

Instituto de Investigaciones Gino Germani

VI Jornadas de Jóvenes Investigadores

10, 11 y 12 de noviembre de 2011

Maria Fernanda Calderón Medellín

mf.calderon40@uniandes.edu.co

Yolian León Ruiz

y.leon912@uniandes.edu.co

Centro de Estudios Interdisciplinarios sobre Desarrollo – CIDER

Universidad de los Andes – Bogotá, Colombia

Eje problemático: 6. Espacio social. Tiempo. Territorio

**Gobernanza ambiental y participación comunitaria para la restauración y conservación
del Humedal la Vaca Techovita, Bogotá.**

Gobernanza ambiental y participación comunitaria para la restauración y conservación del Humedal la Vaca Techovita, Bogotá.

Resumen.

El presente escrito tiene como objetivo analizar el caso de la degradación ambiental, restauración y conservación del humedal La Vaca Techovita en la localidad de Kennedy al sur de Bogotá, donde el modelo de crecimiento económico de los últimos 50 años, ha generado un progresivo proceso de urbanización de manera desordenada, que no garantiza una tierra habitable y vivienda digna, desencadenando la proliferación de asentamientos humanos ilegales en áreas generadoras de biodiversidad como los humedales y su conurbación con actividades comerciales e industriales con las áreas productoras de diversidad biológica y acuífera, modificando el ambiente dinámico del ecosistema y poniendo en peligro la sostenibilidad ambiental en la localidad.. Mediante la metodología hipotético-deductiva, este trabajo aborda el caso del humedal la Vaca Techovita en la ciudad de Bogotá y el proceso histórico de apropiación territorial, analizando bajo la metáfora de la tragedia de los comunes, cómo el acceso ilimitado a los recursos ha conllevado al agotamiento y degradación del humedal. Además de la relación entre factores económicos, sociales y culturales que han permitido la legalización de los barrios y un posterior proceso de recuperación y conservación del humedal, adoptando la solución de las comunidades como forma de administración sostenible y la construcción de un tipo de gobernanza participativa.

1. Introducción

El modelo de crecimiento económico de los últimos 50 años, sustentado en la explotación de recursos naturales y la limitada regulación ambiental, además de la expansión de áreas cultivables bajo el modelo tradicional agropecuario Colombiano, han deteriorado en gran medida los recursos naturales, comprometiendo así la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus necesidades. A raíz de estas dinámicas, según la Comisión de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y Desarrollo (1987), el siglo pasado fue el siglo de la

“revolución urbana”, donde la población en las ciudades de países en desarrollo se cuadriplico.

“El estructuralismo latinoamericano de la CEPAL fue enormemente influyente en la teoría económica y las políticas de desarrollo en América Latina entre finales de los años cuarenta y mediados de los sesenta”. (Bustelo, 1999: 189). Para el caso Colombiano, la preocupación por el ordenamiento del territorio nace a causa de los grandes desequilibrios generados por el modelo de sustitución de importaciones. Dicho modelo, “relacionado con la economía cafetera, la naciente industrialización y los conflictos por tierras en el campo, tuvieron que ver con los fenómenos migratorios” (Sánchez, 2007: 7), además de contribuir al aumento progresivo de la población urbana sobre la rural. Según el Fondo de Población de las Naciones Unidas (2007), entre el periodo de (1964 -1985), la población urbana pasa del 52% al 67,2%, para posteriormente entre (1993-2005) pasar del 70,4% al 75%.

Esta gran preocupación por el tema urbano y regional, llevo consigo a la creación de planes de ordenamiento a finales de los años setenta. Este enfoque se concentró específicamente en la organización del territorio, privilegiando áreas con ventajas comparativas para ciertos productos y determinando una forma específica de distribución y concentración espacial de la población.

A estos movimientos migratorios, se suma además procesos de desplazamiento de poblaciones rurales inmersas en conflictos armados, las cuales recurren a las grandes urbes como centros de recepción y espacio de nuevas oportunidades para sus familias. Asentándose en zonas marginales de las ciudades, bajo precarias condiciones de habitabilidad y calidad de vida. En la mayoría de los casos, dichos asentamientos se ubican en zonas de alto riesgo no mitigable, o áreas de reserva biológica, transformando y degradando los espacios productores de biodiversidad y de regulación de las fuentes hídricas en la ciudad. Constituyendo, una problemática social asociada con la pobreza extrema, violencia y condiciones precarias de vida, además de la destrucción de los ecosistemas.

2. Marco conceptual. Conceptos básicos

A raíz del trabajo de William Forster Lloyd sobre la tragedia de los comunes, Hardin (1968), retoma y amplia el tema, entendiendo dicha metáfora, cómo el acceso ilimitado de recursos y su acelerada degradación y sobreutilización, bajo la racionalidad humana de consumo y

satisfacción de necesidades que lleva a su agotamiento, generando una disyuntiva entre el consumo individual y el desastre colectivo.

Para Ostrom (2000), es posible resolver el juego dominante de no cooperación que da pie a la degradación de los recursos y al no estar definidos los derechos de propiedad, al pasar de un régimen de acceso *-Open Access-*, es decir, hacia modelos que superen las reglas coercitivas y la apropiación privada o de estatización de los recursos *-Common property regime-*, adoptando la solución de las comunidades como forma de administración sostenible y la construcción de un tipo de gobernanza participativa (Flórez, 2010), mediante el análisis de los costos y los beneficios de las acciones de cooperación, donde los beneficios netos de actuar colectivamente son superiores a hacerlo de forma independiente.

Según Vélez (2004), Ostrom plantea los siguientes principios como forma de resolver la utilización de los bienes comunes: i.) Definición clara de los límites, ii.) Diseño de reglas, iii.) Arreglos de decisión colectiva, iv.) Monitoreo, v.) Sanciones graduales, vi.) Mecanismos de resolución de conflictos, vii.) Reconocimiento mínimo de los derechos para organizarse, viii.) Múltiples niveles de gobierno e instituciones.

3. Metodología de estudio

La metodología de estudio se realizó a partir del proceso formal hipotético-deductivo. Acompañado de una visita guiada al humedal la Vaca y al entorno *-Observación participante-* recopilando documentación fotográfica y de audio. También se recurrió a la aplicación de encuesta de caracterización y entrevistas semi-estructuradas a gestores ambientales y a la administración del humedal.

Seguido de la sistematización de las fuentes primarias como publicaciones y documentación de organizaciones y entidades públicas, normatividad distrital y noticias de archivo impreso y electrónico, además de publicaciones y artículos académicos como fuentes secundarias. A continuación se procedió a analizar el conjunto de información y plantear hipótesis para explicar los fenómenos, la deducción de las premisas que sustentan las hipótesis y la verificación de las mismas según el análisis empírico, para llegar a conclusiones sobre el estudio de caso.

4. Análisis aplicado sobre el caso del Humedal la Vaca Techovita

El humedal de la Vaca, hace parte de los humedales del Sur, junto con los humedales de Burro y Techo de la localidad de Kennedy y el humedal de Tibanica de la localidad de Bosa. De lo que era inicialmente esta reserva ecológica, queda ya muy poco. Según Jaime Andrés Rojas director del Humedal, del área conocida en 1950 de 152 Hectáreas, pasó a 80 Hectáreas en 1980, para en el 2011 solamente quedan 25 Hectáreas distribuidas así: (7,9 He) en la zona Norte y (2 He) en la zona Sur.

4.1. Análisis de los problemas que explican el deterioro de los humedales.

Según Hernández & Flórez (2010), la problemática ambiental en Bogotá, se relaciona con los procesos de crecimiento económico, la inoperancia y debilidad institucional y la falta de responsabilidad de la ciudadanía. En el humedal la Vaca, el deterioro ambiental es explicado por factores físicos, ecológicos, económicos y socioculturales, generando la conurbación de asentamientos humanos con la actividad productiva del sector, reduciendo progresivamente el área natural disponible del humedal, su diversidad biológica y acuífera y limitando su capacidad de descontaminación hídrica y de mitigación de precipitaciones.

Dora Villalobos, Gestora social y líder comunitaria, explica cómo desde el año 1986 surgen los primeros asentamiento ilegales en el sector, incrementándose progresivamente durante los años noventa, hasta contar con 14 barrios urbanizados. Lo anterior, debido en parte a la acción irresponsable de la alcaldía mayor y local de la ciudad, junto con la policía metropolitana, que utilizaron el área del humedal como botadero, generando el relleno progresivo de las rondas del humedal.



Foto 01

Asentamientos humanos ilegales en el humedal la Vaca. *Cortesía. Grupo Banco de Semillas, 2006.*

Más allá de los asentamientos humanos ilegales, el humedal se utilizó como fuente de explotación económica tanto por las empresas aledañas como por los mismos pobladores. Tal vez uno de los más visibles contaminadores, la Central Mayorista de Corabastos, -Gran centro de acopio de productos hortícolas- depositaba de forma directa desechos mediante desagües de cocinas, baños, aguas negras y basuras, sin ningún tipo de responsabilidad social y ambiental con la localidad. Otras actividades como matadero de caballos, pastoreo de animales, carboneras y zonas de desechos de materiales, eran realizadas a la luz del día por la población del sector y sus alrededores, generando problemáticas sociales como venta de sustancias psicoactivas, delincuencia, explotación laboral infantil y la progresiva degradación y pérdida de biodiversidad del humedal.



Foto 02

Proceso de contaminación y relleno de la ronda del humedal. *Cortesía. Grupo Banco de Semillas, 2006.*

4.2. Gobernanza del humedal la Vaca

4.2.1 Trayectoria de la gobernanza, principales instituciones y normas

Según los principios que rigen el manejo de los recursos comunes propuesto por Ostrom (2000): *i.) La definición clara de los límites*, que precisan la adecuada delimitación y reconocimiento de valor, *ii.) Diseño de reglas consistentes con las condiciones ecológicas*, estableciendo quienes pueden hacer uso del humedal, además de su recuperación y conservación. El humedal la Vaca se circunscribe a la normatividad urbana bajo el **Acuerdo 06 de 1990** del Consejo de Bogotá, que definió la existencia del humedal dentro del sistema hídrico, junto con el **Acuerdo 19 de 1994**, que lo declara como Reserva Ambiental Natural. Mediante el **Acuerdo 26 de 1996**, se incluye al humedal dentro del ordenamiento físico del borde occidental de la ciudad y su integración al sistema de zonas verdes, permitiendo su uso forestal, en el **Acuerdo No 35 de 1999**, se definen las zonas de ronda y de manejo y preservación ambiental. Algunas de estas normas son derogadas después de la promulgación de los POTs, y mediante el **Decreto 190 de 2004** del Plan de Ordenamiento Territorial, que decreta al humedal la Vaca como Parque ecológico distrital.

En 1996 es formulada por la Secretaría Distrital de Ambiente la **Política de Humedales del Distrito**, donde se establecen las directrices generales, planes y programas para la recuperación y conservación de los humedales de la ciudad. Por su parte, el Ministerio de Medio ambiente, emite la **Resolución N° 157 de 2004**, estableciendo la importancia en la formulación de los planes de manejo ambiental, a partir de ahí, mediante **Convenio 021 de 2005** la Secretaría Distrital de Ambiente - SDA (Antiguo D.A.M.A) y la E.A.A.B, avanzan en la formulación del plan integral para el ordenamiento y manejo del recurso hídrico, incluyendo la formulación del plan de Manejo Ambiental del humedal la Vaca, elaborado en el 2006, entre la E.A.A.B, el Instituto de Estudios Ambientales y la Universidad Javeriana.

Según la Contraloría Distrital de Bogotá¹, la SDA, tiene también las tareas de educación ambiental, participación ciudadana y restauración del ecosistema. En el 2008 es inaugurada el Aula Ambiental en el humedal la Vaca, con el propósito de generar sentido de pertenencia y promover mejores prácticas ambientales, de la mano con la academia y las organizaciones sociales. La Empresa de Acueducto, siendo la responsable de los estudios para conservación de humedales en sus componentes hidráulico, sanitario, biótico y urbanístico (Contraloría Distrital, 2005.), estuvo a cargo del reasentamiento de las 160 familias asentadas ilegalmente y la compra de títulos de predios para la reubicación e inicio de obras.

¹ Control Capital. Publicación de la Contraloría de Bogotá DC. Julio 2005. Pp. 06.

Trayendo al análisis los principios de Ostöm (2000). iv.) *Monitoreo de los agentes involucrados en un sistema de gobernanza ambiental*, y v.) *Sanciones graduales*. Se requiere una mayor intervención de estas dos entidades para la construcción de confianza en el sistema ambiental distrital y mecanismos más eficientes de monitoreo, vigilancia y sanción, ya que según la comunidad ha sido muy reservada y limitada la actuación de estas entidades, sin la capacidad de gestión y conciencia social para abarcar soluciones desde miradas del desarrollo sostenible y humano, es decir tanto de recuperación y conservación del humedal, como de una mejor calidad de vida y oportunidades para la población.

4.2.2 Papel de las organizaciones y movimientos sociales

El papel de las organizaciones y movimientos sociales en la defensa del humedal la Vaca, ha sido un proceso de participación comunitaria exitoso y modelo para posteriores intervenciones en otros humedales de la ciudad de Bogotá con las mismas características sociales y ecológicas. Dentro de los principios para el manejo de los recursos, iii.) *Arreglos de decisión colectiva*, se conformaron espacios de participación para las organizaciones, movimientos y redes en servicio del humedal para generar procesos de cambio, como la participación de los concejos locales, asambleas y reuniones con entidades distritales. Dentro de los vi.) *Mecanismos para la resolución de conflictos*, se buscó la disminución de los costos de transacción de las reformas institucionales, ya que la comunidad se veía altamente perjudicada por los pendientes procesos de desalojo y reubicación y el vii.) *Reconocimiento mínimo de los derechos para organizarse*, conformando grupos de trabajo por sectores, liderados por miembros de las juntas de acción comunal que movilizaban a la población con el fin de trabajar unidos en pro de su reconocimiento como ciudadanía y la intervención positiva de las autoridades en las problemáticas asociadas al proceso histórico de ubicación y degradación del área ecológica, aportando soluciones conjuntas, ya que tanto la población como la administración distrital habían sido agentes directos en los procesos de contaminación y degradación ambiental del humedal. viii.) *La presencia de múltiples niveles de gobierno e instituciones*, permitiendo así la organización y concertación para el logro del conflicto ambiental en el humedal.

El frente comunal por la legalización de los 14 barrios, el acceso a servicios públicos y la reubicación de las familias asentadas en la ronda del humedal de manera digna y responsable, se ve articulado por la conformación de un **comité representativo** de todo el

sector², este comité al buscar apoyo fallido de las instituciones distritales con relevancia dentro de la problemática del humedal, decide organizar como estrategia de acción, un ***cabildo abierto*** en el barrio Castilla de Kennedy en 1995, socializando la problemática y llamando la atención del gobierno distrital y local, quienes en enero de 1996 organizan un ***Foro*** con asistencia de más de 4000 personas, dejando como resultado la presentación en agosto de 1998 de una ***propuesta por parte de la comunidad al concejo de Bogotá***, para el cambio del uso del suelo que contaba con 13 barrios y 35.000 habitantes, este paso de la comunidad permitió que en noviembre de 1999 mediante el ***acuerdo 035 de 1999*** se lograra una legalización parcial, pero mediante un ***censo realizado por la comunidad*** a las familias asentadas en el humedal, se genera presión a la administración y se logró la legalización y reubicación total.

Luego de no contar con más asentamientos humanos en el humedal, se procede a su recuperación y conservación, este proceso estuvo liderado por la fundación Banco de Semillas, un grupo de doce mujeres de la comunidad encargadas de la recopilación y recuperación de las especies acuáticas, arboles y flores, para su posterior sembrado en juncos. Esta actividad estuvo respaldada por la Universidad Nacional de Colombia, entidad que apoyó la construcción de un vivero y la capacitación de las mujeres, las obras también estuvieron acompañadas por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá. Otras actividades de la comunidad son las visitas guiadas al humedal, capacitación en las aulas ambientales y el trabajo de los guardianes del agua, un grupo de niños y jóvenes que desarrollan actividades de concientización sobre la importancia del cuidado y protección del humedal.



² Con los dirigentes comunales Dora Villalobos, Andes Ospina, Fausto Moreno, Henry Quintero, Pedro Diaz, Victor Espejo, Guillermo Niño y Guillermo Fonseca. En boletín ecológico, Septiembre 2008, Universidad de Cundinamarca, Artículo: Historia de la Chuchua de la Vaca, párrafo N°6, Bogotá. versión impresa.

Foto 03

Proceso de recuperación por siembra de juncos - humedal la Vaca. *Cortesía. Grupo Banco de Semillas, 2006.*

Actualmente por invitación directa de la Secretaría de medio Ambiente, la administración del humedal está a cargo de la Unión Temporal de Humedales del Sur, alianza entre empresa privada y el grupo Banco de Semillas, como empoderado comunitario del desarrollo del humedal y del sector.



Foto 04

Estado actual humedal la Vaca. *Fuente: Calderón, M. León, Y, 2011.*

4.3. Calidad de la gobernanza ambiental de los humedales.

A continuación se analiza la calidad de la gobernanza ambiental en el área de reserva del humedal la Vaca, según los principios propuestos por Lockwood (2010) (citado por Flórez,

2010). Donde la *legitimidad y transparencia* en los procesos, superando los conflictos sociales y económicos, permitieron el conocimiento de la comunidad sobre cuáles eran sus derechos y los mecanismos de acción para luchar por la legalización de los 13 barrios y la reubicación de las familias en el área de ronda del humedal.



Foto 05

Cartografía social – “Humedal la Vaca y su entorno”. Fuente: Calderón, M. León, Y, 2011.

En términos de *Accountability*, la gestión ha sido muy limitada, ya que a pesar de la asignación clara de responsabilidades, no se han cumplido a cabalidad con las tareas y retos generados, tanto así, que la Contraloría Distrital ha propuesto la independencia de dichas acciones con la administración pública. Caso contrario a los fuertes mecanismos de control, presión y vigilancia de la comunidad, haciéndose participe y logrando su *inclusión* en las decisiones de planeación y manejo del humedal, como de la administración, monitoreo y control luego de su recuperación.

La equidad en la distribución de los costos, donde la empresa privada y el distrito, al utilizar el humedal como botadero y relleno de escombros, antes de asumir el costo del

manejo y tratamiento de sus desechos, decidieron trasladarlos a la comunidad y al humedal, con graves repercusiones en el bienestar social y ecosistémico de la zona.

La conectividad entre las instituciones, las reglas de juego y los actores sociales, permitieron ejercer control y medir la calidad de la gobernanza durante más de veinte años de lucha. *La resiliencia* frente a la capacidad de la comunidad de sobreponerse y adaptarse a las adversidades y hacer frente a las soluciones inoperantes propuestas por el distrito, mediante mecanismos de acción comunitaria, permitieron el logro de consensos y decisiones que dieran solución tanto a la degradación ambiental, como a la problemática socioeconómica y cultural.

5. Conclusiones

La comunidad es la mejor fuente para la identificación y solución de conflictos ambientales en poblaciones de arraigo urbano. La historia del humedal de la Vaca, es un ejemplo claro de que al mismo tiempo una comunidad puede generar una degradación irreversible y una pérdida de valores asociados con la conservación de su medio, como proceso de crecimiento de la ciudad y búsqueda de “mejores oportunidades” que no encontró en el campo, frente a la violencia y al desplazamiento. Pero a la vez, puede generar conciencia y movilizarse en nombre de una solución real a su problemática y el compromiso de emprender mecanismos de control y protección comunitaria que mitiguen en cierta parte el detrimento ambiental causado y permita la regeneración de espacios de producción ecológica.

El cuestionamiento más importante frente a este caso, es la debilidad de las instituciones y la inoperancia y complicidad de las entidades locales y distritales, siendo al mismo tiempo juez y parte de este proceso de contaminación, y permitiendo a causa de una débil normatividad, control, sanción y gestión interinstitucional, la apropiación ilegal de dicho ecosistema y la contaminación por parte de empresas privadas y particulares.

Gracias al proceso de descentralización en Colombia y la mayor participación de la comunidad mediante la Constitución de 1991, la ciudadanía ha contado con mayores estrategias de acción en defensa de sus derechos y de la construcción de procesos de comunicación directa entre el estado y la sociedad civil. Esto es posible si se conocen las reglas de juego, el acceso libre a dicha participación y a las instancias de toma de decisión.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bustelo, P. (1999). *Teorías contemporáneas del desarrollo económico*, Editorial Síntesis. Madrid.

Flórez Herrera J. (2010), *Gobernanza ambiental sobre la Reserva forestal protectora bosque oriental de Bogotá (1991 – 2010)*, borrador de proyecto de tesis. Universidad de los Andes, CIDER, Bogotá.

Fondo de Población de las Naciones Unidas en Colombia. (2007). *Ciudad, espacio y población: El proceso de urbanización en Colombia*. Bogotá.

Hardin, Garrett. (1968). *The Tragedy of the Commons*. Science, 162, 1243-124.

Hernández, A., Flórez, J. (2010), *Gobernanza ambiental, trayectoria institucional, organizaciones sociales en Bogotá: 1991-2001*, Manuscrito no publicado, Universidad de los Andes. Bogotá, Colombia.

Ministerio del Medio Ambiente (1998). *Fundamentos sociales para la participación ambiental*. Proyecto Capacitación para profesionales del sector ambiental. Medellin.

Ostrom, E. (2000), *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*, Ciudad de México: Editorial Fondo de Cultura Económica.

Sanchez, Lina María. (2007). *Migración forzada y urbanización en Colombia. Perspectiva histórica y aproximaciones teóricas*. Seminario internacional "Procesos urbanos informales" Universidad nacional de Colombia. Bogotá.

Secretaria Distrital de Ambiente de Bogotá. (2010, 31 de julio) Plan de Manejo Humedal la Vaca, (2006). [Online]: Disponible:
http://www.unisabanaradio.tv/publicaciones/contenidos/publicaciones/doc/docu_215.pdf

Secretaria Distrital de Ambiente de Bogotá. (2010, 31 de julio) *Política distrital de Humedales de Bogotá* [Online]: Disponible:
http://www.secretariadeambiente.gov.co/sda/libreria/pdf/polti_humedales_.pdf

United Nations. (1987). *Our Common Future*. Report of the World Commission on Environment and Development. Annex to General Assembly document A/42/427.

Vélez, María Alejandra. (2009). *Sistemas complejos de gobierno local. Reflexiones sobre la titulación colectiva en el Pacífico vallecaucano*. Revista de Estudios Sociales. 32, 74-85. Bogotá.

Sabatini, Francisco et Al. (2000) *Participación ciudadana para enfrentar conflictos ambientales*. Centro de Investigación y Planeación del Medio Ambiente - CIPMA. Santiago de Chile.