

Universidad de Los Andes
Facultad de Ciencias Sociales
Departamento de Ciencia Política

**“Redes sociales ambientales en Bogotá y construcción de democracia local.
Estudio de caso del territorio ambiental de humedales”**

María José Romero

Directora: Virginie Laurent

Lector: Andrés Hernández

Monografía presentada para optar por el título de Politóloga

Bogotá, D.C. Diciembre de 2008

Tabla de contenido

I. Introducción.....	4
1. Medio ambiente: una vía sostenible para habitar la ciudad.....	4
2. Justificación y descripción del entorno de investigación.....	6
Humedales de Bogotá: un espacio para el debate.....	6
2.1. Análisis ambiental.....	7
2.2. Análisis político.....	8
2.3. Análisis académico	9
3. Planteamiento del problema	10
4. Objetivos de la investigación.....	10
4.1. Objetivos generales	11
4.2. Objetivos específicos.....	11
5. Metodología.....	12
II. Marco Teórico	15
6. Dinámicas de los movimientos sociales.....	15
6.1. Estructuras de oportunidades del entorno político	16
6.2. Repertorios de la acción colectiva.....	18
7. Recorrido por las experiencias de participación ciudadana.....	19
8. Pensar la ciudad y apropiarse del territorio: el caso de Bogotá.....	21
8.1. Control social y construcción de acuerdos locales.....	23
III. Análisis.....	24
9. Surgimiento de las organizaciones ambientales: una historia compartida en torno a los humedales	24
10. Estructuras de oportunidades.....	27
10.1. Contexto internacional.....	28
10.2. Contexto nacional: apertura del acceso a la participación	29

10.2.1. Constitución de 1991: cambios en las estructuras de oportunidades.....	29
10.2.2. Ley 99 de 1993: sociedad civil como eje articulador.....	31
10.2.3. Ley 357 de 1997: reconociendo la importancia de los humedales.....	33
10.2.4. Política de humedales del distrito: una construcción colectiva de política pública.....	33
10.3. Aliados estratégicos: Agenda Bogotá y Contraloría de Bogotá.....	34
11. Identidades colecticas: ¿confrontaciones de intereses?	36
12. Invasiones ilegales e indiferencia ciudadana.....	38
13. Avances de las organizaciones: planeación reflexiva del territorio	40
13.1. Dos visiones de la planeación del territorio	42
IV. Conclusiones.....	43
14. ¿Hacia el fortalecimiento de la democracia local?	43
V. Bibliografía.....	47
VI. Anexos.....	51

I. Introducción

“Pensar la ciudad tiene también el propósito de soñarla y proponerla, de convertirla en objeto de construcción de utopía individual y colectiva”

Montañez, 2002 p.37

1. Medio ambiente: una vía sostenible para habitar la ciudad

Habitar la ciudad en nuestros días de manera sostenible¹ requiere que las relaciones entre las sociedades urbanizadas y la naturaleza sean replanteadas (Viviescas, 2003). La tendencia al crecimiento desmesurado, es decir al aprovechamiento no controlado de los recursos naturales para el consumo inmediato o para continuar con los acelerados procesos de urbanización y los consecuentes efectos negativos sobre el entorno natural, han llevado a que desde los años setenta las agendas nacionales e internacionales orienten el debate del crecimiento y desarrollo urbano al acceso y mantenimiento futuro de los beneficios y goces de los recursos naturales (Cárdenas & Mesa & Rojas, 1999).

De esta manera y partiendo del reconocimiento de que los ciudadanos son parte activa de las políticas de desarrollo y crecimiento, y por tanto cumplen un rol decisivo en la conservación y búsqueda de mecanismos que permitan crecimientos urbanos sostenibles ambientalmente y que ofrezcan a la vez condiciones reales de calidad de vida, presentaré un caso de estudio concreto de la relación entre la expansión de la ciudad y el medio ambiente. Este caso nos permitirá, en primer lugar, evidenciar la lógica del surgimiento y evolución del movimiento social² sobre la protección de los humedales, y en segundo lugar,

¹ Entenderemos el desarrollo sostenible a partir de la definición dada por Rojas (1999), como el compromiso hacia una forma más equitativa de desarrollo ambiental, económico y social. Se profundizará al respecto más adelante.

² Entenderemos el movimiento social a partir de la definición dada por Sidney Tarrow (1997), que será explicada en el marco conceptual.

identificar las principales razones y lineamientos que permiten la constitución de redes sociales en el territorio de humedales.

La selección del presente caso de estudio radica en la importancia, a veces desconocida, de los humedales como ecosistemas de circulación de vida y oxígeno en peligro. Adicionalmente, nos va a permitir entender la relevancia de la existencia de grupos sociales comprometidos con la sostenibilidad de estos territorios, que han conseguido posicionar el debate en la agenda política y a la vez han generado mecanismos novedosos de participación para la definición de estrategias colectivas de protección del medio ambiente.

Antes de profundizar en las estrategias colectivas, cabe preguntarse si se puede hablar de un movimiento social ambiental en Bogotá respecto al territorio de humedales. El análisis del movimiento social que se realizó en el marco teórico, lleva a concluir que las diferentes organizaciones ambientales constituyen un movimiento social en Bogotá que se encuentra en periodo de conformación por ser relativamente nuevo. Diversas organizaciones sociales han abordado los problemas del medio ambiente y se han apropiado de sus territorios para generar cambios en las estructuras de participación e inclusión a nivel local.

A nivel local, vale resaltar que han emergido diversos conflictos ambientales en torno a los humedales, territorios de estudio de la presente investigación.

Por un lado, la tarea que se ha venido desarrollando desde la década de 1990⁴ ha sido la construcción de un entorno social que dé la importancia que los territorios ambientales se merecen. Los humedales han logrado recuperar parte de la dimensión de “reservorios de vida” (Viviescas, 2003, p.81) gracias a las acciones ciudadanas y a los contextos de

⁴ Hago referencia a esta fecha porque en el transcurso de 1990, las regulaciones legales que serán desarrolladas en el capítulo de “Estructuras de oportunidades”, han promovido diversos mecanismos de participación con énfasis en la protección y preservación del medio ambiente.

oportunidades (Tarrow, 1997) brindados por el Estado y las regulaciones internacionales; y por las mismas iniciativas sociales⁵.

Por otro lado, la lucha todavía continúa, las redes sociales existentes para la protección de los humedales siguen diseñando espacios públicos aptos para el debate y el movimiento social ambiental de Bogotá continúa organizándose día tras día. Aunque el movimiento es reciente, hace ya más de quince años, grandes ambientalistas como Fernando Gómez⁶ han estado involucrados en la continua lucha por defender los espacios verdes de la ciudad y es sólo a finales de los noventa que los humedales adquieren lugar en la agenda política del distrito⁷.

Sin embargo, el movimiento también se ha enfrentado a límites que dificultan su organización. Los límites se deben principalmente a dos factores: en gran parte a la reticencia del actual sistema político de cambiar las pesadas estructuras que restringen el acceso a la participación; y a las confrontaciones constantes contra quienes invaden el espacio público ya sea por medio de urbanizaciones ilegales, rellenos ilegales para aprovechar el terreno o depositando los residuos líquidos y sólidos al humedal.

2. Justificación y descripción del entorno de investigación

Humedales de Bogotá: un espacio para el debate

La importancia de realizar esta investigación parte de tres ejes de análisis principales: el ambiental, el académico y el político

⁵ Téngase en cuenta que desde 1950 al 2008 se han perdido 59.000 hectáreas de humedales (El Tiempo, 22 de marzo, 2008, p. 1.11) y las acciones ciudadanas implementadas desde 1990 han logrado visibilizar este problema y llevarlo al debate público.

⁶ Delegado por Suba al Comité de Humedales. Premio Planeta Azul de ecología 2006-2007.

⁷ Con la ley 357 de 1997 por primera vez se hace referencia a los ecosistemas de humedales como áreas protegidas que requieren del cuidado y vigilancia de las instituciones y la comunidad para su preservación y conservación.

2.1. Análisis ambiental

A nivel ambiental, la investigación se desarrolla a partir del reconocimiento de los humedales como ecosistemas fundamentales para la ciudad y las constantes amenazas que han resistido,

La importancia de los humedales radica en que son ecosistemas entre terrestres y acuáticos muy productivos. Son extensiones de pantanos, marismas o superficies cubiertas de agua dulce o salada, naturales o artificiales, temporales o permanentes (Convención de Ramsar). En ellos habitan especies únicas en el mundo (sólo en los humedales de Bogotá hay tinguas, rallus, piquirojas, garzas reales, mirlas, monjitas o garciópulos), además de ser el sitio de paso de aves que vienen de América del Norte huyendo del invierno, como el pato canadiense. Hay una gran variedad de mamíferos como comadrejas, curíes, ardillas y faras entre otras (Botero, Osorio & Molina, 1997). Cuentan con árboles como botoncillo, sombrilla de agua, cerezo, nogales, sietecueros, arrayanes, sauces, alisos. Además de servir de hogar para todas estas especies, los humedales regulan el nivel freático de los suelos, sirven como sistemas naturales de filtración ayudando a mejorar la calidad del agua (Botero et al., 1997). Son indispensables para mitigar el efecto invernadero, controlan el sistema hídrico, amortiguan las crecientes de los ríos evitando inundaciones, contribuyen a la recarga de acuíferos y favorecen la retención de sedimentos y nutrientes indispensables para los suelos (Manrique, 2006). Sin embargo, las cifras afirman que Bogotá ha perdido en los últimos 50 años 59.000 hectáreas de humedales. Hoy en día ya solo quedan 533 hectáreas (El Tiempo, 22 de marzo, 2008, p. 1.11).

La crisis de la planificación urbana (Sabatini, 2000) por la que ha pasado la ciudad ha hecho que estos ecosistemas se vean cada vez más amenazados y reducidos por diferentes factores, como la construcción de la Avenida longitudinal de Occidente -ALO-, el vertimiento de residuos en los humedales y las construcciones ilegales e informales que invaden las zonas protegidas, entre otros casos (Ibid).

2.2. Análisis político

Continuando con los ejes de análisis que justifican la investigación, a nivel político el punto de partida es el reconocimiento de la compleja evolución de la sociedad contemporánea en dirección a la expansión de la ciudadanía, no sólo como sujeto pasivo de derechos, sino como sujeto activo en constante conformación de identidades colectivas (Cheresky, 2006). Por esta razón, ya no se puede contar únicamente con la presencia de las instituciones estatales y sus mecanismos de participación como vías para intervenir en las decisiones conjuntas. Estos mecanismos que se presentan como puentes entre la sociedad civil y el Estado o el mercado con el fin de canalizar sus demandas y hacer efectivas sus propuestas, están vigentes, pero, aunque en la teoría y la legislación existan, los resultados han demostrado bajos niveles de participación (Sánchez, 2003). La construcción de la ciudadanía a través de estos espacios a nivel local, está limitada por las redes políticas locales existentes que manejan sus relaciones a través de tipos clientelistas y particularistas, limitando el acceso a la participación.

Si bien, partimos del reconocimiento realizado por la Constitución de 1991 y su posterior regulación ambiental en la medida que se definieron diferentes mecanismos de participación, como las audiencias públicas ambientales y la creación del Sistema nacional ambiental -SINA- entre otros, que han permitido nuevas vías para el ejercicio de nuevas acciones ciudadanas para la protección del medio ambiente. No obstante, las organizaciones de base y algunos movimientos políticos se enfrentaron a nuevos retos y obstáculos en su formación y coordinación política que repercutieron en un debilitamiento de las mismas para posicionarse como agentes interlocutores capaces de influir en la política de protección del medio ambiente, y para este caso la conservación de humedales.

Con los nuevos canales de participación, especialmente las organizaciones locales o comunitarias de Bogotá se vieron desbordadas por una avalancha de invitaciones a participar en juntas, redes, comités, etc. promovidos desde el Estado central (Urán, 2002: 53). Situación novedosa que se sumó a la incapacidad organizativa y de distribución de funciones de los nuevos actores, que terminó por reflejar el debilitamiento de las organizaciones sociales a la hora de generar respuestas y mecanismos efectivos sin replicar

los modelos burocráticos tradicionales. Este proceso, en cambio de presentar ganancias para las redes sociales, presentó grandes pérdidas en la medida en que la mayoría fueron cooptados por los fuertes dirigentes tradicionales sin capacidad de modificar las estructuras estáticas de participación colectiva (Urán, 2002).

2.3. Análisis académico

Finalmente, es importante resaltar que en la actualidad existen considerables trabajos que se han realizado en torno a los humedales de Bogotá debido a la importancia que han adquirido. Unos se han enfocado en realizar valoraciones de los humedales de Bogotá en términos ecológicos y económicos (Acueducto de Bogotá, 2003); otros han tratado los lineamientos y las políticas institucionales para la gestión ambiental de humedales (Andrade & Navarrete, 2003); unas investigaciones han profundizado en la fauna y la flora de los humedales y las acciones que se han tomado para su conservación (AICAS, 2003), también han desarrollado propuestas para la gestión de los humedales de la sabana de Bogotá (Chaparro, 2004) y han desarrollado la teoría del Análisis de Redes Sociales [ARS] desarrollada por Linton Freeman (2004) en las organizaciones de humedales de Bogotá (Revista redes, 2003, vol. 4, # 6).

Esta última investigación es la que más se acerca a un estudio del movimiento social ambiental en el territorio de humedales. Sin embargo, limitándose al ARS, no abarca el contexto de oportunidades que permitió el surgimiento de las diferentes redes sociales y no profundiza en sus dinámicas organizativas, como se hará a continuación. En esta línea de investigación, el proyecto pretende aportar al conocimiento sobre el movimiento social ambiental detectando las condiciones políticas que hicieron viable la conformación de redes sociales y profundizar en las acciones llevadas a cabo por estas y evaluar el avance en la democracia local en Bogotá.

3. Planteamiento del problema

¿Cómo se puede definir el movimiento social ambiental de humedales en Bogotá? ¿Cómo ha sido el contexto político y social que ha permitido la configuración de redes sociales para la protección y conservación del territorio de humedales? ¿Cuáles han sido los avances y límites para la conformación de las organizaciones sociales ambientales?

El proceso de descentralización político- administrativo implementado desde 1991 debe llevarnos a cuestionar, entre otros asuntos, los mecanismos de participación ciudadana efectiva con mayor impacto en las decisiones gubernamentales y en el espacio público. A partir de las preguntas centrales anteriormente planteadas que guiaran la investigación, podremos concluir si los mecanismos de participación incluyen a las organizaciones en la formulación de políticas públicas ambientales y a su vez, evaluar si realmente el interés general consagrado en la Constitución de 1991 prevalece sobre el interés particular en lo referente al espacio público.

Estas preguntas que se intentan responder son importantes para estudiar nuevas alternativas de participación a partir de la demanda ciudadana desde finales de 1990. Las diferentes redes sociales ambientales en torno a los humedales, como la Fundación Gaia Suna⁸ o la Fundación Torca-Guaymaral⁹, estudiadas, entre otras, en la presente investigación, hacen parte de estas nuevas alternativas. Las dinámicas que han desarrollado y el impacto que han tenido en el espacio público fortalecen el movimiento social ambiental.

4. Objetivos de la investigación

⁸ Organización social ambiental creada en el 2003 para la protección y conservación del humedal Tibabuyes o más conocido por Juan Amarillo, a cargo del presidente Javier Ochoa. Esta fundación aportó valiosa información para el desarrollo de la presente investigación.

⁹ Fundación constituida en 1998 bajo la dirección de Raúl Moreno para la protección y conservación del humedal Torca y Guaymaral. Los aportes de esta organización también fueron fundamentales para la investigación y para evaluar los logros alcanzados reflejados en la parcelación de El Jardín.

4.1.

Objetivos generales

El presente trabajo tiene como objetivo general estudiar el movimiento social ambiental en torno a los humedales de Bogotá e identificar las principales razones y lineamientos que han permitido la constitución y desarrollo de redes sociales en dichos territorios.

4.2.

Objetivos específicos

Los objetivos específicos de la siguiente investigación son, en primer lugar, identificar las estructuras de oportunidades¹⁰ que hacen posible la configuración del movimiento ambiental distrital y sus respectivas redes sociales. Para esto, es necesario conocer las condiciones políticas y culturales externas que han brindado la base y fundamentación para la creación de las organizaciones sociales.

En segundo lugar, se van a describir los factores de riesgo de las organizaciones objeto del presente estudio, entendidos como amenazas latentes a los ecosistemas. Del mismo modo, se pretende determinar los repertorios de la acción colectiva¹¹ de las organizaciones y los momentos más importantes en términos de logros y objetivos alcanzados, reflejados en el espacio público de la ciudad.

Como tercer objetivo, se va a estudiar y caracterizar las identidades colectivas que afianzan al movimiento como un grupo sólido identificable a nivel distrital. Entendiendo por identidades los modos de auto-denominación del movimiento o red a partir de características económicas, políticas, históricas y culturales (Linares, 2008), este punto es

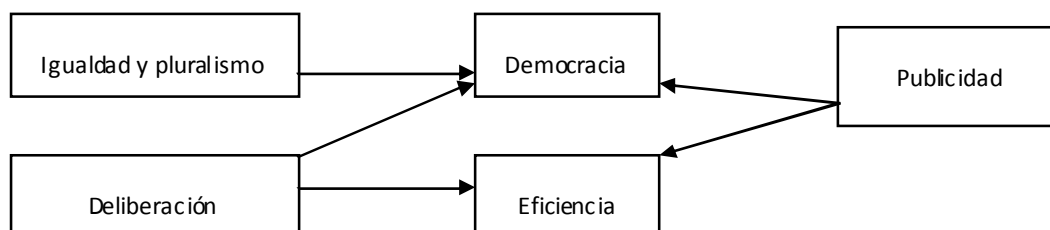
¹⁰ Continuando con el análisis del movimiento social ambiental a partir de la teoría de Sidney Tarrow (1997), las estructuras de oportunidades como requisitos para la conformación del movimiento se analizará también en el marco teórico.

¹¹ Concepto desarrollado principalmente por Charles Tilly en *From mobilization to revolution* (1978) y posteriormente desarrollado por Sidney Tarrow en *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. (1997).

fundamental para comprender la solidaridad interpersonal (Tarrow, 1997) que subyace en las organizaciones.

Por último, se pretende evaluar los avances en la democracia participativa en Bogotá según el “test de la democracia”, a partir de la valoración de logros alcanzados bajo los criterios definidos por Cunill (2004) de igualdad, deliberación y publicidad.

Grafica N° 1



Fuente: adaptación propia, de Cunill, 2004.

5.

Metodología

La presente tesis como resultado de un proceso de investigación y reflexión, se apoya en dos fuentes principales: documental y empírica.

Paralelamente, la documental se constituyó a partir de la revisión crítica de la literatura disponible sobre tres ejes temáticos: para empezar, se analizaron las dinámicas características de los movimientos sociales y el funcionamiento de las redes sociales, a partir de las propuestas de diferentes autores (Cheresky 2006, Fung 2003, Olson 1992, Tarrow 1997) que reseño a lo largo del documento y que me permitieron definir y establecer los puntos de partida del desarrollo de la investigación.

La documental consistió en la revisión crítica de la literatura disponible sobre tres ejes temáticos. Primero, se investigó sobre los movimientos sociales y el funcionamiento de las redes sociales, para lo cual distintos autores aportan para diseñar el marco teórico que presento y poder establecer los puntos de partida del desarrollo de la investigación. Para contextualizar las dinámicas de las redes sociales, se rescataron las experiencias estudiadas por diferentes autores (Fung & Wright 2003, Cheresky 2006) respecto a la participación ciudadana a través de organizaciones locales. Por último se recopiló la información tanto académica, periodística (El Tiempo) e institucional (documentos de la Contraloría de Bogotá, de la Empresa de Alcantarillado y Acueducto de Bogotá y de la Secretaría Distrital de Ambiente) disponible sobre los humedales de Bogotá. Esto implicó, a su vez, abordar las regulaciones legales medioambientales tanto nacionales como internacionales y de esta manera identificar los nuevos mecanismos de participación ciudadana ambiental, con sus ventajas y límites.

De manera transversal, para efectos del estudio, se interpretó la ciudad, el espacio público y el territorio ambiental de humedales desde una concepción holística y no únicamente desde el campo de las ciencias sociales. La tradición disciplinar (Montañez, 2002) entendida como la vía de acercarse a la ciudad desde cada profesión por separado, ha demostrado que si bien son fundamentales los aportes tanto en la investigación como en la producción de teorías, “la parcelación de la ciudad en una multitud de campos y enfoques” (2002, p.35) ha sido inevitable, dificultando la comprensión integral de la ciudad. De este modo, la ciudad se abordó desde la perspectiva de la interpretación (2002, p.36) concibiéndola como una construcción social e histórica, como el escenario donde se crean y se recrean las identidades individuales y colectivas.

Relativo a la parte empírica, las herramientas principales utilizadas fueron tres: las visitas de campo guiadas por algunos miembros de las organizaciones a los principales humedales¹² de la ciudad para puntualizar, en términos de logros y alcances, las actividades

¹² Se realizaron visitas guiadas a los humedales de Santa María del Lago, La Conejera, Juan Amarillo, Torca-Guayamaral y Córdoba.

y proyectos realizados en el espacio público; las entrevistas abiertas que se realizaron a algunos los líderes y miembros de las organizaciones sociales ambientales para la conservación y protección del medio ambiente; y por último el análisis de las mismas.

La selección de las organizaciones sociales ambientales se basó en el reconocimiento de los trece (13) humedales de Bogotá y en la identificación de las organizaciones encargadas de la protección y conservación de los mismos. Estudios como el realizado por Palacio, Hurtado y Garavito (2003)¹³, sirvieron para ilustrar el panorama de la conformación de la Red de humedales de la Sabana de Bogotá con sus respectivos nodos a partir del Análisis de las Redes Sociales [ARS].

Debido a las dificultades y limitaciones para contactar a algunos miembros de las organizaciones, también se realizaron entrevistas a expertos en el tema de humedales que pudieron dar información del recorrido de las diferentes organizaciones en Bogotá. (Ver Cuadro 1 en Anexo).

Las entrevistas abiertas se sustentaron en unas preguntas principales (Ver Guía de entrevistas en Anexo) dirigidas, por un lado, a los directores y miembros de las organizaciones sociales ambientales. Este grupo se caracterizó por procurar el diálogo y la retroalimentación en las entrevistas con fines de demostrar en gran medida los logros alcanzados por las organizaciones a las cuales pertenecen por sentirse plenamente comprometidos con la conservación y protección del medio ambiente, en especial con los humedales. Así mismo, se realizaron entrevistas a los líderes del Liceo Ecológico del Norte con una formación académica ambiental de más de cuatro (4) años en la institución, llamados “multiplicadores”. Esta institución es de fuerte impacto en el humedal La Conejera por su compromiso permanente con el ecosistema desde 1993.

¹³ Proyecto de investigación #1205-13-11102 financiado por COLCIENCIAS publicado en la Revista REDES- Revista hispana para el análisis de redes sociales. Vol.4 #6, Jun./Jul. 2003.

II. Marco Teórico

6. Dinámicas de los movimientos sociales

Para efectos del análisis teórico de la investigación adoptaré la propuesta desarrollada por Sidney Tarrow (1997) para brindarle contenido al concepto de movimientos sociales como “desafíos colectivos planteados por personas que comparten objetivos comunes y solidaridad en una interacción mantenida con las élites, los oponentes y las autoridades” (1997, p.21), en definitiva, es una interacción mantenida frente a los opositores o antagonistas a través de la organización de la acción colectiva.

Adicionalmente el autor propone que en cualquier movimiento pueden existir diferentes formas de la organización de la acción colectiva ya sean estas autónomas o dependientes de organizaciones mayores, dependientes de liderazgos específicos o vinculadas a organizaciones institucionales. Sin embargo, para Tarrow, “la organización optima de la acción colectiva se apoya en las redes sociales en las que normalmente vive y trabaja la gente, ya que es más fácil transformar su confianza en mutua solidaridad” (1997, p.236). Paralelamente, la comprensión del fenómeno de los movimientos sociales no puede entenderse en su totalidad sin que se defina el concepto de redes sociales como los “recursos externos fundamentales en los que tiene lugar la acción colectiva y los símbolos culturales e ideológicos que la enmarcan” (1997, p.48).

Al respecto, se debe reconocer la importancia del rol activo de la sociedad como núcleo transformador de las pesadas estructuras del actual sistema político y social, a través de las redes sociales para darle movimiento a la organización. En esta medida, coincido con Rojas (1999) en lo referente a que “la acción de las organizaciones de la sociedad civil crea confianza y legitimidad en la vida pública y en las instituciones políticas” (1999, p.87), contribuyendo, de esta manera, a la calidad de vida social y económica a partir de la reconstrucción del espacio público como escenario para el debate y la toma de decisiones sobre asuntos colectivos, poniendo en práctica el ejercicio del control social

Así las cosas, para que los movimientos sociales se organicen, es necesario que exista un contexto de estructuras de oportunidades y que se apliquen repertorios de acción colectiva contra quienes invaden, contaminen o degraden los ecosistemas de humedales, en un marco cultural de identidades colectivas. Me detendré a analizar cada uno de estos elementos, objetos de la investigación, para dar cuenta de qué arreglos políticos o regulaciones legales han permitido la conformación de organizaciones en dichos territorios y como se han desarrollado para alcanzar sus objetivos de conservación y preservación del medio ambiente.

6.1. Estructuras de oportunidades del entorno político

Para Sidney Tarrow, los movimientos sociales están directamente relacionados con los incentivos que el contexto político ofrece para la organización de la acción colectiva. Esto hace referencia a unas estructuras de oportunidades políticas, definidas por el autor como las “dimensiones consistentes –aunque no necesariamente formales, permanentes o nacionales- del entorno político, que fomentan o desincentivan la acción colectiva entre la gente” (Tarrow, 1997, pag.49), al afectar sus expectativas de éxito o fracaso. Lo anterior, en la medida en que se incentiven canales de participación o de acceso a la justicia para permitir que los actores participantes del orden social encuentren oportunidades de expresión y coordinación, para de esta manera, dar solución a los agravios individuales o colectivos. Sin embargo, los incentivos también son de doble vía, porque los movimientos sociales, en la medida en que difunden la acción colectiva por medio de las redes sociales, también generan estructuras de oportunidades en el entorno social y político.

Según el autor, es importante diferenciar las estructuras de oportunidades permanentes de las cambiantes. Por ejemplo, el cambio en las estructuras del estado crean oportunidades permanentes, pero las oportunidades cambiantes al interior de los estados, son las necesarias para crear movimientos, cuando los intermediarios cuentan con pocos recursos de movilización (Tarrow, 1997).

La organización del estado resulta ser un factor, entre otros, determinante para la generación de espacios de participación y acceso a la justicia y la política, toda vez que, puede otorgar o limitar los medios para que los ciudadanos/as colectivamente se organicen y participen en la construcción de políticas públicas. Por lo tanto es relevante preguntarse en qué tipos de estados la creación de movimientos sociales tiene un mayor éxito.

Desde Tocqueville hasta nuestros días, la posición mantenida en lo referente a los estados centralizados parece no haber cambiado. Al respecto, dice Tocqueville:

La centralización administrativa no sirve más que para debilitar a los pueblos que se someten a ella, porque tiende, sin cesar, a disminuir en ellos el espíritu de la ciudadanía” (1833, 1ra Ed. pag.72).

Así mismo, continúa,

El poder gubernamental administra mejor las localidades que no son capaces de administrarse por sí mismas: eso puede ser verdad, cuando el poder central es culto y las localidades carecen de luces cuando aquel es activo y estas inertes, cuando aquel tiene la costumbre de actuar y estas de obedecer (...). Pero niego que ocurra eso cuando el pueblo es ilustrado, vigila sus intereses y está acostumbrado a pensar en ello. (...). Estoy convencido, por el contrario, de que, en este caso, la fuerza colectiva de los ciudadanos será siempre más poderosa, para producir el bienestar social, que la autoridad del gobierno (pag.76).

En esta medida, varios autores (Tocqueville, Tarrow, Fung) coinciden que en los estados centralizados, las iniciativas ciudadanas y la posterior conformación de los movimientos sociales tienen menos posibilidades de surgir debido a la necesidad del Estado de intervenir e intentar suplir directamente las demandas ciudadanas.

Al respecto, Archong Fung (2003) aporta una concepción del Estado central, ya no como promotor de soluciones sociales ni como beneficiario para el ejercicio de la democracia, porque cuestiones como la privatización, la desregulación y la austeridad del gasto público han desplazado los elementos esenciales de la democracia, como la participación, la deliberación y la sensibilidad del Estado a las necesidades ciudadanas. Para Fung, nos encontramos en el momento culminante del Estado afirmativo como Estado activo y único en capacidad de solucionar problemas. Esta figura de Estado erosionada por la complejidad

de la civilización, debe, según el autor, presentar nuevos retos a los representantes políticos, que se deben reflejar en el cambio del diseño de las dinámicas institucionales y presentar nuevas estrategias democráticas.

6.2. Repertorios de la acción colectiva

Continuando con los elementos propuestos por Sidney Tarrow (1997) para realizar un estudio de los movimientos sociales, a continuación abordaré los repertorios de confrontación en la acción colectiva, concepto que desarrolló inicialmente Charles Tilly en *From mobilization to revolution* (1978).

Según Tilly, los repertorios de la acción colectiva se pueden definir como “la totalidad de los medios de que dispone [un grupo] para plantear exigencias de distinto tipo a diferentes individuos o grupos” (como se cita en Tarrow, 1997, p.65). Dichos recursos o medios utilizados, según los autores, se aplican en la medida en que sean conocidos tanto por los integrantes activos de la organización social, como por sus oponentes y hayan tenido éxito en prácticas concretas de acción colectiva.

Algunos repertorios de la acción colectiva pertinentes para la investigación, ofrecidos por Tarrow (1997) son de tipo violento como el ataque violento, ataque contra la propiedad, enfrentamiento violento, enfrentamiento con la policía y entrada forzada, y pueden plantear altos riesgos y costos para las organizaciones; otros son de tipo disruptivo como la ocupación, el bloqueo, la huelga de hambre, el alboroto y la protesta simbólica, y tienen una lógica no violenta que descansa en la incertidumbre para presentarse de esta manera como un desafío para la autoridad. Y otros son de tipo convencional como las huelgas, las manifestaciones, las acciones legales y las audiencias públicas entre otros, que se asemejan a formas convencionales de organizarse por ser repertorios conocidos y habitualmente utilizados y por esta razón, con bajos costos organizativos, pero con riesgos de caer en la institucionalización de los repertorios y de esta manera perder impacto en el escenario político y público por reducir la incertidumbre de sus acciones.

Dicha clasificación sirve de base para estudiar los repertorios de la acción colectiva ambiental en Bogotá, con énfasis en los de tipo convencional por ser los más usados en el contexto ambiental distrital

7. Recorrido por las experiencias de participación ciudadana

Para ilustrar la teoría desarrollada anteriormente por Tarrow (1997), vale la pena hacer referencia a algunas experiencias de participación ciudadana fuera del caso colombiano, que se organizan a partir de redes o grupos sociales para el ejercicio del control social y tienen como base un contexto de estructuras de oportunidades específicas e implementan diferentes repertorios de acción colectiva.

En esta medida, se pueden destacar los estudios y análisis realizados por Archon Fung (2003). Las dinámicas analizadas por el autor se han denominado “Grupos Participativos con Poder de Decisión” [GPPD] y tienen como ejes comunes la concentración en problemas específicos y tangibles; la participación activa de la gente interesada y de algunos funcionarios; y el desarrollo deliberativo de soluciones a estos problemas. Los diseños institucionales que dan orientación a estas dinámicas son la delegación de la autoridad a las unidades locales con poder para la toma de decisiones; la creación de eslabones para conectar a las unidades entre si y éstas con las autoridades centrales y el uso y generación de nuevas instituciones estatales que solucionen los problemas de forma descentralizada (Fung, 2003).

Algunos casos relevantes de GPPD evaluados por Fung (2003) son los Consejos vecinales de gobierno en Chicago (Estados Unidos), la participación de los residentes de Porto Alegre (Brasil) en la elaboración del presupuesto de la ciudad y las reformas de West Bengal (India) con las reformas del panchayat (gobierno ejercido por el concejo comunal) para devolver el poder administrativo y fiscal a las comunidades, entre otros.

Los GPPD propuestos por el autor, son fundamentales para evaluar las organizaciones ambientales en Bogotá, porque éstas manejan las mismas dinámicas de la ciudadanía interesada en el tema ambiental de los humedales, que se reúne para dar soluciones

deliberativas a los conflictos del espacio público, teniendo en cuenta estructuras de oportunidades específicas. Las planteadas por el autor son determinantes para la conformación de redes sociales porque los diseños institucionales promueven las iniciativas ciudadanas, al delegarles funciones que anteriormente podrían estar cooptadas únicamente por instituciones estatales y así mismo está sucediendo en Bogotá con los procesos de participación ciudadana implementados por las organizaciones sociales ambientales.

Aproximándonos más al tema del medio ambiente, los estudios de Craig W. Thomas (2003) realizados en Estados Unidos, son muy ilustrativos al momento de evaluar las acciones ciudadanas como verdadero ejercicio de participación con poder de decisión. El autor explora cuatro dimensiones para dicha evaluación en el ejercicio de planeación para la conservación del hábitat. La primera dimensión, es analizar la deliberación como elemento determinante de la participación con poder de decisión; la segunda, es valorar el proceso de planeación para asegurar que las decisiones deliberativas tengan aplicación en la práctica; la tercera, es la coordinación centralizada como elemento esencial y de esta manera comprender la dinámica global y sus verdaderos alcances en la localidad; y la cuarta, es evaluar los resultados y reconocer si estos son los más meritorios que puede aportar el sistema institucional, o si por el contrario, es un ejercicio aunque democrático, de corto alcance y de poco impacto (Thomas, 2003).

El ejercicio explorado por el autor hace referencia a las formas de planeación para conservar el hábitat de Estados Unidos a partir de los mecanismos que la Ley Federal establece para que individuos y organizaciones participen¹⁴. Dicho ejercicio también es ilustrativo para entender el panorama de las organizaciones ambientales en Bogotá, en donde a partir de los mecanismos establecidos desde la Constitución de 1991, los

¹⁴ Para profundizar en los casos evaluados, referirse a: FUNG, A & WRIGHT E. (Coord.) (2003) *Democracia en profundidad. Nuevas formas institucionales de gobierno participativo con poder de decisión*. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias políticas y sociales.

ciudadanos han tenido oportunidades de intervenir en la planificación colectiva del territorio.

8. Pensar la ciudad y apropiarse del territorio: el caso de Bogotá

Con el propósito de establecer competencias claras, criterios de financiación, aplicación de recursos específicos, y de esta manera atender de manera eficaz a las necesidades territoriales, en 1972 el Concejo Municipal de Bogotá por iniciativa del entonces alcalde Carlos Albán Holguín, formuló mediante el Acuerdo 26 del mismo año la división territorial de Bogotá en 16 circuitos denominados Alcaldías menores. Posteriormente, con el Acuerdo 08 de 1987 sobre la descentralización administrativa del Distrito Especial de Bogotá, se establecieron 20 zonas presididas por las Juntas Administradoras Zonales que coincidían con las administraciones de las Alcaldías menores. La división actual del territorio quedó establecida mediante el Acuerdo 2 de 1992 en el cual se crearon las localidades del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá¹⁵ y se determinaron la integración de las Juntas Administradoras Locales en términos de ediles correspondientes por localidad.

Sin embargo, aunque en este momento no existen acuerdos legales como los nombrados, la ciudad de Bogotá también está dividida en territorios ambientales, según la propuesta del Departamento técnico administrativo del medio ambiente -DAMA- del 2008.

El Observatorio Ambiental de Bogotá, como entidad adjunta al DAMA comprende el territorio como

Una construcción social, resultado de las múltiples relaciones que construimos individual y colectivamente, en diálogo o no con la naturaleza, y que hacen visibles formas de pensamiento o cosmovisiones desde las que se construyen significados y formas de apropiación de los espacios y tiempos que les conforman, definiendo

¹⁵ Localidades de Bogotá: 1) Usaquén, 2) Chapinero, 3) Santa Fe, 4) San Cristóbal, 5) Usme, 6) Tunjuelito, 7) Bosa, 8) Kennedy, 9) Fontibón, 10) Engativá, 11) Suba, 12) Barrios Unidos, 13) Teusaquillo, 14) Los Mártires, 15) Antonio Nariño, 16) Puente Aranda, 17) La Candelaria, 18) Rafael Uribe, 19) Ciudad Bolívar, 20) San Juan del Sumapaz

además las maneras de afectar, influenciar o regir a las personas, los fenómenos y las relaciones; delimitando y controlando una área geográfica. (Observatorio Ambiental de Bogotá, 2008, párr. 2)

De esta manera, en Bogotá existen seis territorios ambientales: cuencas, cerros, páramos, ruralidad, meso-ciudad y redes de humedales. Esta reciente forma de pensar y organizar la ciudad responde a las necesidades de los ciudadanos, con el propósito de reconocer las dinámicas de organización de los territorios, su historia, sus actores, sus identidades sociales, culturales y políticas. Permite comprender mejor los conflictos ambientales, reconocer lo limitado de las lecturas ambientales basadas en las divisiones políticas-administrativas, que desconocen las problemáticas en torno a las cuencas y subcuencas del río Tunjuelo, los humedales, los cerros orientales y las relaciones ciudad-región en la cuenca del río Bogotá. (Observatorio Ambiental de Bogotá, 2008, párr.3)

La propuesta de organizar la ciudad en territorios para la gestión ambiental, implementa también un proceso de coordinación centralizada contribuyendo a la mediación entre el nivel distrital (Departamento Administrativo del Medio Ambiente –DAMA-, Contraloría de Bogotá, Empresa de Alcantarillado y Acueducto de Bogotá –EAAB- entre otras instituciones) y el nivel local (actores sociales y organizaciones e instituciones que intervienen).

Esta visión de ciudad poco explorada hasta el momento, por ser una propuesta reciente, es relevante para mejorar los espacios públicos de Bogotá, para fortalecer las iniciativas ciudadanas y rescatar el paisaje urbano ambiental. Este último, hoy en día es algo más que “el verde” que proporciona a la ciudad, o a las plazas y parques que sirven para mejorar la calidad de vida; el ambiente urbano, como lo afirma Jordi Borja (2002), es entendido “como seguridad, animación y transmisión de significados, es el uso (o re-uso) del patrimonio y de la memoria, el lugar de la información y de la publicidad” (2002, p.35).

Es así, que para rescatar el paisaje urbano, la función de los actores sociales y las instituciones u organizaciones interesadas debe ser construir espacios aptos para el debate y

crear un tejido que proteja a los humedales de los intereses adversos por medio del control social¹⁶.

8.1. Control social y construcción de acuerdos locales

Las vías para el control social en Bogotá van desde las acciones impulsadas por la Contraloría de Bogotá desde el 2004, que consisten en el agenciamiento de la ciudadanía para el manejo autónomo de temas ambientales de interés general o particular; hasta las acciones locales y territoriales no cooptadas por las instituciones estatales, impulsadas por redes sociales que afrontan adversarios unificadores entendidos como los “opositores identificados” de las acciones que realizan y los caracterizan (Linera, 2008, p.25).

Las prácticas administrativas y políticas como las desarrolladas por la Contraloría de Bogotá, han mostrado “un radical cambio en la ciudad y las localidades” (Informe de la Contraloría de Bogotá, 2005). Como prueba de esto, en el 2003 se crearon veinte (20) Comités Locales de Control Social, que para fines del 2006 permitieron la conformación de 78 grupos temáticos locales (Informe de la Contraloría de Bogotá, 2005), dentro de los que se destacan los ejercicios ciudadanos ambientales autónomos, como reflejo de acciones colectivas locales. Un aspecto relevante de estos ejercicios, como lo afirma Zambrano (2003), es que la ciudadanía comenzó a empoderarse y a “crear territorio, explotarlo y exprimirlo a favor de la ciudad [porque] ciudad sin territorio no es posible” (2003, p.131).

¹⁶ Se entiende por Control social “la acción ciudadana que tiene como propósito ejercer vigilancia y control a la administración, al uso y manejo de los recursos y bienes públicos que están bajo responsabilidad directa del Estado o de particulares. Además, que propende por la oportunidad, la eficiencia y la eficacia de la gestión pública y sus resultados y cuida por la calidad de los productos. Adicionalmente, es parte constitutiva del control social la capacidad que todo ciudadano, individual o colectivamente, tiene de participar en las decisiones respecto a las orientaciones del gasto social. Se trata, entonces, de un derecho y un deber que todo ciudadano tiene” (Contraloría de Bogotá, Procedimiento para el funcionamiento de los comités de control social, nodos temáticos y redes de acción participativa).

Para cerrar este capítulo, es importante reconocer que las diferentes maneras de pensar la ciudad e incluir las dinámicas sociales ambientales a partir de contextos de oportunidades específicos, permiten la creación de espacios urbanos aptos para el debate. Como lo señalan Arango y Salmona (2002), “no todos los espacios urbanos hacen ciudad (...) solo algunos que son excepcionales y los podemos llamar espacios colectivos de socialización” (2002, p.151).

III. Análisis

9. Surgimiento de las organizaciones ambientales: una historia compartida en tomo a los humedales

Aprovechando la inclusión del tema de humedales en la agenda política del distrito con la Ley 357 de 1997¹⁷, en 1998 se creó la Red de Humedales de la Sabana de Bogotá con el objetivo de conectar a las diferentes organizaciones existentes y poder llevar a cabo acciones colectivas de mayor impacto en la ciudad. Diferentes organizaciones se unieron a la Red, como la Fundación Humedal La Conejera, la Fundación Gaia Suna del humedal Juan Amarillo, la Fundación Humedal Torca-Guaymaral, la Fundación La Tingua del humedal Santa María del Lago y la Junta de Acción Comunal de Niza, entre otras. (Revista redes, 2003, vol. 4, # 6).

A partir de este momento, las organizaciones ambientales -a excepción de la Fundación Humedal La Conejera fundada en 1993- se fueron constituyendo en nodos centrales de la comunidad para la protección y conservación de los humedales. Es así, que desde 1993 con la dirección de la Fundación Humedal La Conejera hasta el 2003 con la Fundación Gaia

¹⁷ Ley mediante la cual se aprobó la "Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas", suscrita en Ramsar-Irán el dos de febrero de 1971.

Suna, se han ido desarrollando programas locales para la dinamización social¹⁸ en torno a la problemática relacionada con la degradación de las funciones ecológicas de los humedales. Dentro de estos programas con la comunidad se pueden destacar las jornadas de capacitación y sensibilización para el reconocimiento de los ecosistemas y las jornadas de investigación sobre los indicadores de calidad del agua de la Fundación Humedal Torca-Guaymaral en los planteles educativos de la zona donde está ubicada la fundación, según lo narró en entrevista Raúl Moreno, presidente de dicha fundación.

El caso de la Fundación Humedal Torca-Guaymaral sirve para ilustrar el panorama del surgimiento de las organizaciones sociales ambientales analizadas en la presente investigación en la medida en que comparten estructuras similares. Estas son, la Fundación Gaia Suna, la Fundación Humedal La Conejera, la Fundación La Tibanika y la Fundación La Tingua. Raúl Moreno, presidente actual de la Fundación Humedal Torca-Guaymaral, a través de sus palabras relató que siempre tuvo un interés por preservar el medio ambiente, empezando por el de su localidad: Suba, que es un territorio que cuenta con ricas zonas naturales como cerros, quebradas, ríos y humedales y también con una gran reserva de fauna y flora. Dice el entrevistado, que el inicio no fue fácil, pues contaba con pocos recursos económicos, pero la voluntad de difundir la importancia del medio ambiente superó estos obstáculos, logrando posicionarse en su comunidad:

Con un grupo de compañeros, también ambientalistas apasionados como yo, desde 1998 comenzamos a cuidar el humedal. Hacíamos rondas de vigilancia, y poco a poco nos fuimos dando a conocer en la parcelación El Jardín [sede de la Fundación]. Hoy ya tenemos nuestra propia sede y toda la comunidad nos reconoce. (Entrevista personal, 3 de octubre, 2008)

En esta medida, la fundación se ha convertido en punto de referencia y de resolución de conflictos ambientales en la comunidad, como lo relata el presidente de la fundación:

¹⁸ Concepto referido por Raúl Moreno, Presidente de la Fundación Torca-Guaymaral en el “Documento síntesis de instrumentos de gestión del suelo. Parcelación El Jardín y área rural de Guaymaral en el territorio Borde Norte de Bogotá: realidades sociales por reconocer. Convenio 017 de 2007”.

Ya somos una fundación reconocida en la parcelación El Jardín, la gente ha llegado a tocarnos las puertas para que les resolvamos los conflictos que tienen con sus vecinos. También nos piden que convoquemos a la comunidad en asambleas para discutir sobre el futuro del humedal y dar a conocer nuestros proyectos porque hay muchos ciudadanos que quieren participar y nosotros los apoyamos. (Entrevista personal, 3 de octubre, 2008)

Otro ejemplo que sirve para ilustrar el surgimiento de las organizaciones sociales, es el de la Fundación Gaia Suna del humedal Juan Amarillo o Tibabuyes, fundada el 30 de mayo de 2003 bajo la dirección de Javier Ochoa. El es un líder comunitario comprometido con la preservación del medio ambiente, razón que lo llevó a establecer unos objetivos específicos para la conservación y protección del ecosistema de humedales por tener un contacto directo con éste, debido a su lugar de residencia. Sobre los objetivos de la fundación, relata Javier Ochoa en la entrevista que:

El objetivo es velar por la conservación de la vida en todas sus formas y dentro de ese objetivo, básicamente propender por la protección y recuperación ecológica de los humedales, cuerpos de aguas, ríos, quebradas, paramos. [Es decir], los asociados al río Bogotá, pero por convicción todos los humedales. Arrancamos del hecho de que los cuerpos de agua, en nuestro medio, han sido malentendidos, entonces los ríos siempre son la frontera, siempre dividen y perdemos la visión integral de la cuenca. Entonces el objetivo de la fundación es la recuperación de la cultura del agua, como una propuesta pedagógica ambiental alrededor de la conservación de las fuentes de agua, la fauna y la flora. (Entrevista personal, 29 de septiembre, 2008)

Sin embargo, las organizaciones sociales ambientales han tenido que resistir los límites que implica constituirse como fundación proactiva y reconocida en la comunidad, en la medida en que para darse a conocer y desarrollar sus proyectos requieren de un sustento económico estable que no siempre pueden tener. Para disminuir los riesgos que dicha inestabilidad económica pueda traer, han desarrollado diversas estrategias que les permiten conseguir fondos para continuar con sus labores. Un ejemplo aclarativo es el programa de seguridad alimentaria desarrollado por la Fundación Gaia Suna que consiste en hacer productos naturales a partir de los recursos de la zona, siempre propendiendo por la recuperación de la gastronomía chibcha. Dice Javier Ochoa respecto al programa:

Este programa es el que nos mantiene a nosotros, porque hacemos productos a partir de quinua, y con esto cuando no tenemos proyectos, buscamos el equilibrio para poder seguir. Porque a veces es complicado lograr la sostenibilidad de los proyectos por eso, porque no hay plata. (Entrevista personal, 29 de septiembre, 2008)

Ahora bien, como se explicó en el marco teórico, para que las organizaciones sociales se puedan constituir es necesario, además de las propuestas y metas establecidas al interior del grupo, un contexto de estructuras de oportunidades políticas que se analizarán a continuación.

10. Estructuras de oportunidades

Después de realizar un proceso de retroalimentación sobre la constitución de las organizaciones sociales y en referencia a la teoría de Sidney Tarrow (1997), es necesario el contexto de estructuras de oportunidades políticas estables y cambiantes como causas externas para la conformación.

En esta medida, para el caso de las organizaciones sociales para la protección de los humedales en Bogotá, las regulaciones legales internacionales y nacionales sobre medio ambiente y participación ciudadana, han propiciado un escenario apto para el surgimiento del movimiento social ambiental en Bogotá.

A nivel internacional, la “Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas” o más conocida como la Convención de Ramsar, promueve la cooperación en lo referente a los ecosistemas de humedales. A nivel nacional, desde la Constitución de 1991, las siguientes regulaciones ambientales y la adhesión de Colombia a la Convención en 1997, han generado espacios para el debate, reflejados en la creación de la primera Política de humedales del distrito en el 2005.

10.1. Contexto internacional

Para empezar, es fundamental rescatar que en 1970 se empleó por primera vez el término de “desarrollo sostenible” en el Convenio de Estocolmo de las Naciones Unidas. “Se definió como un compromiso hacia una forma más equitativa de desarrollo, caracterizada por la solidaridad intergeneracional, control democrático y participación ciudadana en las decisiones sobre el medio físico, económico y social” (Rojas, 1999, p.86). A partir de este momento, se inició un proceso de concientización sobre los asuntos medioambientales globales con el fin de eliminar los riesgos de contaminación.

La nueva tendencia al ambientalismo a nivel mundial, llevó a que en 1971 en Irán se realizara la Convención de Ramsar. Este tratado intergubernamental se ratificó para promover “la conservación y el uso racional de los humedales” (Artículo 2) mediante acciones locales, regionales y nacionales con cooperación internacional para lograr un desarrollo sostenible en el mundo.

La Convención solo aplica para los humedales que han sido reconocidos internacionalmente, por esta razón, hasta 1997 con la Ley 357 mediante la cual Colombia se adhirió a la convención, se reconocieron los humedales como ecosistemas de gran importancia, ahora regulados por la legislación ambiental nacional. Como dice German Andrade, antes de la “expedición de esta norma, los humedales no contaban con un marco jurídico directo como ecosistema, si no [con] una protección difusa en la legislación” (Andrade, 2003, p.2).

Otro momento importante a nivel internacional que motivó el auge de la protección de todos los ecosistemas, fue la Cumbre sobre la Tierra realizada en 1992 en Río de Janeiro. A partir de este momento se marcó el carácter decisivo del medio ambiente y el desarrollo en las agendas internacionales. En la Cumbre sobre la Tierra establecieron como fines:

lograr un equilibrio justo entre las necesidades económicas, sociales y ambientales de las generaciones presentes y de las generaciones futuras y sentar las bases para una asociación mundial entre los países desarrollados y los países en desarrollo, así como entre los gobiernos y los sectores de la sociedad civil, sobre la base de la comprensión de las necesidades y los intereses comunes (Cumbre para la tierra, 1997, párr.1).

Es importante resaltar el énfasis que hacen las convenciones del medio ambiente sobre la sociedad civil y su empoderamiento en temas de interés general, ya que se reafirman acuerdos y se renuevan compromisos de los países y de la ciudadanía para un nuevo paradigma del desarrollo sostenible (Rojas, 1999). En ejemplo ilustrativo es la creación de la “Red nacional de derecho a la información ambiental” fundada el 5 de diciembre de 2001 por la Comisión para la Cooperación Ambiental, que vincula a México, Estados Unidos y Canadá, reflejando sus éxitos con la participación de 50 organizaciones sociales ambientales de México para trabajar en actividades relacionadas con emisiones contaminantes (Comisión para la cooperación ambiental, 2002).

10.2. Contexto nacional: apertura del acceso a la participación

Como efectos de cambios, a nivel nacional se pueden destacar cuatro normas fundamentales para el surgimiento del movimiento social ambiental y para la creación de redes sociales en el marco de la participación ciudadana: la Constitución de 1991, Ley 99 de 1991, Ley 357 de 1997 y la primera Política de humedales del distrito de Bogotá en el 2005.

10.2.1. Constitución de 1991: cambios en las estructuras de oportunidades

Desde la oferta institucional en el contexto de la regulación legal nacional, la Constitución de 1991 en un marco de tendencias globales económicas y culturales y en cumplimiento a los postulados consagrados de apertura democrática, descentralización política y administrativa, establece nuevos mecanismos de participación ciudadana con el fin de involucrar a la ciudadanía activamente en la toma de decisiones de la sociedad (Cárdenas & Mesa & Rojas, 1999). En el ámbito político, se establecieron unos mecanismos de participación ciudadana: voto, plebiscito referendo, iniciativa popular normativa, consulta popular, cabildo abierto y revocatoria del mandato (Constitución Política de Colombia, artículo 103), además de la veeduría ciudadana y juntas de acción comunal creadas mediante el Acuerdo 2 de 1992; en el ámbito administrativo se abrió la posibilidad de

intervenir en temas de planeación, servicios públicos, salud, medio ambiente y educación; y en el ámbito de administración de justicia se implementaron la acción de tutela, las acciones populares y acciones de cumplimiento (Londoño, 1998) para garantizar la eficaz protección de los derechos individuales y colectivos por medio de un proceso sumario.

En éste sentido, la Constitución de 1991 dio un giro al enfoque ambiental del país privilegiando al espacio público. El artículo 82 establece que el espacio público por su destinación al uso común prevalece sobre el interés particular. Sin embargo, ¿se puede afirmar que en la práctica el interés general prevalece sobre el interés particular? La respuesta hasta el momento es negativa y se evidencia en las constantes amenazas que los ecosistemas tienen que soportar y en la débil regulación legal existente para la protección de las áreas protegidas. Este déficit se evidencia en la situación actual de 9 humedales de Bogotá (humedal de Córdoba, Jáboque, Capellanía, Tibanica, La Vaca, El Techo, El Burro, Juan Amarillo y Meandro del Say), que se han convertido en zonas propicias para las urbanizaciones ilegales en sus zonas de ronda o áreas protegidas y en botaderos de basura. Como respuesta –tardía en la medida en que es una situación que se evidencia desde hace más de 10 años- el 12 de noviembre de 2008, la Personería de Bogotá solicitó a la Administración Distrital declarar a los humedales ya nombrados en alerta ambiental. (El Tiempo, 12 de noviembre, 2008)

En esta medida, la Constitución de 1991, como una estructura de oportunidad permanente (Tarrow, 1997), favorece la conformación de organizaciones sociales ambientales en la medida en que establece nuevos canales de participación ciudadana. Sin embargo, dichas estructuras no determinan su éxito o fracaso, que dependerá posteriormente del uso adecuado de esos mecanismos para transformar la débil situación del medio ambiente y en especial de los humedales.

10.2.2. Ley 99 de 1993: sociedad civil como eje articulador

Con el propósito de afianzar los mecanismos de participación establecidos en la Constitución de 1991, la Ley 99 de 1993 reguló la participación ciudadana en la gestión ambiental, como elemento fundamental para la construcción de lo público en desarrollo de la democracia participativa (Cárdenas & Mesa & Rojas, 1999, p.16). El elemento más relevante de la ley, es que proporciona una aplicación práctica a lo establecido en la Constitución respecto a la participación en el ámbito administrativo y provee la relevancia requerida a los temas de política ambiental siguiendo los principios universales y de desarrollo sostenible establecidos en la Declaración de Rio de Janeiro anteriormente expuesta. Mediante dicha ley se creó el Ministerio del Medio Ambiente como organismo rector de la gestión ambiental en el país (Artículo 2).

A su vez, la ley cuestiona los esquemas institucionales para darles coherencia a través del Sistema Nacional Ambiental -SINA-, coordinado por el Ministerio del Medio ambiente y demás instituciones vinculadas (Ver Artículo 2), para asegurar la coordinación entre los diferentes sectores públicos que lo integran, con el propósito de recomendar, formular y designar las políticas que considere adecuadas para el desarrollo sostenible del territorio. También establece instrumentos financieros de participación y contribución para la solución de problemas ambientales, como las tasas retributivas y compensatorias por el uso directo o indirecto del agua, el suelo y la atmosfera para introducir elementos contaminantes. Del mismo modo, reconoce la importancia del apoyo a los desarrollos científicos, creando nuevas instituciones como Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales -IDEAM-, o el Instituto de investigación de Recursos Biológicos “Alexander Von Humboldt” entre otros. Por último, establece nuevos mecanismos de participación para la sociedad civil que se aplican en diferentes contextos. Por un lado, las audiencias públicas tienen aplicación en todo el país en tanto sirven para vigilar el otorgamiento de licencias ambientales y las obras que manifiesten un peligro para el medio ambiente. No es una instancia de decisión, es un término de intervención en un proceso decisorio, es un instrumento de información y participación previa a la decisión de la autoridad y es una posibilidad de manifestar opiniones sobre un proyecto que involucra una comunidad. Para el caso de Bogotá, las audiencias públicas han tenido un impacto

relevante. Según informes de la Contraloría distrital de Bogotá, desde el 2004 hasta el 2007 se realizaron 40 audiencias públicas con la participación de 13.447 ciudadanos.¹⁹

Por otro lado, los consejos municipales ambientales aseguran la coordinación intersectorial a nivel público con la participación de la sociedad civil y el gobierno local. El problema de esta institución, según Ceballos y Gerard, es la “ausencia de una agenda gubernamental ambiental a nivel local; inexistencia de un sólido sistema de información a nivel local; [y] la caótica administración municipal de lo ambiental” (2001, p.117). Por último, la consulta a comunidades indígenas y negras que tiene mayor aplicación en las zonas rurales, sirve para explotar los recursos naturales sin deteriorar la integridad cultural, social y económica de estas poblaciones (Artículo 76).

Después de reconocer los avances de la ley en materia ambiental, cabe preguntarse ¿qué tan favorable fue la decisión de institucionalizar la participación ciudadana a través del SINA? Para algunos entrevistados, como Ricardo Arias, miembro activo del Liceo Ecológico del Norte²⁰, la decisión no favoreció a todas las iniciativas ciudadanas, pues si bien la oferta institucional de participación es positiva, la institucionalización de esta, termina por no incorporar las propuestas provenientes de las organizaciones de base teniendo en cuenta que el SINA está conformado, entre otros, por solo un representante de las organizaciones ambientales. A través de las palabras de Ricardo Arias se evidencio esta tensión:

la construcción social se debe dar entre los actores públicos, las entidades privadas o instituciones y los actores privados -los que tienen plata- y los actores comunitarios -los que no tienen plata, los de a pie-, para el desarrollo de políticas ambientales. La participación de todos estos es fundamental para construir una visión integral de la

¹⁹ Un ejemplo del impacto que ha tenido este nuevo instrumento en Bogotá, se evidencia en el informe de la audiencia pública programada por la Contraloría de Bogotá el día 22 de septiembre de 2008, sobre los impactos de la Avenida Longitudinal de Occidente [ALO] en los humedales de la sabana de Bogotá.

²⁰ El entrevistado hace parte de la organización social ambiental promovida al interior del Liceo Ecológico del Norte por Fernando Gómez. Los miembros activos de la institución educativa, como expliqué en la metodología, reciben el nombre de multiplicadores y se han transformado en miembros indispensables para la conservación, protección y promoción del Humedal La Conejera por su pro-actividad.

cuenca, de otro modo, su futuro continuará en peligro. (Entrevista personal, 30 de septiembre, 2008)

10.2.3. Ley 357 de 1997: reconociendo la importancia de los humedales

Después de 26 años de firmada la “Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas” o más conocida como Convención de Ramsar suscrita el 2 de febrero de 1971 en Irán, el Congreso de la República decidió adscribirse a la Convención mediante la Ley 357 de 1997. ¿Por qué los legisladores colombianos decidieron esperar tanto tiempo para promover esta ley? Sin embargo, aún pasados 26 años, la presente ley fue declarada exequible por la Corte Constitucional en la sentencia C-582 de 1997 y posteriormente entró en vigencia en 1998.

Los efectos positivos de la ley fueron la adopción política de los humedales como ecosistemas estratégicos para la ciudad, pues si bien desde mucho tiempo atrás activistas ambientales ya hacían referencia a estos espacios, solo desde 1998 se benefician del reconocimiento legal²¹. La Fundación Humedales²² afirma que ésta ley se presenta como un “instrumento que permitirá canalizar la ayuda internacional. Dado que la biodiversidad es uno de los asuntos centrales, podría además, buscarse una mayor cooperación con el Fondo para el Medio Ambiente Mundial” (Fundación Humedales, 2003, p.235).

10.2.4. Política de humedales del distrito: una construcción colectiva de política pública

Debido a la importancia que fueron adquiriendo los humedales en Bogotá, en el 2005 se diseñó la Política de humedales del distrito con la colaboración de diversas instituciones y organizaciones sociales. Este momento fue de gran relevancia para las fundaciones

²¹ Para mayor información revisar la Ley 357 de 1997, con énfasis en la exposición de motivos.

²² Organización no gubernamental de carácter ambiental

ambientales estudiadas en la presente investigación, porque obtuvieron un espacio equitativo de participación. Como política distrital, el resultado fue un trabajo colectivo de el Departamento Administrativo del Medio Ambiente –DAMA-, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá –EAAB-, el entonces alcalde Luis Eduardo Garzón y la Procuraduría General de la Nación, entre otros, junto con líderes de la Red de humedales de la sabana de Bogotá, del humedal Córdoba, del humedal Torca-Guaymaral, de La Conejera, de la Fundación Tibanika, y de los humedales de Kennedy (El Burro, La Vaca y El Techo).

Este primer avance de diseño de política pública ambiental deliberativa se ve como un avance según algunos líderes entrevistados, en la medida en que sus visiones de territorio se vieron incluidas en un documento de impacto a nivel distrital. Fernando Gómez del Liceo Ecológico del Norte, en su entrevista afirmó que “la participación en la construcción de la Política de Humedales del distrito ha sido uno de los momentos más importantes de la institución” (Entrevista personal, 30 de septiembre de 2008). Así mismo, para Javier Ochoa, presidente de la Fundación Gaia Suna, la participación en la política pública ha sido un logro representativo, teniendo en cuenta que son una fundación relativamente nueva (creada en el 2003). Dice el entrevistado respecto a esto: “nosotros somos todavía pequeños, pero básicamente ganamos el respeto de los más viejos, entonces eso nos sirvió para avanzar mucho a nivel local y distrital”.

En esta medida, la participación en dicha política es un logro que tanto el distrito como las organizaciones sociales alcanzaron y deja el camino preparado para futuros diseños colectivos de integración social.

10.3. Aliados estratégicos: Agenda Bogotá y Contraloría de Bogotá

En este esquema de construcción del movimiento social ambiental de Bogotá específicamente para la protección y conservación de los humedales, las estructuras de oportunidades como el marco legal internación y nacional ya descritos son fundamentales. Sin embargo, en referencia a la teoría de Tarrow (1997) por su efectiva aplicación al caso de humedales de la ciudad, la disponibilidad de aliados influyentes también es un elemento

esencial para la configuración de organizaciones sociales en la medida en que pueden llevar sus demandas al debate público.

Así lo afirmaron algunos entrevistados como Ricardo Arias y Fernando Gómez del Liceo Ecológico del Norte. Dice Arias que “el concejal Roberto Sáenz del Polo Democrático como líder del movimiento ambiental Agenda Bogotá, es quien [los] representa en el Concejo de Bogotá. El siempre ha estado interesado en la protección al medio ambiente” (Entrevista personal, 30 de septiembre, 2008). El equipo de trabajo del Concejal conformado por profesionales y activistas sociales han propuesto a las fuerzas políticas y a los sectores democráticos y progresistas de Bogotá la “elaboración de un plan de acción social y político que profundice y haga irreversible los cambios positivos producidos en la administración de la ciudad en los últimos años dándole una nueva dimensión a la democracia deliberativa de la capital” (Agenda Bogotá, 2008). Así mismo procuran que las obras públicas no afecten a los humedales, como lo han venido haciendo en los debates sobre la construcción de la Avenida Longitudinal de Occidente [ALO], que es un peligro inminente contra los humedales de Juan Amarillo, La Conejera y Capellania (Audiencia pública del 22 de septiembre de 2002, convocada por la Contraloría de Bogotá)

Por otro lado, la Contraloría de Bogotá desde el 2003 ha venido liderando un programa para el control social ciudadano, con énfasis en la protección del medio ambiente. En el 2005 lanzó la campaña “Mandato Verde” con el propósito de recuperar la importancia de los cerros de la ciudad y posteriormente en el 2007, ésta se extendió para proteger también a los humedales de la ciudad, bajo la campaña “Siembre un humedal en tu corazón”.

En este contexto, los avances de la Contraloría de Bogotá desde el 2005 hasta el 2007 en lo referente al tema ambiental, han sido la resolución de 16 acciones ciudadanas específicas asociadas a problemas concretos demandados por la ciudadanía, con un total de 187.126 personas involucradas de 65 barrios, con un impacto económico de \$58.532.139.485 (Contraloría de Bogotá, Subdirección de participación ciudadana). En ésta medida, dichos avances se pueden clasificar como logros en la inclusión para la participación ciudadana.

11. Identidades colectivas: ¿confrontaciones de intereses?

Ahora bien, ¿Cuáles son las identidades colectivas que unifican a las organizaciones sociales ambientales de Bogotá para la protección y conservación de los humedales analizadas para la presente investigación? Al igual que el contexto de estructuras de oportunidades es indispensable para la organización social, las identidades colectivas afianzan a la organización y la cohesionan en torno a temas de intereses compartidos.

Para ilustrar las identidades colectivas que comparten las organizaciones sociales ambientales de humedales y que las afianzan como grupo, describo el análisis que Javier Ochoa presidente de la Fundación Gaia Suna por el humedal Juan Amarillo, propone para comprender las visiones del ambientalismo en Bogotá y que resume lo que a continuación presento como identidades colectivas y como adversarios unificadores.

A través de sus palabras, se puede percibir que durante el trabajo con la comunidad y algunas instituciones, el líder logró identificar dos modelos contrapuestos: el desarrollista y el de sustentabilidad ambiental.

El modelo desarrollista sitúa el aspecto económico en el centro del debate ambiental. Según él, a éste grupo “le interesa más el aprovechamiento y explotación del ecosistema en términos económicos que la protección de la biodiversidad y a partir de éste modelo se generan unas políticas que benefician a la empresa privada” (Entrevista abierta, 29 de septiembre, 2008). De acuerdo a su experiencia, este modelo no procura un desarrollo sostenible y para los líderes de las organizaciones sociales ambientales, lamentablemente, éste es el modelo que predomina actualmente.

Por otro lado, el modelo de la sustentabilidad ambiental es el que las organizaciones ambientales de Bogotá han acogido para el desarrollo de políticas públicas, según la experiencia de Javier Ochoa. Dice él que “en este modelo, la biodiversidad es el centro, hay un objetivo de conservación y restauración ecológica y los seres humanos son los encargados de proteger la biodiversidad y de generar políticas para la protección que puedan ser también aprovechadas económicamente”.

Ahora bien, después analizar las dos visiones propuestas por el líder ambiental, podemos identificar quienes hacen parte de los diferentes modelos. Por un lado, siguiendo los intereses desarrollistas, para Javier Ochoa, algunas organizaciones locales también siguen este modelo:

En Suba proliferan las organizaciones, hay unas que son de papel y otras que trabajan de verdad. Corpotibabuyes es uno de nuestros queridos enemigos de siempre, son gente que aparecen y desaparecen, participan en cosas pero se van. (Entrevista personal, 29 de septiembre, 2008)

Corpotibabuyes es una organización conformada en el 2001 para la protección del humedal Juan Amarillo y por la narración de Javier Ochoa, al interior de las localidades también se generan confrontaciones de intereses para lograr mayor representatividad en la comunidad.

Así mismo, para los vecinos del humedal de Córdoba²³, que hacen parte del Comité ecológico de Niza, los esfuerzos de la Empresa de Alcantarillado y Acueducto de Bogotá – EAAB- carecen de una verdadera estrategia de recuperación, donde ciencia, tecnología, administración pública y participación social sean la guía de acción. En esta medida, no procuran la conservación y protección de los humedales, por el contrario, explotan el ecosistema como zona de recreación sin realizar un estudio previo del impacto sobre la fauna y la flora. Este déficit se ve reflejado en las construcciones de espacios públicos para la recreación activa dentro de la zona de protección del humedal de Córdoba. Como dicen las afectadas,

la ausencia de estudios de impacto ambiental de la construcción, operación y uso de la ciclo-ruta sobre el humedal, nos lleva a que se ponga como primera prioridad, tal vez lo que debería ser el episodio final (apertura de peatones y usuarios en forma masiva). (Boletín Entre Juncos, 2002, #7, p.5)

²³ Información aportada por el Boletín de la Red de Humedales de la Sabana, N° 7, de Diciembre de 2002 “Entre Juncos”. En la columna “*Principios para fundamentar un acuerdo ambiental en diálogo con nuestras autoridades*”, Cuellar, Gómez, Ballesteros y Piedrahita del Comité Ecológico de Niza, analizan las intervenciones del la EAAB sobre el humedal, identificando sus déficits.

Por esta razón, las integrantes del Comité Ecológico de Niza denuncian a través del Boletín de la Red de Humedales “Entre Juncos” las acciones de la EAAB considerado irrelevante y de prioridad última, más bien contraproducente, tomar acciones que agraven los problemas en cambio de solucionarlos.

12. Invasiones ilegales e indiferencia ciudadana

A partir de los relatos de algunos líderes ambientales entrevistados como Alejandro Torres del humedal El Burro, Javier Ochoa del humedal Juan Amarillo, Raúl Moreno del humedal Torca-Guaymaral y Fernando Gómez y Ricardo Arias del humedal La Conejera, se pudieron identificar dos factores de riesgo principales: las invasiones ilegales y la indiferencia ciudadana.

Para empezar, las invasiones ilegales en las zonas de ronda de los humedales son la amenaza más constante porque son territorios que no cuentan con efectivos mecanismos de control y vigilancia. De ésta manera, los urbanizadores ilegales como uno de los invasores, encuentran factible traspasar los límites debido al poco control sobre la zona. Al respecto, la experiencia de Javier Ochoa en la localidad de Suba puede ilustrar éste panorama:

Me he tenido que enfrentar muchas veces con gente que quiere invadir las zonas de ronda del humedal. Algunos de ellos han sido personas que se aprovechan de los vacíos normativos y construyen casas con bajo presupuesto y las venden a un precio muy bajo. También hay muchos grupos de jóvenes que venden drogas en estas zonas porque son territorios desolados, pero nos exponemos a muchos peligros que debemos afrontar, porque ni la educación ambiental ni el ambientalismo es neutro, no lo puede ser, proteger la fauna y la flora, implica una posición política que en la mayoría de los casos termina con la pérdida de vidas, secuestros y desapariciones de la gente que plantea estas ideas (Entrevista personal, 29 de septiembre, 2008)

Así mismo en el humedal El Burro, según narra Alejandro Torres, presidente de la Fundación ASINUS, la situación actual es cada vez más deplorable debido a los procesos de ocupación ilegal. Dice el entrevistado que:

se hace inconcebible que el humedal esté recibiendo las aguas negras de tres barrios, se convierta en relleno sanitario, se invada su ronda con un taller de maquinaria pesada que a su vez es un parqueadero y se construya una alameda. (Entrevista personal, 2 de octubre, 2008)

Otro tipo de invasiones que resisten los humedales de Bogotá han sido denunciadas por la Contraloría de Bogotá que se encarga de detallar quienes son los responsables para que sobre ellos recaigan las consecuencias. Por ejemplo, en el Humedal Capellanía ubicado en la localidad de Fontibón, la Industria Nacional de Gaseosas Coca-Cola ha sido la responsable de su contaminación por descargar sus vertimientos industriales al humedal.

El volumen de descarga por día es de 28,33 metros cúbicos. Esta acción genera alto impacto ambiental en los ecosistemas hídrico y terrestre del área protegida debido a que presenta incumplimiento con respecto a los estándares de calidad establecidos por el antiguo DAMA. (Contraloría distrital de Bogotá, Auditoria de humedales 2007, p.5)

Por último, se pudo concluir a través de la narrativa de Javier Ochoa, Raúl Moreno y Ricardo Arias que la inconsciencia ciudadana es el factor de mayor riesgo en los humedales de Bogotá, porque el territorio se construye desde y con la comunidad. Según J. Ochoa “hay muchos actores que generan tensión en el humedal, pero el más grave es la inconsciencia ciudadana en cuanto a la conservación y preservación. La comunidad es la parte fundamental en cualquier organización” (Entrevista personal, 29 de septiembre, 2008)

Por esta razón, las acciones tomadas por las organizaciones respectivas, estas son la Fundación Gaia Suna, la Fundación Humedal Torca-Guaymaral y el Liceo Ecológico del Norte, respectivamente, se han enfocado en promover proyectos de educación ambiental. Para la Fundación Gaia Suna, según narra su presidente, “el objetivo de la fundación es la recuperación de la cultura del agua, como una propuesta pedagógica ambiental alrededor de la conservación de las fuentes de agua, la fauna y la flora” (Entrevista personal, 29 de septiembre, 2008). Del mismo modo, las acciones tomadas por el presidente de la Fundación Humedal Torca-Guaymaral se enfocan en promover la educación ambiental:

sabemos que lo más importante es el trabajo con la comunidad, por eso trabajamos con los colegios de la zona y sensibilizamos a todos los niños y niñas. Sentimos que se han apropiado de su territorio porque los llevamos a sembrar árboles, plantas, a

construir senderos ecológicos. Y con estas actividades, ellos sienten una responsabilidad con el medio ambiente. (Entrevista personal, 3 de octubre, 2008)

13. Avances de las organizaciones: planeación reflexiva del territorio

Las organizaciones sociales ambientales de humedales de Bogotá han influido positivamente en el entorno ciudadano. Sus logros actuales y metas por alcanzar transforman la ciudad y aportan de esta manera a la planeación reflexiva y participativa del territorio.

Para empezar, se pudo comprobar a través de los relatos de los entrevistados, que el proceso de educación ambiental en la comunidad es la herramienta principal para promover iniciativas ciudadanas para proteger y preservar el medio ambiente. De ésta manera, se pueden identificar los avances en educación ambiental, promovidos por Fernando Gómez, Javier Ochoa, Raúl Moreno y Alejandro Torres, a través de las instituciones educativas.

Para ilustrar estos avances, Raúl Moreno de la Fundación Humedal Torca-Guaymaral, relata cómo se diseñó la propuesta de pedagogía ambiental:

La propuesta pedagógica se planteó identificando la presencia de habitantes y propietarios como población fija, y los estudiantes, trabajadores y visitantes como población flotante. Con la comunidad educativa se planteó la realización de tres jornadas con cada grupo buscando abordar la concepción del territorio mediante diferentes estrategias pedagógicas que facilitaran la comprensión de conectividad ecológica y la perspectiva regional. Para esto sembramos 150 árboles nativos en la construcción del Sistema de Conectividad Ecológica Torca en un proceso de sensibilización y formación ambiental. (Entrevista personal, 3 de octubre, 2008).

Estas diversas actividades han generado un sentido de apropiación y empoderamiento de los habitantes hacia el territorio, porque los cambios los han logrado entre todos y cada habitante ha aportado a la conservación del ecosistema, sintiéndose de esta manera responsable de una parte. Lo más paradójico, según se pudo inferir de la narración del líder entrevistado, es que los cambios en el territorio reflejados principalmente en la

construcción de un vallado²⁴, siembra de árboles nativos y construcción de conciencia ambiental, son desarrollados únicamente por la fundación sin apoyo económico ni logístico de ninguna institución.

Otro caso ilustrativo de los avances logrados por las organizaciones sociales, identificados a partir de las entrevistas realizadas, es el desarrollado por el Liceo Ecológico del Norte, a cargo de Fernando Gómez, quien narra que desde hace 15 años promueve la cultura ambiental en el liceo ubicado en la localidad de Suba, aledaño al humedal La Conejera. Según sus palabras, los proyectos no se quedan únicamente en la institución; estos van más allá y consisten en crear multiplicadores o líderes barriales que promuevan la cultura del agua, de la preservación y conservación a donde quiera que vayan. Ya se puede hablar de una generación de ambientalistas en la localidad de Suba. Por esta razón, éste territorio se presenta como el más dinámico de toda la ciudad. Otros avances calificados como logros según Ricardo Arias, líder entrevistado, son los siguientes:

Hemos tenido muchos logros, empezando por el Premio de ecología Planeta Azul 2006-2007 [otorgado a Fernando Gómez], también participamos en el cuarto Foro Mundial del Agua en México en el 2004. Hemos interpuesto catorce (14) derechos de petición sobre rellenos ilegales y hemos convocado a seis (6) audiencias públicas sobre la Avenida Longitudinal de Occidente –ALO-. (Entrevista personal, 30 de septiembre, 2008)

Además de promover la educación ambiental, la Fundación Gaia Suna a través de su presidente Javier Ochoa ha logrado desarrollar un programa de cooperación internacional de gran impacto. Dice el entrevistado al respecto que:

desde que comenzamos en el 2003 lo que hicimos fue construir unas ponencias de la situación de los cuerpos de agua en la localidad de Suba y Usaquén. Hicimos un diagnóstico de once (11) cuerpos de agua en estas localidades y los mandamos al foro mundial del agua en Japón. Allí nos enviaron unas acreditaciones de “Los mensajeros de la voz del agua”. Empezamos así a pensar cómo hacia el futuro la fundación no viviera de proyectos, si no de donaciones o de intercambios de donaciones y de

²⁴ “Canales artificiales temporales o permanentes que permiten evacuar las aguas lluvias y las residuales previamente tratadas de las zonas planas” (Convenio de cooperación 111506)

expertos. Ahora lo que queremos es quedarnos con la administración del humedal. (Entrevista personal, 29 de septiembre, 2008)

13.1. Dos visiones de la planeación del territorio

Hasta acá se han planteado los avances, a partir de las entrevistas realizadas a algunos líderes de las organizaciones anteriormente nombradas. Por lo que se pudo inferir, sus logros han sido independientes a las intervenciones de las instituciones, y como se evidenció con el relato de Alejandro Torres de la Fundación ASINUS, intervenciones como la realizada por la Empresa de Alcantarillado y Acueducto de Bogotá –EAAB-, en cambio de promover la visión integral del humedal El Burro, interrumpe el flujo natural del ecosistema. Al respecto, dice Tarrow (1997) que:

Desde el punto de vista de los resultados, lo importante es que aunque los movimientos casi siempre se conciben a sí mismos como algo exterior y opuesto a las instituciones, la acción colectiva los inserta en complejas redes políticas, poniéndolos así al alcance del Estado (1997, p.61).

Para poder comprender de qué manera las organizaciones sociales ambientales acá analizadas por medio de las entrevistas a sus líderes, pueden quedar al alcance del Estado o, para este caso, de las instituciones distritales como la EAAB, es necesario conocer cómo concibe dicha institución las intervenciones que realiza en los humedales. De ésta manera se pueden confrontar las dos visiones y dar cuenta que si para la EAAB sus intervención son logros, para los líderes de las organizaciones no lo son, o por otro lado, son avances también logrados por ellos, sin embargo no son reconocidos en los informes distritales, como se evidencia en “*Recuperando los humedales de la Ciudad*” de la EAAB y la Alcaldía mayor de Bogotá, 2007.

Continuando con el caso del Humedal El Burro, para la EAAB,

el inicio del proceso de administración y manejo de este ecosistema ha sido favorable tanto para el humedal como para la comunidad, logrando la construcción de la ciclo-ruta y llevando a cabo un diplomado organizado por la EAAB, la Alcaldía Local y la Universidad Javeriana con la comunidad de Kennedy, con el fin de avanzar en el

control social de los humedales (Informe de la EAAB y la Alcaldía de Bogotá, Recuperando los humedales para la ciudad, 2007).

Otro caso similar que ilustra cómo los avances institucionales generan impactos negativos sobre el humedal para las organizaciones, teniendo en cuenta que la construcción de ciclo-rutas pone en riesgo la fauna del ecosistema, es el del Humedal Santa María del Lago,

Actualmente se adelanta la adecuación paisajística y la restauración ecológica del parque "Humedal Santa María del Lago", que incluye la erradicación de escombros y la construcción de miradores, senderos peatonales, ciclo-ruta y andenes. El proyecto incluye la re-vegetalización con especies adecuadas para el ecosistema, según el Protocolo de Restauración Ecológica del DAMA (Informe de la EAAB y la Alcaldía de Bogotá, Recuperando los humedales para la ciudad, 2007).

IV. Conclusiones

Con base en lo que se ha trabajado durante la investigación, es interesante plantear una retroalimentación sobre los procesos desarrollados por las organizaciones sociales ambientales de Bogotá, en un marco de inclusión y participación ciudadana en construcción. Los esfuerzos de los líderes acá entrevistados, deben ser reconocidos a la luz pública en la medida en que han logrado posicionar el debate del medio ambiente y la importancia de los humedales tanto al interior de sus respectivas comunidades como en la agenda política. Sin embargo, hasta el momento los esfuerzos no han sido suficientes para frenar la acelerada degradación que acontece sobre dichos territorios ambientales, que hoy en día son declarados en alerta ambiental.

14. ¿Hacia el fortalecimiento de la democracia local?

Las grandes transformaciones sociales y culturales que se han ido produciendo desde inicios de 1990 relacionadas con la construcción de organizaciones sociales ambientales en Bogotá que trabajan por la protección y conservación de los humedales, han logrado fortalecer la democracia local en la ciudad. Sin embargo es necesario advertir que lo que se puede concluir hasta acá, hace referencia al inicio de un proceso en construcción.

Sobre la investigación, vale la pena aclarar que la aplicación del modelo de movimientos sociales y acción colectiva desarrollado por Charles Tilly (1978) y profundizado posteriormente por Sidney Tarrow (1997) sirvió para describir y analizar a las organizaciones sociales ambientales de Bogotá y de ésta manera dar un marco de referencia a un contexto apenas explorado en la ciudad. En esta medida, a partir de la revisión teórica, vimos que las estructuras de oportunidades necesarias para incentivar a las organizaciones sociales, tuvieron su auge desde el proceso de descentralización política y administrativa de 1991. Las posteriores regulaciones dieron los instrumentos necesarios para la inclusión de la participación ambiental en la esfera pública y los aliados estratégicos como Agenda Bogotá y la Contraloría de Bogotá han sido herramientas esenciales para generar mayor impacto en la sociedad y dar solución a las demandas de una parte de la población interesada y comprometida con los ecosistemas.

De ésta manera, a partir de los análisis y resultados de la presente investigación, se puede concluir que los mecanismos de control sobre el territorio para evitar los abusos y violaciones a los ecosistemas que han desarrollado las organizaciones sociales, cumplen parcialmente los requisitos de igualdad, deliberación y publicidad propuestos por Cunill (2004). Si bien al interior de las organizaciones hay un evidente intento de regirse por los anteriores criterios, los límites externos dificultan estos logros.

Para empezar, respecto al criterio de igualdad se puede hacer referencia a una igualdad al interior de las organizaciones y a una igualdad al exterior de las organizaciones. Al interior, según lo narrado por los líderes entrevistados, se puede concluir que los procesos son igualitarios porque procuran no reproducir criterios de exclusión social (Cunill, 2004). Es decir, intentan representar los intereses de toda la comunidad que quiera intervenir. Sin embargo, es importante matizar que por más que los líderes lo reafirmen, no asegura que así sea en la práctica, ya que sus visiones están cargadas de subjetividad.

Así mismo, a partir de sus narraciones, se evidencia que al exterior de las organizaciones lograr la igualdad es aún un proceso en construcción. En esta medida hago referencia a la igualdad en el escenario político que es un escenario de disputas, de confrontaciones de intereses diversos y como lo decía anteriormente, las visiones del medio ambiente se

contraponen. Aunque el diseño de la Política de Humedales es un intento efectivo de inclusión ciudadana, los líderes requieren espacios más diversos y de mayor impacto en el distrito.

Respecto a la deliberación lograda al interior de las organizaciones, entendida como “el proceso de discusión y de reflexión del que puede resultar una visión más precisa de los conflictos que subyacen a determinada problemática y de cómo estos pueden ser abordados” (Cunill, 2004, p.61), se puede decir que es el criterio con mayor impacto y de mejor acogida en las organizaciones sociales ambientales. Lo anterior en la medida en que el ejercicio de deliberación que se observó en las organizaciones parte del reconocimiento de que existen diversas posiciones respecto a los ecosistemas²⁵ y todas éstas pueden afectar el diseño de políticas públicas y es a través del diálogo que dichos altercados son resueltos. Recordemos que para algunos líderes, como Javier Ochoa, “el territorio se construye desde y con la comunidad”, y la participación de todos es fundamental para lograr la calidad en el ecosistema que muchos desean.

Así mismo, se puede concluir a partir de la investigación, que en Bogotá las organizaciones sociales ambientales están fortaleciendo la democracia local al promover los criterios de publicidad y transparencia al interior de las mismas. Lo anterior se evidencia en la publicación esporádica de folletos de la Fundación Humedal Torca Guyamaral que se pueden adquirir solicitándolos en su sede. También han publicado mapas que brindan la información sobre los planes estratégicos sobre el humedal. La Fundación Gaia Suna también brinda información abierta al público, como cartillas y juegos para incentivar a la población menor.

En esta medida, las organizaciones, en el intento de aunar esfuerzos para la protección y conservación de los humedales, procuran llenar los vacíos de las instituciones públicas, especialmente en lo referente al control y vigilancia sobre los ecosistemas, generando nuevos espacios para la participación y la inclusión social. Sin embargo, a partir de las dos

²⁵ Respecto a este punto, recordemos las posiciones de las organizaciones con una visión conservacionistas y desarrollista.

visiones consolidadas durante la investigación, estas son la visión de los líderes de las organizaciones sociales ambientales y la visión institucional, aportada en su mayoría por informes como los de la Empresa de Alcantarillado y Acueducto de Bogotá –EAAB-, se puede concluir que para estos últimos, las organizaciones generan un impacto leve en los humedales, y son las intervenciones de ellos las que verdaderamente transforman los espacios degradados de los humedales, en zonas de protección, recreación y conservación. ¿Cómo articular estas dos visiones para que los ecosistemas de humedales se conviertan en espacios para la planeación reflexiva del territorio, donde prime la visión conservacionista sobre la desarrollista? Esta pregunta queda abierta para futuras investigaciones sobre estos territorios que día a día adquieren mayor importancia en la ciudad y en un futuro serán la ventana de oxígeno principal para tener excelentes niveles de calidad de vida.

V. Bibliografía

- Andrade, G. (2003). *Los humedales de Bogotá y la Convención de Ramsar. Oportunidades para la gestión del patrimonio natural de la ciudad*. Serie de documentos técnicos. Bogotá, Colombia: www.fundacionhumedales.org
- Blanco, H. & Sabatini, F. & Sepúlveda, C. (2000) *Participación ciudadana para enfrentar conflictos ambientales. Desafíos para el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental*. Santiago de Chile, Chile: CIPMA
- Borja, J. (2003). *Las ciudades entre la innovación urbanística y la innovación política*, en Cuadernos de democracia y ciudadanía, N° 1. Colombia, Medellín: Instituto popular de capacitación -IPC
- Cárdenas, M. & Mesa, C. & Rojas, M. (comp.) (1999). *La participación ambiental*. Bogotá: Departamento nacional de planeación
- Ceballos, M. & Gerard, M. (2001). *Participación y fortalecimiento institucional a nivel local en Colombia*, Centro editorial Javeriano, Bogotá, Colombia
- CIVICUS cooperación. (2003). *La sociedad civil en el milenio*. Estados Unidos: Kumarian Press Inc.
- Cheresky, I. (Comp.) (2006). *Ciudadanía, sociedad civil y participación política*. Buenos Aires, Argentina: Miño y Dávila Editores
- Contraloría de Bogotá, Dirección de participación ciudadana. (2002). *Procedimiento para el funcionamiento de los comités de control social, nodos temáticos y redes de acción participativa*. Bogotá, Colombia
- ---, (2007). *“Impacto ambiental de la Avenida Longitudinal de Occidente (ALO)”*.

--, (2007). "*Impacto negativo en humedales*".

--, (2007). "*Resultados e impactos del control ciudadano*".

- Cunill, N. (2004). La democratización de la administración pública: los mitos a vencer. En Bresser-Pereira L. & Cunill N. (Eds), *Política y gestión pública*. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica de Argentina.
- Freeman, L. (2004). *The development of social networks: a study in the sociology of science*. Vancouver, Canada: Empirical Press.
- Fundación Humedales, (2003). *Los humedales de Bogotá y la Sabana*. Bogotá, Colombia: EAAB y Alcaldía Mayor de Bogotá
- Fung, A & Wright E. (Coord.) (2003). *Democracia en profundidad. Nuevas formas institucionales de gobierno participativo con poder de decisión*. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias políticas y sociales.
- Galán, F.A. (1995). *Participación ciudadana y medio ambiente*. Bogotá, Colombia: ECOFONDO.
- Garavito, L. & Hurtado, R. & Palacio, D. (2003). *Redes socio-ambientales en tensión: el caso de la gestión ambiental de los humedales de Bogotá*. Revista hispana para el análisis de redes sociales REDES, vol. 4, # 6.
- Gargarella, Roberto. Y Ovejero, Felix. (Comp.) (2001). *Razones para el socialismo*. Barcelona, España: Ediciones Paidós Ibérica, S.A.

- Goma, R. & Ibarra, P. & Marti, S. (2002). *Creadores de democracia radical. Movimientos sociales y redes de políticas públicas*. Barcelona, España: Icaria Editorial S.A.
- Manrique, Alfredo. (2006). *Control social ambiental en Bogotá, D.C.* Bogotá, Colombia: Contraloría Distrital.
- Naciones Unidas, Departamento de Coordinación de Políticas y de Desarrollo Sostenible, División de Desarrollo Sostenible, estados unidos, pagina web: <http://www.un.org/dpcsd>
- Olson, M. (1992). *La lógica de la acción colectiva. Bienes públicos y la Teoría de grupos*. D.F, México: Editorial Limusa, S.
- Ovejero, Felix. (1989). *Intereses de todos, acciones de cada uno. Crisis del socialismo, ecología y emancipación*. Madrid, España: Siglo Veintiuno de España Editores, S.A.
- Pérez, E. & Torres, C. & Viviescas, F. (Comp.) (2002). *La ciudad: hábitat de diversidad y complejidad*. (Segunda ed.). Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de artes.
- Sánchez, M. (2003). *¿Ciudadanía avergonzada? Democracia local y construcción de ciudadanía en Bogotá*. Bogotá: IEPRI
- Tilly, C. (1978). *From mobilization to revolution*. Nueva York, Estados Unidos: McGraw-Hill Publishing Company.

- Tarrow, S. (1997). *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. España: Alianza Editorial.
- Tocqueville, A. (1833). *La democracia en América*. D.F., México: Ediciones Gernika, S.A.
- Uran, O.A. (2002). Exploración sobre indicadores de participación ciudadana en el desarrollo local y gobernabilidad democrática. Borja J. & Uran, O.A. *Cuadernos de democracia y ciudadanía*, N° 1. Medellín, Colombia: Instituto popular de capacitación –IPC
- Uribe, E. & Osorio J. & Molina L.F. (1997). *Cerros, Humedales y Áreas Rurales*. Bogotá, Colombia: Departamento Administrativo del Medio Ambiente -DAMA-.

Otras fuentes:

- Acuerdo 26 de 1972
- Acuerdo 8 de 1987
- Acuerdo 2 de 1992
- Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas. (1971). Ramsar, Irán.
- Ley 99 de 1993
- Ley 357 de 1997
- Política de Humedales del Distrito (2005)
- Sentencia C-582 de 1997

VI. Anexos

A) Cuadro # 1

Personas entrevistadas

Nombre	Cargo	Humedal o Institución
Raúl Morano	Presidente Fundación Humedal Torca Guaymaral	H. Torca-Guaymaral
Javier Ochoa	Presidente Fundación Gaia Suna	H. Juan Amarillo o Tibabuyes
Fernando Gómez	Rector Liceo Ecológico del Norte, Premio nacional de ecología 2006 Planeta azul, Aula ambiental microcuenca Humedal la Conejera	Liceo Ecológico del Norte H. La Conejera
Ricardo Arias,	Multiplicador Liceo Ecológico del Norte	Liceo Ecológico del Norte H. La Conejera
Martha Andrade	Directora de proyectos de la Asociación para el Desarrollo Social y Ambiental –ADESA	H. Jáboque
Carlos Castillo	Miembro de Asociación Bogotana de Ornitología –ABO	H. Córdoba
Alejandro Torres	ASINUS	H. El Burro
Ibeth Nieves	Miembro Fundación La Tibanika	H. Tibanika
Wendy López	Guía ambiental	H. Santa María del Lago

B) Guía de entrevistas para realizar a los miembros de las organizaciones sociales ambientales de humedales en Bogotá

Preguntas sobre la organización:

- ¿Usted sabe cómo se creó la organización? ¿En qué año?
- ¿Cuáles son los objetivos de la organización?
- ¿Cómo está organizada actualmente la fundación?
- ¿Cuáles son los riesgos a los que está expuesto el humedal?
- ¿Cuáles cree usted que son los intereses encontrados en el humedal?
- ¿Considera que las instituciones allegadas tienen cumplen una buena función frente al humedal? ¿Cuáles son las instituciones?

Preguntas a cerca de los medios utilizados:

- ¿Cuáles son los medios utilizados para lograr sus cambios u objetivos?
- ¿De qué manera difunden su información?
- ¿Cómo han logrado que la comunidad se interese en hacer parte de la fundación?
- ¿Cuál ha sido el año de mayor movilización?

Relaciones

- ¿Considera que el trabajo de la fundación está ligado al trabajo de las demás fundaciones que trabajan en pro de los humedales?
- ¿Cuáles son estas fundaciones relacionadas?
- ¿Cómo se comunican entre ustedes?

C) Encuestas

Nombre de la organización o fundación:

Humedal:

Año en que se creó:

Nombre y cargo (opcional):

1. A continuación encontrará una lista de los diferentes repertorios o medios de acción más utilizados en las dinámicas de acción colectiva. Por favor enumere de 1 a 5 los medios que se han utilizado con mayor frecuencia en su organización, siendo 1 el más usado y 5 el menos usado. Si desea puede continuar la enumeración según su caso.

Huelga	Enfrentamiento con la policía	
Marcha	Entrada forzada	
Ocupación	Alboroto	
Bloqueo	Panfletada	
Asamblea	Protesta simbólica	
Petición	Acción legal. ¿Cuál?	
Ataque contra la propiedad	Acampada simbólica	
Mitin Público Forma en que puede finalizar una marcha, presentando sus peticiones.	Otros. ¿Cuáles?	

2. ¿Cuál ha sido el o los momentos más importantes de la fundación u organización en términos de logros y objetivos realizados? ¿Recuerda el año? ¿Qué medios utilizaron?

Gracias por su colaboración, su respuesta es muy importante para el desarrollo de la investigación.

D) Clasificación de las entrevistas

Alejandro Torres, Presidente Fundación ASINUS, entrevista personal, 2 de octubre, 2008, Bogotá

Carlos Castillo, Miembro ABO, entrevista personal, 1 de octubre, 2008, Bogotá

Fernando Gómez, Coordinador académico del Liceo Ecológico del Norte, entrevista personal 30 de septiembre, 2008, Bogotá

Ibeth Nieves, Fundación Tibanika, entrevista personal, 3 de octubre, 2008, Bogotá

Javier Ochoa, presidente de la Fundación Gaia Suna, entrevista personal, 29 de septiembre, 2008, Bogotá

Martha Andrade, Directora de ADESA, entrevista personal, 2 de octubre, 2008, Bogotá

Raúl Moreno, presidente de la Fundación Humedal Torca-Guaymaral, entrevista personal, 3 de octubre, 2008, Bogotá

Ricardo Arias, estudiante del Liceo Ecológico del Norte, entrevista personal, 30 de septiembre, 2008, Bogotá

Wendy López, guía ambiental, entrevista personal, 1 de octubre, 2008, Bogotá