

BOGOTÁ-SABANA: ¿GOBERNABILIDAD POSIBLE?

GERARDO ARDILA*

RESUMEN

El caso correspondiente a la demora en la declaratoria y Plan de Manejo de la Reserva Forestal Regional del Norte, ordenado por el entonces Ministerio del Medio Ambiente (Resoluciones 0475 de mayo 17 de 2000 y 621 de junio 28 de 2000) a la CAR y al Distrito Capital, constituye un ejemplo sin igual de los conflictos derivados de una institucionalidad compleja y de las contradicciones surgidas entre las acciones de gobierno y la dinámica social y política, en la cual los juegos de intereses determinan la dirección de los procesos, aún a costa de los acuerdos concretados en la normatividad. Este ejemplo permite volver a pensar sobre la posibilidad de gobierno de la Sabana de Bogotá, que incluye la protección de los valores ambientales extraordinarios que la conforman.

El Alcalde Mayor de Bogotá no ha firmado el decreto por el cual se adopta la Operación Estratégica Eje de Integración Norte, el Plan de Ordenamiento Zonal del Norte y las Unidades de Planeamiento Zonal 01 Paseo de los Libertadores, 02 Guaymaral y 03 Academia. Esta situación concuerda con la iniciación de los procesos de revisión de los Planes de Ordenamiento Territorial y con la discusión sobre la demora de la CAR en la declaratoria de la Reserva Forestal Regional del Norte (RFRN), ordenada por el Ministerio del Medio Ambiente (Resoluciones 0475 de mayo 17 de 2000 y 621 de junio 28 de 2000), tras un proceso largo de discusiones y concertaciones ocurrido hace algo más de ocho años. Cabe iniciar este documento preguntando sobre la pertinencia de la expedición del decreto que establece el POZ del borde norte, demorado por años, cuando comienza el proceso de revisión del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) que podría, eventualmente, cambiar las concepciones y determinaciones en las que se basa el POZ. Se podría pensar que la combinación de los dos procesos permite ahorrar esfuerzos, garantizar coherencia, y evitar nuevas demoras en la toma de decisiones que cuestionan la eficacia y, por

tanto, la legitimidad de las acciones de gobierno. Hoy, el escenario para el POT es más claro que hace nueve años, pues se dispone de un marco normativo claro y contundente y de una discusión pública que, si bien no se agota, ha puesto sobre la mesa los argumentos, obligando a tomar decisiones que deben ser acatadas por todos.

EL BORDE NORTE Y EL POT

Uno de los aspectos más impresionantes de las situaciones generadas en el caso del borde norte del Distrito Capital se refiere a que, una vez más, se vuelve al mismo tipo de discusiones que enmarcaron los debates cuando se expidió el POT. Las Resoluciones 0475 y 621 del 2000, que están vigentes y son de obligatorio cumplimiento, no han sido consideradas en su totalidad en el decreto que pretende firmar el Alcalde Mayor, y la CAR no ha producido aún la declaratoria de la RFRN, a pesar de que su cumplimiento ha sido ordenado por determinaciones judiciales¹.

* Este documento se publica gracias al apoyo financiero de la Embajada de los Países Bajos.



Los aspectos fundamentales de las resoluciones mencionadas, para los efectos de este documento son: (1) la creación de un corredor de conexión de relictos de bosque de gran valor ecológico e histórico, el cual debería tener una anchura mínima de 800 metros y cumplir con su función de conexión de elementos y ecosistemas entre los cerros orientales y el Río Bogotá; (2) la protección de los suelos y los flujos de vida a lo largo del Río Bogotá y la creación de áreas de prevención de la conurbación; (3) el mantenimiento de la norma urbanística correspondiente al área de San Simón y la Autopista Norte; y (4) la caracterización del tramo norte de la Avenida Longitudinal de Occidente (ALO), como una vía sellada de conexión regional.

1. LA RESERVA FORESTAL REGIONAL DEL NORTE (RFRN)

Hace cerca de treinta años Thomas van der Hammen y Gonzalo Correal (con la asistencia de Andrés Etter y Gerardo Ardila), entregaron un documento al Concejo Municipal de Chía, a través del concejal Vicente Malo, en el cual describían unas áreas de bosque primario, no intervenido, que conformaban comunidades ecológicas de gran valor, pero que se aislaban en pequeños parches por la acción humana en canteras y otros usos similares. Estas comunidades estaban en una franja limítrofe entre el Distrito Capital y el Municipio de Chía. A la vez, en las paredes rocosas y en grandes rocas esparcidas en la zona, se

observaban conjuntos pictográficos arqueológicos bien conservados y protegidos. Las descripciones se completaban con sugerencias sobre el manejo necesario en esta zona para asegurar su conservación. Conjuntos ecológicos similares se describieron en el extremo norte del Cerro de la Conejera. Un poco más cerca del río, se conocía la existencia de un bosque de singular valor por su composición, con especies propias del bosque primario de la zona plana de la Sabana de Bogotá, ya desaparecidas en el resto de este territorio. El Cerro de Torca y la zona de humedales Torca-Guaymaral completaban un mosaico de parches de bosque cuyo tamaño y aislamiento atentaban contra su sostenibilidad en el tiempo. La única manera de asegurar la supervivencia de estos

pequeños parches, y de todos los elementos asociados, es mediante su conexión. El profesor Van der Hammen había sugerido desde tiempo atrás la creación de este corredor como parte de la estructura ecológica regional, lo cual fue recogido por los demás miembros del panel de expertos nombrado por el ministro del Medio Ambiente (con una excepción). Esta franja fue concebida como una zona protectora y de restauración ecológica, en la que no se permitirían usos diferentes, de suerte que se asegurara la expansión natural del bosque con una mínima ayuda, experiencia ya realizada por el profesor Van der Hammen en Chía. Por esta razón, desde el comienzo, fue imaginada como una reserva forestal, lo cual influyó en su categorización por parte del Ministerio. En el panel de expertos se discutieron otras posibles categorías, pero se concluyó que la única que podía asegurar los objetivos que se requerían era la de reserva forestal.

El panel de expertos entregó una propuesta general al Ministerio, la cual se concretó en las resoluciones 0475 y 621 del 2000. Sobre transcribir los apartes de las resoluciones y las motivaciones para sugerir su creación, pues han sido discutidos y publicados en extenso, pero conviene recordar que esas resoluciones tienen plena vigencia, la cual ha sido reforzada por fallos judiciales diversos. El artículo sexto de la resolución 621 determinó que en la zona correspondiente a la RFRN se mantendrían “los desarrollos residenciales e institucionales existentes de conformidad con las normas específicas mediante las cuales fueron aprobados...”, con lo que introdujo dudas sobre su carácter de reserva protectora. No obstante, en la CAR se hizo un alinderamiento y se redactó un borrador de declaratoria de la RFRN, que no fueron publicados. En el presente, funcionarios técnicos de la CAR han planteado alternativas que combinan el carácter de reserva protectora con el de productora, para que aquellas áreas en las que ya se desarrollan prácticas diversas (no contradictorias con la reserva forestal) puedan tener un tratamiento especial que reconozca a sus propietarios la posibilidad de continuar con sus acciones mientras ayudan a la consolidación de la reserva. No obstante, el Consejo Directivo de la CAR se muestra renuente a la discusión de las alternativas dejando pasar el tiempo de manera contraproducente tanto para los dueños de la tierra como para los defensores de la instauración de la reserva.

No obstante, el Consejo Directivo de la CAR se muestra renuente a la discusión de las alternativas dejando pasar el tiempo de manera contraproducente tanto para los dueños de la tierra como para los defensores de la instauración de la reserva.

Los fallos judiciales, así como la Resolución 0475, imponían términos a la CAR para la declaratoria y expedición del plan de manejo, los cuales no se han cumplido. La CAR ha buscado un cambio en la categoría ordenada por el Ministerio en sus resoluciones, aunque no acogió las recomendaciones hechas por uno de sus consultores (Gustavo Perry Arquitectos Ltda, 2003) en el sentido de no cambiar las categorías actuales e identificar “unos corredores biológicos que realicen la función de conectores entre los cerros orientales y el parque regional del río Bogotá”. Los argumentos más recurrentes para objetar la creación de la reserva forestal tienen que ver con: (1) el hecho de que los usos en la zona no hacen posible la conservación, y que la categoría de protección no se compadece con la realidad del espacio y las dinámicas sociales y económicas; y (2) los precios del suelo no permiten cumplir con lo ordenado por el Ministerio. Desde luego que, en ambos casos, los asuntos discutibles tienen que ver con la capacidad de gobernar, como se discute más adelante. Hasta ahora, ni la CAR ni el Distrito cuentan con datos concretos y detallados acerca de las condiciones específicas de la geología, los suelos, la climatología, las coberturas, la composición biológica y, menos aun, de la historia y del estado actual de la propiedad de la tierra en las zonas correspondientes a la RFRN, las que sirvan como una base concreta para la toma de decisiones políticas que sean de obligatorio cumplimiento para los dueños de la tierra y para los constructores interesados.

2. PROTECCIÓN DE SUELOS Y PREVENCIÓN DE LA CONURBACIÓN

Las Resoluciones 0475 y 621 de 2000 consideraron el área entre el Río Bogotá y el occidente de la ALO como zonas rurales con funciones de conservación de suelos, prevención de la conurbación con Cota y Chía, y como áreas de infiltración para la recarga de acuíferos y la restauración ecológica. Aunque no se manifiesta en las resoluciones mencionadas, en las discusiones mantenidas por el panel de expertos, y en sus documentos básicos, se contempló el valor arqueológico de la zona, manifiesto en la presencia de restos de un sistema complejo de canales y terrazas, anterior a la llegada de los europeos al Altiplano, algunos de los cuales aún son visibles en la superficie, utilizados por los aborígenes para controlar las inundaciones y aprovechar los nutrientes y sedimentos para construir estructuras agrícolas de alta productividad, que

explican en gran medida el carácter especial de los suelos en esta zona. Estas estructuras arqueológicas cubren una gran extensión a los dos lados del aeropuerto de Guaymaral, hasta muy cerca de la zona de inundación de los humedales de Torca-Guaymaral. Una de las implicaciones de estas recomendaciones fue su carácter regional, pues se sugirió que otro tanto debería hacerse en los dos lados del río, tanto en Cota como en Chía. Se puede inferir que lo mismo se puede hacer en otros sectores adyacentes al río por fuera de la zona discutida.

La prevención de la conurbación es uno de los aspectos de mayor consideración en las resoluciones mencionadas y en las discusiones del panel de expertos que las sustentaron. Por esta razón se discutió el carácter del sector de San Simón y las condiciones de las densidades permitidas en estos proyectos. En ningún caso se puede considerar que la conurbación sea inocua; por el contrario, es uno de los elementos básicos del carácter regional de un POT. Este es uno de los temas que preocupan con relación al proyecto de decreto correspondiente al Plan Zonal del Norte y a la Operación Estratégica del eje de Integración Norte, pues llevan la urbanización hasta el límite con Chía, sin considerar siquiera la posibilidad de una gradualidad en la inserción de los diferentes sectores en la medida de las necesidades de crecimiento de la ciudad en el futuro. A pesar de la importancia de este tema, no hay discusiones técnicas sobre las distancias apropiadas para evitar la conurbación. El profesor Van der Hammen menciona en varios documentos ejemplos europeos que establecen un mínimo de ocho kilómetros entre los bordes urbanos y los límites entre ciudades para controlar los avances de la conurbación, lo cual implica una distancia de 16 kilómetros entre los bordes de dos municipios vecinos.

La idea de que el modelo de una ciudad compacta que se densifica de manera orde-

Hasta ahora, ni la CAR ni el Distrito cuentan con datos concretos y detallados acerca de las condiciones específicas de la geología, los suelos, la climatología, las coberturas, la composición biológica y, menos aun, de la historia y del estado actual de la propiedad de la tierra en las zonas correspondientes a la RFRN, las que sirvan como una base concreta para la toma de decisiones políticas que sean de obligatorio cumplimiento para los dueños de la tierra y para los constructores interesados.

La prevención de la conurbación es otra de las obligaciones a las que están abocados tanto el Distrito Capital como los municipios vecinos.

nada es el que mejor se adapta a las visiones actuales sobre el crecimiento de las ciudades, implica que los bordes y las fronteras deben establecerse con claridad. Las franjas de separación entre distintos núcleos compactos deben estar libres de presiones urbanísticas y dedicadas a la protección ambiental y la producción de alimentos. Las acciones para prevenir la conurbación implican la consideración de que los diferentes centros poblados no se despliegan por la planicie sino que se concentran en unidades diferenciadas que se interconectan entre sí, conformando una red, que se teje en medio de áreas rurales capaces

de aprovechar la productividad de los suelos y aumentar y conservar los componentes ecológicos que constituyen la base física para la vida de las sociedades regionales. Este es el caso del borde norte de Bogotá. Si los gobernantes de la ciudad de Bogotá y sus vecinos de Chía y Cota no asumen con decisión acciones que impidan la conurbación, el modelo de ciudad compacta y nucleada no será posible.

3. EL CORREDOR DE LA AUTOPISTA NORTE Y EL SECTOR DE SAN SIMÓN

La Resolución 0475 determinó mantener la norma vigente en la totalidad del sector de San Simón² y en el corredor de la autopista, cuyos casos, a pesar de ser considerados como suelo urbano (Decreto 894/93), están sometidos a regulaciones particulares en cuanto a densidad y formas de provisión de servicios públicos. En el sector de San Simón se establecieron restricciones a las densidades con el ánimo de prevenir la conurbación con Chía. Por su parte, debido a que el corredor de la Autopista atraviesa los humedales, se hace necesario un tratamiento especial de las zonas de impacto, a la vez que, en un tramo que debe tener mínimo 800 metros, se debe considerar que la vía y los usos permitidos en sus bordes no deben obstaculizar la conectividad prevista por la RFRN. Este aspecto no ha sido considerado en el borrador de decreto, que ofrece una zona que obstaculiza la conectividad, y permite usos que hacen imposible el cumplimiento de los objetivos de restauración ecológica planteados por las resoluciones emanadas del Ministerio.

4. EL TRAMO NORTE DE LA AVENIDA LONGITUDINAL DE OCCIDENTE (ALO)

La Avenida Longitudinal de Occidente cambia su función en su tramo norte con relación a los tramos al sur y al occidente y, por tanto, fue aprobada por el Ministerio del Medio Ambiente con características muy restrictivas: no debe tener salidas, para evitar que se convierta en un elemento para la expansión urbana en este sector, y debe tener especificaciones que aseguren que no será un obstáculo para los flujos de vida. Estas condiciones la hacen muy costosa y pierde la posibilidad de generar plusvalías, por lo que su financiación no era clara hace nueve años. La discusión acerca de esta vía fue un tema de importancia regional, pues el gobernador de Cundinamarca estimaba que no era necesaria, toda vez que el departamento había hecho una inversión importante al otro lado del río, en la vía que de Chía lleva al Valle del Magdalena (antigua Avenida Cundinamarca), en la cual no se lograba cumplir con los topes de tráfico establecidos en los contratos de concesión, lo que le generaba costos muy altos al Departamento. Una conexión de cerca de dos kilómetros, en Chía, disminuiría los costos cumpliendo con las funciones que se esgrimen para justificar la construcción del tramo norte de la ALO.

LA OPERACIÓN ESTRATÉGICA EJE DE INTEGRACIÓN NORTE, POZ DEL NORTE Y UPZ 01 PASEO DE LOS LIBERTADORES, 02 GUAYMARAL Y 03 ACADEMIA

El borde norte del Distrito Capital constituye un área de gran valor ecológico, histórico y ambiental para la ciudad y para la región que se debe preservar, fortalecer y proteger, como lo indican las disposiciones vigentes, las determinaciones jurídicas existentes y los estudios realizados por consultores contratados por el mismo Distrito y por la CAR. La prevención de la conurbación es otra de las obligaciones a las que están abocados tanto el Distrito Capital como los municipios vecinos. El borrador de decreto que espera la firma del Alcalde Mayor ha sido objeto de comentarios y críticas diversas y de presiones para que se desestimen las disposiciones vigentes contenidas en las resoluciones 1153 de 1999, 0475 y 621 de 2000. Entre los aspectos más relevantes se encuentran

los cambios en las densidades máximas permitidas, las intervenciones sobre elementos básicos de la Estructura Ecológica Principal, y la falta de precisión sobre los planes de manejo correspondientes³.

1. CAMBIOS EN LAS DENSIDADES

Como se mencionó, el Ministerio del Medio Ambiente no aceptó las pretensiones de convertir en rurales las áreas correspondientes al sector de San Simón y al corredor paralelo a la Autopista Norte, pero tampoco autorizó cambios en la normatividad existente al momento de la discusión y expedición del POT (Decretos 834 de 1993 y 271 de 1997). El Decreto 834 de 1993 estableció una densidad máxima de cuatro viviendas por hectárea neta urbanizable para el sector de San Simón, con un índice de ocupación de 0.20 como máximo por lote, un índice de construcción de 0,50 como máximo por lote, y una altura que no supere estos índices (cerca de dos pisos y medio). El artículo 70 del borrador de decreto desatiende y viola las disposiciones vigentes, de suerte que debe ser revisado y adecuado. De otra parte, la caracterización de esta zona en el POZ como área residencial neta no ofrece seguridad sobre las determinaciones para impedir la conurbación. Por el contrario, es una clara acción hacia la conurbación con Chía⁴.

2. INTERVENCIONES SOBRE LA ESTRUCTURA ECOLÓGICA PRINCIPAL (EEP)

El POZ no garantiza la conectividad ecológica ni la protección necesaria a los humedales, en especial al sistema Torca-Guaymaral: sobre la conexión de la RFRN, entre los Cerros Orientales y los humedales de Torca-Guaymaral, se establece una zona de servicios e industria que actúa como una barrera y, por tanto, contraría las disposiciones sobre la conectividad ecológica. A la vez, el Complejo de Intercambiador Modal se ubica en el borde de la RFRN, y sobre una zona sensible del sistema Torca-Guaymaral, pues se refiere al punto en el que la Autopista Norte (Avenida Paseo de Los Libertadores) cruza sobre el humedal. Esta zona requiere una descripción detallada de las cotas mínimas a las que se pueden establecer las intervenciones, debido a que la dinámica hídrica del humedal produce inundaciones frecuentes y cambios de volumen en las arcillas en las épocas secas, con los consecuentes efectos sobre la

mallla vial y las construcciones. El Artículo 72 del borrador de decreto no contempla las disposiciones contenidas en la Resolución 1153 de 1999 y las resoluciones 0475 y 621 del 2000, las cuales hacen precisiones que superan lo establecido en la normatividad presentada en la casilla de observaciones del cuadro correspondiente y en el Plano N° 10. La mallla vial prevista debe incluir las previsiones necesarias para asegurar que no interferirá con los flujos de vida ni con los determinantes de preservación y restauración ambiental y ecológica mencionados.⁵

3. PRECISIÓN SOBRE MECANISMOS PARA CUMPLIR CON LOS OBJETIVOS DECLARADOS

En relación con los puntos anteriores, en el borrador de decreto no se definen los mecanismos que aseguren que las acciones ordenadas en el decreto consoliden la conexión ecológica entre los elementos de la Estructura Ecológica Principal integrando la red de corredores ecológicos regionales, ni la manera como se evitan o se mitigan los impactos de las estrategias de intervención descritas sobre cada uno de los componentes ecológicos y sobre el conjunto de la Estructura Ecológica Principal regional. Como se comenta arriba, tampoco se establecen previsiones sobre los ajustes y usos necesarios en las áreas aledañas a la RFRN y a los humedales, que sirvan como sustento a la función protectora que cumplen estos elementos. Este punto es fundamental, no solo por una defensa a ultranza de los valores ecológicos y ambientales regionales, sino porque forma parte sustancial de las determinaciones jurídicas y de planeación y ordenamiento que existen sobre el borde norte y que enmarcan y obligan las decisiones del Distrito Capital y las condiciones y determinantes que se adopten para los Planes Parciales. También se ha planteado la discusión sobre los porcentajes de vivienda de interés social (VIS) y vivienda de interés prioritario (VIP) que deberían ser considerados en cada

El POZ no garantiza la conectividad ecológica ni la protección necesaria a los humedales, en especial al sistema Torca-Guaymaral: sobre la conexión de la RFRN, entre los Cerros Orientales y los humedales de Torca-Guaymaral, se establece una zona de servicios e industria que actúa como una barrera y, por tanto, contraría las disposiciones sobre la conectividad ecológica.

Uno de los aspectos de mayor complejidad tiene que ver con la generación de acuerdos sostenibles en el tiempo entre los gobiernos de los diferentes municipios y el Distrito Capital, acerca de las decisiones que afectan los sistemas ecológicos y ambientales regionales, incluyendo el control de la conurbación y la disposición de actividades consecuentes a lado y lado de cada municipio.

una de las áreas de expansión en el borde norte pues, además de ser fundamentales para romper el esquema de segregación que caracteriza el modelo de crecimiento de Bogotá, sirven como un instrumento de gobierno para afectar el precio del suelo, obligando al mercado a reaccionar en consecuencia con las determinaciones gubernamentales.

La determinación de ampliar las áreas de expansión en el borde norte implica la generación de expectativas entre los constructores y propietarios -o responde a sus presiones-. La expansión en el borde norte no debería parecer tan urgente, incentivando así en los inversionistas la necesidad de apoyar procesos de densificación, restauración y renovación urbana en otras zonas. Aunque las proyecciones de crecimiento de población se cumplieron en el lapso entre los dos últimos censos, nada indica que los ritmos de crecimiento se mantengan sino que, por el contrario, parecería que estos tienden a disminuir en los próximos años. Sería conveniente que el gobierno del Distrito Capital continuara en la búsqueda de alternativas para frenar el crecimiento rápido de la población, mediante su participación activa en proyectos nacionales, tales como el trámite de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y de la Ley de Población, que hace años esperan por una acción política que

las concrete, para disminuir las presiones sobre las grandes ciudades y sus regiones circundantes, cuyo deterioro por decisiones apresuradas y dirigidas tan sólo a solventar problemas que pueden ser más coyunturales, implican acciones irreversibles o de muy alto costo para su retorno y ordenamiento apropiado. Estos, desde luego, son problemas de visión de gobierno y de gobernabilidad, que no pueden ser dejados de lado cada vez que se pretendan tomar decisiones de la envergadura de las que se discuten en este documento.

escala regional, se entiende que constituye un componente importante de carácter ambiental y ecológico de gran valor, lo cual contrasta (a la vez que se explica) con la localización de las franjas de vivienda para los estratos más altos, y con las necesidades de conexión entre el Distrito Capital y el norte de la región y del país, cuando se observa a escala más local. Las determinaciones de gobierno que establecen los elementos fundamentales de la Estructura Ecológica Principal (EEP) en una escala regional, tropiezan para su concreción en la escala local con los procesos sociales, económicos, y políticos propios, y con los intereses particulares que se desarrollan en cada zona.⁶ A los mapas de la estructura ecológica, funcional y socio-económica, habría que sobreponer también los mapas de las dinámicas sociales y culturales que permiten el surgimiento de intereses variados y de visiones distintas del sentido de la vida, de éticas diversas, que se concretan en demandas sociales diferentes, muchas veces contradictorias, hacia los gobernantes.

Uno de los aspectos de mayor complejidad tiene que ver con la generación de acuerdos sostenibles en el tiempo entre los gobiernos de los diferentes municipios y el Distrito Capital, acerca de las decisiones que afectan los sistemas ecológicos y ambientales regionales, incluyendo el control de la conurbación y la disposición de actividades consecuentes a lado y lado de cada municipio. También se requiere establecer mecanismos que faciliten y aseguren la concertación, control y respuestas permanentes de manera articulada. Un esfuerzo muy importante fue la Mesa de Planificación Regional de Bogotá-Cundinamarca (MPRBC), que concluyó con la expedición de un Documento Conpes cuya incidencia ha sido nula, y cuyos acuerdos fueron olvidados por todos los participantes. ¿Cuáles pueden ser las razones para el fracaso de este proceso? Es evidente que sin acuerdos regionales en temas básicos no habrá posibilidades de gobierno. Es posible sugerir que la MPRBC tuvo horizontes muy ambiciosos y que no se adaptó a los mecanismos tradicionales, a las características culturales y a las relaciones históricas entre los involucrados. Una región no se establece por decreto sino que los intereses específicos generan los actores, los puntos estratégicos y las lógicas políticas y sociales de los acuerdos.

Tal vez los funcionarios de Bogotá deban entender que, a pesar de la conciencia del

EL POZ NORTE Y LA REGIÓN

Al observar la zona correspondiente al borde norte del Distrito Capital desde una

peso político, económico y estratégico que tienen en la región (y precisamente por eso) deberían trasladar responsabilidades y posibilitar que “la provincia” tomara la iniciativa, dando así señales de modestia y humildad que permitan abrir espacios de negociación sobre aspectos muy puntuales y en áreas muy específicas. Por lo pronto, la provincia de Sabana Centro debe ser objeto de atención inmediata, mediante la puesta en marcha de procesos diferentes a los que se desarrollan en las relaciones con Sabana Occidente, pues en Sabana Centro hay una larga historia de desconfianzas y de tensiones en las relaciones con la ciudad de Bogotá⁷. Se debe propiciar el fortalecimiento de las asociaciones de municipios, que han perdido toda su fuerza política, pensando en la construcción de propuestas para una estructura de gobierno compartido de la región inmediata (quizás restringida por ahora a los dos primeros anillos metropolitanos), que incluyan: (1) continuar explorando las alternativas a la Región Administrativa y de Planeación Regional (RAPE) la cual no se concretó por razones de forma pero también por motivaciones políticas y económicas; (2) activar el Plan de Ordenamiento Ambiental de la Región (POTAR), el cual sólo existe en el papel pero no ha tenido un sólo instante de vida; (3) consolidar el Sistema Regional de Áreas Protegidas (SIGAR), como uno de los objetivos básicos del POTAR; y (4) construir de manera colectiva un marco de acción para: (a) el transporte interregional (más allá de las pretensiones del Tren de Cercanías), (b) los sistemas de abastecimiento de la ciudad y de la región y sus intercambios, y (c) la disposición de los desechos. La identificación de los actores locales implica un esfuerzo de inclusión (desde los grupos organizados de la sociedad civil, hasta los gobernantes locales, los dueños de la tierra y los constructores) sin el cual no será posible avanzar. Los miembros de la MPRBC tuvieron la idea de hacerlo, pero dejaron el poder de decisión en manos de los técnicos, de los políticos bogotanos más poderosos, y desde una visión desarrollista muy tradicional, que subvaloró las propuestas de las comunidades locales de la provincia que, en el mejor de los casos, sólo fueron consideradas como observadores pasivos concebidos como objetivo de las acciones, no como actores que generaran los objetivos en igualdad de condiciones con sus contrapartes bogotanas.

LA GOBERNABILIDAD: UNA REVISIÓN DESDE EL CASO DEL BORDE NORTE

Algunos teóricos establecen que la gobernabilidad es el producto de una tensión permanente entre eficacia y legitimidad. Arbós y Giner han llamado la atención sobre el hecho de que “se empieza a hablar de gobernabilidad cuando aparecen situaciones en las que las instituciones que ostentan el poder legítimo en una colectividad no son capaces de cumplir la misión que parecen tener encomendada”⁸. Este es el caso que se hace evidente en el conjunto de eventos que enmarcan la historia de la definición del POZ del borde norte del Distrito Capital y la declaratoria y definición del plan de manejo de la RFRN, decidida desde el año 2000. Las instituciones legítimas no han sido capaces, por acción o por omisión, de cumplir, en la escala local, con las determinaciones emanadas del Ministerio del Medio Ambiente con relación a una zona del altiplano de Bogotá y Cundinamarca, para la cual primaban acuerdos sociales y determinaciones de gobierno previos de escala nacional y regional. La problemática que enmarca la falta de definiciones en este caso no es, entonces, un asunto de determinaciones técnicas, sino un asunto político cuyo mayor obstáculo ha sido la “gobernabilidad”, es decir, la ineficacia de los actos de gobierno, la cual puso en entredicho la legitimidad del gobierno e involucró a los jueces en la precisión de los acuerdos y determinaciones finales.

La eficacia no es otra cosa que la capacidad del gobierno para alcanzar sus objetivos. Se supone que el gobierno detenta el poder político (la legitimidad) que lo hace capaz de ejercer acciones de gobierno sobre los ciudadanos, dirigiendo sus conductas con mandatos y prohibiciones “fundamentados en el consentimiento y en la represión”, sin olvidar que el consentimiento está limitado también por factores culturales (la moral y las costumbres). No obstante, el ejercicio del poder del gobernante entra en una relación constante con la acción de los diversos sectores sociales que, en la medida en que aumentan su participación o hacen mejores escogencias para su representación, generan

La identificación de los actores locales implica un esfuerzo de inclusión (desde los grupos organizados de la sociedad civil, hasta los gobernantes locales, los dueños de la tierra y los constructores) sin el cual no será posible avanzar.

No habrá ninguna posibilidad de avance en la construcción de región sin una forma clara y definida de organización de gobierno regional que sea a la vez eficaz y legítimo.

demandas sociales complejas que obligan al gobierno a decidir a favor de unos y en contra de otros. La ilusión de que todos ganen en la solución de las tensiones sociales se hace imposible en muchos casos, en los que los sectores enfrentados no encuentran espacio de acuerdos posibles. Este es el caso con las decisiones de expansión de la ciudad sobre unas zonas en las cuales existían expectativas de buen negocio para una forma de economía basada en el rentismo, en la utilización de la tierra como factor de ahorro, y en la lucha de intereses que combinan diferentes formas de poder para alcanzar sus objetivos económicos. Un conjunto de factores fundamentales en el caso del borde norte tiene que ver con el valor de la tierra en esta zona, con la importancia económica y política de los actores involucrados, y con la ma-

nera como las instituciones estatales se ven presionadas para tomar –o dejar de tomar– las decisiones que les competen. Se supone que, en el caso del borde norte, se ha sacrificado la eficacia del gobierno para mantener la legitimidad, al menos, en apariencia.⁹

La expedición de las resoluciones 0475 y 621 del 2000 sorprendió a miembros de sectores económicos y políticos interesados en un tipo particular de “desarrollo” y en un modelo de sociedad basado en la segregación y el exclusivismo. La existencia de sectores exclusivos no significa otra cosa que la exclusión de la mayoría de la sociedad del disfrute de los bienes públicos, entre ellos el paisaje, que es una construcción colectiva basada en una noción particular de territorialidad. Ese paisaje cambia cuando cambian las nociones de territorio y se construye uno nuevo que refleja la imposición de un modo de vida particular sobre otros. La sorpresa fue seguida de acciones concretas para disminuir o anular el efecto de las disposiciones emanadas del Ministerio: uno de los actores económicos más poderosos y uno de los actores políticos fundamentales lograron colocar dependientes suyos directos en la dirección de la CAR y en la dirección de Ordenamiento Territorial del Ministerio de Medio Ambiente, con el encargo de torcer el curso de las tendencias institucionales. A la vez, actuaron para crear opinión para la reforma de la Ley 388 de 1997 que había facilitado su pérdida de poder exclu-

sivo para la definición del uso del suelo, y para la planeación de sus inversiones. Para responder a la adversidad de las decisiones de gobierno, estos actores recurren a la combinación del poder económico (basado en la tenencia de la tierra) con el poder político (el acceso a los cargos de dirección de las políticas), sumado a la facilidad para utilizar los medios de comunicación en la generación de opinión pública, en la que se hace prevalecer el carácter técnico de las discusiones sobre el carecer político de las decisiones. A diferencia de lo ocurrido en escenarios de relaciones de poder como los generados por el sistema soviético, donde se encuentra una sociedad civil impotente frente a un Estado omnipotente, lo que se tiene aquí es el caso de un Estado impotente frente a un sector omnipotente de la sociedad civil.

Una suposición aceptada, por lo general, es que el gobierno, en tanto ente público, o mejor, los gobernantes como funcionarios públicos, deben basar sus actuaciones en la obediencia al interés general, por encima de los intereses particulares. Sin embargo, la dificultad enorme está en la definición de lo que se considera en cada caso como interés general, hasta el punto de que las discrepancias entre los diferentes actores individuales o colectivos conducen a la ingobernabilidad e imposibilitan la eficacia, debilitando la legitimidad de los actos de gobierno. Otra visión posible es la que determina que el interés general no es otra cosa que la sumatoria negociada de los intereses particulares. Desde esta perspectiva, es necesario identificar a los actores individuales y colectivos, hacer explícitos sus intereses, y crear las condiciones para que sus diferencias, sus epistemologías, y sus principios éticos sean objeto de la discusión en la misma medida en que se discuten los otros aspectos técnicos de un proceso de ordenamiento del territorio. No es casual el hecho de que todas las acciones judiciales establecidas en el caso que nos ocupa terminen invocando los derechos y deberes que se defienden con el bloque de constitucionalidad: lo que se pone en juego en un proceso de ordenamiento del territorio es un proceso político de profundas repercusiones para la organización de la sociedad en su conjunto; el ordenamiento territorial es la puesta en marcha de una política cultural particular que crea y legitima principios éticos y políticos de una nueva cultura política.

Ante la nueva oportunidad que se nos ofrece de discutir las revisiones al POT tenemos

enormes retos: conocer mejor las relaciones de poder que crean las tensiones en los procesos de toma de decisiones en cada uno de los casos que tendrán que discutirse y, en el del borde norte en particular, adaptar los procedimientos para la participación ciudadana con garantías de información adecuada, suficiente y oportuna, y fortalecer la democracia y el gobierno democrático, facilitando la eficacia y fortaleciendo la legitimidad de nuestras instituciones.¹⁰

El ejemplo de lo que ha ocurrido en la definición y ordenamiento territorial del borde norte ofrece un marco privilegiado para pensar en las posibilidades de creación de mecanismos de gobierno regional. No habrá ninguna posibilidad de avance en la construcción de región sin una forma clara y definida de organización de gobierno regional que sea a la vez eficaz y legítimo. La gobernación –como institución, como ente de gobierno de un contenedor territorial particular– no tiene ya el peso político necesario para la coordinación de los procesos que se requieren y que implican acciones a diferentes escalas a un mismo tiempo.

Los procesos de búsqueda de consensos regionales, desde las asociaciones de municipios hasta la Mesa de Planificación Regional, y todos los demás ensayados desde 1959 han fracasado. No tengo ahora una respuesta que explique esos fracasos, pero quizás el secreto se encuentre en que hemos desatendido el carácter político –y la transparencia necesaria para avanzar en acuerdos duraderos– de los procesos de ordenamiento territorial y la necesidad de otorgarles al menos el mismo rango de importancia que le concedemos al carácter técnico de los acuerdos. Al fin y al cabo, la técnica es tan sólo un instrumento, y un instrumento que pertenece a una manera particular de concebir las cosas; es un instrumento cultural poderoso, pero instrumento.

NOTAS

1. El Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial ha tomado decisiones y expedido nuevas reglamentaciones que podrían abrir las puertas para que algunos interesados en eludir las disposiciones ministeriales que obligan a la preservación ambiental y a la creación y conservación de la RFRN, puedan encontrar una manera de enredar más el proceso. Dentro de estas disposiciones se encuentran el Decreto 383 de 2007, que reglamenta las zonas francas, el Decreto 4065 de 2008, que debilita la Ley 388 de 1997 y oscurece el panorama acerca de las reglas del juego referentes a la urbanización y manejo de zonas de expansión y a los instrumentos para la gestión del suelo urbano y la búsqueda del equili-

brio y la democracia en las decisiones del ordenamiento territorial urbano, y el Decreto 4260 de 2007 (crea los “Macroproyectos”), que desconoce los planes de ordenamiento territorial municipal y crea las condiciones para declarar áreas urbanas, ejecutar acciones urbanísticas de carácter nacional sin respetar la historia, las condiciones sociales, ni la normatividad local y regional vigente.

2. El sector de San Simón fue declarado como área urbana en un acto de abuso del poder por parte de propietarios de la tierra insertados en el gobierno distrital. Este caso merece un estudio detallado que supera los alcances de este documento.
3. En un acto que muestra falta de coherencia institucional y conceptual, a finales del año 2008, el Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, expidió el Decreto 4065, dirigido a facilitar la violación de las Resoluciones vigentes, emitidas en el año 2000, cuando se vivía otra época del Ministerio del Medio Ambiente.
4. Propietarios del sector de San Simón son también propietarios de grandes extensiones al otro lado del río, en Chía, en donde la normatividad vigente es distinta y en donde, por ahora, hay oposición para que se puedan hacer desarrollos urbanos sobre la ronda del río. La conurbación beneficiaría sus negocios de manera inmediata, pero haría difícil la gobernabilidad en un área correspondiente a diferentes unidades administrativas, con disposiciones, historias, y culturas diferentes.
5. En esta misma zona, el posible desarrollo de dos proyectos relacionados con San Simón (El Bosque y Mudela del Río) implicarían un impacto grande sobre los humedales, pues una parte importante de sus predios se ubican sobre áreas de humedal.
6. Habría que considerar también los “aprendizajes” que surgen del caso correspondiente al borde norte. La estrategia desarrollada por los dueños de la tierra cuando utilizaron el poder político (su acceso directo o el de uno de sus subordinados a un cargo de decisión fundamental) fue la de generar una dispersión de puntos urbanos sobre áreas rurales, las cuales se convierten después en áreas urbanas (caso San Simón). La misma situación se genera en la región con el Decreto 4260 de 2007 (Artículo 12, Parágrafo 1), que establece que las áreas no urbanas en las que se desarrolle un macroproyecto “se considerarán incorporadas” al suelo urbano. Con el tiempo, la nube de puntos “urbanos” se consolidarán como nuevas áreas urbanas. Desde luego, con todos los problemas concomitantes, empezando por la destrucción de los valores ambientales, ecológicos, históricos, sociales y culturales que corresponden al modelo rural aún prevaleciente en la región.
7. Para este tema se puede ver Ardila, Gerardo (Coordinador), 2003, Territorio y Sociedad, el caso del POT de Bogotá. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
8. Paul Bromberg me ha sugerido que puede haber al menos dos interpretaciones de la tensión entre legitimidad y eficacia: (1) que en el Estado de bienestar europeo, se empieza a hablar de gobernabilidad cuando el Estado consiguió acuerdos que la realidad social no podía sostener (conflicto financiero); (2) que una forma de poder (el poder político, entendido como la capacidad de ganar elecciones) se enfrenta a otras formas de poder (económico, simbólico, militar).
9. En el caso presente, un actor no despreciable es el “curador urbano”, cuyas acciones contribuyen a hacer más caótico el panorama para la gobernabilidad, pues su dependencia de los operadores privados, a quienes debe coordinar es tal, que sus decisiones son, con dificultad, regidas por los principios de administración de la cosa pública.
10. No he hecho una revisión de la complejidad institucional que opera en este caso y de sus posibilidades y limitaciones, porque Yamile Salinas (2007) ya avanzó en ese sentido.

Nº 29. DESARROLLO SOSTENIBLE EN LA ECORREGIÓN EJE CAFETERO (JORNADA DE TRABAJO REGIONAL. SÍNTESIS DE CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES)

En estas notas se retoman las principales apreciaciones y conclusiones de una jornada de trabajo sobre el desarrollo sostenible en la ecorregión Eje Cafetero, los consensos y, en algunos casos, los disensos. Pero resaltando especialmente la visión propositiva, que predominó durante toda la reunión, para enfrentar los importantes retos de la política ambiental regional. Estas reflexiones se organizan alrededor de cuatro grandes áreas temáticas: (i) la política integral del agua; (ii) la biodiversidad y el Sistema Regional de Áreas Protegidas (SIRAP); (iii) café, medio ambiente y desarrollo sostenible; y (iv) la institucionalidad en la construcción de ecorregión. Se anexa además, como complemento, la Declaración Final suscrita por los expertos participantes en esta Jornada de Trabajo Regional. Tomando como antecedentes la evolución institucional de los últimos años, especialmente con motivo de la emergencia regional desatada por el terremoto en 1999, se hizo una detallada revisión de diversos temas de gestión ambiental y se abordaron distintas percepciones del desarrollo sostenible en la ecorregión.

Nº 28. QUINCE AÑOS DEL SISTEMA NACIONAL AMBIENTAL (SINA), EVALUACIÓN PERSPECTIVAS (MESA DE EXPERTOS. SÍNTESIS DE CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES)

Estas notas presentan una síntesis de los principales planteamientos, interrogantes e interpretaciones planteadas por los expertos en la mesa dedicada a los Quince años del Sistema Nacional Ambiental (SINA): Evaluación y Perspectivas, con la activa participación del ministro Juan Lozano y la viceministra Claudia Mora, alrededor de un aspecto central: el análisis de la gobernabilidad ambiental del Estado colombiano y de sus limitaciones, en contraste con las expectativas generadas por la ambiciosa reforma institucional que dio origen al SINA.

Nº 27. CAPTURA DE CARBONO EN SISTEMAS DE PASTURAS Y SILVOPASTORILES EN CUATRO ECOSISTEMAS DE AMÉRICA TROPICAL VULNERABLES AL CAMBIO CLIMÁTICO

Este artículo documenta científicamente el alto potencial de los sistemas de pasturas, agropastoriles y silvopastoriles tropicales en la recuperación de áreas degradadas, en la captura y almacenamiento de carbono y, consecuentemente, en la reducción de emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI), particularmente de CO₂, potencial comparable en algunos ecosistemas al del bosque nativo secundario.

Presenta los resultados de cinco años de investigación realizada por un proyecto internacional, multi-institucional y multi-ecosistémico en cuatro ecosistemas tropicales de América Latina vulnerables a los efectos adversos del Cambio Climático: Laderas Andinas, Colombia; Bosque Tropical Húmedo, Amazonía, Colombia; Bosque Tropical Húmedo, Costa Atlántica de Costa Rica; y Bosque Tropical Sub-húmedo, Costa Pacífica de Costa Rica.

La difusión de este artículo tiene como fin contribuir a la reflexión sobre los riesgos ambientales en que se podría incurrir al transformar un ecosistema natural de pastizales (grasslands en inglés) –como los Llanos Orientales de Colombia– en otros usos del suelo –ejemplo cultivos para la producción de biocombustibles–, sin antes realizar un estudio y evaluación científica de los efectos ambientales de dicha transformación, en particular captura de C y flujos netos de GEI.

Nº 26. INDICADORES FISCALES Y ECONÓMICOS DE LA POLÍTICA AMBIENTAL EN COLOMBIA

En trabajos recientes, con el apoyo del Foro Nacional Ambiental, se ha avanzado en el análisis de la asignación de recursos públicos a la política ambiental, desde dos perspectivas centrales: las tendencias generales de la asignación de recursos nacionales; y las características particulares del financiamiento de la política ambiental regional¹. Como complemento a ese esfuerzo, aquí se retoman estos temas, para ubicar dentro de ellos otros aspectos no menos importantes desde la perspectiva del análisis económico y financiero de la política ambiental. Por una parte, los incentivos tributarios a la inversión ambiental del sector productivo, mediante descuentos en el impuesto a las ventas (IVA), en el impuesto a la renta y, más recientemente, en los impuestos a la gasolina en el marco del estímulo a los biocombustibles. Los incentivos económicos al uso racional del agua, a través de las tasas por uso del agua y las tasas retributivas por vertimientos contaminantes. Y, por último, las relaciones entre el financiamiento de la política ambiental regional y las finanzas de los entes territoriales. Para tal efecto se presenta aquí un conjunto de indicadores de seguimiento descriptivo, y en algunos casos, de evaluación analítica, para someter a discusión dos aspectos centrales de la política ambiental: la magnitud de los recursos financieros asignados tanto a las entidades del Estado como al sector productivo; y la efectividad de alguna de esas asignaciones, en función de los objetivos de la política ambiental, en los pocos casos en que esta aproximación analítica es posible dadas las restricciones de información disponible. Finalmente, se formulan algunas recomendaciones, especialmente orientadas a llamar la atención sobre la necesidad de mantener y consolidar este tipo de aproximaciones analíticas, como insumo fundamental para alcanzar los objetivos de política propuestos.

Nº 25. ESTRUCTURA ECOLÓGICA PRINCIPAL Y ÁREAS PROTEGIDAS DE BOGOTÁ

La Estructura Ecológica Principal EEP, que incluye las denominaciones de áreas protegidas, parques urbanos, corredores ecológicos y la zona especial del río Bogotá, es componente fundamental del ordenamiento de Bogotá, y de éste con la región. Si bien se reconoce esta importancia en lo jurídico y lo técnico, la información básica frente a la EEP es aún baja, y las políticas que orientan su gestión están en el mejor de los casos, todavía en proceso de consolidación. Hay actores e instancias sociales que avanzan en estos procesos (cerros, humedales, etcétera), aunque queda pendiente el tema referido a la inequidad en la distribución en la sociedad de los costos y beneficios de la conservación y a la participación ciudadana en ésta, que debe ser una construcción de territorio. También, las oportunidades de desarrollo humano ligado con la conservación, han permanecido por fuera de las agendas prioritarias de las administraciones. Así, a partir del análisis de determinantes técnicos y sociales de la gestión de áreas protegidas y suelos de protección, se perfila una agenda amplia para la gestión institucional especializada, y para la gestión transversal pública en el Distrito Capital, y en sus relaciones con la construcción de una territorialidad regional y de un sistema nacional de áreas naturales protegidas.

Nº 24. CINCO EJES ANALÍTICOS PARA COMPRENDER LA AMAZONIA ACTUAL

El valor de la Amazonia colombiana en la era de la globalización es un eje conflictivo en la relación de los habitantes de la región (indígenas y no indígenas) con las autoridades nacionales. La definición de sus potencialidades territoriales está todavía ligada a visiones prejuiciosas sobre la selva (peligrosa e indomable) y quienes viven en ella. El debate –como subraya este documento– va más allá de lo ecológico, implicando lo económico, social, cultural y político, como condicionantes del desarrollo y la conservación.

Nº 23. LOS TERRITORIOS INDÍGENAS TRASLAPADOS CON ÁREAS DEL SISTEMA DE PARQUES NACIONALES NATURALES EN LA AMAZONIA COLOMBIANA: SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS

La legislación relacionada con el Sistema de Parques Nacionales Naturales no ha logrado clarificar y resolver los conflictos derivados de la presencia humada en las áreas del sistema, ni de la existencia misma de dos legislaciones: la nacional y la indígena. Por lo tanto, la propiedad, usos y restricciones de amplios territorios están ligados a la negociación de las partes en cuanto a la articulación y la adecuación de la normatividad vigente, en beneficio de las comunidades que habitan las áreas traslapadas y del conjunto de la nación.

Nº 22. LA MESA PERMANENTE DE COORDINACIÓN INTERADMINISTRATIVA: UNA EXPERIENCIA EN LA CONSTRUCCIÓN DE ENTIDADES TERRITORIALES INDÍGENAS

Desde la promulgación de la Constitución de 1991 las comunidades indígenas del Amazonas han encontrado vías para la implementación de propuestas autónomas de desarrollo territorial, basadas en elementos tradicionales de autoridad y administración, así como en la legislación nacional existente. En este proceso, dos elementos han jugado un papel clave: la educación y la interlocución entre iguales con el Estado, dando como resultado la Mesa Permanente de Coordinación Interadministrativa, una experiencia ejemplar de desarrollo comunitario.

Nº 21. TERRITORIO SOCIAL Y TERRITORIO NATURAL: REFLEXIONES SOBRE LA INTERCULTURALIDAD EN UN ÁREA SUPERPUESTA

La construcción de un ordenamiento territorial armónico en la Amazonia pasa, indispensablemente, por la consolidación de buenas relaciones sociales, que permitan a las autoridades ambientales y a las comunidades indígenas comprender y aprehender de sus respectivas visiones y conocimientos sobre el territorio, hacerlas compatibles y sentar las bases de una concepción vital y social de las áreas protegidas y habitadas, como se propone en este documento. Sólo así se podrá avanzar en la conservación y, sobre todo, en la reproducción de las formas de vida que conforman este ecosistema.

Nº 20. INSTITUCIONALIDAD AMBIENTAL DEL DISTRITO CAPITAL

Referirse a la institucionalidad ambiental del Distrito exige plantearse la gobernabilidad de las entidades distritales del nivel central, descentralizado y local; los alcances de la reestructuración; la necesidad o no de avanzar en nuevos esfuerzos de descentralización y desconcentración; las causas y soluciones al deficiente funcionamiento de las instancias e instrumentos de coordinación, específicamente del Sistema Nacional Ambiental (SINA) y del Sistema Ambiental Distrital (SIAC), las que se plasman principalmente en los fallidos intentos de articulación y en carencias en las inversiones ambientales.

Nº 19. LA SABANA DE BOGOTÁ Y LOS ECOSISTEMAS RELACIONADOS EN EL 2007

La ciudad de Bogotá influye de diversas formas sobre los ecosistemas que la rodean, en especial sobre la sabana del mismo nombre. La Ley 99 de 1993 declaró de interés ecológico nacional la Sabana de Bogotá con destinación forestal y agropecuaria prioritaria (Artículo 61). Según la Constitución la protección de este patrimonio ecológico es función de las autoridades territoriales (Artículo 313) y el mantenimiento de las funciones ecológicas de cada predio es obligación de su propietario (Artículo 58). La versión final del POT de Bogotá estableció límites a la expansión urbana en el borde norte, y a pesar de que la CAR todavía no ha declarado allí la

Reserva Forestal ordenada por el Ministerio del Ambiente, durante los últimos siete años el avance de la urbanización se ha detenido en la Calle 222, no así en los municipios vecinos en donde la construcción de urbanizaciones y de casas aisladas se ha acelerado. En este documento se describen las tendencias principales del uso de la tierra en la Sabana de Bogotá, y se explica cuáles son sus valores y límites. Se recuerda cuáles son los problemas ambientales más antiguos, los que han surgido recientemente y los de mayor profundidad, y para cada uno se proponen soluciones. Finalmente se hace énfasis en la gran complejidad del manejo ambiental de este territorio y en la necesidad de aplicar políticas de carácter similar.

Nº 18. AIRE Y PROBLEMAS AMBIENTALES DE BOGOTÁ

La calidad del aire de Bogotá se encuentra en un proceso de deterioro. El principal contaminante, el material particulado, está asociado a altos costos sociales, debido a su relación con la mortalidad y la morbilidad de la población. Es emitido principalmente por buses y camiones a diesel, motocicletas de dos tiempos, y procesos industriales como la combustión de carbón. Los factores más relevantes que han ocasionado este proceso de deterioro incluyen: la obsolescencia tecnológica, tanto en la industria como en el transporte; el alto contenido de azufre del combustible diesel y la falta de incentivos reales para la utilización de tecnologías y combustibles más limpios. Para llevar a cabo un plan realista de mejoramiento de la calidad del aire en Bogotá, debe fortalecerse sustancialmente la autoridad ambiental y exigirse al gobierno nacional el mejoramiento de los combustibles.

Nº 17. EL AGUA Y BOGOTÁ: UN PANORAMA DE INSOSTENIBILIDAD

El origen del agua que abastece a Bogotá, su utilización y el estado en el que esta devuelve el líquido a la región circundante son los ejes conductores que permiten explicar la compleja situación en materia hídrica de la ciudad, que pasa por la búsqueda de fuentes de abastecimiento, las condiciones para determinar una de las tarifas más altas de América Latina, la situación de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado y las concesiones con multinacionales para gestión local y prestación de servicios, y los proyectos para la descontaminación de las aguas residuales, todos ellos temas claves para la próxima administración distrital, pero también la base para un nuevo modelo de ocupación del territorio y explotación de los recursos.

Nº 16. ESTADO Y PERSPECTIVAS DE LOS ECOSISTEMAS URBANOS DE BOGOTÁ. PRIORIDADES 2008-2011

Bogotá crece dentro y fuera de los límites distritales como un sistema metropolitano que engloba una serie de áreas naturales y seminaturales. La adecuada integración de estos ecosistemas al desarrollo de la ciudad es fundamental para la calidad de vida, la seguridad física y la sostenibilidad de la capital y la región. Este documento de política pública plantea las prioridades y las acciones correspondientes en la gestión de los ecosistemas urbanos y periurbanos para los próximos cuatro años de la administración pública de la ciudad.

EL PRESENTE DOCUMENTO FUE ELABORADO POR GERARDO ARDILA, DIRECTOR DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS URBANOS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

EL FORO NACIONAL AMBIENTAL ES UNA ALIANZA ENTRE ECOFONDO, LA FUNDACIÓN ALEJANDRO ÁNGEL ESCOBAR, LA FRIEDRICH EBERT STIFTUNG EN COLOMBIA -FESCOL, LA FUNDACIÓN NATURA, TROPENBOS INTERNACIONAL COLOMBIA, LA WWF COLOMBIA Y LA FACULTAD DE ADMINISTRACIÓN DE LA UNIVERSIDAD DE LOS ANDES, QUE INICIÓ SUS ACTIVIDADES EN 1997, COMO UNA INSTANCIA DE CARÁCTER PERMANENTE. EL FORO ES UN ESPACIO PARA LA REFLEXIÓN QUE BUSCA LA INTEGRACIÓN DE LA DIMENSIÓN AMBIENTAL A LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO EN COLOMBIA.

CONSEJO DIRECTIVO: CAMILA BOTERO, MARTHA CÁRDENAS, RAFAEL COLMENARES, ELSA MATILDE ESCOBAR, XIMENA BARRERA, CARLOS RODRÍGUEZ, MANUEL RODRÍGUEZ BECERRA (PRESIDENTE).

LAS IDEAS EXPRESADAS EN ESTE DOCUMENTO NO COMPROMETEN A LAS INSTITUCIONES QUE HACEN PARTE DE ESTE PROYECTO

www.foronacionalambiental.org.co