

DOCUMENTO TÉCNICO DE SOPORTE
ESTRATEGIAS COMPLEMENTARIAS DE CONSERVACIÓN

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE
INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN DE RECURSOS BIOLÓGICOS ALEXANDER
VON HUMBOLDT

Junio 2018

AUTORES

Dirección Técnica:

CÉSAR AUGUSTO REY ÁNGEL - Director de Bosques Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos.
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

BRIGITTE BAPTISTE BALLERA- Directora General Instituto de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt

Equipo Técnico:

ALEXANDER IBAGÓN – Dirección de Bosques Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos. MADS

LUZ ANDREA SILVA – Dirección de Bosques Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos. MADS

ALVARO JOSE HENAO - Dirección de Bosques Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos MADS

CLARA L. MATAALLANA - Instituto de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt

ALEXANDRA AREIZA- Instituto de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt

GERMAN CORZO - Instituto de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt

ADRIANA CAMELO - Instituto de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt

CARLOS TAPIA - Instituto de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt

HERNANDO GARCIA - Instituto de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt

ANA MARIA HERNANDEZ - Instituto de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt

WILSON RAMIREZ- Instituto de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt

SYLVIA SCHLESINGER - Instituto de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt

RODRIGO MORENO - Instituto de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt

AGRADECIMIENTOS

Se agradece al Proyecto Áreas Protegidas Locales y Otras Medidas de Conservación basadas en áreas de los gobiernos locales implementado por la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, con el ICLEI - Gobiernos Locales por la Sustentabilidad y la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) por los aportes conceptuales a este documento y por el apoyo para la organización y logística de los talleres de socialización realizados con los Sistemas Regionales de Áreas Protegidas.

Al Proyecto GEF SINAP implementado por WWF y al Proyecto GEF Conectividades por el apoyo en la organización, y logística de los talleres de socialización realizados con los Sistemas Regionales de Áreas Protegidas.

Al Proyecto GEF Magdalena –Cauca. Ejecutado por la Fundación Natura por su apoyo para la elaboración del decreto reglamentario derivado del presente documento técnico.

A los Secretarios técnicos y todos los miembros participantes de los Sistemas Regionales de Áreas Protegidas del Caribe, Nororiente, Eje Cafetero, Antioquia, Pacífico, Orinoquia por sus comentarios y sugerencias a la presente propuesta.

Al grupo de trabajo de Estrategias Complementarias de Conservación conformado por Instituto Alexander von Humboldt, Fundación Natura y Resnatur, por sus aportes técnicos a este documento.

A las entidades y personas que realizaron aportes al presente documento.

TABLA DE CONTENIDO

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | INTRODUCCIÓN | 6 |
| 2 | MARCO INTERNACIONAL | 9 |
| 2.1 | EL CONVENIO SOBRE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA (CDB): | 10 |
| 2.2 | APORTES DE LA UNIÓN INTERNACIONAL PARA LA CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA-UICN: | 12 |
| 2.3 | OTRAS METAS AICHI RELEVANTES: | 17 |
| 2.4 | APORTES DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA (FAO): | 18 |
| 2.5 | CONVENCIÓN MARCO DE NACIONES UNIDAS SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO (CMNUCC): | 19 |
| 2.6 | DECLARACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y CONVENIO 169 OIT: | 20 |
| 3 | CONTEXTO NORMATIVO Y DE POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL | 22 |
| 3.1 | LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA NACIONAL: | 23 |
| 3.2 | LEY 99 DE 1993: | 25 |
| 3.3 | LEY 388 DE 1997: | 31 |
| 3.4 | DECRETO 1076 DE 2015: | 33 |
| 3.5 | OTRAS LEYES RELEVANTES: | 34 |
| 3.6 | POLÍTICA NACIONAL PARA LA GESTIÓN INTEGRAL DE LA BIODIVERSIDAD Y SUS SERVICIOS ECOSISTÉMICOS – PNGIBSE (2012): | 34 |
| 3.7 | POLÍTICA DE CAMBIO CLIMÁTICO: | 38 |
| 3.8 | POLÍTICA PARA LA GESTIÓN INTEGRAL DEL RECURSO HÍDRICO: | 38 |
| 3.9 | POLÍTICA PARA LA GESTIÓN INTEGRAL AMBIENTAL DEL SUELO: | 39 |
| 3.10 | PLAN NACIONAL DE RESTAURACIÓN: | 40 |
| 3.11 | POLÍTICA PARA LA GESTIÓN AMBIENTAL URBANA: | 40 |
| 3.12 | CONPES 3886 DE 2017: | 41 |
| 3.13 | LEY 1753 DE 2015: | 41 |
| 3.14 | II CONGRESO COLOMBIANO DE ÁREAS PROTEGIDAS (2014): | 43 |
| 3.15 | PLATAFORMA INTERGUBERNAMENTAL DE BIODIVERSIDAD Y SERVICIOS ECOSISTÉMICOS-IPBES: | 46 |
| 4 | DEFINICIÓN Y CRITERIOS PARA LA IDENTIFICACIÓN DE ESTRATEGIAS COMPLEMENTARIAS DE CONSERVACIÓN | 48 |
| 4.1 | ELEMENTOS ESTRUCTURALES DE LAS ESTRATEGIAS COMPLEMENTARIAS DE CONSERVACIÓN - ECC: | 48 |
| 4.2 | DEFINICIÓN DE ESTRATEGIAS COMPLEMENTARIAS DE CONSERVACIÓN: | 50 |
| 4.3 | CRITERIOS PARA SU IDENTIFICACIÓN: | 50 |
| 5 | CONCEPTUALIZACIÓN DE LOS TIPOS DE ESTRATEGIAS COMPLEMENTARIAS DE CONSERVACIÓN | 52 |
| 5.1 | ANÁLISIS DE ELEMENTOS COMPLEMENTARIOS A LAS ÁREAS PROTEGIDAS DEL SINAP: | 52 |
| 5.2 | ANÁLISIS DE ESTRATEGIAS COMPLEMENTARIAS DE CONSERVACIÓN EXISTENTES: | 55 |
| 5.3 | TIPOS Y OBJETIVOS DE LAS ESTRATEGIAS COMPLEMENTARIAS DE CONSERVACIÓN: | 55 |

| | | |
|-----------|---|-----------|
| 6 | LOS CORREDORES BIOLÓGICOS COMO ARTICULADORES DE LAS ESTRATEGIAS COMPLEMENTARIAS DE CONSERVACIÓN | 57 |
| 7 | GOBERNANZA EN LAS ESTRATEGIAS COMPLEMENTARIAS DE CONSERVACIÓN | 60 |
| 8 | FORMAS DE CONSTITUCIÓN DE LAS ESTRATEGIAS COMPLEMENTARIAS DE CONSERVACIÓN | 63 |
| 9 | REPORTE DE ESTRATEGIAS COMPLEMENTARIAS DE CONSERVACIÓN | 64 |
| 10 | ESTRATEGIAS COMPLEMENTARIAS DE CONSERVACIÓN EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL | 67 |
| 10.1 | ESTRATEGIAS COMPLEMENTARIAS DE CONSERVACIÓN GUBERNAMENTALES: | 67 |
| 10.2 | ESTRATEGIAS COMPLEMENTARIAS DE CONSERVACIÓN NO GUBERNAMENTALES: | 70 |
| 11 | REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 74 |
| | ANEXO 1. BASES TÉCNICA PARA EL ANÁLISIS DE ELEMENTOS COMPLEMENTARIOS A LAS ÁREAS PROTEGIDAS DEL SINAP | 76 |
| | ANEXO 2. TABLA ESTRATEGIAS COMPLEMENTARIAS DE CONSERVACIÓN EXISTENTES ACTUALMENTE EN EL PAÍS | 76 |
| | ANEXO 3. ANÁLISIS DE ESTRATEGIAS COMPLEMENTARIAS DE CONSERVACION FRENTE A ELEMENTOS COMPLEMENTARIOS AL SINAP | 76 |
| | ANEXO 4. EJEMPLOS INDICATIVOS DE ÁREAS A AGRUPAR EN LOS TIPOS DE ESTRATEGIAS COMPLEMENTARIAS DE CONSERVACIÓN | 76 |

1 INTRODUCCIÓN

El Estado colombiano ha venido adelantado múltiples medidas con el fin de atender los compromisos incluidos en los tratados internacionales referidos a la conservación de la diversidad biológica, entre los cuales aún persiste el reto de lograr la conservación eficaz de áreas estratégicas que no pertenecen al Sistema Nacional de Áreas Protegidas – SINAP, pero aportan a la conectividad funcional y estructural, y complementan la gestión de la biodiversidad a nivel nacional.

Desde 1994, cuando se aprobó el Convenio sobre la Diversidad Biológica –CBD en Colombia mediante la Ley 165 del mismo año, se viene promoviendo aún más la declaración de áreas protegidas y de estrategias que aportan a la gestión de la biodiversidad y que respondan a unas necesidades específicas de conservación del país. Es así como, en el Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011 - 2020, aprobado en 2010 por la 10ª reunión de la Conferencia de las Partes del Convenio sobre la Diversidad Biológica, se determinó un conjunto de 20 Metas agrupadas en torno a 5 Objetivos Estratégicos conocidas como “Las Metas de Aichi”, entre las cuales valdría la pena destacar 3 objetivos estratégicos que le apuntan a la conservación de diversidad biológica, el primero relacionado con abordar las causas subyacentes de la pérdida de la diversidad biológica mediante la incorporación de la diversidad biológica en todo el gobierno y la sociedad (Se destacan las metas 2 y 3); el segundo mediante el cual se propende por mejorar la situación de la diversidad biológica salvaguardando los ecosistemas, las especies y la diversidad genética (Se destacan las metas 11, 12 y 13); y por último el relacionado con mejorar la aplicación a través de la planificación participativa, la gestión de los conocimientos y la creación de capacidad (Se destacan las metas 14, 15 y 18).

Por su parte, el Decreto 2372 de 2010, hoy compilado en el Decreto 1076 de 2015, identificó otras figuras de conservación nacionales, distinciones internacionales y ecosistemas estratégicos, que sin tener la calidad de áreas protegidas, tienen como finalidad la conservación ambiental y que por lo tanto son descritos en este instrumento normativo (art. 2.2.2.1.3.1. del Decreto 1076 de 2015) como áreas que aportan a la protección, planeación y manejo de los recursos naturales renovables y al cumplimiento de los objetivos específicos de conservación (art. 2.2.2.1.1.5. del Decreto 1076 de 2015), estrategias de conservación in situ (art. 2.2.2.1.3.1. del Decreto 1076 de 2015, distinciones internacionales (art. 2.2.2.1.3.7, del Decreto 1076 de 2015) 5y áreas de especial importancia ecológica que gozan de protección especial por parte del Estado (art. 2.2.2.1.3.8 del Decreto 1076 de 2015).

Adicionalmente, el documento CONPES 3680 de 2010 estableció claramente las pautas y orientaciones para avanzar en la consolidación del SINAP como un sistema completo, ecológicamente representativo y eficazmente gestionado, de forma que contribuya al ordenamiento ambiental y territorial, al cumplimiento de los objetivos nacionales de conservación y al desarrollo sostenible en el que está comprometido el país, trabajo en el que se ha venido aunando esfuerzos mediante la consolidación del SINAP y la inclusión de sus áreas constitutivas en el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas - RUNAP.

Parte de los ejes problemáticos identificados en el CONPES 3680 se basan en la consideración que el SINAP, no es completo en cuanto a las categorías de manejo, en la medida que no existe un adecuado sistema que obedezca a los criterios que son contemplados para el establecimiento de diferentes tipos de áreas que propenden por la protección y que a su vez permita articular diferentes

alternativas de conservación y uso sostenible de la biodiversidad, en un rango de opciones entre conservación estricta y manejo sostenible del área. Igualmente, se consideró tener en cuenta otras figuras de conservación y otros actores fundamentales como los grupos étnicos y comunidades campesinas que no están completamente representados en dichas áreas protegidas, por lo cual se estableció considerar diversas formas de gobernanza local en el manejo de áreas protegidas.

También señaló que como parte de las acciones complementarias de ordenamiento territorial que aporten a la conectividad del sistema, y con el fin de garantizar la conservación de la base natural que permita la generación de servicios ambientales de manera sostenida, se debe instar a las autoridades ambientales regionales, para la conformación de corredores biológicos, determinación de zonas amortiguadoras, establecimiento de sistemas productivos sostenibles y estructuración de paisajes rurales, entre otras estrategias de conservación diferentes a áreas protegidas.

Dicho CONPES estableció en su diagnóstico lo siguiente: “En la actualidad hay alrededor de 20 figuras de conservación reconocidas en la ley, más de 200 denominaciones de iniciativas de conservación no existen categorías para algunos de los ámbitos de gestión, lo que impide abordar temas esenciales como por ejemplo el uso sostenible de la biodiversidad en las áreas protegidas”. Aunque la anterior situación se abordó en el decreto 2372 de 2010 (hoy compilado en el Decreto 1076 de 2015) y otras normativas, el uso sostenible únicamente es permitido en áreas de carácter regional o privado, y en los Distritos de Manejo Integrado de carácter Nacional. De esta manera, es dable afirmar que se realizaron acciones estratégicas con el fin de contar con un sistema de categorías que integra la dimensión del uso sostenible.

En este contexto, se evidencia la importancia a escala nacional e internacional que tienen las figuras de conservación diferentes a las categorías del Sistema Nacional de Áreas Protegidas - SINAP, las cuales han sido agrupadas bajo la denominación de Estrategias Complementarias de Conservación, sin existir en el ordenamiento jurídico un listado taxativo que logre identificar aquellas áreas que hagan parte de estas estrategias, ni tan siquiera unos criterios estructurales que permitan agrupar dichas estrategias, y poder visibilizar su manejo. Conforme a lo anterior, se puede afirmar que se evidencia la necesidad de establecer los mecanismos para la identificación, visibilización y reporte de las Estrategias Complementarias de Conservación - ECC, con el propósito de que estas figuras sean tenidas en cuenta en los procesos de ordenamiento ambiental del territorio, y que aporten a las metas de conservación y desarrollo sostenible nacionales e internacionales.

Es así como, el reciente Plan Nacional de Desarrollo, Ley 1753 de 2015 en su artículo 174, deja en claro la necesidad de realizar un adecuado registro de estas áreas con el fin de reconocerlas, visibilizarlas y promover el direccionamiento de mecanismos de apoyo a la conservación en estas áreas. En este sentido, esta Ley establece que harán parte del Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales aquellas como los ecosistemas estratégicos, páramos, humedales y las demás categorías de protección ambiental que no se encuentren registradas en el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas – RUNAP y que en consecuencia no hacen parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

Nótese finalmente, como mediante la celebración de los acuerdos de paz suscritos por el Gobierno Nacional y las FARC EP el pasado 24 de agosto de 2016, así como su reformulación en la versión del 12 de noviembre de 2016 se determinó que “el enfoque territorial supone reconocer y tener en cuenta las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios y las comunidades, garantizando la sostenibilidad socio-ambiental”, reconociendo en este sentido la urgencia del Estado de promover y reconocer modelos diversos de gestión territorial con garantías reales de sostenibilidad socio ambiental y aportes a la conservación de la biodiversidad nacional, en especial en aquellas áreas de posconflicto.

2 MARCO INTERNACIONAL

El contexto internacional permite evidenciar que nuestro país ha atendido de manera general los llamados referidos a la conservación y preservación de la biodiversidad mediante estrategias de protección ambiental del territorio. En este sentido se destaca en el artículo “Estrategias para un Sistema Nacional de Áreas Protegidas”¹:

*Desde diferentes escenarios internacionales como son, la Convención de Washington sobre Bellezas Escénicas, Fauna y Flora Silvestres (1.942); la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales (UICN); el Fondo Mundial de la Naturaleza (WWF); la Convención de Diversidad Biológica suscrita por numerosos países (1.992); el IV Congreso Mundial de Parques Nacionales y Otras Áreas Protegidas, realizado en Venezuela en 1992 y el primer Congreso a nivel de América Latina sobre este tema, realizado en Santa Marta en 1997, se han hecho **llamados especiales y recomendaciones para que los países establezcan en sus territorios Sistema de Áreas Protegidas o áreas donde se requiera tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica, prevaleciendo la visión de lograr una representatividad de todos los ecosistemas y proteger áreas que están seriamente amenazadas y que son de gran valor por su biodiversidad y de beneficio para el hombre desde la óptica del desarrollo sostenible.***

En razón a lo anterior, vale la pena resaltar lo consagrado en el Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB) el cual fue suscrito por Colombia y adoptado por la legislación nacional a través de la Ley 165 de 1994, y del cual se han desprendido diversas disposiciones normativas en nuestro país que han servido de base para nuevos desarrollos, decisiones y llamados a actualizar los sistemas de áreas protegidas.

No obstante lo anterior, antes de realizar un análisis general de la normatividad internacional relevante, vale la pena establecer como las estrategias complementarias de conservación tienen un significado relevante para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible – ODS.

En el caso concreto de análisis el ODS 15 dispone “Promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y frenar la pérdida de la diversidad biológica”. Si bien, las estrategias complementarias no le apuntan únicamente a este objetivo, si es evidente que parte de la función de las mismas, promover el uso sostenible.

Bajo el marco expuesto, a continuación, se describen los principales instrumentos internacionales que dan soporte para la identificación y articulación a los Sistemas de áreas protegidas de otras áreas que aportan a la conservación de la biodiversidad y los beneficios que de ella se derivan y que promueven diferentes tipos de gobernanza, como la comunitaria, indígena y local, e incluso áreas que resaltan la biodiversidad en contextos agropecuarios, entre otros.

¹ <http://www.metropol.gov.co/estrategiapartambiental/Documents/Ecosistemas%20Estrat%C3%A9gicos/Estategias%20de%20areas%20protegidas.pdf>

2.1 El Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB):

Colombia es Parte del Convenio de Diversidad Biológica (CDB), mediante la Ley 165 de 1994 el cual entró en vigor para el país a partir del 26 de febrero de 1995. El CBD tiene los siguientes tres objetivos: 1) conservación de la biodiversidad, 2) Uso sostenible de la biodiversidad, y 3) Participación justa y equitativa de los beneficios derivados del uso de la biodiversidad.

Es precisamente bajo este marco, como el CDB define un área protegida como: "área definida geográficamente que haya sido designada o regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación." (CBD Artículo 2).

En su Artículo 8. a) señala que los Estados parte deberán establecer "un sistema de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica", de igual forma en dicho artículo determinó que los Estados en caso de considerarlo necesario elaborarán directrices para la selección, el establecimiento y la ordenación de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica.

Ahora bien, la definición de Área Protegida (AP) fue posteriormente complementada por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) como "Un espacio geográfico claramente definido, reconocido, dedicado y administrado, a través de medios legales u otros medios efectivos, para lograr la conservación a largo plazo de la naturaleza con servicios ecosistémicos asociados y valores culturales". Nótese como, tanto el CDB como la UICN reconocen que en la práctica, las dos definiciones son equivalentes y complementarias, ya que en ambos casos contemplan la finalidad de lograr la conservación in situ de la biodiversidad.

Por otra parte, mediante la Conferencia de las Partes (COP), compuesta por todos los Estados Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, se han adoptado diversas decisiones en relación con las áreas protegidas.

De esta manera, en la COP VII de la ya referida convención se adoptaron diversas decisiones referentes al manejo de las áreas protegidas. Así, la Decisión VII/28 de la Conferencia de las Partes del CDB adoptó el Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas, comprometiéndose cada país a aplicarlo en el contexto de sus prioridades y necesidades nacionales, con el objetivo de establecer y mantener sistemas nacionales y regionales de áreas protegidas completos, eficazmente gestionados y ecológicamente representativos, que contribuyan al logro de los objetivos del Convenio.

Por su parte en la Decisión VII/5 determina la necesidad de trabajar en el marco del Convenio con respecto a las áreas protegidas marinas y costeras por medio del establecimiento y mantenimiento de áreas protegidas marinas y costeras cuya gestión se haga de manera eficaz y con bases ecológicas, comprendiendo a modo de recomendación los siguientes tipos de área:

- a) Áreas protegidas marinas y costeras, en las que se efectúe una gestión de las amenazas para fines de conservación de la diversidad biológica y/o la utilización sostenible y en las que pudieran estar permitidos los usos de extracción,

- b) Áreas protegidas marinas y costeras representativas, de las que estén excluidos los usos extractivos, y en las que las presiones humanas importantes sean mínimas o nulas, para permitir que se mantengan o recuperen la integridad, estructura y funcionamiento de los ecosistemas.

Así mismo el CDB formuló el **Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020**, aprobado en la Décima Reunión de la Conferencia de las Partes (Nagoya - Japón, 2010). En él se establece un marco de acción a diez años, que busca conservar la diversidad biológica y mejorar sus beneficios para las personas a través de la gestión integral de los servicios de los ecosistemas, para lo cual determina un conjunto de 20 Metas agrupadas en torno a 5 Objetivos Estratégicos para la protección de la biodiversidad y la conservación de los ecosistemas, conocidas como “Las **Metas de Aichi**”, si bien dichas declaraciones y recomendaciones, no tienen una estrecha vinculatoriedad ni hacen parte del “hard law”, es innegable que las mismas proporcionan directrices y principios dentro de un marco normativo y crean igualmente obligaciones morales para los Estados. Esto sin contar que las mismas se derivan de instrumentos vinculantes para el Estado colombiano, como lo es el CDB.

De los objetivos mencionados, se desprenden unas metas concretas acordadas por cada uno de los Estados parte, en la cual vale la pena destacar que en la Meta No. 11 se determina que: “Para 2020, al menos el 17 por ciento de las zonas terrestres y de aguas continentales y el 10 por ciento de las zonas marinas y costeras, especialmente aquellas de particular importancia para la diversidad biológica y los servicios de los ecosistemas, se conservan por medio de sistemas de áreas protegidas administrados de manera eficaz y equitativa, ecológicamente representativos y bien conectados y otras medidas de conservación eficaces basadas en áreas, y están integradas en los paisajes terrestres y marinos más amplios”. Igualmente, dentro de estas metas se dispuso la necesidad de incluir áreas para la conservación que permitan la utilización sostenible para la protección de las especies, los hábitats y los procesos de los ecosistemas y que permitan proteger los derechos humanos y la diversidad cultural, además de promover medios de vida digna y bienestar para los pobladores rurales y para las comunidades locales, respetando igualmente los conocimientos, innovaciones y prácticas tradicionales de las comunidades indígenas y locales pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica, así como su uso consuetudinario de los recursos biológicos.

Para avanzar en el cumplimiento de la ya referida meta No. 11, la **Decisión XI/24** de la COP solicitó al Secretario Ejecutivo, que en asocio con las organizaciones pertinentes, pusiera a disposición herramientas y orientación técnica, entre otras cosas, sobre la definición de medidas de conservación basadas en áreas. El CDB incluye la dimensión de “**otras medidas de conservación eficaces basadas en áreas**” en la Meta 11, atendiendo el hecho de que algunas áreas, fuera de las redes reconocidas de áreas protegidas, también contribuyen a la conservación efectiva *in situ* de la biodiversidad, contemplando entre otros, territorios y áreas regidas por los cuatro tipos de gobernanza (gobiernos, actores privados, pueblos indígenas y comunidades locales, y el gobierno compartido).

Así mismo mediante **Decisión XIII/2** la COP invitó a las Partes y a los organismos y asociados pertinentes a llevar a cabo una revisión de las experiencias con áreas protegidas y otras medidas efectivas de conservación basadas en áreas (teniendo en cuenta la labor de la UICN y otros órganos de expertos adecuados), medidas adicionales para mejorar la integración de las áreas protegidas y otras medidas de conservación eficaces basadas en áreas en los paisajes terrestres y marinos más amplios, la integración de las áreas protegidas y otras medidas de conservación eficaces basadas en áreas en todos los

sectores, y modelos de gobernanza eficaces para la gestión de las áreas protegidas, que incluyan la equidad, teniendo en cuenta la labor que se está llevando a cabo en el contexto del artículo 8(j) sobre conocimientos, innovaciones y prácticas tradicionales de pueblos indígenas y comunidades locales.

Esta misma **Decisión XIII/2** pide al Secretario Ejecutivo que elabore orientaciones para la aplicación voluntaria de los elementos mencionados, tomando nota de las enseñanzas extraídas de los convenios y acuerdos relacionados con la diversidad biológica pertinentes, que permita ofrecer asesoramiento científico y técnico sobre la definición, los enfoques de gestión y la identificación de otras medidas de conservación eficaces basadas en áreas y su función para alcanzar la Meta 11, y que informe sobre los progresos al respecto al Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico, Técnico y Tecnológico del Convenio (OSACTT / SBSTTA)

De otra parte, en la **Decisión XIII/9** la COP pide al Secretario Ejecutivo que, en asocio con las organizaciones pertinentes, recopile experiencias nacionales y lecciones aprendidas en el desarrollo y gestión eficaz y equitativa de sistemas ecológicamente representativos y bien conectados de áreas marinas protegidas y otras medidas de conservación eficaces basadas en áreas, y su integración en los paisajes terrestres y marinos más amplios.

Mediante esta misma **Decisión XIII/9** la COP solicitó al Secretario Ejecutivo que complemente la orientación existente sobre planificación espacial marina, y que sintetice la información presentada por las Partes, las organizaciones pertinentes y otros sobre experiencias nacionales, regionales y subregionales y lecciones aprendidas en la implementación de la planificación espacial marina u otras medidas para mejorar la conservación y la gestión.

Con el fin de cumplir los requerimientos antes mencionados, el CDB solicitó apoyo técnico a la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, con el fin de generar los lineamientos necesarios para la identificación de las otras medidas de conservación eficaces basadas en áreas.

2.2 Aportes de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza-UICN:

El aporte de la UICN en materia de identificación de otras medidas efectivas de conservación basadas en áreas no es reciente, y no se basa únicamente en las decisiones definidas por el CDB sobre la materia. Debe resaltarse el trabajo constante de la UICN que desde hace muchos años ha desarrollado y aportado información y criterios para impulsar el trabajo de todos los países.

Se destaca el **Congreso Mundial de la Naturaleza de 2008, realizado en Barcelona**, que reconoció la relevancia de la constitución de áreas de conservación de carácter local o municipal. En dicho Congreso también se sostuvo que las áreas de conservación municipal materializan los principios de descentralización y desconcentración del manejo de los sistemas de áreas protegidas y reconocen las autonomías territoriales, locales y de la sociedad civil, aunque han sido poco reconocidas a nivel legal y normativo. Por esa razón se expidió la **Resolución 4.037**, que fijó como compromisos de los Estados parte: i) reconocer el valor de las áreas de conservación municipal para la conservación de la biodiversidad y su importancia para aumentar la efectividad de los sistemas de áreas protegidas; ii) realizar estudios técnicos, legales y políticos en cada una de las regiones del mundo en apoyo de las áreas de conservación municipal, como herramientas efectivas para la conservación de la biodiversidad

y la promoción del desarrollo local; iii) solicitar a los Estados miembros de la UICN que, en la medida de lo posible, integren las áreas de conservación municipal a los sistemas nacionales de áreas protegidas.

Fue recientemente, en el Congreso Mundial de la Naturaleza celebrado en **Jeju - Corea (2012)** que se adoptó la **Resolución 35**, que insta a las Comisiones de la UICN a trabajar con el CDB para ayudar a desarrollar la orientación para la Meta de Aichi 11, incluida la **definición de “otras medidas de conservación basadas en áreas-OMEC”**, para desarrollar un Marco de Biodiversidad después de 2020 y el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, particularmente en el contexto de enfoques emergentes de paisaje y paisaje marino para la conservación.

Igualmente, como resultado del Programa de la Línea Temática de Gobernanza del **Congreso Mundial de Parques celebrado en Sidney – Australia (noviembre 2014)**, se definieron recomendaciones orientadas a inspirar e innovar hacia nuevos compromisos con la conservación, entre los cuales se incluyó la temática de **“Conservación Voluntaria”**, según la cual *“Todos los países, organizaciones relevantes, responsables de la gestión de áreas protegidas y titulares de derechos reconocen mejor y apoyan debidamente los esfuerzos de conservación voluntarios y auto-dirigidos, incluyendo los que se dan en los territorios y áreas conservadas por pueblos indígenas y comunidades locales (ICCAs) dentro y fuera de las áreas protegidas, así como en áreas y redes de áreas protegidas y conservadas por entes privados”*.

Adicionalmente el impulso a las **TICCAS** (Territorios y áreas de conservación de pueblos indígenas y comunidades locales) es un esfuerzo permanente de la UICN que ha sido apoyado por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF) y que ha tomado fuerza en Latinoamérica en años recientes. Los TICCAS son definidos por la UICN como *“ecosistemas naturales y/o modificados con un valor significativo en términos de biodiversidad, de servicios ambientales y valores culturales, conservados voluntariamente por comunidades indígenas o locales (sedentarias y móviles) mediante leyes consuetudinarias y otros medios efectivos”*.

A raíz de la intensa promoción de formas de gobernanza comunitarias realizada en el seno de la UICN y por la confluencia de múltiples iniciativas y experiencias de comunidades y ONG a lo largo del planeta se ha configurado el **Consorcio TICCA**. Recientemente, el **Programa de Pequeñas Donaciones del GEF** entró en operación en Colombia y en su pasada convocatoria inició la financiación de iniciativas TICCA señalando que *“las tres características que definen un TICCA son: 1. Una comunidad que tiene un estrecho vínculo con su territorio. 2. La comunidad tiene su propia forma de organización y unas normas para el manejo y el cuidado del territorio. 3. La forma de organización y las normas han funcionado bien porque las personas pueden vivir su propia cultura, tienen medios de sustento disponibles y porque la naturaleza está conservada y se ha asegurado para las futuras generaciones”*.

La **Decisión XI / 24 del CDB** solicita al Secretario Ejecutivo que, en asocio con las organizaciones pertinentes, ponga a disposición herramientas y orientación técnica, entre otras cosas, sobre la definición de medidas de conservación basadas en áreas. A este efecto a través de la Comisión Mundial sobre Áreas Protegidas de la UICN se creó en 2015 un Grupo de Trabajo sobre Otras Medidas de Conservación Basadas en áreas, el cual desarrolló el documento de directrices *“Lineamientos para reconocer y reportar otras medidas efectivas e conservación basadas en áreas”*, el cual será discutido en la próxima reunión del SBSTTA (22) en Montreal y las cuales se esperan sean adoptados por los países firmantes en la COP 14 en diciembre del 2018 en Egipto.

A continuación se resaltan algunos de los contenidos centrales de estos lineamientos²:

- a) **Definición:** Se entienden las Otras Medidas de Conservación Basadas en Áreas (OMEC) (En inglés OECM-Other Effective Area-based Conservation Measures) como Un espacio geográfico definido, que no es un área protegida, pero que es manejado y gestionado de tal forma que conserva la biodiversidad, sus servicios ecosistémicos y valores culturales de manera efectiva y a largo plazo". Las OMEC y las áreas protegidas propenden por la conservación *in situ* a largo plazo de la biodiversidad. Sin embargo, mientras que las áreas protegidas tienen como principal objetivo la conservación de la naturaleza y el objetivo de conservación tiene primacía en caso de conflicto con otros objetivos, los OMEC pueden tener o no la conservación de la naturaleza como un objetivo explícito.

Las OMEC pueden contribuir al logro de la Meta 11 de muchas maneras, por ejemplo, conservando importantes ecosistemas, hábitats y corredores de vida silvestre, apoyando la recuperación de especies amenazadas, manteniendo las funciones de los ecosistemas y asegurando la conexión de remanentes de ecosistemas fragmentados en áreas desarrolladas. Las OMEC también pueden contribuir a sistemas de conservación ecológicamente representativos y bien conectados, integrados en paisajes y paisajes marinos más amplios.

- b) **Tipos de enfoques para el reconocimiento de los OMEC.** Se estiman tres tipos de enfoque de acuerdo al objetivo de conservación, este puede ser primario, secundario o subsidiario según se describe a continuación:

1. Objetivo de conservación primario: se refiere a áreas que pueden cumplir todos los elementos de la definición de área protegida de la UICN, pero que no están designadas oficialmente como tales porque la autoridad de gobernación no desea que el área sea reconocida o notificada como área protegida. Por ejemplo, en algunos casos, los grupos étnicos y las comunidades locales pueden no desear que las áreas de alto valor de biodiversidad que gobiernan sean designadas como áreas protegidas o registradas en bases de datos gubernamentales de áreas protegidas. La autoridad de gobierno tiene derecho a negar o dar su consentimiento a un área reconocida como OMEC, suponiendo que cumpla con los criterios establecidos para esto.
2. Objetivo de conservación secundario: Se logra a través de la conservación activa de un área donde los resultados de biodiversidad son un objetivo de gestión secundario. Por ejemplo, las políticas y la gestión duraderas de la protección de las cuencas hidrográficas pueden dar como resultado una protección efectiva de la biodiversidad, aunque las áreas se pueden manejar principalmente para objetivos distintos a la conservación de la biodiversidad.
3. Objetivo de conservación complementario o subsidiario: se refiere a las áreas que ofrecen conservación *in situ* como un subproducto de las actividades de manejo, a pesar de que la conservación de la biodiversidad no es un objetivo de gestión.

² IUCN, International Union for Conservation of Nature & WCPA, World Commission on Protected Areas. 2017. Guidelines for recognising and reporting other effective area based conservation measures. IUCN, Switzerland. Version 1.

A las OMEC se refiere Ponce de León (2016) así:

“Este término OMEC, también abreviado como “áreas conservadas” es usado por el CDB para referirse a esos territorios y áreas que son eficazmente conservados pero que no son parte del sistema de áreas protegidas de un país. Esos territorios o áreas conservadas son medidas que, sin importar el reconocimiento y las prácticas explícitas o conscientes de gestión, logran la conservación de hecho o están en una tendencia de conservación positiva que probablemente se mantenga en el tiempo, bien sea en áreas y territorios terrestres, costeros, marinos o en aguas continentales.”³

Las OMEC se definen como “espacios geográficos claramente definidos donde se logra la conservación de facto de la naturaleza y de los servicios de los ecosistemas y de los valores culturales asociados con la expectativa de que se mantenga en el largo plazo sin importar reconocimiento o dedicación especiales”.⁴

Lo anterior, brinda un enfoque más amplio a la Meta 11 que incluye también esas otras acciones, que sin cumplir necesariamente con los elementos de la definición de área protegida (que se expondrán más adelante), si aportan a la conservación de largo plazo, mediante diversas opciones de gobernanza que ayudan a ampliar, mejorar, reconocer y apoyar los esfuerzos de conservación por fuera de los sistemas de áreas protegidas y en apoyo de estos. Esto permitirá tener sistemas más completos, representativos, conectados y sostenibles”.

“Desde el año 2012, en la reunión del Consejo Nacional de Áreas Protegidas -CONAP- se habían realizado recomendaciones sobre este tema, entre las que se cuentan: recopilar, en el marco de los Sistemas Regionales de Áreas Protegidas, la información sobre otras estrategias y figuras de ordenamiento ambiental complementarias a la conservación, que no son áreas protegidas del SINAP, y divulgar la información recopilada sobre esas estrategias, remitiendo la identificación e inventario realizado a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales-ANLA- y a las entidades sectoriales encargadas de planeación de sus respectivos sectores.

El trabajo posterior de los Sistemas Regionales de Áreas Protegidas para avanzar en estas recomendaciones del CONAP hizo evidente la necesidad tener un texto normativo que abarque la diversidad de estrategias desde su gobernanza, nivel y objetivos. Igualmente, resaltó la urgencia de consolidar información existente sobre estas estrategias, avanzar en la sistematización de experiencias sobre su diseño, funcionamiento, seguimiento y evaluación; posicionarlas en el ordenamiento ambiental rural, urbano y marino y en la toma de decisiones, entre otros temas.”⁵

Frente al reto de lograr la protección de paisajes más amplios, los corredores como parte de las OMEC, juegan un papel relevante. Estos pueden tener diferentes tipos de gobernanza ayudando a conectar áreas,

³ Borrini-Feyerabend, G., P. Bueno, T. Hay-Edie, B. Lang, A. Rastogi and T. Sandwith. *Cartilla sobre gobernanza para áreas protegidas*. Línea temática sobre Gobernanza del Congreso Mundial de Parques 2014 de la IUCN, Gland (Suiza): UICN, 2014.

⁴ *Ibidem*.

⁵ Ponce de León, Eugenia. *Aspectos Jurídicos Relativos al Sistema Nacional de Áreas Protegidas y a las Categorías que lo Integran*, Instituto Alexander von Humboldt (sin publicar), Bogotá, 2016.

hacer frente a la fragmentación, propiciar la movilidad de especies, permitir el flujo genético, entre otros beneficios.⁶

Por ejemplo, hoy áreas conservadas por grupos étnicos, por propietarios privados, por entidades territoriales, por comunidades locales, y por las mismas autoridades ambientales bajo figuras distintas a las áreas protegidas, que ya contribuyen a conectar dos o más áreas protegidas y a conformar mosaicos de conservación, pero que requieren ser manejadas como corredores con estrategias expresas que propicien y garanticen esa conectividad, porque si hay áreas donde esa conexión se corta, se pierde todo el esfuerzo que podía lograrse a través del manejo con criterios de conectividad de esas figuras existentes.

En el último Congreso Mundial de Parques convocado por la UICN (2014) señala en un documento resultado del mencionado Congreso⁷ que se debe mantener y reforzar alianzas para la conservación entre los gobiernos y la sociedad civil y apoyar prácticas de conservación voluntaria, uso sostenible, restauración y mejoramiento que realizan los pueblos indígenas, comunidades locales, propietarios de tierras y otros actores, tanto en favor de las áreas protegidas como de las OMEC, para hacer más completos, representativos, conectados y sostenibles los sistemas de áreas protegidas.

En Colombia, el Decreto 2372 de 2010 hoy y compilado en el Decreto Único del Sector Ambiental: Decreto 1076 de 2015, señala en el artículo 2.2.2.1.3.7. que *“Las distinciones internacionales tales como Sitios Ramsar, Reservas de Biósfera, AICAS y Patrimonio de la Humanidad, entre otras, no son categorías de manejo de áreas protegidas, sino estrategias complementarias para la conservación de la diversidad biológica.”* (...)

Pese a que es el único artículo que se refiere expresamente a esas estrategias complementarias, claramente no se puede interpretar como excluyente de otras áreas para tener en cuenta solo las distinciones internacionales como EEC, ya que ello resulta errado. Y es que es claro que el mencionado artículo 2.2.2.1.3.7 del Decreto 1076 de 2015 fija que el listado establecido no es taxativo, sino enunciativo, dejando en claro que aquellas áreas que no se encuentren dentro de las categorías de manejo de áreas protegidas, son estrategias complementarias de conservación.

Todas estas estrategias además contribuyen a cumplir los objetivos de conservación generales del país que el mismo decreto define como *“los propósitos nacionales de conservación de la naturaleza, especialmente la diversidad biológica, que se pueden alcanzar mediante diversas estrategias que aportan*

⁶ Por ejemplo, el libro de Parques Nacionales Naturales de Colombia, *Áreas Protegidas: Territorios para la Vida y la Paz. Tomo II Áreas protegidas, paisajes rurales y urbanos: uniendo esfuerzos para la conservación*, Bogotá, 2015, señala que: *“El Valle del Cauca cuenta con áreas protegidas públicas, privadas y étnicas, en los niveles nacional, regional y local, declaradas por diferentes instancias de acuerdo con las competencias. Con base en esto, el SIDAP Valle del Cauca lo integran las áreas protegidas del SINAP en diferentes niveles, áreas protegidas que por el momento no integran el SINAP. **Hacen parte también del sistema las estrategias complementarias de conservación del SINAP, como son entre otros los humedales y los corredores biológicos** (CVC, 2012).”* (Negrilla fuera de texto).

El mismo texto dispone: *“Por su parte, las comunidades étnicas asentadas en la región, en el marco del derecho propio y considerando el artículo 25 de la Ley 70 de 1993, vienen avanzando en el establecimiento de tipos de áreas de conservación desde su visión territorial, áreas de respaldo natural al interior de los territorios colectivos de comunidades negras, sitios sagrados indígenas en el marco de la Ley 21 de 1991, áreas de conservación comunitarias de pueblos indígenas y comunidades locales (ACC), **corredores de conservación**, entre otros. Estas iniciativas y esfuerzos aportan de manera significativa a la conservación de la diversidad biocultural de la región.* (Negrilla fuera de texto).

⁷ UICN. *Una Estrategia de Recomendaciones y Enfoques Innovadores para Mejorar la Diversidad, Calidad y Vitalidad de la Gobernanza durante la Próxima Década*, Sidney, Australia, 2014.

a su logro.” Señalando que las acciones que contribuyen a conseguir estos objetivos constituyen una prioridad nacional y una tarea conjunta en la que deben concurrir, el Estado y los particulares.

2.3 Otras Metas Aichi relevantes:

Aun cuando en materia de áreas protegidas o sistemas de áreas protegidas es común hacer alusión solamente a la meta Aichi 11 definida en el Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011 – 2020 (y gran parte de los desarrollos se centran en lo relativo a “otras medidas de conservación eficaces basadas en áreas”), una mirada amplia permite identificar otras Metas Aichi relevantes para la creación y manejo de nuevas categorías de AP (tal como se había referido sucintamente) entre las que se incluyen por ejemplo las siguientes:

Meta Aichi 7 Para 2020, las zonas destinadas a agricultura, acuicultura y silvicultura se gestionarán de manera sostenible, garantizándose la conservación de la diversidad biológica.

Meta Aichi 14 Para 2020, se habrán restaurado y salvaguardado los ecosistemas que proporcionan servicios esenciales, incluidos servicios relacionados con el agua, y que contribuyen a la salud, los medios de vida y el bienestar, tomando en cuenta las necesidades de las mujeres, las comunidades indígenas y locales y las personas pobres y vulnerables.

Meta Aichi 15 para 2020, se habrá incrementado la resiliencia de los ecosistemas y la contribución de la diversidad biológica a las reservas de carbono, mediante la conservación y la restauración, incluida la restauración de por lo menos el 15 por ciento de las tierras degradadas, contribuyendo así a la mitigación del cambio climático y a la adaptación a este, así como a la lucha contra la desertificación.

Meta Aichi 18 para 2020, se respetarán los conocimientos, las innovaciones y las prácticas tradicionales de las comunidades indígenas y locales pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica, así como su uso consuetudinario de los recursos biológicos. Este respeto estará sujeto a la legislación nacional y a las obligaciones internacionales pertinentes y se integrará plenamente y estará reflejado en la aplicación del Convenio a través de la participación plena y efectiva de las comunidades indígenas y locales en todos los niveles pertinentes.

Conforme a lo anterior, el reto de impulsar estrategias que protejan la diversidad biológica en paisajes productivos o áreas transformadas, debe contemplarse simultáneamente con los imperativos de proteger derechos humanos y la diversidad cultural, además de promover medios de vida digna y bienestar para los pobladores rurales y para las comunidades locales (incluso en contextos urbanos).

En la **Tabla 1** que se muestra a continuación, se resumen algunas decisiones del CDB que también son relevantes para el trabajo de creación y manejo de nuevas estrategias de conservación basadas en áreas y en diversas formas de gobernanza, específicamente las áreas privadas y las manejadas por comunidades indígenas o comunidades locales.

Tabla 1. Decisiones del CDB sobre estrategias de conservación

| | |
|---|--|
| XII/5 de Pyeonghang, República de Corea (2014) | Existe “la necesidad de reconocer adecuadamente las áreas y territorios de conservación indígena y comunitaria y sus conocimientos tradicionales y prácticas de conservación como la base de los planes locales de conservación de la diversidad biológica sin interferir en sus sistemas de gobernanza consuetudinarios (ayudando a alcanzar la Meta 11 de Aichi para la Diversidad Biológica); y establecer planes locales de conservación de la diversidad biológica como la base para programas destinados a la erradicación de la pobreza”. |
| XII/12 de Pyeonghang, República de Corea (2014) | Las partes deben dar apoyo a las comunidades indígenas y locales para que “se organicen, elaboren planes y protocolos comunitarios para <u>documentar, relevar y registrar sus áreas de conservación comunitaria</u> ”. |
| XI/14 de Hyderabad, India (2012) | Invita a “fortalecer el reconocimiento (...) [de] las áreas conservadas por las <u>comunidades indígenas y locales, otras áreas dentro de los tipos de gobernanza de la UICN e iniciativas similares dirigidas por las comunidades indígenas y locales que cumplen los objetivos de la Meta 11 de Aichi para la Diversidad Biológica (...)</u> ” |
| XI/24 de Hyderabad, India (2012) | Invita a la <u>promoción “de las áreas protegidas administradas en forma conjunta, las áreas protegidas privadas y las áreas conservadas por las comunidades indígenas y locales dentro del sistema nacional de áreas protegidas</u> mediante su reconocimiento en la legislación nacional u otros medios eficaces”. |
| X/31 de Bonn (2008) | <u>Reconocer “el aporte, cuando proceda, de las áreas protegidas administradas en forma conjunta, las áreas protegidas privadas y las áreas conservadas por las comunidades indígenas y locales dentro del sistema nacional de áreas protegidas mediante su reconocimiento en la legislación nacional u otros medios eficaces”.</u> |

Además de brindar orientaciones para el manejo efectivo de los sistemas de AP, el impulso de nuevas figuras basadas en distintos modos de gobernanza ha sido el empeño constante de la UICN, en aras de lograr un sistema completo que proteja y conserva la biodiversidad in situ.

2.4 Aportes de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO):

La FAO ha impulsado la idea de que se requiere proteger de manera especial algunas áreas en las que los grupos étnicos y las comunidades locales mantienen el patrimonio agrícola y la biodiversidad asociada, que no siempre ha sido considerada dentro de las figuras que hacen parte de los Sistema de áreas protegidas.

Según la FAO (2018), los seres humanos y sus actividades de subsistencia se han adaptado continuamente a los potenciales y a las limitaciones del ambiente y también han modelado el paisaje y el ambiente biológico en diferentes grados. Esto ha conducido a una acumulación de experiencia a través de distintas generaciones, a un incremento del alcance y profundidad de sus sistemas de conocimientos y, generalmente, a diferentes estrategias de subsistencia complejas y a menudo estrechamente integradas. Alrededor del mundo existen sistemas agrícolas y ambientes específicos basados en prácticas de gestión ancestrales y sostenibles de los diversos recursos naturales adaptadas a las condiciones locales, que han sido creados, modelados y mantenidos por innumerables generaciones de agricultores y pastores.

Estos sistemas agro-culturales denominados por la FAO como **Sistemas del Patrimonio Agrícola Mundial, SIPAM** y definidos como *“Sistemas de uso de la tierra y paisajes sobresalientes, los cuales son ricos en diversidad biológica de importancia mundial, evolucionados a partir de la co-adaptación de una comunidad con su ambiente y sus necesidades y aspiraciones, para un desarrollo sostenible”*, juegan un papel relevante en la conservación de los recursos naturales y en la producción de alimentos, y reflejan la evolución de la humanidad, la diversidad de su conocimiento y su profunda relación con la naturaleza.

2.5 Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC):

Aunque usualmente no se hace explícita esta relación entre la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y el CDB, es claro que una lectura amplia del principio 7⁸ de la mencionada convención, permitiría considerar la protección de la biodiversidad, mediante la configuración de estrategias complementarias de conservación *in situ*, y la protección de estos beneficios asociados a estas figuras, debe resaltarse que la Conferencia de las Partes, en el marco de la CMNUCC, también ha aprobado resoluciones relacionadas con las áreas protegidas, las otras medidas de conservación y la participación de las grupos étnicos y las comunidades locales en la conservación de la biodiversidad. En la **Tabla 2** se incluyen algunas resoluciones relevantes.

Tabla 2. Resoluciones de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático sobre estrategias de conservación

| | |
|--------------------------------------|--|
| Wild Statement from Salamanca (2013) | “Las comunidades indígenas y locales hacen una enorme contribución a la protección de la biodiversidad del planeta, así como los líderes y custodios de las tierras que son sagradas y tienen un valor especial espiritual. <u>Las áreas de conservación de las comunidades indígenas y locales abarcan aproximadamente el 13% del total de áreas protegidas (además de que muchas de las áreas protegidas fueron en un principio áreas de conservación de las comunidades indígenas y locales).</u> Mucho debe hacerse para apoyar a las comunidades indígenas y locales en sus esfuerzos de conservación e implementación de derechos basados en un enfoque de conservación” (traducción libre). |
| Resolución 8 – Wild 10 (2013) | “Llamamos a los gobiernos del mundo, junto con las organizaciones no gubernamentales, a <u>reconocer jurídicamente, permitir, autorizar, financiar y apoyar técnicamente la creación de zonas de conservación de la naturaleza de propiedad comunitaria y manejadas por la comunidad, en particular las áreas protegidas existentes colindantes,</u> a fin de permitir que las plantas y los animales salvajes recolonizen las tierras salvajes, y recuperar el terreno perdido a través de los antiguas interacciones que originalmente crearon la biodiversidad de la Tierra”. |

La adecuada consideración de estrategias para la adaptación al cambio climático basadas en ecosistemas y comunidades, hace evidente la necesidad de contemplar la posibilidad de considerar objetivos asociados al cambio climático como parte de los objetivos de creación de nuevas AP y el reconocimiento de papel que juegan otras estrategias de conservación. En algunos casos, la conservación de la biodiversidad puede no ser el propósito central de dichas áreas (aunque sí debería ser explícitamente favorecida), ya que se

⁸ Los Estados deberán cooperar con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra. En vista de que han contribuido en distinta medida a la degradación del medio ambiente mundial, los Estados tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas. Los países desarrollados reconocen la responsabilidad que les cabe en la búsqueda internacional del desarrollo sostenible, en vista de las presiones que sus sociedades ejercen en el medio ambiente mundial y de las tecnologías y los recursos financieros de que disponen.

orientarían preferentemente a mantener funciones ecológicas críticas y a atender necesidades de gestión de riesgos y adaptación al cambio climático.

Los servicios de regulación hídrica o la captura de carbono, sumadas a servicios de control de inundaciones o efectos negativos de la variabilidad climática bien podrían ser los objetivos principales de algunas áreas protegidas u OMEC mientras el mantenimiento de la biodiversidad podría ser un objetivo secundario (por tratarse de áreas muy pequeñas, que no poseen valores sobresalientes o viabilidad para recuperar una rica composición y estructura de especies).

2.6 Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y Convenio 169 OIT:

La Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas establece, entre otras cosas, los derechos a la libre determinación, autonomía y autogobierno (art. 4); el derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales (art. 5); el derecho a dedicarse libremente a todas sus actividades económicas tradicionales (art. 20); el derecho a sus propias medicinas tradicionales (art. 24); el derecho a mantener y fortalecer su propia relación espiritual con las tierras, territorios, aguas, mares costeros y otros recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado (art. 25); el derecho a poseer, utilizar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen (art. 26) y el derecho a la conservación y protección del medio ambiente y de la capacidad productiva de sus tierras, para lo cual el Estado deberá establecer y ejecutar normas para asegurar esa conservación y protección (art. 29).

En el mismo sentido, el Convenio 169 de la OIT, ratificado en Colombia mediante la Ley 21 de 1991, establece que los gobiernos deberán: tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan (art. 7); respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios que ocupan o utilizan de alguna manera (art. 13); garantizar el derecho de propiedad y posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan (art. 14); y proteger especialmente el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de esos recursos (art. 15).

El artículo 13 de este convenio, señala que *“Los derechos territoriales de los grupos étnicos suponen el reconocimiento jurídico de sus formas y modalidades diversas y específicas de control, propiedad, uso y goce de sus territorios dadas por la cultura, costumbres y creencias de cada pueblo”*.

Cabe anotar que mediante Sentencia C-169 de 2001, la Corte indicó que el término tribal contenido en el Convenio 169 de 1989 de la OIT comprende a aquellos grupos sociales que reúnen los requisitos exigidos por el instrumento internacional, a saber: aquellos rasgos culturales y sociales compartidos por los miembros del grupo que les diferencien de los demás sectores sociales (elemento objetivo), y (ii) la existencia de una identidad grupal que lleve a los individuos a asumirse como miembros de la colectividad en cuestión (elemento subjetivo). Señaló la Corte entonces que “de la definición legal que consagra el artículo 2-5 de la Ley 70/93, se desprende que las comunidades negras cumplen con esta doble condición, y por ende se ubican bajo el supuesto normativo del Convenio mencionado.”⁹

A la luz de lo anterior, el artículo 8 del Convenio sobre la Diversidad Biológica, que determina que cada parte contratante “establecerá un sistema de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales

⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-169, 2001, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

para conservar la diversidad biológica”; debe entenderse en el sentido que el sistema debe pretender la selección, establecimiento y ordenación de áreas protegidas y sus zonas adyacentes, con el propósito de conservar los recursos naturales y proteger los ecosistemas y hábitats naturales y mantener las poblaciones viables de especies en entornos naturales, así como los conocimientos, innovaciones y prácticas de los grupos étnicos y locales que entrañen estilos tradicionales de vida.

Por último y tal como ya se mencionó la protección de los valores asociados a las comunidades, cobra una importante relevancia tratándose del respeto por los conocimientos, innovaciones y prácticas tradicionales, tal como lo fija la meta 18 de las metas de Aichi. Es por esa razón, que en el presente documento se tendrá una consideración especial referente al ordenamiento del territorio y las estrategias complementarias establecidas por las comunidades afrodescendientes e indígenas.

3 CONTEXTO NORMATIVO Y DE POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL

Es pertinente señalar que consecuentemente con su condición de país de alta diversidad biológica, Colombia ha hecho esfuerzos notables para consolidar un Sistema Nacional de Áreas Protegidas acorde con reconocidos estándares internacionales. En ese propósito se ha desarrollado un proceso permanente de diseño y creación de Áreas Protegidas que viene desde los años 30s del siglo XX, a la fecha se cuenta con 59 áreas del sistema de parques Nacionales Naturales equivalentes a 15.962.277 ha, 57 Reservas Forestales Protectoras Nacionales con 599.760 ha y 3 Distritos Nacionales de Manejo Integrado con 9.383.963 ha, a nivel regional se cuenta con 260 áreas distribuidas en cinco categorías, con un total de 2.905.314 ha y adicionalmente las 648 Reservas Naturales de la Sociedad Civil cuentan con 119.182 ha. Para un gran total de 28.970.498 ha bajo estas figuras de conservación.

La evolución normativa en Colombia hasta el concepto de áreas protegidas, abarca normas que van desde la Ley 200 de 1936: “Sobre régimen de tierras” hasta el Decreto 2372 de 2010 (hoy compilado en el Decreto 1076 de 2015): “Por el cual se reglamenta el Decreto Ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y el Decreto Ley 216 de 2003, en relación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y se dictan otras disposiciones”.

Vale la pena fijar, como el Decreto Ley 2811 de 1974 contenía disposiciones referentes a la creación de áreas de manejo especial delimitadas para la administración, manejo y protección del ambiente y de los recursos naturales renovables, sobre la base de las cuales se integraron los Distritos de Manejo Integrado, Áreas de recreación, Cuencas Hidrográficas y Distritos de Conservación de Suelos. De igual forma, se fijó normatividad referente al Sistema de Parques Nacionales Naturales, y disposiciones relativas a las reservas forestales.

Si bien, muchas de estas figuras existían con anterioridad como lo establecen la Ley 2ª de 1959, y las Resoluciones del Ministerio de Agricultura de la época, fue tan solo hasta la existencia del Código de Recursos Naturales que se comenzó a unificar dichas disposiciones. Estableciendo con él diversas disposiciones relativas a la administración y manejo de los recursos naturales en estas áreas.

No obstante lo anterior, el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) colombiano fue reglamentado únicamente hasta la expedición del Decreto 2372 de 2010 compilado en el Decreto 1076 de 2015, en el cual se organizan las categorías de áreas protegidas, centrándose en las áreas gestionadas por el Estado del nivel regional, nacional y las áreas del ámbito de gestión privada. Se definen para estas categorías los tipos de gobernanza pública, privada, y compartida únicamente en el caso de áreas traslapadas con territorios indígenas y afrodescendientes para el caso de categorías del ámbito de gestión regional.

Por su parte, el documento CONPES 3680 de 2010 estableció pautas y orientaciones para avanzar en la consolidación del SINAP. Dentro de los ejes problemáticos definidos en el CONPES 3680 del 2011, se consideró, entre otros, que el SINAP no es completo en cuanto a las categorías de manejo, en la medida que no existe un adecuado sistema que obedezca a los criterios que son contemplados para el establecimiento de diferentes tipos de áreas protegidas y que a su vez permita articular diferentes alternativas de conservación de la biodiversidad, en un rango de opciones entre conservación estricta y

manejo sostenible del área.¹⁰ Vale la pena resaltar que dicho CONPES concluye al respecto: “En síntesis, el sistema no es completo y se requieren acciones específicas, incluyendo de carácter jurídico, para tender hacia esta condición o atributo, pues de lo contrario la estrategia de áreas protegidas, no lograría cumplir sus objetivos.” Igualmente, dicho documento planteó la necesidad de racionalizar la creación de áreas protegidas, teniendo en consideración lo siguiente “con el fin de aumentar la representatividad ecológica del sistema, la creación de áreas protegidas deberá realizarse en los sitios prioritarios definidos por los procesos técnicos a diferentes escalas, para la identificación de vacíos de conservación y definición de prioridades.”

También señala el documento, que como parte de las acciones complementarias de ordenamiento territorial que aporten a la conectividad del sistema, y con el fin de garantizar la conservación de la base natural que permita la generación de servicios ambientales de manera sostenida, **se debe instar a las autoridades ambientales regionales, para la conformación de corredores biológicos, determinación de zonas amortiguadoras, establecimiento de sistemas productivos sostenibles y estructuración de paisajes rurales, entre otras estrategias de conservación diferentes a áreas protegidas.** Adicionalmente, se debe procurar el establecimiento de oportunidades de conservación como sitios RAMSAR, AICAS, reservas de Biósfera o sitios de Patrimonio de la Humanidad.

Estos y otros antecedentes han propiciado varios espacios en los que se han dado debates sobre la posibilidad de adoptar diferentes modalidades y figuras de conservación diferentes a las áreas protegidas, algunas de las cuáles no han sido consideradas aún por el ordenamiento jurídico colombiano. Vale resaltar especialmente, los aportes realizados en el marco del *II Congreso Colombiano de Áreas Protegidas* realizado en Bogotá en el año 2014. Igualmente, deben ser consideradas las presiones para definir estrategias de control de deforestación que incluyan figuras de manejo de áreas forestales con amplia participación de comunidades locales e, igualmente, se discute la necesidad de crear nuevas categorías que formalicen los esfuerzos de conservación de comunidades campesinas cuyos medios de vida se despliegan en zonas de la alta montaña, en humedales y otros ecosistemas de alto valor.

Es así como, desde diferentes ámbitos se promueve el desarrollo de estrategias innovadoras que multipliquen las posibilidades que combinen la protección de la biodiversidad y la generación de mejores condiciones de vida para las personas.

3.1 La Constitución Política Nacional:

A partir de la Constitución Política de 1991, Colombia se declara como un Estado Social de Derecho, con una amplia carta de derechos que permite reconocerse como una nación pluriétnica y multicultural, con aspiraciones de equidad y representatividad real en el Estado para los individuos y comunidades que la integran.

La Constitución contempla en varios de sus artículos asuntos directamente relacionados con la conservación de la diversidad biológica y cultural en el país, entre los que se encuentra la obligación de

¹⁰ Las áreas protegidas no pueden verse como unidades aisladas y por el contrario deben conformar sistemas, entendidos estos como el conjunto de áreas protegidas, actores sociales e institucionales y las estrategias e instrumentos de gestión que las articulan, para contribuir como un todo al cumplimiento de los objetivos de conservación del país. Incluye todas las áreas protegidas de gobernanza pública o privada, y del ámbito de gestión nacional o regional, siendo importante a futuro considerar dentro del sistema la gobernanza comunitaria y el ámbito local. (Consejo Nacional de Política Económica y Social. (21 de julio de 2010) CONPES 3680, LINEAMIENTOS PARA LA CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS, p.

9. En Internet: <http://cpps.dyndns.info/cpps-docs-web/planaccion/biblioteca/pordinario/Colombia/sinap.pdf>

proteger las riquezas culturales y naturales de la nación; la función ecológica de la propiedad; la inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad de los Parques Nacionales Naturales y el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano.

Entre otros aspectos la Constitución incluye los siguientes artículos que sirven de base para la consideración de las áreas protegidas existentes y para la eventual definición de nuevas figuras legales orientadas a la protección de valores biológicos y culturales:

Artículo 8. Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.

Artículo 58. “Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos 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.

La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica.

El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad.

Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa - administrativa, incluso respecto del precio”.

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.

Artículo 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.

Estas garantías constitucionales, sin duda permiten establecer que la protección de las áreas de especial importancia ecológica al interior del Estado colombiano, son parte integral de la salvaguarda del ambiente, el cual se constituye en sí mismo como un principio axiológico de nuestra Carta Política, y como un eje transversal y articular de otros derechos.

Sin embargo, vale la pena detenerse en lo fijado por el artículo 79 de la Constitución Política de Colombia, pues en él se fija la obligación del Estado de “conservar las áreas de especial importancia ecológica”, sin determinar sobre esta base un listado taxativo de áreas que adquieran tal protección. Entre otras razones,

porque la Constitución Política tampoco determina las actividades necesarias para la protección y conservación de este tipo de áreas, ni existe en nuestro Estado un reglamento especial, en el cual se puedan encontrar las áreas que hagan parte de este concepto, ni la normatividad que debería regir en su accionar.

Lo anterior, tiene una lógica constitucional determinada, puesto que el constituyente aducía que las áreas de especial importancia ecológica pueden ser variables en el tiempo, tal como lo determinó la Corte Constitucional. Lo anterior es expuesto por Gómez Rey, Henao y Rincón en el libro “Minería en páramos, humedales y reservas forestales” (2017), de la siguiente manera:

“Sobre la base del concepto de áreas de especial importancia ecológica, la Ley 99 de 1993 fija obligaciones para el entonces Ministerio del Medio Ambiente y corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible en relación con la conservación de estas ¹¹.

No obstante lo anterior, el desarrollo jurisprudencial y doctrinal que se ha establecido para tal efecto ha logrado determinar que, si bien no existe un listado taxativo de áreas de especial importancia ecológica, en estas se deben incluir sin duda alguna, las áreas protegidas y los ecosistemas estratégicos.”

De esta manera es claro que, para la Corte Constitucional, las áreas de especial importancia ecológica no tienen un listado taxativo, y responden a esta categoría aquellas áreas que presenten una importancia para la conservación y protección de los recursos naturales.

3.2 Ley 99 de 1993:

La ley 99 de 1993 “Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 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” es uno de los pilares del derecho ambiental colombiano. Esta ley recoge principios y define competencias y responsabilidades muy relevantes para la gestión de las AP y fundamentales a la hora de definir nuevas figuras o estrategias de conservación basadas en áreas.

De la mencionada Ley 99 de 1993, se desprende que el Estado colombiano adoptó como principio la protección de la biodiversidad y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, determinando que existirá una protección prioritaria a las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos por ser áreas de protección especial; estableció igualmente que el paisaje deberá ser protegido y que la acción para la protección y recuperación ambiental del país es una tarea conjunta y coordinada entre el Estado, la comunidad, las organizaciones no gubernamentales y el

¹¹ De esta manera se determina en los argumentos de la demanda expuestos en la Sentencia C-443 de 2009 en donde se fija que “la existencia de estas zonas o áreas de especial protección ambiental no depende de ningún acto administrativo que las declare como tales, sino que aquellas se constituyen y se definen por sus características y funciones ambientales” (...)

Si bien la Constitución otorga una protección reforzada a las áreas de especial importancia ecológica, por obvias razones de técnica legislativa, no identificó plenamente dichas áreas, ni fijó todos los criterios técnicos que deben tomarse en cuenta para delimitarlas. Por lo que, tratándose de áreas de especial importancia ecológica, aparte de la Constitución es preciso acudir a otros instrumentos normativos, tales como los actos administrativos que las declaran y las delimitan. La aplicación directa y excluyente de la Constitución en esta materia, como lo pretenden los actores, conduciría a que todo el territorio nacional debiera ser considerado como área de especial importancia ecológica, o a numerosas discusiones con respecto de si determinado territorio reúne tales características.

sector privado, al ser el manejo ambiental del país, conforme a la Constitución Nacional, descentralizado, democrático y participativo (Artículo 1).

Por su parte, la Ley 99 de 1993 también determinó las funciones del Ministerio del Medio Ambiente, hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las de las Corporaciones Autónomas Regionales y establece algunos artículos relativos a las estrategias de conservación (**Tabla 3**).

Tabla 3. Artículos de la ley 99 de 1993 relacionados con estrategias de conservación.

Artículo 1°. Principios Generales Ambientales. La política ambiental colombiana seguirá los siguientes principios generales:

(...)

2. La biodiversidad del país, por ser patrimonio nacional y de interés de la humanidad, deberá ser protegida prioritariamente y aprovechada en forma sostenible.

(...)

4. Las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos serán objeto de protección especial.

5. En la utilización de los recursos hídricos, el consumo humano tendrá prioridad sobre cualquier otro uso. (...)

8. El paisaje por ser patrimonio común deberá ser protegido.

(...)

10. La acción para la protección y recuperación ambientales del país es una tarea conjunta y coordinada entre el Estado, la comunidad, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado. El Estado apoyará e incentivará la conformación de organismos no gubernamentales para la protección ambiental y podrá delegar en ellos algunas de sus funciones. (...)

Artículo 2. Creación y Objetivos del Ministerio del Medio Ambiente. Créase el Ministerio del Medio Ambiente como organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de impulsar una relación de respeto y armonía del hombre con la naturaleza y de definir, en los términos de la presente Ley, las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el medio ambiente de la Nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible.

El Ministerio del Medio Ambiente formulará, junto con el Presidente de la República y garantizando la participación de la comunidad, la política nacional ambiental y de recursos naturales renovables, de manera que se garantice el derecho de todas las personas a gozar de un medio ambiente sano y se proteja el patrimonio natural y la soberanía de la Nación. (...)

Artículo 5.- Funciones del Ministerio. Corresponde al Ministerio del Medio Ambiente:

(...)

2. Regular las condiciones generales para el saneamiento del medio ambiente, y el uso, manejo, aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales, a fin de impedir,

reprimir, eliminar o mitigar el impacto de actividades contaminantes, deteriorantes o destructivas del entorno o del patrimonio natural; (...)

12. Expedir y actualizar el estatuto de zonificación de uso adecuado del territorio para su apropiado ordenamiento y las regulaciones nacionales sobre el uso del suelo en lo concerniente a sus aspectos ambientales y fijar las pautas generales para el ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas y demás áreas de manejo especial; Reglamentado parcialmente por el Decreto Nacional 1729 de 2002 (...)

18. Reservar, alinderar y sustraer las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales y las reservas forestales nacionales, y reglamentar su uso y funcionamiento; Texto subrayado declarado **CONDICIONALMENTE INEXEQUIBLE** por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-649 de 1997

19. Administrar las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales, velar por la protección del patrimonio natural y la diversidad biótica de la Nación, así como por la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica;(...)

24. Regular la conservación, preservación, uso y manejo del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, en las zonas marinas y costeras, y coordinar las actividades de las entidades encargadas de la investigación, protección y manejo del medio marino, de sus recursos vivos, y de las costas y playas; así mismo, le corresponde regular las condiciones de conservación y manejo de ciénagas, pantanos, lagos, lagunas y demás ecosistemas hídricos continentales; Ver Decreto Nacional 1667 de 2002 (...)

27. Adquirir para el Sistema de Parques Nacionales o para los casos expresamente definidos por la presente Ley, bienes de propiedad privada y los patrimoniales de las entidades de derecho público; adelantar ante la autoridad competente la expropiación de bienes por razones de utilidad pública o interés social definidas por la Ley, e imponer las servidumbres a que hubiese lugar;

28. Llevar el registro de las entidades sin ánimo de lucro que se creen con el objeto de proteger o colaborar en la protección del medio ambiente y de los recursos naturales renovables;

(...)

34. Definir, conjuntamente con las autoridades de turismo, las regulaciones y los programas turísticos que puedan desarrollarse en áreas de reserva o de manejo especial; determinar las áreas o bienes naturales protegidos que puedan tener utilización turística, las reglas a que se sujetarán los convenios y concesiones del caso, y los usos compatibles con esos mismos bienes;

40. Fijar con carácter prioritario, las políticas ambientales para la Amazonía colombiana y el Chocó Biogeográfico, de acuerdo con el interés nacional de preservar estos ecosistemas; (...)

Artículo 7.- Del Ordenamiento Ambiental del Territorio. Se entiende por ordenamiento ambiental del territorio para los efectos previstos en la presente Ley, la función atribuida al Estado de regular y orientar el proceso de diseño y planificación de uso del territorio y de los recursos naturales renovables de la Nación, a fin de garantizar su adecuada explotación y su desarrollo sostenible.

(...)

Artículo 30. Objeto. Todas las Corporaciones Autónomas Regionales tendrán por objeto la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos sobre medio ambiente y recursos naturales renovables, así como dar cumplida y oportuna aplicación a las disposiciones legales vigentes sobre su disposición, administración, manejo y aprovechamiento, conforme a las regulaciones, pautas y directrices expedidas por el Ministerio del Medio Ambiente. Entre las funciones principales descritas en el artículo 31 de dicha ley, se pueden encontrar en relación con políticas de biodiversidad,

Artículo 31. Funciones. Adicionado por el art. 9, Decreto Nacional 141 de 2011. Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones: El Decreto Nacional 141 de 2011 fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-276 de 2011

(...)

3. Promoverlas relacionadas con la promoción y de y desarrollo de la participación comunitaria en actividades y programas de protección ambiental, de desarrollo sostenible y de manejo adecuado de los recursos naturales renovables; igualmente, las de

4. Coordinar el proceso de preparación de los planes, programas y proyectos de desarrollo medioambiental que deban formular los diferentes organismos y entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental (SINA) en el área de su jurisdicción y en especial, asesorar a los Departamentos, Distritos y Municipios de su comprensión territorial en la definición de los planes de desarrollo ambiental y en sus programas y proyectos en materia de protección del medio ambiente, garantizando la participación con los y los recursos naturales renovables, de manera que se asegure la armonía y coherencia de las políticas y acciones adoptadas por las distintas entidades territoriales;

Participar con los demás organismos y entes competentes en el ámbito de su jurisdicción, en los procesos de planificación y ordenamiento territorial a fin de que el factor ambiental sea tenido en cuenta en las decisiones que se adopten.

Por último, vale la pena recordar la función de las Corporaciones de:

15. Administrar, bajo la tutela del Ministerio del Medio Ambiente las áreas del Sistema de Parques Nacionales que ese Ministerio les delegue. Esta administración podrá hacerse con la participación de las entidades territoriales y de la sociedad civil;

16. Reservar, alinear, administrar o sustraer (excepto en las áreas de parques naturales), en los términos y condiciones que fijen la ley y los reglamentos, los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales y parques naturales de carácter regional, y reglamentar su uso y funcionamiento. Administrar las Reservas Forestales Nacionales en el área de su jurisdicción; así como administrar las reservas forestales en el área de su jurisdicción.

Por su parte, en torno al manejo y ordenación de los recursos naturales, le corresponde a las Corporaciones, Ordenar y establecer las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas; adelantar en coordinación con las autoridades de las comunidades indígenas y con las autoridades de las tierras habitadas tradicionalmente por comunidades negras, a que se refiere la Ley 70 de 1993, programas y proyectos de desarrollo sostenible y de manejo, aprovechamiento, uso y conservación de los recursos naturales renovables y del medio ambiente; apoyar a los concejos municipales, a las asambleas departamentales y a los consejos de las entidades territoriales indígenas en las funciones de planificación que les otorga la Constitución Nacional.

Nótese como las funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales, tienen una relación directa con las políticas de biodiversidad y con el cumplimiento de los objetivos de conservación nacional, establecidos en el Decreto 1076 de 2015, pues es a ellas a quien en gran medida les corresponde la administración y manejo de los recursos naturales de las áreas comprendidas dentro de su jurisdicción, y les compete igualmente realizar la articulación con los municipios, departamentos y distritos en torno al ordenamiento territorial del área.

A pesar de lo anterior, la Ley 99 de 1993, contempló en su artículo 66 que NOTA: El texto subrayado fue declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-598 de 2010 (...)

18. Ordenar y establecer las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas ubicadas dentro del área de su jurisdicción, conforme a las disposiciones superiores y a las políticas nacionales; (...)

22. Adelantar en coordinación con las autoridades de las comunidades indígenas y con las autoridades de las tierras habitadas tradicionalmente por comunidades negras, a que se refiere la Ley 70 de 1993, programas y proyectos de desarrollo sostenible y de manejo, aprovechamiento, uso y conservación de los recursos naturales renovables y del medio ambiente;(...)

28. Adquirir bienes de propiedad privada y los patrimoniales de las entidades de derecho público y adelantar ante el juez competente la expropiación de bienes, una vez surtida la etapa de negociación directa, cuando ello sea necesario para el cumplimiento de sus funciones o para la ejecución de obras o proyectos requeridos para el cumplimiento de las mismas, e imponer las servidumbres a que haya lugar, conforme a la ley;(...)

30. Apoyar a los concejos municipales, a las asambleas departamentales y a los consejos de las entidades territoriales indígenas en las funciones de planificación que les otorga la Constitución Nacional;

31. Las demás que anteriormente estaban atribuidas a otras autoridades, en materia de medio ambiente y recursos naturales renovables, dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, en cuanto no pugnen con las atribuidas por la Constitución Nacional a las entidades territoriales, o a las entidades territoriales, o sea contrarias a la presente Ley o a las facultades de que ella inviste al Ministerio del Medio Ambiente;

Sin perjuicio de las atribuciones de los municipios y distritos en relación con la zonificación y el uso del suelo, de conformidad por lo establecido en el artículo 313 numeral séptimo de la Constitución Nacional, las Corporaciones Autónomas Regionales establecerán las normas generales y las densidades

máximas a las que se sujetarán los propietarios de vivienda en áreas sub-urbanas y en cerros y montañas, de manera que se protejan el medio ambiente y los recursos naturales. No menos del 70% del área a desarrollar en dichos proyectos se destinará a la conservación de la vegetación nativa existente. (...)

Artículo 55. De las Competencias de las Grandes Ciudades. Los municipios, distritos y áreas metropolitanas cuya población urbana sea superior a 1.000.000 habitantes serán competentes, dentro de su perímetro urbano, para el otorgamiento de licencias ambientales, permisos, concesiones y autorizaciones cuya expedición no esté atribuida al Ministerio del Medio Ambiente. Reglamentado Decreto Nacional 1753 de 1994 Licencias ambientales.

(...)

Artículo 66. Competencia de Grandes Centros Urbanos. Modificado por el art. 13, Decreto Nacional 141 de 2011, Modificado por el art. 214, Ley 1450 de 2011. Los municipios, distritos o áreas metropolitanas cuya población urbana fuere igual o superior a un millón de habitantes (1.000.000) ejercerán dentro del perímetro urbano las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales, en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano. Dicha normatividad, sería posteriormente complementada mediante la ley 1625 de 2013 que fijó competencia como autoridades ambientales a las Áreas Metropolitanas, y la Ley 768 de 2002 que fijó dicha competencia a los Distritos. Además de las licencias ambientales, concesiones, permisos y autorizaciones que les corresponda otorgar para el ejercicio de actividades o la ejecución de obras dentro del territorio de su jurisdicción, las autoridades municipales, distritales o metropolitanas tendrán la responsabilidad de efectuar el control de vertimientos y emisiones contaminantes, disposición de desechos sólidos y de residuos tóxicos y peligrosos, dictar las medidas de corrección o mitigación de daños ambientales y adelantar proyectos de saneamiento y descontaminación. Ver: Artículo 24 y ss Ley 388 de 1997 Institución de Concertación y Consulta. Los municipios, distritos o áreas metropolitanas de que trata el presente artículo asumirán ante las Corporaciones Autónomas Regionales la obligación de transferir el 50% del recaudo de las tasas retributivas o compensatorias causadas dentro del perímetro urbano y de servicios, por el vertimiento de afluentes contaminantes conducidos por la red de servicios públicos y arrojados fuera de dicho perímetro, según el grado de materias contaminantes no eliminadas con que se haga el vertimiento. Ver Ley 388 de 1997. (...)

Ahora bien, tal como se estipuló anteriormente, la Constitución Política en su artículo 58, estableció la Función Ecológica de la Propiedad, y determinó como una obligación constitucional en su artículo 333 que la propiedad privada debía respetar de igual forma dicha función ecológica. Estas disposiciones constitucionales, que ya fueron referidas fueron igualmente desarrolladas mediante el Artículo artículo 107 de la Ley 99 de 1993, en la cual se fijó la Utilidad Pública e Interés Social, Función Ecológica de la Propiedad. Declárense de utilidad pública e interés social para la adquisición por negociación directa o por expropiación de bienes de propiedad privada, o la imposición de servidumbres, que sean necesarias para la ejecución de obras públicas destinadas a la protección y manejo del medio ambiente y los recursos naturales renovables, conforme a los procedimientos que establece la ley. De igual forma, según lo establecido en el artículo 108 (modificado por el artículo 174 de la Ley 1753 de 2015) de la Ley 99 de 1993.

Las normas ambientales son de orden público y no podrán ser objeto de transacción o de renuncia a su aplicación por las autoridades o por los particulares. En los términos de esta Ley el Congreso, las Asambleas y los Concejos municipales y distritales, quedan investidos de la facultad de imponer obligaciones a la propiedad en desarrollo de la función ecológica que le es inherente. Son motivos de utilidad pública e interés

social para la adquisición, por enajenación voluntaria o mediante expropiación, de los bienes inmuebles rurales o urbanos, patrimoniales de entidades de derecho público o demás derechos que estuvieren constituidos sobre esos mismos bienes; además de los determinados en otras leyes, los siguientes:

- La ejecución de obras públicas destinadas a la protección y manejo del medio ambiente y los recursos naturales renovables.
- La declaración y alinderamiento de áreas que integren el Sistema de Parques Nacionales Naturales.
- La ordenación de cuencas hidrográficas con el fin de obtener un adecuado manejo de los recursos naturales renovables y su conservación.

Para el procedimiento de negociación directa y voluntaria, así como el de expropiación se aplicarán las prescripciones contempladas en las normas vigentes sobre reforma agraria para predios rurales y sobre reforma urbana para predios urbanos.

Parágrafo.- Tratándose de adquisición por negociación directa o por expropiación de bienes inmuebles de propiedad privada y relacionados con las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, el precio será fijado por el Instituto Geográfico "Agustín Codazzi", entidad esta que al hacer sus avalúos y con el objeto de evitar un enriquecimiento sin causa, no tendrá en cuenta aquellas acciones o intenciones manifiestas y recientes del Estado que hayan sido susceptibles de producir una valorización evidente de los bienes evaluados, tales como:

La adquisición previa por parte de una entidad con funciones en materia de administración y manejo de los recursos naturales renovables y de protección al ambiente, dentro de los cinco (5) años anteriores, de otro inmueble en la misma área de influencia.

(...)

Artículo 108. La Adquisición por la Nación de Áreas o Ecosistemas de Interés Estratégico para la Conservación de los Recursos Naturales. Modificado por el art. 174, Ley 1753 de 2015. Las Corporaciones Autónomas Regionales en coordinación y con el apoyo de las entidades territoriales adelantarán los planes de cofinanciación necesarios para adquirir áreas o ecosistemas estratégicos para la conservación, preservación, y recuperación de los recursos naturales.

La definición de estas áreas y los procesos de adquisición, conservación y administración deberán hacerse con la activa participación de la sociedad civil.

3.3 Ley 388 de 1997:

En el marco de la Ley 388 de 1997, la cuál será utilizada en detalle en el presente documento, se consideran los mecanismos que permiten al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes.

Sobre el concepto del ordenamiento del territorio, la Corte Constitucional determinó en la Sentencia C 795 de 2000, que “La función de ordenamiento del territorio comprende una serie de acciones, decisiones y regulaciones, que definen de manera democrática, participativa, racional y planificada, el uso y desarrollo de un determinado espacio físico territorial con arreglo a parámetros y orientaciones de orden demográfico, urbanístico, rural, ecológico, biofísico, sociológico, económico y cultural. Se trata, ni más ni menos, de definir uno de los aspectos más trascendentales de la vida comunitaria como es su **dimensión y proyección espacial.**”

Es precisamente este reconocimiento el que realiza la mencionada Ley 388 de 1997, la cual incluye “Instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales.” (Artículo 5)

Sobre la base de lo anterior, el artículo 2.2.2.1.2.1 del Decreto 1077 de 2015 plantea en consideración de los planes de ordenamiento territorial que los mismos se constituyen en un instrumento técnico y normativo para ordenar el territorio municipal o distrital, el cual debe tener el carácter de participativo, para con ello comprender, el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas, destinadas a orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo.

A continuación, se establecen algunos artículos que dan cuenta del componente ambiental en los planes de ordenamiento territorial (Ley 388 de 1997):

Artículo 2º.- Principios. El ordenamiento del territorio se fundamenta en los siguientes principios:

1. La función social y ecológica de la propiedad.
2. La prevalencia del interés general sobre el particular.
3. La distribución equitativa de las cargas y los beneficios.

Artículo 3º.- Función pública del urbanismo. El ordenamiento del territorio constituye en su conjunto una función pública, para el cumplimiento de los siguientes fines:

1. Posibilitar a los habitantes el acceso a las vías públicas, infraestructuras de transporte y demás espacios públicos, y su destinación al uso común, y hacer efectivos los derechos constitucionales de la vivienda y los servicios públicos domiciliarios.
2. Atender los procesos de cambio en el uso del suelo y adecuarlo en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible.
3. Propender por el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación del patrimonio cultural y natural.
4. Mejorar la seguridad de los asentamientos humanos ante los riesgos naturales.

Artículo 5º.- Concepto. El ordenamiento del territorio municipal y distrital comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales. Reglamentado por el Decreto Nacional 879 de 1998

Artículo 6°.- Objeto. El ordenamiento del territorio municipal y distrital tiene por objeto complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible, mediante:

1. La definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales.
2. El diseño y adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión y actuación que permitan ejecutar actuaciones urbanas integrales y articular las actuaciones sectoriales que afectan la estructura del territorio municipal o distrital.
3. La definición de los programas y proyectos que concretan estos propósitos.

Ahora bien, frente al componente de determinantes ambientales establecidos en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, el presente documento realizará en capítulos posteriores un análisis de los mismos en relación con las estrategias complementarias de conservación.

3.4 Decreto 1076 de 2015:

Si bien el Decreto 1076 de 2015 se constituye en el Decreto único del sector ambiente, el mismo comprende diversas normas sobre la protección y conservación de los recursos naturales. Para efectos de este documento, únicamente se hará referencia a la compilación de aquellos decretos, que sirven como base para dar sustento a las estrategias complementarias de conservación.

Se destaca entonces, que mediante el Decreto 2372 de 2010 (compilado por el Decreto 1076 de 2015, artículos 2.2.2.1.1.1 y siguientes) se incorporó en el marco normativo colombiano la expresión ESTRATEGIAS COMPLEMENTARIAS DE CONSERVACIÓN -ECC-. En este sólo se reconocieron como Áreas Protegidas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas -SINAP- a los parques nacionales naturales, parques naturales regionales, reservas forestales protectoras, distritos de manejo integrado, distritos de conservación de suelos, áreas de recreación y reservas naturales de la sociedad civil. Las seis (6) primeras categorías de carácter público y la última de carácter privado.

Las demás categorías, figuras de conservación o áreas y ecosistemas de especial importancia ecológica existentes, como el suelo de protección municipal por razones ambientales¹², las áreas de reserva forestal establecidas mediante el artículo 1 de la Ley 2 de 1959, las áreas de reserva forestal productoras y protectoras-productoras¹³ establecidas en el Código de Recursos Naturales, los territorios fáunicos creados mediante el Decreto ley 2811 de 1974, Sitios Ramsar, Reservas de Biósfera, AICAS y Patrimonio de la Humanidad, entre otras, las zonas de paramos, subparamos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos, etc, fueron consideradas por dicha norma como:

¹² De acuerdo con el artículo 35 de la Ley 388 de 1997 el suelo de protección está “Constituido por las zonas y áreas de terreno localizados dentro de cualquiera de las anteriores clases*, que por sus características geográficas, paisajísticas o ambientales, o por formar parte de las zonas de utilidad pública para la ubicación de infraestructuras para la provisión de servicios públicos domiciliarios o de las áreas de amenazas y riesgo no mitigable para la localización de asentamientos humanos, tiene restringida la posibilidad de urbanizarse”.

* Se refiere al suelo urbano, de expansión urbana y rural.

¹³ El artículo 203 y 204 de la Ley 1450 de 2011 determinó que las áreas forestales y las reservas forestales únicamente pueden ser protectoras y productoras, dejando por fuera del ordenamiento jurídico a las reservas forestales protectoras productoras y las áreas protectoras productoras.

1. Aportantes al cumplimiento de los objetivos específicos de conservación (art. 20).
2. Estrategias de conservación in situ (art. 22).
3. Estrategias complementarias de conservación (art. 28)
4. Áreas de especial importancia ecológica (art. 29).

3.5 Otras leyes relevantes:

Si bien, son extensas las normas que habría que resaltar y que hacen referencia a aportar a la conservación de biodiversidad, el presente documento únicamente considera aquellas normas que de manera expresa contienen disposiciones referentes para el establecimiento de estrategias complementarias para la conservación. Por lo cual, si bien se reconoce la existencia de otras normas que regulan algunas de las estrategias existentes, no serán expuestas en el presente acápite.

Al respecto vale la pena destacar las estipulaciones que el Estado colombiano, tiene con referencia a las reservas forestales, los ecosistemas estratégicos como los páramos, los humedales, los manglares, las estipulaciones referentes a la Ley 2ª de 1959, y demás normas relacionados con la conservación de la biodiversidad y las comunidades que habitan en ellas.

3.6 Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos – PNGIBSE (2012):

En tanto la PNGIBSE es el instrumento que enmarca y orienta conceptual y estratégicamente las demás políticas, normas, planes y proyectos en la materia, además de ser base de la articulación intersectorial, resulta fundamental para el presente análisis, los retos que se plantean en dicho documento frente a los nuevos escenarios de cambio de los sistemas socioecológicos, que demandan una mayor participación social, comunitaria y sectorial en la gestión de la biodiversidad.

La PNGIBSE hace énfasis en la relación estrecha que existe entre las acciones que históricamente se han adelantado para la conservación de la biodiversidad y el desarrollo, como la declaratoria de áreas protegidas, preservación de especies focales y corredores biológicos, entre otros; y que contribuyen de manera significativa a la provisión de servicios ecosistémicos de los cuales dependen otras actividades de producción, extracción, asentamiento y consumo para beneficio de la sociedad.

Los retos que se plantea la PNGIBSE apuntan a la conservación de la biodiversidad en un sentido amplio y desde un enfoque socio ecosistémico, que reconoce a los seres humanos y su cultura como parte integral de la gestión de la biodiversidad, y que trasciende la visión de la conservación más allá de la preservación, lo cual incluye un balance con la restauración, el uso sostenible y la generación de conocimiento e información.

La conservación de la biodiversidad y la sostenibilidad territorial que plantea la PNGIBSE se propone concretar la comprensión de la biodiversidad como el principal elemento estructurador de los procesos de ordenamiento territorial, lo cual requiere necesariamente, por una parte, tener claridad respecto a cuáles son las determinantes ambientales¹⁴ (Ley 388/93, Art. 10), y por otra, el fortalecimiento de los procesos de participación y gobernanza e integración de diferentes sistemas de conocimiento para optimizar la capacidad de gestión en diferentes escalas de efectividad.

En su diagnóstico estratégico, la política señala que si bien la gestión de la biodiversidad en Colombia tiene como guía los 12 principios del enfoque ecosistémico del Convenio de Diversidad Biológica – recogidos y desarrollados a través de la aproximación socio ecosistémica de la PNGIBSE, esta gestión se ha centrado en la declaratoria de áreas protegidas u otras áreas de manejo especial, lo cual se reduce únicamente a una porción del territorio. En ese sentido, llama la atención sobre **la importancia de tener en cuenta otras iniciativas que vienen buscando incorporar criterios para la conservación de la biodiversidad al interior de sistemas productivos**, siendo necesario profundizar en el seguimiento de dichas herramientas y en su contribución efectiva a la sostenibilidad territorial, sus poblaciones y especies, lo que no implica necesariamente una restricción efectiva a los usos permitidos en dichas áreas, sino que permite visibilizar dichas herramientas a la luz de los ordenamiento jurídico, permitiendo con ello un ordenamiento integral del territorio.

Al respecto, **la PNGIBSE hace referencia expresa a la conservación de paisajes transformados como áreas que albergan biodiversidad que prestan importantes servicios ecosistémicos y que en muchos casos no se encuentra representada en las áreas del sistema de parques nacionales.**

Llama la atención sobre la necesidad de disolver el “divorcio práctico” existente entre las actividades productivas y las acciones para la conservación de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos, a través de una estrategia de reconocimiento de la biodiversidad con base en argumentos cualitativos y cuantitativos que superen el mero discurso ético y permitan evidenciar su aporte al bienestar económico y social del país.

Resalta la importancia de impulsar y liderar como parte de una política del Gobierno central, todas aquellas iniciativas para la conservación *in situ* de la agrobiodiversidad y prácticas tradicionales por su valor como estrategia de adaptación al cambio ambiental, y que a la fecha han sido poco reconocidas y limitadas a programas locales con comunidades específicas. En este sentido establece que se deben promover acciones de conservación *in situ* y *ex situ* tanto en áreas bajo alguna figura de protección existente, y en paisajes transformados (mosaico compuesto entre coberturas y agroecosistemas rurales y urbanos), de manera que respondan a diferentes intereses y a las necesidades propias de cada territorio y sus habitantes, con el fin de mantener poblaciones viables de fauna y flora, la resiliencia de sistemas socio ecológicos, y sea sustento de suministro de servicios ecosistémicos a diferentes escalas.

El Eje I de la PNGIBSE “Biodiversidad, Conservación y Cuidado de la Naturaleza”, trata sobre las acciones de conservación *in situ* tanto en áreas silvestres (protegidas o no), como en paisajes transformados¹⁴, con el fin de que se mantengan poblaciones viables de flora y fauna, la resiliencia de los sistemas socio-ecológicos y se soporte el suministro de servicios ecosistémicos a todas las escalas.

Lo anterior porque en ella es claro que la conservación de la biodiversidad no se logra solo a través de la determinación y delimitación de áreas protegidas sino que además se requiere complementar dicha protección con otras estrategias que beneficien el manejo y uso sostenible del territorio. La Política en mención señala que el país se ha enfocado más en la declaración de áreas protegidas y otras figuras de manejo que sólo abarcan una parte del territorio que contiene la biodiversidad del país pero sin tener un (...)

¹⁴ En la PNGIBSE se definen como áreas “donde se evidencia la histórica modificación producto de las actividades humanas. Este término agrupa los paisajes rurales, conurbanos y urbanos. Se caracterizan porque la matriz dominante del paisaje es un mosaico compuesto entre coberturas y ecosistemas productivos (agroecosistemas) de origen humano y ecosistemas nativos naturales y seminaturales.”

“manejo integral del mosaico heterogéneo, donde cada cobertura y tipo de uso del suelo aporta unos servicios ecosistémicos, que contribuyen en mayor o menor medida a la sostenibilidad territorial.

Más recientemente, iniciativas que buscan la incorporación de criterios para la conservación de la biodiversidad al interior de sistemas productivos se han venido implementando en el país, utilizando restauración ecológica y la implementación de herramientas de manejo del paisaje (Rivera y Sinisterra 2006; Calle 2003; Lozano-Zambrano 2010; MAVDT 2008, entre otros), aunque todavía es necesario profundizar en el seguimiento a los aportes que éstas herramientas hacen a la conservación de especies y poblaciones.”

15

Se reconoce que en esos paisajes transformados también se encuentra biodiversidad que presta importantes servicios ecosistémicos que debe ser gestionada sosteniblemente incorporando criterios para su conservación al interior de esos sistemas productivos, para lo cual existen herramientas de manejo del paisaje, que ayudan a hacer compatibles esos sistemas productivos con la conservación de la biodiversidad.

Por su parte, el Eje II de la PNGIBSE “Biodiversidad, gobernanza, y creación de valor público”, plantea la necesidad de trascender hacia un modelo de gestión que integre la corresponsabilidad social y sectorial en las acciones de conservación, el posicionamiento de la biodiversidad y servicios ecosistémicos como un valor público. Lo anterior, supone además una mayor capacidad adaptativa institucional, que permita y promueva el fortalecimiento de la gobernanza ambiental. En este sentido, se hace necesario identificar áreas aptas para el desarrollo de actividades productivas y extractivas, así como áreas de compensación vinculadas al licenciamiento, que orienten el ordenamiento territorial como parte de la valoración económica y no económica de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos en la planificación y toma de decisiones de los sectores productivos.

Adicionalmente, el Eje III de la PNGIBSE “Biodiversidad, desarrollo económico, competitividad y calidad de vida”, establece el cumplimiento de compromisos internacionales, especialmente de la Meta Aichi 11, de conservación de la biodiversidad y servicios ecosistémicos en al menos del 17% de las zonas terrestres y aguas continentales, y el 10% de las zonas marinas y costeras, por medio de sistemas de áreas protegidas y otras medidas de conservación eficaces basadas en áreas.

En general la PNGIBSE reconoce que el principal motor directo de pérdida de biodiversidad a nivel global, es la transformación y pérdida de ecosistemas y hábitats naturales. Manifiesta que este motor en Colombia se expresa en cambios en el uso del territorio, su ocupación y la fragmentación de sus ecosistemas; en la transformación directa y pérdida de ecosistemas naturales o semi-naturales; la transformación de sistemas productivos que mantienen elementos y procesos de la biodiversidad; el desarrollo de infraestructura; los represamientos y los cambios de cursos de agua.

Es decir que esa fragmentación de ecosistemas y sus efectos que cortan la conectividad debe ser abordada de manera prioritaria en las acciones para luchar contra la pérdida de biodiversidad, lo que además se debe ver en escenarios de cambio global ambiental¹⁶, de manera que la gestión de la biodiversidad promueva

¹⁵ Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. *Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos –PNGIBSE-*, Bogotá, 2012.

¹⁶ La PNGIBSE, en la Tabla 14 presenta acciones clave priorizadas para el corto plazo en materia de gestión integral de biodiversidad, considerando en el punto 6 la implementación de medidas para enfrentar el cambio ambiental que incluye

acciones de mitigación y adaptación a escalas adecuadas, para reducir los riesgos relacionados con la pérdida y transformación de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos.¹⁷

Sobre la fragmentación como motor de pérdida de biodiversidad la PNGIBSE señala: (...) *“la fragmentación de los ecosistemas, producto de las actividades humanas, es otro de los mayores impactos sobre la biodiversidad colombiana, pues genera profundos cambios en la estructura de los paisajes, especialmente continentales y costeros. Así, detrás del frente de deforestación quedan mosaicos transformados compuestos no sólo por áreas productivas, sino también por fragmentos de bosque maduro y parches de vegetación secundaria (Etter et al. 2006b). En Colombia este proceso ha ocasionado que los únicos representantes de muchos ecosistemas estratégicos y especies amenazadas y endémicas pervivan casi exclusivamente inmersas en matrices culturales y en predios privados (Mendoza et al. 2007), no encontrándose representados en ningún tipo de categoría de área protegida del país (Franco et al. 2007).”*

La Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad se refiere a los corredores biológicos (que son una de las posibles modalidades de corredores), como una de las estrategias que configuran herramientas de manejo del paisaje.

En este sentido, la PNGIBSE define en su glosario las herramientas de manejo del paisaje como: *“Selección de los tipos de cambios que se introducirán al paisaje para lograr los cambios deseados en materia de aumento de la cobertura de bosques, conectividad y conservación del recurso hídrico y la biodiversidad. Se pueden identificar diferentes tipos:*

- a. Corredores biológicos: áreas de bosque nativo de longitud y ancho variable, construidas mediante faenas de restauración ecológica basada en sucesión secundaria. En estos se busca imitar la estructura y composición de la vegetación de los bosques nativos de acuerdo con un ecosistema de referencia. Se consideran dentro de esta categoría las actividades para ampliar el área de fragmentos de bosque nativo ya existentes.*
- b. Enriquecimientos: sembrar especies nativas de estadios más avanzados de la sucesión vegetal en áreas que provean conectividad a escala de paisaje y que se han venido recuperando naturalmente producto de aislamientos o abandono.*
- c. Cercas vivas: franjas de vegetación con pocos metros de ancho y longitud variable, multiestrato, de composición mixta entre especies forestales que aumenten la diversidad del paisaje.*
- d. Aislamientos de fragmentos de bosque nativo: cerramiento con alambre que se hace de fragmentos de bosque nativo ya existentes en el paisaje, para protegerlos de la entrada de ganado y la entresaca y permitir así la regeneración natural.*

expresamente la restauración, recuperación y rehabilitación de ecosistemas, con metas de hectáreas restauradas o rehabilitadas con fines de protección, incluyendo **corredores biológicos de conectividad**, así como deforestación evitada.

¹⁷ La PNGIBSE se refiere aquí a la necesidad de aplicar la *“Adaptación Basada en Ecosistemas (AbE) (UICN 2008) es un enfoque para aumentar y mantener la capacidad adaptativa y reducir el riesgo de degradación o colapso de los socio-ecosistemas al cambio ambiental (incluido el cambio climático). Integra el uso sostenible de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos en una estrategia global de adaptación (CDB 2009).”* (...) y la *“Mitigación Basada en Ecosistemas (MbE) se fundamenta en la capacidad que tienen todos los ecosistemas, para detener o reducir las causas que amenazan la integridad estructural y funcional de los socio-ecosistemas, poniendo en riesgo la resiliencia de la biodiversidad, y por ende la provisión de los servicios derivados de ésta.”*

e. Reforestación protectora, sistemas agroforestales: son la combinación en tiempo y espacio de especies arbóreas con cultivos agrícolas o ganadería, con el fin de integrar armónicamente la actividad agropecuaria con la forestal para garantizar la sostenibilidad del sistema productivo.”¹⁸

De los 14 principios que orientan la PNGIBSE, se resaltan los siguientes para el tema en estudio:

Principio de la corresponsabilidad. Todos los miembros de la sociedad de manera diferenciada, comparten un deber en la gestión de la biodiversidad, así como la distribución justa, democrática y equitativa de sus beneficios.

Principio de reconocimiento y respeto de la diferencia cultural. Fundamental para el diseño de estrategias locales de conservación, las cuales deben articularse con las políticas de desarrollo y ordenamiento del territorio para garantizar su uso sostenible.

Principio de descentralización. La gestión y el manejo de la biodiversidad desde un enfoque ecosistémico debe comprenderse desde los diferentes niveles territoriales y de participación social.

Principio de intersectorialidad: Los sectores y actores públicos y privados deben concurrir en la gestión de la biodiversidad de la cual derivan sus actividades económicas, sociales y culturales, para su protección y uso eficiente.

3.7 Política de Cambio Climático (2017):

La Política de Cambio Climático en la línea denominada “*Manejo y conservación de ecosistemas y sus servicios ecosistémicos para el desarrollo bajo en carbono y resiliente al clima*” señala que la degradación y fragmentación de los ecosistemas es un proceso que reduce la capacidad para proveer servicios ambientales de calidad. El buen estado de los ecosistemas es requerido para la resiliencia al clima y mantener la capacidad de mitigación de gases efecto invernadero –GEI-.

Esta línea busca evaluar el rol de los ecosistemas en la reducción de la vulnerabilidad de los sistemas socio-económicos, determinar las necesidades de conservación y restauración, pero incluyendo en este análisis el efecto directo del cambio climático sobre los ecosistemas, así como avanzar en medidas de adaptación basadas en ecosistemas.

Por esta razón se hace particularmente importante, el reconocimiento de diferentes estrategias de conservación por parte del Estado colombiano, en aras de poder dar cumplimiento efectivo a las diferentes políticas establecidas en el marco de la protección y preservación de la diversidad.

3.8 Política para la Gestión Integral del Recurso Hídrico (2010):

La Política para la Gestión Integral del Recurso Hídrico, en su Objetivo 1 sobre oferta del recurso se propone “*Conservar los sistemas naturales y los procesos hidrológicos de los que depende la oferta de agua para el país.*” Tiene estrategias de conocimiento, planificación y de conservación. La de conocimiento se orienta a

¹⁸ *Ibidem*

entender cómo funcionan y se relacionan los ecosistemas y los procesos hidrológicos de los que depende la oferta hídrica nacional. La de planificación busca establecer lineamientos específicos a nivel de la cuenca hidrográfica, teniendo en cuenta las dinámicas de ocupación del territorio, de forma que se dé un aprovechamiento eficiente del recurso, garantizando su conservación y la de los ecosistemas que dependen de este recurso.

La estrategia de conservación está dirigida a la restauración y preservación de los ecosistemas que más aportan a la regulación de la oferta hídrica como acuíferos, páramos, humedales, zonas de ronda, franjas forestales protectoras, nacimientos de agua, zonas de recarga de acuíferos, entre otros, que incluye acciones como promover y apoyar procesos nacionales, regionales y locales de formulación e implementación de planes de manejo cuando haya lugar, razón por la cual se hace necesario el reconocimiento de las estrategias complementarias de conservación, tal como ha venido exponiéndose a lo largo del presente documento.

3.9 Política para la Gestión Integral Ambiental del Suelo (2013):

El objetivo general de la Política para la Gestión Integral Ambiental del Suelo es *“promover la gestión integral ambiental del suelo en Colombia, en un contexto en el que confluyan la conservación de la biodiversidad, el agua y el aire, el ordenamiento del territorio y la gestión de riesgo, contribuyendo al desarrollo sostenible y al mejoramiento de la calidad de vida de los colombianos.”*¹⁹

La gestión integral y ambiental del suelo -GIAS- se define como el proceso mediante el cual se planifican, ejecutan, monitorean y evalúan acciones para su conservación, en un contexto social y territorial definido. La integralidad se entiende desde dos perspectivas: funcional y estructural. La primera, mediante la armonización de las diferentes actividades públicas y privadas relacionadas con el suelo y la estructural, en relación con los demás componentes que conforman el ambiente: agua, biodiversidad, aire y sociedad.

Dentro de las líneas estratégicas de esta política está la línea 3 sobre: fortalecimiento de instrumentos de planificación ambiental y sectorial para la GIAS y señala la necesidad de avanzar en aspectos como la planificación ambiental y ordenamiento territorial, entre otros temas, con la inclusión en los instrumentos de planificación ambiental, de conceptos y mecanismos que fomenten el uso adecuado del suelo y la preservación de sus funciones y servicios ecosistémicos.

Por su parte la línea estratégica 6, trata de preservación, restauración, y uso sostenible del suelo que busca iniciar la reversión de los procesos de degradación del suelo, de forma articulada entre las entidades del estado, los sectores productivos y las comunidades. Ello incluye el fortalecimiento de figuras de conservación, como, los distritos de conservación de suelos y los distritos de manejo integrado y propone acciones orientadas a la integración de esta política con la gestión de la biodiversidad y sus estrategias de conservación en todos sus niveles, especialmente con los planes de áreas protegidas y de ecosistemas estratégicos como bosques, páramos, humedales, zonas secas, entre otros ecosistemas estratégicos.

Así mismo, la línea busca impulsar un programa para la promoción de sistemas sostenibles de producción que incluyan prácticas de conservación de suelos enfocadas a preservar los ecosistemas y la estructura

¹⁹ Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos – PNGIBSE-, Bogotá, 2012.

ecológica principal, en donde se visualice la importancia de la biodiversidad edáfica y la valoración de sus funciones y servicios ecosistémicos. Dicho programa requerirá constituir alianzas entre entidades del estado, comunidades, productores, asociaciones y grupos étnicos para aunar esfuerzos y establecer un diálogo de saberes e intercambio de experiencias que aporten a la conservación, a la preservación y al uso sostenible de los mismos.

De otro lado, se esperan generar directrices y guías metodológicas para fortalecer los instrumentos de restauración ecológica existentes en los componentes relacionados con el suelo e incorporar dichas directrices en los procesos de compensación por pérdida de la biodiversidad.

3.10 Plan nacional de restauración (2015):

El Plan Nacional de Restauración con sus enfoques de restauración ecológica, rehabilitación y recuperación de áreas disturbadas tiene como finalidad disminuir la vulnerabilidad del país generada por las dinámicas de ocupación del territorio, reduciendo el riesgo a fenómenos naturales y proyectando un mejor nivel de vida a la sociedad. Sin duda todos estos propósitos, tienen como intención aportar a la conservación, pues es claro que la conversión y deterioro de los ecosistemas originales ha generado pérdida de biodiversidad, disminución en calidad y cantidad de los recursos hídricos, degradación de los suelos y contaminación de aguas tanto marinas como continentales.

Así las cosas en el enfoque conceptual del mencionado plan, se plantea de manera general que *“Las áreas definidas para restauración, rehabilitación y recuperación por el Plan Nacional de Restauración serán complementarias con los instrumentos de planificación del territorio, tales como planes de ordenamiento y manejo de cuencas (POMCA), planes de ordenamiento territorial (POT), y planes generales de ordenación forestal (, entre otros; así mismo en la gestión a los planes de acción de las corporaciones, de gestión ambiental regional (PGAR), de gestión ambiental sectorial y de desarrollo regionales y locales, entre otros.”*

3.11 Política para la gestión ambiental urbana (2008):

En la introducción de la Política para la gestión ambiental urbana, se reconoce que *“Si bien las áreas urbanas son vistas como expresión de oportunidades de desarrollo económico y social, también es cierto que la conformación del sistema urbano colombiano se ha dado con una escasa planificación ambiental o de consideraciones ambientales, lo que ha derivado en innegables costos para el medio ambiente, tanto por los desordenados procesos de ocupación, como por las fuertes demandas de recursos que conllevan.”* Esta introducción, sin duda dio paso a la creación de la política para la gestión ambiental urbana, en la cual se plantearon diversas estrategias para *“orientar y desarrollar bajo los principios de facilitación de provisión de bienes y servicios; armonización del desarrollo urbano con su entorno natural; planificación del crecimiento de las ciudades; articulación de las políticas sectoriales de vivienda, agua potable y saneamiento básico y de transporte urbano; coordinación de las políticas nacionales y locales para el desarrollo de macroproyectos y fortalecimiento de las administraciones locales en la planificación del territorio.”*

Ahora bien, la mencionada política permitió que los instrumentos *“Plan de Ordenamiento Territorial -POT, Esquema de Ordenamiento Territorial -EOT o Plan Básico de Ordenamiento Territorial -PBOT incluyeran dentro de sus programas territoriales de desarrollo aspectos relacionados con áreas de protección para la conservación y protección del medio ambiente y los recursos naturales, mejorando en este nivel aspectos*

relacionados con la articulación entre la planificación urbana y la política ambiental en lo que tiene que ver con el ordenamiento territorial y la zonificación de usos del suelo.”

Sin duda, esta política cobra gran importancia tratándose de las estrategias complementarias de conservación, pues permite la articulación efectiva entre el ordenamiento territorial y las políticas ambientales existentes para tal efecto.

3.12 CONPES 3886 de 2017:

Este CONPES se refiere al desarrollo de elementos técnicos y operativos mínimos para implementar Pago por Servicios Ambientales –PSA-, y dispone que teniendo en cuenta el conocimiento científico, el estado y amenaza de los ecosistemas, entre otras cosas, el MADS se concentrará en el desarrollo de los elementos técnicos y operativos para implementar tres modalidades de PSA, a saber: conservación de servicios hidrológicos, conservación de la biodiversidad y conservación de sumideros de carbono.

Dentro del tipo de intervenciones que se incentivarán con PSA, se señalan acciones de conservación con el fin de preservar y restaurar los ecosistemas y coberturas naturales y mantener servicios ambientales. En concreto se dispone que se incentivarán acciones que permitan mantener el estado natural de los bosques, las coberturas vegetales naturales y la biodiversidad, que se encuentran en los predios intervenidos.

Por su parte, las estrategias de restauración que se impulsan con los PSA buscan *“iniciar o acelerar procesos de restablecimiento de la función, estructura y composición del área degradada; la rehabilitación para recuperar la productividad o los servicios del ecosistema, y la recuperación, para retornar la utilidad del ecosistema respecto a la prestación de servicios ambientales diferentes a los del ecosistema original, integrándolo ecológica y paisajísticamente a su entorno (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2015). Lo anterior, busca el mejoramiento del hábitat, **el incremento de la conectividad entre ecosistemas**, la conservación de la biodiversidad y el fomento de actividades productivas sostenibles²⁰, toda vez que esto permiten mantener la capacidad de los ecosistemas para generar servicios ambientales.”*

²¹ (negrilla fuera de texto).

Específicamente en la Tabla 3, dentro de la modalidad para conservación de biodiversidad, identifica que los *“Actores públicos, privados o cooperación interesados o beneficiarios de dichos servicios, **pagan a pobladores locales por proteger y restaurar áreas para crear un corredor biológico**, proteger un área o por no cazar en un bosque que es usado para turismo de naturaleza.”²²* (negrilla fuera de texto).

3.13 Ley 1753 de 2015:

La ley 1753 de 2015 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”, define en el artículo 174 lo siguiente:

²⁰ *Se busca que, con herramientas del paisaje, sistemas agroforestales, silvopastoriles, cercas vivas, manejo forestal sostenible, buenas prácticas entre otros, se recuperen servicios ambientales y, que, a su vez, se genere mayor productividad en los predios rurales de manera sostenible.”*

²¹ Conpes 3886 de 2017 *Lineamientos de Política y Programa Nacional de Pago por Servicios Ambientales para la Construcción de Paz.*

²² *Ibidem.*

ARTÍCULO 174. Adquisición por la Nación de Áreas o Ecosistemas de Interés Estratégico para la Conservación de los Recursos Naturales o implementación de esquemas de pago por servicios ambientales u otros incentivos económicos. Modifíquese el artículo 108 de la Ley 99 de 1993, el cual quedará así:

*“**ARTÍCULO 108.** Adquisición por la Nación de Áreas o Ecosistemas de Interés Estratégico para la Conservación de los Recursos Naturales o implementación de esquemas de pago por servicios ambientales u otros incentivos económicos. Las autoridades ambientales en coordinación y con el apoyo de las entidades territoriales adelantarán los planes de cofinanciación necesarios para adquirir áreas o ecosistemas estratégicos para la conservación, preservación y recuperación de los recursos naturales o implementarán en ellas esquemas de pago por servicios ambientales u otros incentivos económicos para la conservación, con base en la reglamentación expedida por el Gobierno Nacional.*

La definición de estas áreas y los procesos de adquisición, conservación y administración deberán hacerse con la activa participación de la sociedad civil.

PARÁGRAFO PRIMERO. Los esquemas de pago por servicios ambientales de que trata el presente artículo, además podrán ser financiados con recursos provenientes de los artículos 43 y 45 de la Ley 99 de 1993, de conformidad con el plan de ordenación y manejo de la cuenca respectiva. Así mismo, podrá aplicarse la inversión forzosa de que trata el parágrafo 1° del artículo 43, las compensaciones por pérdida de biodiversidad en el marco de la licencia ambiental y el Certificado de Incentivo Forestal con fines de conservación a que se refiere el parágrafo del artículo 253 del Estatuto Tributario.

Dentro del término de un año a partir de la entrada en vigencia de la presente ley el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible presentará al Congreso de la República un proyecto de ley que establezca los términos, condiciones, procedimientos y fuentes de financiación para la implementación de Pagos por Servicios Ambientales (PSA), y otros incentivos a la conservación.

PARÁGRAFO SEGUNDO. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible creará el Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales, con excepción de las áreas protegidas registradas en el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas (RUNAP) como parte de los sistemas de información del Sistema Nacional Ambiental (SINA) en un término de un año a partir de la expedición de la presente ley. Harán parte del Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales áreas tales como los ecosistemas estratégicos, páramos, humedales y las demás categorías de protección ambiental que no se encuentren registradas en el RUNAP. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentará el funcionamiento del Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales, los ecosistemas y áreas que pertenecen al mismo, su administración, actualización anual para efectos de las políticas ambientales de implementación de Pagos por Servicios Ambientales (PSA) y otros incentivos a la conservación para los municipios como reconocimiento a los beneficios generados por las áreas de conservación registradas en su jurisdicción”.

Nótese que, de la lectura del parágrafo segundo del artículo en mención, se desprenden varias obligaciones para el Estado, a saber:

- 1) Reglamentar el funcionamiento de Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales – REEA.
- 2) Determinar los ecosistemas y áreas que harían parte del registro
- 3) Determinar la administración del REEA.

Vale la pena aclarar que, dicho Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales –REAA- fue reglamentado mediante la Resolución 97 de 2017, el cual tiene como objetivo identificar y priorizar ecosistemas y áreas ambientales del territorio nacional, en las que se podrán implementar Pagos por Servicios Ambientales (PSA)²³ y otros incentivos a la conservación, que no se encuentren registradas en el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas (RUNAP). De igual forma, manifiesta que el mencionado registro debe ser utilizado para la identificación y seguimiento de áreas donde se implementen acciones de conservación, mecanismos de pago de servicios ambientales u otros incentivos a la conservación.

Es claro en este sentido que la determinación de los ecosistemas y áreas que harán parte del registro, requiere por parte del Gobierno Nacional, determinar aquellas estrategias que se involucrarán y fijar las características que tienen cada una de ellas, en aras de poder ingresar la información al REEA, pues el mismo necesita criterios claros para la consolidación de la información.

3.14 II Congreso Colombiano de Áreas Protegidas (2014):

El II Congreso “Áreas Protegidas territorios para la vida y la paz” realizado en el año 2014, fue un excelente escenario para estudiar y debatir estrategias de conservación diferentes a las consideradas en el actual sistema nacional de AP. En ese propósito de desarrollaron dos simposios que trataron las llamadas Estrategias complementarias de conservación ECC (simposio 8) y las Visiones interculturales del territorio y las áreas protegidas (simposio 9).

El Tomo III de las memorias del Congreso, titulado “Áreas protegidas y visiones interculturales: conociendo nuestra biodiversidad”, resalta la incorporación del concepto de Estrategias Complementarias de Conservación (ECC) en la discusión, y el hecho de que la Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y los Servicios Ecosistémicos plantea la necesidad de reconocimiento de acciones adicionales a las áreas protegidas para la protección del patrimonio biológico nacional.

Se plantea que las Estrategias Complementarias de Conservación (ECC) son una oportunidad en el fortalecimiento a la conservación de la biodiversidad del territorio colombiano y responden a diferentes intereses y necesidades propias de cada territorio y sus habitantes:

“Las acciones comunitarias de ordenamiento y gestión territorial, impulsadas por las organizaciones indígenas, campesinas y populares desde referentes culturales y saberes tradicionales y locales propios, abarcan un gran número de figuras de protección de territorios y áreas o zonas específicas que poseen valores culturales y naturales fundamentales. Algunas veces incluyen todo el territorio de una comunidad; otras enfatizan en sitios de particular importancia, como cerros, lagunas, quebradas, salados, peñas, áreas de selva, etc., o sitios de especial significación ecológica o

²³ El Decreto 870 de 2017 fijado por el Gobierno Nacional, tiene por objeto establecer las “directrices para el desarrollo de los Pagos por Servicios Ambientales y otros incentivos a la conservación que permitan el mantenimiento y generación de servicios ambientales en áreas y ecosistemas estratégicos, a través de acciones de preservación y restauración.”

De esta manera el incentivo económico en dinero o en especie que reconocen los interesados de los servicios ambientales a los propietarios, poseedores u ocupantes de buena fe exenta de culpa por las acciones de preservación y restauración en áreas y ecosistemas estratégicos, mediante la celebración de acuerdos voluntarios entre los interesados y beneficiarios de los servicios ambientales.

simbólico-religiosa que se entretajan con zonas de cacería, recolección o agricultura, muchas veces también consideradas como objetos de protección.

Las diversas concepciones del conocimiento de la biodiversidad y el territorio permiten promover una discusión sobre los diferentes aspectos de la valoración integral de los servicios ecosistémicos en las áreas protegidas en Colombia, desde diferentes visiones e incluyendo valores socioculturales, ecológicos y económicos. Durante el Congreso se analizó la evolución del concepto y de las visiones de servicios ecosistémicos en el contexto de las áreas protegidas, se identificaron las diferentes formas de valor asociados a los servicios ecosistémicos en las áreas protegidas brindando lineamientos para vincular diferentes visiones y formas de valoración en la gestión de las áreas protegidas”.

Con fundamento en los insumos conceptuales, normativos y de identificación que se generaron en los trabajos previos a la realización del Simposio 8 del II Congreso Colombiano de Áreas Protegidas, acerca de las ECC, se planteó una posible definición de las mismas. Este trabajo fue fruto de los esfuerzos interinstitucionales a nivel nacional, regional y local, que se vienen desarrollando en distintos espacios de diálogo al interior de los subsistemas de áreas protegidas en el encuentro inter - SIRAP realizado el 29 y 30 de mayo del 2014. Esta fue su aproximación al concepto de ECC:

“Área geográfica definida en la cual se implementa una acción o un grupo de acciones por parte de un actor social (comunitario e institucional), donde confluyen diferentes escalas, figuras, intereses y esquemas de administración y manejo, para asegurar la preservación, restauración y uso sostenible de la diversidad biológica y cultural representada en un territorio, ya sea en el ámbito continental (urbano y rural), costero u oceánico, las cuales contribuyen a la complementariedad y la conectividad funcional y estructural, de las áreas protegidas”.

Como resultados del Simposio 8 - Estrategias complementarias de conservación y biodiversidad rural-urbana: Análisis y alcances de las estrategias, mecanismos de articulación y corresponsabilidad frente a la conservación-, se plantea que:

- Es necesario el posicionamiento conceptual y normativo. Se debe continuar construyendo de manera conjunta y articulada una definición de estrategia complementaria de conservación, así como la identificación de las estrategias regionales y locales en donde los SIRAPS juegan un papel clave en el cumplimiento de dicho objetivo.
- Se requiere avanzar en la consolidación de la información de estrategias complementarias de conservación y figuras de ordenamiento diferentes a las categorías de áreas protegidas, contemplando la necesidad de propiciar arreglos institucionales y esquemas de gobernanza para garantizar su administración y gestión efectiva.
- Es fundamental seguir trazando lineamientos en la diferenciación entre estrategia complementaria de conservación y área protegida local y urbana. Por lo tanto, se requiere que el país avance en la reglamentación de este tipo de áreas protegidas de modo que se establezca la posibilidad de su declaratoria e inclusión en el SINAP como áreas protegidas en los casos meritorios.

- Esfuerzo desde lo local, ganancia nacional. Las estrategias complementarias de conservación en lo local son un esfuerzo para: mejorar la calidad de vida de las comunidades; buscar el reconocimiento desde su identidad y la apropiación de las mismas en estas iniciativas; asegurar que se construyan las bases necesarias para una efectiva participación, gestión, administración y manejo.
- Las decisiones que se tomen en torno a estas estrategias complementarias, no sólo deben garantizar el derecho ambiental sino también los derechos colectivos de las comunidades, que son parte fundamental en el ejercicio actual de posicionamiento de estas figuras de conservación y que también contemplan lo cultural y tradicional.
- Se debe asegurar el surgimiento y la permanencia de las estrategias complementarias desde lo local ya que de estas dependen las comunidades.
- Oportunidades para la conservación. Ciudades y pueblos deben diseñar e implementar estrategias de conservación y herramientas que aseguren un desarrollo balanceado, a fin de mantener los servicios ecosistémicos de los cuales dependen.

Por su parte, en discusiones que se han dado en el marco del SIRAP Macizo, se consideran las estrategias complementarias como:

“Las estrategias complementarias de conservación incluyen otras formas de conservación de la biodiversidad in situ donde confluyen diferentes escalas, figuras, intereses y esquemas de administración y manejo, que contribuyen al cumplimiento de los propósitos del sistema regional de áreas protegidas, a través de la generación de mayores oportunidades de complementariedad, conectividad ecológica y cultural con las áreas protegidas establecidas, incrementando la representatividad, promoviendo la vinculación y la valoración de los diversos actores sociales, gremios, ONG´s e instituciones para mantener la base natural en beneficio de la Ecorregión del Macizo Colombiano.”

El Simposio 9 -Visiones interculturales del territorio y las áreas protegidas-, fue precedido por el encuentro comunitario *“Sembrando y tejiendo saberes para la protección del territorio”*, en el que se estableció que los pueblos y comunidades han impulsado estrategias que resaltan su intención de proteger ecosistemas y culturas, mediante mecanismos que abarcan un gran número de formas de cuidado de territorios y áreas o zonas específicas que poseen valores culturales y naturales fundamentales. Se señala especialmente que estas formas propias, algunas veces incluyen todo el territorio de una comunidad, otras enfatizan en sitios de particular importancia como cerros, lagunas, quebradas, salados, peñas, áreas de selva, bosques de galería, morichales, cañanguchales, etc. o sitios de especial significación ecológica o simbólico-espiritual que se entretajan con zonas de cacería, recolección o agricultura, muchas veces también consideradas como objetos de protección. Frente a esto, algunas reflexiones fueron:

- La diversidad de perspectivas y prácticas comunitarias, muchas veces opuestas a las intervenciones de los gobiernos regionales o del nivel central, es de gran riqueza y debe ser mejor entendida y acogida en políticas públicas que garanticen derechos fundamentales de la gente, posibiliten ejercicios de gobernanza en los que se evidencien y refuercen las interrelaciones entre la biodiversidad, los ecosistemas y la cultura.

- Las prácticas culturales y comunitarias superan las propuestas oficiales de desarrollo económico y ordenamiento territorial que continúan promoviendo esquemas que excluyen o invisibilizan a las comunidades, sus autoridades y el valor de sus conocimientos tradicionales y propician la pérdida de sus identidades culturales.
- En relación al Sistema Nacional Ambiental y al Sistema Nacional de Áreas Protegidas se sostuvo que las estrategias y formas comunitarias de protección de territorios, naturaleza y cultura no están claramente recogidas en las políticas ambientales y, especialmente, en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas.
- Los mecanismos tangibles e intangibles de relación con el territorio, las concepciones y vivencias de los diferentes grupos humanos por lo general desbordan los límites de las áreas protegidas o de otras categorías legales de conservación.
- La normatividad de áreas protegidas, especialmente el decreto 2372 del 2010, es restrictiva y no reconoce la posibilidad de incluir reservas o áreas protegidas comunitarias, y formas de gobernanza locales basadas en la autoridad de los pueblos y las comunidades.
- Se debe trabajar en el reconocimiento de las formas propias y de nuevas formas basadas en el pleno respeto de derechos y que surjan desde referentes culturales de los pueblos y las comunidades, lo que implica adecuaciones institucionales, cambios en las políticas públicas y en la normatividad nacional.

3.15 Plataforma Intergubernamental de Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos-IPBES:

Desde el año 2012 Colombia hace parte de la 'Plataforma Intergubernamental Científico-Normativa sobre Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos –IPBES, que tiene como objetivo evaluar el conocimiento de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos desde diferentes sistemas de conocimiento y plantear con ello opciones para los tomadores de decisiones. IPBES cuenta con un marco conceptual el cual fue adoptado en la decisión IPBES-2/4, fundamentado en que la vida de los seres humanos no sería posible sin la diversidad biológica y los ecosistemas, es decir que la naturaleza ofrece un sin número de contribuciones a la sociedad.

Con el fin de fortalecer la interfase ciencia-política, IPBES tienen cuatro funciones principales; a) catalizar la generación de nuevo conocimiento, b) producir evaluaciones del conocimiento existente, c) apoyar la formulación e implementación de políticas y d) generar capacidades pertinentes para tal fin. Tal y como se presenta en la IPBES-2/4 el marco conceptual de la Plataforma comprende seis elementos interrelacionados entre sí que constituyen un sistema socio-ecológico, como se observa en la siguiente figura:

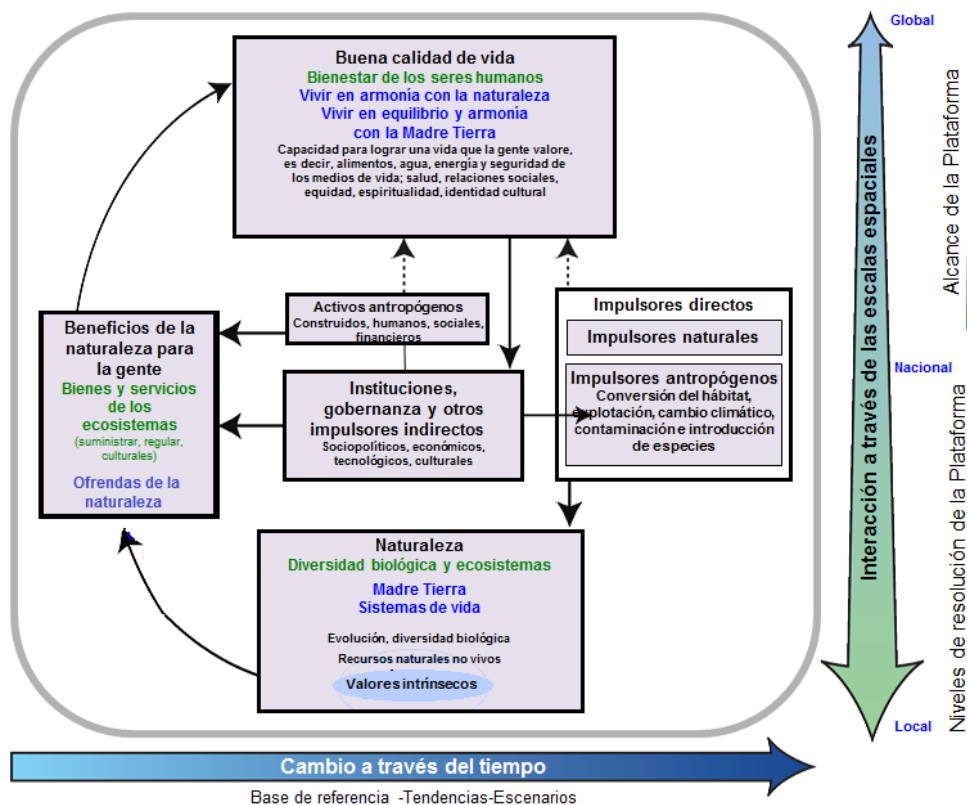


Figura 1. Marco conceptual analítico de IPBES, tomado de IPBES-2/4.

IPBES al hablar de los “Beneficios de la naturaleza para la gente” se refiere a todos los beneficios que la humanidad obtiene de la naturaleza y que redundan en una buena calidad de vida, incluidos los bienes y servicios ecosistémicos. Sin embargo, las sociedades humanas han intervenido la naturaleza de tal forma que han causado cambios perjudiciales que amenazan su sostenibilidad a largo plazo. Incluso se menciona que las respuestas para la conservación de la biodiversidad no han seguido el ritmo de las presiones, razón por la cual se necesita que todos los actores, incluyendo gobiernos, organizaciones públicas, comunidades, sector privado e individuos en general respondan de mejor manera y busquen realizar acciones para cambiar estas tendencias.

4 DEFINICIÓN Y CRITERIOS PARA LA IDENTIFICACIÓN DE ESTRATEGIAS COMPLEMENTARIAS DE CONSERVACIÓN

Conforme a la normatividad ambiental expuesta, es clara la necesidad de establecer unos elementos estructurales y criterios que permitan identificar, visibilizar, mantener y promover las diferentes estrategias complementarias de conservación en el territorio colombiano. En este sentido se abordarán a continuación dichos elementos que dieron como resultado la definición y criterios para la identificación de estas estrategias.

4.1 Elementos estructurales de las Estrategias Complementarias de Conservación - ECC:

Para establecer la definición y los criterios de identificación de las ECC se tuvieron en consideración los elementos de las definiciones de Otras Medidas de Conservación Basadas en Areas – OMEC y las definiciones que en el nivel nacional se han propuesto para las Estrategias Complementarias de Conservación.

Las definiciones de OMEC y ECC se analizaron en función de los elementos en común, tal y como se ilustra en las **Figuras 2, 3 y 4**.

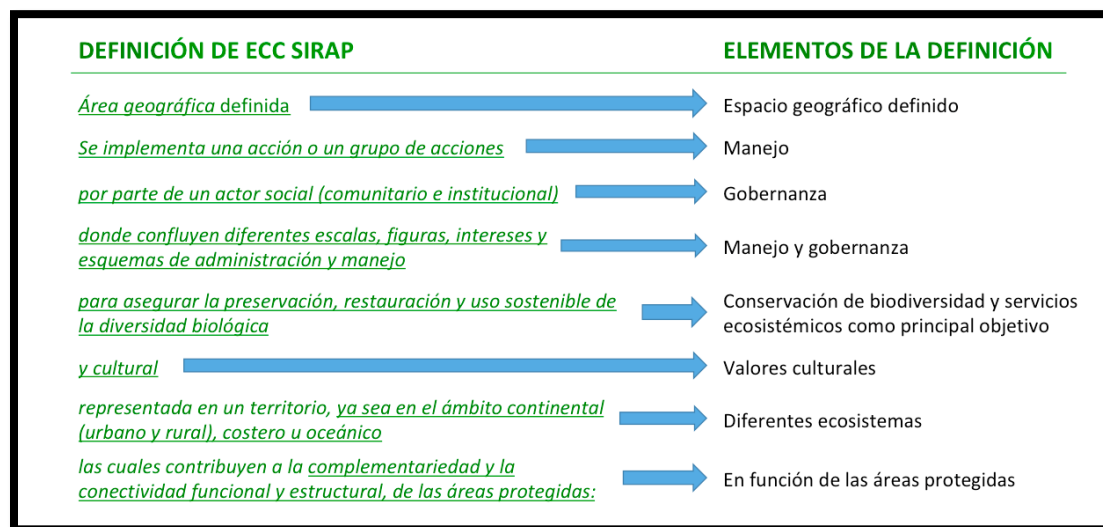


Figura 2. Elementos de la definición de ECC-Congreso AP e Intersirap (PNN, 2015)

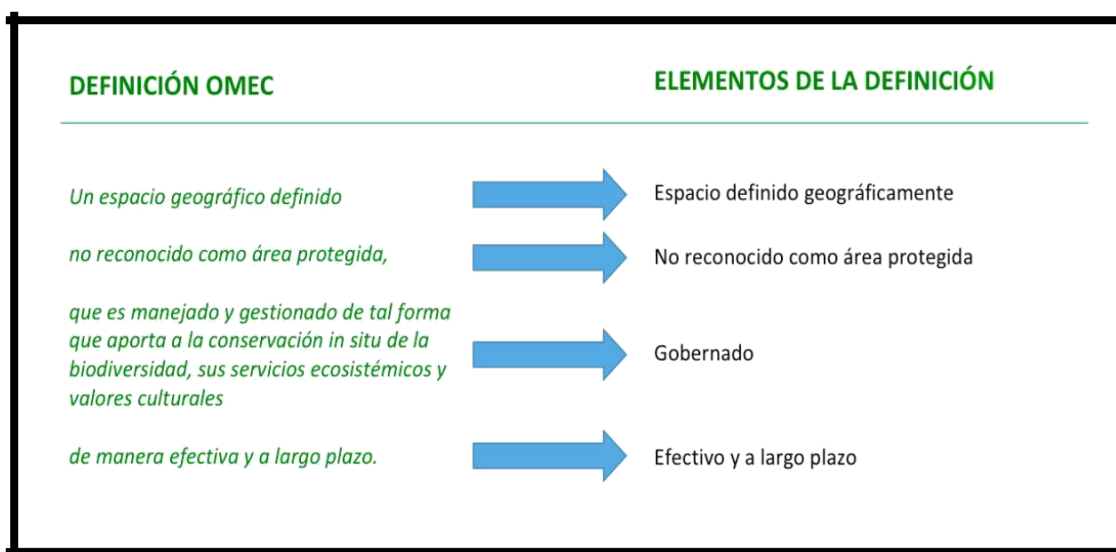


Figura 3. Elementos de la definición de OMEC (UICN y WCPA, 2017)



Figura 4. Comparación de elementos de la definición de ECC y OMEC.

4.2 Definición de Estrategias Complementarias de Conservación:

La definición se construye teniendo en cuenta el análisis ilustrado en las **Figuras 2, 3 y 4**, los elementos normativos expuestos en el análisis del ordenamiento jurídico y se sumaron las propuestas recogidas en los talleres regionales en los cuales se socializó este documento, que si bien no plantean una definición estricta si generan elementos que permiten identificar su definición. De esta manera, en adelante se entenderán como Estrategias Complementarias de Conservación:

“Aquellas medidas gubernamentales o no gubernamentales que se expresan en un espacio geográfico definido, diferente a un área protegida, que buscan mantener y promover en el tiempo las contribuciones materiales e inmateriales de la naturaleza a la sociedad y aportar a la conservación in situ de la biodiversidad, mediante una forma de gobernanza que involucra uno o varios actores (públicos, privados o comunitarios).

”.

4.3 Criterios para su identificación:

A partir del análisis de los elementos de las definiciones tomadas de ódiferentes fuentes de información, entre ellas las de Otras Medidas de Conservación basadas en Áreas dela UICN, de la propuesta de criterios elaborada por el Sistema Marino de Áreas Protegidas – SAMP (Alonso, 2015) y de las propuestas recogidas en los talleres regionales, se establecen los siguientes criterios para la identificación de las Estrategias Complementarias de Conservación:

- **Espacio geográfico definido:** Implica tener un área espacial definida, con límites demarcados, que pueden ser terrestres, de aguas continentales, de áreas marinas y costeras o combinaciones de estas.
- **Diferenciada de un área protegida:** El área no debe estar declarada ni traslaparse con una categoría de área protegida del SINAP.
- **Objetivos:** El área debe cumplir con uno o varios de los objetivos específicos definidos para estas estrategias. La conservación de la biodiversidad in situ de la biodiversidad puede no ser un objetivo primario, sino secundario o subsidiario.
- **Sistema de Gobernanza establecido:** Implica que el área dentro de la cual se desarrolla la estrategia de conservación involucra un actor específico o existe un acuerdo que involucra a varios actores (público, privado o comunitario). Puede ser mediante diferentes formas de gobernanza siempre en función de garantizar las contribuciones de la naturaleza a la sociedad y el cumplimiento de los objetivos propuestos. No obstante lo anterior, dicha gobernanza no implica el ejercicio de la autoridad ambiental, el cual en cualquier caso corresponderá a la autoridad ambiental competente.
- **Manejada:** Debe establecerse el instrumento o modo (reglamentos, acuerdos, planes, decisiones u otras formas) con el que los actores que ejercen la gobernanza reconocen, destinan, cuidan, usan o manejan el área para garantizar la gestión integral de sus objetivos.

5 CONCEPTUALIZACIÓN DE LOS TIPOS DE ESTRATEGIAS COMPLEMENTARIAS DE CONSERVACIÓN

5.1 Análisis de elementos complementarios a las áreas protegidas del SINAP:

Con el fin de identificar los elementos complementarios necesarios para lograr una gestión integral de la biodiversidad y los beneficios para la sociedad que se derivan de esta, se realizó un análisis considerando su aporte a los siguientes aspectos: equivalencia con categorías UICN, niveles de biodiversidad, objetivos de conservación, dimensiones de la conservación, gobernanza, nivel de gestión y tipo de territorios (**Anexo 1**). Como resultado de este análisis se obtuvieron los resultados mostrados en la **Tabla 4**.

Tabla 4. Principales elementos complementarios a las áreas protegidas del SINAP.

| ASPECTOS | ELEMENTOS COMPLEMENTARIOS IDENTIFICADOS | OBSERVACIONES |
|----------------------------------|---|--|
| Categorías UICN | Área Natural Silvestre²⁴ | En el actual SINAP no existe una categoría equivalente, sin embargo, dadas las condiciones actuales de transformación y los cambios en los paradigmas de la conservación que apuntan a una gestión integral de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos involucrando a diversos actores, no se considera necesaria. |
| | Paisaje terrestre y marino protegido.²⁵ | En el actual SINAP no se cuenta con una categoría equivalente, dado que esta está orientada principalmente a reconocer las prácticas culturales que realizan una gestión efectiva de la biodiversidad. |
| Niveles de Biodiversidad | Genes | A pesar de que algunas de las AP del SINAP pueden aportar a la conservación de la diversidad genética, no existen categorías diseñadas explícitamente con este fin, y más cuando dicha conservación de parientes silvestres se generan para la soberanía alimentaria. |
| | Especies | Aunque existe una categoría nacional que aporta a la conservación de las especies (SFF), se entiende como una categoría estricta que no permite conservación de especies que se encuentran en ecosistemas transformados, dado que para su declaratoria debe contar con un estado de integridad mínimo medido por sus atributos de composición, estructura y función. |
| Objetivos de Conservación | Conservar espacios naturales asociados a elementos de cultura material o inmaterial de grupos étnicos. | Algunas áreas del SINAP incluyen objetivos relacionados con la cultura material e inmaterial de grupos étnicos, pero deben estar asociados con la base natural. No existen áreas protegidas declaradas en función de este objetivo como prioridad. |

²⁴ El objetivo del Area Natural Silvestre según la UICN es: conservar a escala nacional, regional o global ecosistemas, especies (presencia o agregaciones) y/o rasgos de geodiversidad extraordinarios. Dichos atributos se han conformado principalmente por fuerzas no humanas y se degradarían o destruirían si se viesen sometidos a cualquier impacto humano significativo.

²⁵El objetivo del Paisaje Marino y Terrestre Protegido según la UICN es: proteger y mantener paisajes terrestres/marinos importantes para la conservación de la naturaleza asociada a ellos, así como otros valores creados por las interacciones con los seres humanos mediante prácticas de manejo tradicionales.

| ASPECTOS | ELEMENTOS COMPLEMENTARIOS IDENTIFICADOS | OBSERVACIONES |
|--------------------------------|--|---|
| | Conservar áreas con manifestaciones de especies silvestres, agua, gea o combinaciones de estas que se constituyen en espacios únicos, raros, o de atractivo escénico especial, debido a su significación científica, emblemática, o que conlleven significados tradicionales especiales para las culturas del país | Existe una categoría (ANU) que tiene como objetivo la conservación de valores único, sin embargo, el país cuenta con una sola área protegida, Área natural única los Estoraques, bajo esta categoría. Esta categoría es de uso restrictivo y no es compatible con el uso sostenible de la biodiversidad. |
| | Conservar la capacidad productiva de ecosistemas naturales y de especies silvestres garantizando la oferta y aprovechamiento sostenible. | Aunque incluido en algunas categorías del SINAP (DMI, RFP, DCS, AR), no es su principal objetivo, existiendo además una dificultad para el establecimiento de sistemas productivos sostenibles. |
| | Mantener coberturas naturales y las condiciones ambientales necesarias para regular la oferta de bienes y servicios ambientales. | Aunque incluido en algunas categorías del SINAP, no es su principal objetivo. Muchas áreas protegidas han sido declaradas con el objetivo de aportar a la regulación hídrica, sin embargo, pocas incluyen dentro de sus objetivos la mitigación del cambio climático y la regulación de otros bienes y servicios ambientales. |
| Dimensiones de la conservación | Restauración | Aunque existen categorías que consideran esta dimensión de la conservación, para algunas declaratorias se convierte en un limitante el estado actual de conservación a pesar de tener un gran potencial para la restauración. |
| Gobernanza | Corporativas | En el actual SINAP existe únicamente una categoría que permite la gobernanza privada. Sin embargo, la mayoría de estas áreas son de propietarios individuales. No existe una categoría que esté encaminada explícitamente a empoderar a las personas jurídicas de una gobernanza corporativa. |
| | Comunitarias | A pesar de que existen áreas protegidas con un comanejo con comunidades étnicas en el caso de traslapes, no se presenta ningún área protegida actualmente dentro del SINAP cuya gobernanza sea únicamente de grupos étnicos o comunidades locales, sin referirse esto a los ejercicios exclusivos de autoridad ambiental. |

| ASPECTOS | ELEMENTOS COMPLEMENTARIOS IDENTIFICADOS | OBSERVACIONES |
|---------------------|---|--|
| Nivel de gestión | Municipal | No existen categorías de áreas protegidas que puedan ser declaradas por los municipios. Sin embargo muchos municipios han utilizado otros instrumentos para designar áreas protegidas, muchas de las cuales constituyen los Sistemas Municipales de áreas protegidas-SIMAP. |
| Tipo de territorios | Urbano | Aunque existen algunas áreas protegidas tanto nacionales como regionales declaradas en territorios urbanos o periurbanos, no existen categorías de áreas protegidas que consideren diferencialmente los contextos urbanos. Algunas ciudades cuentan además con sus sistemas de áreas protegidas que tienen la constante presión de desarrollo urbanístico e infraestructura, por lo que es prioritario su reconocimiento e inclusión en normas de mayor jerarquía. Estas áreas más que cumplir con atributos de integridad ecológica se orientan a resaltar el valor social de la biodiversidad. |

Luego de realizados los análisis anteriores, se concluye que para tener una gestión integral de la biodiversidad y los beneficios para la sociedad que se derivan de esta, se requieren unos elementos complementarios a las categorías del SINAP cuya base conceptual se define en los siguientes aspectos

Identificación y reconocimiento de otras figuras de conservación, incluso algunas que tienen origen en otras dimensiones diferentes a la conservación de la biodiversidad.

- Inclusión de áreas que pueden aumentar la representatividad ecológica y la conectividad funcional del sistema de áreas protegidas.
- Fortalecimiento del marco normativo de estrategias existentes, principalmente en el sentido de reconocerlas, posicionarlas, visibilizarlas, registrarlas, reportarlas e incluirlas en el ordenamiento territorial.
- Focalización en mantener la funcionalidad de los ecosistemas y la provisión de sus servicios, de tal manera que se logre también la conservación *in situ* de la biodiversidad incluso en ambientes transformados.
- Inclusión de áreas en las que la conservación de la biodiversidad podrá no ser un objetivo primario, sino secundario o subsidiario.
- Inclusión de áreas con propuestas innovadoras que parten de planos de lo público diferentes a la decisión del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de las Corporaciones Autónomas Regionales, relacionadas con el fortalecimiento de la gobernanza e involucramiento de otros sectores adicionales al ambiental.

5.2 Análisis de estrategias complementarias de conservación existentes:

Teniendo en consideración lo determinado en el Capítulo 1 del presente documento, en el cual se estableció claramente que el listado establecido en el artículo 2.2.2.1.3.1 del Decreto 1076 de 2015, no es un listado taxativo y que bajo esta definición se pueden ajustar diversas figuras complementarias para la conservación, se buscó reconocer las diversas formas de conservación existentes actualmente en el país. Para este fin, se tomó la información consolidada en el documento “Conservación en Colombia: Reconociendo Esfuerzos a nivel local” (GIZ, 2018), sobre las áreas que son consideradas Estrategias Complementarias de Conservación, encontrando un total de 88 denominaciones recogidas por los Sistemas Regionales de Áreas Protegidas las cuales corresponden a 1.543 áreas, aunque puede haber muchas otras que no hayan sido incluidas en estas bases de datos (**ANEXO 2**).

De esta manera, y con base en la información consolidada, se realizó el análisis de 30 de las denominaciones consideradas Estrategias Complementarias de Conservación identificadas en dicho trabajo, las cuales corresponden a los tipos de estrategias que fueron concertados en el Simposio 8 del II Congreso Colombiano de Áreas Protegidas (PNN, 2015), a las áreas que cuentan con un respaldo normativo y a algunas áreas identificadas por grupos étnicos y comunidades locales (Negrete, 2017). Dicho análisis consistió en determinar cómo estas 30 denominaciones de ECC aportan a los elementos de complementariedad que fueron identificados en la **Tabla 4** de este documento, de acuerdo a las principales características de cada una de las denominaciones de ECC analizadas (**ANEXO 3**), y así se lograron establecer los diferentes tipos de Estrategias Complementarias de Conservación.

5.3 Tipos y objetivos de las Estrategias Complementarias de Conservación:

De acuerdo a los análisis realizados se establece que las Estrategias Complementarias de Conservación pueden agrupar denominaciones existentes, como se muestra de manera indicativa en el **Anexo 4**, adicionalmente se podrían proponer nuevas tipologías siempre y cuando cumplan con los criterios establecidos en este documento.

Cada estrategia complementaria de conservación deberá tener un objetivo principal el cual define su tipo, sin embargo, el área podrá contar con otros objetivos secundarios o subsidiarios.

En ese sentido se establecen los siguientes tipos y su correspondiente objetivo principal:

- **ECC para conservación de ecosistemas y sus contribuciones derivadas.**

Objetivo: Conservar áreas que mantengan aquellos ecosistemas que generen contribuciones específicas para la sociedad.

- **ECC para el manejo de hábitat, especies y genes para la sostenibilidad.**

Objetivo: Conservar áreas destinadas a la gestión y manejo de hábitats, especies y genes con potencial para el uso sostenible, algunas de las cuales pueden representar parientes silvestres de especies cultivadas.

- **ECC para la gestión del riesgo**

Objetivo: Conservar áreas importantes para la gestión del riesgo, incluyendo desertificación, cambio climático, amenazas de eventos de remoción en masa, inundaciones, avalanchas entre otros.

- **ECC para la provisión y regulación del recurso hídrico**

Objetivo: Conservar áreas importantes para la provisión y regulación del recurso hídrico.

- **ECC de manejo del paisaje**

Objetivo: Conservar paisajes terrestres, marinos, marino costeros y dulceacuícolas valorados por la interacción entre los componentes silvestres del ecosistema y las prácticas culturales asociadas a su uso sostenible.

- **ECC de valores geológicos**

Objetivo: Conservar áreas con lugares y paisajes geológicos diferenciales asociados a valores naturales y/o culturales.

- **ECC con valor Biocultural**

Objetivo: Conservar áreas identificadas por diferentes grupos humanos debido al especial significado de los componentes del ecosistema, en términos culturales materiales e inmateriales.

Adicionalmente cada uno de estos tipos de estas ECC, pueden contar con objetivos de conservación in situ de la biodiversidad, que pueden ser secundarios o subsidiarios, y deben estar enmarcados en los objetivos generales de conservación para el país, señalados en el artículo 2.2.2.1.1.5 del Decreto 1076 de 2015 como “[...] los propósitos nacionales de conservación de la naturaleza, especialmente la diversidad biológica, que se pueden alcanzar mediante diversas estrategias que aportan a su logro.

Las acciones que contribuyen a conseguir estos objetivos constituyen una prioridad nacional y una tarea conjunta en la que deben concurrir, desde sus propios ámbitos de competencia o de acción, el Estado y los particulares. Los objetivos generales de conservación del país son:

a) Asegurar la continuidad de los procesos ecológicos y evolutivos naturales para mantener la diversidad biológica.

b) Garantizar la oferta de bienes y servicios ambientales esenciales para el bienestar humano.

c) Garantizar la permanencia del medio natural, o de algunos de sus componentes, como fundamento para el mantenimiento de la diversidad cultural del país y de la valoración social de la naturaleza.”

6 LOS CORREDORES BIOLÓGICOS COMO ARTICULADORES DE LAS ESTRATEGIAS COMPLEMENTARIAS DE CONSERVACIÓN

La Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza –UICN– señala que el concepto de Corredor se encuentra en evolución y no hay una visión uniforme sobre su tipología y denominaciones, por lo que hay diversos diseños, tamaños y métodos de abordarlos, se *“entiende que se refiere a una matriz territorial o mosaico de usos de la tierra que conectan fragmentos de bosque natural a través del paisaje.”*²⁶

Se distinguen tres posibles categorías de corredores, a saber: Corredores biológicos o de hábitat que se centran en la conectividad biológica y promueven el flujo genético entre fragmentos de hábitat. Los corredores de conservación que promueven la conectividad biológica, pero también incluyen la social (participación), la planeación bioregional que involucra como componentes críticos a las áreas protegidas y enfatiza prácticas de uso sostenible. Finalmente, los corredores de desarrollo sostenible involucran además de la conectividad biológica, la social, política, económica y comercial, así como principios de sostenibilidad, respeto a la diversidad cultural y búsqueda de equidad social.

Según los principios ecológicos para la creación y el manejo de corredores biológicos, el objetivo de estos es conectar poblaciones de especies que son muy pequeñas para sobrevivir aisladas en tiempo y espacio.

La misma UICN en su libro Enlazando el Paisaje evidencia que los corredores se plantean como respuesta al problema de fragmentación de hábitats, así: *“Una de las primeras recomendaciones prácticas para el uso de la tierra que surge de los estudios de fragmentación de hábitats fue la propuesta de que los fragmentos que están enlazados por un corredor o un hábitat adecuado es probable que tengan un mayor valor de conservación que los fragmentos aislados de tamaño parecido (Diamond 1975; Wilson y Willis 1975). Esta recomendación se basó en su totalidad en consideraciones teóricas, procedentes principalmente de la teoría sobre la biogeografía de islas. Más adelante, se han recomendado ampliamente la protección o provisión de corredores continuos de hábitat para vincular fragmentos aislados, como reservas naturales, bosques o parcelas de bosques antiguos, como medidas de conservación para contrarrestar los impactos de la disminución y fragmentación de hábitats.*

*El concepto de corredores como medida de conservación ha tenido mucho éxito en atraer la atención de planificadores, gestores de tierras y comunidades y, como consecuencia de ello, se han propuesto, incorporado a planes de conservación o ya se encuentran en una fase activa de construcción o manejo, una amplia gama de ‘corredores de vida silvestre’, ‘enlaces paisajísticos’, ‘corredores de dispersión’, ‘cinturones verdes’ y otras formas de elementos de conectividad. Abarcan una serie de escalas espaciales y una variedad de niveles de complejidad, desde túneles y pasos subterráneos artificiales que ayudan a los animales a atravesar obstáculos locales, como carreteras y líneas férreas, hasta grandes tramos de bosque natural intacto que enlazan reservas en altitudes tanto elevadas como bajas.”*²⁷

²⁶ Cracco, Marina y Guerrero, Eduardo (editores). *Aplicación del Enfoque Ecosistémico a la Gestión de Corredores en América del Sur. Memorias del Taller Regional*, 3 al 5 de junio 2004. UICN. Quito, Ecuador.

²⁷ Bennet, Andrew F. *Enlazando el Paisaje: El Papel de los Corredores y la Conectividad en la Conservación de la Vida Silvestre*, IUCN, San José Costa Rica, 2004.

Igualmente, se reconoce que los corredores como estrategia para la conservación de la biodiversidad han avanzado incluso con mayor rapidez que la ciencia y la experimentación sobre sus efectos y requisitos para guiar su diseño, delimitación y manejo, así como para verificar su valor en la conservación. Por ello hay reticencia, críticas y debates alrededor del tema, las críticas han tenido una visión estrecha sobre los beneficios de franjas lineales de hábitats, sin detenerse en otras clases de enlace como los mosaicos de hábitats; en otras clases de desplazamientos y en las distintas formas en que los desplazamientos pueden facilitar la continuidad, por lo que considera que las críticas son desenfocadas.

En este sentido, Bennet (2004) recoge los siguientes corredores, enlaces y otra terminología relacionada:

- **“Enlace, nexo:** *Términos generales que se refieren a una distribución de hábitats (necesariamente lineal o continua) que mejora el desplazamiento de animales o la continuidad de procesos ecológicos a través del paisaje.*
- **Hábitat lineal:** *Término general que se refiere a una franja lineal de vegetación. Los hábitats lineales no son necesariamente de vegetación autóctona y no proporcionan necesariamente conexión entre dos parcelas ecológicas incomunicadas.*
- **Corredor de hábitats:** *Franja lineal de vegetación que proporciona una senda continua (o casi continua) entre dos hábitats. Este término no tiene implicaciones en cuanto a su utilización relativa por parte de animales.*
- **Trampolines:** *Una o más parcelas separadas de hábitat en el espacio intermedio entre parcelas ecológicas incomunicadas, que proveen recursos y refugio que ayudan a los animales a desplazarse por el paisaje.*
- **Enlace de paisaje:** *Término general para un enlace que incrementa la conectividad a escala de paisaje o regional (a distancias de kilómetros o decenas de kilómetros). Esos enlaces suelen abarcar tramos amplios de vegetación natural.*
- **Mosaico de hábitats:** *Patrón de paisaje que abarca una serie de hábitats fragmentados intercalados, de calidad diferente, para una especie animal. La tesis del libro se presenta en tres partes: definición de los temas, ponderación del valor de los enlaces y evaluación del papel de la conectividad.”²⁸*

Por su parte, en Colombia la Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos –PNGIBSE-, se refiere a los corredores biológicos como parte de las herramientas de manejo del paisaje y los define como: “a. *Corredores biológicos: áreas de bosque nativo de longitud y ancho variable, construidas mediante faenas de restauración ecológica basada en sucesión secundaria. En estos se busca imitar la estructura y composición de la vegetación de los bosques nativos de acuerdo con un ecosistema de referencia. Se consideran dentro de esta categoría las actividades para ampliar el área de fragmentos de bosque nativo ya existentes.*”²⁹

²⁸ *Ibidem.*

²⁹ Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. *Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos –PNGIBSE-*, Bogotá, 2012.

En la publicación de Parques Nacionales Naturales de Colombia, denominada *Áreas Protegidas: Territorios para la Vida y la Paz. Tomo II Áreas protegidas, paisajes rurales y urbanos: uniendo esfuerzos para la conservación* (PNN, 2015), se pueden encontrar múltiples ejemplos de corredores existentes en el país que se reconocen como estrategias complementarias de conservación y que se definieron en los distintos simposios y ponencias que dieron lugar a la citada publicación, como corredores de conservación, corredores biológicos, corredores ecológicos, entre otras denominaciones utilizadas en este texto.

De lo anterior, queda claro que lo primero que se requiere para incluir los corredores, y las estrategias de conservación incluidas en estos, como determinantes del ordenamiento territorial, es tener claridad sobre la definición que se va a utilizar y sus alcances de acuerdo a lo que se requiere para garantizar el manejo de estas áreas y su rol de conectividad.

Los corredores de conectividad ecosistémica no cuentan actualmente con entidad jurídica en la legislación colombiana ya que no están regulados expresamente en las normas nacionales, sin embargo, si están mencionados en políticas ambientales y se integran dentro del concepto del Convenio sobre Diversidad Biológica –CDB- de estrategias complementarias de conservación de biodiversidad como se expondrá a continuación.

La Conferencia de las Partes –COP- del Convenio en mención, en el año 2010 adoptó el Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020 y las Metas de Aichi (Decisión X/2), en respuesta a la falta de cumplimiento de lo acordado en la Cumbre de Johannesburgo (2002), respecto a reducir significativamente para el año 2010 la tasa de pérdida de diversidad biológica. Dado el fracaso de este propósito y constatado por el propio CDB que las causas de pérdida de biodiversidad se incrementaron, por lo que se acordaron en esta COP nuevas metas y plazos.

El Plan Estratégico incluye 20 metas principales a cumplir entre los años 2015 o 2020 (Metas de Aichi para la Diversidad Biológica). Hay una meta concreta referida a áreas protegidas, a conectividad entre dichas áreas y a otras medidas eficaces de conservación basadas en áreas –OMEC-, en el objetivo estratégico “C”.

Si bien el país ha avanzado mucho en las cifras de conservación previstas por el CDB mediante sistemas de áreas protegidas, le falta muchísimo para acercarse a los criterios cualitativos de la Meta 11: que estos sean: “*administrados de manera eficaz y equitativa, ecológicamente representativos y bien conectados*” y que deben complementarse con otros enfoques de conservación y de gestión sostenible eficaces, a escala de paisaje, de manera que las áreas protegidas aporten a planes nacionales o regionales de conservación y uso sostenible de biodiversidad por fuera de las áreas protegidas y se integren a los paisajes terrestres y marinos con los que interactúan.

7 GOBERNANZA EN LAS ESTRATEGIAS COMPLEMENTARIAS DE CONSERVACIÓN

Las Estrategias Complementarias de Conservación en cuanto a los modelos de gobernanza seguirán las estipulaciones definidas por la Unión Internacional para la Naturaleza para las áreas protegidas (Borrini-Fayerabend et.al 2014)³⁰, de acuerdo a los actores involucrados. Según esta misma publicación la gobernanza de las áreas protegidas y otras estrategias de conservación está relacionada con las interacciones entre estructuras, procesos y tradiciones que determinan cómo el poder y las responsabilidades son ejercidas, cómo se toman las decisiones y cómo tienen voz los ciudadanos y otros interesados. Es decir, determina quién decide acerca de lo que se hace y cómo se toman estas decisiones.

Lo anterior para aclarar que cuando se habla de gobernanza en este caso se está refiriendo a los actores que toman decisiones entorno a la constitución de la ECC y no a otras dimensiones de la gobernanza.

En algunos casos, normas previas podrán definir el tipo de gobernanza que se aplicaría en las ECC, en los demás casos los arreglos podrán ser diversos y definidos por los actores sujetos de derechos en dichas áreas, siempre y cuando el mismo no implique en ningún caso renunciar al ejercicio de la autoridad ambiental por parte de la autoridad ambiental competente.

Bajo la base de lo anterior, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, ha estipulado que el “legislador colombiano ha adoptado consensos para el manejo de los recursos naturales renovables permitiendo la planificación sostenible de los mismos y el reconocimiento de otras visiones de manejo por parte de los pueblos ancestrales, sin que esto genere una exclusión de dichas visiones.”

Tabla 6. Tipos de Gobernanza definidos por la UICN. Tomado de Borrini-Fayerabend et.al 2014³¹.

| Tipo de gobernanza | Subtipos |
|---|---|
| Tipo A. Gobernanza por parte del gobierno | <ul style="list-style-type: none"> Ministerio o agencia federal o nacional a cargo Ministerio o agencia subnacional a cargo (ej., en los niveles regional, provincial, municipal) Gestión delegada por el gobierno (ej., a una ONG) |
| Tipo B. Gobernanza compartida | <ul style="list-style-type: none"> Gobernanza transfronteriza (acuerdos formales entre uno o más Estados soberanos o territorios) Gobernanza en colaboración (a través de las diversas formas en las cuales distintos actores e instituciones trabajan juntos) Gobernanza conjunta (junta plural u otro organismo conformado por múltiples partes) |
| Tipo C. Gobernanza privada | <ul style="list-style-type: none"> Áreas conservadas establecidas y administradas por: <ul style="list-style-type: none"> propietarios individuales organizaciones sin ánimo de lucro (ej., ONG, universidades) organizaciones con ánimo de lucro (ej., propietarios corporativos, cooperativas) |
| Tipo D. Gobernanza por parte de pueblos indígenas y comunidades locales | <ul style="list-style-type: none"> Territorios y áreas conservados por pueblos indígenas – establecidos y administrados por pueblos indígenas Territorios y áreas conservados por comunidades – establecidos y administrados por comunidades locales |

³⁰ Fuente: Borrini-Feyerabend, G., N. Dudley, T. Jaeger, B. Lassen, N. Pathak Broome, A. Phillips y T. Sandwith (2014). Gobernanza de áreas protegidas: de la comprensión a la acción. No. 20 de la Serie Directrices para buenas prácticas en áreas protegidas, Gland, Suiza: UICN. xvi + 123 pp.

³¹ Borrini-Feyerabend, G., P. Bueno, T. Hay-Edie, B.Lang, A. Rastogi y T. Sandwith. (2014) Cartilla sobre gobernanza para áreas protegidas. Línea Temática sobre Gobernanza del Congreso Mundial de Parques 2014 de la UICN, Gland (Suiza): UICN.

A continuación, se describen en detalle los tipos de gobernanza:

1. **Gobernanza por parte del Gobierno:** En este tipo de gobernanza uno o más organismos gubernamentales ejercen la autoridad, la responsabilidad y rinden cuentas por la gestión del área, determinan sus objetivos y desarrollan y ejecutan las actividades de gestión. Este tipo de gobernanza puede ser:

- Nacional
- Regional
- Local

2. **Gobernanza Compartida:** se presenta entre actores públicos, privados o comunitarios. Puede ser en colaboración o conjunta

- En colaboración: La responsabilidad para la toma de decisiones en la gestión del área reposa en un actor, el cual debe generar mecanismos de articulación con otros actores con ingerencia en la gestión del área.
- Conjunta: Los actores conforman un organismo de gobernanza con responsabilidad compartida para la toma de decisiones de gestión del área. Es importante que los representantes sean confiables, es decir que representen con legitimidad a los grupos de titulares de derechos e interesados que los eligieron. Lo anterior, sin desconocer que el manejo y administración de los recursos naturales será una potestad exclusiva de la autoridad ambiental competente.

3. **Gobernanza Privada:** Comprende áreas en donde la gestión es realizada por parte de individuos, Organizaciones No Gubernamentales o empresas privadas.

- Individuos: cuando una persona natural o jurídica es propietaria o demuestra un vínculo con el área.
- Organizaciones no gubernamentales: se incluyen organizaciones sin ánimo de lucro que operan para lograr una misión específica y usualmente están controladas por una junta y/o reglamentos. Pueden ser organizaciones con objetivos dirigidos a la investigación, la educación, administradores o usuarios locales de la tierra y de los recursos naturales.
- Empresa privada: en esta categoría se incluyen compañías o grupos de personas que cuentan con personería jurídica. Las cuales pueden verse motivadas por un sentido de responsabilidad social empresarial que incluye el compromiso por la gestión ambiental.

4. **Gobernanza por grupos étnicos y comunidades locales³²:** En este tipo de gobernanza la responsabilidad de la gestión recae sobre grupos étnicos y/o comunidades locales a través de diferentes instancias.

Un régimen de gobernanza eficaz bajo este tipo implica que los pueblos indígenas o las comunidades locales

³² Para Colombia, se refiere a las comunidades negras y comunidades campesinas.

tienen un arreglo institucional que toma decisiones y ejecuta normas para brindar beneficios para la conservación, pudiendo este no ser su único fin, pero sí uno de los fines establecidos en su gobernanza.

El ejercicio de la mencionada gobernanza en ningún caso podrá limitar el ejercicio de la autoridad ambiental, quien en el marco de sus funciones y competencias será la máxima autoridad ambiental, y la encargada de realizar el trámite de licencias, permisos, autorizaciones o concesiones. De igual forma, dicho ejercicio no podrá desconocer el régimen de usos del suelo en el que se encuentre.

8 FORMAS DE CONSTITUCIÓN DE LAS ESTRATEGIAS COMPLEMENTARIAS DE CONSERVACIÓN

Las Estrategias Complementarias de Conservación pueden ser constituidas a través de normas o iniciativas voluntarias, como se mencionó en los capítulos anteriores, se ha identificado por lo menos 88 denominaciones, sin embargo, estas pueden ser aún más. Como el objetivo del presente proceso es la identificación y reconocimiento de las ECC existentes y dar las bases para generación de unas nuevas que cumplan con los criterios definidos en el presente documento, se considera que las ECC pueden estar constituidas de la siguiente manera:

- **Gubernamentales:** Son las que tienen origen en una norma o acto administrativo que las crea. Su constitución puede ser de orden nacional, regional o local, sin embargo, la misma debe estar establecida en un acto administrativo que reconozca la figura.

Si bien, las estrategias de origen gubernamental pueden ser diversas, es importante considerar como el Estado, en aras de generar figuras que aporten a la conservación de los ecosistemas, ha generado actuaciones administrativas que propenden por generar factores de protección y conservación para estas áreas.

Así las cosas, a modo de ejemplo, puede destacarse que harían parte de estas Estrategias Complementarias de Conservación de origen gubernamental, la Ley 2ª de 1959, las Reservas Forestales Protectoras Productoras, las Reservas Forestales Productoras, los ecosistemas estratégicos delimitados, las áreas marinas protegidas que no hacen parte del SINAP, entre otras.

En el ámbito local han sido creadas algunas figuras como las de conservación municipal a través de acuerdos municipales u otras estrategias, muchas de estas estrategias hacen parte de los Sistemas Municipales de Áreas Protegidas.

- **No gubernamentales:** Son las estrategias que surgen de las iniciativas privadas (p.e. individuos, organizaciones no gubernamentales, empresas) o comunitarias (Grupos étnicos y comunidades locales). Tienen como particularidad la existencia de un acuerdo, contrato o alguna manifestación de voluntad, que permita reconocer al particular la intención de tener la o las figuras que aporten la conservación y generalmente con una forma de gobernanza definida que propende por un objetivo definido.

En estas áreas la conservación de la biodiversidad se da por el resultado de las prácticas definidas y los objetivos planteados de manera voluntaria y se considera por lo tanto como un resultado de hecho o de facto. Muchas de estas áreas se reconocen como áreas conservadas y han sido consideradas dentro del marco internacional de Otras Medidas de Conservación Basadas en Áreas. Así las cosas, a modo de ejemplo, puede destacarse que harían parte de estas Estrategias Complementarias de Conservación de origen voluntario los sitios sagrados, los territorios étnicos, territorios de comunidades campesinas, áreas compradas en procesos de compensaciones, áreas con acuerdos de conservación, entre otros.

9 REPORTE DE ESTRATEGIAS COMPLEMENTARIAS DE CONSERVACIÓN

El reporte de las estrategias complementarias de conservación cuya forma de constitución sea gubernamental, debe ser enviado a la Dirección de Bosques Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, por parte de las autoridades que las hayan constituido.

En cuanto a las estrategias complementarias de conservación cuya forma de constitución sea no gubernamental, los titulares deberán enviar el reporte de dichas áreas, a la Dirección de Bosques Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. En todo caso, las Corporaciones Autónomas Regionales podrán servir como intermediarios del reporte y brindar apoyo técnico a los particulares, para cumplir con los elementos necesarios.

Quienes deseen reportar una estrategia complementaria de conservación para ser ingresada en el REAA deberán adjuntar los siguientes documentos:

1. Solicitud formal para la inclusión del área en el REAA como estrategia complementaria de conservación, en el cual se identifiquen las personas naturales o jurídicas (públicas, privadas, individuales o colectivas) responsables de la misma.
2. Soporte del Vínculo con el área delimitada como ECC³³: las personas naturales o jurídicas (privadas, individuales o colectivas), deberán soportar como mínimo un vínculo con el área. El cual se podrá evidenciar a través de alguna de las siguientes maneras:
 - a) Titularidad del predio (o los predios)
 - b) Permisos de uso sobre los recursos naturales que se encuentran en la ECC
 - c) Usos ancestrales o tradicionales sobre el territorio.
 - d) contratos de administración de baldíos no adjudicable.
3. Soporte documental: Se debe presentar un documento de soporte que incluya la descripción del área a conservar de tal manera que se ajuste a uno de los tipos de Estrategias Complementarias de Conservación definidas. Este documento debe dar cuenta del cumplimiento de los criterios establecidos para las Estrategias Complementarias de Conservación e incluir:
 - a) **Espacio geográfico definido, no reconocido como área protegida:** área explícitamente delimitada (Cartografía georeferenciada que delimite el área, en formato shape con su respectivo metadato, conforme a las especificaciones cartográficas vigentes para el país).

Con base en esta cartografía, el MADS verificará que el área donde se encuentra la estrategia, no presente un cruce con las áreas de Registro Único Nacional de Áreas Protegida.

³³ Esto no aplica para las ECC cuya forma de constitución sea gubernamental.

Los límites expuestos, pueden cambiar en el tiempo de acuerdo a la dinámica de la función que cumple el área y los objetivos que se hayan establecido. En caso de que los límites cambien, se debe hacer una actualización del reporte, con su debida justificación.

- b) **Tipo de estrategia complementaria:** Descripción del objetivo principal que se cumple de acuerdo a lo establecido anteriormente con relación a los Tipos y objetivos de las Estrategias Complementarias de Conservación. Adicionalmente se pueden describir los objetivos secundarios o subsidiarios.
- c) **Sistema de Gobernanza:** descripción del tipo de gobernanza que tiene la estrategia, conforme a los actores intervinientes.
- d) **Manejo:** Especificar el modo o instrumento de manejo que se implementa para el área.
- e) **Horizonte de tiempo:** Manifestar la voluntad de duración de la propuesta, con una identificación de los factores de los cuales depende su continuidad en el tiempo para lograr unos resultados de conservación duraderos.

Una vez estas áreas sean reportadas ante la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio, esta dependencia procederá a ingresarlas al “Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales”- REAA, establecido en el artículo 174 de la Ley 1753 de 2015 y desarrollado por la Resolución 097 de 2017 del Ministerio de Ambiente, la cual señala que el registro REAA se utilizará para promover, diseñar o implementar Pagos por Servicios Ambientales –PSA- y otros incentivos a la conservación.

De esta manera, la importancia de registrar las estrategias complementarias de conservación en este instrumento, tiene como fin darles prioridad a estas áreas para la implementación de PSA, incentivos y otras acciones de conservación como por ejemplo compensaciones ambientales, inversión forzosa del 1%, restauración de ecosistemas, aplicación de mecanismos de mitigación de cambio climático, proyectos de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación Forestal -REDD+-, entre otras.

Adicionalmente, para el caso de las estrategias complementarias de conservación voluntarias, que no cuentan con un instrumento constitutivo legal, el registro se convierte en el instrumento por el cual serán reconocidas e integradas al ordenamiento territorial, conforme las autoridades competentes lo consideren pertinente.

Sobre este aspecto, si bien será desarrollo de manera posterior, vale la pena resaltar lo establecido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en el documento “Orientaciones a las autoridades ambientales para la definición y actualización de las determinantes ambientales y su incorporación en los planes de ordenamiento territorial municipal y distrital”, en el cual se determina: *“En ese orden de ideas, las AA deben diferenciar entre aquellas determinantes que implican restricción total de asignación de usos del suelo por parte de los municipios como es el caso de algunas áreas del SINAP (Parques Naturales Nacionales o Regionales, por ejemplo), de aquellas que requieren ejercicios conjuntos de planificación y de gestión compartida entre autoridades ambientales y entes territoriales, cuyos grados de restricción o condicionamiento son diferenciales”.*

Cabe aclarar que el registro podrá ser cancelado en los casos en que se demuestre que el área no cumple con los criterios establecidos, bajo los cuales fue ingresado al mismo, o en caso de que el actor desee hacerlo de manera voluntaria.

Dado que las Estrategias Complementarias de Conservación comparten elementos de la definición de Otras Medidas de Conservación Basadas en Áreas-OMEC, es posible que las ECC reportadas a nivel nacional puedan ser reportadas en la base de datos mundial de OMEC, la cual se espera sea manejada por el II Centro Mundial de Monitoreo de la Conservación (UNEP-WCMC), quien en este momento es el responsable de la información oficial sobre áreas protegidas. La definición de OMEC será discutida en la próxima reunión del Órgano subsidiario de asesoramiento científico y técnico y Tecnológico del Convenio de Diversidad Biológica (SBSTAA) en julio del 2018, para ser luego adoptada en la próxima conferencia de las partes (COP 14 de diciembre 2018) del mismo convenio. Al darse esta adopción de la definición es posible que se inste a los países firmantes del convenio a reportar sus OMEC. Para el reporte de las ECC no gubernamentales que cumplan con la definición se propone que se debe tener el consentimiento de los titulares.

10 ESTRATEGIAS COMPLEMENTARIAS DE CONSERVACIÓN EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

En la PNGIBSE se hace evidente que la gestión integral de la biodiversidad y sus servicios debe expresarse en el ordenamiento territorial como herramienta político-administrativa que orienta las acciones físicas de planificación y desarrollo del territorio de conformidad con la Ley 388 de 1997. Esta política establece que *“Así, todas las acciones adelantadas para asegurar la conservación de la biodiversidad, deben ser contextualizadas en el marco de un proceso de ordenación ambiental del territorio (Ley 99/93), donde la biodiversidad cobre la relevancia de ser el principal elemento estructurador de los procesos de ordenamiento territorial, al ser fuente y garantía del suministro de servicios ecosistémicos claves para el desarrollo y la sostenibilidad de las actividades humanas de producción, extracción, asentamiento y consumo”*.

De esta manera, el presente capítulo abordará la mirada del ordenamiento territorial desde el análisis realizado en el **capítulo 7** referente a las formas de constitución de las estrategias, dejando claro que existe una diferencia de fondo entre el ordenamiento territorial y su incidencia con las estrategias complementarias gubernamentales y las voluntarias.

10.1 Estrategias Complementarias de Conservación gubernamentales:

La diferenciación que se ha hecho entre ordenamiento territorial, derivado de la Ley 388 de 1997 y el ordenamiento ambiental del territorio definido en el artículo 7 de la Ley 99 de 1993, ha producido que se crea que los temas de biodiversidad se planifican aparte del proceso de ordenamiento y definición de los usos del suelo por el municipio, lo que no solo es errado sino que ha invisibilizado en la escala local los temas de biodiversidad, lo que se debe trascender e integrar de manera que los territorios se gestionen como socio-ecosistemas adaptativos, resilientes y complejos, que proveen unos servicios ecosistémicos y soportan la cultura, lo que haría que se respete la finalidad ambiental que conlleva la lectura de la Ley 388 de 1997.

Es precisamente por esta razón, que se determinó en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 el concepto de determinante de ordenamiento del territorio, incluyendo en su numeral primero los relativos a temas ambientales. De hecho, vale la pena aclarar que los mismos no se circunscriben a un listado taxativo de figuras de protección, sino que por el contrario, los mismos se establecen en torno a unos elementos generales, que propendan, para este caso específico, por la conservación de la biodiversidad. Lo anterior se pone evidencia con la lectura del artículo en los siguientes literales:

*“a) **Las directrices, normas y reglamentos expedidos en ejercicio de sus respectivas facultades legales, por las entidades del Sistema Nacional Ambiental**, en los aspectos relacionados con el ordenamiento espacial del territorio, de acuerdo con la Ley 99 de 1993 y el Código de Recursos Naturales (...)*

b) (...) las disposiciones producidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, en cuanto a la reserva, alindamiento, administración o sustracción de los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales y parques naturales de carácter regional; las normas y directrices para el manejo de las cuencas

hidrográficas expedidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción; y las directrices y normas expedidas por las autoridades ambientales para la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica; (...)

c) Las disposiciones que reglamentan el uso y funcionamiento de las áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales y las reservas forestales nacionales.” (negrilla fuera de texto).”

El concepto de determinante ambiental, visto bajo la óptica de la normatividad expuesta no se circunscribe necesariamente a unas áreas geográficamente definidas, sino que por el contrario tiene una relación directa con definiciones asociadas al ordenamiento especial del territorio en función de la protección del ambiente. Situación diferente es que se debe propender por materializar las determinantes a nivel espacial, por lo que por ejemplo, factores como el cambio climático no pueden ser desconocidos como determinante ambiental.

Adicionalmente, el Decreto 3600 de 2007 compilado en el Decreto 1077 de 2015 reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, desarrolló para el suelo rural las determinantes en los planes de ordenamiento territorial. Este señala que, con el fin de garantizar el desarrollo sostenible del suelo rural, en los procesos de formulación, revisión o modificación de los POT, los municipios y distritos deben cumplir las determinantes que se desarrollan, las cuales constituyen normas de superior jerarquía en los términos del artículo 10 de la Ley 388 de 1997. En ese sentido, señala en su artículo 2.2.2.2.1.3, las categorías de protección en suelo rural que constituyen suelo de protección en los términos del artículo 35 de la Ley 388. Entre estas están:

1. **Áreas de conservación y protección ambiental** que incluye las áreas que deben ser objeto de especial protección ambiental de acuerdo con la legislación y las que **hacen parte de la estructura ecológica principal**, para lo cual en el componente rural del plan de ordenamiento se deben señalar las medidas para garantizar su conservación y protección. Dentro de esta categoría, se incluyen, entre otras (el decreto 3600 utiliza la expresión “tales como”, es decir que no es taxativo, sino que ilustra a título de ejemplo con la lista que aporta):

- Las áreas del sistema nacional de áreas protegidas.
- Las áreas de reserva forestal sin distinguir clases de reserva forestal (nacional, regional, protectora, productora, de Ley 2 de 1959), así que incluye todas.
- Las áreas de manejo especial (todas estas son áreas del SINAP salvo las cuencas en ordenación que también son determinantes ambientales por mandato del artículo 10 de la Ley 388).
- Las **áreas de especial importancia ecosistémica, tales como** páramos y subpáramos, nacimientos de agua, zonas de recarga de acuíferos, rondas de los cuerpos de agua, humedales, pantanos, lagos, lagunas, ciénagas, manglares y reservas de flora y fauna. (de nuevo aquí el decreto en su art. 2.2.2.2.1.3. es meramente enunciativo).

Adicionalmente, el artículo 2.2.2.2.1.3 del Decreto 1077 de 2015 también considera como categoría de protección del suelo rural las “2. *Áreas para la producción agrícola y ganadera y de explotación de recursos naturales. Incluye los terrenos que deban ser mantenidos y preservados por su destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales o de explotación de recursos naturales.*” (...) Aquí están los terrenos

que deban ser mantenidos y preservados por su destinación a esos usos, incluye los suelos que pertenecen a las clases I, II y III del IGAC, y aquellos correspondientes a otras clases agrológicas, pero que sean necesarias para la conservación de las aguas, control de procesos erosivos y zonas de protección forestal.

Conforme a lo expuesto, y aclarando que el listado expuesto en el Decreto 3600 hoy compilado en el Decreto 1077 de 2015, no es un listado taxativo sino enunciativo, el análisis de las áreas de determinante ambiental, debe obedecer a los criterios fijados en la norma, y sobre esa base realizar el análisis particular y concreto. De igual forma, es importante tener en cuenta la manera como estos determinantes se deben trabajar en el marco del ordenamiento territorial, sobre este aspecto el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, ha venido entendiendo el concepto de determinantes ambientales, de la siguiente manera:

“Para un mejor análisis de las determinantes ambientales, se propone una agrupación por ejes temáticos como muestra en la figura 4. Las AA encargadas de los procesos de concertación de los POT con los municipios y distritos deben asegurar que queden incorporadas en los POT la totalidad de las DA y no sólo aquellas de su competencia. A manera de ejemplo, las CAR deben asegurar la incorporación en los POT de los Parques Nacionales como determinante ambiental, así como del componente de riesgo; la primera competencia de PNN y la segunda, responsabilidad primaria de los municipios y distritos”.

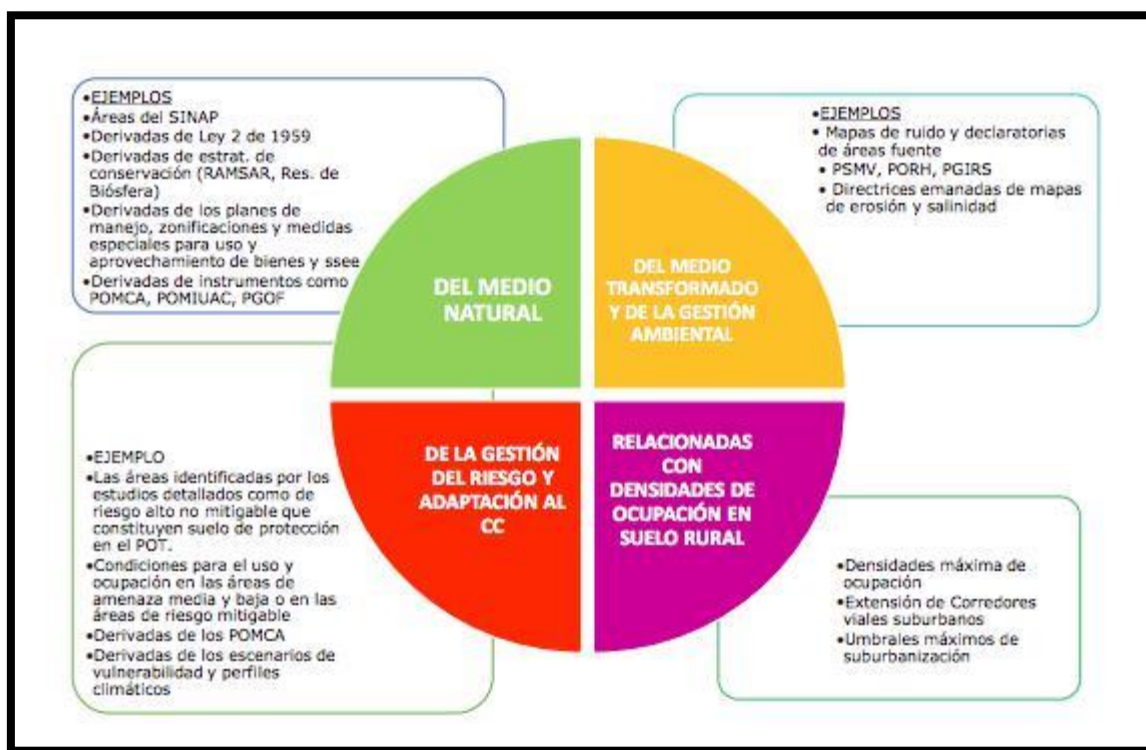


Figura 4. Agrupación de las determinantes ambientales por ejes temáticos

Así las cosas, aquellas áreas fijadas conforme al marco de política, o establecidas en el ordenamiento jurídico que propendan por la protección del medio natural, así como aquellas relacionadas con la gestión del riesgo y la adaptación del cambio climático hacen parte de las determinantes ambientales.

Sin embargo, dicha categorización lo que implica es un deber adicional de las Autoridades Ambientales de diferenciar entre aquellas determinantes que conllevan una restricción total de asignación de usos del suelo por parte de los municipios como es el caso de algunas áreas del SINAP (Parques Naturales Nacionales o Regionales, por ejemplo), de aquellas que requieren ejercicios conjuntos de planificación y de gestión compartida entre autoridades ambientales y entes territoriales, cuyos grados de restricción o condicionamiento son diferenciales.

Por lo tanto, las estrategias complementarias de conservación que representen áreas establecidas por el gobierno y sustentadas bajo la administración del Estado, se constituyen como determinante ambiental, haciendo a su vez parte integral indispensable dentro de la llamada estructura ecológica principal. Frente a su grado de restricción, es claro que no en todos los casos el legislador y el gobierno nacional ha determinado en las áreas que se agrupan en las estrategias complementarias de conservación, los grados de afectación ambiental, por lo cual dicho ejercicio le corresponderá realizarlo a la Corporación Autónoma Regional, atendiendo a las particularidades de cada una de las áreas y a la normatividad que rige cada una de ellas. Lo anterior, teniendo como base, que dichas figuras si se constituyen como parte de las determinantes ambientales del territorio, y por lo tanto son normas de superior jerarquía que deben ser acatadas por el municipio respectivo.

10.2 Estrategias Complementarias de Conservación no gubernamentales:

El artículo 5º de la Ley 388 de 1997, fija bajo el concepto de ordenamiento territorial que *“El ordenamiento del territorio municipal y distrital comprende un conjunto de acciones político-administrativa (...) en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales”*.

Dichos instrumentos, se constituyen en la planificación económica y social con la dimensión territorial, razón por la cual, el artículo 28 de la mencionada Ley dispone que “El contenido estructural del plan tendrá una vigencia de largo plazo, que para este efecto se entenderá como mínimo el correspondiente a tres períodos constitucionales de las administraciones municipales y distritales”, lo que equivale a afirmar que los POT tienen una duración de 12 años.

En este sentido las normas y políticas que se fijan alrededor del plan, deben tener **perdurabilidad en el tiempo**, pues el ordenamiento del suelo en el territorio será un reflejo de las mismas. Nótese como la Corte Constitucional en la Sentencia C 051 de 2001 establece que *“El Plan de Ordenamiento Territorial define a largo y mediano plazo un modelo de organización y racionalización del territorio municipal o distrital, según el caso, señalando las actividades que debe cumplir la respectiva entidad territorial con miras a distribuir y utilizar de manera ordenada y coordinada el área del municipio o distrito.”*

Situación similar ocurre con las determinantes ambientales, expuestas anteriormente, pues tal como lo menciona el numeral 1 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, serán determinante ambiental “Las directrices, normas y reglamentos expedidos en ejercicio de sus respectivas facultades legales, por las entidades del Sistema Nacional Ambiental, en los aspectos relacionados con el ordenamiento espacial del territorio”, así como también, lo define el Decreto 3600 hoy derogado y compilado en el Decreto 1077 de 2015, lo cual implica que las mismas al tener una relación directa con la definición del uso del suelo

tienen unas implicaciones significativas, que como mínimo deberían tener una también una perdurabilidad en el tiempo.

En todo caso, existieran otras estrategias complementarias de conservación que sean diferentes a las establecidas en el numeral 1 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, pero que igual hagan parte de las determinantes ambientales que deberá certificar la Corporación Autónoma Regional respectiva.

De esta manera, es claro que las áreas que hagan parte del conjunto de estrategias complementarias de conservación voluntarias, no son en sí mismas determinantes ambientales para el ordenamiento del territorio, y en consecuencia en caso de que la Autoridad Ambiental así lo determine, se constituirían en asuntos ambientales a concertar por parte del Municipio y las autoridades ambientales que intervengan en la elaboración de los Planes de Ordenamiento Territorial.

Si bien este tema ya fue desarrollado en el capítulo anterior, debe analizarse dicha situación a la luz del ordenamiento del territorio. De esta manera, las áreas que se comprenden dentro del conjunto de las estrategias complementarias de conservación no gubernamentales, obedecen a áreas que surgen de acuerdos entre particulares que buscan aportar a la conservación. Si bien, dichos acuerdos benefician de manera directa a la política de conservación del Estado, y se requiere visibilizarlos para generar más estrategias de conservación con vocación de permanencia, las mismas no son directrices, normas ni reglamentos expedidos por las entidades que conforman el Sistema Nacional Ambiental, pues precisamente lo que se busca es reconocer aquellas que no hagan parte de estas normas. Igualmente, dichas áreas al no poder garantizar una vocación de permanencia, en cualquier momento podrían desaparecer, por lo que no pueden ser consideradas como determinante ambiental del territorio

De esta manera, es claro que las áreas que hagan parte del conjunto de estrategias complementarias de conservación voluntarias, no son en sí mismas determinantes ambientales para el ordenamiento del territorio, y en consecuencia se constituyen en asuntos ambientales a concertar por parte del Municipio y las autoridades ambientales que intervengan en la elaboración de los Planes de Ordenamiento Territorial.

Al respecto, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible manifestó en relación con el trámite de los determinantes ambientales y los asuntos ambientales a concertar, lo siguiente:

“Previo al inicio de la concertación, las CAR entregarán a los municipios y distritos la información técnica que poseen y que sea útil a la formulación de su propuesta de Plan, así como el documento o acto administrativo de las determinantes ambientales que deberán ser incorporadas en los POT”

En la guía técnica para la incorporación de los asuntos ambientales en el ordenamiento territorial (POT) elaborado por la CAR Cundinamarca, se manifiesta que *“Es de resaltar que la concertación busca la coincidencia, coherencia y articulación de fines, propósitos e intencionalidades de la CAR y del municipio, que deben traducirse finalmente en un acuerdo sobre un modelo territorial con condiciones de sostenibilidad ambiental.”*

Se puede concluir que las estrategias complementarias de conservación no gubernamentales no se pueden considerar como determinantes ambientales del territorio.

Estrategias Complementarias de Conservación de comunidades afrodescendientes e indígenas:

Resulta indispensable que las Corporaciones Autónomas Regionales, en el marco de dar cumplimiento a su propósito de complementar los procesos de planificación y ordenamiento del territorio, articulen en los mismos las características establecidas en los territorios étnicos de comunidades afrodescendientes e indígenas, teniendo como base que estas áreas deben en todo momento cumplir con una función social y ecológica.

En este sentido, y haciendo alusión exclusiva a las determinantes de ordenamiento territorial y su relación con las comunidades indígenas, es claro que los resguardos indígenas se constituyen en una expresión del ordenamiento del territorio. Al respecto el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 en su numeral 2 determina que son determinantes del ordenamiento territorial “Las políticas, directrices y regulaciones sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles consideradas como patrimonio cultural de la Nación (...)”. Lo anterior, fija que el patrimonio cultural de la Nación, en el cual se incluyen los resguardos indígenas es una norma de superior jerarquía para el ordenamiento territorial.

Sobre la base de lo expuesto, en el documento “*Determinantes ambientales aplicables a los planes y esquemas de ordenamiento territorial de los municipios que hacen parte de la ZRFA*”, se establece:

“En consecuencia, es claro que los resguardos indígenas al estar amparados en normas superiores son determinantes de ordenamiento territorial, pues los municipios no pueden cambiar esta circunstancia en los EOT, POT y PBOT. Cabe citar el caso de los EOT de Mitú y Carurú, en los cuales para el área ocupada por resguardos indígenas fue creada una nueva categoría denominada “componente Resguardo Indígena” y el suelo de resguardo se asimiló al suelo rural, salvo en las zonas donde el respectivo Plan de Vida dispusiera algo diferente (Santodomingo, 2008).

El respectivo Plan de Vida, en este sentido, es determinante de ordenamiento territorial al tener como fundamento jurídico las disposiciones constitucionales sobre diversidad étnica y cultural, y la Ley 21 de 1991.”

Conforme a lo expuesto, es claro que los resguardos indígenas se constituyen como determinante de ordenamiento del territorio, concluyendo entonces que, entre las disposiciones ambientales existentes en el mismo, se pueden identificar las estrategias complementarias de conservación que hayan sido fijadas por parte de estas comunidades.

De esta forma, dichas estrategias se constituyen en elementos que se deben tener en consideración por parte de las autoridades ambientales para la fijación del ordenamiento territorial siempre teniendo en consideración que es el resguardo el determinante, más no lo es la estrategia.

Ahora bien, con referencia a las estrategias desarrolladas por las comunidades afrodescendientes, aplicaría la misma consideración, pues conforme a lo fijado en el artículo 47 de la Ley 70 de 1993 se establece que “*El Estado adoptará medidas para garantizarle a las comunidades negras de que trata esta ley el derecho a desarrollarse económica y socialmente atendiendo los elementos de su cultura*

autónoma”, sin duda, una manera de adoptar dichas medidas es mediante el ordenamiento del territorio y las consideraciones de autonomía de estas comunidades, en su interés permanente de aportarle a la conservación.

Por su parte el artículo 49 de la Ley 70 de 1993, fija que *“El diseño, ejecución y coordinación de los planes, programas y proyectos de desarrollo económico y social que adelante el gobierno y la Cooperación Técnica Internacional para beneficio de las comunidades negras de que trata esta ley, deberá hacerse con la participación de los representantes de tales comunidades, a fin de que respondan a sus necesidades particulares, a la preservación del medio ambiente, a la conservación y cualificación de sus prácticas tradicionales de producción, a la erradicación de la pobreza y al respeto y reconocimiento de su vida social y cultural. Estos planes, programas y proyectos deberán reflejar las aspiraciones de las comunidades negras en materia de desarrollo”*

Así las cosas, y bajo la consideración de las sentencias establecidas por la Corte Constitucional en cuanto a la relación del territorio y las comunidades afrodescendientes que habitan en el mismo, se logra fijar que los territorios colectivos de las comunidades afrodescendientes hacen parte de los determinantes de ordenamiento territorial, incuyendo en este sentido los elementos ambientales existentes en el territorio.

11 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alonso, D. H. (2015).** Conceptualización del Subsistema de Áreas Marinas Protegidas en Colombia. Documento de Trabajo (Versión 1.0). Proyecto COL75241 Diseño e implementación de un Subsistema Nacional de Áreas Marinas Protegidas (SAMP) en Colombia. Santa Marta: Invemar, MADS, GEF y PNUD. Serie de No 80.
- Bennet, Andrew F. Enlazando el Paisaje:** El Papel de los Corredores y la Conectividad en la Conservación de la Vida Silvestre, IUCN, San José Costa Rica, 2004.
- Borrini-Feyerabend, G., N. Dudley, T. Jaeger, B. Lassen, N. Pathak Broome, A. Phillips y T. Sandwith (2014).** Gobernanza de áreas protegidas: de la comprensión a la acción. No. 20 de la Serie Directrices para buenas prácticas en áreas protegidas, Gland, Suiza: UICN. xvi + 123 pp.
- Borrini-Feyerabend, G., P. Bueno, T. Hay-Edie, B. Lang, A. Rastogi y T. Sandwith. (2014)** Cartilla sobre gobernanza para áreas protegidas. Línea Temática sobre Gobernanza del Congreso Mundial de Parques 2014 de la UICN, Gland (Suiza). UICN. 2014.
- Cracco, Marina y Guerrero, Eduardo (editores).** Aplicación del Enfoque Ecosistémico a la Gestión de Corredores en América del Sur. Memorias del Taller Regional, 3 al 5 de junio 2004. UICN. Quito, Ecuador. 2004.
- Documento CONPES 3680 de 2010.** Lineamientos para la consolidación del sistema nacional de áreas protegidas. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial – MAVDT, Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales – UAESPNN, DNP-SDAS. 2010
- FAO, 2018.** GLOBALLY IMPORTANT AGRICULTURAL HERITAGE SYSTEMS Combining agricultural biodiversity, resilient ecosystems, traditional farming practices and cultural identity. Recuperado de: <http://www.fao.org/3/BU612EN/bu612en.PDF>
- Gómez, Ángela M (2016).** “Sostenibilidad Financiera de la gestión comunitaria de la biodiversidad de Colombia”. Consultoría Patrimonio Natural.
- GIZ (2018).** Documento Técnico. Conservación en Colombia: reconociendo esfuerzos a nivel local. Proyecto Areas Locales y otras medidas de conservación. GIZ, ICLEI y UICN. Bogotá.
- IUCN, International Union for Conservation of Nature & WCPA, World Commission on Protected Areas.** Guidelines for recognising and reporting other effective area based conservation measures, Version 1. IUCN, Switzerland 2017.
- Ministerio De Ambiente y Desarrollo Sostenible.** Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos (PNGIBSE). 2012.

Negrete Rodrigo (2017) “Análisis jurídico de la normativa ambiental colombiana relacionada con las áreas protegidas, figuras y categorías de conservación ambiental y las Estrategias Complementarias de Conservación -ECC, con la evolución del concepto y su alcance actual.” Contrato No. 17-14-331-124PS para el Instituto Humboldt.

Ponce De León, Eugenia. “Aspectos jurídicos relativos al sistema nacional de áreas protegidas y a las categorías que lo integran”. Instituto Alexander von Humboldt (sin publicar), Bogotá, 2016.

Tapia, C., Schlesinger, S, Camelo, A. y Moreno, R. Nuevos diseños y modelos de gobernanza para el fortalecimiento y adecuación de las estrategias territoriales de gestión integral de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos. Documento interno. Instituto Humboldt. (2018).

UICN. Una Estrategia de Recomendaciones y Enfoques Innovadores para Mejorar la Diversidad, Calidad y Vitalidad de la Gobernanza durante la Próxima Década, Sídney, Australia, 2014.

ANEXO 1. Bases técnicas para el análisis de elementos complementarios a las áreas protegidas del SINAP

ANEXO 2. Tabla estrategias complementarias de conservación existentes actualmente en el país

ANEXO 3. Análisis de estrategias complementarias de conservación frente a elementos complementarios al SINAP

ANEXO 4. Ejemplos indicativos de áreas a agrupar en los tipos de Estrategias Complementarias de Conservación