir en la política, y en las políticas, de manera individual o colectiva. Además, la acción política se puede llevar a cabo de forma espontánea, aunque es más frecuente que ésta sea el resultado de la coordinación entre distintas personas, desarrollada por una asociación o colectivo estable, que comparte objetivos y utiliza recursos y métodos para alcanzarlos. La movilización política puede tomar forma convencional o no convencional. La primera es aquella aceptada por la comunidad, ya que se considera adecuada a los valores dominantes de la misma; mientras que la segunda es de tipo “disruptivo”, lo que incluye bloqueos y toma de espacios públicos, acciones que, incluso, pueden ser rechazadas por la comunidad (Mc Adam, Tilly y Tarrow, 2000).

En este sentido, se destaca que la movilización (política y legal) ha dado pie a un uso novedoso de la protesta basado en las nuevas tecnologías y en el uso de la ley en este tipo de contiendas, con el objeto de que se incluya a los ciudadanos en las toma de decisiones sobre la política pública. La movilización legal hace referencia al uso de la ley como instrumento para hacer política, realizar demandas privadas y públicas, perseguir intereses y proteger derechos¹ (De Alba, 2009, Azuela y Cosacov, 2013; y Smulovitz, 2008).

¹ Cabe señalar que los procesos de movilización legal presentan resultados muy diversos. En algunos casos, implica una *judicialización*, entendida como la intervención de las cortes y de los jueces en la definición de políticas públicas, decididas previamente por la legislatura o el ejecutivo; mientras que, en otros casos, se manifiesta a través del aumento del uso de procedimientos judiciales para la petición y resolución de demandas que involucran los derechos. En este sentido, las demandas judiciales pueden obligar a las autoridades públicas a “cerrar” una disputa, a “determinar una responsabilidad” y a “sancionar una acción”, aún en situaciones controvertidas en que las autoridades políticas hubiesen preferido postergar la decisión o bien concluir con resultados ambiguos (Smulovitz, 2008).

Es de llamar la atención que, en la Ciudad de México, la movilización se ha llevado a cabo por organizaciones sociales y asociaciones de vecinos, activistas y grupos sociales, frente al posible impacto de grandes proyectos urbanos y, en particular, al de la Autopista Urbana Oriente, a partir de: 1) la defensa de sus derechos, civiles, sociales, políticos y medioambientales, y 2) a través del uso novedoso de la protesta, las nuevas tecnologías y la ley e instancias legales. Esta segunda característica se aparta de la “movilización política” convencional. En este sentido, se pretende describir y analizar las consecuencias políticas y sociales de la movilización frente a las políticas públicas de vialidad, que no han sido receptivas de las demandas e inclusión ciudadana en las formas de gestión de la ciudad. Asimismo, desde esta perspectiva es posible explorar las estrategias que los ciudadanos involucrados en la movilización política y legal generan frente a los proyectos urbanos como el caso de la Autopista Urbana Oriente.

Se sostiene que la movilización es un proceso que se inicia no sólo a partir del rechazo manifiesto a los proyectos urbanos que son parte de la agenda pública, sino también a partir de la generación de estrategias de protesta (incluso legales) que pretenden modificar la normativa urbanística mediante la intervención de instancias y resoluciones judiciales o bien conformar nuevas coaliciones de actores para continuar con la lucha. En esta línea, la investigación busca comprender la dinámica de la movilización y su posible impacto, lo que supone ir más allá de la agenda de los estudios sobre movimientos sociales, la acción colectiva y la movilización política. Por todo ello, se considera necesario incorporar estos aspectos como factores relevantes para el mejor entendimiento del problema. Como ya se ha afirmado, las estrategias de movilización no sólo son una de las formas que asumen tanto los movimientos sociales como la acción colectiva, sino que se trata de una dimensión constitutiva para los actores colectivos y sus metas.

Se destaca que la movilización (política y legal) supone la *defensa* de los derechos políticos, civiles, sociales y medioambientales y se puede comprender, de forma general, como el resultado de la aplicación de políticas públicas, la búsqueda de la ampliación de los derechos, así como el abordaje de crímenes y violaciones de derechos humanos. Actualmente, los defensores de derechos humanos han planteado reclamos fundados en los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, desde el “litigio estratégico” y la “exigibilidad misma” de los derechos, tal como lo ha señalado Arendt: “el derecho a tener derechos”.

La *exigibilidad* de los derechos se define como “un proceso social, político y legal. La forma y medida en que un Estado cumpla con sus obligaciones respecto de los derechos no solamente ha de ser materia de escrutinio de los órganos de verificación del cumplimiento

de las normas que los consagran y garantizan, sino que debe abarcar la participación activa de la sociedad civil en esta tarea como una condición sustancial del ejercicio de su ciudadanía” (Sandoval, 2006:112).

En este sentido se pueden distinguir dos formas de exigibilidad de los derechos: la política y la legal o jurídica, que en adelante serán identificadas como estrategias. La *exigibilidad política* (o estrategia política) es aquella que plantea una serie de mejoras en las “condiciones para la realización de los derechos o la solución de una situación violatoria” a nivel institucional mediante la elaboración de iniciativas de incidencia en las políticas públicas, programas gubernamentales, cabildeo legislativo, consultas públicas etc. También incluye reclamos mediante vías no institucionales como marchas, bloqueos y protestas.

Por su parte, la estrategia legal o *justiciabilidad* es aquella que se basa en la defensa de los derechos humanos en los tribunales nacionales e internacionales. La *exigibilidad legal* incluye dos vías, a decir de Abramovich y Curtis (2002), una *directa* que consiste en reclamar los derechos a partir de los instrumentos jurídicos establecidos para ello²; mientras que la vía *indirecta* consiste en demandar los derechos a partir de otras normas que no necesariamente están diseñadas para ello, pero que de forma relacional es posible plantear las demandas. Este tipo de estrategias se pueden utilizar en aquellos casos en donde la ley no es muy clara o simplemente no lo contempla. Ante esta situación, el único instrumento legal que pueden utilizar los afectados es el recurso de amparo y, dado que este no puede ir en contra de un acto legislativo, existen dos mecanismos indirectos que los afectados pueden utilizar. El primero es recurrir a la acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación³. El segundo es recurrir a instancias internacionales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con el fin de obligar al Estado mexicano a la revisión de la legislación promulgada⁴.

²Un ejemplo son las violaciones a los derechos laborales, para el caso mexicano se puede recurrir al artículo 123 constitucional y la Ley Federal del Trabajo que establecen las garantías de los ciudadanos en relación al trabajo. Otro ejemplo es el derecho a la salud, se puede recurrir al artículo 4 constitucional que establece que toda persona tiene el derecho a la salud, etc.

³ Dicho recurso permite la denuncia de una contradicción entre las leyes o tratados internacionales. Y solo puede ser utilizado por una tercera parte de legisladores federales (Senadores o Diputados) o Diputados locales, partidos políticos y el Procurador General de la República. Por lo tanto, los ciudadanos no pueden ejercerlo a menos de que busque el apoyo y/o alianza de alguno de los actores mencionados.

⁴ La movilización puede ser entendida como la *exigibilidad política* y legal de los derechos, permite enmarcar las demandas en términos del Estado de derecho. En este sentido, llama la atención que el acceso a los tribunales no necesariamente sea para todos los sectores de la sociedad, en algunos casos su costo no permite que determinados sectores los lleguen a utilizar. No obstante, el aumento de la presencia de

La movilización permite obtener influencia política y social, legitimidad simbólica y reconocimiento institucional de las demandas. Asimismo, posiblemente permite acotar la libertad de acción de las autoridades políticas para definir tiempos y la ambigüedad de las resoluciones. No obstante, no todas las peticiones que invocan derechos alcanzan a transformarse en demandas jurídicas. En los casos en que los actores logran transformar sus aspiraciones en derechos, consiguen que sus reclamos sean tratados a través de procedimientos públicos y legales. En este punto, la transformación de las aspiraciones en derechos, desde el punto de vista del demandante, logra no sólo que los resultados sean obligatorios sino que también el tratamiento jurídico puede contribuir a mitigar el conflicto político⁵ (Smulovitz, 2008).

Conforme a estos planteamientos se abordará el caso del proyecto de la “Autopista Urbana Oriente”, en el que se trata de destacar las implicaciones de la política pública y la movilización legal y política ciudadana.

El proyecto de la Autopista Urbana Oriente

Como antecedente del proyecto de la Autopista Urbana Oriente, se ha documentado que el gobierno del Distrito Federal, desde hace una década, ha impulsado una serie de grandes proyectos o “megaproyectos” urbanos⁶ que, según el Programa General de Gobierno (2007), se inscriben en una estrategia de mayor alcance para impulsar el desarrollo económico, con el objetivo de impactar en la productividad, el empleo y la atracción de inversión privada y extranjera. De igual manera, se propone generar un “nuevo estilo” de

organismos de defensa de derechos humanos, movilizaciones, redes sociales y medios de comunicación, reclaman la protección de los derechos; lo que ha puesto en evidencia la gravedad del asunto y representa, al mismo tiempo, un avance en el terreno de las exigencias ciudadanas por contar con sistemas legales eficaces y accesibles.

⁵ Cabe mencionar que no todos los procedimientos judiciales son transparentes y consistentes, pero las reglas que los definen y el proceso judicial en sí mismo, permite a los actores exigir justificaciones razonables, un examen riguroso de los hechos y procedimientos estandarizados para el tratamiento de los casos. En este sentido, tanto la justificación como el procedimiento son razones por las cuales los ciudadanos y las minorías prefieren el uso de esta instancia antes que el foro público. El supuesto que está detrás de lo anterior es que las peticiones legales pueden dar lugar a resoluciones más transparentes, menos discrecionales y que atiendan a una determinada razonabilidad argumentativa, a diferencia de las determinaciones basadas en argumentos políticos. No obstante, las decisiones jurídicas no necesariamente satisfacen estos requisitos, pero las características que definen al método judicial alimentan esta percepción (Smulovitz, 2008).

⁶Entre los cuales destacan: el Foro Estadio en Azcapotzalco, la Línea 12 del Metro en Tlahuac, la Línea Cuatro del Metrobús en el Centro Histórico, un Acuario en Xochimilco, la Biométrópolis en el Ajusco, la Ciudad del Conocimiento en Tlalpan, la Arena Ciudad de México, Biométrópolis en el Ajusco.

gobierno que busque construir una cultura política ciudadana de carácter democrático, a través del ejercicio de la democracia participativa, la corresponsabilidad, la evaluación y el seguimiento ciudadano de la gestión pública (GDF, 2007). No obstante, a pesar de que estos proyectos urbanos se consideran estratégicos para la ciudad, no se han generado los consensos necesarios y las medidas tomadas no han sido receptivas de las demandas ciudadanas en materia de planeación, ejecución de obras y, en general, de la gestión de la ciudad; lo que ha motivado el rechazo, la protesta y movilización de organizaciones sociales y asociaciones vecinales en las distintas zonas en las que se han implementado los proyectos urbanos, así como el uso ciudadano de las instancias judiciales para defender sus derechos civiles, sociales, políticos y medioambientales.

Un caso relevante lo constituye el “Sistema vial de puentes, túneles y distribuidores viales del Sur Poniente de la Ciudad de México” conocido como la “Supervía Poniente” que significó una acción gubernamental para solucionar la falta de movilidad y comunicación entre el poniente y sur de la ciudad. El gobierno determinó la construcción de una vía rápida de peaje con un trazo de 7.18 kilómetros, que implicó atravesar diversas colonias de la ciudad y la afectación de dos áreas consideradas de valor ambiental. No obstante que, diversos estudios técnicos y opiniones especializadas señalaban la no viabilidad de la obra, la oposición de vecinos, organizaciones sociales y especialistas que constituyeron el “Frente Amplio contra la Super Vía de Cuota en Defensa del Medio Ambiente” así como la recomendación de algunas instancias (PAOT, SEMARNAT, CDHDF) de suspender la obra; la “Supervía Poniente” se construyó (Sánchez-Mejorada, 2012).

Cabe añadir que, ante la falta de información sobre los alcances de la obra y los estudios de impacto ambiental, urbano y social, así como la ausencia de una consulta pública, requisito indispensable para garantizar los derechos de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas, un grupo de ciudadanos interpuso un juicio de amparo ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), argumentando la violación de derechos fundamentales a la participación directa y efectiva en los asuntos públicos. También reclamaba recibir información detallada sobre la planeación y ejecución del proyecto vial y la afectación a los derechos sociales a las viviendas, debido a la alteración del entorno y, finalmente, exigía el derecho a gozar de un medio ambiente adecuado.

En el caso que nos ocupa, el del proyecto Autopista Urbana Oriente Tramo Muyuguarda-Bilbao (AUO), éste es parte de un ambicioso sistema de obras viales para la Ciudad de México que contempla construir seis carriles centrales a nivel superficial sobre el Anillo Periférico en un tramo de 14 kilómetros, desde Muyuguarda hasta su cruce con Calzada Ignacio Zaragoza, y también incluye un distribuidor vial en Zaragoza y un puente vehicular

a la altura del eje 6 sur (*Reforma*, 2013/01/28). A diferencia de los segundos pisos Norte y Sur, el tramo de la Autopista Urbana Oriente pretende habilitar, como hemos señalado, seis carriles centrales sobre el Anillo Periférico con niveles elevados, tramos donde los carriles serán de cuota y algunos puentes, esto de acuerdo con información de la Secretaría de Obras de la ciudad. Si bien en otras obras similares se han previsto amplios camellones con áreas verdes, espacios de recreación y juegos, no se tiene la seguridad que se contemplen en esta nueva vía de cuota.

Esta nueva infraestructura vial estaría a cargo de la empresa Cemex Ascendi y GAMI y tendrá un costo estimado de 5 mil millones de pesos. Asimismo, se prevé que su construcción beneficiará a 84 mil automovilistas que a diario circularían por esa vialidad. Se trata de nuevos carriles de acceso mediante pago de peaje al oriente (tres por cada uno de los sentidos) que estarían conectados a la Autopista Urbana Sur, (que están construyendo las empresas Ideal e ICA). Se prevé que la obra tendrá una duración de dos años, aunque su conexión con otras vialidades queda pendiente, ya que falta la conclusión y rehabilitación de otras vialidades importantes y sus respectivas incorporaciones, así también al poniente con la “Supervía Poniente”, en la que falta un túnel de un kilómetro que conecte con calzada de Las Águilas y Luis Cabrera, y un segundo nivel de esta vialidad, de San Jerónimo hasta Periférico (*Reforma*, 2013/01/28).

La Autopista Urbana Oriente fue proyectada desde la administración del ex jefe de gobierno de la Ciudad de México, Marcelo Ebrard. En diciembre de 2010, fue quien publicó la Declaratoria de Necesidad de la misma; en enero de 2011 se lanzó la licitación para su diseño, construcción y explotación de esta vialidad de cuota. En marzo de 2011 se debió emitir el fallo de la Oficialía Mayor, no obstante, a petición de algunos de los inversionistas interesados esto se aplazó. Fue hasta octubre de 2012, que el entonces secretario de obras, Fernando Aboitiz, informó que ya se había firmado el título de concesión con la empresa Cemex (*Reforma y El Universal*, 2013/01/28).

A pesar de que no se cuenta con el proyecto ejecutivo de la obra, el periódico *Reforma* dio a conocer que recorrerá toda la Autopista Urbana Oriente y que, en su tramo Muyuguarda a la Calzada Ignacio Zaragoza, costará en promedio 26 pesos; esto lo informaron las empresas concesionarias que habilitarán esta vía así como el precio fijado por cada kilómetro de esta vialidad que será de 1.89 pesos; información que ha sido avalada por el Gobierno del Distrito Federal. Esta concesión de proyecto incluye la tarifa y designa a las empresas Ascendi México SA de CV, GAMI Ingeniería e Instalaciones y Cemex concretos SA de CV, como las encargadas de construir, operar y dar mantenimiento a la obra vial.

La Autopista Urbana Oriente completaría una vía de cuota que inicia en el Estado de México, con el Viaducto Elevado, y formaría parte del siguiente esquema de vialidades y costos (ver cuadro 1).

Cuadro 1. Esquema de vialidades y costos

Sistema de Vialidades	Tarifa (por Km.)	Extensión (en Km.)	Total
Viaducto Bicentenario	\$1.85	23	\$42.55
Autopista Urbana Norte	2.22	9	19.98
Autopista Urbana Sur	1.94	11	21.34
Autopista Urbana Oriente	1.89	13	24.57
Total (recorrido completo)			108.44

Fuente:

Elaboración propia con datos de Reforma: (www.reforma.mx)

Sin embargo, hay un tramo del proyecto de la Autopista Urbana Oriente que va de Canal Nacional a Canal de Chalco, aproximadamente dos kilómetros, del Periférico que cruza el Parque Ecológico de Xochimilco, lo que ha alertado y preocupado a diversos especialistas y activistas de la conservación ambiental sobre el posible impacto negativo de la obra.

1. Implicaciones ambientales y sociales del proyecto

La empresa concesionaria de la obra sometió a consideración de la Secretaría del Medio Ambiente del DF, un estudio de Impacto Ambiental, sin embargo éste no fue aprobado. Derivado de la no aprobación, ya que dicho estudio se presentó incompleto, el proyecto se ha detenido momentáneamente. Sin embargo, pese a los argumentos ambientales y a las críticas ciudadanas, éstas no han tenido un peso significativo para la política pública del gobierno del DF ya que, como ocurrió en el caso de la “Supervía Poniente” que hemos señalado, ésta se construyó sobre la Barranca de Tarango a pesar de haberse declarado como Área de Valor Ambiental. Al respecto, Luis Zambrano, investigador de la UNAM ha señalado que: “No hay declaratoria que resista una carretera”. Y añade que “los proyectos como este, generan impactos ambientales graves porque promueven la urbanización en Xochimilco que es una reserva de agua, que se está hundiendo, incluso, va a ser peligroso hacer las obras ahí, además que van a promover la urbanización de los últimos pulmones

que tenemos al sur de la Ciudad de México”. Concluye: “Nos estamos dando un disparo en la cien”. (*Reforma*, 2013/05/29).

En el mismo sentido, expertos en movilidad urbana señalan que el proyecto fomenta el uso del automóvil en una zona en la que predominan colonias populares y por lo tanto, no se requieren este tipo de vías sino fortalecer el sistema de transporte público. Enrique Salcedo, vicepresidente de Transporte Urbano en la Asociación Mexicana de Ingeniería en Transportes, coincide en afirmar que la zona oriente de la Ciudad de México “es la zona con menores recursos, donde principalmente se mueven las personas en transporte público, no es una zona donde se vayan a usar muchos autos”. Por su parte, Gerardo Moncada, especialista en movilidad de la asociación El Poder del Consumidor, sostiene que “estas nuevas vialidades nos indican hacia dónde va la urbanización por lo que ello implica nuevos núcleos de desarrollo urbano en el oriente de la ciudad. Se generan fraccionamiento de otro perfil, de clase media o clase media-alta” (*Reforma*, 2013/05/29).

Asimismo, debido a la construcción de la Autopista Urbana Oriente se prevé la desaparición de espacios públicos, deportivos, de esparcimiento y equipamiento urbano así como módulos culturales, es decir, aproximadamente 7 áreas recreativas y culturales, sin contar espacios verdes a lo largo de los 14 kilómetros sobre el camellón de Muyuguarda y Zaragoza. En este sentido, un grupo de vecinos y usuarios han reprochado a las autoridades ésta pérdida de espacios, tal es el caso de Liliana Portillo, vecina de la Unidad Vicente Guerrero de Iztapalapa, quién señaló que “no tiene sentido que hagan un parque y después los quiten cuando ya sabían que iban a hacer la autopista”. Desde el punto de vista de Patrick Gun, Investigador de la UAM-Xochimilco “se trata de una contradicción que un gobierno de izquierda forme espacios recreativos y [...] [que luego] sean retirados para privilegiar el transporte privado”. Por último, estos espacios que han sido recuperados entre los años de 2008 y 2009 y cuyo costo aproximado ascendió a 12 millones de pesos estarían en peligro de desaparecer, así también un campo de fútbol al que le han invertido 13.5 millones de pesos. Si bien el Secretario de Obras y Servicios del DF, Luis Alberto Rábago, arguyó que éstos espacios recreativos y culturales serán reubicados no ha señalado el sitio y tampoco ha dado a conocer el plan que de manera precisa los considera (*Reforma y Milenio*, 2013/08/04).

Los habitantes de las delegaciones Iztapalapa y Xochimilco se han manifestado ante la pérdida de estos espacios que son de uso social, ya que se trata de 17 áreas de esparcimiento y convivencia que son frecuentados principalmente por jóvenes y adultos, quienes realizan torneos en las canchas de frontón ubicadas sobre Periférico y la calle Díaz Soto y Gama. Asimismo, los participantes de estas actividades deportivas han manifestado

su descontento ante su eventual desaparición, ya que no tendrán un lugar dónde recrearse ni practicar deportes, así lo señalaron los integrantes de un equipo llamado Guerreros de Iztapalapa. En el mismo sentido se manifestaron miembros del grupo Ácatl que se ubica en la Calzada Ermita Iztapalapa, quienes serán desplazados por los carriles centrales que se construirán como parte del proyecto de la autopista (*Milenio*, 2013/08/05).

Una de las afectaciones más significativas del proyecto será en la zona de humedales del área natural protegida de Xochimilco, que comprende el tramo de construcción de Muyuguarda hacia Canal de Chalco; franja que contempla cruzar Xochimilco hasta la pista de canotaje de Cuemanco, el mercado de flores y los parques ecológicos. En este sentido, la Secretaria del Medio Ambiente del D.F., Tania Müller, ha señalado que “la Autopista Urbana Oriente, es una ampliación del Periférico, que nunca se desincorporó del poligonal del área Natural Protegida de Xochimilco, pero realmente es una zona impactada desde hace más de 30 años y lo importante es que no se van a afectar los humedales” (*Reforma*, 2013/08/31).

Sin embargo, para proteger la reserva ambiental de humedales de la zona de Xochimilco en riesgo, Gustavo Cabrera, Autoridad de la Zona Patrimonio Natural y Cultural de la Humanidad en Xochimilco, recomienda que un tramo de la autopista de cuota no sea a nivel de superficie sino subterránea. Asimismo, solicitó que dentro de la nueva Manifestación de Impacto Ambiental se incluya esta propuesta, toda vez que: “existen a nivel mundial proyectos exitosos de movilidad subterránea, como el que hizo la ciudad de Madrid para hacer subterránea una vialidad que pasaba por un río”. Señaló que la zona lacustre también se ve afectada por la contaminación generada por el tráfico de Periférico y la basura que deja la población en esta zonas de reserva, por lo que sugirió que la empresa concesionaria podría ocuparse del asunto, para que con ello “gane la ciudad y no sólo los inversionistas” (*Reforma*, 2013/09/25).

En este sentido, el Procurador Ambiental y del Ordenamiento Territorial, Miguel Ángel Cancino, señaló que no necesariamente con el desarrollo del túnel se evitará un impacto mayor que el causado por una ruta elevada sobre el Periférico en el tramo que cruzará por Xochimilco como se tiene previsto, esto es una vialidad elevada, el túnel o una obra en el mismo nivel, en los tres casos “hay que ver cuáles son las Afectaciones a los ecosistemas y al decreto de Área Natural Protegida de Xochimilco”. Concluyó, que el trazo final le corresponde a la Secretaría de Obras y Medio Ambiente, toda vez que la procuraduría no participa en el proyecto y desconoce si se realizó la consulta pública que, de acuerdo con la Secretaria del Medio Ambiente, fue en el mes de marzo de 2013 y en ésta no hubo cuestionamientos públicos (*El Universal*, 2013/09/30). Finalmente, diputados locales del

PAN, quienes realizaron un conteo de los árboles que se tendrán que derribar por la construcción de la vialidad de 14 kilómetros, denunciaron que la construcción de la autopista afectará aproximadamente a 5 mil árboles de distintas especies.

Cabe añadir que, actualmente el proyecto de la Autopista Urbana Oriente se encuentra detenido, toda vez que se deberá reponer el procedimiento de la Manifestación de Impacto Ambiental para obtener la autorización correspondiente que otorga la Secretaría del Medio Ambiente, ésta a su vez, informó que debido a las recomendaciones de la Comisión de Derechos Humanos (CDH) del D.F., y algunas organizaciones que demandaron la reposición del procedimiento se solicitó a la concesionaria una nueva manifestación de impacto ambiental. Esta nueva solicitud del estudio incluye la petición de aprobación ambiental del proyecto a detallar cómo se resolverá el tramo de los humedales de Xochimilco y las compensaciones y medidas de mitigación posibles. Asimismo, se debe reponer la consulta pública que supuestamente ya se había realizado. Desde el punto de vista de la Secretaría del Medio Ambiente el proyecto no afectará a los humedales; no obstante, la Autoridad de la Zona Patrimonio Natural y Cultural consideró lo contrario. Por su parte, la PAOT recomendó investigar las posibles afectaciones así como la realización de la consulta para la ejecución del mismo y el delegado de Iztapalapa, Jesús Valencia, ha pedido replantear la obra (*El Universal y Reforma*, 2013/08/31).

Por su parte, la Concesionaria que construirá la Autopista ha solicitado una prórroga para presentar el estudio de impacto ambiental del segundo piso del periférico, toda vez que sin el dictamen las obras no pueden iniciarse. Cabe señalar que el primer estudio fue rechazado porque no especificaba las afectaciones ambientales generadas por la obra del segundo piso del Periférico de Muyuguarda a Zaragoza, en particular el tramo que comprende los parques ecológicos y el mercado de plantas de Xochimilco, así también consideraba el retiro de 5 mil árboles que le darían paso a la vialidad, por último, la elaboración de Manifestación de Impacto Ambiental por la construcción de la autopista lleva un retraso de algunos meses y no se ha entregado a las autoridades correspondientes, misma que deberá incluir las recomendaciones de la CDH así como lo ya señalado por las instancias correspondientes.

Finalmente, la Unión de Científicos Comprometidos con la Sociedad (UCCS) ha denunciado que, de realizarse la obra, se violaría la normatividad vigente y de planificación, a saber: el Programa de Manejo del Área Natural Protegida, el Plan Rector de las Áreas Naturales Protegidas del Distrito Federal, La Ley de Salvaguarda del Patrimonio Urbanístico y Arquitectónico del Distrito Federal, el Plan Verde de la Ciudad de México, el Programa de Desarrollo Urbano de la Delegación Xochimilco y el Programa General de

Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal. Lo anterior derivado del análisis de la Manifestación de Impacto Ambiental presentada por la concesionaria de la obra.

2. Movilización ciudadana, protesta y resistencia frente al proyecto de la Autopista Urbana Oriente

Entre las manifestaciones de oposición al proyecto destacan las movilizaciones de protesta y foros públicos en torno al proyecto de la obra, aunado a esto se pueden observar una variedad de actores individuales y colectivos, grupos de activista y organizaciones dedicadas a la defensa del medio ambiente involucrados en el asunto. Destaca un grupo de académicos e investigadores de universidades públicas (UNAM, UAM, UACM) quienes, en conjunto con organizaciones de la sociedad civil, llevaron a cabo un foro público para discutir el tema; ellos han enfatizado públicamente que en la nueva manifestación de impacto ambiental que ha de presentar la concesionaria de la obra, se debería considerar una “visión regional” e “integral” pues el impacto iría más allá del Área Natural Protegida de Xochimilco. Ya que, desde su punto de vista, el estudio de impacto ambiental que presentó la empresa que ha de llevar a cabo la obra, se basa únicamente en “impactos moderados o poco significativos” y no considera la agudización de problemas en esta área natural protegida. Asimismo, no contempla el aumento del ruido en esa zona (*El Universal*, 2013/07/31).

Cabe mencionar que la Secretaria del Medio Ambiente, quién recibió las conclusiones del foro de expertos, ha considerado que resulta innecesario volver a reponer el procedimiento, toda vez que se requiere completar la información existente y tomar las medidas que se hagan necesarias; así también ha descartado la consulta pública pues señaló que ésta ya se llevó a cabo y, en su momento, no se recibieron propuestas ni observaciones, aún cuando dicha convocatoria se difundió en un medio impreso de amplia circulación (*El Universal*, 2013/07/31).

Activistas y ambientalistas han señalado que el proyecto pone en riesgo el hábitat de aves endémicas, áreas de infiltración y que la obra vial no constituye una solución al problema del congestionamiento vial ya que el proyecto sólo beneficiaría a quienes cuentan con automóvil, a pesar de que la tendencia en otros países ha sido la demolición de autopistas urbanas que no resuelven de fondo el problema de movilidad. Concluyeron que, de no atenderse estas observaciones se corre el riesgo de afectar diversos ecosistemas de agua, comida y biodiversidad que generan una derrama económica estimada en 300 millones de pesos al año así como la urbanización de los humedales de esa área natural protegida y

recomendaron la conveniencia de discutir la forma en que se ha de llevar a cabo la obra, de forma subterránea o elevada, en el tramo de 2 kilómetros que cruza el área verde.

Asimismo, han exigido públicamente a la Secretaría del Medio Ambiente se abra un “periodo de consulta a la sociedad” sobre la obra a realizarse, misma que contempla 14 kilómetros y correrá por los carriles centrales de Periférico así como su afectación a la vegetación y ecosistema de la zona. En el mismo sentido, grupos de vecinos de la Delegación Iztapalapa se han sumado a las actividades de los colectivos “Xochimilco Vivo”, “Asamblea Popular Meyehualco”, “132 Ambiental” y el “Frente Autónomo de Xochimilco” para exigirle al gobierno de la ciudad la realización de una “consulta pública” antes de otorgar el permiso para la construcción de la Autopista Urbana Oriente (*La Jornada*, 2014/05/2014).

Grupos de ciudadanos y colectivos llevaron a cabo un *picnic* y una jornada cultural en el camellón de Periférico Oriente, cerca del mercado de Constitución de 1917, con el objeto de dar a conocer a la población las posibles afectaciones de la vialidad que no se limitan sólo a temas ambientales sino también implica la desaparición de espacios públicos, todo ello en el Día Mundial de los Humedales. Cabe señalar que el sistema lacustre de Ejidos de Xochimilco se encuentra incluido en la lista de humedales de importancia mundial de acuerdo con la Convención de Ramsar adoptada por el gobierno mexicano desde 2004. Asimismo, colocaron una manta en el camellón de Periférico a la altura del Parque Ecológico de Xochimilco en la que se leía: “Queremos que se informe del proyecto (Autopista Urbana Oriente) y se realice una verdadera consulta pública”. Además, señalaron que tanto el estadio de fútbol americano Jacinto Lecea y cinco plazas cívicas serían reubicadas de llevarse adelante la obra. Asimismo, han realizado una serie de caminatas informativas y paneles de discusión en contra del proyecto que han denominado “Supervía Oriente” (*La Jornada*, 2014/03/01).

En reiteradas ocasiones, integrantes de organizaciones sociales, académicos y vecinos de Iztapalapa se han pronunciado en contra de la construcción de la Autopista Urbana Oriente, ya que consideran destruirá parques y plazas públicas así como la tala de numerosos árboles y expropiación de inmuebles. Se han manifestado sobre la avenida Canal de San Juan, a través de cartulinas, pancartas y muñecos elaborados de PET y otros materiales han hecho público su rechazo a esta vialidad, y han denunciado que esta acción acentuará la inequidad social e inseguridad.

Por último, miembros del “Colectivo Gavilán”, “Jóvenes Emergencia Nacional”, “Barzón de la Ciudad de México”, “Unión Popular Emiliano Zapata”, “Coordinadora de Unidades

Habitacionales y Vecinos de Tepalcates”, las representantes de las unidades habitacionales 6 de Octubre, Vicente Guerrero y Chinampac, llevaron a cabo un censo para conocer el número de árboles en la zona y estimar el impacto posible. Con esto tratan de “visibilizar” la manera en que afectaría la obra en términos sociales y ambientales en Iztapalapa, delegación que cuenta con muy pocas áreas verdes y espacios públicos (*La Jornada*, 2014/05/19).

Conclusiones

Dado que se trata de un proyecto cuyos acontecimientos están en curso podemos señalar las siguientes conclusiones preliminares:

- Se ha hecho evidente el alcance y las afectaciones ambientales y sociales que el proyecto de la Autopista Urbana Oriente conlleva. Asimismo, se han pronunciado desde diversas posiciones actores institucionales, activistas y grupos de ciudadanos en términos de posibles impactos, muchos de ellos irreversibles. Se trata de un proyecto sumamente problemático en el que las autoridades gubernamentales han adoptado una posición ambigua y reactiva, tratando de minimizar sus efectos e implicaciones para la zona y en general para la ciudad.
- Aun cuando la movilización de grupos de activistas, organizaciones y académicos fueron relevantes en el sentido de incorporar formas novedosas de protesta, abrir la discusión pública del tema y tratar de incidir con argumentos sobre las decisiones públicas, éstos se han quedado únicamente en el nivel de queja y acciones de resistencia, y de continuar con la manera en la que se toman las decisiones en el gobierno sobre el sistema vialidades, seguramente no podrán impedir la ejecución de la obra, como ocurrió en el caso de la “Supervía Poniente”.
- Si bien la movilización se inició a partir del rechazo manifiesto al proyecto, no se ha podido mantener en la agenda pública, aunque seguramente se generarán otras estrategias de protesta (incluso legales) que pretendan modificar la normativa urbanística mediante la intervención de instancias (incluso judiciales) o bien conformar nuevas coaliciones de actores para continuar con la lucha.
- En esta contienda –entre la movilización, la protesta ciudadana y la actuación de las autoridades gubernamentales– llama la atención la ausencia de mecanismos para el diálogo y la negociación. Asimismo, es evidente la ausencia de mediadores para establecer no solo los acuerdos y consensos necesarios sino soluciones a corto y mediano plazo.

- Finalmente, el resultado ha sido un estilo de política pública contradictoria que establece ganadores y perdedores: ganan las empresas concesionadas de las obras que promueven el uso de transporte privado en detrimento del público y pierde la ciudad y los ciudadanos, ya que la política no se hace cargo del desorden urbano ni de la ciudad misma. En suma, en el proyecto de la Autopista Urbana Oriente se perciben más los riesgos, afectaciones e incertidumbres ambientales y sociales que los posibles beneficios que se obtendrán con esta obra vial.

Recibido: 28 octubre 2014

Aceptado: 18 diciembre 2014

Referencias bibliográficas

Abramovich, V. y Courtis, C. (2002). *Los derechos sociales como derechos exigibles*, España: Trotta.

Azuela, A. y Cosacov, T. (2013). “Transformaciones urbanas y reivindicaciones ambientales. En torno a la productividad social del conflicto por la construcción de edificios en la Ciudad de Buenos Aires”, *EURE*, Vol. 39, Núm. 118, pp. 149-172.

Coloumb, R. (2010). “Siete propuestas para avanzar en la democratización de los procesos de planeación y ordenamiento del desarrollo urbano en el DF”, ponencia presentada en la *Mesa de Análisis Alcances y Límites de la Propuesta de Ley de Desarrollo Urbano del DF*. Asamblea Legislativa del DF, 14 de abril de 2010

Duhau, E. y Giglia, A. (2008). *Las reglas del desorden: Habitar la metrópoli: Laciudad de México a principio del siglo XXI*, México, Siglo XXI/UAM-A.

De Alba, M. (2009). “Representaciones y prácticas sociales en torno a las políticas urbanas: la movilización NIMBY frente a la redensificación de las zonas centrales de la Ciudad de México”, en *Cultura y Representaciones Sociales*, Año 3 No. 6, IIS-UNAM.

Mc Adam, D., C. Tilly y S. Tarrow (2000). *Dinámica de la contienda política*, Editorial Hacer, Barcelona.

Sieder, R., et. al. (2008). *La judicialización de la política en América Latina*, CIESAS/Universidad Externado de Colombia.

Sánchez-Mejorada, C. (2012). "Límites, tensiones y retos de la participación ciudadana: las tendencias en los últimos años en la Ciudad de México", ponencia presentada en el XVII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en la ciudad de Cartagena de Indias, Colombia, los días 30 de octubre y 2 de noviembre de 2012

Sandoval, A. (2006). "Experiencias de exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales desde organizaciones de la sociedad civil", en Isunza, E. y A. Olvera, *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, México, CIESAS, 2006.

Smulovitz, C. (2008). "La política por otros medios. Judicialización y movilización legal en Argentina", *Desarrollo Económico*, Vol. 48, Núm. 190/191, pp. 287-305.

Tilly, C. (1998) "Where Do Rights Come From", en T. Skocpol, *Democracy, Revolution and History*, Ithaca: Cornell University.

Fuentes electrónicas:

Reforma www.reforma.com

La Jornada www.lajornada.unam.mx

El Universal www.eluniversal.com.mx

Milenio www.milenio.com

Sobre el autor:

Mexicano, Doctor en Ciencias Sociales con mención en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México. Profesor visitante en el Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco. Contacto: jesmo_2001@hotmail.com