



La Zona Costera de Chicago: Protegida, pero Vulnerable

Resumen Ejecutivo

ZONA COSTERA DE CHICAGO: EL MAYOR RECURSO CÍVICO DE CHICAGO

Con toda su diversidad, Chicago puede parecer una combinación de muchas comunidades al mismo tiempo, una amalgama de culturas, corrientes políticas e incluso una rivalidad de béisbol entre las diferentes zonas. Pero los habitantes de Chicago han encontrado punto en común en la zona costera de Chicago. La zona costera de Chicago ha sido el punto de convergencia tanto físico como cultural y un verdadero refugio para el alma cívica de la ciudad.

Impulsada por ese espíritu colectivo, la zona costera de Chicago floreció como el mayor activo de la ciudad. Con el acceso continuo más extenso a una costa que cualquier otra ciudad de Estados Unidos, tanto residentes como visitantes disfrutaban de millas de parques, senderos, playas y eventos culturales. La zona costera de Chicago no sólo es un tesoro natural y un recurso ambiental, sino también un poderoso motor económico que atrae inversiones a la ciudad.

Sin embargo, el valor intrínseco del espacio abierto más grande de Chicago parece ser hoy en día algo que se da por hecho.



openlands

A medida que la ciudad considera propuestas multimillonarias con el poder de redefinir el futuro de la costa de norte a sur, el valor de proteger y mejorar los espacios abiertos en la zona costera de Chicago debería ocupar un lugar central en el discurso público.

A lo largo del tiempo, la zona costera de Chicago ha sido administrada de forma fragmentada, con debates sobre desarrollos que han dado lugar a conflictos legales recurrentes. Como consecuencia, los defensores de la protección costera se han visto obligados a actuar de forma defensiva, y la responsabilidad de mantener el compromiso histórico de Chicago con su costa ha recaído con frecuencia en los tribunales.

Como una de las organizaciones que abogaron por la creación del Plan de la Zona Costera de Chicago en 1972 y la adopción de la Ordenanza de Protección del Lago Míchigan y la Zona Costera de Chicago (LPO, por sus siglas en inglés) en 1973, Openlands considera urgente retomar la preservación del espacio abierto y la planificación a largo plazo en el centro de las conversaciones sobre el uso del suelo a lo largo de la costa. Esa tradición ha sido, después de todo, un símbolo de identidad de Chicago, proporcionando el plano maestro de uno de los frentes costeros más reconocidos del mundo y contribuyendo al mismo tiempo a la expansión económica de la ciudad.

El objetivo de este informe es mejorar la comprensión, por parte de los residentes, de la historia y las principales protecciones legales que regulan toda la zona costera de Chicago. Con ello, Openlands espera que los habitantes de Chicago tengan la capacidad de proteger la promesa de la zona costera de Chicago, tanto en el presente como para las futuras generaciones.

DEFENDIENDO LA ZONA COSTERA DE CHICAGO MEDIANTE VISIÓN, PLANIFICACIÓN Y PROTECCIÓN LEGAL

A lo largo de los últimos dos siglos, el mérito que la zona costera de Chicago se mantenga libre de obstrucciones se debe a las personas que se unieron para defenderlo como un bien público; a las decisiones judiciales fundamentales que condujeron a la creación e interpretación de sus principales protecciones legales; y a la planificación visionaria y la gestión de las agencias gubernamentales, que ayudaron a establecer el principio de una zona costera pública en la cultura y el espíritu cívico de la ciudad.

A finales del siglo XIX y principios del XX, Aaron Montgomery Ward fue uno de los primeros en defender la zona costera de Chicago, utilizando la doctrina de la dedicación pública para extender las protecciones legales de una zona costera “abierta, clara y libre” que se extiende a lo que hoy es Grant Park. Daniel Burnham, con su célebre *Plan de Chicago de 1909*, trazó una visión de parques y espacios abiertos en la costa que funcionó como guía para que el Distrito de Parques de Chicago rellenara y protegiera la mayoría de la costa, creando espacios de descanso y recreación invaluable en la actualidad. En las décadas de 1960 y 1970, el movimiento ambientalista impulsó decisiones judiciales y leyes fundamentales que configuraron nuestro actual sistema de gobernanza de la zona costera.

Desde entonces, se han producido numerosos debates públicos sobre la construcción en la zona costera de Chicago. Desde el Museo Infantil de Chicago y el Museo Lucas —ambos detenidos por la oposición

pública— hasta la exitosa propuesta para construir el Centro Presidencial Obama, estas batallas ejemplifican las complejas pero cruciales protecciones legales que salvaguardan la zona costera de Chicago. También ponen de manifiesto cómo la actual cultura de gobernanza de la zona costera genera debates defensivos, en lugar de proactivos, sobre cómo mejorar las tierras públicas.

ANÁLISIS DE LAS PRINCIPALES PROTECCIONES DE LA ZONA COSTERA DE CHICAGO: VACÍOS LEGALES Y OPORTUNIDADES

En su análisis, Openlands revisó muchas de las protecciones legales que salvaguardan la zona costera de Chicago. Aunque algunas leyes protegen áreas específicas, solo dos ofrecen una defensa significativa contra el desarrollo intrusivo en la mayor parte de la zona costera: la doctrina del fideicomiso público y la Ordenanza de Protección del Lago Míchigan y la Zona Costera de Chicago (LPO).

La Doctrina del Fideicomiso Público

La ratificación judicial de la doctrina del fideicomiso público en 1892 estableció un concepto legal expansivo según el cual ciertos recursos naturales y culturales deben preservarse para el beneficio público. A menudo citada en demandas —o como amenaza de litigio— contra desarrollos propuestos, la doctrina del fideicomiso público funciona, en teoría, como una defensa sólida para la mayor parte de la zona costera de Chicago.

Sin embargo, a lo largo del último siglo, y con los cambios en el tiempo y en la cultura, los tribunales de Illinois han variado en su interpretación de esta ley. La protección legal y el propósito de la doctrina han evolucionado: inicialmente se enfocaba en proteger el acceso público a aguas navegables; hoy, su enfoque se centra más en proteger los recursos públicos a través de instituciones públicas como el Distrito de Parques de Chicago. Las responsabilidades de gobernanza también son confusas. Mientras que la legislatura de Illinois posee la autoridad para tomar decisiones sobre tierras bajo fideicomiso público, los tribunales han otorgado distintos niveles de deferencia a esa autoridad.

Aunque los defensores de la zona costera pueden —y deben— seguir utilizando la doctrina del fideicomiso público como herramienta para oponerse al desarrollo intrusivo, su historia y compleja interpretación en Illinois la convierten en un instrumento difícil de reformar y maleable para guiar el uso del suelo.

La Ordenanza de Protección del Lago Míchigan y la Zona Costera de Chicago

La creación de la LPO fue motivada por desarrollos alarmantes en la zona costera durante los años 60, como la construcción de Lake Point Tower, McCormick Place y la extensión sur de DuSable Lake Shore Drive a través de Jackson Park. La LPO es una ordenanza municipal que regula el Distrito de Protección de la Zona Costera. Éste incluye el espacio público a lo largo de la orilla del lago, el área costera inmediata y una franja de terreno privado adyacente a parques a lo largo de toda la zona costera de Chicago. Esta ordenanza es, posiblemente, el mejor mecanismo para impedir desarrollos intrusivos. Sin embargo, más de 50 años después de su promulgación, el Plan de la Zona Costera de Chicago asociado a la LPO nunca ha sido actualizado, y la ordenanza misma ha sido modificada solo de manera ocasional y sin consecuencias significativas.

En su análisis, Openlands encontró que el proceso de toma de decisiones dentro de la LPO es subjetivo y ha generado vacíos en la planificación, en la protección ambiental y en la transparencia pública. La ordenanza hace referencia al Plan de la Zona Costera de Chicago y al cumplimiento de sus 14 políticas, pero dicho plan no es de acceso público. Tampoco está claro si se comparte con quienes toman decisiones o con el personal de las agencias correspondientes como parte del proceso de evaluación.

Si bien uno de los objetivos principales de la ordenanza es proteger la naturaleza y la vida silvestre a lo largo del litoral, las revisiones ambientales se llevan a cabo únicamente a discreción del Departamento de Planificación y Desarrollo. En la ordenanza original de 1973, la investigación ambiental era una parte obligatoria del proceso, pero hoy en día no lo es. El proceso de revisión también es deficiente y carece de fuerza: los solicitantes responden a los 13 propósitos de la LPO y a las 14 políticas del Plan de la Zona Costera sin necesidad de cumplir con estándares de diseño o uso específicos vinculados a la ordenanza.

Mientras tanto, los requisitos de notificación pública son insuficientes, lo que impide que la ciudadanía se entere de desarrollos potencialmente intrusivos que podrían sentar precedentes y transformar de forma permanente la zona costera.

RECOMENDACIÓN: FORTALECER LA LPO PARA GARANTIZAR UNA MEJOR PLANIFICACIÓN Y PROTECCIÓN DE LA ZONA COSTERA DE CHICAGO

Como ley municipal que regula toda la orilla del lago de Chicago, fortalecer la LPO es la mejor manera de preservar y mejorar el espacio abierto de la zona costera de Chicago en el futuro. Para evitar que propuestas de desarrollo intrusivas logren superar el proceso de revisión, se proponen las siguientes modificaciones a la ordenanza:

- **Exigir actualizaciones periódicas del Plan de la Zona Costera de Chicago y del Distrito de Protección de la Zona Costera.** Estas actualizaciones deben ser obligatorias para que el plan refleje las perspectivas contemporáneas y aborde los problemas actuales, como la necesidad de actualizar los límites del distrito para garantizar una protección equitativa del terreno costero. Además, el plan debe ser fácilmente accesible al público para asegurar que la planificación urbana esté alineada con el fundamento de una zona costera “siempre abierta, clara y libre”.
- **Establecer estándares de diseño y uso para revisiones objetivas.** La LPO debería definir criterios claros de diseño y uso que los solicitantes deban cumplir para obtener aprobación. Esto garantizaría un proceso de revisión más objetivo y coherente.
- **Exigir estudios de impacto ambiental.** El Departamento de Planificación y Desarrollo debe estar obligado a revisar los impactos ambientales de cada solicitud, incluyendo efectos sobre la fauna, la calidad del aire y del agua, y otros factores relevantes.
- **Garantizar una participación pública activa y un discurso transparente.** La LPO debería ampliar los plazos para que el público sea notificado de audiencias y pueda revisar los materiales de las propuestas. También se deben ampliar los procedimientos de notificación para aumentar su alcance.

- **Establecer estándares más estrictos para desarrollos de gran escala.** Esta reforma implicaría mayores exigencias y un proceso de revisión más riguroso y participativo para proyectos de gran magnitud dentro del Distrito de Protección de la Zona Costera. Este enfoque estaría en sintonía con los requisitos ya existentes para distritos históricos y fluviales.

En 1999, el crítico de arquitectura del *Chicago Tribune*, Blair Kamin, ganó el Premio Pulitzer por su serie titulada *Reinventando la Zona Costera de Chicago*. En ella, Kamin escribió:

“La zona costera de Chicago y sus parques representan un legado de valor incalculable, un testimonio de visionarios como Daniel Burnham, quien, hace más de 100 años, reconoció que los espacios públicos generan mejores democracias, mejores ciudadanos y mejores vidas. Resulta sorprendente que lo que Burnham y otros concibieron hace tanto tiempo siga sirviéndonos de tantas maneras.”

Hoy en día, es necesario construir sobre ese legado, fortaleciendo las protecciones frente al desarrollo intrusivo que podría comprometerlo. Openlands espera que este análisis sirva para reenfocar el discurso cívico en torno al valor del espacio público abierto en la zona costera de Chicago. Con una participación ciudadana sólida y protecciones ambientales firmes, el mayor activo cívico de Chicago podrá seguir prosperando durante generaciones.