

**ANÁLISIS DE LA GESTIÓN AMBIENTAL DESDE LA PERSPECTIVA DE LA
GOBERNABILIDAD AMBIENTAL EN LOS PARQUES ECOLÓGICOS DISTRIALES
DE HUMEDAL DE LA CIUDAD DE BOGOTÁ D.C.**

ANGELA MARÍA HERNÁNDEZ

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA
BOGOTÁ D.C.**

2010

**ANÁLISIS DE LA GESTIÓN AMBIENTAL DESDE LA PERSPECTIVA DE LA
GOBERNABILIDAD AMBIENTAL EN LOS PARQUES ECOLÓGICOS DISTRITALES
DE HUMEDAL DE LA CIUDAD DE BOGOTÁ D.C.**

ANGELA MARÍA HERNÁNDEZ

TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR EL TÍTULO DE POLITÓLOGA

**DIRECTOR DE TESIS
SERVIO CAICEDO**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA
BOGOTÁ D.C.**

2010

Agradecimientos

Ante todo quiero agradecer a mi familia cuyo apoyo siempre ha sido incondicional, no solo en la elaboración de ésta investigación, sino también en mi formación como politóloga. También quiero agradecer a mi Director Servio Caicedo y a todos aquellos que hicieron posible la realización de ésta investigación, muy especialmente a mis compañeros y amigos que brindaron su apoyo en todo momento. De igual forma, de no haber sido por el tiempo y la información brindada por las personas de la Fundación Alma, la Secretaría de Ambiente y la Contraloría Distrital, no habría sido posible la elaboración de éste trabajo, ya que sus aportes fueron fundamentales para tener una visión integral y concienzuda de la problemática.

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	1
JUSTIFICACIÓN.....	4
OBJETIVOS.....	6
DISEÑO METODOLOGICO.....	7
CAPITULO I - MARCO TEORICO REFERENCIAL.....	8
1.1. ECOLOGÍA POLÍTICA.....	8
1.2. LA GESTIÓN AMBIENTAL AL INTERIOR DE LA DINAMICA URBANA	10
1.3. GOBERNABILIDAD AMBIENTAL.....	11
1.3.1 EL DILEMA DE LA GOBERNABILIDAD PARA LA GENERACIÓN DE SOSTENIBILIDAD EN LAS CIUDADES.....	14
1.3.2. EL DISCURSO NEOLIBERAL SOBRE LOS ASUNTOS MEDIOAMBIENTALES.....	18
1.4. HACIA UN ACERCAMIENTO CONCEPTUAL DE LOS HUMEDALES	19
CAPITULO II - FACTORES QUE CONTRIBUYEN A LA CONSTRUCCIÓN DE GOBERNABILIDAD AMBIENTAL	23
2.1. MARCO NORMATIVO	23
2.1.1. Nivel Internacional	23
2.1.2. Nivel Nacional.....	24
2.1.3. Nivel Distrital.....	26
2.2. POLITICA AMBIENTAL	27
2.2.1. Política Nacional de Humedales Interiores de Colombia	27
2.2.2. Política Distrital de Humedales	28
2.3. INSTRUMENTOS DE GESTIÓN PARA LOS HUMEDALES	29
2.3.1. Instrumentos Económicos.....	30
2.3.2. Instrumentos Administrativos.....	31
2.3.3. Instrumentos de Educación	31
2.3.4. Instrumentos de información.....	32
2.3.5. Instrumentos de Participación.....	33
2.3.6. Instrumentos de Coordinación Interinstitucional	34

2.3.7. Instrumentos de Planificación	35
2.4. MARCO INSTITUCIONAL – ACTORES INMERSOS EN LA PROBLEMÁTICA..	40
CAPITULO III - RESULTADOS DEL ANALISIS	41
CONCLUSIONES	50
DISCUSIÓN	53
BIBLIOGRAFÍA	54
ANEXOS	57
LISTA DE TABLAS	57
Tabla 1. Lineamientos político - normativos frente al manejo de Humedales	
Tabla 2. Aspectos Generales de los Parques Ecológicos Distritales de Humedal de Bogotá D.C	
Tabla 3. Principales Problemáticas de los Parques Ecológicos Distritales de Humedal de la Ciudad de Bogotá	
Tabla 4. Marco Institucional	
Tabla 5. Matriz de Análisis de Entrevistas Semi –estructuradas	
LISTA DE FIGURAS	82
Figura 1. Instrumentos de Gestión Para los Humedales	
Figura 2. Principales Actores Estipulados en el POT	
LISTA DE ANEXOS	84
Anexo A. Entrevista al Director Sector Ambiente de la Contraloría de Bogotá	
Anexo B. Entrevista al Director de Control Ambiental de La Secretaría Distrital de Ambiente	
Anexo C. Entrevista al Subdirector de la Fundación Alma	
Anexo D. Entrevista Funcionario Alcaldía Menor de Engativá	

SIGLAS IMPORTANTES¹

- AAU:** Autoridades Ambientales Urbanas
- CAR:** Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca
- CISPAE:** Comisión Intersectorial para la Protección Ambiental y el Eco urbanismo
- DADEP:** Defensoría del Espacio Público
- EAAB - ESP:** Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá
- EED:** Estructura Ecológica Distrital
- EEP:** Estructura Ecológica Principal
- IUCN:** International Union for Conservation of Nature
- MAVDT:** Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial
- OAB:** Observatorio Ambiental de Bogotá.
- PACA:** Plan de Acción Cuatrienal Ambiental Distrital
- PGIRH:** Política para la Gestión Integral del Recurso Hídrico
- PLAU:** Planes Locales de Arborización Urbana
- PMA:** Plan de Manejo Ambiental
- PNHIC:** Política Nacional de Humedales Interiores de Colombia
- POMCA:** Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas
- PRAE:** Proyecto Ambiental Escolar
- PROCEDA:** Proyecto Ciudadano de Educación Ambiental
- POT:** Plan de Ordenamiento Territorial
- SAP:** Sistema de Áreas Protegidas
- SDG:** Secretaría Distrital de Gobierno
- SDA:** Secretaría Distrital de Ambiente
- SDP:** Secretaría Distrital de Planeación
- SIA:** Sistema de Información Ambiental del Distrito Capital.
- SIAC:** Sistema Ambiental del Distrito Capital
- SINA:** Sistema Nacional Ambiental
- UAESP:** Unidad Administrativa especial de Servicios Públicos
- ZMPA:** Zona de Manejo y Preservación Ambiental

¹ Estas siglas se identifican con el fin de que la persona que lo lea se referencie y se familiarice con elementos abreviados que se encuentran a lo largo del trabajo.

INTRODUCCIÓN

La creciente expansión demográfica de los asentamientos urbanos ha generado una considerable degradación de la tierra y de los recursos ambientales circunscritos en ella. Dadas las precarias condiciones ambientales que caracterizan a las ciudades, recientemente ha existido cierta preocupación por parte de organismos internacionales, nacionales y locales acerca de los efectos adversos que ocasiona el crecimiento desmedido en las grandes urbes; tales efectos vienen acompañados de una problemática global de la cual todos los seres humanos están inmersos, y de la cual se requiere examinar el modelo de desarrollo que se ha venido adoptando e interpretando durante los últimos años, para así poder entender la dimensión de los daños ocasionados y emprender acciones concretas para su mejoramiento.

En tal contexto, los humedales no están exentos de esta problemática, ya que muchos de éstos han desaparecido por el proceso de urbanización y por la cantidad de emisiones atmosféricas que han ocasionado un posterior calentamiento global, aspectos que finalmente conducen a un proceso de contaminación y desecamiento de las cuencas hidrográficas que alimentan a estos cuerpos de agua.

Para el caso de Bogotá, que no ha estado ajena a la problemática, se ha venido presentando una expansión demográfica de considerables proporciones, debido a factores recientes como el desplazamiento forzado y las pocas oportunidades que poseen las poblaciones en las zonas rurales. Según el Centro Nacional de Consultoría con proyecciones del DANE a 2009, más del 75% de la población nacional habita en áreas urbanas (CNC, 2009), posicionando a la Capital como la más poblada del país, con un aproximado de siete millones de habitantes. Ser la ciudad más poblada del país tiene sus responsabilidades ya que no solo se trata de crear gobiernos locales con la capacidad de abastecer mayores servicios públicos y sociales, de empleo, vivienda, entre otros; también se trata de responder ante el impacto generado por la

contaminación ambiental y auditiva, la producción de residuos líquidos, sólidos y la creciente oferta ambiental de las sociedades que habitan el territorio urbano.

Una de las peores consecuencias se ha visto reflejada en los humedales ubicados en la ciudad, puesto que el 99% de tales cuerpos de agua han desaparecido. Si se compara el total de hectáreas de Humedal con los cuales la ciudad contaba en los años 50, hay un grave déficit debido a que hoy en día tan sólo sobreviven alrededor de 676 Has.de las 50 mil con las que se contaba para aquella época (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2008). El problema con este tipo de ecosistemas que han estado expuestos a las dinámicas de urbanización durante tantos años, es que han perdido ciertas propiedades básicas para su buen funcionamiento, generando una tendencia a la desaparición si no se detienen las alteraciones sobre su función ecosistémica.

Ante tal contexto, ha venido incorporándose recientemente dentro de la Agenda Pública Distrital una estrategia de Gestión Ambiental que ha permitido replantear los tipos de uso y las formas en cómo deben comprenderse y manejarse este tipo de Ecosistemas Estratégicos que son de gran importancia para la ciudad. La priorización de la problemática no solo ha permitido la definición de acciones concretas para el mejoramiento del ecosistema, sino también ha procurado involucrar una serie de entidades que facilitan la consolidación de una perspectiva integralmente sostenible.

La dimensión integral con la que debe construirse la estrategia de Gestión Ambiental para los Humedales de Bogotá ha sido una cuestión laboriosa que plantea una serie de retos importantes. Principalmente, se requiere de acciones coordinadas por parte de todas las entidades gubernamentales y los demás actores, ya que todos ellos son fundamentales para crear un sentido de apropiación y pertenencia frente a este tipo de ecosistemas. En este sentido, el gobierno local junto con las autoridades nacionales y regionales presenta dificultades para desarrollar capacidades sociales, políticas y económicas que se enmarquen en el desarrollo de un entorno sostenible. Si no hay una real corresponsabilidad e involucramiento por parte de los actores y un uso apropiado de los distintos instrumentos que ofrece la estrategia de Gestión, no será posible la consecución de una gobernabilidad que permita solventar los conflictos ambientales.

Cabría preguntarse entonces si los esfuerzos realizados por las distintas autoridades realmente han sido apropiados para la conservación de este tipo de ecosistemas, sabiendo aún más que su incorporación dentro de la Agenda ha sido relativamente tardía. No solo se trata de la compensación económica y de la determinación de los costos ambientales sobre el daño causado durante los últimos cincuenta años, ni de la simple delimitación e instauración de Áreas Protegidas, sino de exponer y exaltar el valor inconmensurable que tienen estos ecosistemas para llegar a una cultura de la preservación que poco a poco mejore sus propiedades físicas y bióticas, y posteriormente permita la consolidación de una ciudad sostenible.

Partiendo de esta situación es necesario preguntar ¿En qué condiciones y bajo qué elementos se ha construido el proceso de Gestión Ambiental para la conservación y sostenibilidad de los 13 ecosistemas de humedal que hacen parte de la Estructura Ecológica Principal y del Sistema de Áreas protegidas de la ciudad de Bogotá? ¿Tales esfuerzos cumplen con los propósitos de la Gobernabilidad Ambiental? A lo largo de la investigación se pretenderá indagar por una respuesta adecuada a las preguntas anteriormente planteadas.

Ahora bien, para delimitar temporalmente el estudio, resulta conveniente tomar como referencias el intervalo comprendido entre los años 2000 a 2010, esto con el fin de vislumbrar hallazgos específicos de la Gestión que permitan esclarecer conclusiones acerca de cómo se ha venido tratando la problemática de los Humedales en Bogotá y sus respectivos criterios de gobernabilidad. Pese a que es importante denotar los antecedentes bajo los cuales se construye el proceso, la razón por la cual esta investigación se centra en tal demarcación temporal es porque a partir de la implementación del POT, de la definición de la Política Distrital de Humedales y la posterior formulación de los Planes de Manejo Ambiental para estos ecosistemas, se logran dilucidar los avances y retrocesos en materia de Gestión.

El presente estudio se organizará de la siguiente forma: en el Capítulo I se esclarecerán algunos conceptos clave para ubicar teórica y referencialmente el trabajo; en el Segundo Capítulo se encontrará una contextualización normativa, política e institucional

con el fin de distinguir las generalidades que hacen parte del proceso de Gestión de Humedales para la Ciudad; el Tercer Capítulo comprenderá un análisis cuyo propósito es tratar de contrastar los datos obtenidos en los apartados anteriores con la información resultante de entrevistas a personas involucradas en la problemática. Por último, se encontrarán una serie de conclusiones de la investigación, y se mencionarán las limitaciones y propuestas a futuras investigaciones mediante una discusión final.

JUSTIFICACIÓN

De acuerdo con Ackoff (1953) y Miller (1977) la importancia de una investigación se centra y se justifica en criterios como la conveniencia, la cual hace referencia a la funcionalidad y a la razones por las cuales sirve dicha investigación. Se justifica por tal aspecto debido a que es necesario analizar la situación del medio ambiente y su relación con la gobernabilidad, la cual pretende ser una respuesta eficiente a estos problemas ambientales. Pese a que es innegable que en ciudades como Bogotá ya existe un reconocimiento normativo, político e institucional de los procesos de preservación ambiental, éstos se han configurado en medio de problemas ambientales de los cuales no se posee el conocimiento para determinar el accionar gubernamental más adecuado. En la medida en que se establezca un mayor acercamiento sobre el proceso de Gestión Ambiental para el manejo de Humedales de la ciudad de Bogotá, se podrá examinar si el desempeño de los actores es lo suficientemente eficiente como para presentar mejoras sobre estos ecosistemas y así consolidar un proceso de Gobernabilidad Ambiental.

Resulta también importante abordar la pertinencia que tiene en cuanto la generación de conocimiento, para así abordar de forma adecuada el vacío teórico existente; son muy pocos los trabajos de grado e investigaciones previamente consultadas que procuran establecer explicaciones de las tensiones ambientales a partir de Gobernabilidad, y más aún cuando se trata de los humedales que posee la ciudad de Bogotá. Dentro de la propuesta hecha por Arbeláez (2008), se procura hacer un ejercicio en el cual se mide la gobernabilidad local pero más enfocada desde las discusiones relacionadas a la búsqueda de legitimidad a través los mecanismos participativos para la planeación. Al

igual que el anterior, el estudio de caso realizado Sotelo (2010) *El Plan de Gestión Ambiental de Bogotá y los Dilemas de la Participación Ciudadana*, se centró más en el análisis de los escenarios de deliberación participativa formal en el tema ambiental para entender la propuesta de política pública asociada al tema.

Además de los criterios mencionados, también existe una objeción en cuanto a la ausencia de análisis desde la Ciencia Política al momento de abordar la temática. Generalmente, este tipo de problemáticas son analizadas desde disciplinas asociadas a la Ecología, de tal manera que existe un vacío argumentativo desde enfoques asociados a esta profesión. Ante la ausencia de una discusión politológica de la problemática, se hace necesaria la realización de ésta investigación, puesto que de allí es posible cuestionar el papel que juega el sector público, junto con los demás actores para la consecución de un modelo sostenible en medio de tensiones ambientales.

OBJETIVOS

OBJETIVO GENERAL

Identificar e interpretar los elementos básicos de la Gestión Ambiental para los Parques Ecológicos Distritales de Humedal a partir del concepto de Gobernabilidad Ambiental.

OBJETIVOS ESPECIFICOS

- Describir los principales elementos de Gestión asociadas al manejo de ecosistemas de humedales en el marco jurídico – normativo vigente desde su nivel internacional, nacional y local.
- Examinar la percepción de la gestión ambiental que realizan las autoridades las instituciones y actores en los humedales
- Identificar los conflictos institucionales y de gestión que obstaculizan la gobernabilidad de los humedales de Bogotá.
- Explicar por medio de unos criterios de Gobernabilidad² las implicaciones de la Gestión Ambiental realizada durante los últimos años para los Parques Ecológicos Distritales de Humedal.

² Tales criterios se obtuvieron a partir de la revisión documental de Mather (2010) y OEA (2006), los cuales serán explicados más adelante (Ver apartado “Resultados y Análisis”).

DISEÑO METODOLOGICO

El estudio está basado en el paradigma hermenéutico (Casas y Losada, 2008, p. 52) cuya finalidad es brindar un análisis interpretativo sobre fundamentos que analicen las relaciones humanas inmersas en el ejercicio de la racionalidad y los problemas por los cuales actualmente atraviesa en el campo de la significación teórica. Para su consecución, es indispensable no caer en análisis unívocos, debido a que las acciones humanas representan una diversidad de significaciones y representaciones y de allí que los fenómenos a cuestionar e interpretar sean entendidos como un todo, compuesto integralmente por sus partes. Un aspecto central a la lógica hermenéutica es lograr una mayor comprensión de la realidad, a través de la descripción y del diálogo entre investigadores, el cual implica la disertación entre diversas perspectivas para aceptar o refutar determinados supuestos.

Se optó por esta propuesta metodológica debido a que carecería de sentido buscar relaciones entre variables presentes en un fenómeno no sin antes entender la totalidad de éste. Se requeriría entonces de una base teórica y documental lo suficientemente consistente como para buscar la posterior explicación de cualquier tipo de fenómeno social. Por tal razón, el tipo de investigación a realizar de acuerdo a los criterios de Hernández et al. (1997, p. 69) fue exploratorio, el cual posteriormente se esperaba llegar al nivel de descriptivo, conforme se desarrolló el trabajo.

La investigación realizada es de carácter cualitativo y las técnicas para la recolección de datos fueron la revisión de fuentes primarias (libros, documentos oficiales, trabajos de grado, entre otros) y entrevistas semi-estructuradas con algunos de los actores estratégicos que están inmersos en la problemática (funcionarios públicos involucrados en la temática ambiental, promotores de proyectos ambientales, entre otros). Así mismo, con la consulta de fuentes primarias se triangularon las fuentes de información para posteriormente analizar de forma más adecuada el fenómeno estudiado.

CAPITULO I - MARCO TEORICO REFERENCIAL

Como primera instancia es necesario aclarar ciertas definiciones básicas para luego construir una dirección argumentativa que establezca marcos de referencia para la realización del estudio. Durante la elaboración del marco teórico y referencial, se realizó una revisión de fuentes primarias que fueron útiles a la investigación, los cuales serán expuestos a continuación:

1.1. ECOLOGÍA POLÍTICA

La ecología política es una doctrina cuyo propósito consiste en analizar críticamente los principios las sociedades modernas industrializadas, para así redefinir una serie de valores que permitan orientar el accionar humano en cuanto al uso sostenible del medio ambiente. La lógica de la sobreexplotación inagotable de los recursos naturales (del sometimiento de la naturaleza sobre las relaciones humanas), y la lógica de la sacralización de la naturaleza (la Ecología desprovista de todo sentido político), deben pasar por una reconsideración en la cual ambos discursos logren compatibilizarse, de tal forma que exista una mayor aproximación a los problemas y conflictos ambientales.

Para autores como Alain Lipietz (2002), todas las cuestiones ambientales significativas son políticas, debido a que la *ecología de la especie humana*³ es un principio del cual las relaciones del hombre con la naturaleza están mediatizadas por formas de organización social, reposando así, en dispositivos políticos para asegurar su consenso y su reproducción. Bajo tal supuesto, la política se enarbola como un escenario en el cual se pueden explicar los problemas ambientales y las transformaciones necesarias para el mejoramiento y protección de la vida, además de ser un promotor de ejercicios de conciencia ecológica sobre las condiciones de vida que hace que el tema se centre

³ Este concepto es entendido como el análisis de la interacción compleja entre el medio ambiente (medio de vida de la humanidad) y el funcionamiento económico, social y político de las comunidades humanas. Lipietz, 2000.

en las agendas públicas y se reivindique el hecho que la naturaleza es parte constitutiva de la sociedad (Sotelo, 2010). No obstante, las acciones emprendidas para el desarrollo de una ecología política no solo tienen implicaciones a nivel macro, es decir, en instancias gubernamentales, sino que también posee implicaciones empresariales y ciudadanas.

Por otro lado, la Ecología Política se entiende sobre un conjunto de elementos constitutivos para su desarrollo (Lipietz, 2002). En primer lugar, se encuentra la idea de un progreso humano que se construye al interior de un proyecto de sociedad ecologista. En segundo lugar, se resalta la importancia de la responsabilidad conjunta para generar un entorno sostenible que no afecte a generaciones futuras; en tercer lugar, se considera que la cooperación social es un elemento básico para la supervivencia humana y de otras especies, y finalmente, se introduce la idea de una autonomía, es decir, de una reconquista por los individuos y las colectividades humanas por el control de sus actividades de producción, de su vida cotidiana y de sus decisiones públicas (pp. 19 – 20).

Para la consecución de un modelo sostenible que permita solventar los crecientes problemas ambientales, no solamente hay que modificar la política y sus contenidos, sino lo que Lipietz denomina *lo político*, es decir, los valores inmersos en la sociedad y los métodos utilizados en sus campos de acción. La Ecología Política no solo se centra en la redefinición de tales formas de organización social, económica y política con respecto a la naturaleza, sino que plantea nuevas formas de acción para solventar la crisis ecológica.

De acuerdo a lo anterior, y retomando los supuestos de Bruno Latour (1999) la noción de “ecología política” se refiere a una práctica que designa un proyecto político – liberado de la “economía política”– en la cual convergen elementos derivados de las relaciones humanas y elementos provenientes de los sistemas naturales para conllevar a un estado “cosmo-político”, es decir, una nueva forma política que ya no se enmarca en la distinción moderna entre naturaleza y la sociedad. Para lograr un verdadero

cambio a diferentes escalas, se requiere de una constante interconexión entre los niveles micro y macro de tales interacciones.

Para no caer en un nuevo despotismo tecno burocrático, la Ecología Política debe traer implícita una reflexión sobre la democracia y sobre la justicia ambiental como ampliación y complementación de los derechos humanos y de ciudadanía (Alimonda, 2002). Frente a las relaciones sociedad-naturaleza la política debe centrarse a la inclusión de diferentes perspectivas y al acercamiento hacia ciertos sectores para lograr una mayor integralidad a la hora de abordar las problemáticas de tipo social.

1.2. LA GESTIÓN AMBIENTAL AL INTERIOR DE LA DINAMICA URBANA

Bogotá cuenta con una Estructura Ecológica Principal del cual se tiene que preservar y proteger, ante los crecientes proyectos urbanísticos que se desarrollan y ante los altos niveles de contaminación que se presentan día a día. Esta realidad pone de manifiesto el reto de generar un entorno armónico entre la ciudad y los ecosistemas que allí se encuentran, mediante la visión sostenible del entorno. Por tanto, la Gestión Ambiental en el ámbito urbano es un ejercicio destinado a generar esa visión sostenible mediante un conjunto de acciones o actividades que logren solventar, o por lo menos mitigar considerablemente, las problemáticas ambientales por las que atraviesan.

Autores como Guhl et. al, (1998) consideran que tales acciones deben estar encaminadas a lograr la máxima racionalidad en el proceso de decisión relativo a la conservación, defensa, protección y mejora del medio ambiente, a partir de un enfoque interdisciplinario y global. La visión integrada para lograr la acción conjunta no solo debe ser iniciativa del Estado, sino también debe darse al interior de los actores sociales para así garantizar una perspectiva participativa e inclusiva en las estrategias que se emprenden para la sostenibilidad del territorio en el que habitan. De igual forma, el ejercicio de la Gestión Ambiental no es un asunto que deba focalizarse exclusivamente en un determinado territorio, ya que los impactos ambientales generados allí repercuten sobre sus áreas aledañas, sino deben emprenderse acciones desde múltiples instancias.

Por otra parte, es indispensable el uso de determinadas herramientas específicas para efectuar la Gestión Ambiental. En tal sentido, se requiere de una legislación ambiental, del diseño de políticas, de la presencia activa de instituciones ambientales y del uso de determinados instrumentos de planificación, regulación, administración entre otros, para efectuar mejoras en los ecosistemas y en las condiciones de vida de los ciudadanos.

1.3. GOBERNABILIDAD AMBIENTAL

Para establecer un acercamiento al concepto es necesario remontarse a la definición de Gobernabilidad Democrática. De acuerdo a Arbós y Ginner (1993), la gobernabilidad es la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo. Se podría decir entonces que la gobernabilidad se entiende a partir de las capacidades estatales para cumplir de forma eficaz las respectivas funciones institucionales que le corresponden.

Vista la definición desde tal forma, las capacidades del sistema gubernamental se entienden a partir de las instituciones mediante las cuales se ejerce la autoridad y de la capacidad que éstas tienen para formular e implementar políticas y regulaciones dentro de un marco normativo establecido. Tales herramientas no son otra cosa que las respuestas de la estatalidad ante problemas sociales que, o bien pueden hacer por parte de requerimientos sociales, o bien identificaciones que realiza la propia institucionalidad de dichos requerimientos (Galeano, 2009). La noción construida desde la administración pública se reduce sencillamente a una dinámica en donde el Estado debe suplir y responder ante las demandas que se le presenten, dejando de lado, la reinención del papel su papel y de sus respectivas instituciones. Tal como lo menciona Uribe (2008), parafraseando a Bradford (1994), para redefinir el concepto de gobernabilidad, se requiere de un Estado interventor o catalítico, que ofrezca

mecanismos flexibles e innovadores para la interacción entre el Estado y la sociedad (Bradford, 1994:17).

El problema para generar un esquema adecuado de gobernabilidad se presenta cuando se mantiene una tendencia conservadora de carácter vertical y cerrado para su ejecución. Pese a que el concepto está implícitamente asociado a una representación formal del sistema político, no deja de enlazar la existencia de un proceso más amplio en donde la Gobernabilidad se traduce en la creación de consensos y consentimientos necesarios para la realización de una política y de sus respectivos programas, en un contexto donde están inmersos diversos factores, tales como la transparencia, la inclusión, la participación y la rendición de cuentas.

Una mayor interacción del Estado con otros agentes para redefinir sus funciones, permite la consecución de un modelo de desarrollo multidimensional en el cual se rompen los esquemas rígidos del ejercicio corporativo y se adquiere la suficiente aceptación para la adopción de determinadas decisiones. Para ello, se requeriría entonces de una infraestructura institucional lo suficientemente adaptable como para adecuarse a las nuevas demandas y problemas que se presenten, además de una reestructuración sobre el sistema legal, financiero, tecnológico (Uribe, 2008).

Desde una perspectiva ambiental, el desafío de la Gobernabilidad debe centrarse en la capacidad de lidiar con la complejidad, en la habilidad para incorporar a todos los sectores con similares condiciones para negociar e idénticas posibilidades de hacerse escuchar, y en el apego estricto a los compromisos de conformar una ética ambiental y un sentido espiritual y colectivo de la defensa del ambiente, más que en procesos y estructuras predeterminadas, de aportes y soluciones sectoriales, o de la aplicación directa de recetas que provengan de otros temas u otras regiones, sin ser previamente evaluadas por los sectores involucrados en la resolución concreta de los conflictos y problemas ambientales, o en la discusión de las políticas ambientales (Sosa, 2005, p 373).

Frente a lo planteado por el Sosa (2005), hay dos elementos a resaltar para entender la Gobernabilidad desde tales proporciones. En primer lugar, el rol de las instituciones públicas ambientales se debe pensar en función de las problemáticas locales, ya que la apropiación e identificación de determinadas condiciones específicas permite la adopción de medidas adecuadas al contexto. Manteniendo tal supuesto, se propone un segundo elemento a analizar, y es el relacionado con los crecientes problemas ambientales que aquejan a las sociedades y a los ecosistemas. El proyecto político del desarrollo tiene que construirse conjuntamente con la gobernabilidad efectiva para lograr solventar los conflictos ambientales, de tal forma que, los organismos oficiales se conviertan en controladores de tales riesgos a partir de mecanismos de negociación y mediación entre diversos actores.

Desde tal perspectiva, la Gobernabilidad Ambiental puede entenderse como el conjunto de factores que, actuando dentro de un proceso interactivo de elementos tales como la concienciación ambiental, el comportamiento e información de diferentes grupos sociales con respecto al territorio y flexibilidad, en cuanto a habilidad para incorporar cambios a lo largo del tiempo, permite conciliar los conflictos, tomar decisiones públicas coherentes e informadas, e implementar acciones consensuadas (Etchegaray, 2005, p. 474). En la medida en que se logren armonizar las diversas perspectivas de desarrollo, será posible ejercer una Gobernabilidad lo suficientemente efectiva como para establecer mayor control sobre el capital natural que posee una determinada ciudad.

Ahora bien, ¿cómo entender tal definición a la luz de los humedales? Para Mather (2010) la gobernabilidad referida a los humedales consiste la interacción de las políticas, leyes y otras normas, instituciones y procesos, a través del cual una sociedad ejerce competencias y responsabilidades para hacer y ejecutar las decisiones que afectan a estos ecosistemas y a quienes hacen uso de los mismos, para hacer de los dirigentes y autoridades, entes mucho más responsables.

1.3.1 EL DILEMA DE LA GOBERNABILIDAD PARA LA GENERACIÓN DE SOSTENIBILIDAD EN LAS CIUDADES

La expansión urbana ha traído consigo una amplia discusión acerca del correcto funcionamiento del Estado para diseñar políticas que suplan de forma adecuada las crecientes demandas de la sociedad. Ante la provisión excesiva de recursos a una porción considerable de habitantes, empezó a surgir durante la década de los ochentas una crisis de Gobernabilidad en la cual se empieza a reconocer el uso indiscriminado de recursos naturales, dadas en un contexto de pobreza y desigualdad inminente en los países del tercer mundo.

Es por ello que hacia 1987, la Comisión Mundial Para el Medio Ambiente y el Desarrollo de la ONU, liderada por Gro Harlem Brundtland, se empieza a introducir la idea de un *desarrollo sostenible* para la construcción de las Agendas Públicas, entendiendo tal desarrollo como la satisfacción de las necesidades presentes, sin comprometer las necesidades de las futuras generaciones (ONU, 1987). Con la introducción de un discurso sostenible, la conservación y el buen uso de los recursos naturales se constituye como una condición para la consolidación de los objetivos sociales y económicos.

Ante la preocupación global por tales temáticas, la discusión frente al tema persiste debido a que muchos gobiernos aún presentan ambigüedades para lograr una integración intersectorial que conlleven al logro efectivo de la sostenibilidad ambiental y más aún en entornos urbanos donde los problemas ambientales y las condiciones sociales precarias se hacen cada vez más presentes. Dicha objeción se hace evidente para la construcción de gobernabilidad, debido a que persiste el dilema de si los gobiernos locales deben enfocarse hacia la disminución de la pobreza de la comunidades, si deben fomentar el crecimiento económico, o deben preocuparse por preservar los escasos ecosistemas que aún persisten en los conglomerados urbanos.

Como si fuesen problemas mutuamente excluyentes, las autoridades aún no tienen clara la idea de cómo articular tales dimensiones para la gestión de las ciudades. La

crisis de sostenibilidad en las ciudades es descrita por Etchegaray (2005), quien considera que tal dilema ha conllevado a una fuerte relación entre degradación ambiental y pobreza urbana, así como una alta dispersión para ejercer control efectivo sobre los niveles de contaminación de muchas empresas e industrias.

Teniendo en cuenta dichos aspectos, una primera operacionalización de la sostenibilidad se diseña a partir de la Declaración de Río sobre el Ambiente y el Desarrollo realizada en Junio de 1992, en donde se consideraba que quienes contaminaban el medio ambiente, tenían que responsabilizarse a través de sanciones económicas por el impacto ambiental ocasionado. Desde un sistema punitivo, en el que se establecía un 'nivel mínimo de contaminación', se pretende instaurar ciertos límites que permitan facilitar el control gubernamental sobre la emisión de residuos sólidos o líquidos en un determinado entorno.

Paralelo a tal noción, también se introdujeron estrategias que fomentarán el desarrollo sostenible y la conservación ambiental urbana desde acciones locales y desde la inclusión de ciudadanos a problemáticas ambientales. Con la elaboración de la Agenda Local 21 pactada en la *Cumbre de la Tierra* (Rio de Janeiro en 1992), el propósito ha sido afrontar los retos socioeconómicos y ambientales por medio de la elaboración de planes locales en el ámbito urbano. En este sentido, las agendas locales han permitido plantear una forma de participación más proactiva en la que diversos sectores (sector público, sector público no estatal y sector privado) están directamente involucrados con el diseño de objetivos compartidos que entablen un desarrollo más amable con el medio ambiente.

Todas estas discusiones planteadas desde la década de los 80's y 90's por organismos internacionales, inculcada especialmente por las Naciones Unidas, se condensaron en una serie de objetivos estratégicos con miras a los nuevos retos que planteaba el nuevo milenio. En tal sentido, la noción de *desarrollo humano*⁴ bajo la cual se centran las discusiones en aquel entonces, consideraban que la sostenibilidad de los territorios y de

⁴ Esta noción del desarrollo está tras la búsqueda de oportunidades del ser humano mediante el acceso de recursos que mejoren la calidad de vida de las personas.

las comunidades debía ser primordial, y por tal motivo, debía estar contemplado en los compromisos que se asumieron los 191 países miembros de la ONU con la definición de los Objetivos del Desarrollo del Milenio para los primeros años del siglo XXI. Tales objetivos, definidos en la Cumbre del Milenio el 8 de Septiembre de 2000 en la ciudad de Nueva York, están organizados en 8 puntos específicos y 21 actividades con una proyección de 15 años para su cumplimiento.

Como bien se ha mencionado, dar apoyo a los principios del Desarrollo Sostenible fue uno de los principales propósitos a cumplir dentro de los Objetivos del Milenio (Objetivo No. 7 *Garantizar la Sostenibilidad Ambiental*). Esta labor no solo consiste en la generación de entornos más amigables con las comunidades más vulnerables, sino que también se trata de incorporar dentro de una agenda pública la formulación de estrategias y políticas que velen por la preservación y el uso estratégico del Medio Ambiente. Para ello no solo se requiere la participación de instancias nacionales, sino la constante intervención de entidades locales, para así permitir una retroalimentación y concordancia en la definición de acciones específicas, acorde a las necesidades y a los contextos que presentan mayores dificultades.

Ahora bien, la sostenibilidad ambiental tiene que ir estrechamente de la mano con los principios planteados en la Cumbre de Río en 1992 referentes a la preservación de la diversidad biológica. Eso implica que para cumplir con tal objetivo, tienen que haber mejoras significativas en el uso de los recursos hídricos, en la ampliación de zonas protegidas y en la disminución de especies amenazadas de extinción. Para el caso de las ciudades grandes que están en vía de desarrollo, como el de la ciudad de Bogotá, el reto es aún mucho mayor, dado el avanzado deterioro que tienen los ecosistemas y las difíciles condiciones sociales con el que cuenta gran parte de la población.

Todas las herramientas brindadas por la comunidad internacional dejan entrever ciertos avances en materia de sostenibilidad del medio ambiente. No obstante, la aplicación de tales principios se ha venido convirtiendo en una tarea maratónica para los gobiernos, y más aún para aquellas autoridades que gobiernan en las ciudades. La complejidad inherente al manejo de temas ambientales, requiere, como primera instancia, de una

capacidad institucional efectiva y adaptable para lograr solventar los conflictos que aparecen constantemente. No solo se trata de examinar los impactos contaminantes sino de revisar los detalles adicionales que hay tras de esto, es decir, los intereses que afectan y las formas de controlar y planificar de forma adecuada su incidencia.

Los marcos jurídico-institucionales existentes, lejos de facilitar la operatividad de la gestión ambiental entre los distintos niveles y funciones de gobierno, frecuentemente la obstaculizan. Estas barreras evidencian el hecho de que en la evolución de los marcos jurídico-institucionales de los países en vía de desarrollo, la gestión ambiental ha entrado tardíamente en la agenda política, por lo que aún dista mucho de ser integrada coherentemente dentro del aparato público (Etchegaray, 2005). Hasta que no se identifiquen rasgos jurídico-institucionales en materia ambiental que no estén asociadas con otras políticas sectoriales, se hará cada vez más complejo el afianzamiento para la gestión ambiental.

Conforme a lo anterior, la forma como se ejerce la gobernabilidad ambiental en muchos aspectos, no es clara. El amplio espectro de instituciones encargadas del manejo ambiental realmente no favorece una “gobernabilidad común” en la cual se promueva la gestión ambiental (p. 499), es decir, a la acción coordinada de múltiples instituciones para perseguir propósitos claros para la sostenibilidad. Tal deficiencia se traduce en una serie de aspectos tales como la ausencia de rendición de cuentas acerca de la implementación de determinadas políticas, los pocos incentivos para llevar a la práctica la normativa ambiental y sus respectivas sanciones ante su incumplimiento y los reducidos espacios para la generación de participación ciudadana.

En suma, los problemas antes descritos plantean una serie de retos que las autoridades en materia ambiental deben reconsiderar. En tal sentido, es necesario el fortalecimiento de la agenda ambiental a través de una serie de acciones puntuales descritas por Etchegaray (p. 553), para así permitir la consecución de un desarrollo sostenible. Como bien se mencionó anteriormente, el punto de partida debe iniciarse a partir del **fortalecimiento institucional**, entendiendo este como la legitimidad obtenida por las autoridades locales para actuar de forma autónoma en todo lo asociado a la

planificación territorial y la gestión ambiental. Un mayor acercamiento hacia las tensiones del capital natural permite una mejor definición de políticas, acorde a la caracterización del territorio.

Es indispensable que las autoridades consideren la gestión del medio ambiente como una *política transversal y no sectorial*, con el propósito de influir en las decisiones de política fiscal y productiva. La búsqueda de soluciones consensuadas y concertadas facilita la adopción de políticas ambientales y permite la inclusión de otros actores para el mejoramiento del entorno urbano. Así mismo, el autor considera relevante un sistema de *vigilancia ambiental* permanente como eje fundamental de la gobernabilidad efectiva. Fomentar la evaluación ambiental de las políticas y los instrumentos de gestión gubernamental mediante el uso de indicadores capaces de detectar el riesgo de impacto ambiental. Para la consecución de los aspectos mencionados, también se requiere de una *sostenibilidad institucional*, que permita consolidarse a lo largo del tiempo para recibir apoyo financiero y reconocimiento por parte de otros actores. Tal sostenibilidad no debe caer en la rigidez institucional sino al contrario, debe estar abierto a los cambios y necesidades que van surgiendo a diario (p. 553).

1.3.2. EL DISCURSO NEOLIBERAL SOBRE LOS ASUNTOS MEDIOAMBIENTALES

Pese a los esfuerzos que se vislumbran en las agendas públicas para la generación de entornos más sostenibles y armónicos son destacables, la lógica neoliberal de alguna u otra forma ha venido desviando el sentido del desarrollo, hasta el punto de entender los servicios ambientales que prestan los ecosistemas como formas de mercantilización y de optimización de recursos. Para Brand (2001, p. 29) no es tanto la ecología en sí la que anima socialmente la preocupación por el medio ambiente, sino el hecho de que, en condiciones posmodernas, constituye un medio para pensar el futuro, reinstaurar la ética y la política a largo plazo como asuntos pertinentes, y concretar cuestiones de calidad y equidad urbanas.

Como puede observarse, la adopción del *ambientalismo neoliberal* asume la posibilidad de un crecimiento irrestricto a largo plazo (hasta que los frutos del progreso material

lleguen a todos los pueblos del planeta), pero ignorando la naturaleza inelástica de la mayoría de los recursos naturales y de la capacidad muy reducida de autorregeneración de los ecosistemas (Masilla, 1997, p. 250). Todo se reduce a una relación estratégica costo-beneficio en donde el principio de la conservación, más allá de ser un proceso por el cual se pretenda compensar los efectos adversos de la lógica extractivista, es visto como una situación que brindará rendimientos a futuro.

El problema de asumir la sostenibilidad ambiental desde la optimización del mercado, es que se están generando otro tipo de incentivos que impiden la construcción de valores ambientales para establecer una cultura de la preservación. Cuando se trata de ecosistemas frágiles que son propensos a desaparecer (como el caso de los humedales de Bogotá) el problema es aún más delicado, porque este tipo de acciones finalmente conllevan a un deterioro progresivo que en algún momento dado conllevará a su extinción.

Faltaría entonces que las autoridades establezcan formas innovadoras para lograr solventar de una vez por todas la crisis ambiental. Díaz y López (2006) consideran que la construcción de una racionalidad alternativa no solo depende de la transformación de las condiciones económicas, tecnológicas y políticas que determinan las formas de producción. Las estrategias del desarrollo están sujetas también a ciertas ideologías teóricas y delimitadas por paradigmas científicos que obstaculizan las posibilidades de reorientar los paradigmas productivos hacia un desarrollo sustentable con el cual se plantea la necesidad de reorientar el modelo de desarrollo dominante, como condición para superar los grandes costos naturales que la sociedad está pagando en estos momentos (2006, p. 4).

1.4. HACIA UN ACERCAMIENTO CONCEPTUAL DE LOS HUMEDALES

Los Humedales hacen parte de los ecosistemas estratégicos más representativos de la ciudad, y es por ello que deba hacerse una caracterización para dilucidar la importancia del concepto. Para establecer una definición inicial, es necesario remontarse a la *Convención Ramsar*, realizada en el año de 1971 en Irán, la cual se constituyó como un

punto de partida que estableció las pautas básicas para caracterizar a determinados cuerpos de agua como humedales. A través de la institucionalización de un tratado intergubernamental, se han venido adaptando herramientas que sirven de marco para la acción nacional y la cooperación internacional en pro de la conservación y el uso racional de los humedales y sus recursos.

De acuerdo a tal convención, por Humedal se entiende todas *las extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros* (Ramsar, 1971, Art. 1). A su vez, son ecosistemas intermedios que cuentan con espacios acuáticos y terrestres, permitiendo la presencia de múltiples especies de flora y fauna.

En vista de que los *humedales urbanos* difieren de los demás en el sentido de que presentan una serie de problemas y características específicas, se hace necesario establecer una definición. Dentro del primer foro internacional de humedales realizado en 2003 en la ciudad de Bogotá (Castaño, 2003), tales ecosistemas son entendidos como *unidades de territorio urbano, consideradas parte del espacio público, donde se dispone de cuerpos de aguas estancadas, corrientes o que fluyen naturalmente, en un sistema interconectado de la Estructura Ecológica Principal (EEP)* ⁵.

Los humedales que existen en la Sabana y el Distrito Capital pertenecen a la Cuenca del río Bogotá y hacen parte del Sistema Geográfico del Altiplano Cundiboyacense, el más importante al norte de la cordillera de los Andes. Adicionalmente, los humedales han formado parte de la Sabana de Bogotá hace miles de años y son el resultado de la desecación paulatina del antiguo lago que anteriormente cubrió el territorio (Moreno et al., S.d. p. 2). En total la ciudad cuenta con 13 humedales urbanos debidamente

⁵ De acuerdo al Decreto 619 de 2000, por el cual se adopta el POT para Bogotá (Alcaldía Mayor, S.d.), la EEP es una red de espacios y corredores que sostienen y conducen la biodiversidad y los procesos ecológicos esenciales a través del territorio, en sus diferentes formas e intensidades de ocupación, dotando al mismo de servicios ambientales para su desarrollo sostenible.

reconocidos⁶, que en suma, tienen alrededor de 676 hectáreas, las cuales están ubicadas en las localidades de Suba, Usaquén, Engativá, Kennedy, Fontibón y Bosa (Ver Tabla 2).

Este tipo de ecosistemas, aparte de ser un patrimonio ecológico para la ciudad, prestan una serie de servicios ambientales y eco sistémicos que son fundamentales para la manutención de la Estructura Ecológica Principal: fundamentalmente éstos regulan el ciclo hidrológico de los caudales del Río Bogotá y sus afluentes, aminoran el impacto del cambio climático, funcionan como filtros para la descontaminación de los recursos hídricos, sirven como recarga de acuíferos y estabilizador de suelos, son retenedores de polvo, productores de Oxígeno, y durante periodos lluviosos funcionan como depósitos de agua para futuras sequías y como amortiguador para evitar inundaciones (Alcaldía Mayor, 2006)

Estos espacios son propicios para la preservación de múltiples especies, gracias a que acogen, alimentan y permiten la reproducción de aves, reptiles y mamíferos, muchos de ellos endémicos de la Sabana. Protegen la existencia de más de 70 especies de aves, incluidas bandadas migratorias que se desplazan desde los extremos norte y sur del continente americano durante sus períodos de invierno. Cuentan con gran variedad de formaciones vegetales de ambientes acuáticos como juncos, cortaderas, plantas flotantes, algas, hierbas y arbustos (Instituto Distrital de Turismo, 2010). Además de lo anterior, también se consideran como espacios con valor paisajístico y pedagógico, que les brinda un mayor bienestar a los ciudadanos.

No obstante, muchas de estas atribuciones han venido perdiéndose por una serie de circunstancias que van desde el descuido de las autoridades hasta el desinterés por los ciudadanos para su preservación. Un primer impacto a mencionar es el relacionado con la **desconexión de las cuencas aportantes** que alimentan el humedal, impidiendo un

⁶ Recientemente se están habilitando e identificando otros dos, El Salitre y La Isla, los cuales han venido incorporándose dentro de la agenda ambiental para su formalización. No obstante, hay que tener en cuenta que a partir de la Política de Humedales de la Ciudad, se han logrado identificar áreas remotas o de uso privado que poseen las características de un Humedal de Planicie.

desempeño adecuado sobre su ciclo hidrológico. La expansión indiscriminada de los corredores viales también ha generado un grave impacto debido a que los humedales se han fragmentado y han llegado a descomponerse entre dos o más partes, tal como es el caso del Humedal Torca-Guaymaral y lo que anteriormente se conocía como La Laguna el Tintal (Humedales de Tibanica, la Vaca, el Burro y Techo).

Dentro de los principales problemas de los humedales se encuentran la constante **desecación y rellenos** por parte las comunidades aledañas y constructoras en las Zonas de Ronda y Preservación Ambiental, convirtiéndolos así, en espacios de invasión para la construcción de viviendas ilegales. También se destaca la presencia de **aguas servidas** (negras, industriales y de uso domestico) como producto de conexiones erradas que finalmente van a parar a los humedales, afectando de manera considerable la calidad del agua y el hábitat que se encuentra dentro de ella. De igual forma, sigue persistiendo la llegada de **residuos sólidos** a las Zonas de Ronda y ZMPA que conforman a los humedales.

Por otro lado, cabe destacar la creciente **invasión y plantación de especies vegetales ajenas** que son inadecuadas para el ecosistema, tales como los eucaliptos y el pasto kikuyo. Así mismo, ante el desconocimiento de los tipos de uso que se le pueden otorgar a los humedales, muchas personas dedican labores de **pastoreo vacuno y equino** al interior de éstos ecosistemas, de tal manera que se generan graves afectaciones sobre las propiedades físicas del suelo. Otro factor perjudicial a considerar es el de la **inseguridad** que se presenta cuando no existe vigilancia alguna en las zonas que componen el humedal, permitiendo una mayor presencia de indigentes y aumento en el vandalismo. Finalmente, también deben añadirse las afectaciones generadas a partir de la construcción de **zonas duras**, puesto que los andenes y senderos peatonales ubicados en su interior generan alteraciones sobre el ecosistema. Algunas de las principales problemáticas presentes en los 13 Humedales de la Ciudad están esquematizadas en la Tabla 3., reconociendo aún que desde los componentes físicos, económicos, ecológicos y socioculturales pueden ser muchos más.

CAPITULO II - FACTORES QUE CONTRIBUYEN A LA CONSTRUCCIÓN DE GOBERNABILIDAD AMBIENTAL

Asumiendo que la Gobernabilidad Ambiental se refiere al conjunto de condiciones y capacidades políticas, legales y administrativas para dirigir y accionar los procesos económicos, sociales, políticos y culturales en el marco de los principios, concepción y práctica del desarrollo sostenible (IARNA – INGEP, 2009, p. 30), podría decirse entonces que hay una estrecha cercanía con los elementos que componen a la Gestión Ambiental, es decir, con aquellas acciones referidas a la definición y cumplimiento de leyes, políticas, instrumentos administrativos e identificación institucional en la consolidación de la perspectiva sostenible. Ante la transversalidad con la que se construyen estos dos conceptos, se hace indispensable referenciar los principales componentes que facilitan la consolidación de la Gestión y de la Gobernabilidad Ambiental en el ámbito Urbano y su relación con los demás niveles descentralizados.

2.1. MARCO NORMATIVO

Los humedales se han venido constituyendo como espacios de importancia estratégica dentro de la agenda gubernamental medioambiental. Dentro de la contextualización de la temática se requiere de una identificación de los diseños normativos, para dilucidar el punto de partida que orienta la gobernabilidad ambiental. De igual forma, la Gestión Ambiental Urbana, como estrategia de carácter integral que vincula tanto el impacto local con respecto a los niveles regionales, nacionales e incluso internacionales, debe contemplar, las estrategias que de allí derivan. La principal reglamentación será expuesta de forma analítica a continuación, pero de igual forma está esquematizada en la Tabla 1:

2.1.1. Nivel Internacional

La *Convención Ramsar* (relativa a los Humedales de Importancia Internacional

Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas) es un tratado que fue firmado inicialmente por instancias internacionales y 23 países en 1971, cuyo objetivo ha sido el de promover el uso racional de Humedales a través de una serie de condiciones tales como: la clara definición institucional al interior de los estados para abordar la problemática, la generación de valores ambientales que vayan en pro de la conservación de los humedales, la elaboración de planes, programas y proyectos que agilicen los procesos para su respectiva conservación y finalmente, la preservación de tales acciones al largo plazo, para asumir una actitud de compromiso. A nivel nacional, la aprobación de tal tratado se formaliza por medio de la Ley 357 de 1997 y se reglamenta a partir de la Resolución N° 157 de 2004 del MAVDT.

El *Convenio de la Diversidad Biológica*, firmada en Río de Janeiro en el año de 1992 es un acuerdo firmado por más de 190 países en el mundo cuyo objetivo es el establecimiento de compromisos para la conservación de la biodiversidad, su uso sostenible y el acceso participativo a los recursos genéticos. Este acuerdo ha venido realizando un trabajo conjunto con la convención RAMSAR, para la identificación, control, preservación y aprovechamiento de los humedales, ya que éstos hacen parte de las áreas para la conservación *in situ*, es decir, la protección de ecosistemas que son catalogados como áreas protegidas y la de las poblaciones de especies que habitan allí (ya sean nativas, foráneas, domesticas o cultivadas). La aprobación del Convenio en Colombia se estipula mediante la Ley 165 de 1994.

2.1.2. Nivel Nacional

Como primera medida Nacional, en Colombia se adoptó el *Código de los Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente* mediante el Decreto - Ley 2811 de 1974 del Congreso. La estimación sobre el dominio de las aguas y sus cauces de los modos de adquirir derecho al uso de las aguas, se constituyen como uno de los ejes de política estipulados por la ley. El decreto considera que las aguas son de dominio público, y por lo tanto, inalienables e imprescriptibles, lo que en sí mismo podría ser parte del alcance que debe tener el carácter social y ecológico de la propiedad y, por ende, de las responsabilidades compartidas entre la propiedad privada

y las autoridades que tienen el mandato de velar y cuidar este patrimonio (Castaño, 2003).

No fue sino hasta después de 16 años de haberse implementado tal Código que las instancias nacionales empezaron a diseñar un marco normativo claro para la posterior preservación y manejo de los Humedales. Pese a que durante ese lapso de tiempo se presentaron algunos decretos asociados al manejo del recurso hídrico (el Decreto 1541 de 1978 y el Decreto 1594 de 1984 del Ministerio de Agricultura relativo al manejo de las aguas no marítimas y relativo los usos del agua en los humedales respectivamente), no existía la presencia de una autoridad ambiental clara, lo cual pone de manifiesto la entrada tardía de la Gestión Ambiental en la Agenda Política

Los lineamientos político-normativos adquieren mayor importancia cuando el discurso ecologista se adhiere a los derechos colectivos y del ambiente dentro de la enmienda constitucional del 91. *La Constitución Política* estableció las condiciones propicias para la creación de un sistema reglamentario asociado al tema de humedales, puesto que en el Art. 80, relativo a los derechos colectivos y del ambiente, brindó facultades estatales y demás niveles descentralizados para garantizar la sostenibilidad, conservación, restauración o sustitución de los recursos naturales (Colombia, 2006).

Ante la apertura brindada por la Constitución, *la ley 99 de 1993* abre paso a la creación del Ministerio del Medio Ambiente y al SINA, estableciendo así, esquemas institucionales que van direccionados a una dimensión proteccionista, pero a su vez el enfoque es complementado con planes estratégicos de participación ciudadana para el ejercicio de la gestión ambiental (mediante audiencias públicas ambientales, solicitudes de información, derecho de petición, acción de tutela, de cumplimiento y populares).

De igual forma, la ley ordena a las Corporaciones Autónomas Regionales y AAU (entre los que se incluye la ciudad de Bogotá) que, con el apoyo de las entidades territoriales o municipales, adelanten planes de cofinanciación para adquirir áreas o ecosistemas estratégicos para la conservación, preservación y recuperación de sus recursos naturales (art.108), amén de que la identificación de estas áreas y los procesos de

adquisición, conservación y administración debe hacerse con la activa participación de la sociedad civil (Castaño, 2003).

2.1.3. Nivel Distrital

Las herramientas previamente abordadas han logrado posicionarse a un nivel nacional, de tal forma que la distinción del marco a nivel distrital se hace indispensable para identificar el grado de apropiación que se tiene sobre los lineamientos descritos anteriormente. Se observa que el marco jurídico - normativo viene diseñándose desde hace ya varios años, incluso desde antes de la enmienda constitucional. A través de la breve contextualización realizada por Herrera et. Al. (2004, p. 6), algunos de los antecedentes relevantes realizados mediante Acuerdo por el Distrito son los siguientes:

- a) Acuerdo 7 de 1979, estableció las “rondas de los ríos” como zonas de reserva. La administración del sistema hídrico en la capital a adquirir un grado inicial de formalización.
- b) Acuerdo 6 de 1990, llamado el Estatuto para el Ordenamiento Físico del Distrito Especial de Bogotá, reconocían los humedales como parte integral del sistema hídrico y facultaba a la EAAB para realizar el acotamiento y demarcación de las rondas de los ríos, embalses, lagunas, quebradas y canales.
- c) El Acuerdo 02 de 1993, del Concejo de Bogotá prohíbe la desecación o relleno de lagunas y pantanos existentes y delega a los alcaldes locales la obligatoriedad de velar por el cumplimiento del Acuerdo.
- d) En el Acuerdo 19 de 1994 los humedales adquieren el carácter de áreas protegidas al ser declarados como reservas ambientales naturales, de interés público y patrimonio ecológico de Bogotá. A su vez, este acuerdo declara como área forestal protectora y como ecosistema de importancia ambiental, el sistema de sustentación hidrográfica de los humedales.
- e) Acuerdo 35 de 1999, en el cual se reitera la función asignada a la EAAB para que se encargue de realizar los estudios y obras necesarias para mantener, recuperar y conservar los humedales tanto en su parte hídrica como biótica.

2.2. POLITICA AMBIENTAL

La formulación y ejecución de las políticas ambientales determina los lineamientos generales para la intervención de las autoridades en materia ambiental. Es importante denotar las políticas concernientes a la gestión de humedales, para saber los principios básicos bajo los que se construyen las acciones para la gestión. Para el caso a analizar, se encuentra que tanto a nivel nacional como distrital existen políticas que establecen una complementariedad en sus formulaciones:

2.2.1. Política Nacional de Humedales Interiores de Colombia

Ante la apertura para la gestión ambiental en Colombia con la ley 99 de 1993, y ante las exigencias de la Convención Ramsar para evitar la pérdida de humedales, la PNHIC es una política del orden Nacional elaborada en el año 2001, que tiene como fin promover el uso racional, la conservación y la recuperación de los humedales del país en los ámbitos nacional, regional y local (Colombia, MAVDT, 2002).

En referencia a lo anterior, la política se enmarca en una serie de principios básicos con el objeto de guiar las acciones de las autoridades en materia de humedales: en primer lugar, debe promoverse la visión y el manejo integral, para garantizar la sostenibilidad en todas sus dimensiones (sociales, ecológicas y ambientales), en segundo lugar, deben instaurarse medidas de planificación y ordenamiento ambiental territorial, con el objeto de contextualizar e interrelacionar a los humedales con sus Estructuras Ecológicas Principales, en tercer lugar, y dadas las características de estos ecosistemas, es fundamental la inclusión de múltiples sectores a través de la articulación y participación, para dar paso a mecanismos de responsabilidad global compartida; por otra parte, la política centra sus esfuerzos en la precaución frente a la intervención, dada la situación de alerta en la que se encuentran muchos ecosistemas de este tipo. Por último, se destaca el principio del reconocimiento a las diferentes formas de conocimiento, de tal manera que el valor creado hacia los humedales y la capacitación para su buen manejo sean los pilares para explotar su potencial

estratégico. Todo esto se hace desde una perspectiva de la **conservación y el uso racional** para la mantención de los servicios ambientales que presta.

2.2.2. Política Distrital de Humedales

Al igual que la PNHIC, en el marco distrital se diseñó en 2005 una política que centra sus esfuerzos en la protección, conservación y uso racional de los humedales, tomando como punto de partida los 6 principios básicos en los que se construye la Política Nacional de Humedales. Esta política es un intento por contextualizar el marco general, las características biofísicas de los humedales de la ciudad, los instrumentos de gestión disponibles y especialmente las estrategias programáticas para definir y valorar la conservación de este tipo de ecosistemas. En consecuencia con el enfoque sistémico y el principio de transversalidad, que fundamenta la gestión ambiental propuesta para los humedales, la estructura programática constituye una unidad articulada, en la que, desde su construcción y en su ejecución, define las estrategias, líneas programáticas, metas y acciones que se complementan y soportan unas a otras (Alcaldía Mayor, 2006, p. 49). La política se proyecta a partir de cinco estrategias las cuales serán descritas brevemente a continuación.

Investigación Participativa y aplicada: El distrito es consciente de que la información y conocimiento adquirido sobre los humedales urbanos va en aumento, presentándose así, una extensa documentación que no logra articularse y resulta ser poco útil para las autoridades competentes. Para la generación de información valiosa, se requiere de la creación de documentos técnicos que cuenten con la participación de diversos sectores para así crear un sistema investigativo multidisciplinario y mucho más organizado.

Educación Participación y Comunicación: Las acciones para crear una mayor sensibilización hacia la conservación se han venido desarrollando durante años anteriores en contextos muy locales, razón por la cual el distrito considera importante coordinar este tipo de procesos para evaluar el impacto de la educación ambiental e incursión ciudadana sobre todo el sistema de humedales. Los esfuerzos deben

centrarse en la apertura de espacios para la ciudadanía, de tal forma que se fortalezca la gestión social.

Recuperación, Protección y Compensación: Ya es bien sabido que las actividades propias del desarrollo urbanístico conllevan a la degradación de los recursos naturales que lo rodean. Las autoridades distritales deben estar encaminadas a recuperar todas las propiedades de los ecosistemas de humedal para así generar un entorno sostenible en el que se exalte su potencial ecológico.

Manejo y Uso Sostenible: Las exigencias dentro de la planificación del ordenamiento territorial de la ciudad están relacionadas con el valor del uso público que se le brindan a los humedales. En dicho contexto, la política debe establecer lineamientos para hacer un uso sostenible de los humedales, pero orientado a los principios de conservación y recuperación.

Gestión Interinstitucional: Para la consecución de una gobernabilidad ambiental óptima, se requiere de procesos de coordinación y apoyo estratégico entre distintas instituciones que directa o indirectamente están en relación con los humedales. Si se logran mayores acercamientos interdisciplinarios para la valoración y regulación de estos cuerpos de agua, será posible la consolidación de acciones eficientes y eficaces que cumplan con objetivos principales de la política.

2.3. INSTRUMENTOS DE GESTIÓN PARA LOS HUMEDALES

Dadas las exigencias internacionales y constitucionales para el debido cumplimiento de las competencias ambientales, se hacía necesaria la introducción de instrumentos de gestión que permitieran dilucidar el alcance que tienen autoridades para emprender acciones conducentes al hábitat sostenible y al buen manejo de los ecosistemas estratégicos que posee el país. En este orden de ideas, la ley 99/93 se constituye como el punto de partida para instaurar este tipo de instrumentos, de tal forma que existe un marco de referencia para aplicar éste tipo de acciones en el marco Distrital.

Los instrumentos de gestión referentes al Sistema de Humedales que componen a la ciudad de Bogotá se encuentran esquematizados en la Figura No. 1.

Dentro de los lineamientos de la legislación se puede encontrar, inicialmente, unas herramientas de regulación directa, que consisten en la promulgación y obligatoriedad de leyes y normas que prescriben objetivos de calidad ambiental y de manejo y conservación de los recursos naturales renovables y del medio ambiente. Se basan en la ecuación coerción-sanción, y constituye una de las principales formas de intervención, con la que cuentan los Estados y la comunidad internacional, para ejercer control normativo en los diferentes ámbitos de la sociedad (Rodríguez, 2002, p. 177).

2.3.1. Instrumentos Económicos

Uno de los elementos que legitima la acción de los gobiernos es el de los instrumentos económicos, que básicamente tratan de equiparar, por medio de recursos financieros, los costos ocasionados por el daño ambiental ocasionado. El brindarle un valor monetario a las acciones y efectos contaminantes permite generar un sistema de incentivos en el cual los entes generadores de contaminación eviten generar daños o por lo menos, logren reducir de forma sustancial aquellas acciones perjudiciales para el entorno natural.

Este elemento se expresa a partir de lo que la legislación ha denominado *Tasas Retributivas y Compensatorias*, que surgen a raíz de la utilización directa o indirecta de la atmósfera, del agua y del suelo, para introducir o arrojar desechos o desperdicios agrícolas, mineros o industriales, aguas negras o servidas de cualquier origen, humos, vapores y sustancias nocivas que sean resultado de actividades antrópicas o propiciadas por el hombre, o actividades económicas o de servicio (Colombia, 1993 - Art. 42 ley 99/93). También se distinguen las *Tasas por utilización de aguas*, cuyo objeto es cobrar por la utilización de los recursos hídricos, con lo cual es posible la adquisición de dineros que cubran los gastos de protección y renovación de dicho recurso. Les corresponde a las autoridades ambientales destinar un porcentaje del

recaudo de éstas tasas a los procesos de protección y renovación de los cuerpos de agua ubicados en Humedales.

2.3.2. Instrumentos Administrativos

La adquisición del derecho a usar los recursos naturales implica, por un lado, la responsabilidad de quienes obtienen tal permiso para establecer estrategias que vayan acorde al buen uso del suelo y de los recursos hídricos, y por otro, el compromiso por parte de las autoridades para que dichas acciones sean controladas mediante evaluaciones de impacto ambiental. Desde tal perspectiva, es necesaria la presencia de instrumentos de administrativos que establezcan cierta regulación sobre el impacto generado, para así evitar una degradación y un deterioro mayor. Dentro de los mecanismos administrativos de intervención del aprovechamiento de los recursos naturales, sobresalen las licencias ambientales, los permisos y demás modos de adquirir el derecho a usar los recursos naturales previstos en las diferentes legislaciones, así como las acciones de seguimiento y fiscalización de las obligaciones ambientales exigidas en estos actos administrativos y en los planes ambientales (Rodríguez, 2002, p. 176). Para el caso de las licencias y permisos, se han logrado avances para el tema de humedales porque, dadas las delimitaciones del POT en zonas consideradas como Áreas Protegidas, se prohíbe la autorización de este tipo de herramientas, a menos que tengan un propósito enfocado a la conservación y preservación.

2.3.3. Instrumentos de Educación

El conocimiento y la conciencia pública sobre el medio ambiente son factores que inciden en la gestión ambiental. Mediante una educación dirigida a internalizar los valores y desarrollar las habilidades y conductas en los ciudadanos, es posible la adquisición de una adecuada percepción y entendimiento de los problemas ambientales y a su vez de una participación eficiente en los procesos conducentes a su prevención y solución (Rodríguez, 2001, p.175). Un primer instrumento a identificar es el de las *Aulas Ambientales*. Con esta estrategia realizada a partir de actividades pedagógicas que

resaltan las características, ventajas y problemáticas ambientales, los ecosistemas se convierten en espacios de formación, permitiendo así, una mayor responsabilidad social con el entorno y un afianzamiento cultural de la preservación.

Otro instrumento a destacar es el *PRAE*, cuya finalidad es la de incorporar dentro del proyecto educativo institucional o dentro del plan de estudios de una entidad educativa, diagnósticos acerca de problemáticas ambientales que aquejan a la comunidad a la que pertenecen, a través de actividades interinstitucionales; en este aspecto se han visto adelantos en Humedales como Córdoba y La conejera, donde la participación de varios colegios ha sido activa. Por último se cuenta con los *PROCEDAS*, proyectos elaborados por organizaciones de la sociedad civil que tienen como finalidad la divulgación de las potencialidades y/o resolución de problemas ambientales de un determinado territorio. Al igual que los *PRAES*, los esfuerzos deben centrarse en una labor interinstitucional para tener un alcance significativo en la labor desempeñada; los *procedas*, han sido de gran importancia en Humedales como Torca.

2.3.4. Instrumentos de información

Una buena gestión depende, entre otras cosas, de información técnica brindada por múltiples entidades para la toma de decisiones en materia de medio ambiente. Así mismo, la difusión de datos ambientales dan la posibilidad de generar mayor conciencia ciudadana. El *Sistema de Información Ambiental (SIA)* es un instrumento que permite la sistematización y organización de la información, aportando así, un mayor conocimiento científico y unas variables determinantes para el manejo del medio ambiente en la Ciudad. Esta herramienta técnica de suministro informativo cuenta con unos módulos temáticos, de tal forma que debe contemplar los requerimientos del SIAC y a su vez, debe estar acorde con la redes de información nacional que proporciona el SINA.

Por su parte, el Observatorio Ambiental de Bogotá (OAB) es una estrategia de la SDA que aparte de proporcionar información técnica para dar cuenta de las metas ambientales propuestas, permite una mayor democratización de los datos, por ser éste

un organismo que se construye a partir de un sitio Web. Esta herramienta de información ofrece un inventario de ONG's ambientales y entidades del SIAC y a su vez, es bastante útil para conocer acerca del estado de la flora y fauna de los humedales, así como de los avances en los convenios interadministrativos y los PMA de estos ecosistemas.

2.3.5. Instrumentos de Participación

La participación de la comunidad también se considera un factor relevante para evaluar el desempeño de la gestión ambiental. En efecto, las herramientas de participación permiten un grado de involucramiento de los ciudadanos hacia las problemáticas ambientales, de tal forma que los miembros de una comunidad se conviertan en sujetos activos para la intervención de los ecosistemas con los que conviven. En la medida en que existan herramientas para dar a conocer las demandas y expectativas de los individuos, se legitiman una serie de acciones que de alguna u otra forma permiten corregir las malas decisiones instauradas por las autoridades competentes.

Dentro de la herramienta de participación se pueden encontrar varias formas de hacerlo (Macías, 2001): en primer lugar se encuentra la participación política, la cual se expresa en el voto que los ciudadanos depositan para un determinado representante; en segunda instancia se encuentran los tipos de participación administrativa, que básicamente consisten en la conformación de colectividades donde el ciudadano tiene las facultades para intervenir en la toma de decisiones (mesas ambientales, Juntas de Acción Comunal, etc.); en tercer lugar se encuentran aquellas acciones que tienen implicaciones constitucionales y deben someterse ante la rama jurisdiccional, tal como es el caso de la acción de tutela, la acción popular, la acción de clase o grupo y la acción de cumplimiento; por otro lado también se destaca la participación en donde se exige la intervención ciudadana ante la autoridad ambiental, tal como es el caso de las acciones petitorias (exigencia a la integración de la gestión de humedales a la cuenca hidrográfica común, declaratoria como Áreas de Protección y de Ecosistemas Estratégicos, Acción de Licenciamiento Ambiental y de Permisos para el Uso de Recursos Naturales Renovables, las audiencias públicas, Acción Policiva Ambiental -

Procedimiento Sancionatorio y restitución del uso público, el derecho de petición y las acciones de veeduría ciudadana).

2.3.6. Instrumentos de Coordinación Interinstitucional

El *Sistema Ambiental del Distrito Capital (SIAC)* congrega todas las normas, actividades, recursos, programas e instituciones que regulan la gestión ambiental del Distrito capital. Con este sistema se pretende coordinar todos los esfuerzos en materia de planificación, desarrollo regional urbano y rural, prestación de servicios públicos, construcción de obras públicas, administración y control ambiental y sanitario, educación y cultura ciudadana, prevención y mitigación de impactos para cumplir con los propósitos de la política ambiental (Alcaldía Mayor, S.d. - Acuerdo 19 de 1996). Las entidades que hacen parte de la *coordinación* del SIAC son la SDA, la UAESP, el Fondo para la Atención de Emergencias y la EAAB. Por otra parte, las entidades inmersas en la *participación* del SIAC son el Jardín Botánico, la SDS, el IDR, la SDP, DADEP, IDIPRON.

Asimismo, el *Comité Distrital de Humedales*, mediante la Resolución 2618 de 2006 (Alcaldía Mayor, S.d.), es un órgano asesor para la implementación, el seguimiento, la evaluación y actualización de los diferentes instrumentos de política y de gestión ambiental de los humedales del Distrito Capital, a través de los cuales se busca aportar elementos para el fortalecimiento y la sostenibilidad de la coordinación interinstitucional y ciudadana. Este comité está compuesto por la SDA, la EAAB, la SDP, la Secretaría de Gobierno, el Jardín Botánico y la CAR; A diferencia del SIAC, este comité tiene una mayor incursión local, puesto que su atención también se centra en organizaciones sociales de participación comunitaria dentro de las 6 localidades que cuentan con algún ecosistema de humedal, además de la Red de Humedales de la Sabana de Bogotá.

Mediante el Decreto 546 de 2007 (Alcaldía Mayor, S.d.) se crea el **CISPAE**, que básicamente es una herramienta de articulación intersectorial compuesta por la SDA, la Secretaría de Hábitat, la SDP, la Secretaría de Educación, la Secretaría de Movilidad, la Secretaría de Desarrollo Económico, la UAESP y el FOPAE. El objetivo de tal Comisión,

es lograr la coordinación para la implementación de políticas tendientes a intervenir aspectos que implican temas ambientales, educativos, de salud pública, de movilidad y económicos. Para el manejo de Humedales, esta estrategia sirve para sacar adelante los proyectos de educación ambiental, y para generar campañas en donde se exprese la importancia de la sostenibilidad del espacio.

2.3.7. Instrumentos de Planificación

Los instrumentos para la planificación permiten mediar y establecer pautas para el manejo de los conflictos ambientales presentes, siendo aún más indispensables en ciudades donde persisten ecosistemas con gran valor ecológico. La clasificación, delimitación y zonificación de las áreas que componen la ciudad y su respectivo manejo facilita la labor de las autoridades para actuar de forma más eficaz frente a la conservación medioambiental.

- **Plan de Ordenamiento Territorial para la ciudad de Bogotá**

Durante la última década se destaca la creación del POT para la ciudad, y las implicaciones que ésta tiene sobre el manejo de los humedales. Los Decretos 619 de 2000, 469 de 2003 y 190 de 2004, instauran directrices de gran importancia, tales como el reconocimiento de los humedales dentro del Sistema de Áreas Protegidas y dentro de la Estructura Ecológica Principal de la Ciudad. Hoy en día, el manejo de humedales a nivel distrital está debidamente reglamentado y establece una serie de pautas para el accionar interinstitucional y multidimensional, que permiten fortalecer la gestión territorial. Dentro de las principales directrices que establece dicho plan, se resalta la delimitación de la EEP para garantizar los procesos ecológicos principales del territorio, en la cual se reconocen los 13 humedales que hacen parte del área metropolitana. De igual forma, el POT instaura un Sistema de Áreas protegidas (SAP), cuyo fin es promover un conjunto de espacios, considerados como patrimonio natural, que fomenten los valores para la conservación y el funcionamiento efectivo de los ecosistemas urbanos; de acuerdo a las consideraciones del plan frente al SAP, los

Parques Ecológicos Distritales de Humedal deben ser considerados suelos de protección.

Pese a que la EEP y el SAP se crean con el fin de preservar estos ecosistemas, el POT particularmente considera que los Parques Ecológicos Distritales de Humedal también deben ser destinados al *aprovechamiento sostenible* de sus elementos biofísicos para así establecer un régimen de usos específicos. Desde ese punto de vista, ya no solo se hablan de usos principales (preservación y restauración de flora y fauna nativos), sino también de usos compatibles (recreación pasiva), usos condicionados (centros de recepción, educación e información ambiental para los visitantes del parque; senderos ecológicos, peatonales y para bicicletas; dotacional de seguridad ligado a la defensa y control del parque) y usos prohibidos (agrícola, forestal, minero, residencial, recreación activa).

En tal sentido, la consolidación de la gobernabilidad para el manejo de humedales se cimienta sobre espacios más integrales de gestión, en donde no solo se incluyen aspectos asociados a la conservación sino también al uso y manejo sostenible de tales espacios. Sin embargo, frente a ese aprovechamiento sostenible, muchos ambientalistas reclaman los efectos negativos que se pueden presentar sobre la biodiversidad, ya que las adecuaciones para el acceso público a partir de la construcción de zonas duras pueden repercutir en la preservación de las especies y consecuentemente aletargarían la recuperación de los humedales.

Zonas de manejo y preservación ambiental (ZMPA) y zonas de ronda para el manejo de los parques ecológicos distritales (ART. 95 del POT, Par. 1): Para el ordenamiento territorial al interior de los humedales, es necesario categorizar los espacios ubicados al interior de éstos para establecer sus funciones y su respectiva organización. La ronda hidráulica es la zona en la cual se pueden presentar inundaciones periódicas a lo largo del humedal, la cual está constituida por una franja de hasta 30 metros a lado y lado de la línea que bordea el cauce natural. Así mismo, la ZMPA es una franja de terreno no inundable que está constituida por un espacio de hasta 15 mts., después de la ronda hidráulica y debe ser tratada como zona una verde arborizada; el acuerdo 31 de 1996

estipula que las ZMPA sólo podrán utilizarse para uso forestal, y en ellas se permiten únicamente senderos peatonales, ciclo vías, canchas deportivas y equipamiento urbano de uso público⁷, cuyo diseño específico será definido por el DAPD (la actual Secretaría Distrital de Planeación) en el proyecto urbanístico.

Las ZMPA y las zonas de ronda que se encuentren en todos los Parques Ecológicos Distritales de Humedal deben constituirse como unidad ecológica, de acuerdo a los lineamientos del POT. Sin embargo, la tensión entre diversos intereses se ve reflejada a partir de la misma normatividad para su delimitación, ya que durante mucho tiempo los mecanismos regulatorios para la obtención del licenciamiento urbanístico al interior de los mismos humedales eran muy permisivos, impidiendo así, el desempeño óptimo de las zonas de preservación y conservación. Esta desarticulación se da porque los lineamientos instaurados por el entonces Departamento Administrativo de Planeación, (quien revisaba las licencias otorgadas por los curadores urbanos) y la EAAB (quien es la entidad encargada de delimitar los humedales) no se ha hecho de forma conjunta y coordinada (ver apartado Secretaría Distrital de Planeación).

- **Planes de Manejo ambiental: instrumentos de control para ejercer eficientemente las funciones sobre los humedales**

Los planes de manejo deben velar por el uso sostenible de los humedales y por el mantenimiento de su diversidad biológica por medio de la *caracterización, delimitación y zonificación* de los mismos, con el objeto de instaurar medidas de manejo, que serán debidamente diseñadas por las autoridades competentes y demás partes interesadas en su conservación. Para el caso del Distrito, dicho instrumento debe planificar las acciones para la recuperación, protección e investigación de su biodiversidad, así como la administración de sus valores naturales, el manejo de sus recursos y el uso permitido por parte de los ciudadanos (Contraloría Distrital, 2008, p. 45).

⁷ El fallo 114 de 2006 del Tribunal administrativo de Cundinamarca declaró de nulidad sobre este artículo debido a que las zonas duras constituyen una grave afectación en la riqueza hídrica y biótica de las áreas protegidas de la ciudad.

Con el decreto 062 de 2006, Alcalde Mayor de la ciudad de Bogotá instauró los lineamientos y directrices para la elaboración y ejecución de los respectivos Planes de manejo ambiental para los humedales, los cuales serán elaborados por la EAAB y sometidos a la consideración y aprobación de la SDA. El PMA, como la principal herramienta local para generar la sostenibilidad en humedales, cuenta con una estructura con proyección a 10 años, que se refleja a partir de programas y proyectos debidamente estructurados en unos *planes de acción*, adelantados por la SDA (Erazo, 2010).

Pese a visualizarse avances en el diseño inicial de los PMA para los humedales (salvo el Humedal Meandro del Say, cuyo PMA debe ser sometido a revisión de la CAR – Ver Tabla 2), aún se presentan inconsistencias en su implementación. Así pues, entidades como la Contraloría Distrital reconocen las complicaciones de la SDA para determinar el estado inicial de los humedales y las condiciones problemáticas que presenta, ya que dentro sus funciones está el de determinar una línea de base y una evaluación ecológica, socioeconómica y cultural del entorno para el diseño de programas encaminados a su mejoramiento. De no ser oportuna la SDA en tal aspecto, se puede ver abocada a que cuando se inicie la implementación de los PMA en diversas áreas protegidas, hayan sufrido sendos procesos de deterioro, alteración de su biodiversidad, pérdida de la mayor parte de la riqueza forestal y ambiental y se haya cambiado el uso potencial de sus suelos (Contraloría Distrital, 2008), de tal manera que muchos planes puedan estar mal definidos y orientados a dinámicas sustancialmente diferentes.

- **Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá**

El Decreto 1729 de 2002, establece los lineamientos y fases para la ordenación de cuencas hidrográficas y define que el proceso de ordenación de una cuenca tiene por objeto principal el planeamiento del uso y manejo sostenible de sus recursos naturales renovables, de manera que se consiga mantener o restablecer un adecuado equilibrio entre el aprovechamiento económico de tales recursos y la conservación de la estructura físico – biótica de la cuenca y particularmente de sus recursos hídricos.

La ordenación así concebida constituye el marco para planificar el uso sostenible de la cuenca y la ejecución de programas y proyectos específicos dirigidos a conservar, preservar, proteger y prevenir el deterioro y/o restaurar la cuenca hidrográfica (CAR, 2006 p. 2). Los POMCA generalmente procuran atender cuencas que en su mayoría presentan problemáticas severas frente al manejo del recurso hídrico, y que tienden a estar ubicadas en zonas altamente pobladas y urbanizadas, para lograr mitigar el impacto negativo que caracterizan este tipo de condiciones. Para el caso de los humedales de la ciudad de Bogotá, el manejo de la Cuenca que comprende la zona Tibitoc-Soacha es fundamental para la preservación de los ecosistemas estratégicos en cuestión, debido a que éstos son considerados como áreas protegidas que pertenecen y conforman la estructura de tal subcuenca.

De acuerdo a las estimaciones de la CAR, el panorama frente al manejo de la Subcuenca es desalentador por muchos aspectos. En primer lugar se identifica que el Índice de Calidad del Agua (ICA) es catalogado como malo, lo cual significa que las condiciones hidrográficas dificultan el desarrollo de vida acuática, tanto en épocas de verano como en épocas de invierno; en segundo lugar, es una de las zonas que cuenta con mayores índices de vertimientos sólidos, líquidos y gaseosos, etc., conduciendo al bajo potencial hídrico y a la creciente contaminación sobre su cauce principal; en tercer lugar, presenta altos niveles de aplicación de agroquímicos y hay una falta control en la expansión urbana, entre muchas otras condiciones perjudiciales que conducen al deterioro de la cuenca (CAR, 2006, p. 51). En el marco de la Cuenca Hidrográfica y del conjunto de ecosistemas estratégicos que la componen, se hace indispensable instaurar una estrategia de integración distrital a la región para priorizar la recuperación y conservación del Río Bogotá, sus afluentes y riveras (García, D., 2010, p. 24). Bajo este contexto, la descontaminación de las cuencas y sub-cuencas del río Bogotá que alimentan a los humedales es un proceso que no solo le incumbe a la ciudad, sino a las autoridades regionales y a las poblaciones ubicadas en la parte alta, media y baja de la cuenca, ya que de allí también se que generan graves deterioros al corredor hidrográfico.

- **Plan de Acción Cuatrienal Ambiental**

Esta herramienta de planeación ambiental estratégica pretende armonizar los propósitos de corto plazo estipulados en los planes de desarrollo de cada administración con los propósitos del Plan de Gestión Ambiental (2008 – 2038) que están pactados a 30 años. Creado a partir del Decreto 456 de 2008 de la SDA, el PACA ayudará a establecer las pautas que debe seguir cada entidad para cumplir con los propósitos ambientales, mediante la definición de metas e indicadores proporcionados por el SIAC y la CISPAAE. Para el seguimiento del PACA, es necesario diseñar los indicadores a partir de las estrategias básicas de Gestión Ambiental, es decir, a partir *del Control y Vigilancia, Manejo Físico y Ecorurbanismo, Participación, Educación Ambiental, Información y Comunicaciones, Fortalecimiento Institucional, Sostenibilidad Económica y Cooperación/coordinación interinstitucional*. Frente el diagnóstico realizado para el periodo 2009 – 2010 (SDA – SIAC, 2010), se han presentado logros en materia de Control y Vigilancia de Humedales, a partir de 43 muestras que el SIAC ha procurado recolectar para su análisis y también se han visto avances en cuanto a la estrategia de Manejo Físico y Ecorurbanismo, sobre la ejecución de los Convenios Administrativos firmados con la EAAB.

2.4. MARCO INSTITUCIONAL – ACTORES INMERSOS EN LA PROBLEMÁTICA

Debido a que los humedales no han sido definidos de una forma homogénea por los actores involucrados en su gestión ambiental, surgen tensiones y conflictos que juegan un papel determinante en el logro de los propósitos de cada uno de ellos. Por lo tanto, el conocimiento de la heterogeneidad de las prácticas y los significados que los distintos actores dan a la gestión ambiental de las Áreas Protegidas es de gran importancia para generar procesos políticos y de investigación, que permitan una gestión que ensamble las distintas lógicas de orden (Palacio y otros, 2003). En la Tabla 2 se pretende dar cuenta de las competencias de cada uno de los actores más representativos en la Gestión en los humedales, para así dilucidar el grado de coordinación que presentan, la claridad en las funciones a desempeñar y las principales complicaciones que se presentan en su labor.

CAPITULO III - RESULTADOS DEL ANALISIS

El propósito de esta investigación radica en la identificación e interpretación de diversas fuentes de información para dar cuenta de un diagnostico inicial del fenómeno. Habiendo realizado una exhaustiva revisión del marco institucional, del marco jurídico normativo y de las estrategias que hacen parte de la Gestión, se han logrado clarificar una serie de aspectos para el análisis y las implicaciones de la Gobernabilidad. No obstante, se requirió adicionalmente de la consulta a actores estratégicos inmersos en la problemática para lograr un mayor acercamiento y brindarle complementariedad a los hallazgos obtenidos mediante la realización de entrevistas.

Las entrevistas semi-estructuradas fueron realizadas a funcionarios de la SDA, de la Contraloría Distrital, de la Alcaldía Local de Engativá y de la Fundación Alma⁸, y el objetivo de su realización era lograr captar múltiples perspectivas sobre el mismo fenómeno (Ver Lista de Anexos A, B, C y D); para simplificar el análisis de las entrevistas se requirió del diseño de una matriz (Ver Tabla 5) con la que se analizó la concepción que se tiene acerca de las problemáticas, las estrategias de gestión emprendidas en los últimos años y algunos criterios de gobernabilidad que se obtuvieron a partir de diferentes fuentes documentales (Mather, 2010; OEA, 2006).

Se consideró que las categorías adoptadas en la codificación temática de las entrevistas debían ser triangulados con la consulta de fuentes primarias de información que se analizaron en el capítulo anterior para así establecer una serie de consideraciones generales a la problemática inicialmente descrita. Por medio de los resultados que se obtienen con la triangulación se indagó por la forma en cómo se ha desenvuelto la Gestión y a su vez, determinar si se cumplen con las expectativas referentes a los criterios de Gobernabilidad:

⁸ La Fundación Alma es una ONG ambientalista que lleva más de veinte años realizando proyectos de educación ambiental y conservación de cuencas hidrográficas. Así mismo, se ha encargado de realizar convenios interadministrativos con la SDA y la EAAB para administrar el Humedal Juan Amarillo.

Importancia Estratégica desde la Sostenibilidad

En primer lugar, se encuentra que la noción de Desarrollo Sostenible para la definición de la Gestión es predominante, tanto en la definición normativa, política e institucional, como en las declaraciones que brindaron los entrevistados frente a la importancia estratégica para la conservación de éstos humedales. El valor de uso público que se empieza a crear a partir de la ordenación del territorio, y más específicamente sobre éstas áreas protegidas, da la posibilidad de establecer estrategias de preservación junto con la prestación de servicios ambientales, de tal forma que las personas valoren y puedan darle un aprovechamiento a los recursos de una forma mucho más acorde a los principios que rigen al medio ambiente.

Siendo el valor paisajístico el servicio eco sistémico que prevalece dentro de las posiciones de los entrevistados (los funcionarios de la SDA, de la ONG y de la Alcaldía Local lo consideran relevante), se podría decir entonces que la importancia estratégica para la sostenibilidad de este tipo de ecosistemas es la de lograr mecanismos que promuevan la recreación pasiva en los ciudadanos. Sin embargo, y como bien se mencionó en el apartado referente al discurso neoliberal frente a los asuntos medioambientales, no hay que caer en una noción restringida de la sostenibilidad, entendida como una forma de mercantilización y optimización de recursos, puesto que la labor no sería del todo completa; por tal razón, los servicios ambientales de los cuales los ciudadanos se benefician deben ir de la mano con un proyecto que genere conciencia en la ciudadanía, de tal manera que se puedan ver y apreciar a estos ecosistemas como verdaderos patrimonios de la ciudad. El funcionario de la ONG es más propositivo en tal aspecto porque considera que el aprovechamiento y uso sostenible que se puede sacar de allí, debe crearse de forma paralela con un cambio cultural.

Priorización de Problemáticas en la Agenda Pública

Con respecto a las problemáticas que se consideran como prioritarias para la intervención, los funcionarios de la Contraloría, la SDA y la Fundación Alma consideran

que una de las mayores limitaciones para la Gestión es la falta de cultura ambiental y de la incursión de la ciudadanía en éstos temas. Por tal razón, los aspectos ambientales todavía no se consideran como algo prioritario para los ciudadanos, dadas las condiciones socioeconómicas que muchos atraviesan y otra serie de factores que inciden e influyen en mayor medida a las personas. Si no se adoptan medidas para forjar una educación pensada a partir de la preservación del medio ambiente, será muy difícil lograr la sostenibilidad de estos ecosistemas. Para ello es necesario entender esta problemática a la luz de la Ecología Política, debido a que la consecución de una cultura ambiental solo será posible si las distintas entidades adoptan un proceso político del cual sea posible la redefinición de valores, permitiendo así, la generación de mayores incentivos para la participación y la solución clara a los problemas ambientales.

Por otra parte, en las entrevistas también se hizo mención a las problemáticas ambientales propiamente dichas, tal como lo son la llegada de escombros en algunas zonas de humedales, el pastoreo, o la constante ocupación y desecamiento del espacio. Si se contrastan estas problemáticas mencionadas por los entrevistados con las evidenciadas en las Tablas 2 y 3, adicionalmente se evidencian graves repercusiones en lo relacionado con la llegada de conexiones erradas a los humedales, la fragmentación causada por la ejecución de proyectos urbanísticos y el déficit de especies de Flora y Fauna en algunos humedales. Por este motivo se puede interpretar que, para solventar las situaciones problemáticas por las que atraviesa un humedal, se necesita de la adopción simultánea de medidas que logren mitigar el impacto negativo de todos esos elementos. Tal como lo mencionaba el miembro de la Fundación Alma, el error precisamente se debe a que en muchas ocasiones, las autoridades solo se focalizan en la resolución unas cuantas situaciones, dejando de lado otros aspectos que afectan de igual manera al ecosistema y que requieren de una pronta intervención.

Capacidad para formular políticas y ejecutar planes

En cuanto a la capacidad del gobierno para formular e implementar normas y políticas respecta, se puede decir que se han venido presentando adelantos en la instauración

del POT, el cual permitió definir los tipos de uso sobre estos ecosistemas y sobre la Política Distrital de Humedales, que se ha encargado de proporcionar los principios generales para la intervención. Sin embargo, no se puede desconocer que la formulación e implementación ha sido un proceso arduo, especialmente para los PMA, que en muchos casos, han pasado varios años sin definir las acciones que se van a emprender para su ejecución; esta situación fue altamente considerada en las entrevistas que se realizaron al Director del Sector Ambiente de la Contraloría, al entrevistado de la Alcaldía de Engativá y al miembro de la ONG (Ver Tabla 5) ya que éstos lo consideran como una de las principales falencias por parte de las autoridades, en materia de planificación y ejecución de estrategias.

Tal vez esto se debe a que dentro del proceso de formulación, se requiere de acuerdos y múltiples intervenciones entre diversos actores, lo cual genera tardanzas en su proceso inicial. Las tardanzas en el diseño finalmente van a conducir a la ejecución de dinámicas distintas sencillamente porque son planteadas a partir de un momento X_1 pero tan solo llegan a implementarse en un momento X_N , sin tener en cuenta todas las transformaciones e impactos negativos y/o positivos de la intervención pública y de la sociedad que se dan durante ese lapso de tiempo. En este contexto, lo ideal es que los instrumentos de Planificación deben gestarse de manera ágil y abierta, para que así las estrategias que se vayan a emprender estén de acuerdo a las condiciones cambiantes en las que se desenvuelve el manejo de los Humedales en la ciudad de Bogotá.

Ante tal circunstancia, es importante retomar lo que plantea Uribe (2008) frente a las habilidades adaptativas que debe tener la infraestructura institucional y la constante redefinición del sistema legal para adecuarse a las nuevas demandas y problemas que se presenten. El ejercicio de la Gobernabilidad precisamente se construye a partir de tal premisa, porque requiere de la adopción de nuevas concepciones y nuevas realidades para lograr avances significativos en la Gestión Ambiental. Por obvias razones, no es una labor fácil de realizar, porque en la medida en que el diseño de la planificación sea más inclusivo y participativo, las discusiones tienden a dispersarse y no logran generar acciones concretas.

Buenas instituciones

Las buenas instituciones, desde la perspectiva de la gobernabilidad, se definen a partir de criterios como el cumplimiento con las funciones adquiridas y la transparencia por parte de todos los entes involucrados en la Gestión (Mather, 2010). Ante las funciones que deben cumplir las distintas entidades, se puede evidenciar en las declaraciones de TODOS los entrevistados que siguen persistiendo falencias en el cumplimiento de las labores por la insuficiencia de recursos para la recuperación de estos cuerpos de agua (destacándose así el déficit de la inversión destinada al control policivo y saneamiento predial). Así mismo, todos los entrevistados, salvo el funcionario de la SDA, quien considera que los convenios interadministrativos han sido adecuados, evidencian complicaciones en el cumplimiento de ciertas metas por las discontinuidades presentes en la contratación pública para la administración de los mismos.

Los avances en este sentido siguen siendo moderados, porque el cumplimiento de las funciones se restringe a cuestiones a corto plazo que no generan un real impacto para la recuperación y posterior preservación. Aunque no se puede desconocer que en materia de regulación se ha mejorado considerablemente, porque de acuerdo a los entrevistados de la SDA y la Fundación Alma, ya existe la delimitación de las zonas y ya no hay procesos recientes de invasión, todavía siguen latentes daños de considerables proporciones que no han podido ser intervenidos, ante la tardía Gestión realizada; por esta razón, es casi irremediable solventar los impactos generados por la urbanización indiscriminada que se realizó durante la última mitad del Siglo XX, que se expresa principalmente en la fragmentación de de las zonas de ronda y ZMPA y en la desconexión de sus cuencas aportantes.

Para lograr avances en el cumplimiento de las funciones por parte de las autoridades se considera que los PACA son los mecanismos apropiados para hacerlo, porque si bien la autoridades deben priorizar las acciones encaminadas a solucionar problemas inmediatos, también deben pensar en los impactos que se generan al largo plazo para evitar una mala destinación de los recursos y determinar los avances reales de su intervención para la Gestión Ambiental.

Por el lado de la transparencia, se encuentra que la corrupción por parte de las entidades públicas encargadas no es motivo de preocupación, salvo el caso de las curadurías urbanas, quienes durante mucho tiempo tuvieron las libertades para brindar licencias urbanísticas en Áreas de Humedal. Todos los entrevistados están de acuerdo en que las irregularidades presentadas frente al otorgamiento de licencias urbanísticas fueron producto de las acciones ilícitas realizadas por las curadurías. Pese a que este fenómeno actualmente ya no se presenta, las personas que anteriormente tuvieron la posibilidad de adquirir terrenos en estas zonas están en constante disputa con la administración, porque ya no solo se trata de buscar la expulsión o expropiación de quienes allí habitan, sino de lograr un saneamiento predial a través de la compra de terrenos privados que fueron adquiridos legítimamente mediante un curador.

De igual forma, hay que prestar especial atención en la mala destinación y en la subutilización de los recursos públicos, porque de acuerdo a las declaraciones dadas por el miembro encargado de la Alcaldía de Engativá y por el Subdirector de la Fundación Alma, los dineros son malgastados ante la falta de continuidad en los convenios interadministrativos que se realizan; es decir, que cuando se termina un contrato y no se emprenden acciones inmediatas para su administración, los dineros destinados para su adecuación son perdidos porque no hay quien administre y vigile el humedal durante el lapso de tiempo en el que se busque la otra contratación.

Para fortalecer el componente asociado a la transparencia de las intervenciones públicas, se requiere de un mayor acompañamiento por parte de las Veedurías Ciudadanas y Distritales para fortalecer el ejercicio de rendición de cuentas, permitiendo así, comprobar los avances y los alcances en materia de recuperación y conservación, y para examinar si efectivamente los recursos se están destinando de forma apropiada.

Generación y Acceso de Información Pertinente

El alcance de la información y su respectiva difusión también es un elemento crucial para entender el concepto de Gobernabilidad y para forjar la participación democrática, ya que asegura, a través de una clara obligación, la habilidad de los individuos de tener

público conocimiento sobre la información (OEA, 2006, p. 12). El uso de las tecnologías de la información y comunicación (TIC's), más específicamente el uso de la internet, ha sido fundamental para cumplir dicho propósito, puesto que hoy en día la Secretaría Distrital de Ambiente cuenta con sitios web en los que puede brindar información ambiental útil a los ciudadanos, entre los que se destaca el OAB. Una de las grandes limitantes, de acuerdo a lo expuesto por el funcionario de la Contraloría, es que la clase de información que se proporciona puede llegar a ser muy técnica para quienes no tienen un pleno conocimiento acerca del tema, es decir, que este tipo de instrumentos destinados a proporcionar información, se construyen como una estrategia para la sistematización de indicadores, datos estadísticos, alcances de la Gestión, etc., y no como herramientas didácticas para quienes no dominan el tema.

Pese a que este tipo de instrumentos permite una mayor democratización de la información, no hay que ignorar que en una ciudad como Bogotá, el acceso a internet sigue siendo limitado en algunas zonas vulnerables de la ciudad, y se requiere de otro tipo de estrategias y de acciones para lograr una mayor difusión de la información. Reconociendo las limitaciones que esto conlleva, la Administración, de acuerdo a la información brindada por el funcionario de la SDA, ha venido diseñando una serie de cartillas, panfletos, guías de aves, etc. que se distribuyen en las zonas aledañas a los humedales para que la comunidad conozca más acerca de la flora, la fauna y las problemáticas de estos ecosistemas. Frente a los retos que tal estrategia plantea, faltaría entonces destinar mayores recursos a la elaboración de estas herramientas didácticas para que las personas se enteren de las actividades pedagógicas a realizar y para despertar un mayor interés en la problemática.

Coordinación entre diversas entidades

Otro elemento a contemplar para el análisis de los hallazgos en la investigación es el de la coordinación interinstitucional para la toma de decisiones en la Gestión Ambiental. Este elemento es de especial importancia porque las distintas entidades, en tanto son directas o indirectas responsables en el cumplimiento de funciones específicas, deben

trabajar de forma conjunta para la consecución de resultados óptimos que permitan solventar las problemáticas y los conflictos ambientales. En efecto, los mecanismos para hacer efectiva la coordinación entre diversas instituciones si están debidamente instaurados, dadas las exigencias establecidas por la Política Distrital de Humedales en lo concerniente a la Gestión Interinstitucional.

Dicha coordinación se ha venido ejecutando mediante la instauración de Mesas de Trabajo con la CAR, el Comité Distrital de Humedales, las Comisiones Ambientales de las distintas localidades y la Comisión Intersectorial para la Sostenibilidad, la Protección Ambiental y el Eco urbanismo, siendo este último de mayor envergadura para la concertación intersectorial entre la Secretarías Distritales. Aunque con este tipo de herramientas, en la SDA se han logrado concertaciones a nivel administrativo y se han establecido reuniones periódicas en las que se discute la priorización de los temas a intervenir y las implicaciones de la Gestión, los alcances no han sido del todo suficientes, porque el referente ambiental de la Alcaldía de Engativá y Subdirector de la Fundación Alma reconocen que las discusiones que se dan allí tienden a dilatarse y no se emprenden acciones concretas para las situaciones que más aquejan a éstos ecosistemas.

Un tema adicional que debe tratarse en este apartado es el de la claridad en las competencias para el fortalecimiento de la Gestión Interinstitucional. El miembro de la Alcaldía de Engativá y la persona adscrita a la ONG consideran que hay falencias en este aspecto, ya sea por el desconocimiento frente a las labores que desempeñan los otros, o ya sea por el desacuerdo permanente entre los mismos. En efecto, todo se reduce a una dinámica en donde se tiende a responsabilizar a los otros, en caso de que haya cierta incompetencia u omisión frente a determinadas acciones para la gestión. Más que de tratar buscar responsables directos, de lo que se trata es de ser propositivo y de brindar críticas constructivas para así involucrarse más en los procesos de toma de decisión y generar progresos en todas las dimensiones.

Para el caso de los Humedales que tienen una jurisdicción compartida, es decir, que tanto la CAR como la SDA tienen responsabilidades en el mismo, se evidencia, a partir

del marco institucional analizado y de las declaraciones brindadas por el gestor ambiental de la SDA, que hay una falta de articulación en los procesos, dado que cada quien asume sus responsabilidades y se desentiende de las labores que realiza el otro. Algo similar sucede con el manejo de la cuenca hidrográfica del Río Bogotá, siendo este un proceso mucho más complejo que indirectamente afecta la calidad del agua de los humedales. Como se puede constatar, el territorio no ha podido ser concebido como una Ciudad – Región en la que todos los procesos ambientales Distritales y municipales deben estar involucrados e interrelacionados para su Gestión. Faltaría entonces un mayor nivel de compromiso y de concertación entre las diversas autoridades del orden Distrital, Regional e incluso Nacional para lograr esclarecer competencias y generar acuerdos claros y concretos.

Participación

Por último, para dimensionar las condiciones en las que se construye la gobernabilidad, es importante denotar las implicaciones de la participación de la ciudadanía para la Gestión Ambiental. Actualmente la ciudad cuenta con una serie de lineamientos políticos y normativos que facilitan la construcción de entornos participativos en la ciudad. Más sin embargo, hay que examinar hasta qué punto la ciudadanía está interesada en temas ambientales, y hasta qué punto logra emprender acciones para su mejoramiento. Si la participación es entendida desde la instauración de mecanismos formales, tales como la imposición de Acciones de Tutela o Acciones Populares, se puede apreciar que las personas si hacen uso de estas herramientas, e incluso han llegado a ser cruciales en procesos presentados como en el Humedal Córdoba o en el Humedal la Conejera hace algunos años, tal como lo constatan todas las personas que fueron entrevistadas. Aunque la presencia activa de ciudadanos encaminados a mejorar los humedales en la ciudad ha sido un factor de relevancia en algunos casos, todavía siguen siendo parte de una minoría que no genera impactos significativos en la Gestión. Para ello se requeriría de estrategias encaminadas al fortalecimiento sobre el Capital Social de las personas y generar mecanismos de cooperación para llegar así a una mayor sensibilización social y a una mayor movilización frente a temas ambientales.

CONCLUSIONES

Si Bogotá se toma como referencia para mirar el desarrollo de la Gestión Ambiental de Humedales, indudablemente se han visto los avances en comparación con otras zonas del país, donde el manejo de estos ecosistemas y donde la gestión del recurso hídrico y del suelo es casi nulo, pese a existir las leyes, políticas e instituciones que lo garanticen. Esto se debe porque la Administración Distrital, las entidades sin ánimo de lucro, la academia y algunos sectores minoritarios de la ciudadanía, han venido generando conciencia acerca de las graves repercusiones que conlleva un mal manejo de los recursos naturales.

Si bien es cierto que las autoridades se han preocupado por definir un marco normativo y político para clarificar ciertos aspectos de la gestión, y de igual forma se han venido utilizando instrumentos básicos para emprender acciones concretas, aún persisten una serie de condiciones que restringen su óptimo desempeño, como bien se contrastó con los hallazgos del análisis. Una de las mayores falencias a considerar, es la tardía incorporación de la Gestión Ambiental para el manejo de Humedales en la ciudad de Bogotá, porque no se han logrado solventar aspectos que vienen desplegándose desde mucho tiempo atrás, tales como el desinterés imperante en la sociedad frente a temas ambientales y los impactos urbanísticos que han generado graves afectaciones en los humedales.

Adicionalmente a los hallazgos del análisis, esta situación se evidencia frente a los atrasos que la ciudad presenta para el cumplimiento de los Objetivos del Milenio. En un diagnóstico realizado en 2007 por la organización de las Naciones Unidas, se encontró que frente al Objetivo No. 7 – Lograr la Sostenibilidad Ambiental – hay un atraso frente al mejoramiento del sistema hídrico de la ciudad, dentro del cual se constituyen las acciones en el manejo de los humedales y la recuperación del río Bogotá. Para aquel entonces, la organización de las Naciones Unidas consideraba como prioritario la definición de los PMA para este tipo de ecosistemas (PNUD, 2007), pero se ha encontrado que hasta el día de hoy, los retrasos siguen siendo significativos y aún no se han sentado las bases para estrategias claras en cuanto a la planificación.

Un aspecto adicional del cual se evidencian falencias para la construcción de gobernabilidad es el tema relacionado con las capacidades de trabajar conjunta y concertadamente con el fin de lograr una Gestión Interinstitucional Integral. Como bien se mostró, todavía persisten factores que impiden su consolidación, y es necesario avanzar en la integralidad ambiental, para que las acciones políticas, económicas y sociales de la Gestión se focalicen hacia un propósito común. Según se ha visto, la sostenibilidad institucional y la transversalidad a la hora de diseñar e implementar políticas deben constituirse como los pilares fundamentales para la toma de decisiones estratégicas, y para la continua resolución de conflictos ambientales.

De igual forma, cabe añadir que otro factor que impide generar avances para la conservación y uso sostenible de éstos ecosistemas y en el fortalecimiento de la gobernabilidad es la misma concepción que tienen las autoridades frente a la contratación pública y frente a las competencias a desempeñar, debido a que persiste cierta lógica neoliberal para el desenvolvimiento de la Gestión Ambiental. Si los principios ambientales no logran predominar en las acciones que se emprenden para la intervención de los humedales, será muy difícil reorientar el modelo de desarrollo hacia la sostenibilidad del ecosistema. Ante el arraigo de tal concepción, se requiere de una redefinición del paradigma bajo el cual las ciudades se han venido construyendo, porque de seguir persistiendo la concepción racional del desarrollo, en donde todo se reduce a la prestación de servicios y en el análisis costo-beneficio al corto plazo, de nada valen los esfuerzos que recientemente ha hecho la administración y los demás actores involucrados para su mejoramiento.

Todas estas reflexiones conducen a pensar que si los Ecosistemas no son considerados como un todo, los esfuerzos serán en vano, ya que no solo se trata de solventar problemas sectoriales, sino de lograr concertar entre todos los actores involucrados estrategias simultáneas para generar soluciones sostenibles y de largo plazo. No es una labor fácil, porque en la medida en que haya una mayor incursión de actores para la toma de decisiones, las discrepancias aumentan y las discusiones tienden a aletargar el proceso. Sin embargo, la coordinación se hará realmente efectiva

solo en el momento en el que se propongan metas claras, alcanzables y consensuadas, de tal forma que todos los actores tengan un nivel de responsabilidad y compromiso en la toma de decisiones. Para ello es indispensable que la discusión logre llegar a **instancias internacionales**, ya que problemáticas como las del calentamiento global⁹, requiere de la responsabilidad de todas y cada una de las naciones (ya sea en mayor o en menor proporción), puesto que cada una aporta a sustancias y elementos contaminantes que causan graves perjuicios sobre el medio ambiente.

Finalmente, conviene mencionar que el fortalecimiento de la Gestión en los humedales se hará posible en la medida en que logre priorizarse la estrategia de Educación Ambiental dentro de la Agenda Pública¹⁰. Pese a que en el análisis y en las discusiones con las personas que saben acerca del tema se logró concluir que esta estrategia es posible en el momento en que ya se han solucionado problemas de tipo inmediato (tales como el arrojado de escombros, el control policivo, el saneamiento predial, etc.), y cuando se logran obtener los recursos para su implementación, se considera que deben promulgarse otras formas innovadoras en las que los mismos ciudadanos y distintas organizaciones sean las promotoras de tales proyectos. En este aspecto, la Administración Distrital debe brindar mayores libertades para que se ejecuten este tipo de alternativas, y debe colaborar, en la medida de lo posible, con su ejecución; así pues, la adopción de esta estrategia facilitará en gran parte el ejercicio de la gobernabilidad ambiental, porque, en la medida en que las personas aprendan y conozcan un poco más sobre la importancia estratégica de los humedales y de las Áreas Protegidas de la ciudad, será posible la redefinición de valores para fomentar la cooperación social y para generar una mayor apropiación del territorio.

⁹ Diversos estudios evidencian que el calentamiento global genera graves afectaciones en estos ecosistemas, ya que su inminente desaparición impediría la eliminación de importantes cantidades de gases de efecto invernadero e impediría de igual forma la valiosa prestación de sus servicios ecosistémicos (Ver en Moya, Hernández y Borrell, 2005).

¹⁰ Esta estrategia está debidamente contemplada en la Política Distrital de Humedales y las herramientas para la Gestión pero dada la revisión de diversas fuentes de información este elemento se encuentra rezagado.

DISCUSIÓN

Después de las consideraciones anteriores, es importante resaltar las recomendaciones para la realización de futuras investigaciones: en este aspecto, sería interesante analizar y profundizar un poco más en los aspectos participativos de la Gestión Ambiental, mediante estudios de caso que evidencien el éxito o fracaso de la intervención de la ciudadanía en temas ambientales; de la misma manera, sería conveniente profundizar sobre los enfoques que adopta el sistema político para abordar temas ambientales, debido a que en muchas ocasiones los principios que rigen la normatividad y la política entran en contradicción con las acciones específicas que se emprenden (por ejemplo, los tipos de uso que se le dan a un Humedal, de acuerdo a lo estipulado por el POT (Art. 96) pueden llegar a ser incompatibles con los principios preservacionistas).

Finalmente, se considera que el trabajo desarrollado plantea un diagnóstico inicial de la problemática, del cual se espera seguir investigando para obtener mayores hallazgos. Por tal motivo, se reconoce que a medida en que fue desarrollándose el trabajo, el tema a analizar fue ampliándose y ante el corto tiempo con el que se contaba para su realización, no se cumplieron con las expectativas de ahondar en la exploración de otros aspectos que debieron ser considerados dentro de la investigación. Por ser un trabajo que pretendía abordar diversas perspectivas a través de las entrevistas y la revisión de fuentes primarias, se hubiera deseado establecer mayores acercamientos con las comunidades que conviven con estos ecosistemas, para así obtener otro punto de vista que permitieran complementar las interpretaciones que en ésta investigación se procuraron hacer.

BIBLIOGRAFÍA

ACKOFF R., (1953). *The design of social research*. Chicago: Universidad de Chicago. Publication Manual of the American Psychological Association. Washington, D.C.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (S.d) *Régimen Legal de Bogotá D.C., Compilación de Normatividad, Doctrina y Jurisprudencia*. En línea: [Fecha de Consulta: 17/09/2010] <<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/index.jsp>>

_____ (2006). Política de Humedales del Distrito Capital. Bogotá D.C.: DAMA. En línea: [Fecha de Consulta: 25/08/2010] <http://www.secretariadeambiente.gov.co/sda/libreria/pdf/polti_humedales_.pdf>

_____ (2008). *Proyecto de Acuerdo No. 458 de 2008*, en línea: [Fecha de Consulta: 15/08/2010] <<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=31836>>

ALIMONDA H., (2002). *Ecología Política: Naturaleza, sociedad y utopía*. Buenos Aires: CLACSO. 352 p.

ARBELAEZ J., (2008). *La planeación participativa como herramienta para fortalecer la legitimidad y la gobernabilidad local, un análisis de los alcances y las limitaciones del ejercicio de participación para la inversión local 2007*. Tesis de Pregrado para aspirar al Título de Politólogo. PUJ, Bogotá D.C.

ARBOS X. Y GINER S., (1993) *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. Madrid: Siglo Veintiuno Editores. 128 p.

BRADFORD C., (1994) *Redefining the State in Latin America*, Paris: OECD. 273 p.

BRAND C., (2001). *La Planeación Urbana y las Ciencias Sociales en Colombia*, en: Revista de Estudios Sociales No. 10 – Octubre de 2001., Bogotá D.C.: Universidad de los Andes. En línea [23/10/10] <<http://res.uniandes.edu.co/indexar.php?c=Revista+No+10>> pp. 20 – 30. CASAS A. Y

LOSADA R., (2008). *Enfoques para el análisis político: historia, epistemología y*

perspectivas de la Ciencia Política. Bogotá D.C.: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 392 p.

CAR (2006). *Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá: Resumen Ejecutivo*. Bogotá D.C. En línea [Fecha de Consulta: 30/09/10] <<http://www.car.gov.co/index.php?idcategoria=1375>>

CASTAÑO C., (2003). *Conclusiones del foro internacional de Humedales*. Primer foro internacional de humedales urbanos, Bogotá D.C. 28 al 30 de mayo de 2003. <http://www.conservation.org.co/filesdn/CONCLUSIONES_DEL_FORO__INTERNACIONAL_DE_HUMEDALES.pdf>

CENTRO NACIONAL DE CONSULTORÍA (2009). *Datos y cifras de Colombia*. En línea [Fecha de Consulta: 14/09/10] [Fecha de Consulta: 15/08/10] <<http://www.centronacionaldeconsultoria.com/datosycifras.php>>

COLOMBIA, Congreso Nacional de la República (1993, 22 de Diciembre) Ley 99 de 1993 - *Por la cual se crea el MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental –SINA y se dictan otras disposiciones.*

_____, MAVDT (2002) *Política Nacional para Humedales Interiores de Colombia*. Bogotá D.C. En línea: [Fecha de Consulta: 03/10/10] <<http://www.paramocolombia.info/Documentos/PoliticasyPHF%20Polit%20Humedales.pdf>>

_____, MAVDT (2008) *Política de Gestión ambiental Urbana*. Bogotá, D.C.: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. En línea [Fecha de Consulta: 19/09/10] <http://www.minambiente.gov.co/documentos/politica_de_gestion_ambiental_urbana.pdf>

_____, (2006). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá D.C.: Editorial Temis S.A.

CONTRALORÍA DISTRITAL (2008). *Informe del Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente de Bogotá D.C. 2008*. En línea: [Fecha de Consulta: 17/10/10] <<http://www.contraloriabogota.gov.co/wps/wcm/connect/632236004083769088e78c2bd0f4e2d8/InformeRecursosNaturales2008.pdf?MOD=AJPERES>> 89 p.

_____ (2009). *Informe final de auditoría gubernamental con enfoque integral – Modalidad Regular: Periodo Auditado 2009 SDA*. Bogotá D.C En línea: [Fecha de Consulta: 14/09/10] <http://pqr.contraloriabogota.gov.co/intranet/contenido/informes/AuditoriaGubernamental/Ambiente/PAD_2010/CicloI/INFORME%20DEFINITIVO%20SDA%20VIGENCIA%202009.pdf>

_____ (2010). *Informe de Auditoría Gubernamental con enfoque integral modalidad especial transversal al manejo, control, seguimiento y protección de los parque ecológicos de humedal de la zona norte*. Bogotá D.C. [Fecha de Consulta: 15/09/10] <http://pqr.contraloriabogota.gov.co/intranet/contenido/informes/AuditoriaGubernamental/Ambiente/PAD_2010/CicloI/INFORME%20FINAL%20HUMEDALES%2021-04-10.pdf>

DIAZ K. y LOPEZ Z., (2006). *La globalización neoliberal y los problemas medio ambientales*. En línea: [Fecha de Consulta: 04/10/10] <http://www.nodo50.org/cubasigloXXI/congreso06/conf3_diaz.pdf> 6 p.

EAAB (2010). *Humedales, Patrimonio Ecológico de Bogotá*. En línea <http://www.acueducto.com.co/wpsv61/wps/html/swf/revistas/revista_hum/HUMEDALES.html> [Fecha de Consulta: 11/10/10]

ERAZO E., (2010). *Los Humedales del Distrito Capital*. Dirección Subsecretaría de Gestión Ambiental de la Secretaría Distrital de Ambiente, Bogotá D.C. En línea [Fecha de Consulta: 21/09/10] <<http://es.calameo.com/read/000407547c042a40c919c>>

ETCHEGARAY A., (2005) *Gobernabilidad de los temas ambientales en las aglomeraciones metropolitanas. Experiencias y lecciones para las ciudades de América Latina*, en: *Gobernar las Metrópolis*, Washington D.C.: BID, pp. 473 – 529.

- GALEANO J., (2009) *La gobernanza y la gobernabilidad ambiental un estudio desde el modelo de geografía y desarrollo: El caso de los alimentos transgénicos*, en: Revista Diálogos de Saberes, Julio - Diciembre de 2009, Bogotá D.C. pp. 73 – 91.
- GARCÍA D., (2010). *Humedales: Modelo de Ocupación del Territorio en el POT de Bogotá*. Dirección Subsecretaría Ambiente y Ruralidad, SDA. En línea [Fecha de Consulta: 21/09/10] <<http://es.calameo.com/read/0004075479c70d1c8d35a>>
- GUHL E. et. al, (1998). *Guía para la Gestión Ambiental Local y Regional*. Bogotá D.C.: FONADE, 287 p.
- HERNANDEZ R., FERNANDEZ C., BAPTISTA P. (1997). *Metodología de la Investigación*. México D.F.: McGraw Hill.
- HERRERA A., (2004). *Las curadurías Urbanas*, en: Revista de Derecho No 22. Universidad del Norte, Barranquilla En línea [Fecha de Consulta: 14/09/10] <http://ciruelo.uninorte.edu.co/pdf/derecho/22/5_LAS%20CURADURIAS%20URBANAS_DERECHO_No%2022.pdf>
- HERRERA Y. et. al, (2004). *Política de Humedales del Distrito Capital de Bogotá: plan estratégico para su restauración, conservación y manejo*. En línea: [Fecha de consulta: 19/08/10] <http://cvul.unilibre.edu.co/praeul/leyes/recuperaci%C3%B2n_humedales.pdf>
- IARNA - INGEP (2009). *Gestión Ambiental y Gobernabilidad Local*. Coediciones IARNA, Guatemala. En línea [Fecha de Consulta: 12/09/10] <http://www.infoiarna.org.gt/media/file/publicaciones/compartidas/Pub_comp_coed_14.pdf.pdf>
- INSTITUTO DISTRITAL DE TURISMO (2010). *Humedales: Atractivos Turísticos*. En línea [Fecha de Consulta: 14/09/10] <<http://www.bogotaturismo.gov.co/atractivos/parques/humedales>>
- LATOUR B., (1999) *Politiques de la nature. Comment faire entrer les sciences en démocratie*. París: La Découverte. 382 p.

- LIPIETZ A., (2002). *A Ecología Política, ¿solução para a crise da instancia política?* en: *Ecología Política: Naturaleza, sociedad y utopía*. Compilador, Héctor Alimonda. Buenos Aires: CLACSO, pp. 15 – 26.
- MANSILLA H., (1997). *La situación actual del Medio Ambiente, el neoliberalismo y la ética de la responsabilidad*, en: *Revista de estudios políticos*, ISSN 0048-7694, N° 95, 1997, pp. 243-260
- MACÍAS L., (2001). *Aspectos jurídicos de la participación ciudadana en la gestión ambiental en Colombia*. *Medio Ambiente & Derecho: Revista electrónica de derecho ambiental*, ISSN 1576-3196, N° 5, 2001. Bogotá D.C.
- MATHER R. (2010). *Mekong Wetlands Governance: Challenges, progress and the way forward*. IUCN. En línea: [Consulta: 17/3/2010] <[http://www.mrcmekong.org/download/Presentations/EP-Symposium/Theme01_06-Mekong-Wetlands-Governance\(Robert\).pdf](http://www.mrcmekong.org/download/Presentations/EP-Symposium/Theme01_06-Mekong-Wetlands-Governance(Robert).pdf)>
- MILLER D.C., (1977) *Handbook of research design and social measurement*. Nueva York: Longman. Tercera edición. 786 p.
- MOYA B., HERNÁNDEZ A., BORRELL H. (2005). *Los Humedales ante el cambio climático*. En: *Revista Investigaciones Geográficas*, No. 37, Instituto Universitario de Geografía - Universidad de Alicante, pp. 127 - 132
- MORENO V., GARCIA J., Y VILLALBA J. (S.F). *Descripción general de los Humedales de Bogotá*. Bogotá, Sociedad Geográfica de Colombia, Academia de Ciencia Geográficas. En línea: [Fecha de Consulta: 10/08/2010] <<http://www.sogeocol.com.co/documentos/humed.pdf>>
- OEA, (2006). *Buena Gobernabilidad y Gestión de los Recursos Hídricos*. Taller de Gestión Integrada de Recursos Hídricos del 19 al 20 de Junio de 2006, Quito. En línea: [Fecha de Consulta: 15/10/2010] <<http://www.oas.org/dsd/Water/waterandgovernanceinspa.pdf>>

ONU, (1987). *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*. Oxford: Oxford University Press.

PALACIO D. et al., (2003). *Redes Socio-ambientales en tensión: El caso de la gestión ambiental de los humedales de Bogotá*, en: REDES - Revista hispana para el análisis de redes sociales. Vol.4, # 6, Jun./Jul. 2003.

PNUD, 2007. Bogotá con desarrollo humano: avances retos y oportunidades. Informe de Desarrollo Humano para Bogotá. Pnud Colombia: Bogotá D.C.

PROCURADURÍA GENERAL (2010). *Reserva Forestal Protectora del Norte – Plan de Ordenamiento Zonal del Norte - POZ Norte*. Bogotá D.C

RAMSAR (1971). *Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas*. Secretaría de la Convención de Humedales, Irán. En línea: [fecha de consulta: 15/08/2010] <http://www.ramsar.org/cda/es/ramsar-documents-texts-convention-on/main/ramsar/1-31-38%5E20671_4000_2__>

RODRIGUEZ M., (2002). *Instrumentos de Gestión Ambiental*, en: Gestión Ambiental en América Latina y el Caribe. New York: BID. <<http://www.manuelrodriguezbecerra.com/bajar/gestion/capitulo11.pdf>>

SDA – SIAC (2010). *Informe de gestión del plan de acción cuatrienal ambiental del distrito capital -2009 paca - distrital 2009 – 2012*, Bogotá D.C, Agosto de 2010.

SOLANES M., (2002). *La Gobernabilidad del Agua en Las Américas, una tarea inconclusa*. Presentado en FORO DEL AGUA para las Américas en el Siglo XXI, México, Octubre 2002. 35 p.

SOSA E., (2005). *¿Crisis de gobernabilidad en la gestión ambiental?: los desafíos de la institucionalidad pública ambiental para los próximos años*, En línea: [Fecha Consulta: 09/09/10] <<http://www.oikosredambiental.org.ar/documentos/conflictos.pdf>> 465 p.

SOTELO V., (2010). *El Plan de Gestión Ambiental de Bogotá y los Dilemas de la Participación Ciudadana*. Tesis para aspirar a Magister en Estudios Políticos, Bogotá D.C.: Pontificia Universidad Javeriana.

URIBE C., (2008). *Un modelo para armar teorías y conceptos de desarrollo*. Lima: Universidad Católica del Perú, 243 p.

ANEXOS LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Lineamientos político - normativos frente al manejo de humedales

	NORMA	DESCRIPCIÓN
MARCO INTERNACIONAL	Convención RAMSAR, 1971 Comunidad Internacional	Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas
	Convenio Sobre la Diversidad Biológica, 1992 Comunidad Internacional	Convenio de la Diversidad Biológica (Río de Janeiro, 1992)
MARCO NACIONAL	Constitución Política de Colombia, 1991 Congreso de Colombia	<p>Artículo 58: Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no podrán ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivo de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social(...)</p> <p>Artículo 63: Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, patrimonio arqueológico de la nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.</p> <p>Artículo 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.</p> <p>Artículo 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.</p> <p>Artículo 366. El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.</p>

Decreto-Ley 2811 de 1974 Congreso de Colombia	<p>Código de los Recursos Naturales Renovables y Protección del Medio Ambiente</p> <p>Art. 8, <i>literal f-</i> considera factor de contaminación ambiental los cambios nocivos del lecho de las aguas; <i>literal g</i>, considera como el mismo de contaminación la extinción o disminución de la biodiversidad biológica.</p> <p>Art.137 Señala que serán objeto de protección y control especial las fuentes, cascadas, lagos y otras corrientes de agua naturales o artificiales, que se encuentren en áreas declaradas dignas de protección.</p> <p>Art 329 precisa que el sistema de parques nacionales tiene como uno de sus componentes las reservas naturales. Las reservas naturales son aquellas en las cuales existen condiciones de diversidad biológica destinada a la conservación. Investigación y estudio de sus riquezas naturales.</p>
Decreto 1541 de 1978 Ministerio de Agricultura	Por el cual se reglamenta la parte III del libro II del Decreto Ley 2811 de 1974; « <i>De las aguas no marítimas</i> » y parcialmente la Ley 23 de 1973. Normas relacionadas con el recurso agua. Dominio, ocupación, restricciones, limitaciones, condiciones de obras hidráulicas, conservación y cargas pecuniarias de aguas, cauces y riberas.
Decreto 1594 de 1984 Ministerio de Agricultura	<p>Por el cual se reglamenta parcialmente el Título 1 de la Ley 09 de 1979, así como el Capítulo II del Título VI - Parte III - Libro II y el Título III de la parte III - Libro I - del Decreto 2811 de 1974 en cuanto a Usos del Agua y Residuos Líquidos.</p> <p>Los <i>usos de agua en los humedales</i>, dados sus parámetros físicos-químicos son: Preservación de Flora y Fauna agrícola, pecuario y recreativo. El recurso de agua comprende las superficies subterráneas, marinas y estuarianas, incluidas las aguas servidas. Se encuentran definidos los usos del agua así: a)Consumo humano y doméstico b)Preservación de flora y fauna c)Agrícola d)Pecuario e)Recreativo f)Industrial g)Transporte.</p>
Ley 99 de 1993 Congreso de Colombia	Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, <i>se reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables</i> , se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones Art.1. Dentro de los principios generales ambientales dispone en el numeral 2 que la biodiversidad del país, por ser patrimonio nacional y de interés de la humanidad, deberá ser protegida prioritariamente y aprovechada en forma sostenible.Art.116 lit. g, autoriza al Presidente de la República para establecer un régimen de incentivos económicos, para el adecuado uso y aprovechamiento del medio ambiente y de los recursos renovables y para la recuperación y conservación de ecosistemas por parte de propietarios privados.
Ley 165 de 1994 Congreso de Colombia	Por medio de la cual se aprueba el "Convenio sobre la Diversidad Biológica", hecho en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992.
Ley 357 de 1997 Congreso de Colombia	Por medio de la cual se aprueba la "Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas", suscrita en Ramsar el dos (2) de febrero de mil novecientos setenta y uno (1971).
Resolución N° 157 de 2004 MAVDT	Por la cual se reglamenta el uso sostenible, conservación y manejo de los humedales, y se desarrollan aspectos referidos a los mismos en aplicación de la convención RAMSAR.
Resolución N° 196 de 2006 MAVDT	"Por la cual se adopta la guía técnica para la formulación de planes de manejo para humedales en Colombia "

	Resolución 1128 de 2006 MAVDT	Por la cual se modifica el artículo 10 de la resolución 839 de 2003 y el artículo 12 de la resolución 157 de 2004 y se dictan otras disposiciones.
MARCO DISTRITAL	Acuerdo 6 de 1990 Alcaldía Mayor de Bogotá –Concejo de Bogotá	Por medio del cual se adopta el <u>Estatuto para el Ordenamiento Físico del Distrito Especial de Bogotá</u> , y se dictan otras disposiciones Estatuto para el ordenamiento físico del Distrito Especial de Bogotá. <u>Faculta a la EAAB para realizar el acotamiento y demarcación de las rondas de los ríos, embalses, lagunas, quebradas y Canales</u> . Los humedales forman parte integral del sistema hídrico, el cual está conformado por la ronda o área forestal de los cuerpos de agua. Se define la ronda hidráulica como: "la zona de reserva ecológica no edificable de uso público, constituida por una faja paralela a lado y lado de la línea del borde del cauce permanente de los ríos, embalses, lagunas, quebradas y canales, hasta 30 metros de ancho, que contempla las áreas inundables para el paso de crecientes no ordinarias y las necesarias para la rectificación, amortiguación, protección y equilibrio ecológico, las cuales no pueden ser utilizadas para fines diferentes a los señalados, ni para desarrollos urbanísticos y viales".
	Acuerdo 02 de 1993, del Concejo de Bogotá	Prohíbe la desecación o relleno de lagunas y pantanos existentes y delega a los alcaldes locales la obligatoriedad de velar por el cumplimiento del Acuerdo.
	Acuerdo 19 de 1994, del Concejo de Bogotá	Por el cual se declaran como <u>reservas ambientales naturales</u> los Humedales del Distrito Capital y se dictan otras disposiciones que garanticen su cumplimiento.
	Acuerdo 19 de 1996, del Concejo de Bogotá	Por medio del cual se adopta <u>Estatuto General de la Protección Ambiental del Distrito Capital</u> y normas básicas para garantizar la preservación y defensa del patrimonio ecológico, los recursos naturales y el medio ambiente.
	Decreto 190 de 2004 Plan de Ordenamiento Territorial (POT) Concejo de Bogotá	<p>Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003." Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, D. C.</p> <p>Artículo 72. Definición EEP (Estructura Ecológica Principal). Es la red de espacios y corredores que sostienen y conducen la biodiversidad y los procesos ecológicos esenciales a través del territorio, en sus diferentes formas e intensidades de ocupación, dotando al mismo de servicios ambientales para su desarrollo sostenible. La Estructura Ecológica Principal tiene como base la estructura ecológica, geomorfológica y biológica original y existente en el territorio. Los cerros, el valle aluvial del río Bogotá y la planicie son parte de esta estructura basal. El conjunto de reservas, parques y restos de la vegetación natural de quebradas y ríos son parte esencial de la Estructura Ecológica Principal deseable y para su realización es esencial la restauración ecológica. La finalidad de la Estructura Ecológica Principal es la conservación y recuperación de los recursos naturales, como la biodiversidad, el agua, el aire y, en general, del ambiente deseable para el hombre, la fauna y la flora</p> <p>Artículo 75.Componentes EEP. La Estructura Ecológica Principal está conformada por los siguientes componentes: 1. <u>El Sistema de Áreas Protegidas del Distrito Capital</u> de que trata el capítulo IV del Acuerdo 19 de 1996 del Concejo de Bogotá.2. Los Parques Urbanos de escala metropolitana y zonal.3. Los corredores ecológicos.4. El Área de Manejo Especial del Río Bogotá.</p> <p>Artículo 79. Definición del Sistema de Áreas Protegidas. El Sistema de Áreas Protegidas del Distrito Capital (SAP), es el</p>

conjunto de espacios con valores singulares para el patrimonio natural del Distrito Capital, la Región o la Nación, cuya conservación resulta imprescindible para el funcionamiento de los ecosistemas, la conservación de la biodiversidad y la evolución de la cultura en el Distrito Capital, las cuales, en beneficio de todos los habitantes, se reservan y se declaran dentro de cualquiera de las categorías enumeradas en el presente Plan. Todas las áreas comprendidas dentro del Sistema de Áreas Protegidas del Distrito Capital constituyen suelo de protección.

Artículo 81. Clasificación del Sistema de Áreas Protegidas Los componentes del Sistema de Áreas Protegidas del Distrito Capital se clasifican en: 1. Áreas protegidas del orden Nacional y Regional: según las categorías declaradas conforme a las normas vigentes. 2. Áreas protegidas del orden Distrital: a. Santuario Distrital de Fauna y Flora .b. Área Forestal Distrital .c. Parque Ecológico Distrital. Artículo 83. Planes de manejo del sistema de áreas protegidas del Distrito Capital (artículo 16 del Decreto 619 de 2000, modificado por el artículo 82 del Decreto 469 de 2003).

Parágrafo 5. Los planes de manejo de los parques ecológicos de humedal, serán elaborados por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá y sometidos a la consideración y aprobación de la autoridad ambiental competente.

Artículo 86. Áreas Protegidas del Orden Distrital. **Parágrafo 2º.** La Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá realizará los estudios y acciones necesarias para mantener, recuperar y conservar los humedales en sus componentes, hidráulico, sanitario, biótico y urbanístico realizando además el seguimiento técnico de las zonas de ronda y de manejo y preservación ambiental. Para esto seguirá las directrices de la autoridad ambiental competente en el marco del SIAC (Sistema Ambiental del Distrito Capital), el PGA (Plan de Gestión Ambiental del D.C.) y con base en las directrices de la Convención de Ramsar (Ley 357 de 1997).

Artículo 94. Parque Ecológico Distrital. Definición. El Parque Ecológico Distrital es el área de alto valor escénico y/o biológico que, por ello, tanto como por sus condiciones de localización y accesibilidad, se destina a la preservación, restauración y aprovechamiento sostenible de sus elementos biofísicos para educación ambiental y recreación pasiva. Los Parques Ecológicos Distritales son de dos tipos: 1. Parque Ecológico Distrital de Montaña. 2. Parque Ecológico Distrital de Humedal.

Artículo 95. Los Parques Ecológicos Distritales de Humedal son: Humedal de Tibanica, Humedal de La Vaca, Humedal del Burro, Humedal de Techo, Humedal de Capellanía o La Cofradía, Humedal del Meandro del Say, Humedal de Santa María del Lago, Humedal de Córdoba y Niza, Humedal de Jaboque, Humedal de Juan Amarillo o Tibabuyes, Humedal de La Conejera, Humedales de Torca y Guaymaral.

Parágrafo 1. Los Parques Ecológicos Distritales de Humedal incluidos en el presente Artículo incluyen **la zona de manejo y preservación ambiental (ZMPA)**, la ronda hidráulica y el cuerpo de agua, como una unidad ecológica. El alinderamiento de los humedales corresponde al establecido en los planes de manejo respectivos, los cuales aparecen en el anexo No. 2 de este Decreto y están señalados en el Plano denominado "Estructura Ecológica Principal" que hace parte de esta revisión.

Parágrafo 2. En caso de modificación del alinderamiento de la zona de manejo y preservación de los humedales existentes o de la creación de nuevos humedales, con base en los correspondientes estudios técnicos de soporte, la administración presentará la nueva delimitación al Concejo Distrital, para su aprobación e incorporación a la

	<p>Estructura Ecológica Principal.</p> <p>Artículo 96. Parque Ecológico Distrital, régimen de usos. Esta categoría se acoge al siguiente régimen de usos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Usos principales: Preservación y restauración de flora y fauna nativos, educación ambiental. 2. Uso compatible: Recreación pasiva 3. Usos condicionados: Centros de recepción, educación e información ambiental para los visitantes del parque; senderos ecológicos, peatonales y para bicicletas; dotacional de seguridad ligado a la defensa y control del parque; además de infraestructura asociada a los usos permitidos. Los usos condicionados deben cumplir con los siguientes requisitos: a. No generar fragmentación de la cobertura vegetal nativa ni de los hábitats de la fauna nativa .b. Integrar paisajísticamente la infraestructura al entorno natural. c. No propiciar altas concentraciones de personas. d. En los Parques Ecológicos de Humedal, los senderos para bicicletas sólo podrán ubicarse en el perímetro del Parque, dentro de la zona de manejo y preservación ambiental, y como cinta dura no podrán exceder un ancho de 1.5 metros .e. En los Parques Ecológicos de Humedal, los senderos peatonales se ubicarán exclusivamente en la zona de manejo y preservación ambiental y como cinta dura no podrán exceder un ancho de 1.5 metros. f. En los Parques Ecológicos de Humedal sólo los senderos ecológicos y los observatorios de aves podrán localizarse dentro de la ronda hidráulica. Los senderos ecológicos serán de materiales permeables y no excederán un ancho de 1 metro. g. Los senderos ecológicos tienen uso peatonal y fines educativos .h. El Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente definirá el porcentaje máximo de áreas duras que se podrán construir en la Zona de Manejo y Preservación Ambiental y en la ronda hidráulica. i. La iluminación del sendero para bicicleta y el sendero peatonal, deberá estar dirigida hacia el exterior del parque ecológico de humedal. 4. Usos prohibidos: Agrícola y pecuario, forestal productor, recreación activa, minero industrial de todo tipo, residencial de todo tipo, dotacionales salvo los mencionados como permitidos. <p>Artículo 118. Programa de descontaminación y recuperación ecológica e hidráulica de humedales. El programa incluirá las acciones requeridas para el mantenimiento de la dinámica y función ecológica e hidráulica de los humedales actuales y los que después de un estudio se podrán delimitar a lo largo del río Bogotá. Estará dirigido a conservar los servicios ambientales que estos ecosistemas ofrecen, garantizando a largo plazo su supervivencia. El programa consta de dos componentes: Descontaminación y recuperación hidráulica, el cual ejecutará la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB), bajo la coordinación del Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente (DAMA), en el marco del Sistema Ambiental del Distrito Capital (SIAC).</p>
MARCO DISTRICTAL	<p>Decreto 062 del 14/03/2006 Alcalde Mayor</p> <p>Por medio del cual se establecen mecanismos. <u>Lineamientos Y directrices para la elaboración Y ejecución de los respectivos Planes de manejo ambiental para los humedales</u> ubicados dentro del Perímetro urbano del Distrito Capital.</p>
	<p>Decreto 624 de 2007 Alcalde Mayor</p> <p>Por el cual se adopta la visión, objetivos y principios de la Política de Humedales del Distrito Capital.</p>
	<p>Decreto 386 de 2008 23/12/2008 Alcalde Mayor</p> <p>Por el cual se adoptan medidas para recuperar, proteger y preservar los humedales, sus zonas de ronda hidráulica y de manejo y preservación ambiental, del Distrito Capital y se dictan otras disposiciones.</p>
	<p>Decreto 457 de 2008 23/12/2008 Alcalde Mayor</p> <p>Por el cual se declara el estado crítico o alerta naranja en el Humedal de Techo, ubicado en jurisdicción del Distrito Capital.</p>
	<p>Acuerdo 79 de 2003 Código de policía de Bogotá D.C.</p> <p>Artículo 75.- Chucuas y humedales. Las chucuas y humedales y sus zonas de RH y ZMPA son parte del sistema de drenaje natural del Distrito y del espacio público. Para su uso y tratamiento se aplicará lo dispuesto en el P.O.T.</p>

	Artículo 76.- La conservación y protección de las chucuas y los humedales demandan el compromiso de todos, por lo cual se deben observar los siguientes comportamientos: Cuidar y velar por la preservación de la integridad física y natural de las áreas y no realizar acciones que puedan conducir a su reducción, parcelación o desmembramiento, como el relleno artificial y construcción de barreras, diques o canales, actividades agrícolas y ganaderas, usos residenciales, comerciales e institucionales sin la autorización de la autoridad ambiental competente.
Resolución 0334 de 2007 DAMA	Por medio de la cual se aprueba el Plan de Manejo Ambiental del humedal Tibanica.
Resolución 1504 de 2008SDA	Por medio de la cual se aprueba el Plan de Manejo Ambiental del humedal Córdoba.
Resolución 4383 de 2008SDA	Por medio de la cual se aprueba el Plan de Manejo Ambiental del humedal Burro.
Resolución 4573 de 2009SDA	Por medio de la cual se aprueba el Plan de Manejo Ambiental del humedal Techo.
Resolución 7473 de 2009 SDA	Por medio de la cual se aprueba el Plan de Manejo Ambiental del humedal de la Vaca.
Resolución 7474 de 2009 SDA	Por medio de la cual se aprueba el Plan de Manejo Ambiental del humedal de Capellanía.
Resolución 3887 de 2010 SDA	Por medio de la cual se aprueba el Plan de Manejo Ambiental del humedal Juan Amarillo.
Resolución 5195 de 2009SDA	Por el cual se declara medida preventiva para la protección del cuerpo de agua ubicado al interior del Parque Recreativo El Salitre.
Resolución 2618 de 2006SDA	Por medio de la cual se crea el Comité Distrital de humedales y se dictan disposiciones sobre su funcionamiento.

Normatividad asociada al manejo de humedales. Nivel Nacional, Regional y Distrital. Fuente: SDA En línea [Fecha de Consulta: 30/08/10]

<http://www.secretariadeambiente.gov.co/sda/libreria/php/decide.php?patron=03.132303>>

Tabla 2. Aspectos Generales de los Parques Ecológicos Distritales de Humedal de Bogotá D.C.

HUMEDAL	LIMITES*	FLORA Y FAUNA*	ADMINISTRACIÓN	ESTADO PLAN MANEJO AMBIENTAL	CUENCA APORTANTE*	ÁREA (HA)*	LOCALIDAD	PLAN DE DESARROLLO (en el que se examina el estado y distribución de AP)
Guaymaral	Si se toma como uno solo limita al oriente con la automotriz Mazda y el Barrio Lucerna; al sur con el cementerio Jardines de Paz; al occidente con Bima y al norte con la Escuela de fútbol Alejandro Brand.	La flora es muy escasa dada la problemática del corredor vial de la autopista. Existen 53 especies de Aves, 2 de hábitats acuáticos, 5 semi-acuáticos, 8 terrestres y 19 variados. Se destacan 7 especies de reptiles.	No	En proceso de revisión por parte de la EAAB para posteriormente enviarlo a comisión conjunta a la CAR.	Sistema Torca	49.6	Suba	Bogotá Sin Indiferencia
Torca			No			30.3	Usaquén	Bogotá Sin Indiferencia
Conejera	Al norte con la vía Suba – Cota; al oriente con los cerros de Suba; al sur con la cuenca del Río Juan Amarillo y al occidente con el Río Bogotá	Existen 253 especies de flora acuática y terrestre, muchas de ellas endémicas. Pese a que 3 de las 125 de especies de aves con los que cuenta el humedal están en peligro de extinción, la fauna es muy diversa	Si	En proceso de revisión por parte de la EAAB para adopción mediante acto administrativo	Micro-cuenca Salitrosa - Conejera	58.9	Suba	Para Vivir Todos Del Mismo Lado
Córdoba y Niza	Se ubica entre las Avenidas Boyacá y Córdoba, entre calles 116 y 127.	Este humedal es el más diverso en cuanto especies vegetales y aves. Existen 121 especies de plantas terrestres, 23 exóticas y 6 invasivas. De ellas 65 son arbustivas, 24 herbáceas y 14 acuáticas. También existen 117 especies de Aves y gran variedad de insectos y mamíferos.	Si	Aprobado PMA Resolución 1504/08 SDA	Salitre	40.5		Bogotá Sin Indiferencia
Juan Amarillo o Tibabuyes	Limita por el Norte con los barrios el Rubí, Joroba, San Cayetano, Villa Rincón, Carolina, Atenas, Cañiza, Nueva Tibabuyes y Miramar; por el oriente, con la transversal 91 y con los barrios Almirante Colon y Bachué.	En la flora se cuenta con 51 especies acuáticas-semiacuáticas y 83 especies terrestres. Se tienen un poco más de 60 especies de Aves Nativas y Propias y también se encuentran 9 especies de mamíferos.	Si	En proceso de revisión PMA para adopción mediante acto administrativo	Sub-cuenca Juan Amarillo	222.5		Bogotá Sin Indiferencia

Santa María de Lago	Limita al norte con la Calle 80, el Centro de Estudios del Niño y el conjunto residencial San francisco; al Oriente con la Av. Boyacá; al suroccidente con los barrios Sta. María del Lago y Tabora y al Noroccidente con el Barrio la Granja.	Hay 27 especies de vegetación acuática y semi-acuática y 11 especies de flora terrestre, de las cuales 6 son invasivas. Las especies migratorias se han ausentado y en general la fauna del humedal es casi nula. Cuenta con 40 especies de aves de las cuales 2 están en peligro de extinguirse.	Si	En Actualización con la SDA		10.8	Engativá	Bogotá Positiva
Jaboque	Al occidente con el Río Bogotá; al sur con los barrios Engativá, Bolivia y Villa del Mar; al occidente con el barrio Alamos Norte, y al Norte con el Barrio Villas de Granada y algunas áreas destinadas al pastoreo.	Existen 84 especies de flora. Se ubica en una zona de formación vegetal de bosque seco y tan solo predominan arboles como eucalipto y acacias. Subsisten 95 especies de aves y 8 especies de mamíferos.	Si	En proceso de revisión por parte de la SDA y la EAAB para enviarlo a comisión conjunta a la CAR.	Micro-cuenca Jaboque	151.9		Bogotá Sin Indiferencia
El Burro	Al nororiente con la Ciudad de Cali y el Barrio Monterrey; al sur con el barrio Las Dos Avenidas; al oriente con el Barrio Piso XII y por el occidente con los barrios Castilla y Bavaria	Hay una disminución considerable de poblaciones vegetales originales, resaltándose tan solo la lenteja de agua y la hierba de Sapo. En cuanto a la fauna respecta, tan solo cuenta con 38 especies de Aves, ya que gran parte de éstas estuvieron al borde de la extinción.	Si	Aprobado PMA Resolución 4383/08 SDA		18.8	Kennedy	Bogotá Sin Indiferencia
La Vaca	Limita al norte con Corabastos; al occidente con la avenida Dagobeto Mejía y al sur con la Avenida Villavicencio.	La vegetación herbácea terrestre está compuesta por 14 especies y el resto por vegetación acuática. Dentro de la fauna se identifican 19 especies de aves donde se destaca la presencia ocasional de la Garza Hay un déficit de biodiversidad.	Si	Aprobado PMA Resolución 7473/09	Micro-cuenca Tintal	7.9		Bogotá Sin Indiferencia
Techo	Al suroccidente con los barrios Castilla y Bavaria, al occidente con el barrio Nuevo Techo y al oriente con	En cuanto a flora se destacan 37 especies terrestres y enea y junco en especies acuáticas-semiacuáticas. Con	Si	Aprobado PMA Resolución 4573/09 SDA		11.6		Bogotá Sin Indiferencia

	bodegas Constructodo	respecto a la fauna hay 37 especies de aves y la presencia de roedores y curies.						
Capellanía O La Cofradía	Al norte con la Localidad de Engativá; al Occidente con la Av. El Espectador y la Av. Ferrocarril de Occidente; al sur con el río Bogotá y Fucha y al oriente con el Río Bogotá.	Existen 24 especies de flora terrestre de las cuales 5 son exóticas y tres invasivas y 27 especies acuáticas y semiacuáticas. Las aves migratorias se han ausentado y en general la fauna del humedal es casi nula: Tan solo hay 29 especies de aves, no existen mamíferos característicos.	No	Aprobado PMA Resolución 7474/09 SDA	Sub-cuenca Fucha	27	Fontibón	Bogotá Sin Indiferencia
Meandro del Say	Limita al nororiente con la Avenida Centenario, al occidente con los predios de la finca La Estancia y el Cauce del Río Bogotá y al suroriente con la Zona Franca y el Río Bogotá.	N.D	No	Sin aprobación y su formulación corresponde a la CAR	Cuenca Río Bogotá	18		Recursos CAR
Tibanica	Lo conforman dos grandes áreas: la que se extiende a un costado de la quebrada Tibanica, entre los Barrios Laureles y Manzanares y la que se ubica en el municipio de Soacha.	Cuenta con 33 especies de vegetación terrestre y 5 especies acuáticas. Presenta disminución de su diversidad animal, tanto de aves como de mamíferos. En el lugar se han identificado 63 especies de aves y se destaca la presencia de mamíferos como ranas sabaneras, comadrejas, curies entre otros.	No	Aprobado PMA Resolución 0334/07 DAMA	Sub-cuenca Tunjuelo	27.3	Bosa	Bogotá Sin Indiferencia
TOTAL HA						675.5		

Fuente: SDA. Atlas Ambiental de Bogotá D.C. 2007. EAAB-ESP Gerencia Ambiental. 2009 - SDA. Subdirección de Políticas y Planes Ambientales. Oficio 2010 EE14958 del 15 de abril de 2010.

* ERAZO, E. (2010).

* EAAB (2010)

Tabla 3. Principales Problemáticas de los Parques Ecológicos Distritales de Humedal de la Ciudad de Bogotá

	HUMEDAL	Otros Aspectos	Desconexión de La cuenca principal	Fragmentación Del Humedal	Conexiones erradas (águas servidas contaminadas, águas negras)	Inseguridad (Vandalismo e indigencia)	ZONAS DURAS	Flora y/o Fauna inapropiada	Presencia urbanización legal/ilegal	Pastoreo	Zona de Escombros, Basuras, etc.	Percepción de la Comunidad
Perturbación Total	La Vaca	Los desechos de la central de abastos son depositados allí	X	X	X	X			X		X	Negativa, lo consideran un foco de infecciones y malos olores
	El Burro	Presencia de predadores (gatos, perros, etc); pérdida de su capacidad para amortiguar inundaciones	X	Av. Ciudad de Cali	X	X			X		X	Hay una falta de apropiación de la comunidad por el humedal. La valoración de los servicios que presta es escasa.
	Capellanía	Las industrias aledañas que realizan actividades económicas tienen poco sentido de responsabilidad; presencia de predadores. Posible impacto generado por la ampliación del Aeropuerto El Dorado	X	Av. La Esperanza y potencial impacto de la ALO	X			X	X	X	X	Poca participación y Organización de la Comunidad local en torno al humedal.
Perturbación Severa	Jaboque	El drenaje del humedal presenta graves alteraciones		Vía de Interés Comunitario – Carrera 112	X	X	X		X	X	X	La Mesa ambiental de Engativá está trabajando para mantener el espejo de agua del humedal.
	Juan Amarillo	Desarticulación entre Suba y Engativá frente al manejo del Humedal		Posible Construcción de la ALO	X		X	X	X	X	X	Bajos Niveles de Apropiación Social: la gente los considera como espacios para la recreación activa

	HUMEDAL	Otros Aspectos	Desconexión de La cuenca principal	Fragmentación Del Humedal	Conexiones erradas (águas servidas contaminadas, águas negras)	Falta de Control y Vigilancia (inseguridad y /o libre acceso)	ZONAS DURAS	Flora y/o Fauna inapropiada	Presencia urbanización legal/ilegal	Pastoreo	Zona de Escombros, Basuras, etc.	Percepción de la Comunidad
	Techo	Alta presencia de Predios Privados; presencia de predadores.		Transversal 84	X			X	X		X	Pese a la intervención de ONG's y algunas personas, la participación es baja y la tendencia es a una percepción negativa.
	Meandro del Say	Alta presencia de perros al interior del humedal. La zona en la que se ubica es considerada como industrial.		X	X				X	X	X	Hay poca participación y Organización de la Comunidad local en torno al humedal.
Perturbación Puntual	Córdoba	Altos niveles de Mercurio, Niquel y Cobre en sus aguas, afectando así su calidad. Presencia de animales domésticos en el lugar.	X	Av. 127, Suba y Boyacá	X	X	X		X	X	X	La comunidad está bien organizada en cuanto a la preservación del humedal y en cuanto a los proyectos de educación ambiental.
	Conejera	La invasión de especies foráneas y la cacería de animales silvestres es su gran problema			X				X	X		Positiva, la comunidad se ha movilizado constantemente para evitar cualquier proyecto que implique un deterioro al humedal.
	Tibanica	Aislado de sus fuentes originales de abastecimiento y presencia de predadores. Caza indiscriminada.	X	Construcción de un Terraplén	X	X		X	X	X	X	Pese a que la comunidad se ha preocupado, no se percibe una actitud proactiva clara.

	Torca	Siembra de	X	Autonorte	X	X				X	X	Se han emprendido algunas acciones por parte de la comunidad
	Guaymaral	Pastos/Desecación										
	Santa María de Lago	Contaminación auditiva por el paso de aviones y por la cercanía a la calle 80.	X		X		X	X				La SDA se ha encargado de que la comunidad se preocupe por este humedal.

Elaboración propia. Fuente: EAAB (2008), HERRERA, Y. Y OTROS (2004); El Tiempo (2008). La EAAB Certificó Que En La Capital Hay Dos Humedales Más; Estado De Los Ya Conocidos Es Crítico; Planes de Manejo Ambiental Burro – Vaca – Techo – Juan Amarillo - Capellanía - Meandro del Say – Córdoba – Tibanica

Tabla 4. Marco Institucional

		Funciones	Limitaciones/Recomendaciones
NACIONAL	Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial	<p>El MAVDT es la <u>máxima autoridad a nivel nacional</u> en materia de medio ambiente, cuyo objeto es comandar la gestión ambiental y la sostenibilidad de los recursos naturales renovables. Desde su creación, a partir de la Ley 99/93, el ministerio se ha encargado de definir las políticas y los lineamientos Nacionales para el manejo de los humedales de la nación, expresados principalmente en la Política Nacional para Humedales Interiores de Colombia del año 2002.</p> <p>Por otra parte, el ministerio es quien debe <u>coordinar el SINA</u>, un sistema cuya función es entablar procesos de planificación y ejecución armónica de las actividades en materia ambiental, a partir de una serie de principios y orientaciones generales que guíen el rumbo de las normas, actividades, recursos, programas e instituciones. Esta herramienta permite la consecución de un diseño institucional transversal, en la medida en que involucra una multiplicidad de actores estatales (el ministerio como ente rector, la CAR como entidad descentralizada de gestión y la SDA en representación de las Unidades Ambientales Urbanas), sociales, científicos y privados.</p>	<p>El MAVDT tiene la responsabilidad de definir las directrices que faciliten y orienten la Gestión Ambiental Urbana en las principales ciudades del país. En la medida en que la política urbana está bien definida por las instancias nacionales, será posible emprender acciones adecuadas a la realidad y al contexto que componen a las ciudades.</p> <p>El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, a través del Viceministerio de Ambiente, coordinará la implementación de la Política de Gestión Ambiental Urbana, para lo cual fortalecerá su gestión en temas ambientales urbanos y apoyará a las autoridades ambientales en los asuntos que se requieran (Colombia, MAVDT, 2008, p. 5). En este aspecto, es muy importante que el ente ministerial establezca de forma conjunta con la ciudad de Bogotá (siendo ésta una Autoridad Ambiental Urbana) una línea de base que permita contrastar los avances a nivel nacional con el nivel distrital. También se requiere de hacer seguimiento a esta estrategia liderada por el ministerio, porque a pesar de que es reciente, es necesario saber sobre qué metas se ha ido avanzando, especialmente para la ciudad de Bogotá.</p>

REGIONAL	<p>Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca</p>	<p>La CAR está en la misión de ordenar y establecer las normas y directrices para el <u>manejo de las cuencas hidrográficas</u> ubicadas dentro del área de su jurisdicción, conforme a las disposiciones superiores y a las políticas nacionales. Con referencia a lo anterior, la entidad ha venido desarrollando <u>acciones para consolidar políticas de conservación y restauración de áreas prioritarias en las eco-regiones estratégicas</u>, entre las cuales se identifica la Zona Alta y Media de la Cuenca del río Bogotá (Castaño, 2003 p. 6).</p> <p>El manejo de cuencas resulta entonces un condicionante para la conservación y uso sostenible de los humedales, ya que estos cuerpos de agua pertenecen a la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá. De acuerdo a la caracterización establecida en el Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca del Río Bogotá (CAR 2006, p. 34), nueve de los trece humedales de la ciudad son ecosistemas estratégicos considerados como áreas protegidas que hacen parte de la de la Subcuenca del Río Bogotá, Sector Tibitoc-Soacha. Cabe decir que la responsabilidad de la CAR frente a este tema es el de Ejecutar, administrar, operar y mantener en coordinación con las entidades territoriales (en este caso el distrito), proyectos, programas de desarrollo sostenible y obras de infraestructura cuya realización sea necesaria para la defensa y protección o para la descontaminación o recuperación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, conforme a los dispuesto por la ley 99 de 1993 (Colombia, Congreso Nacional de la Republica, 1993 - Art. 31).</p> <p>Por otra parte, la CAR, como principal autoridad ambiental del departamento, y más específicamente, en las zonas rurales de Bogotá, <u>es quien se encarga de los humedales ubicados por fuera del perímetro urbano</u>. En el caso de los humedales que comprenden áreas rurales y del distrito se debe establecer una jurisdicción compartida entre la CAR y la SDA, tal como sucede en el Humedal del Meandro del Say, el sector suroccidental del humedal de Tibanica, el extremo occidental del humedal Guaymaral en su extremo occidental (Herrera et. al 2004, p. 8) y parte del Humedal la Conejera.</p>	<p>Las crecientes tensiones de la CAR con las autoridades ambientales distritales se debe a la ausencia de perspectivas regionales para el ordenamiento de las Cuencas y para la administración de los humedales con jurisdicción compartida. Más allá de establecer claros límites entre lo que le compete a una u otra entidad, los esfuerzos deben direccionarse a la búsqueda de decisiones conjuntas que conlleven a una perspectiva mucho más amplia y adecuada de gobernabilidad. Para ejemplificar tal consideración, solo basta con observar la situación de incertidumbre presente en el borde norte de la ciudad, que, por no ser declarado un espacio de interés ecológico nacional, no se ha logrado esclarecer el área específica de importancia estratégica dentro de los planes zonales, dentro de los cuales se incluyen varios humedales que comprenden territorio rural.</p> <p>A causa de la compleja situación creada por la carencia de un adecuado y eficaz instrumento de planificación territorial para el borde norte del Distrito Capital, la Procuraduría General de la Nación ha concertado entre el Distrito y la CAR unas mesas de trabajo que den cuenta de los avances y retrocesos para la preservación de la Sabana bogotana y los ecosistemas que comprende (Procuraduría, 2010).</p>
----------	---	---	---

DISTRICTAL	Secretaría Distrital de Ambiente	<p>La Secretaría Distrital de Ambiente es un organismo del Sector Central con autonomía administrativa y financiera, que tiene por objeto orientar y liderar la formulación de políticas ambientales y de aprovechamiento sostenible de los recursos ambientales y del suelo, tendientes a preservar la diversidad e integridad del ambiente, el manejo y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales distritales y la conservación del sistema de áreas protegidas, para garantizar una relación adecuada entre la población y el entorno ambiental y crear las condiciones que garanticen los derechos fundamentales y colectivos relacionados con el medio ambiente (Alcaldía Mayor, S.d. Acuerdo 257 de 2006). Siendo la máxima autoridad Distrital en manejar el tema ambiental, para el caso de humedales la SDA tiene competencias en tres ámbitos: la planeación, la gestión y el control.</p> <p>Dentro de la función de <u>planeación</u> la entidad se encarga de establecer los lineamientos generales para las políticas, planes, programas y proyectos estratégicos en el marco del desarrollo ambiental sostenible del Distrito (Dec. 109 de 2009). La Secretaría de Ambiente debe brindar perspectivas y estrategias que guíen de forma clara las acciones tendientes a la supervivencia y buen uso de los humedales, para no caer en resultados ambiguos que estén poco relacionados con tal objetivo.</p> <p>Respecto a la estrategia de <u>gestión ambiental</u>, la institución tiene por función dirigir la ejecución de los planes, programas y proyectos ambientales por medio de procesos técnicos para el cumplimiento de las políticas ambientales (Decreto 109 de 2009). Tal competencia para el tema de humedales se puede expresar directamente en los <u>planes de acción</u> que hacen parte los PMA, ya que a partir de estas acciones es posible vislumbrar el grado de cumplimiento que la autoridad ambiental tiene sobre el manejo sostenible del humedal.</p> <p>Por otro lado también se destaca la función de <u>ejercer el control y vigilancia del cumplimiento de las normas</u> de protección ambiental y manejo de recursos naturales. La dirección de control ambiental de la secretaría posee la facultad para emitir conceptos que evalúen las concesiones, permisos, autorizaciones, licencias ambientales y medidas preventivas y sancionatorias otorgadas, así como mecanismos de vigilancia y acción policiva que sean pertinentes al efecto.</p>	<p>Planeación: Sin embargo, se han presentado una serie de inconsistencias sobre la definición de los lineamientos iniciales para el tema de Humedales, en la medida en que hay ciertas incoherencias de contenido en el proceso de planeación que aletargan la ejecución misma de las estrategias. Esta deficiencia se expresa en los proyectos de los PMA, en aspectos como la definición de los cronogramas y en la dificultad para brindar especificaciones de la intervención ex ante a la formulación de los mismos (Contraloría Distrital, 2010).</p> <p>Gestión: En este orden de ideas, la secretaría no ha sido efectiva en el cumplimiento de sus obligaciones, según lo expresa el informe de auditoría de la Contraloría Distrital (2009), donde se encuentra que de los 9 proyectos previstos para cumplir con los objetivos de los PMA durante la vigencia 2009 únicamente se ha adelantado un proyecto, referente a la administración y manejo integral de los humedales: Conejera, Jaboque, Vaca, Burro, Techo, Córdoba, Juan Amarillo, mediante los convenios interadministrativos 031/07 y 026/09, con la EAAB. El retraso en la ejecución de los proyectos de manejo ambiental por parte de la administración aporta al deterioro de los humedales, ya que las acciones realizadas no cumplen con los objetivos para la restauración de los mismos.</p> <p>Control y Vigilancia: La SDA presenta dificultades en la ejecución algunas de las competencias, específicamente en la imposición y el cobro de medidas sancionatorias, lo cual se refleja en casos como el del humedal Torca cuya área ha sido invadida por tumbas de cementerios aledaños.</p> <p>El problema con el ejercicio de <u>control y vigilancia ambiental</u> es la posibilidad que tienen las empresas para manejar estos conflictos por la vía contenciosa administrativa, para apelar las decisiones tomadas en la vía gubernativa por las entidades ambientales. La falla de la SDA se debe a que no establece trámites alternativos que garanticen la eficacia de sus acciones para controlar los usos inadecuados de las zonas de ronda y ZMPA de los humedales.</p>
------------	--	---	---

	<p>Secretaría Distrital de Planeación</p>	<p>Respecto a los humedales, la SDP tiene facultades directas a partir del Decreto 386 de 2008, en el que se adoptan medidas para recuperar, proteger, y preservar los humedales, sus zonas de ronda hidráulica y de manejo y preservación ambiental del Distrito Capital. A partir del decreto, la SDP está en el deber de inventariar y revisar las licencias de construcción y/o urbanísticas concedidas que estén ubicadas al interior de los humedales, para cumplir con los requerimientos del POT sobre las delimitaciones de los parques ecológicos distritales de humedal.</p> <p>Con respecto a las herramientas legales que la entidad posee para la administración de las licencias, se destacan las <u>acciones de nulidad</u> que se instauran sobre actos administrativos expedidos de manera irregular o ilegal y que afectan las disposiciones legales del orden superior para la protección y conservación de humedales, lo cual conlleva a la revocatoria directa de los actos administrativos; y también se destaca la <u>acción de reparación directa</u>, que procura reparar el daño causado o la afectación de un derecho de una persona como resultado del desarrollo, o la omisión de las obras públicas necesarias e indispensables sobre los humedales (Alcaldía Mayor, 2006).</p>	<p>El panorama frente al tema de las licencias urbanísticas y/o de construcción es complicado en vista de que la SDP debe proferir actos administrativos para determinar su legalización, y para determinar las acciones que se deben tomar (ya sea el saneamiento predial de las zonas del humedal o el otorgamiento de la licencia) en un contexto donde los estudios cartográficos para la delimitación son imprecisos y en donde la presencia de inmuebles localizados al interior de los humedales se hace cada vez más evidente. Los estudios realizados por la Secretaría de Ambiente muestran que hay un total de 193 licencias urbanísticas otorgadas por cesiones de vías, parques y de área útil que alteran la delimitación de los parques ecológicos de humedal (a excepción del Humedal del Burro que no posee áreas afectadas) (García, 2010).</p> <p>La administración ha sido insuficiente para constituir el comité encargado de viabilizar la creación del <u>Fondo de Compensación</u> establecido en el artículo 48 de la ley 388 de 1997, el cual se encarga de compensar los daños ocasionados a causa de la construcción y urbanización indiscriminada; las fuentes de financiación para instaurar este fondo provienen del presupuesto de las entidades del gobierno, de los pagos ex post una vez el agente privado hizo la afectación del humedal, del cobro por servicios ambientales, y de la valorización por obra pública al recuperarlos.</p>
	<p>IDRD</p>	<p>El IDRD es una institución que tiene por finalidad la generación de espacios propicios para la recreación y el deporte, así como el aprovechamiento de los parques y del buen uso del tiempo libre de los ciudadanos. Esta entidad debe cumplir con los requerimientos de un Plan Institucional de Gestión Ambiental (PIGA) en la que los propósitos planteados sean acordes al mejoramiento en la calidad ambiental y de la eco-eficiencia de la ciudad, por lo menos dentro de su área de influencia.</p>	<p>Siendo los Humedales espacios con un Valor Paisajístico de cual se puede generar un aprovechamiento en términos de recreación pasiva, se ha observado que el IDRD no ha contemplado dentro de sus propósitos del PIGA tal atribución. Incluso, se han presentado varias discusiones con la entidad acerca del uso que se le puede proporcionar al Humedal Salitre, el cual pretendía ser utilizado para la construcción de una carpa multipropósitos.</p>

<p>Secretaría Distrital de Educación</p>	<p>Dadas las consideraciones estipuladas en el Acuerdo 257 de 2006 del Concejo de Bogotá, la misión de la Secretaría de Salud en este sentido consiste en formular, orientar y ejecutar en coordinación con la Secretaría Ambiental, la Política de Educación Ambiental del Distrito Capital (Alcaldía Mayor, S.d.)</p>	<p>Los avances en materia de educación ambiental todavía siguen siendo muy reducidos para lo que se requiere en cuanto a Gestión de los humedales. Lo ideal es que las acciones que se vayan a emprender al interior de la Secretaría de Ambiente en materia de educación logren concertarse conjuntamente con la Secretaría de Educación, para que así, estrategias como los PROCEDAS y las aulas ambientales se instauren de forma consolidada en todos los 13 parques ecológicos distritales de Humedal.</p> <p>Así mismo, la Secretaría debe sacar adelante la propuesta de implementar cátedras y clases ambientales obligatorias en las instituciones educativas, bien sean universidades y colegios, para generar un proyecto educativo de concienciación ambiental enfocado en la juventud y en la niñez.</p>
<p>Secretaría Distrital de Salud</p>	<p>La SDS, como organismo del sector central encargado de garantizar el derecho a la salud de los ciudadanos, debe promover la coordinación de políticas con otros sectores, entre ellos el sector de medio ambiente, para incidir de forma integral en los determinantes de la salud y en la atención de las enfermedades (Alcaldía Mayor, S.d. Acuerdo 257 de 2006). Es conveniente recalcar el papel que juega la Secretaría frente a los problemas de salud pública presentes en las comunidades aledañas a los humedales deteriorados, puesto que la presencia de metales pesados, la baja cantidad de oxígeno, y el alto contenido de coliformes fecales representan una amenaza para los humanos (Moreno, V., García, J. Y Villalba, J. S.F, p.9)</p>	<p>Por medio de jornadas de limpieza local de los humedales, expresado a partir de del Proyecto de Acuerdo 272 de 2009, es posible controlar la correcta disposición de materiales de construcción, desechos orgánicos e inorgánicos, y otro tipo de vertimientos directos que afectan, entre muchos otros aspectos, la salud de los habitantes. El problema radica en que el sector salud no promueve ni participa de este tipo de iniciativas, ya que dentro del proceso de institucionalización de las jornadas anteriormente mencionadas, tan solo hacen parte la EAAB, la SDA y UAESP.</p>
<p>EAAB</p>	<p>La EAAB es una Empresa Industrial y Comercial del Estado del orden distrital cuya función, aparte de prestar servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado y el drenaje de aguas lluvias, es mantener, recuperar y conservar los recursos hídricos y bióticos de los humedales, de planicie que hacen parte del área metropolitana.</p> <p>A través del diseño y formulación de los PMA, la entidad también se encarga de los procesos de delimitación y amojonamiento de los</p>	<p>Frente a las funciones desempeñadas por la EAAB, se pueden encontrar una serie de objeciones a considerar. En muchas ocasiones, las acciones emprendidas por la institución para la conservación de los humedales han conducido a resultados infortunados que terminan en un mayor deterioro de los mismos. Tal es el caso del Humedal Jaboque, que en el año 2007 se vio gravemente afectado por el interceptor Engativá - Cortijo ENCOR, seleccionada por la EAAB para aliviar los impactos negativos del Río Bogotá al drenar las aguas servidas de los barrios de Engativá. Pese a que el proyecto lograría solventar algunos problemas de</p>

	<p>cuerpos de agua, con lo cual se distingue un papel administrativo y operativo dentro de la gestión.</p> <p>Estas competencias están debidamente estipuladas en el POT mediante el Decreto 190 de 2004, Art. 83, Pár. 5 y Art. 86, Pár. 2 respectivamente.</p>	<p>salud pública y el mejoramiento de las aguas en el sector a largo plazo, la entidad no realizó estudios de impacto que pudieran analizar los daños ambientales ocasionados al interior del humedal, tales como el desecamiento, la mayor filtración de aguas servidas y la degradación de la flora y fauna.</p> <p>El <u>problema financiero de la EAAB</u> se evidencia en su función de conservación de todos los humedales, puesto que tal proceso implica altos costos y la entidad distrital no posee con los recursos suficientes para ejercer dicha función. La Gerencia Ambiental de la Entidad exige una mayor destinación de dineros para su funcionamiento, ya que parte de sus falencias se deben a la ausencia de ingresos para la ejecución de proyectos.</p>
<p>Jardín Botánico José Celestino Mutis</p>	<p>El Jardín Botánico ha venido trabajando en procesos de arborización a lo largo de la ciudad, entre los cuales se destacan los PLAU de las seis localidades que comprenden el Sistema de Humedales de la Ciudad de Bogotá. Dentro de tal herramienta planificadora y orientadora para la gestión integral, la entidad se centra, por una parte, en la elaboración de censos del arbolado urbano (con el objeto de definir la composición, abundancia, estructura, distribución, entre otras caracterizaciones que poseen los arboles), y por otra, en la plantación de árboles a lo largo del espacio público de la ciudad.</p>	<p>La plantación de árboles para la restauración ecológica de los Parques Ecológicos de Humedal debe hacerse con especial cuidado, y de forma conjunta con la EAAB, ya que se deben cumplir con ciertas exigencias físicas y bióticas que no alteren con las Zonas de Ronda y ZMPA del ecosistema. Tanto las especies nativas como exóticas connaturalizadas (éste último se refiere a especies de árboles que no son propios del ecosistema pero que se adaptan a sus condiciones) permiten el buen funcionamiento del humedal y la prestación de servicios ambientales (brindan un mayor valor paisajístico y el mejoramiento del hábitat de las aves que pasan y viven allí).</p>
<p>Alcaldías Locales</p>	<p>El decreto 1421 de 1993 le da facultades a las alcaldías locales para dictar los actos y ejecutar las operaciones necesarias para la protección, recuperación y conservación de los recursos naturales y el ambiente, con sujeción a la ley, a las normas nacionales aplicables, y a los acuerdos distritales y locales (Art. 86) (Alcaldía Mayor, S.d.) . Tal atribución permite que la entidad se involucre de forma directa en las estrategias y planes encaminados a la sostenibilidad de los ecosistemas estratégicos ubicados dentro de la localidad que le corresponda.</p>	<p>De lo anterior se puede desglosar problemáticas en cuanto a la transversalidad de la entidad para asuntos ambientales, específicamente al tema de los humedales. Para ejemplificar tal consideración, la Contraloría Distrital (2010) encontró que hay deficiencias para acción concertada entre las Alcaldías y la EAAB, específicamente en el caso de Fontibón, donde la elaboración del diagnóstico ambiental del Sistema de Áreas Protegidas de la localidad fue realizado por la Alcaldía, no sin antes haber tenido en cuenta un diagnóstico similar que realizó la EAAB poco tiempo antes. A su vez también se encuentra que las Alcaldías de Bosa y Kennedy, no realizaron ni ejecutaron inversión o contrato alguno en</p>

			<p>los humedales de su jurisdicción, a pesar de haber destinado para los proyectos ambientales inversiones superiores a los \$2.050.0 millones, para la vigencia 2009.</p> <p>Las Alcaldías Locales muestran diversos procesos de restitución de bien de uso público de los humedales, a los cuales no se les ha dado impulso procesal y por ende no se han resuelto, observándose desidia y falta de voluntad en la resolución de estos procesos. Éste y el desarrollo de labores no permitidas evidencian la falta de cumplimiento en la labor encomendada (Contraloría, 2010).</p>
	Defensoría del Espacio Público	<p>La DADEP está encomendada para administrar los bienes que conforman el espacio público del distrito, para así velar por el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos (Alcaldía Mayor, S.d., Acuerdo 18 de 1999). Bajo este supuesto, la entidad tiene responsabilidad sobre los humedales, dado que los ecosistemas en cuestión hacen parte de las áreas para la conservación y preservación del sistema hídrico, espacios en los cuales la defensoría tiene jurisdicción.</p> <p>Hecha la observación anterior, la principal competencia de la entidad se resume en la formulación de denuncias contra acciones que atenten la recuperación de bienes de uso público que hacen parte de los humedales. Adicionalmente, la defensoría considera que la recreación pasiva, como actividad legítima para el aprovechamiento del espacio público que conforma el humedal, le otorga un uso adecuado y complementario al propósito de la conservación.</p>	<p>El dilema se hace presente cuando se quiere generar un mayor aprovechamiento del espacio público por parte de los ciudadanos. La estrategia no se debe basar en uso racional de los recursos con los que cuenta tal ecosistema sino en la apropiación de lo público por medio de espacios de participación de los ciudadanos. Siendo ésta última estrategia función directa de la DADEP, es necesario reforzarla para realizar cambios culturales que cultiven un mayor respeto hacia los espacios ambientales de carácter público.</p>
	Curadurías Urbanas	<p>Los curadores urbanos son particulares que tienen la función administrativa de estudiar, tramitar y expedir licencias de urbanismo y de construcción. La ley 388 en el Artículo 101 determina que las curadurías implican el ejercicio de una función pública para la verificación del cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación vigente en el distrito o municipio, a través del otorgamiento de licencias de urbanización y construcción.</p>	<p>El problema con los curadores es que no tienen una responsabilidad directa sobre los daños ocasionados con el otorgamiento de licencias urbanísticas en áreas protegidas, más específicamente en los Parques Ecológicos Distritales de Humedal. Esto se debe a varias razones, expuestas por Herrera (2004), en primer lugar porque el curador no está en la obligación de realizar un estudio de campo que determine la conveniencia de la licencia, de tal manera que tan solo se acude a planos topográficos y documentos técnicos que en muchas ocasiones son imprecisos y</p>

			<p>desactualizados.</p> <p>En segundo lugar, los curadores no ejercen funciones de control urbano, ya que tal facultad es competencia de la Alcaldía Mayor y las Alcaldías Locales; en tercer lugar, las curadurías, como entes particulares que no van única y exclusivamente tras el bienestar público (por ser parte de un esquema de descentralización compartida), procuran la búsqueda de mayores licencias para la obtención de mayores remuneraciones, convirtiendo tal ejercicio en un negocio entre constructores – curadores. Actualmente las autoridades ya tienen un mayor control por las delimitaciones instauradas en el POT, pero la permisividad presentada anteriormente ha traído como consecuencia un complejo proceso de saneamiento predial.</p>
	<p>Universidad Distrital Francisco José de Caldas</p>	<p>Como una entidad con responsabilidad de cuidar la cobertura vegetal de la ciudad y de educar, promover, divulgar, capacitar y organizar a la comunidad, de acuerdo a las disposiciones del SIAC, a la Universidad Distrital le corresponde principalmente: contribuir en la formación y capacitación sobre el manejo de los recursos forestales y ambientales, y adelantar proyectos de investigación en esas áreas (Alcaldía Mayor, S.d. Proyecto de Acuerdo 517 de 2006).</p>	<p>La universidad, como promotora de la investigación, ha sido útil en cuanto al proceso de generación de información y conocimiento, a través de semilleros y grupos que se encargan de hacer visitas a algunos de los humedales, y establecer diagnósticos sobre las problemáticas que requieren de la intervención de las autoridades y de la ciudadanía.</p> <p>Pese a que no puede desconocerse la labor institucional de esta entidad para generar aportes significativos al SIAC, se considera que este tipo de proyectos deben desarrollarse en otras instituciones educativas del orden superior para fomentar y expandir la investigación de Humedales en la comunidad científica y educativa de la ciudad.</p>

Tabla 5. Matriz de Análisis de Entrevistas Semi –estructuradas

FACTORES A CONSIDERAR PARA LA CONSTRUCCIÓN DE GOBERNABILIDAD AMBIENTAL	Director Sector Ambiente de la Contraloría de Bogotá	Director del Área de Gestión Ambiental de la Secretaría de Ambiente	Subdirector de la Fundación Alma (ONG encargada de asuntos Ambientales)	Funcionario Alcaldía Local del Engativá
Importancia Estratégica para la conservación de Humedales	Por los servicios ambientales que presta.	Por la productividad biológica que generan este tipo de ecosistemas.	Por el valor ancestral que poseen: los humedales son un patrimonio para la ciudad y para la Sabana de Bogotá	Por los servicios ambientales que presta
Conocimiento de los Humedales: Qué Servicios Ambientales- Eco sistémicos presta.	<ul style="list-style-type: none"> • Regulación de posibles inundaciones. • Transito de aguas que pasan por las diversas cuencas del país. 	<ul style="list-style-type: none"> • Áreas reguladoras de escorrentía superficial directa. • Retenedores de humedad: son espacios de regulación directa. • Hábitats de flora y fauna silvestre, endémica. • Espacios propicios para el paso de avifauna migratoria. • Oferta paisajística: uso contemplativo 	<ul style="list-style-type: none"> • Valor Paisajístico que presta a los ciudadanos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reservorios de especies de flora y fauna que no se encuentran en otros lugares. • Sirven como esponjas de agua, es decir, almacenan el agua y para épocas de invierno. • Valor Paisajístico
Principales Problemáticas	Terrificación a causa de la invasión en las zonas de ronda de los humedales y la falta de Control de la Administración en ese aspecto. Impacto Ambiental que se	Falta de cultura ambiental por parte de las comunidades que aún no han logrado empoderarse ni apropiarse de los humedales: si no hay cultura los procesos de relleno sobre	Falta de apropiación por parte de la ciudadanía y de integración social para su conservación. Pensar el problema desde cuestiones muy técnicas y	El pastoreo y el arrojado de escombros son algunos problemas que persisten y que requieren de una intervención inmediata.

		origina en los proyectos de Urbanización aledaños: no invade pero genera daños al humedal. Falta de conciencia de la ciudadanía para responsabilizarse de la problemática.	los humedales van en aumento.	pensar a los Ecosistemas y a los recursos naturales de la ciudad como formas	
La capacidad del gobierno para formular e implementar normas y políticas		La normatividad, las políticas y la planificación concerniente a la conservación de humedales en la ciudad son adecuados y se han venido ejecutando durante los últimos años. Dada la reciente preocupación frente al tema, la implementación de los Planes de Manejo Ambiental no se ha dado de forma ágil, ya que gran parte de éstos están en proceso de formulación.	El Gobierno ha venido incorporando los mecanismos suficientes para la gestión de los humedales, pero ante un entorno cambiante se requiere de una constante reformulación y actualización de tales mecanismos para adecuarse a las necesidades que van presentándose.	La política pública ambiental se ha construido desde una noción muy occidental y no tiene en cuenta el valor ancestral que tienen los humedales para reincorporarlo dentro de su gestión. Muchos Planes de Manejo Ambiental para los humedales hasta ahora están en fase de diseño y muchos de éstos llevan años en su fase inicial desde hace más de tres años.	Estrategias como el Plan de Manejo Ambiental son fundamentales para el tema de Humedales porque sirven de guía y de referente para las entidades directa o indirectamente involucradas en el tema. El problema se da cuando persisten las demoras en su diseño, porque el entorno es cambiante y en el momento de su implementación el entorno es distinto a las necesidades planteadas: es indispensable el uso de mecanismos rápidos para su aprobación.
Buenas instituciones	Cumplimiento con las labores y funciones asignadas (logros)	Logros: Se ha logrado detener la invasión de los humedales y la recuperación de muchos de éstos ha sido considerable. Las conexiones erradas se	Logros: Se han generado espacios de administración de los humedales que permiten mantener y vigilar de forma más apropiada este tipo de ecosistemas.	Logros: La invasión de estos ecosistemas está controlada porque ya se ha establecido una delimitación sobre sus zonas.	Logros: La administración de algunos humedales ha sido exitosa y pueden tomarse como ejemplo para el manejo de otros humedales que se encuentran en difíciles

	<p>y limitaciones)</p>	<p>han disminuido en gran medida y se ha logrado recuperar unas cuantas hectáreas de humedales mediante expropiación.</p> <p>Limitaciones:</p> <p>Los recursos financieros con los que se cuenta son limitados y esto complica el cumplimiento de las metas inicialmente pactadas.</p> <p>Falta de continuidad en los convenios administrativos firmados con otras entidades (ONG's, colectividades locales, etc.), lo cual genera retrocesos en los avances alcanzados e impide la consolidación de resultados al largo plazo.</p>	<p>Limitaciones:</p> <p>Los recursos técnicos, humanos, físicos, logísticos y económicos son insuficientes para los propósitos que se quieren cumplir.</p> <p>La recuperación implica la compra de predios: gran parte de las HA a recuperar están en manos privadas y sería ilícito expropiarlas. Esto implica la destinación de grandes recursos para su compra.</p>	<p>Limitaciones:</p> <p>La gestión por parte de la administración ha sido tardía.</p> <p>Se han reconstruido como Ecosistemas Aislados a la ciudad y declarados como Área protegida.</p> <p>No se les brinda a las diversas organizaciones la autonomía suficiente para administrar los humedales.</p> <p>La contratación pública para la administración de los humedales siempre es pensada al corto plazo y los vacíos entre un convenio y otro generan afectaciones sobre el humedal, no hay una continuidad para su manejo.</p>	<p>condiciones.</p> <p>Hay una mayor conciencia de la administración y de la ciudadanía.</p> <p>Limitaciones:</p> <p>El saneamiento predial es un proceso que requiere de mucho tiempo y recursos, pero es fundamental realizarlo cuanto antes porque es lo que da inicio al despeje de las zonas afectadas para su posterior recuperación.</p> <p>Los contratos de administración de los humedales que otorga el Acueducto a algunas fundaciones. Los recursos son insuficientes para todo lo que se quiere ejecutar.</p>
	<p>Transparencia</p>	<p>La corrupción dentro de las principales entidades ambientales encargadas del tema no es motivo de preocupación, sin embargo, si se han presentado irregularidades en el otorgamiento de licencias urbanísticas, ya que algunas de éstas se asignan en zonas de humedal en donde está prohibido cualquier tipo de</p>	<p>Con el diseño de los Planes de Manejo Ambiental, se ha logrado controlar las irregularidades presentadas con licencias urbanísticas de invaden de forma inapropiada las zonas que componen al humedal. La regulación en tal sentido está debidamente estipulada y se está ejerciendo de forma eficiente.</p>	<p>La corrupción que se dio durante tantos años con la Curadurías Urbanas es un fenómeno del cual ya no hay que preocuparse en el tema de humedales porque ya está controlado.</p> <p>No obstante, los recursos para la restauración de los Ecosistemas en muchas ocasiones son malgastados</p>	<p>La mala destinación de los recursos públicos no se debe tanto a las acciones irregulares sino a una mala formulación de las estrategias que no van enfocadas a las reales necesidades.</p>

		construcción.		y subutilizados.	
Acceso a la información ambiental y libertad de información	Dada la asequibilidad que ofrecen los distintos medios para la difusión de la información, es indudable que las personas interesadas en el tema pueden disponer de datos útiles para informarse y comprender la problemática. El lenguaje puede llegar ser un poco técnico en algunos casos.	<p>El acceso a la información se puede ver expresado en la creación del portal WEB del Observatorio Ambiental de Bogotá, adscrito a la SDA, que tiene dentro sus funciones ofrecer información a los ciudadanos acerca de los ecosistemas estratégicos que hacen parte de la ciudad.</p> <p>De igual forma, la SDA por medio de convenios interadministrativos con la EAAB y otras entidades sin ánimo de lucro, han realizado campañas de difusión por medio de cartillas o cuadernillos de información que permiten una mayor sensibilización y socialización de los temas.</p>	<p>Se ha venido trabajando junto con otras entidades para crear un sitio web en el que se proporcione información ambiental valiosa para los ciudadanos.</p> <p>También hay difusión de otros elementos informativos, pero el acceso es limitado porque hay un desinterés grande y porque es excluyente, en muchas ocasiones, a personas de bajos recursos (tener acceso a internet para la obtención de la información).</p>	<p>La Secretaría de Ambiente se ha esforzado por dar información ambiental, aunque todavía falta centrarse en la difusión de información relativa a los humedales.</p> <p>Se deben adecuar mayores sistemas de información para que no solo la SDA se encargue de dar información, sino también todas las entidades encargadas.</p>	
Coordinación Interinstitucional	En general si hay una coordinación entre las distintas autoridades, especialmente entre la SDA y la EAAB.	<p>Por Decreto Distrital existe una Comisión Intersectorial para la Sostenibilidad, la Protección Ambiental y el Ecourbanismo del Distrito Capital en la que todos los temas ambientales deben ser susceptibles de incluirse dentro de tal discusión intersectorial. Esta herramienta se hace efectiva, gracias a que maneja una mesa de trabajo</p>	<p>Los esfuerzos que se pretenden hacer con las mesas de trabajo no se ven reflejados directamente en los humedales, o por lo menos en la experiencia que se ha tenido con el humedal Juan Amarillo.</p> <p>Hace falta una mayor claridad en las competencias. Muchas veces entran en debates,</p>	<p>Hay una falta de claridad en las competencias de las entidades porque en muchos casos hay labores que no se desempeñan porque no se sabe con certeza quien los realiza.</p> <p>Herramientas como el Comité Distrital de Humedales para ejercer una coordinación no es útil porque se enfrascan en una</p>	

		para humedales y las Secretarías se reúnen regularmente para cumplir tal propósito. De la misma forma, los convenios interadministrativos con la EAAB se realizan año a año.	discusiones que dilatan los acuerdos entre las entidades.	discusión tras otra y no trabajan para llevar a cabo acciones concretas.
Responsabilidad Compartida con otras entidades	Existen ciertas complicaciones para aquellos casos donde hay una jurisdicción compartida entre la SDA y la CAR en Parques Ecológicos Distritales de Humedal que comprenden área rural. El proceso no se realiza de forma conjunta y no se sabe sobre quien recae la responsabilidad.	Hay que reconocer que la gestión ambiental no es un proceso fácil de ejecutar en casos donde las responsabilidades se comparten, debido a que hay que llegar a muchas concertaciones con otros actores. Por medio de comisiones conjuntas realizadas con la CAR se ha procurado mejorar en ese aspecto.	Cada quien asume sus responsabilidades frente al manejo del humedal, pero no se cruzan entre ellos para determinar una responsabilidad compartida, cada quien se desentiende de las responsabilidades del otro, así sean funciones que determinan el desempeño de las funciones del otro.	Para el caso particular de Engativá, que comparte responsabilidades del humedal Juan Amarillo junto con la Localidad de Suba, hay una desarticulación entre ambos, porque trabajan aisladamente. Los recursos destinados para el humedal se focalizan más al sector de Suba y hay cierto desinterés por lo que sucede en la parte de Engativá.
Incorporación de la ciudadanía – Participación	La participación ciudadana ha sido importantísima en toda la gestión; hay acciones populares encaminadas a proteger los humedales. Desafortunadamente, la cultura ciudadana desde el punto de vista ambiental sigue siendo insuficiente frente al manejo que debe hacerse a este tipo de ecosistemas	El derecho a la participación se ha hecho presente para la conservación de algunos humedales, mediante la utilización de mecanismos técnico – jurídicos. Hoy en día hay varias acciones populares en curso, pero en términos generales, la participación sigue siendo muy escasa y el convencimiento acerca de la importancia de éstos ecosistemas es una acción muy difícil de realizar.	Aunque hay algunas acciones emprendidas por los ciudadanos para defender los humedales, son muy pocos los esfuerzos para generar una participación a gran escala. Quienes realmente se preocupan son unas minorías que no logran generar el impacto necesario para el buen manejo de éstos ecosistemas.	La ciudadanía si interviene mediante la imposición de herramientas de participación y mediante la asistencia de algunas reuniones junto con la Contraloría para expresar su inconformidad frente al mal manejo de los humedales, específicamente Jaboque. Pero sigue siendo muy sectorial, solo se ve en algunos sectores del humedal esa preocupación de la comunidad.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Instrumentos de Gestión Para los Humedales

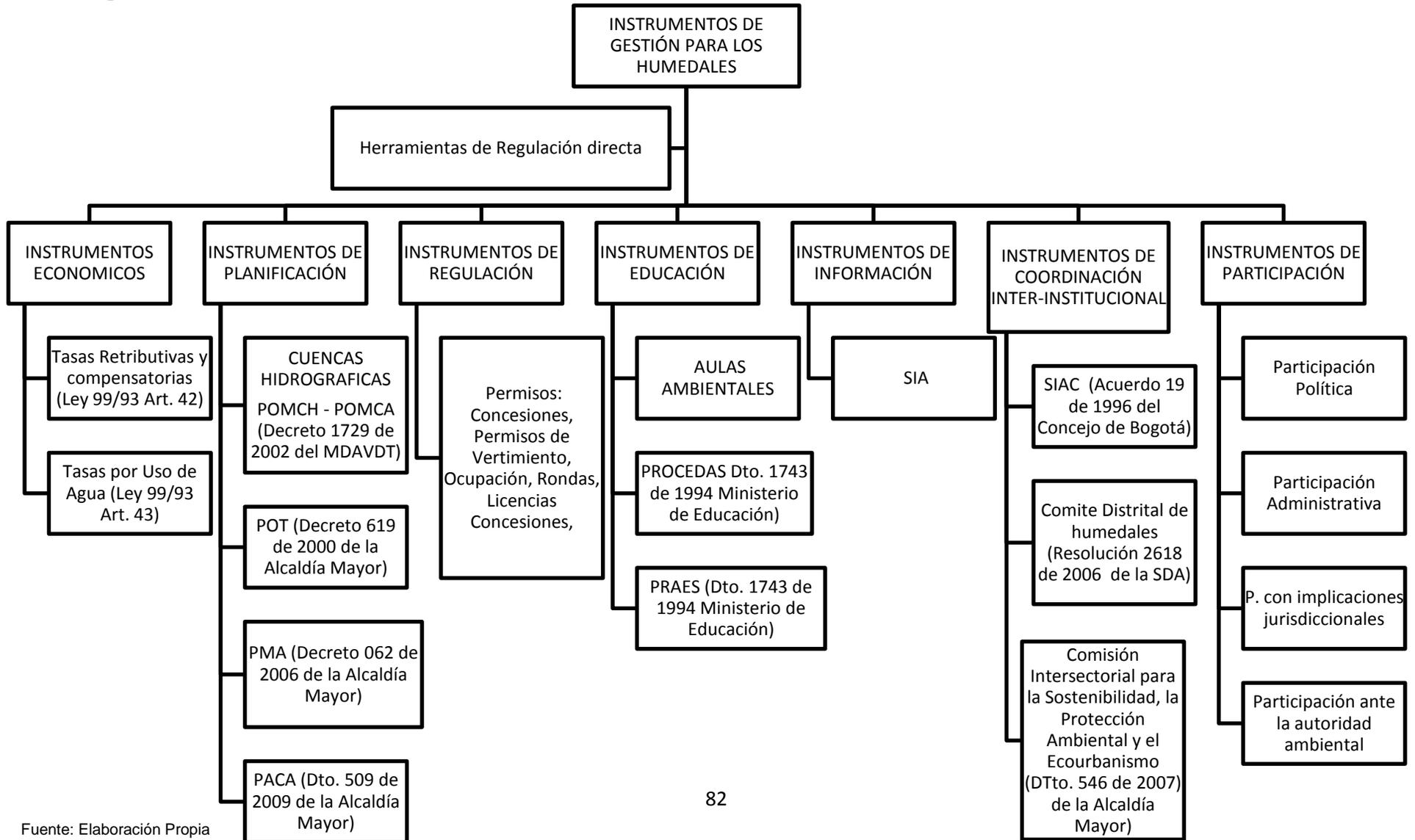
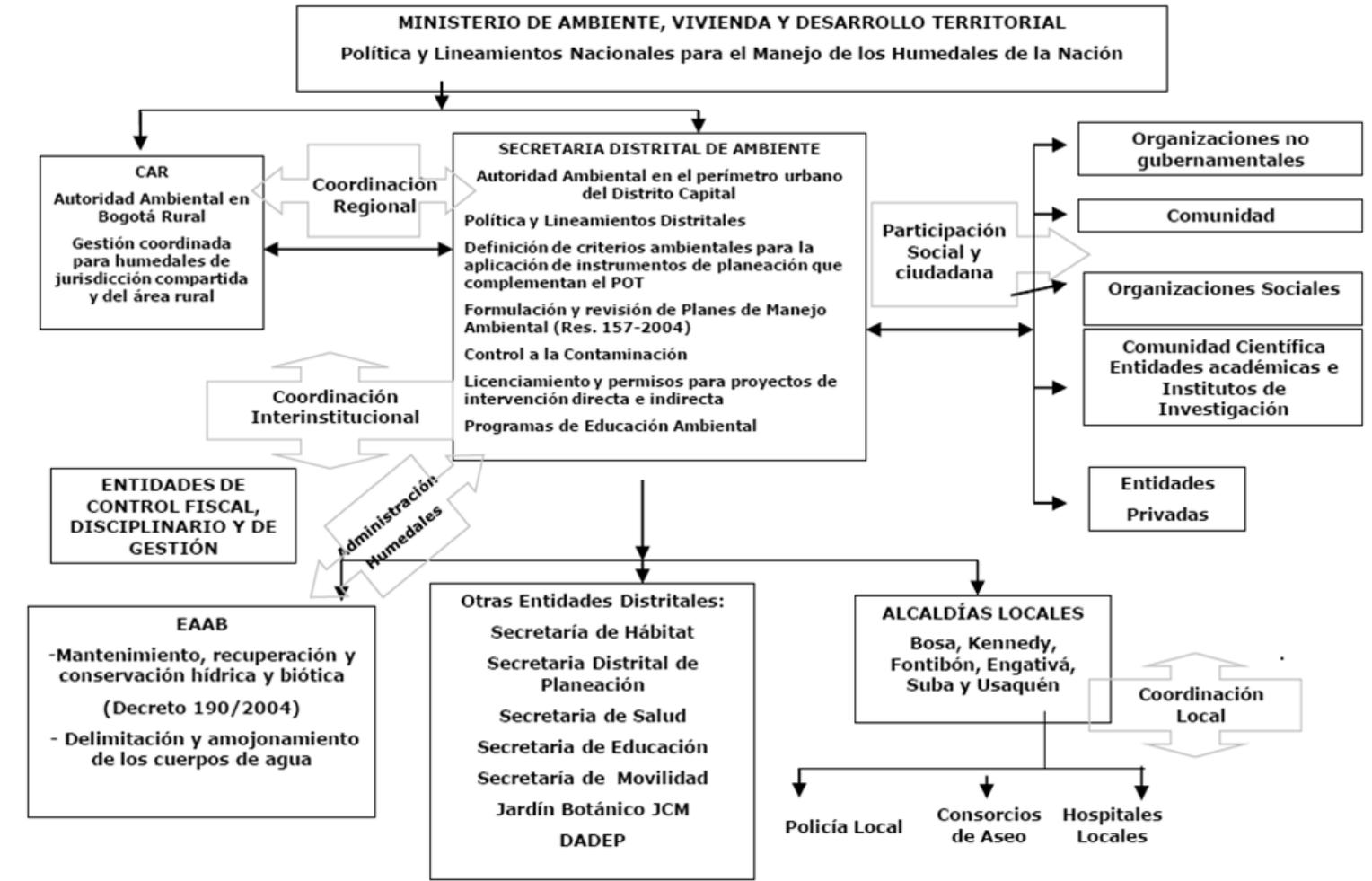


Figura 2. Actores y Competencias definidas en el POT



Fuente: ERAZO, E. (2010)

LISTA DE ANEXOS

ANEXO A. ENTREVISTA DIRECTOR SECTOR AMBIENTE DE LA CONTRALORÍA DE BOGOTÁ

¿Por qué se consideraría importante la conservación de los humedales de Bogotá?

Por el servicio ambiental que le presta a la ciudad, los humedales, como cuerpos de agua, logran regular las posibles inundaciones, también sirven de medio para transitar las aguas que pasan por las diversas cuencas del país. Además debe tenerse en cuenta que las escasas 679 hectáreas de humedales es una cifra preocupante para la ciudad, sabiendo aún más que desde el año 60, Bogotá contaba con 50 mil hectáreas. La contraloría ha procurado a través del ejercicio del control fiscal preservar estas áreas inundables de la ciudad, y ha propuesto la creación de nuevos humedales (La Isla y Salitre).

¿Es posible establecer medidas para la recuperación, al mismo tiempo medidas para el uso sostenible de los humedales, ante las crecientes problemáticas de pobreza por las que atraviesan gran parte de los ciudadanos de Bogotá?

Esas son las contradicciones de la vida, el que tiene la necesidad, nunca mirará un humedal como algo importante. ¿Qué significa un cuerpo de agua de este tipo para una persona que no tiene donde dormir o no tiene con qué comer? No representa nada, y mucho menos cuando unos urbanizadores piratas invaden las zonas de ronda y les ofrecen un lote por un precio muy módico, es una cosa irrisoria, y el daño ambiental es algo que no se va a recuperar. Después de todo ese proceso de expropiaciones, volver a recuperar el espejo de agua, eso es algo que vale muchísima plata porque los hemos dañado bastante.

Actualmente, ¿cuáles cree usted que son las problemáticas más importantes en los humedales de Bogotá? ¿Cuáles deben priorizarse dentro de la agenda pública?

Los problemas de mayor relevancia que se han encontrado en los humedales es la invasión de los mismos; la invasión de sus áreas de ronda por parte de la ciudadanía y la falta de control por parte de la administración en este sentido. Esto es lo que ha llevado a la terrificación y pérdida de gran parte de los humedales. Y no solo se trata de la invasión sobre las zonas de ronda y preservación ambiental de los humedales sino de la construcción indiscriminada en áreas muy aledañas a los humedales, ahí tenemos en humedal de Córdoba, la construcción de cuatro torres espectaculares construidas por fuera del humedal, generaron un impacto negativo y un daño sobre el humedal. También se resalta la falta de compromiso tanto de la administración como del ciudadano común y corriente en buscar su protección. Para mí la prioridad a tratar es lo referente al desinterés de los ciudadanos frente a estos temas y la ausencia de conciencia ambiental.

Dadas estas problemáticas, ¿Cuáles han sido los principales logros y avances en materia de conservación?

Lo principal que se ha logrado para el tema de humedales de la ciudad de Bogotá es la recuperación de los mismos, tratando de evitar sus conexiones erradas, buscando evitar la invasión de los mismos, evitando la utilización de sus zonas como escombreras de la ciudad y recuperando algunas hectáreas en humedales como el Burro y la Vaca por medio de la expropiación de terrenos. En esto se ha trabajado mancomunadamente con la administración y se ha logrado por lo menos, detener el proceso de invasión y la pérdida de la Estructura Ecológica de Bogotá.

CATEGORÍAS DE GOBERNABILIDAD

- Capacidad del gobierno para formular e implementar normas y políticas:

¿Considera usted que la planificación y las políticas al respecto están bien formuladas y son acordes a la reglamentación establecida? ¿Presentan ambigüedades y contradicciones a la hora de su implementación?

No, no se presentan ambigüedades al respecto. Las políticas están adecuadas con la normatividad, no solamente a nivel nacional sino internacional, a través del Convenio RAMSAR. En ese sentido, la administración en sus planes de desarrollo ha incluido los proyectos necesarios para mantener los actuales 13 humedales que tiene Bogotá. La principal problemática es de carácter ECONOMICO para el mantenimiento de estos humedales, hay un elevado presupuesto, lo cual ha conllevado a que no se lleve a cabo en plenitud, las políticas que se han venido desarrollando.

- Buenas Instituciones:

¿Se han cumplido a cabalidad los propósitos dispuestos para la conservación y uso sostenible de los humedales? ¿Las entidades cuentan con los instrumentos de gestión suficientes?

Los elementos técnicos con los cuales se cuenta son suficientes, los planes de manejo ambiental, creados para éste propósito se han venido implementando. Insisto que la problemática radica es en la parte presupuestal, ya que a partir de esto se encuentra una barrera para ejecutar adecuadamente.

¿Cómo evalúa usted los planes de acción estipulados en los Planes de Manejo Ambiental aprobados en los Humedales de la Ciudad? ¿Se han presentado complicaciones para la ejecución de los proyectos?

Se complica por un aspecto, la Secretaría de Ambiente y la EAAB tienen un convenio para el manejo y la administración de los humedales. Estos, a su vez, ceden la administración a ONG'S para la conservación de los mismos, en lo cual se busca la seguridad, se busca el fortalecimiento sobre la parte educativa ambiental, pero

desafortunadamente no hay continuidad en tales proyectos. Una vez se terminan los contratos de administración, hay un lapso de tiempo en el cual los humedales no tienen una figura administrativa y los esfuerzos hechos por el gobierno anterior se pierden por falta de continuidad. Te pongo un ejemplo, el no permitir la entrada de escombros porque se tiene vigilancia por parte de los administradores; al terminar su contrato de administración, se levanta la vigilancia, se quedan sin guardia los humedales y esto permite el acceso a inescrupulosos que dejan o depositan escombros en las áreas de ronda de cada uno de los humedales de Bogotá.

Sin embargo, no hay que dejar de lado que hasta ahora la administración ha creado una política de humedales en el distrito capital. Poco a poco han venido adquiriendo consciencia la administración y la ciudadanía poco a poco se ha venido dando cuenta de la riqueza e importancia sobre estos cuerpos de agua. Los planes de manejo ambiental, en teoría, son excelentes, desafortunadamente hasta ahora hemos aprobado un solo plan de los trece humedales. Te doy un ejemplo, el humedal de guaymaral es un humedal donde tenemos varias quejas de la ciudadanía; ellos nos manifiestan que entran volquetas para descargar escombros. Si no hay conciencia de la ciudadanía en este sentido de que descargando escombros se terrifican los humedales y se pierde un patrimonio ambiental importantísimo para la ciudad.

Transparencia:

¿De qué manera la corrupción ha llegado a afectar el proceso de restauración y conservación de los humedales? ¿Considera que es un factor relevante a considerar?

La corrupción como tal no ha llegado a afectar el proceso, lo que falta es mayor participación y compromiso. Ya que tú tocabas el tema de las alcaldías locales hay varios humedales donde hay invasión, y las alcaldías no han logrado levantar dichas invasiones por falta de recursos y por falta de apoyo para poder derrumbar las casas al interior de estos ecosistemas y posteriormente poder llegar a recuperarlas.

Sin embargo la corrupción es muy común en la modificación de las licencias urbanísticas para desarrollar otras actividades que no están acordes a la conservación y uso sostenible de estos ecosistemas. Si yo necesito la licencia para construir en tal parte, me rebusco la palanca, el amigo, la plata, para la obtención de beneficios personales y construir de acuerdo a determinadas conveniencias. Los urbanizadores piratas siempre tratan de invadir a como dé lugar estos cuerpos de agua.

Coordinación Interinstitucional:

¿Existe una real coordinación interinstitucional entre diversas entidades para la conservación y uso sostenible de estos ecosistemas?

Si, lo que es la autoridad ambiental que para el caso nuestro es la Secretaría de Ambiente, y la EAAB hay una real coordinación en ese aspecto, y se ha venido trabajando y se han venido desarrollando planes y programas.

¿Y por ejemplo figuras como el Comité Distrital de Humedales y el Sistema Ambiental del Distrito Capital son realmente útiles para cumplir con dicho propósito?

Son instrumentos útiles, las instituciones que hacen parte tales Comités están incorporadas y participan dentro de los Planes de Manejo Ambiental de cada uno de los humedales.

Responsabilidad Compartida:

¿Las competencias de las instituciones del distrito, regionales y nacionales son claramente establecidas? ¿Son armónicas? ¿Permiten un manejo integral de los humedales y garantiza la prestación de sus servicios ambientales?

Como autoridad ambiental la Secretaría tiene la suficiente capacidad para hacer la vigilancia dentro del perímetro del distrito. Tenemos problemas en cuanto a los

humedales de Torca y Guaymaral que puede haber alguna afectación o algún control por parte de la administración de la CAR, ya que esta institución tiene competencia sobre los humedales que comprenden las zonas rurales, pero en general no hay total afectación en este sentido.

¿El nivel regional, expresado en la CAR y el nivel distrital han logrado concertaciones efectivas en el manejo de la Cuenca Media del río Bogotá?

Es un compromiso de carácter económico en el sentido de que el 7,5 por ciento del predial va para que la CAR haga los trabajos necesarios para la descontaminación del río. No lo hace directamente Bogotá, quien tiene la competencia y la vigilancia es la CAR, que es una entidad a la cual tiene total autonomía para hacer ese ejercicio y evaluar y determinar cuál ha sido el desarrollo del proceso de descontaminación del Río Bogotá. Hace poco se terminó una auditoría conjunta entre la Contraloría General de la Republica, la Distrital, la Departamental y la Municipal de Soacha con ese propósito, de vigilar como va tal proceso y en especial, buscarle el cierre financiero para la creación de la planta de descontaminación o la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales (PTAR) CANOAS.

- Acceso a la información ambiental y libertad de información:

¿Los documentos para el manejo sustentable de los humedales son de público conocimiento, asequibles, claros en sus objetivos, metas cumplibles, procedimientos responsables y presupuestos disponibles?

Para todo aquel que tenga interés en la problemática si, hoy en día los medios de comunicación y los sistemas facilitan este tipo de consulta de estos documentos. Si bien es cierto que se maneja un lenguaje un poco técnico, mejor dicho técnico desde el punto de vista ambiental, son documentos de fácil acceso y comprensión del común de la gente.

- Participación:

¿La incursión de la ciudadanía en temas ambientales, específicamente los humedales, es adecuada?, ¿los instrumentos existentes son útiles?

Los elementos de participación ciudadana han sido útiles e importantísimos. Hay acciones populares encaminadas a proteger los humedales, tenemos una experiencia por ejemplo en el humedal de Jaboque, en donde las personas están dispuestas a recuperar el humedal. Desafortunadamente la cultura ciudadana, no solo desde el caso de los humedales sino desde el punto de vista ambiental es bien pobre; no hay sentido de pertenencia ni hemos tenido significado de lo que es tener cultura ambiental, porque no hay que dejar de lado que lo que hagamos ahora repercute para el futuro y los daños ocasionados son irreversibles. Nos estamos acordando tarde de las necesidades de atender la naturaleza.

Para finalizar, y ya en términos generales ¿cómo evalúa la labor del distrito, de la región y del país en los humedales durante los últimos años?

Ha habido mucha preocupación y poco a poco ha venido dándose conciencia con relación a la importancia de lo que es los humedales y de lo que es la parte ambiental en términos generales. Por parte de la administración ha habido inversiones importantes presupuestalmente en vías de recuperar estos cuerpos de agua y otras actividades de carácter ecológico en la ciudad de Bogotá. Ósea que en el corto plazo como se ha venido invirtiendo por parte del distrito ha sido bueno y siempre mirando la recuperación de los humedales.

¿Qué alternativas o propuestas plantearía frente a las problemáticas que usted consideró más relevantes de los humedales, es decir, la discusión acerca de la ausencia de cultura ciudadana y el problema financiero?

En cuanto a la cultura ambiental, si no implementamos estrategias encaminadas a enseñarle a nuestra niñez es muy difícil. Yo considero que debería haber algún convenio, necesario para que a través de los colegios se cree la cátedra ambiental en la

que los muchachos empiecen desde un principio a ser conscientes de la importancia y la necesidad de tener un buen ambiente, no solo en la preservación de humedales, también en cuestiones como el reciclaje, porque el distrito, ante la falta de cultura de la ciudadanía para recolectar y distinguir los tipos de residuos que se generan al interior de las casas, debe destinar muchos recursos para manejar las miles de toneladas de residuos que se producen a diario. En este caso, el fortalecimiento de los PRAES ayudaría a mejorar este tipo de estrategias para entrenar a nuestras futuras generaciones.

Con respecto a la segunda parte, relacionada con la parte financiera hay que buscar recursos, cosa que no es fácil; la ley establece que en inversión se tienen que dejar unos porcentajes para la parte ambiental, lo importante ahí sería hacer cumplimiento de la ley. En ese sentido, la ley 100 establece unos porcentajes que se deben dejar para la inversión en este tema.

¿En este caso convendría ser más riguroso y hacerle un mayor seguimiento a los instrumentos económicos estipulados en la ley 99 de 1993? ¿Es decir, las tasas retributivas, compensatorias, etc.?

Hacerle un mayor seguimiento, yo creo que la rigurosidad va en eso, en el seguimiento que se le haga a ese tipo de actividades.

ANEXO B. ENTREVISTA AL DIRECTOR DE CONTROL AMBIENTAL DE LA SDA

¿Por qué se consideraría importante la conservación de los humedales de Bogotá?

Primero que todo, los humedales son uno de los principales ecosistemas del planeta tierra con mayor productividad por unidad de terreno, que quiere decir con ello, por ejemplo, un ecosistema de Estuario produce alrededor de 2,5 toneladas hectárea a año. La productividad biológica primaria del planeta está en los humedales, son ecosistemas

estratégicos que dan la vida y de hecho es donde surge la vida en el planeta tierra. Por eso, la importancia de estas áreas protegidas esta precisamente por la productividad primaria eco sistémico.

¿Cuáles son los servicios ambientales más importantes que presta un humedal?

Hay varias ofertas desde el punto de vista de servicios ambientales. Tenemos, en primer lugar a los humedales como áreas reguladoras de escurrimiento, todo lo que es escorrentía superficial directa. Que quiere decir con ello, cuando hay unas grandes avenidas, cuando llueve mucho, los humedales sirven de sumideros, de espacios de regulación hídrica, en las principales cuencas hidrográficas y obviamente eso permite evitar tantos eventos catastróficos porque cuando llueve mucho, los humedales se “lavan” pero lograr retener gran parte de esta humedad. Adicional a ello, un humedal es un sitio estratégico porque es área de habitación de flora y fauna silvestre, en algunos casos, flora y fauna endémica, endémica quiere decir el lugar donde nacen, crecen, se reproducen y mueren. Y adicional a ello es sitio de paso obligado de aves migratorias, especies de avifauna migratoria donde también tiene una oferta eco sistémica considerable; entonces la importancia va en ese sentido, además de ofrecerle abrigo, de ofrecerle alimento a estas aves migratorias, pues obviamente genera un paisaje que permite, en términos generales para el caso de Bogotá, cortar con todo el tema urbanístico: hay una oferta paisajística.

¿Es posible establecer medidas para la recuperación, al mismo tiempo medidas para el uso sostenible de los humedales?

Es posible siempre y cuando no se sature la capacidad de carga. Que quiero decir con ello, los ecosistemas de humedal son muy frágiles. Toda vez que conservan especie de flora y fauna que pueden ser objeto de cualquier alteración dentro de su ciclo biológico. Son áreas aptas para la contemplación pasiva, en Bogotá los tenemos, anexos a los humedales áreas de educación ambiental, tenemos la posibilidad también de recreación pasiva, pero no están permitidas actividades de alto impacto. Un tipo de eventos organizados como en el parque Simón Bolívar acaban con un humedal, pero si

obviamente, dentro de los manejos sostenibles que se pueden dar a este tipo de ecosistemas es viable combinar los usos: contemplativos, de conservación, de manejo, pero además de disfrute.

1. Identificación y priorización de problemas: Cuales son los más importantes

Actualmente, ¿cuáles cree usted que son las problemáticas más importantes en los humedales de Bogotá? ¿Y Cuáles deben priorizarse dentro de la agenda pública?

En primera instancia hay un problema de actitud de la comunidad. Al no conocer los beneficios, las bondades que tienen estas áreas protegidas, pues a la gente no les importa que se agote, que se acabe, que se deteriore, o que en últimas se termine cambiándole completamente el uso; casos se han visto en el sur de la ciudad, donde terminaron rellenándose. Ese es el principal problema, la gente también los ve como algo ajeno, no se han “empoderado”, digámoslo así, de la posibilidad de que estos ecosistemas brinden estas ofertas de bienes y servicios, entonces, los ven como un simple botadero de escombros, de residuos sólidos, en fin, entonces hay una falta de cultura del bogotano que ve en los humedales un terreno baldío y omiten la potencialidad ambiental que tienen.

2. Logros y limitaciones de las acciones del distrito frente a los humedales

Dadas estas problemáticas, ¿Cuáles han sido los principales logros y avances en materia de conservación?

Nosotros como administración del distrito capital y como principal autoridad ambiental hemos trabajado muy de la mano con la EAAB, precisamente para generar unos espacios de administración de los humedales, que tiene que ver con la vigilancia, monitoreo de sus cuerpos de agua, de sus especies de flora y fauna, que tiene que ver con el mantenimiento mismo, de este ecosistema, en cuanto a poda, manejo del paisaje y obviamente como unos espacios de lúdica, de capacitación, enseñanza, de educación

ambiental. Se ha mejorado muchísimo, hace falta todavía, porque esto demanda gente y recursos, no solo técnicos, sino económicos, financieros, logísticos, humanos, para poder lograr el objetivo final que es mejorar las hectáreas de humedales que tiene la ciudad.

¿Qué limitaciones identifica usted en las acciones del distrito frente al manejo de los humedales?

Nos ha tocado aunar recursos, con otras entidades del distrito porque no hay plata que aguante en ese tema de administración y manejo. Es plata que invertimos con gusto pero que es insuficiente para todo lo que demanda, tratamos de maximizar esos recursos para tratar de ser lo más costo-efectivos posible. Hay una limitación de presupuesto obviamente, porque a pesar de que trata de priorizarse dentro de la agenda pública, sigue siendo insuficiente los recursos económicos para su administración.

CATEGORÍAS DE GOBERNABILIDAD

- Capacidad del gobierno para formular e implementar normas y políticas:

¿Considera usted que estrategias políticas y de planificación tales como el POT y la política de Humedales del Distrito están bien formuladas y son acordes a la reglamentación establecida? ¿Presentan ambigüedades, complicaciones y/o contradicciones, si se toma como referencia la legislación al respecto?

Estos elementos de planificación en su momento han funcionado, han servido, pero dada la dinámica, no solo de la economía de la ciudad sino en este tema de mejorar, se hace necesario ir actualizando los instrumentos de planificación. Por ejemplo, el POT tiene una vigencia de 10 años que nos ha favorecido, resguardando estos ecosistemas estratégicos. La política también toca los temas estructurales, desde el punto de vista de las estrategias que debemos trabajar y adicional a ello hay otras herramientas que son los planes de manejo ambiental específicos para cada humedal. Obviamente se

formulan pero son cambiantes, entonces cada diez años toca estarlos revisando porque no son formulas eternas, por la misma dinámica económica de la ciudad. Pero si funcionan, claro, cualquier ejercicio de gestión ambiental tiene que iniciar con un proceso de formulación y planificación ambiental, sino, pues sencillamente se estarían malgastando los recursos.

- Buenas Instituciones:

Frente al cumplimiento con las labores y funciones asignadas por las entidades que directa o indirectamente están involucradas con el tema de humedales,

¿Se han cumplido a cabalidad los propósitos dispuestos para la conservación y uso sostenible de los humedales?

Estamos en fase de implementación, no se ha llegado aún a la cima, digámoslo así del ejercicio de la gestión, pero nosotros como manejamos un sistema de indicadores podemos verificar y ajustar o calibrar el modelo de gestión, de modo tal que vamos haciendo mucho más costo efectivo la tarea. Estamos en proceso, todavía no podemos evaluar el resultado de la implementación de un plan de manejo ambiental. Son planes que se formularon relativamente hace poco y están en proceso de implementación, eso es parte del ejercicio que estamos haciendo.

¿Hay algún tipo de retraso en la implementación de los Planes de Manejo Ambiental (Planes de Acción – Proyectos)? ¿En caso de ser afirmativo, a que se debe?

Sí, hay algunos donde se han presentado los retrasos en la formulación, ya que se plantea la posibilidad de ser un ejercicio participativo. En la medida en que se vincule la comunidad en estos procesos, tienden a dilatarse. Pueda que los expertos, biólogos, ecólogos y demás personas profesionales que tienen que ver con el tema tienen muy claro las tareas a desarrollar; pero en el momento en que se abre la posibilidad de

vincular un proceso de participación comunitaria y de educación ambiental, tienden a dilatarse. Es parte normal del ejercicio de la participación ciudadana.

¿Cuáles han sido las complicaciones en el seguimiento al control ambiental?, es decir, al momento de emitir conceptos sobre las concesiones, permisos, autorizaciones, licencias ambientales, y medidas preventivas y sancionatorias

Los humedales son un área restringida de uso y aprovechamiento de los recursos naturales, entonces allí no se otorgan ningún tipo de licencias, ni permisos, ni licenciamiento, eso está completamente prohibido. Lo que si tenemos y se nos dificulta un poco es el control de ciertas áreas de la ciudad, ya que como te decía al principio, terminan convirtiéndose en predios baldíos en el imaginario del colectivo, y muchos de ellos disponen de sus residuos ahí. Estamos trabajando muy de la mano con las localidades, con la Policía Nacional para abordar precisamente esa problemática y ejercer un mayor control sobre los humedales nuestros en relación con las infracciones que de tipo ambiental se puedan generar.

¿Los recursos financieros con los que se cuenta son suficientes para la restauración y sostenibilidad de los Parques Ecológicos Distritales de Humedal? (ya se respondió anteriormente) ¿Cómo financian tales procesos?

Nosotros tenemos un proyecto que atiende esa necesidad. Está inscrito en el plan de desarrollo distrital de la actual administración y obviamente eso le garantiza, al estar vinculado al plan y a unos planes de acción, establecer la posibilidad de jalonar recursos. Pero adicional a ello hacemos alianzas estratégicas con otros entes, tanto del distrito como regionales, por ejemplo con la CAR hacemos convenios, con la EAAB. Ahorita estamos tratando de vincular otros sectores de la ciudad, salud, desarrollo económico, en fin; distintas secretarías de modo tal que aunemos esfuerzos, recursos, y entre todos aportemos.

Por ejemplo, ¿cómo son las alianzas con la secretaría de Salud?

Por ejemplo campañas de Zoonosis, o campañas con la comunidad en donde el sector salud tiene la posibilidad de ese tipo de iniciativas. Si los humedales están adheridos a un cauce contaminado, que al final reflejan también la problemática del humedal, se presentan problemas de salud pública por el tema de olores, aguas residuales. Allí hay opciones de poder tocar a la comunidad en términos reales.

Transparencia:

¿De qué manera las curadurías urbanas y las urbanizadoras piratas han llegado a afectar el proceso de restauración de los humedales?

Ningún tipo de desarrollo urbanístico se puede dar en estas áreas. Lo que se hace es, una vez formulado el PMA, definir exactamente los tres tipos de áreas que se encuentran allí, es decir, el espejo de agua, la ronda hidráulica y la ZMPA, y alinearlos. Una vez amojonado, es un ejercicio físico en el territorio, es totalmente prohibido cualquier tipo de actividad económica y ya es potestativo obviamente de la localidad porque el Alcalde Local tiene todo el régimen policivo en ese aspecto. El código de policía lo vienen aplicando los alcaldes, entonces ellos tienen, por ley, el deber de sacar de las zonas de Ronda o ZMPA a quienes lo están invadiendo.

- Coordinación Interinstitucional:

¿Existe una real coordinación interinstitucional entre diversas entidades para la conservación y uso sostenible de estos ecosistemas, así éstas no estén directamente involucradas con el tema ambiental, tal como es el caso de planeación distrital, defensoría del espacio público, la secretaría de salud o de hacienda?

Existe, por decreto distrital, una comisión intersectorial para la gestión y protección ambiental y el eco urbanismo, es algo así, un nombre bien interesante, y es vincular la dimensión ambiental con el resto de sectores de la ciudad. Esta planeación, hábitat, hacienda, todas las secretarías que tienen asiento, y obviamente es una comisión

liderada por la Secretaría de Ambiente. Todos los temas ambientales que toquen a la administración pública, se ven reflejados en este mecanismo. Esa comisión tiene unas mesas de trabajo, hay una mesa distrital de humedales, una mesa de calidad del agua, del aire, de salud y ambiente. Todo ese tipo de iniciativas ambientales están previstas en la comisión. La comisión se reúne regularmente y se tratan todos los temas previstos en la mesas. Es importante la existencia de la mesa de humedales, porque allí se tratan todos los temas específicos con las demás entidades.

Para el caso de la CAR y la EAAB, ¿se han logrado concertar mesas de trabajo o acuerdos para agilizar los procesos en pro de la recuperación?

Existen periódicamente, yo diría que año a año, convenios interadministrativos donde la SDA aporta unos recursos, la EAAB aporta otros recursos, y entre los dos hacemos causa común y generamos un sistema de administración por ejemplo. En temas que tienen que ver específicamente con el componente ambiental están claramente establecidos estos convenios interadministrativos.

¿Herramientas como el Comité Distrital de Humedales y el Sistema Ambiental del Distrito Capital son realmente útiles para cumplir con dicho propósito?

Si claro, son espacios de comunicación y de puesta en común de todas las acciones en todos los sectores que comprenden área de humedales. Se reúnen, generan actas, compromisos, cursos de acción, etc., de modo tal que a partir de un sistema de indicadores se empieza a ver la evolución de los procesos a evaluarse.

Responsabilidad Compartida:

¿El nivel regional, expresado en la CAR y el nivel distrital expresado en la SDA han logrado concertaciones efectivas para lograr una real jurisdicción compartida en Parques Ecológicos Distritales de Humedal que comprenden sectores de zona rural?

En cuanto a la jurisdicción compartida con algunos humedales es un tema que no es fácil de manejar. Existe una comisión conjunta que también está definida por la norma. Dentro de esos ecosistemas compartidos la comisión se sienta y debate las situaciones y problemas que se puedan generar y obviamente se procuran resolver.

- Acceso a la información ambiental y libertad de información:

¿Los documentos para el manejo sustentable de los humedales son de público conocimiento, asequibles, claros en sus objetivos, metas cumplibles, procedimientos responsables y presupuestos disponibles? ¿Qué faltaría para lograr una mayor difusión?

Hay varios canales de comunicación y socialización de los temas, existe el Observatorio Ambiental de Bogotá, el cual está adscrito a la página de la Secretaría Distrital de Ambiente y uno encuentra el link con el acceso a la página Web donde hay un componente destinado a la información de humedales y ecosistemas estratégicos. Adicionalmente nosotros hacemos campañas periódicas, en donde se exponen los desarrollos de las tareas, por medio de cartillas o cuadernillos de información, que son producto precisamente de los convenios que se realizan con la EAAB. Tenemos del Humedal Tibanica, Juan Amarillo, Córdoba, en fin, también tenemos guías de aves, para generar una mayor sensibilización en la comunidad y poder socializar el tema. También tenemos unos resúmenes, y todas estas herramientas son parte del ejercicio de la comunicación y sociabilización de las tareas que se hacen. En ese sentido si hay, piezas de divulgación e información que seguramente son insuficientes, pero nosotros también realizamos foros, el pasado mes de septiembre realizamos uno, que fomentan a la creación de espacios abiertos para la comunidad, donde tú como ciudadana del mundo puedes enterarte de lo que hacemos y preguntar y cuestionar seguramente.

El tema frente a la mayor divulgación de este tipo de cosas que realizamos para informar son los costos. No podemos generar una campaña continua, porque eso demanda gente y recursos, y no solo es lo que hacemos aquí invirtiendo en esta

documentación sino también lo que se invierte directamente para la preservación de los humedales, eso consume muchos recursos.

- Participación:

¿La incursión de la ciudadanía en temas ambientales, específicamente los humedales, es adecuada, es decir, los instrumentos de participación ciudadana (acciones de tutela, populares, etc.) y la participación comunitaria (movilización social, iniciativas propias) se ejerce?

El tema judicial es vigente en el humedal, tenemos más de 6 acciones populares en los humedales. Exactamente no se la cifra pero el tema de judicialización de los humedales está al orden del día también en la ciudad. Y obviamente la gente ejerce sus derechos de participación a partir de esos mecanismos técnico-jurídicos, digámoslo así. Es un tema complicado para nosotros, los funcionarios de la Secretaría, porque siempre miran condenando al Distrito y es molesto porque no aprecian nuestra labor. Nosotros hemos querido siempre ir más allá de lo que se puede hacer, desde el punto de vista de ser reactivos a pasar a ser más proactivos y por eso hacemos estas iniciativas. Pero como te decía desde el principio, es insuficiente, entonces necesitamos aliados estratégicos, necesitamos de la academia, como ustedes, que son personas interesadas en el tema que dan un aporte adicional a este ejercicio.

Convencer a la gente que estos son ecosistemas estratégicos que hay que conservarlos es difícil. Precisamente en una reunión que tuve hoy en el acueducto estábamos buscando jalonar predios para comprar predios, porque hay una dificultad, en muchos casos los predios son de un tercero, y yo no puedo invertir recursos de la administración pública, en un privado. Sería ilícito si se expropiaran tales terrenos. En la medida en que estos ecosistemas no sean nuestros, no podemos invertir en nada, y eso es una limitante grande. Eso restringe nuestra gestión.

¿Cómo podría insertarse de forma más relevante los proyectos de educación ambiental en los 13 Humedales para generar una mayor difusión de la problemática? ¿No solo en Sta. María del Lago?

El caso Santa María del Lago ha sido exitoso porque hemos comprado predios, hemos encerrado el humedal, y lo administramos directamente nosotros. Pero muchos humedales también están en ese proceso, y la idea es llegar allá, a la consolidación de los proyectos de educación ambiental en los humedales. Se nos van a ir un par de años e incluso más, pero la idea si es poder tener la posibilidad, a partir de vender la idea de la importancia de los humedales, que actualmente ya se está vendiendo. Ya Bogotá se está dando cuenta, a través de nuestras campañas de sensibilización lo hemos logrado mostrar. En un estudio que hizo el IDEAM en el año 1998, la Sabana de Bogotá, que tiene alrededor de 2 millones de hectáreas, 50 mil hectáreas correspondía a humedales. Sin embargo, Bogotá es mucho menos, obviamente, Bogotá tiene 30 mil hectáreas dentro de la estructura urbana, y de ahí se ha construido un mito urbano porque en realidad la estructura de la Sabana no contaba con toda esa cantidad de espacio para humedales, yo diría que anteriormente se contaba con 2000 o 3000 hectáreas de humedales. Pero en la medida en que hemos sensibilizado a la gente de que nos quedan 675 hectáreas, pues obviamente la gente se cuestiona y se pregunta de que hay que hacer algo. Entonces si hemos tocado, estamos tocando puertas a nivel internacional, hay una opción de convertir alguno de estos humedales en sitios RAMSAR, hay que cumplir ciertas condiciones. Estamos haciendo el ejercicio de cuál de éstos puede aplicar, y seguramente el semestre entrante estaremos aplicando alguno haber que sucede.

De hecho estamos en el proceso de crear un nuevo humedal llamado la Isla, ubicado al sur de la ciudad, que reúne y reconoce características de humedal natural; en la medida en que se dé un plan parcial, podemos garantizar más o menos 9 y media hectáreas que están allá tiradas y podemos convertirlas en humedal, garantizando los recursos para su mantenimiento. El humedal salitre no es como tal un humedal porque no contiene todas sus características, fue una excavación hecha en la década de los 40-50's que hizo alguien, no es natural, se hizo un estudio de fotografía aérea sobre el

lugar y nos vinimos a dar cuenta de eso, pero en realidad no sabemos con certeza con qué fin se hizo esa excavación.

3. Evaluación que hace la persona sobre el impacto de estos instrumentos y políticas sobre el manejo de los humedales

Para finalizar, y ya en términos generales ¿cómo evalúa el impacto de la gestión del distrito de la región y del país en los humedales durante los últimos años?

No podemos negar la inercia que antes había en la ciudad, el tema ambiental antes era un tema de “mariposas”, “florecitas”, algo así como una especie de accesorio que veía la gente y que no era importante. Esos 500 años de incultura ambiental que tenemos nosotros y que heredamos, en donde no sentimos y no nos importa, ya lo hemos frenado. El tema del cambio climático ha dado unos campanazos grandes, en Colombia, en Bogotá, la gente veía en eso algo muy lejano, pero con los cambios abruptos de clima en la ciudad y otras afectaciones, ya se empiezan a sentir los efectos del desgaste ambiental. Eso ha generado esas alertas, y la gente ya empieza a visualizar que si no protegemos los recursos, estamos condenados a sufrirla. Ahí hay una cuestión de actitud, pero obviamente no es fácil cambiar la actitud de la gente.

¿Qué alternativas sugeriría para solventar las principales limitaciones del desempeño institucional de las entidades relacionadas con el manejo de humedales en Bogotá?

Hay que meterse con las fibras más internas del hombre para lograr un cambio real en este tema. No es una solución de inmediato plazo, yo veo tres generaciones adelante recibiendo el mensaje, y entendiéndolo, y más que entendiéndolo, resolviéndolo. Hoy en día es muy poco lo que podemos hacer al respecto. Incluso los jóvenes ya están empezando a generar una preocupación y una actitud por tratar de mejorar. Es un tema generacional, anteriormente en un bosque era un problema en Colombia. Durante la década de los 50's te daban la titularidad de un predio si demostrabas que habías

talado y arrasado con un ecosistema. Hay que modificar esa noción depredadora del hombre para entender que somos uno más en la Tierra; hay que romper el paradigma.

ANEXO C. ENTREVISTA AL SUBDIRECTOR DE LA FUNDACIÓN ALMA

¿Por qué se consideraría importante la conservación de los humedales de Bogotá?

Pues por una parte, porque son ecosistemas ancestrales y con valor simbólico que hacen parte de la Sabana de Bogotá y son un patrimonio que se obtuvo durante muchos años y que desafortunadamente, desde la época de la conquista y la colonia se fue desgastando. Cuando los españoles llegaron a la Sabana empezaron a construir haciendas se pasaron de la realización de prácticas agrícolas sobre el territorio a prácticas de ganadería y pastoreo, y por eso se necesitaba de zonas amplias, llanas, que no tuvieran ningún tipo de inundación para el paso de caballos, vacas, etc. Había zonas específicas para el agua, para el abastecimiento del recurso y la explotación del mismo, pero los humedales no se pensaban como lugares en donde existía una riqueza sobre la flora y a fauna. Los humedales, o igualmente llamados chucuas, eran zonas de pesca en aquella época y por tal razón las personas que allí habitaban le daban un uso muy distinto que al que hoy le dan, porque anteriormente existía la posibilidad de explotar los recursos que se encontraban en este tipo de ecosistemas.

Ya a mediados del siglo XX se generó el mayor desgaste de estos ecosistemas y eran vistos como cloacas, como botaderos que no tenían ningún valor para los ciudadanos.

4. Identificación y priorización de problemas: Cuales son los más importantes

Actualmente, ¿cuáles cree usted que son las problemáticas más importantes en los humedales de Bogotá?

La urbanización indiscriminada que se dio desde la década de los cincuentas en la ciudad, la construcción de barrios ilegales sobre las zonas de ronda y sobre las zonas de manejo y preservación ambiental. También hay una falta de apropiación del territorio por parte de la ciudadanía y se sigue viendo y pensando a este tipo de ecosistemas como algo muy lejano y como algo que no le pertenece a los ciudadanos. Hay que cambiar un poco esa percepción.

5. Logros y limitaciones de las acciones del distrito frente a los humedales

Dadas estas problemáticas, ¿Cuáles han sido los principales logros y avances en materia de conservación?

Se ha avanzado considerablemente con obras, ya se ha avanzado con cortarles los vertimientos a esos ecosistemas y en su respectiva delimitación sobre sus zonas. También se ha evitado la invasión pero eso no necesariamente implica una solución clara, porque no solamente basta con cercar el lugar sino con restaurar su flora, su fauna, y que la gente se preocupe más por estos lugares.

¿Qué limitaciones identifica usted en las acciones del distrito frente al manejo de los humedales?

Hay ciertos dilemas y complicaciones en la contratación pública, porque no existe la suficiente continuidad en los contratos con entidades para administrar el humedal como para ver el real alcance de las mejorías. Recientemente se terminó el contrato de la Fundación Alma para la administración del humedal Juan Amarillo y en estos momentos puede pasar un lapso de tiempo en el que no se hace nada hasta que no se renueve el contrato o se busque a otra entidad para encargarse de la administración del Humedal. Si no hay un compromiso entre las partes para evitar ese tipo de circunstancias, las limitaciones van a seguir siendo grandes porque no son pensadas de forma

CATEGORÍAS DE GOBERNABILIDAD

- Capacidad del gobierno para formular e implementar normas y políticas:

¿Considera usted que estrategias políticas y de planificación tales como el POT y la política de Humedales del Distrito están bien formuladas y son acordes a la reglamentación establecida? ¿Presentan ambigüedades, complicaciones y/o contradicciones, si se toma como referencia la legislación al respecto?

No es que estén realmente mal diseñadas, el problema es que la política pública ambiental no se ha concebido desde el conocimiento ancestral del que te estaba hablando anteriormente. Todo se basa en una lógica de ingeniería, muy económica, en la que los ríos y quebradas se convierten en canales para el paso de aguas lluvias y aguas contaminadas, es decir, para evacuar aguas; por ejemplo, la ciudad capta toda el agua de la región y la región misma, en algunos municipios recibe toda esa agua contaminada, la visión del acueducto es crear obras con el fin de movilizar de forma eficaz estos residuos y no se centra en compensar el préstamo que le está a dando la ciudadanía. Esa es una contradicción que se puede encontrar en la forma cómo funcionan estas entidades.

Por otro lado, los humedales en Bogotá, todavía, a pesar de algunos esfuerzos realizados por el acueducto durante los últimos seis años, no se han dado las libertades para que algunas organizaciones como la nuestra administren de forma autónoma los humedales. Como ya estaban tan alterados, por la construcción de vías, por contaminación, por pérdida de su vegetación, se tienen que realizar unas inversiones gigantes, pero el problema es que estas inversiones se han dado de forma tardía porque solo hasta finales de la década del noventa la administración empezó a preocuparse. Entonces a partir de ese momento tienen que empezar a mitigar el impacto de la infraestructura que está alrededor, de la contaminación y de otros hechos perjudiciales, y se inician procesos de dragado en humedales como Juan Amarillo, Jaboque, la Vaca, etc., pero sin un proceso conjunto de apropiación por parte de la ciudadanía. Desafortunadamente se han reconstruido como ecosistemas aislados en la ciudad y hay una falta de integración porque son vistos como ecosistemas muy lejanos a la sociedad y el aprovechamiento de sus áreas sigue siendo muy escaso. Tal vez la

cultura no permite que las comunidades tengan la mejor relación con estos ecosistemas, porque inicialmente se debe buscar su restauración para luego darle un uso a la ciudadanía, pero eso debería ser un cambio fundamental que hay que llevar hacia adelante.

El acueducto no piensa en el manejo del recurso hídrico como un recurso a conservar, sino más bien en estrategias para canalizar aguas residuales y administrarlas mejor. Debe cambiarse la concepción de la administración frente a este tema, ya que no solo se trata de gastar grandes montos de dinero en la conservación de los humedales, sino en tratar de purificar el agua que proviene de las conexiones que la alimentan. Esta es una cuestión que viene desde el consumo doméstico en sí mismo, y desde los diferentes tipos de uso que se le hace al agua, porque las personas no son conscientes del daño que pueden causar al contaminar y malgastar grandes cantidades de agua. No se trata de pensar en el Río Arzobispo,

- Buenas Instituciones:

¿Los recursos financieros con los que se cuenta son suficientes para la restauración y sostenibilidad de los Parques Ecológicos Distritales de Humedal?

Los recursos todavía son muy escasos, todavía no son los que realmente se necesitan y en muchas ocasiones son malgastados. Nosotros hemos administrado por ejemplo el Juan Amarillo tres veces, y duramos administrándolo en periodos de trece meses, que fue el más largo, los otros han sido como de siete meses y siempre quedan cortados los contratos. Y digamos que la inversión es subutilizada porque no hay continuidad en los contratos, entonces lo que tu inviertes en siete meses después se deja otros seis meses sin administración y sin una atención permanente se pierde lo que se ha hecho. Usualmente toca, desafortunadamente, volver a empezar muchas cosas que ya se habían hecho antes, y eso implica redestinar nuevamente los recursos a avances que ya se habían realizado.

Transparencia:

¿De qué manera la corrupción por parte de otros actores (por ejemplo, las curadurías urbanas) ha llegado a afectar el proceso de restauración y conservación de los humedales?

Las curadurías específicamente, se han demostrado que son un foco de corrupción, solo basta mirar la realidad de los Cerros Orientales en ese aspecto. Se les asigna permisos de construcción en área de reserva a personas que tienen los recursos para hacerlo, mientras que los barrios populares que residen allí y que quieren construir allí también, no tienen los permisos necesarios. Hay cerca de 90 mil personas de barrios populares que habitan en los cerros en situación de ilegalidad por ser un área forestal pero las curadurías permiten la expansión urbanística.

En los humedales ya no se da eso, eso ya no pasa, creo el tema de construcción de vivienda y ese tipo de cosas ya no ocurre tanto. Todavía falta como llaman ellos, hacer un saneamiento predial, es decir todavía hay predios privados dentro de áreas protegidas de los humedales, eso pasa todavía en varios de esos ecosistemas que impiden dejar esas zonas libres de ocupación. La situación del humedal del Techo presenta varias inconsistencias en cuanto a la invasión de predios privados por culpa de las imprecisiones sobre la delimitación de sus zonas, es decir, cuando delimitaron sus zonas de ronda y preservación, se dieron cuenta que eran zonas completamente urbanizadas

- Coordinación Interinstitucional:

¿Existe una real coordinación interinstitucional entre diversas entidades para la conservación y uso sostenible de estos ecosistemas, así éstas no estén directamente involucradas con el tema ambiental, tal como es el caso de planeación distrital, defensoría del espacio público, la secretaría de salud o de hacienda?

Aunque uno entiende que la contratación pública es complicada, por ejemplo todas las intervenciones se hacen por distintos operadores, lo digo por el caso específico de Juan Amarillo: unos son los que hacen el tema de administración la preservación de la ronda y el proyecto de educación ambiental, otros son los que hacen el diseño y las obras en la zona paisajística, que hacen el alindramiento y saneamiento del humedal; otros son los que hablan de la planta de tratamiento del Río Bogotá y digamos que para una sola administración sería un tema difícil de abordar, el problema es esos distintos operadores nunca se cruzan. Que tú encuentres que haya una mesa al interior del Juan Amarillo, ya ha sido muy complicado jalonar eso.

Hace falta una claridad en las competencias, entonces no siempre el Acueducto y la Secretaría, a pesar de que tienen unos convenios interadministrativos para el abordaje de humedales, no siempre están de acuerdo con lo que debe adelantarse. A veces terminan en ciertas contradicciones acerca de lo que se debe hacerse, de si los humedales deben cerrarse o no cerrarse, de si deben entregárselos a una ONG o debe abrir una convocatoria para ver a quien se lo asignan; y con la ciudadanía no se ha concertado por ejemplo lo de las plantas de tratamiento, por ejemplo la del Salitre, que es costosísima y poco eficaz y funcional para sanear las aguas del río Bogotá; incluso van a construir otra planta gigante, más grande que la del Salitre en Soacha, llamada Canoas, pero aún con esos grandes proyectos, pero la contaminación del río Bogotá sigue. Con esa tecnología o con esa puesta de ingeniería se va purificar parte del agua en dos puntos, pero la contaminación de las fuentes hídricas se mantiene, porque tu no encuentras una política ambiental en la ciudad integrada por ejemplo a planeación Distrital o a la construcción de vivienda.

Hasta ahora se está empezando a trabajar sobre los tratamientos en la fuente, es decir, que ya no bastaría con simplemente botar a un alcantarillado lo que tu contaminas y usas desde tu casa, cuestión que desafortunadamente genera impactos negativos para el recurso hídrico, sino mirar de donde provienen esas fuentes para que las aguas lluvias no lleguen contaminadas al Río Bogotá. El canal, que supuestamente debería ser utilizado para aguas lluvias, todavía tiene componente de aguas residuales, lo que se denomina como conexiones erradas; estas aguas ni siquiera pasan por la plantas de

tratamiento para descontaminarlas, y muy seguramente sucederá lo mismo con la planta CANOAS en Soacha, donde su uso es inadecuado y no compensa el impacto de la contaminación del río.

¿Se han logrado concertar mesas de trabajo o acuerdos para agilizar los procesos en pro de la recuperación? ¿Cuáles han sido las complicaciones en tales acuerdos?

La verdad es que la coordinación entre diversas entidades funciona de forma muy desentendida, es difícil ver las acciones concertadas en esas mesas de trabajo directamente sobre los humedales, por lo menos en nuestro caso del manejo del Juan Amarillo no se ven ese tipo de actividades. Solo se conforman con reunirse temporalmente en una oficina, discutir ciertas cosas y no tomar medidas claras para la recuperación.

- Acceso a la información ambiental y libertad de información:

¿Los documentos para el manejo sustentable de los humedales son de público conocimiento, asequibles, claros en sus objetivos, metas cumplibles, procedimientos responsables y presupuestos disponibles? ¿Qué faltaría para lograr una mayor difusión?

Se está creando un portal junto con la Secretaría Distrital de Ambiente, para brindar información ambiental a la ciudadanía, es un proyecto que viene realizándose algún tiempo atrás y del que se espera se termine pronto. Hay que reconocer que el acceso sobre este tipo de información es limitado porque no todas las personas cuentan con internet como para acceder a estos datos, especialmente las personas de bajos recursos económicos, que no cuentan con computadores o este tipo de herramientas en sus casas.

- Participación:

¿La incursión de la ciudadanía en temas ambientales, específicamente los humedales, es adecuada, es decir, los instrumentos de participación ciudadana (acciones de tutela, populares, etc.) y la participación comunitaria (movilización social, iniciativas propias) se ejerce?

Hay un déficit de participación comunitaria en la ciudad de Bogotá en cuanto a la incursión de la sociedad en estos temas. Lo que en realidad falta dar es una mayor integración social a la dinámica urbana para la toma de decisiones. Esa perspectiva, en cuanto a la falta de apropiación de los ciudadanos, termina siendo insostenible porque cuando la comunidad misma no es la que lo apropia o la que lo defiende sino solamente unos grupos minoritarios, una que otra ONG, uno que otro vecino que se preocupa, pues sigue siendo un grupo muy pequeño pues con respecto a lo que debería ser. Obviamente es un tema complicado porque hasta que la gente ya tenga resuelta algunas situaciones económicas, y piense ya no solamente en la resolución de sus problemas básicos sino en el hábitat en el que se encuentra, en la protección de esos territorios, y no solo como lugares propicios para la vivienda, pues no se logrará entender el territorio de forma más integral.

Hablar de esa territorialidad apropiada es lo que permite concebir de mejor forma el ecosistema, porque de lo contrario resulta como te decía insostenible: las entidades se encargan de poner y poner plata y mientras están arreglando un lado del humedal, por el otro lo están desbaratando, pues porque todavía estamos en una ciudad concitada, violenta, pobre.

Para finalizar, y ya en términos generales ¿cómo evalúa el impacto de la gestión del distrito en los humedales durante los últimos años?

El impacto como tal no se puede medir porque la gestión para el manejo de los humedales es un fenómeno reciente en la ciudad; los Planes de Manejo Ambiental hasta ahora están en fase de formulación, se han aprobado algunos pocos, y no se ha podido evaluar el impacto de las acciones que están en este tipo de estrategias. Aún no

se sabe con certeza cuales son los resultados al largo plazo para mirar qué tanto se ha hecho para su recuperación.

¿Qué alternativas sugeriría para solventar las principales limitaciones del desempeño institucional de las entidades relacionadas con el manejo de humedales en Bogotá?

Es indispensable pensar en cambios sobre la cultura política de la ciudad y sobre la forma como se desarrolla la política pública porque se han construido concepciones erróneas de la administración de los humedales en Bogotá. Debe recuperarse ese conocimiento ancestral sobre los humedales y debe haber un mutuo reconocimiento entre los distintos actores para construir una forma de gestión concertada y coordinada entre las partes. Eso es lo que realmente logrará generar avances para los Humedales.

ANEXO D. ENTREVISTA FUNCIONARIO ALCALDÍA MENOR DE ENGATIVÁ

¿Por qué razón es importante cuidar de estos ecosistemas?

En Bogotá son importantes porque son reservorios de especies de flora y fauna que no se encuentran en otra parte de la ciudad, también sirven de esponjas de Agua, especialmente en épocas de inviernos son muy útiles. Porque, si son ecosistemas bien conservados sirven también para visitarlos, brindan la posibilidad de convertirse en parques ecológicos. Me parece que por esas razones deben conservarse estos ecosistemas.

¿Cuáles considera usted que deben ser las problemáticas que deben priorizarse en el tema de humedales en Bogotá?

Una de las principales problemáticas es el arrojado de escombros; también se debe pensar en lograr un saneamiento predial, es decir, todos aquellos espacios invadidos en las zonas de manejo y zonas de ronda y otra problemática que se nos presenta mucho es el de la invasión por semovientes, por pastoreo sobre este ecosistema. A nivel

ambiental esas serían las principales problemáticas, porque en realidad hay infinidad de cuestiones por resolver.

Dentro de los últimos años, ¿cuáles han sido los principales logros en la administración en materia de conservación y uso sostenible de estos humedales?

Hay algunos humedales que han avanzado, el caso del humedal Córdoba, Santa María del Lago, porque en realidad se ha visto la intervención de la administración. Parte del humedal Juan Amarillo también se ha visto recuperado, parte del Humedal Jaboque. Entonces, la intervención por parte del Acueducto y por de algunas Alcaldías Locales, el Distrito en conjunto ha intervenido en ese tema.

Se han visto unas mejorías hasta el punto de que ya pueden visitarse y hacerse recorridos en algunos de estos humedales y pues como te digo, se ha visto la intervención en ese aspecto pero hay que aclarar que tan solo en algunos, no en todos los humedales. Esas mejorías no se pueden generalizar, puesto que la administración trata de centrarse en aquellos que ya no tienen problemas de saneamiento predial; mientras que no logre solucionarse el problema de la compra de terrenos privados que hacen parte de los humedales, no habrá una priorización para la intervención de las autoridades ambientales y la inversión no se puede realizar como se quisiera.

¿Qué otras complicaciones, aparte de las mencionadas, se hacen presentes para la administración?

La falta de normatividad clara en algunos aspectos, para poner un caso específico: la recolección de escombros en los humedales, ya que no se sabe si es competencia del acueducto, o si es competencia de la Unidad Administrativa de Seguridad y de Servicios Públicos, entonces la falta de claridad en algunas normas. A veces también se presentan complicaciones en las competencias de las entidades: para poner un caso, la Alcaldía invirtió recursos en dos humedales, y luego el Acueducto argumentó que la destinación de recursos es competencia de ellos y lo mismo sucedió con la Secretaría Distrital del Ambiente. No se articulan algunos procesos entre entidades.

Nosotros queremos invertir en determinados temas, pero no nos dejan por ser una función que desempeñan ellos, faltaría que se dieran más libertades para poder llevar a cabo estos procesos.

Los contratos de administración de los humedales que otorga el Acueducto a algunas fundaciones tampoco son muy claros por algunos aspectos, como lo es el de la vigilancia. La vigilancia en algunos humedales es mínima y muchas veces toda la carga la lleva la Alcaldía. La policía no puede desempeñar esa función pues porque ellos tienen que priorizar la parte de seguridad y el cuidado de un ecosistema pasa a un segundo plano para ellos.

¿Los propósitos que se plantean en las políticas y la planificación son apropiados y alcanzables a la realidad y a los medios con los que se cuenta?

Para el tiempo con el que se cuenta no creo, hay metas por cumplir y todo depende de muchas variables como las que te comentaba, que duran mucho tiempo, por ejemplo procesos de seis años para la expropiación de un área. Entonces, no creería que pudiera ejecutarse lo propuesto en esas políticas en el tiempo estipulado inicialmente. Es necesario replantear los propósitos de estas estrategias para poder adecuarse a las limitaciones que implican la expropiación de terrenos, la contaminación y el mal uso que se le siguen dando a estos humedales.

¿Cómo ve usted el proceso que se ha realizado para el diseño e implementación de los Planes de Manejo Ambiental en los Humedales de la Localidad?

El PMA es una herramienta clave en cualquier proceso de restauración de un Área Protegida. Uno necesita el PMA como una guía; cuando se presentan demoras en esos planes de manejo, ya retrasan cualquier acción y cuando ya están aprobados ya el entorno ha cambiado, caso típico Humedal Jaboque: cuando el PMA esté aprobado, vamos a enfrentar otra realidad distinta a la formulada. Creo que el caso del diseño del PMA para Jaboque lleva seis años dando vueltas y en seis años tu sabes que prácticamente todo cambia. Creo que debería ser un mecanismo más rápido de su

aprobación, de definición porque es una herramienta muy útil para cualquier institución, necesaria para la implementación de estrategias, de proyectos específicos, de acciones.

¿Hay la suficiente disponibilidad de recursos financieros para ejecutar todas las que se tienen allí pactadas?

Por lo menos, al nivel de la Alcaldía Local, los recursos son insuficientes y tengo entendido por una reunión que tuve recientemente que los recursos que destina el Acueducto tampoco son suficientes para el manejo de humedales, para su administración, su restauración. Para el saneamiento predial y su posterior recuperación los recursos son mínimos y se necesita de altísimas inversiones para lograrlo. La inversión se va dilatando y tengo casos como el del humedal Jaboque, en donde hay un sector muy deteriorado que es el de Unir II, donde hay una invasión de las zonas y se requiere de negociaciones con las personas que viven ahí.

A propósito de Jaboque, se construyó un interceptor subterráneo que pese a ser beneficioso al largo plazo para la ciudad, generó un impacto ambiental en un área reducida del humedal, pero que de todas formas tiene implicaciones para el ecosistema. Hasta el día de hoy no se ha hecho nada para disminuir el impacto generado.

A propósito de los recursos financieros, ¿usted considera que hay un mal uso o una mala destinación de los recursos públicos?

A veces hay inversiones que no se ajustan a lo que se requiere, proyectos que no van enfocados a lo que se debe buscar; mal formulados de pronto, mal planteados, y no van a solucionar la problemática solicitada. Habría que priorizar los recursos y orientarlos a las reales necesidades de estos ecosistemas para que se genere un impacto positivo.

¿Cómo ve la labor de las curadurías urbanas? Responsabilidad compartida en algunas funciones a desempeñar

Ellos no invadieron, esta gente de unir II en realidad no invadió, a ellos les vendieron unos lotes. Lo que pasa es que la persona que se los vendió no les dijo que esas áreas no tenían licencia de urbanismo y de construcción aprobada. A ellos los estafaron porque tenían desconocimiento del tipo de usos que se le dan a estas zonas. Todo empezó con la compra de unos lotes, pero el problema se da cuando se construyen sobre esos lotes porque no les dijeron que sin licencia urbanística no podían levantar casas en ese lugar.

Entonces ese fue un problema de las curadurías porque primero otorgaron las licencias y luego las revocaron, pero durante ese proceso la gente aprovechó para construir. Ese tema no se paró nunca, creo que en ese lugar habían 800 casas y de un momento a otro terminaron siendo 1300; aunque siempre nos han culpado a nosotros por eso, creo que eso es culpa de todos, fue culpa del Distrito, de las Curadurías, todos en conjunto tienen algo de responsabilidad.

Más allá de las autoridades directamente ambientales, ¿hay algún tipo de intervención por parte de otros actores, por ejemplo ustedes como Alcaldía Local, para lograr una coordinación interinstitucional e intersectorial?

Por ejemplo hay un Comité Distrital de Humedales en donde hay un funcionario delegado de la Alcaldía Local, y este funcionario ha asistido a muy pocas reuniones convocadas por el Comité. En este tipo de reuniones yo la verdad no le veo acciones específicas porque se encuentran en una discusión tras otra y no trabajan para llevar a cabo acciones concretas. Al igual, para ir a otro ejemplo, basta con mirar el Comité Ambiental de esta Localidad en particular, en la que se pretende solucionar conflictos en la comunidad y se puede ver que no se avanza en ningún proceso, no tocan ningún tema ambiental sino que todo se reduce a discusiones de forma: que si el reglamento se aprobó, no se aprobó. Todo se centra en discusiones que no facilitan la elaboración de un proyecto, no se analizan las actividades a ejecutar y solo se encargan de realizar planes de choque, cuando los daños ya están hechos.

¿Ustedes tienen un humedal con Jurisdicción Compartida con otra localidad o la CAR?

Si, el Humedal Juan Amarillo hace parte de Engativá y Suba

¿En este tipo de humedales, donde son varias las autoridades a intervenir, como se ha venido dando ese proceso?

Se han realizado algunas actividades en conjunto pero es muy difícil trabajar conjuntamente con los de la otra localidad. Muchas veces como que Suba trabaja por su lado y nosotros por el nuestro; eso también se ve con los recursos que destina la Secretaría de Ambiente para el Humedal Juan Amarillo, porque casi todo es para Suba. Aunque hay que reconocer que es un sector que si tiene mayores problemáticas, habría que preguntarle a los de la Secretaría porque la mayor parte de las inversiones las hacen ellos, sabiendo que nosotros también tenemos responsabilidades en el Humedal.

Todo se va para Suba, pero es importante que la Secretaría reconozca que todas las responsabilidades están muy cargadas para una sola localidad. El humedal es uno solo y no puede administrarse de forma fragmentada. En Juan Amarillo, por ejemplo nosotros presentamos problemática en el sector de Luis Carlos Galán y lo mismo abajo en la parte de Bolivia – Colsubsidio, entonces también tenemos que estar interviniendo sobre esos lugares, y necesitamos apoyo financiero para hacerlo.

¿Cómo ha sido la relación con la EAAB?

Con la EAAB, no se la logrado generar algún avance, específicamente en el Humedal Jaboque porque la empresa nos ha tratado de sacar para su administración. Ya les han asignado por parte de la Secretaría de Ambiente esa labor de administración mediante un convenio que ellos tienen, pero pues la verdad ellos no han asumido esa labor como la entidad responsable del Humedal. En la mayoría de reuniones en las que he estado ellos tratan de desentenderse de muchas problemáticas que persisten en el lugar, por ejemplo en un punto específico, en el arrojado de escombros, o la recolección de

materiales que hay que hacer en el sector de Unir II. Han argumentado que eso es una tarea de la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos, no de ellos, y que tienen que solucionarlo entre la Unidad Ejecutiva y la Alcaldía Local; una vez se solucione ese problema, ellos intervendrían en ese Humedal cuando en realidad debería ser una labor hecha entre todas las entidades.

Entonces, hasta que no se recojan todos los residuos y escombros que hay en el lugar, sencillamente la EAAB no hace nada porque ellos están encargados es de la restauración y recuperación, y para desempeñar esa función primero hay que despejar la zona de basuras, escombros, etc., que es una tarea que nos corresponde pero que no es nada fácil de hacer, porque la comunidad que vive ahí es gente muy complicada.

¿Existen los documentos y la suficiente asequibilidad a la información ambiental para las personas que están interesadas en saber más acerca de estos ecosistemas?

En ese tema yo sí creo que la Secretaría de Ambiente tiene la posibilidad de dar información, de pronto nosotros no podemos brindar la cantidad de información que ellos proporcionan pero si se cuenta con lo suficiente. Faltaría más sobre la difusión y también faltaría centrar más la atención en Humedales, porque se brinda mucha documentación ambiental, pero para el tema de Humedales se encuentra rezagado. La difusión debe ser por parte de todas las entidades en ese tema, no solamente es una función que deba hacer la Secretaría de Ambiente; también habría que adecuar algunos sistemas de información para eso e invertir más recursos.

¿La incursión de la ciudadanía en temas ambientales, específicamente los humedales, es adecuada, es decir, los instrumentos de participación ciudadana (acciones de tutela, populares, etc.) y la participación comunitaria (movilización social, iniciativas propias) se ejerce?

En algunos humedales si se ha visto la imposición de Acciones Populares, precisamente sobre el tema de Unir II (la invasión y deposito de escombros) y el

proyecto INCOR (el interceptor de la EAAB para descontaminar el río Bogotá y que pasa por el Humedal). Es decir, la ciudadanía si interviene, incluso en el proyecto del INCOR participaron e hicieron parte de algunas reuniones; también le recomendaron a la Contraloría algunas cosas que ellos opinaban por lo del paso del interceptor.

Entonces ellos si intervienen, de ahí a que se tenga en cuenta su opinión sobre algunos temas pues si faltaría. Pero pongamos en el caso de INCOR la contraloría en algo los tuvo en cuenta. En la acción popular que hay por el sector de Unir II la gente a veces interviene es por cuestiones económicas, porque hay intereses de algunos lotes que no se han definido su propietario; hay intereses personales más que de buscar una recuperación del humedal.

Yo creo que en algunos de estos casos, no en todos porque no hay que generalizar, la gente no le interesa la parte ambiental. Pero sí hay gente que le interesa la preservación en sí, ejercen algunos derechos colectivos pero es gente que ha analizado un poco más la problemática.

¿Y cómo evalúa usted la participación comunitaria que en esos lugares se construye? Es decir, ¿usted encuentra que las personas realmente se apropian y se preocupan por el ecosistema?

Hay gente y hay ciertos sectores que se esfuerzan por recuperar los humedales, por lo menos hay ciertos sectores del humedal Jaboque que sin estar con cercamiento, están muy bien conservados con la ayuda comunitaria que se hace. Entonces si hay gente que se apropia y se interesa por estos ecosistemas como también hay personas que dicen estar muy preocupadas y asisten a las reuniones pero no toman acciones frente a eso.

¿Cómo vería usted la posibilidad de implementar una estrategia de educación ambiental, tipo Santa María del Lago en los humedales que carecen de tal estrategia?

No le vería la aplicación de este tipo de estrategias hasta que no se logren solucionar los problemas graves que persisten en el caso del Humedal Jaboque por ejemplo. También hay que replantear la forma como se han venido haciendo las aulas ambientales, porque muchas veces se conforman con llenar una planilla, asistir a unas cuantas charlas y decir que se está educando a la gente cuando en realidad no es así. Hay que generar otro tipo de proyectos de educación ambiental en donde la gente realmente genere conciencia.

Reconociendo que la gestión de humedales es un fenómeno reciente, ¿cómo evaluaría usted lo que se ha hecho y los avances en materia de gestión?

Aquí se ha avanzado en algunos temas, hay algunos procesos que pueden tomarse de modelo y como referencia. Como te he dicho, los avances han sido muy sectoriales, hay alguna apropiación de la gente. De pronto ya hay algo de conciencia en la ciudadanía, si se compara con hace diez años. Habría que continuar trabajando en ese proceso y tratar de apuntar a todas las entidades al mismo rumbo. Pero si se ha avanzado mucho, hoy en día se llama más a participar, aunque falte.

¿Qué alternativas podría haber al corto plazo frente a las problemáticas de las que hizo mención anteriormente?

Hay que ser más riguroso con la recolección de recursos en ese tema para que los procesos no se vayan por expropiación, que eso es lo que causa más demoras en la Gestión. Mientras que las áreas no sean del distrito, no se puede hacer ningún tipo de intervención para su recuperación. Entonces debe haber una mayor destinación de recursos para ese tema predial y posteriormente darle un manejo adecuado.

Debe haber una mayor proposición de la comunidad para que ellos destinen recursos a los problemas que actualmente tienen. De hecho la misma comunidad ha hecho la proposición de intervenir en algunas zonas críticas del Humedal Jaboque y han pedido de que si ellos mismos pueden colaborar con la obra del cerramiento de lo que es el barrio e impedir el acceso de vehículos de tracción animal y vehículos que arrojan

escombros. Entonces la comunidad propuso la idea de que ellos mismos nos colaboraban con intervención en mano de obra para su cerramiento del barrio.

Para haber un cerramiento del humedal propiamente en esa zona crítica es mucho más difícil la destinación de recursos porque según la EAAB, es un cerramiento que le cuesta más de 2000 millones de pesos, y esos dineros no están presupuestados dentro de su administración. Esto es grave porque lo más prioritario para intervenir en un Humedal es lograr su cerramiento ya que tu controlas totalmente todo lo que pasa ahí, pero es una cuestión de inversión de recursos con los que no se cuenta.

¿Que se podría hacer con respecto a la generación de mayor conciencia en la ciudadanía?

Hay que continuar con los procesos de educación, pero yo sí creo que habría que aplicar más la parte sancionatoria porque ya son muchas campañas de sensibilización y educación y se ha visto que la aplicación de estas estrategias no logran los resultados que inicialmente se esperan. Creo que hay que aplicar el otro método sancionatorio y combinarlo con esa estrategia de sensibilización.