

ESTRUCTURA ECOLÓGICA PRINCIPAL Y ÁREAS PROTEGIDAS DE BOGOTÁ

OPORTUNIDAD DE INTEGRACIÓN DE POLÍTICAS PARA LA CONSTRUCCIÓN
Y EL ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO DE LA CIUDAD-REGIÓN

GERMÁN I. ANDRADE, CLAUDIA MESA, ANDRÉS RAMÍREZ Y FERNANDO REMOLINA

RESUMEN

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

INTRODUCCIÓN: ÁREAS PROTEGIDAS Y CIUDADES SOSTENIBLES

Las naciones enfrentan enormes retos para alcanzar la sustentabilidad de sus ecosistemas; pero las realidades contemporáneas para ello exigen más que la designación jurídica de áreas de conservación. Las nuevas aproximaciones a la gestión de áreas protegidas, además de reconocer objetivos de conservación precisos y categorías de manejo adecuadas, trabajan con los sectores y actores involucrados para mejorar su viabilidad y expandir sus beneficios hacia

paisajes y territorios. En Colombia es un reto mayor para la sociedad, habiéndose reconocido la importancia para la seguridad ambiental que representan extensas áreas del territorio. Sin embargo en las áreas protegidas se presenta una deficiencia en cuanto al uso de categorías de manejo como áreas protegidas, siendo necesario ampliar el concepto mismo de conservación para adecuarlo a los contextos políticos y sociales del país (Andrade 2005; Ponce 2005). En

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



FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG
EN COLOMBIA
- FESCOL -



Universidad de los Andes

Facultad de Administración



gtz

por encargo de



Cooperación Alemana al Desarrollo



Las nuevas aproximaciones a la gestión de áreas protegidas, además de reconocer objetivos de conservación precisos y categorías de manejo adecuadas, trabajan con los sectores y actores involucrados para mejorar su viabilidad y expandir sus beneficios hacia paisajes y territorios.

Bogotá es claro que, en buena medida, la calidad de la vida depende del estado de los páramos y las selvas andinas circundantes; en especial los macizos de Chingaza y Sumapaz, esenciales para el suministro del agua. Pero los ecosistemas naturales o seminaturales cercanos también aportan a la ciudad otros servicios menos reconocidos, como de regulación de condiciones ambientales y adaptación a la variabilidad del clima, así como espacios para la recreación, educación e investigación. La gestión adecuada de los ecosistemas estratégicos de Bogotá no sólo

tiene que ver con el asunto prioritario de la gestión efectiva de las áreas protegidas, sino con la construcción de territorios urbano-rurales sostenibles. En ese sentido, en la EEP es necesario realizar gestión social y contemplar diferentes figuras jurídicas que sean acordes con la realidad de los territorios¹. Tener ecosistemas mejor conservados significa, no solamente haber evitado la pérdida de su biodiversidad, sino que se ha mejorado la habitabilidad de los territorios. En este documento se presentan elementos que contribuyen a una política pública ambiental para la ciudad de Bogotá y su región influenciada, con foco en la conservación de áreas protegidas y la planificación ecológica del uso del territorio.

LA CONSERVACIÓN EN LA PLANIFICACIÓN Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN BOGOTÁ

De acuerdo con el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá (POT) (Decreto 190 de 2004), el ordenamiento del Distrito Capital (DC) se implementa bajo tres principios: i) protección y tutela del ambiente, los recursos naturales y su valoración; ii) perfeccionamiento y optimización de la infraestructura para la movilidad y la prestación de servicios públicos y sociales para todos los ciudadanos del Distrito Capital en perspectiva regional; y iii) integración socio económica y espacial de su territorio urbano-rural a nivel internacional, nacional y con la red de ciudades pre-

vista para la región Bogotá-Cundinamarca y departamentos vecinos. Lo anterior se soporta en tres *estructuras* superpuestas e interdependientes: la *Estructura Ecológica Principal* (EEP), la estructura funcional de servicios, y la estructura socio - económica y espacial. La EEP es el instrumento de planificación de mayor jerarquía, toda vez que separa los usos en dos grandes conjuntos: conservación (en sentido general) y desarrollo². La EEP fue definida como «la red de espacios y corredores que sostienen y conducen la biodiversidad y los procesos ecológicos esenciales a través del territorio del Distrito Capital, en sus diferentes formas e intensidades de ocupación, datándolo al mismo tiempo de servicios ambientales para el desarrollo sostenible» (Artículo 17 POT).

La EEP de Bogotá cubre una superficie de 76.468 Has (47,2 por ciento del DC³), definida para «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 (POT Artículo 72). Hacen parte de la EEP (cuadro 1):

- a. Sistema de Áreas Protegidas del Distrito Capital.
- b. Parques urbanos
- c. Corredores ecológicos
- d. Área de Manejo Especial del río Bogotá.

Se ve pues que las áreas rurales del DC, en una proporción alta (59,4 por ciento), corresponden a suelos de protección o áreas protegidas, que en mayor proporción son de propiedad privada. Estas se han definido principalmente por los beneficios que representan para la ciudad, lo cual exige modelos de gestión acordes con esta situación. Una proporción menor del suelo urbano es de protección (corredores ecológicos y parques urbanos). Además de los valores ambientales de estas áreas, el conjunto presenta funciones de conservación importantes en el ámbito del territorio, tales como la conectividad entre los Cerros Orientales y la llanura aluvial del río Bogotá y la calidad ambiental de la ciudad. Adicionalmente de las 2982 hectáreas para la expansión urbana, 658 (cerca del 22,1 por ciento) han sido incorporadas a la EEP.

CUADRO 1.
EXTENSIÓN DE LOS COMPONENTES DE LA EEP EN EL DISTRITO CAPITAL
(COMPILADO POR FERNANDO REMOLINA)

Tipo de suelo	Área total (ha)	EEP (ha)	Porcentaje de la EEP del total
Total Distrito	161.993	76.468	47,2
Urbano	38.306	4.130	10,8
Rural	120.705	71.680	59,4
De expansión	2.982	658	22,1

Fuente: Secretaría Distrital de Ambiente y Secretaría Distrital de Planeación.

El POT (2000 y revisado en el 2004) reconoce la existencia de 71 Áreas Protegidas (AP) en el DC. La designación de AP, y de suelos de protección como política pública, ha centrado su énfasis en los aspectos normativos, dándole hasta ahora menos importancia a los temas de gestión, lo que ha redundado en una subutilización de estos espacios.

Cabe mencionar que la EEP y el Sistema Distrital de Áreas Protegidas (SDAP) se deben articular, además, con la EEP regional (EEPR), definida hoy según la jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR (CAR 2006) (figura 1). Además de las relaciones ambientales regionales menos reconocidas, pero no menos vitales, con los macizos de Chingaza y Sumapaz. Es decir que en el DC, y en la región circundante, la conservación de las AP y la gestión de los suelos de protección representan elementos centrales de la planificación, al menos por las funciones ambientales y sociales asignadas a una superficie considerable del territorio. Se percibe sin embargo todavía un gran desequilibrio entre la importancia social y ambiental de estos territorios, y la gestión pública de los mismos.

La gestión de las AP del distrito se hace a través de la institucionalidad ambiental, centrada en el Sistema Ambiental del Distrito Capital (SIAC) y el Concejo Ambiental Distrital (Acuerdo 19 de 1996)⁴. El SIAC detenta el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que regulan la gestión ambiental del DC. Algunos de los instrumentos avanzados o previstos en este tema son, a nivel de políticas: a) Política Distrital de Humedales, b) Política de Biodiversidad, c) Política de conectividad; y a nivel de planificación detalla-

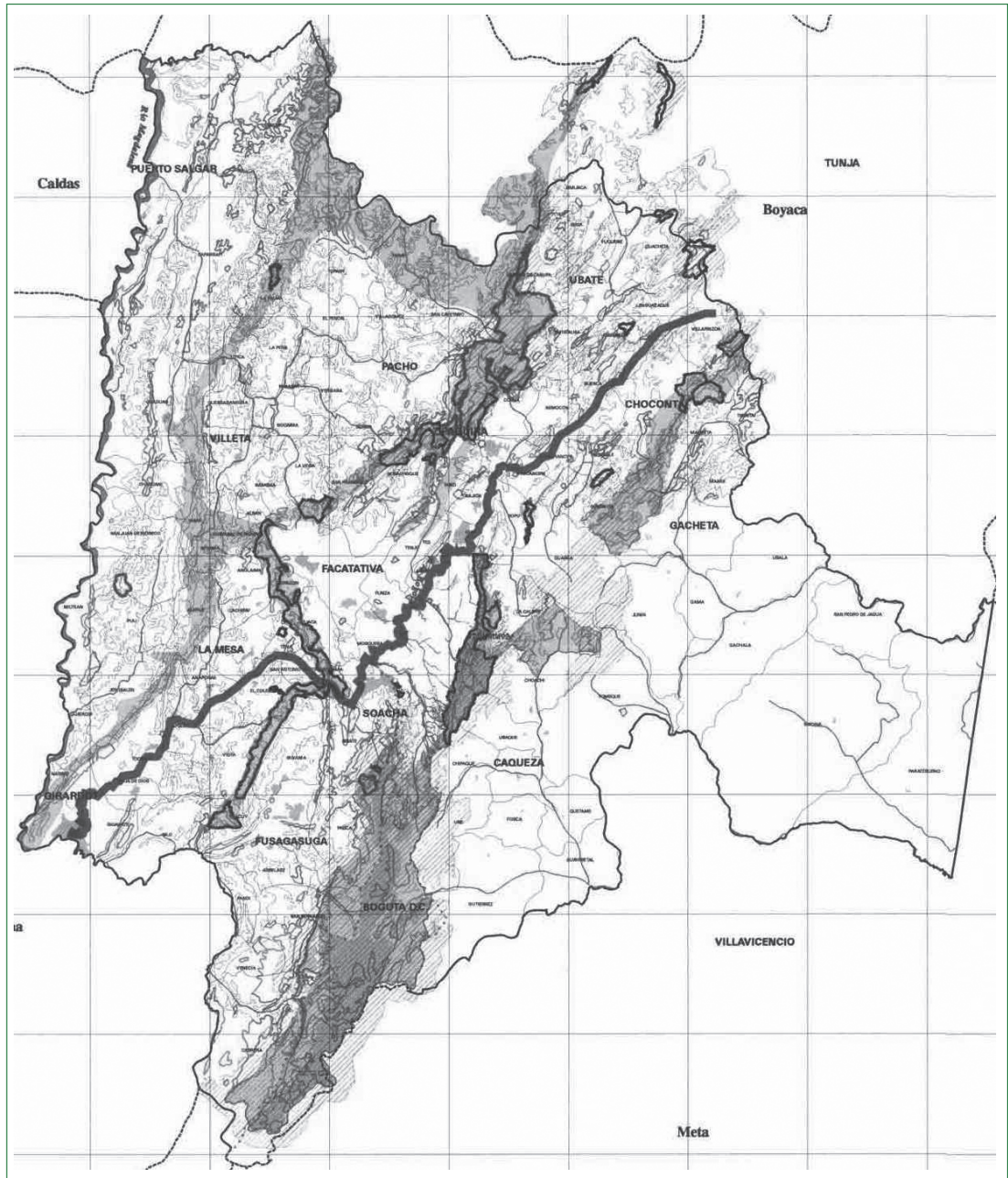
da: i) Planes de Manejo de Cuencas (POMCA), ii) Plan Maestro para Parques y Espacio Público, y iii) Planes de Manejo Ambiental de los humedales. Adicionalmente, se prevé la aplicación de un Plan de Manejo Especial del área del río Bogotá.

LA EEP Y LAS AP: EL ENFOQUE TERRITORIAL DESDE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES

Desde la sociedad civil y los movimientos sociales se viene promoviendo una visión de construcción del territorio plural, como espacio, hábitat, hogar y expresión de la historia, pensamiento, cultura y la adaptación de la sociedad. Confluyen diferentes visiones, necesidades y formas de actuar, en ocasiones conflictivamente. En Bogotá se han definido, de manera preliminar, ocho territorios principales: el área rural, el borde norte de la ciudad, los humedales, la cuenca del río Tunjuelo, la cuenca del río Fucha, la cuenca del río Salitre, la cuenca del río Bogotá y los Cerros Orientales⁵. En cada uno de estos territorios se organizan sectores, procesos y movimientos sociales y ambientales, en torno al reconocimiento de sus problemáticas, conflictos y oportunidades, logrando consolidar algunas propuestas. Entre estos procesos sociales se destacan: la Mesa Ambiental de Cerros Orientales, el Proceso Asamblea Sur, la Asamblea del Agua del río Fucha, los procesos del Plan Centro, la Red de Humedales, y los Sindicatos Agrarios.

Cabe mencionar que la EEP y el Sistema Distrital de Áreas Protegidas (SDAP) se deben articular, además, con la EEP regional (EEPR), definida hoy según la jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR. Además de las relaciones ambientales regionales menos reconocidas, pero no menos vitales, con los macizos de Chingaza y Sumapaz.

FIGURA 1.
ESTRUCTURA ECOLÓGICA PRINCIPAL REGIONAL
EN EL ÁMBITO DE LA CAR*



* Las áreas protegidas que conforman esta estructura aparecen en color gris, mientras que el río Bogotá (línea negra gruesa) la cruza en sentido nororiente a suroccidente. Nótese que los Cerros Orientales (en achurado gris) son el eslabón que conecta a los macizos de Chingaza y Sumapaz.

Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá, 2003.

Los procesos y movimientos sociales y ambientales de Bogotá, en las áreas rurales y urbanas, han aportado sustancialmente a la conservación de las AP y la EEP. No sólo a partir del conocimiento propio de las comunidades humanas de los sitios y la construc-

ción social de los territorios (conocimiento, uso de biodiversidad, historia ambiental, valoración cultural de la naturaleza, etc.), sino como movimiento social de conservación que ha alcanzado una importante madurez. Es el caso de la Red de Humedales, que ha con-

tribuido no sólo al reconocimiento y manejo de estos espacios en el ámbito local, sino a la formulación de políticas públicas sobre estos ecosistemas. Igualmente las organizaciones campesinas que han incidido en la política de ruralidad.

Con todo, no puede afirmarse que en torno a la EEP y las AP esté presente la ciudadanía como conjunto o que se hayan construido totalmente consensos sociales mayoritarios. Se nota una separación entre estos movimientos populares, los grupos académicos y muchas ONG ambientalistas de estratos sociales medios y altos. Hay una tendencia a actuar aisladamente, sin mezclarse los unos con los otros y sin una visión estratégica del conjunto. En ese sentido es necesario ampliar los espacios de intercambio, debate y gestión entre estos movimientos, la administración del DC, el departamento, la CAR, la Unidad de Parques Nacionales del MAVDT y las entidades que tienen responsabilidades en el área.

También persisten conflictos de intereses y percepciones en torno a las áreas protegidas y los suelos de protección, en particular entre actores privados y públicos. En el ámbito de Bogotá, el uso inadecuado de categorías de manejo para las áreas protegidas o para los suelos de protección presenta un especial manifestación en zonas como la localidad de Sumapaz y los Cerros Orientales, en los cuales se ha consolidado un conflicto caracterizado por la distancia insalvable entre lo formal normativo y la realidad (Maldonado 2005); la misma divergencia se produjo en torno a la discusión sobre el llamado 'corredor norte de la Sabana' (Maldonado 2003). Esta contradicción se hace aún más evidente en los Cerros Orientales en la zona de alto Teusacá (Ramírez 2005) y en zonas urbanizadas (Mesa C, Mira J.C y Cortes L, 2005), en donde la categoría de reserva forestal no permite una adecuada gestión de espacios rurales habitados de tiempo atrás.

En síntesis, a pesar de los avances en la planificación y algunos en la gestión, la percepción generalizada de la sociedad acerca de las áreas protegidas es que se trata de un tema importante, pero en todo caso todavía distante de la lista de prioridades del

desarrollo. Esto ha resultado en la escasa voluntad política para la conservación del conjunto de espacios naturales protegidos, fenómeno también presente a nivel nacional⁶.

ELEMENTOS PARA REFORZAR LA POLÍTICA PÚBLICA DISTRITAL DE CONSERVACIÓN

RECONOCIMIENTO DE LOS VALORES SOCIALES DE LA CONSERVACIÓN

En Bogotá sólo nueve AP disponen de algún tipo de información detallada de referencia y de planes de manejo. En el actual Plan de Desarrollo la intervención se ampliaría a 21 AP en cuatro años. Con todo, no hay una visión precisa sobre el manejo de las 71 áreas protegidas actualmente definidas en el DC; tampoco cuál será el modelo de gestión del conjunto de suelos de protección. La designación de AP y de suelos de protección como política pública ha centrado su énfasis en los aspectos normativos, dándole hasta ahora menos importancia a los temas de gestión. Esto ha llevado también a que las AP y los suelos de protección, desde un punto de vista político, hayan sido ampliamente subutilizadas⁷.

Los valores ambientales de estas áreas, que llaman a una mayor atención política en este sentido, y que deben ser tomados como pautas para definición de sus categorías son:

*Espacio Público Verde*⁸. Con beneficio para la recreación pasiva y el reencuentro con los valores de la naturaleza, la educación e investigación. Superar el déficit de gestión en espacio público natural implica inversión en consolidación del cambio de uso del suelo, restauración ecológica, accesos y uso público, gestión social, seguridad, etc. Es notorio el avance en la gestión de humedales como áreas protegidas adelantada por el DC a través de contratos de administración, los cuales deben

En Bogotá se han definido, de manera preliminar, ocho territorios principales: el área rural, el borde norte de la ciudad, los humedales, la cuenca del río Tunjuelo, la cuenca del río Fucha, la cuenca del río Salitre, la cuenca del río Bogotá y los Cerros Orientales. En cada uno de estos territorios se organizan sectores, procesos y movimientos sociales y ambientales, en torno al reconocimiento de sus problemáticas, conflictos y oportunidades, logrando consolidar algunas propuestas.

consolidarse y expandirse al resto de AP priorizadas.

Regulación climática y ambiental. La gestión de los ecosistemas genera beneficios a través de la reducción del riesgo ambiental, tal como deslizamientos, inundaciones, contaminación y ruido; así como el mantenimiento de condiciones que permiten mitigar los efectos de la variabilidad climática acentuada (Cambio Climático). No se ha calculado el costo de la inacción que para la ciudad del futuro representará la débil gestión ambiental en este sentido.

Biodiversidad y de vida silvestre. Especies y ecosistemas naturales de importancia global y nacional, así como el recurso local disponible para la investigación, educación, recreación y el turismo especializado. Los ecosistemas en las AP y la EEP se encuentran en gran parte fragmentados, lo cual disminuye su viabilidad, y merma las funciones ambientales producto de su conectividad con ecosistemas regionales⁹. El conjunto de AP y suelos de protección interconectados en el ámbito región-ciudad tiene potencial de sustentar procesos ambientales y de desarrollo, tales como contribuir al bienestar de la población y organizaciones comunitarias involucradas a través de actividades de agro y ecoturismo, educación e investigación, vigilancia y control ambiental. La ciudad podría potenciar su valoración colectiva y uso sostenible, para lo cual se requiere inversión y programas institucionales específicos.

CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA DISTRITAL DE ÁREAS PROTEGIDAS (SDAP)

Bogotá deberá, en un futuro cercano, definir con mayor precisión y diferenciar la gestión de sus Áreas Protegidas y del conjunto de suelos de protección. La definición de sus categorías y régimen de manejo requiere tener en cuenta dos asuntos fundamentales:

en primer lugar, la definición técnica¹⁰, de acuerdo con sus objetivos de conservación (valores-objeto de conservación); y, en segundo lugar la concertación con las comunidades locales. Las AP deberán así ser adecuadamente declaradas, delimitadas y gestionadas. En este sentido, es muy importante la articulación y armonización de la gestión de AP y suelos de protección, con la Política de Ruralidad del distrito, además de todas las políticas sociales que afectan a la población no urbana de la capital.

El SDAP deberá consolidarse como la instancia que articule las diferentes políticas, programas y planes que afectan las AP; pero además tendrá a su cargo la administración directa de las mismas¹¹. Deberá además articular esta gestión con las AP en ámbitos regionales y nacionales (Corporaciones Autónomas Regionales y con la Unidad de Parques Nacionales).

INTEGRACIÓN DE LAS AP Y LA EEP

En el futuro próximo se deberá articular la EEP de Bogotá con la EEP Regional, para incidir en el ordenamiento regional de los municipios vecinos y evitar que la estructura institucional actual se traduzca en fragmentación de la gestión de los ecosistemas compartidos. Esto puede hacerse, en parte, a través de las comisiones conjuntas en los procesos de planes de manejo de cuencas POMCA vigentes; pero puede escapar fácilmente a su mandato y visión, haciéndose entonces necesarias estructuras *ad hoc* para la gestión de ecosistemas. Además deberán establecerse en el ámbito ciudad-región las estructuras que hagan viable y eficiente la gestión de ecosistemas compartidos, tales como los «corredores de conservación», los sistemas de páramos o humedales; en especial las conexiones funcionales entre los Cerros Orientales (hoy Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá) y el Parque Nacional Natural Sumapaz, y las conexiones derivadas (a través de restauración ecológica) con el Parque Nacional Chingaza. Igualmente, los corredores (biológicos o de conservación) deberán extenderse hacia la llanura aluvial del río Bogotá y sus cuencas altas. La agenda es amplia, pero son urgentes acciones en el ámbito de:

La definición de las categorías y régimen de manejo requiere tener en cuenta: la definición técnica, de acuerdo con sus objetivos de conservación, y la concertación con las comunidades locales (...)
Se deberá articular la EEP de Bogotá con la EEP Regional, para incidir en el ordenamiento regional de los municipios vecinos y evitar que la estructura institucional actual se traduzca en fragmentación de la gestión de los ecosistemas compartidos.

- La Sabana de Bogotá, como espacio ambiental de especial importancia nacional¹².
- El eje del río Bogotá, teniendo en cuenta no sólo la calidad del agua, sino la integridad de su llanura aluvial y de su existencia como río natural.
- La Sabana de Bogotá, y el sistema de páramos y bosques de niebla circundantes.

PROFUNDIZAR Y EXPANDIR UNA POLÍTICA SOCIAL DE CONSERVACIÓN DE AP

La política social de conservación de las AP en el DC debería superar la inequidad social manifiesta en el hecho de que, mientras los beneficios de la conservación son dirigidos a toda la sociedad, los costos de la misma recaen muchas veces en quienes ven disminuidas en sus tierras su actividad económica o su incorporación completa a la sociedad de forma legal.

Superar esta situación requiere, entre otros, incentivar y apoyar la reconversión de usos productivos de la tierra hacia procesos agroecológicos. Ejemplos de esta tendencia se observan en el desarrollo reciente de propuestas auspiciadas por la SDA y EAAB en varias zonas de la EEP. En Chingaza, para mencionar un caso, en las áreas de amortiguación del PNN se ha iniciado un proyecto de largo plazo, en la búsqueda de *sistemas productivos sostenibles*, a partir de procesos colectivos de planificación predial, proyectos temáticos integrales y manejo de cuencas. El resultado son procesos de reordenamiento territorial a partir de la decisión de los propietarios, mejoramiento de la calidad de vida y fortalecimiento de la organización local.

Otro ejemplo es la incipiente pero dinámica actividad que hay en la zona en torno al agroecoturismo y la educación ambiental comunitaria. Muchas organizaciones identifican, planean y prestan diversos servicios (guianza, alimentación, hospedaje, educación) alrededor de rutas y senderos que unen Chingaza, Cerros y Sumapaz, y que podrían llegar a articular las zonas periurbanas orientales con la ruralidad de la ciudad y la región, contribuyendo a fortalecer las relaciones entre organizaciones sociales. De la misma forma, a partir de los centros educativos periurbanos,

pueden crearse estrategias para reducir el pandillismo juvenil, integrando este sector de la población al manejo de las áreas protegidas próximas a su territorio.

Por último, una política social de conservación debería establecer mecanismos claros de negociación y cogestión de las tierras (que involucre adquisiciones por parte del Estado)¹³, tanto con los propietarios como con las organizaciones sociales, estableciendo acuerdos en torno a los propósitos de conservación.

La compensación de los bogotanos hacia estos territorios y el pago por servicios ambientales debería dirigirse hacia el incentivo y apoyo a estas actividades, de tal forma que estas comunidades adquieran las herramientas necesarias que les permita mantener el patrimonio natural y cultural de sus territorios y mejorar su calidad de vida.

ALGUNOS TEMAS PARA LA GESTIÓN TRANSVERSAL DE LA EEP Y LAS AP EN EL DISTRITO CAPITAL

La conservación de las áreas protegidas se vuelve integral y se potencia si se acompaña de políticas e intervenciones armónicas para la comunidad que cohabita en estas áreas, de quienes depende en gran medida garantizar el uso y la conservación. Diferentes sectores de la administración pública pueden contribuir al logro de estos objetivos. Es un reto para la SDA, como entidad coordinadora de las políticas de conservación del Distrito proponer y articular las actividades y metas de las demás entidades distritales, con el departamento y la nación. Para esto, es fundamental la reestructuración interna de la entidad¹⁴ en concordancia con su misión institucional, dotándola de los instrumentos y recursos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. A continuación se esbozan algunos ejemplos de posibles intervenciones simultáneas, a partir de la misión de cada entidad (ver cuadro 2):

La política social de conservación de las AP en el DC debería superar la inequidad social manifiesta en el hecho de que, mientras los beneficios de la conservación son dirigidos a toda la sociedad, los costos de la misma recaen muchas veces en quienes ven disminuidas en sus tierras su actividad económica o su incorporación completa a la sociedad de forma legal.

CUADRO 2

Sector	Tipo de intervenciones para la conservación y el desarrollo local
Ambiente	<ul style="list-style-type: none"> * Coordinación de políticas de biodiversidad y conservación desde el SIAC en articulación con el SIRAP y el Sistema Nacional SINAP * Implementar y articular los POMCAS urbano-rurales. * Gestión de los corredores ecológicos.
Hábitat	<ul style="list-style-type: none"> * Mejoramiento de viviendas e infraestructura rural
Salud	<ul style="list-style-type: none"> * Investigación en biodiversidad y nuevos medicamentos * Fortalecimiento del Sistema de Salud Rural * Seguridad alimentaria a partir de la articulación rural urbana
Educación	<ul style="list-style-type: none"> * Desarrollo de la política de educación ambiental en EEP y AP * La articulación urbano- rural desde la escuela
Desarrollo Económico	<ul style="list-style-type: none"> * Desarrollo de mercados locales para productos agroecológicos. * Desarrollo y fortalecimiento a iniciativas locales de agro y ecoturismo * Integrar el concepto de "sistema sostenible para la conservación" (Rojas 2005) y las "herramientas de manejo de biodiversidad en paisajes rurales" (Instituto Humboldt) * Implementación de instrumentos e incentivos para la conservación
Hacienda	<ul style="list-style-type: none"> * Nuevos recursos para la gestión y manejo de las AP y la EEP
Planeación	<ul style="list-style-type: none"> * Coordinar la participación desde el CTP para la gestión de las áreas protegidas y la EEP * Coordinar la ejecución de la política de ruralidad para el manejo de la EEP y las AP, reglamentación de las unidades de planeamiento rural * Robustecer objetivos de conservación en planes parciales, planes maestros, entre otros.
EAAB	<ul style="list-style-type: none"> * Promover el fortalecimiento comunitario en torno al manejo del agua * Restaurar y reforestar las cuencas altas de quebradas y ríos urbano - rurales * Estrategias unificadas en el corredor Chingaza-Cerros Orientales-Sumapaz
IDRD	<ul style="list-style-type: none"> * Ampliar la oferta de parques: considerar no sólo la recreación activa en parques urbanos, sino el déficit de áreas para la recreación pasiva * Considerar la posibilidad de suplir parte de esta demanda en EEP y las AP * Articulación del Sistema Distrital de Parques con el de Áreas Protegidas * Diseñar estrategias para parques de borde (Ej. Parque Nacional) * Ampliar arborización urbana con criterios de conectividad en parques.
DADEP	<ul style="list-style-type: none"> * Diseñar una política para aumentar el espacio público (m²/ habitante) en áreas protegidas
Jardín Botánico	<ul style="list-style-type: none"> * Agricultura Urbana ligada a recuperación de agro-biodiversidad. * Articulación de estrategias de uso sostenible rural, con propagación de material vegetal para restauración y aumento de la agro biodiversidad * Restauración ecológica e investigación en conectividad y biodiversidad * Ampliar arborización urbana con criterios de conectividad
Instituto D. de Turismo	<ul style="list-style-type: none"> * Promoción del turismo rural y el ecoturismo comunitario en AP (nacional, regional y distrital)
DPAE	<ul style="list-style-type: none"> * Gestión eficaz para incorporar áreas de riesgo a la EEP evaluando su potencial de restauración según objetivos de conservación
Programa "Bogotá Bien alimentada"	<ul style="list-style-type: none"> * Seguridad alimentaria: partir de la relación entre las zonas rurales (algunas de ellas dentro del DC) y el aprovisionamiento de alimentos para la ciudad (Rodríguez 2005) * Incorporar productos rurales agroecológicos a redes de abastecimiento * Promoción de programas nutricionales basados en alimentos limpios de agroquímicos, promoviendo la agro biodiversidad
<p><i>La acción de cada entidad del orden central se complementa con las que desarrollen las alcaldías locales en el marco de los procesos de desconcentración y descentralización.</i></p>	

LA CONSERVACIÓN EN EL PLAN DE DESARROLLO Y EN LA REVISIÓN DEL POT DE LA CIUDAD

El Plan de Desarrollo de Bogotá 2008-2012 incorpora importantes avances para el manejo de las AP y la EEP en la ciudad. Dos principios de política pública han quedado como estructurantes de dicho propósito: 'Ambiente sano y sostenible' y 'Agua eje articulador del territorio'; igualmente, por lo menos ocho programas y 74 metas aportan de forma integral a la conservación y al desarrollo sostenible de los territorios rurales. Los ejes estructurantes de la propuesta de conservación del Plan de Desarrollo involucran metas concretas, aunque dispersas, en torno a la construcción de una política de conservación de la biodiversidad, la recuperación y restauración de la EEP (ejemplo: humedales), la implementación de Planes de Manejo Ambiental en AP, la ejecución de Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas y de proyectos ambientales escolares, así como el incremento de acciones de la política de manejo del suelo de protección y de la investigación científica.

Los programas más importantes a nivel ambiental en el Plan de Desarrollo se localizan en los objetivos denominados: 'Derecho a la ciudad' y 'Ciudad de derechos'. Dichos programas buscan avanzar en: el «reverdecimiento» de Bogotá, la consolidación de los POMCAS (actualmente suman más de 120 consejeros de la sociedad civil), la implementación de los Planes de Manejo Ambiental, la consolidación de los bordes urbanos de la ciudad y la búsqueda de la seguridad hídrica a través del desarrollo de políticas para la ruralidad del Distrito y la ejecución de cuatro proyectos para la conservación de los cerros orientales, entre otros¹⁵.

Los Planes de Desarrollo están orientados a la inversión pública para periodos de cuatro años, mientras instrumentos como los Planes de Ordenamiento Territorial tienen un alcance mayor, al definir el modelo de desarrollo de la ciudad, mínimo, a diez años.

La revisión del POT es un ejercicio que se realiza periódicamente en los municipios del país y Bogotá se prepara para realizarlo en el 2008 y el 2009. Es preciso iniciar un de-

bate abierto en torno a un manejo más sostenible, eficiente y participativo de las AP y de la EEP, contemplando la articulación de las metas que están dispersas en el PDD a través de la formulación de una política para la consolidación de un Sistema Distrital y Regional de Áreas Protegidas, que involucre la arborización de la ciudad, la educación ambiental, el incentivo y apoyo a la descentralización y a la gestión local, la gestión turística comunitaria, el apoyo a la planeación y gestión ambiental participativa, así como de diversas propuestas que permitan el uso público de este patrimonio ambiental y cultural.

Es necesario tener presente que lo que estará en medio de esos debates es la revisión del modelo de la ciudad, para saber si continúa con los objetivos exclusivamente dirigidos hacia el aumento de la competitividad, o si se reorienta buscando un equilibrio hacia la sostenibilidad y la equidad¹⁶.

CONCLUSIONES. LINEAMIENTOS DE POLÍTICA

- La conservación de las AP y el conjunto de suelos de protección que conforman la EEP de Bogotá debe buscarse mediante un enfoque integral, que equilibre los objetivos de conservación en un contexto social de equidad, y como elemento central para la construcción de una ciudad sostenible en el ámbito regional y nacional.
- Además de la definición de planes de manejo para AP individuales (presentes en el Plan de Desarrollo), la ciudad debe avanzar hacia la constitución de un Sistema Distrital de Áreas Protegidas que, además del conjunto de normas e instrumentos, debe contar con una base financiera mínima suficiente para su administración.
- Es preciso la construcción de una línea base sólida, con indicadores de gestión de cada una de las áreas protegidas, con

En la revisión del POT es preciso iniciar un debate abierto en torno a un manejo más sostenible, eficiente y participativo de las AP y de la EEP, desarrollando instrumentos técnicos y financieros para la consolidación del Sistema Distrital e inter-regional de Áreas Protegidas. Un movimiento ambiental con propuestas y alternativas concretas puede contribuir a equilibrar los objetivos de desarrollo con la sostenibilidad de la ciudad.

La construcción de la EEP, como proceso social, debe promoverse a través de la creación de espacios de intercambio, debate, discusión y participación, con diálogo entre la academia, la administración, las ONG y los movimientos ambientalistas y sociales. Existen ejemplos claros en la Mesa Ambiental de Cerros Orientales, en la Red de Humedales, en el proceso Asamblea Sur, Asamblea del Agua del río Fucha, y el Plan Centro, entre otros.

datos precisos en cuanto áreas y hectáreas totales, con políticas y propósitos claros de conservación, con estrategias integrales que puedan construirse con las comunidades y con los propietarios.

- La SDA debe ser dotada de los instrumentos y herramientas necesarias tanto técnicas como financieras para asumir la coordinación de todas las actividades de los diferentes sectores del Distrito (respetando sus responsabilidades y competencias) en el manejo de las AP, incluso coordinando acciones con los municipios vecinos, con la CAR, con los Ministerios y con la Gobernación. Bogotá no termina en sus límites, es un fenómeno que los rebasa, y como tal, tiene que asumir los problemas que está creando en la región y en los otros municipios.
 - La revisión del POT es una oportunidad para desarrollar instrumentos técnicos y financieros para la formulación e implementación de una política de consolidación del Sistema Distrital e inter-regional de Áreas Protegidas. Un movimiento ambiental con propuestas y alternativas concretas puede contribuir a equilibrar los objetivos de desarrollo con la sostenibilidad de la ciudad.
 - Es urgente promover una reflexión de la relación de la ciudad y la región; en especial sobre el futuro de la Sabana de Bogotá (ver Carrizosa 2007).
 - Más allá de la denominación actual, las AP del DC deben ser objeto de un proceso de revisión y planificación, adecuándolas a categorías de manejo propuestas técnicamente, y definidas y concertadas con las organizaciones sociales y los propietarios, para así contribuir a una integración armónica con el sistema nacional de áreas protegidas.
- Es importante, desde el DC, contribuir a la construcción de una visión regional para la gestión de las AP y la EEP, mediante su

integración con elementos de planificación tales como la Estructura Ecológica Principal Regional (CAR), y los subsistemas de áreas protegidas en torno a los parques nacionales de Chingaza y Sumapaz. En este sentido, es urgente revisar las limitaciones actuales en la gestión de ecosistemas estratégicos, fragmentados en diversas instancias institucionales e inter-institucionales.

- La construcción de la EEP, como proceso social, debe promoverse a través de la creación de espacios de intercambio, debate, discusión y participación, con diálogo entre la academia, la administración, las ONG y los movimientos ambientalistas y sociales. Existen ejemplos claros en la Mesa Ambiental de Cerros Orientales, en la Red de Humedales, en el proceso Asamblea Sur, Asamblea del Agua del río Fucha, y el Plan Centro, entre otros.
- La administración de las AP puede avanzarse a través de modelos de cogestión, como los que actualmente se adelantan entre el distrito y comunidades u ONG locales en relación a los humedales. Debe promoverse además la participación de la academia, en especial las universidades del DC.
- Desde Bogotá hay oportunidades en la promoción de la conectividad de espacios de protección con proyección regional, a través de corredores biológicos y de conservación, y áreas protegidas regionales debidamente integradas al uso de los habitantes. En especial, habilitar como parques ecológicos regionales (según denominación propuesta en el marco del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas), en espacios como el parque La Florida, las represas de Tominé y San Rafael, así como la llanura aluvial del río Bogotá.
- Por último, ante la evidencia de ocurrencia del cambio climático global y, sobretudo, de la alta vulnerabilidad de los ecosistemas y regiones alto andinas (IDEAM 2001), se hace necesaria una reflexión sobre las posibilidades de adaptación en el DC, con foco en los servicios de aprovisionamiento, soporte y regulación de los ecosistemas estratégicos sobre los ambientes urbanos, y de la habitabilidad misma de la ciudad.

REFERENCIAS

- Andrade, G. I. 2005. La continuidad de los parques y el espacio público en Bogotá y su entorno. Hacia un sistema regional y distrital de áreas protegidas. En pp. 149-180. Cárdenas, F., H. D. Correa y C. Mesa (Compiladores). Región ciudad y áreas protegidas. Manejo ambiental participativo. Fescol, Fondo para la Acción Ambiental, Ecofondo y Cerec. Bogotá.
- CAR. Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca. 2006. Áreas Protegidas del Territorio CAR. Bogotá.
- Carrizosa, J. 2007. La Sabana de Bogotá y los ecosistemas relacionados en el 2007. *Documento de Políticas Públicas* 19. Foro Nacional Ambiental. Bogotá.
- Maldonado, M. 2003. La discusión sobre la expansión del norte de Bogotá. Una aproximación desde el Derecho. En pp. 35-76. Ardila, G. (Compilador). Territorio y sociedad: el caso del Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad de Bogotá. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Maldonado, M. M. 2005. ¿Son posibles las áreas protegidas alrededor de las grandes ciudades? A propósito de los Cerros Orientales de Bogotá. En pp. 181-222. Cárdenas, F., H. D. Correa y C. Mesa (Compiladores). Región ciudad y áreas protegidas. Manejo ambiental participativo. Fescol, Fondo para la Acción Ambiental, Ecofondo y Cerec. Bogotá.
- Mesa, C., L. Cortes y J. C. Mira. 2005. ¿Son posibles el espacio público y la recreación en los Cerros Orientales de Bogotá y en la cuenca alta del río Teusacá? En pp. 269-318. Cárdenas, F., H. D. Correa y C. Mesa (Compiladores). Región ciudad y áreas protegidas. Manejo ambiental participativo. Fescol, Fondo para la Acción Ambiental, Ecofondo y Cerec. Bogotá.
- Mesa, C. A. 2005. Hacia un modelo de percepción y apropiación territorial en los barrios urbanos populares asentados en la Reserva Forestal Protectora de los Cerros Orientales de Bogotá. En pp. 319-350. Cárdenas, F., H. D. Correa y C. Mesa (Compiladores). Región ciudad y áreas protegidas. Manejo ambiental participativo. Fescol, Fondo para la Acción Ambiental, Ecofondo y Cerec. Bogotá.
- Ponce de León, E. 2005. Estudio jurídico sobre categorías regionales de áreas protegidas. Instituto Humboldt. Bogotá. 184 p.
- Ramírez, A. 2005. Usos del paisaje; actores sociales y percepción ambiental en la cuenca alta del río Teusacá, Bogotá. En pp. 351-400. Cárdenas, F., H. D. Correa y C. Mesa (Compiladores). Región ciudad y áreas protegidas. Manejo ambiental participativo. Fescol, Fondo para la Acción Ambiental, Ecofondo y Cerec. Bogotá.
- Van der Hammen, T y G. I. Andrade. 2003. Estructura ecológica principal de Colombia. Primera aproximación. IDEAM. Bogotá.
- Documento de Políticas Públicas* 16. Foro Nacional Ambiental. Bogotá.
- IDEAM. 2001. Colombia. Primera Comunicación Nacional ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Bogotá.
- Márquez, G. 2005. Ecosistemas estratégicos para la sociedad: Bases conceptuales y metodológicas. En pp. 31-50. Cárdenas, F., H. D. Correa y C. Mesa (Compiladores). Región ciudad y áreas protegidas. Manejo ambiental participativo. Fescol, Fondo para la Acción Ambiental, Ecofondo y Cerec. Bogotá.
- Remolina, F. 2005a. Análisis de conectividad para la Estructura Ecológica Principal de Bogotá en el contexto urbano y periurbano. *Pérez- Arbelaezia (Jardín Botánico de Bogotá)* 16: 8-10.
- Remolina, F. 2005b. Análisis de la clasificación de corredores ecológicos para la Estructura Ecológica Principal de Bogotá. *Pérez- Arbelaezia (Jardín Botánico de Bogotá)* 16: 29-44.
- Rodríguez, V. 2005. El pan nuestro de cada día. La huella ecológica alimentaria de Bogotá. En pp. 223-246. Cárdenas, F., H. D. Correa y C. Mesa (Compiladores). Región ciudad y áreas protegidas. Manejo ambiental participativo. Fescol, Fondo para la Acción Ambiental, Ecofondo y Cerec. Bogotá.
- Rojas, A. 2005. Marco conceptual y metodológico para la implementación de sistemas sostenibles de conservación en las zonas de amortiguación de las áreas protegidas. En pp. 91-146. Cárdenas, F., Correa H.D. y Mesa C. (Compiladores). Región ciudad y áreas protegidas. Manejo ambiental participativo. Fescol, Fondo para la Acción Ambiental, Ecofondo y Cerec. Bogotá.
- Van der Hammen, T. 1998. Plan Regional de Gestión Ambiental de la Cuenca Alta del río Bogotá. CAR.

NOTAS

- 1 Como menciona Carlos Ángel, de la Secretaría Distrital de Ambiente, en la Mesa Ambiental convocada por el Foro Nacional Ambiental en mayo de 2008
- 2 La EEP es un concepto propuesto en Colombia para la ordenación de la Sabana de Bogotá (Van der Hammen 1998), y luego sugerido como instrumento que permitiría integrar territorialmente los suelos de protección y las áreas protegidas, generando una función de valor ambiental de jerarquía superior en el territorio (Van der Hammen y Andrade 2003).
- 3 Es una de las proporciones mayores dedicadas a suelos de protección en un POT; pues supera el 50 por ciento en las áreas rurales y alcanza el 10,8 por ciento en el suelo urbano (sin considerar las áreas de expansión urbana actualmente definidas).
- 4 Las entidades que participan en el SIAC son, a nivel de coordinación: la Secretaría de Ambiente (SDA), la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos (UESP), el Fondo para la Atención de Emergencias (FOPAE), la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB). Otras entidades que participan son el Jardín Botánico de Bogotá, la Secretaría de Salud, el Instituto Distrital de Recreación y Deporte, el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, la DADEP, IDIPRON y la Secretaría General.
- 5 Como menciona Pablo Castañeda, de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, en la Mesa Ambiental convocada por el Foro Nacional Ambiental en mayo de 2008.

LECTURA COMPLEMENTARIA

- Andrade, G. I. Más allá de la biodiversidad. Categorías y objetivos para el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, con base en una valoración integral de la Naturaleza. En pp. 255-295. Bases técnicas y legales de la Política de Participación Social en la Conservación. Unidad de Parques Nacionales Naturales de Colombia. Bogotá.
- Camargo, G. 2007. Estado y perspectivas de los ecosistemas urbanos de Bogotá. Prioridades 2008 -2011.

- 6 Decreto Distrital 190 de 2004.
- 7 El Sistema de Parques Nacionales del país, que alberga una proporción mayor de la biodiversidad del mundo, tiene actualmente cerca de 11 millones de hectáreas, con una inversión total que no supera el equivalente a un conjunto pequeño de municipios rurales.
- 8 Como menciona Oscar Pinto de la Secretaría Distrital de Ambiente, en la Mesa Ambiental convocada por el Foro Nacional Ambiental en mayo de 2008.
- 9 Decreto Distrital 190 de 2004.
- 10 Una propuesta para estructura el concepto de Espacio Público Natural se encuentra en Andrade (2005).
- 11 El DC, a través de la SDA, tiene previsto en 2008 adelantar lineamientos específicos dirigidos a mejorar el tema de la conectividad ecológica.
- 12 Proceso acorde con el que se lleva a cabo actualmente a nivel internacional, en el cual la Unión Mundial de Conservación (UICN) revisa las «categorías de manejo» de las AP. También a nivel nacional se realiza esta revisión, con miras a consolidar el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas.
- 13 A nivel nacional las políticas de planificación y gestión del uso del suelo (que incluye las AP) están en cabeza del Ministerio del Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, mientras que la gestión directa de las AP es responsabilidad de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de parques Nacionales naturales (UAESPNN).
- 14 La Ley 99 de 1993 (artículo 61) determinó el «interés ecológico nacional de la Sabana de Bogotá», lo cual constituye, según Ponce de León (2005:103), una declaración «atípica» de área protegida, que no corresponde a ninguna de las categorías existentes a la fecha y que prioriza los usos agropecuarios y forestales y limita el uso minero.
- 15 Es necesario tener presente los gastos recurrentes que acarrea el cuidado de estas áreas para el Estado: servicio de vigilancia, saneamiento predial, amojonamiento, entre otros; como lo menciona Oscar Pinto, de la Secretaría Distrital de Ambiente, en la Mesa Ambiental convocada por el Foro Nacional Ambiental en Mayo de 2008.
- 16 Como menciona Oscar Pinto, de la Secretaría Distrital de Ambiente, en la Mesa Ambiental convocada por el Foro Nacional Ambiental en Mayo de 2008.
- 17 Como menciona Andrea Olaya, de la Secretaría Distrital de Ambiente, en la Mesa Ambiental convocada por el Foro Nacional Ambiental en Mayo de 2008.
- 18 Como menciona Pablo Castañeda, de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, en la Mesa Ambiental convocada por el Foro Nacional Ambiental en mayo de 2008.

EL PRESENTE DOCUMENTO FUE ELABORADO POR GERMÁN I. ANDRADE, CLAUDIA MESA, ANDRÉS RAMÍREZ, FERNANDO REMOLINA. FORO NACIONAL AMBIENTAL

LOS AUTORES AGRADECEN LOS APORTES DADOS POR LOS PARTICIPANTES DE LA MESA DE TRABAJO AMBIENTAL CONVOCADA POR EL FORO NACIONAL AMBIENTAL (FNA), EN LA CUAL VIENEN PARTICIPANDO EL CONSEJO TERRITORIAL DE PLANEACIÓN DE BOGOTÁ (CTP), LA SECRETARÍA DISTRITAL DE AMBIENTE, LA SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN, LA SECRETARÍA DISTRITAL DE DESARROLLO ECONÓMICO, EL INSTITUTO DISTRITAL DE RECREACIÓN Y DEPORTE, LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL (CAR) Y LA FUNDACIÓN HUMEDALES, ADEMÁS DE LAS ORGANIZACIONES QUE HACEN PARTE DEL FNA.

SE AGRADECE ESPECIALMENTE EL APOYO DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DEL SISTEMA DE PARQUES NACIONALES NATURALES, DEL MAVDT.

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

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

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

SITIO WEB: WWW.FORONACIONALAMBIENTAL.ORG.CO