

Oportunidades y desafíos para la gobernanza compartida en tres Sistemas Municipales de Áreas Protegidas en Colombia: Urrao, Carolina del Príncipe y Santa Rosa de Osos

Julia M. Premauer¹  , Jorge Luis Vásquez-Muñoz²  

Recibido: 11 de julio de 2018, Aceptado: 29 de abril de 2019, Actualizado: diciembre 12 de 2019

DOI: 10.17151/luaz.2020.50.1

Resumen

Los Sistemas Municipales o Locales de Áreas Protegidas –SIMAP– son estrategias de conservación que aportan a la planeación ambiental territorial y a la conservación del patrimonio natural. Buscan integrar el ordenamiento ambiental del territorio con su gobernanza y trazan un tránsito a una gobernanza compartida entre actores públicos, comunitarios y privados. **Objetivos.** Analizar los retos y oportunidades de la transición a la gobernanza compartida del SIMAP. **Materiales y Métodos.** El artículo es producto de la reflexión colectiva y análisis con base en herramientas de estudios de caso, sobre tres experiencias de diseño e implementación de SIMAP en Antioquia. **Resultados.** Al examinar las transiciones a los SIMAP sobresalieron tres temas: a). Proactividad y apropiación, los actores públicos cumplen un papel clave por sus competencias ambientales y territoriales y, para asumirlo, requieren de normativas favorables y capacidad institucional; los comunitarios, requieren de fortalecimiento y acompañamiento en liderazgos y gestión; y los privados, de sensibilización e incentivos. b). Dolientes, los liderazgos de dolientes locales y regionales son indicadores de apropiación social del SIMAP, además son cruciales para mantener la continuidad de los procesos de coordinación y socialización. Se deben acompañar, fortalecer y fomentar. c). Interacciones multinivel comprenden sinergias positivas entre municipios para procesos de conservación regional y los retos entre niveles territoriales se deben a diferencias en discursos, prioridades y normativas. **Conclusiones.** Más que un insumo para el ordenamiento territorial, las experiencias SIMAP analizadas son una estrategia de conservación municipal que requiere fomentar corresponsabilidad propia y gobernanza compartida y atender a retos encontrados en la proactividad, liderazgo, e interacciones entre niveles territoriales de los actores involucrados.

Palabras clave: conservación de la biodiversidad, áreas protegidas, ordenamiento territorial, estrategias complementarias de conservación, gobernanza compartida.

Challenges and opportunities for shared governance in three Municipal systems of protected areas in Colombia: Urrao, Carolina del Príncipe and Santa Rosa de Osos

Abstract

Municipal or Local Systems of Protected Areas – SIMAP for its acronym in Spanish – in Colombia are conservation strategies that contribute to territorial environmental planning and the conservation of natural heritage. These systems seek to integrate environmental ordering of the territory with its governance and trace a transition to a shared governance between public, community and private actors. **Objectives:** To Analyze the challenges and opportunities of the transition to shared governance of SIMAP. **Materials and Methods:**

This paper is the product of collective reflection and analysis based on case study tools, on three experiences SIMAP of design and implementation in Antioquia. **Results:** When examining the transitions to the SIMAP three themes stood up: a) Proactivity and appropriation: public actors play a key role due to their environmental and territorial competencies and, to assume it, they require favorable regulations and institutional capacity. Community members require strengthening and support in leadership and management skills, and private actors require strengthening in sensitization and incentives. b) Local and regional people affected leadership is an indicator of social ownership of SIMAP and it is also crucial to maintain the continuity of coordination and socialization processes. They must be accompanied, strengthened and encouraged. c) Multilevel interactions include positive synergies between municipalities for regional conservation processes and the challenges between territorial levels are due to different discourses, priorities, and regulations. **Conclusions:** More than an input for territorial planning, the SIMAP experiences analyzed are a municipal conservation strategy that requires fostering co-responsibility and shared governance and addressing challenges encountered in proactivity, leadership, and interaction between territorial levels of the actors involved.

Keywords: biodiversity conservation, protected areas, land use planning, complementary conservation strategies, shared governance.

Introducción

En Colombia las políticas y la legislación promueven que los municipios establezcan Sistemas Municipales/Locales de Áreas Protegidas –en adelante SIMAP– para hacer énfasis en su jerarquía municipal y resaltar su condición de sistema (Ley 165 de 1994). Estos esfuerzos de conservación en municipios rurales se enfrentan a problemas estructurales de gobernabilidad, ya que por lo general están ubicados en contextos territoriales con una alta limitación de recursos humanos y financieros. Lo anterior les obliga, aún más que en otros contextos, a buscar la concurrencia de esfuerzos comunitarios, públicos y privados en nuevas prácticas de gobernanza para las áreas de conservación con el fin de buscar su viabilidad y sostenibilidad más allá de los actos de su declaratoria y de la formulación de planes de manejo.

Aunque los mayores avances en la planificación de la conservación en el país responden a las preguntas de qué y dónde conservar (Andrade y Corzo, 2011), el cómo y con quién hacerlo es un aspecto más disperso, menos desarrollado y documentado (Parques Nacionales Naturales de Colombia –PNN–, 2015) y en ello la gobernanza es fundamental. Este vacío lo esboza la Política Nacional de Biodiversidad al indicar la necesidad de “integrar los actores sociales, las diferentes formas de conocimiento y la corresponsabilidad sectorial en la conservación” (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible –MADS–, 2012).

Los modelos centralizados de gestión con los cuales se concibió la conservación de la biodiversidad en áreas protegidas se han diversificado por las complejidades socio-ambientales en los territorios y los conflictos sociales ligados a la declaratoria y administración de áreas protegida (Borrini et al., 2013). Involucrar otros actores en la conservación derivó en propuestas de gobernanza como el comanejo, la cogestión, la conservación privada, las áreas de conservación comunitaria e indígena (ICCA), y las

Áreas de Conservación Municipal (ACM). Un amplio debate sobre los méritos de los diferentes modelos públicos, mixtos, comunitarios y privados ha dejado en claro que ninguno constituye la panacea y que lo más importante es contar con una mezcla de enfoques de conservación y de gobernanza a varios niveles en el territorio para lidiar con la complejidad social y ecológica de la conservación (Berkes, 2007).

Dentro de esta diversidad de enfoques, las ACM surgen en América Latina y el Caribe a partir de la descentralización de las funciones de los Estados y de la inclusión de la participación social en la conservación. Aun cuando su continuidad y efectividad sean vulnerables por falta de reconocimiento en legislaciones nacionales, son un fenómeno significativo que buscan conservar biodiversidad y servicios ecosistémicos (Cooperación Técnica Alemana –GTZ–, 2010). Varios autores reconocen su potencial para mejorar los servicios ambientales de demanda local, así como para integrar la conservación de la biodiversidad en los planes de desarrollo local y planeación territorial (Hoffmann, 2009; GTZ, 2010). Por último, tienen gran potencial para generar conectividad de ecosistemas y aportar a la conservación en los Sistemas Nacionales de Áreas Protegidas (Hoffmann, 2009; Ochoa, Premauer, Vásquez y Patiño, 2019).

Con base en un análisis de tres casos de SIMAP en Colombia, se argumenta que los SIMAP, más allá de la delimitación y declaratoria de áreas protegidas municipales, son una estrategia que requiere transitar hacia una gobernanza para la conservación con corresponsabilidad. La transición efectiva al SIMAP requiere poner en marcha alianzas, gestiones y un comité que involucra múltiples actores y presenta unos desafíos y oportunidades asociados. Para el análisis de los casos se partió conceptualmente de los temas identificados por Armitage, de Loe y Plummer (2012) como importantes para la gobernanza en la conservación y de los retos y oportunidades en la transición a una gobernanza compartida (Olsson et al., 2000). El artículo inicia con un perfil de la gobernanza en la conservación de la biodiversidad, luego contextualiza los SIMAP en Colombia para, después, presentar los tres casos de estudio y analizar y discutir los desafíos y oportunidades encontrados para hacer el cambio en la gobernanza que requieren los SIMAP en su fase inicial de implementación.

Gobernanza ambiental y SIMAP en Colombia

Gobernanza en la conservación y fases de transición

La gobernanza cuenta con múltiples definiciones que se derivan de una amplia diversidad de aproximaciones teóricas y disciplinares. Fontaine y Velasco (2011) abordan su desarrollo conceptual, sus enfoques académicos (descriptivos y analíticos), de cooperación internacional (normativos) y el problema semántico en América Latina. La gobernanza en la conservación de recursos naturales y de AP están relacionadas: son un medio para lograr el manejo y gestión de los recursos o de las AP y movilizar actores hacia metas comunes de conservación (Andrade, 2011). La Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza –UICN–, distingue cuatro tipos de gobernanza: 1) pública o gubernamental: nacional, departamental o local; 2) compartida: comanejo, coadministración, comodato; 3) privada: individuos y organizaciones; 4) comunitaria e indígena: ICCAs, paisajes conservados (Borrini-Feyerabend & Hill, 2015). El sistema de gobernanza se refiere al sistema de regulación de la intervención de los actores y comprende las reglas de toma de decisiones que la sociedad define, incluyendo acceso a la información y participación, delimitación de metas, prioridades, así como la promoción y distribución de funciones de cooperación y corresponsabilidad entre actores (Scanlon & Burhenne, 2004). Este enfoque

de gobernanza se usará como una herramienta de análisis para reflexionar sobre la puesta en marcha de la gestión y administración en los SIMAP, los procesos y los actores involucrados en sus dinámicas.

El modelo de gobernanza compartida o mixta incluye al Estado, actores sociales y económicos y aspira a una complementariedad entre debilidades y fortalezas de los actores que establecen acuerdos (Agrawal & Lemos, 2007). Busca recurrir a las instituciones sociales (normas, derechos, mercados) y a los incentivos (económicos y sociales) para alcanzar la conservación (Armitage et al., 2012). Por ejemplo, actores públicos elaboran los marcos regulatorios y tienen autoridad jurisdiccional, mientras que los habitantes locales y organizaciones civiles pueden tener conocimiento específico, interés en conservar áreas con bosque y expectativa de recibir beneficios. Por último, actores económicos (usuarios de servicios ecosistémicos) actúan como fuentes de financiación en busca de legitimidad por su responsabilidad social empresarial o en desarrollo de sus políticas ambientales (Agrawal & Lemos, 2007). Pero en ningún caso desaparece el Estado porque sigue siendo un actor imprescindible en el diseño y la ejecución de las políticas públicas (Fontaine y Velasco, 2011). El modelo ideal ha tenido críticas a lo largo de su implementación, relacionadas con sus efectos sobre inequidades sociales, económicas y políticas entre los actores involucrados (Brenner, 2010; Ribot & Peluso, 2003) y recomendaciones sobre acuerdos, derechos y gestión de conflictos (Borrini-Feyerabend & Hill, 2015; Brenner, 2010).

Aunque la gobernanza de los sistemas de AP requiere de complementariedad y corresponsabilidad entre los actores involucrados, la realidad de Colombia exige sortear obstáculos como una tradición de manejo centralizado y público de las AP, un Estado paternalista, falta de recursos humanos y económicos, entre otros (Ramírez, 2016). A pesar de esto, existen análisis de gobernanza compartida en AP en el país que también resaltan aspectos positivos en cuanto a empoderamiento, tejido social y respeto intercultural (Durán, 2009; Premauer y Berkes, 2015; Ungar y Strand, 2012; Matallana et al., 2019). Este artículo busca evidenciar los retos y oportunidades en el tránsito hacia una la gobernanza compartida de la conservación que requiere los SIMAP y mostrar la importancia de la transición como un proceso necesariamente gradual.

Este período de transición es importante porque es allí donde se establecen las nuevas estructuras y procesos que articulan a los diferentes actores sociales, políticos y económicos en varios niveles de organización y requieren de una flexibilidad y habilidad para ir moldeando la ruta establecida para enfrentar situaciones cambiantes sin perder el impulso inicial (Olsson et al., 2006). Diversos casos han mostrado que las transiciones necesitan capacidad para desarrollar soluciones a los tropiezos, y la importancia de liderazgos y las redes informales que faciliten flujo de información (Olsson et al., 2006).

Con todo y los desafíos que puede tener la gobernanza compartida en diversos contextos, actualmente es parte de la ruta para lograr una conservación viable, sostenible y justa (West, Igoe & Brockington, 2006; Baldwin y Beazley, 2019). En Colombia se han dado procesos hacia formas de gobernanza municipal, privada, comunitaria y mixta como ejercicios que diversifican y descentralizan la conservación de la biodiversidad.

Los SIMAP en Colombia

El Estado colombiano instrumentó el ordenamiento territorial y descentralizó la gestión ambiental en las Corporaciones Autónomas Regionales –CAR– y los municipios en la

década de 1990. La noción de conservación de la biodiversidad incluyó la preservación, recuperación y uso sostenible como tareas conjuntas entre el Estado, actores económicos y sociales (Ley 99 de 1993). También adquirió el compromiso de establecer un Sistema Nacional de Áreas Protegidas –SINAP– que reconocía AP públicas, privadas y colectivas (Ley 165 de 1994). Los SIMAP constituyen una estrategia de las CAR que además de ocuparse de las AP regionales, buscan incentivar los SIMAP en sus jurisdicciones (Rojas, 2014); desde el 2000 han establecido SIMAP con diferentes enfoques y niveles de compromiso. Se estiman más de 34 SIMAP en el país incluidos tres con áreas urbanas de ciudades capitales (Ceballos, 2009; PNN, 2015; SIRAP Caribe, 2008).

Los municipios deben establecer su Estructura Ecológica Principal como base de su modelo de ocupación territorial, y destinar el 1% del presupuesto para comprar predios que protejan cabeceras de nacimientos de agua y administrarlos como AP municipales (Ley 388 de 1997, Decreto 3600 de 2007). Para cumplir la Ley muchos mencionan las AP municipales en sus documentos, pero sin profundizar en su gestión, participación, ni planes de manejo. Los SIMAP constituyen una herramienta que ayuda al municipio y demás entes territoriales a priorizar áreas de conservación de biodiversidad y servicios ecosistémicos e introducir estrategias de gestión y financiación para su sostenibilidad (Ochoa et al., 2019). Desde una visión ecorregional, a través del aumento de la permeabilidad ecológica de matrices paisajísticas alteradas, favorece no solo la conservación de servicios ecosistémicos de alto interés local sino la protección de especies emblemáticas o amenazadas, y el aumento de la conectividad ecológica entre parques regionales y nacionales (Premauer, Agudelo y Vásquez, 2015).

Las iniciativas SIMAP carecen actualmente de reconocimiento como figuras de conservación en la normativa nacional, situación común a otros países de América Latina, ya que, en comparación con las AP nacionales y regionales, se les otorga poca importancia (GTZ, 2010). La norma nacional más reciente del SINAP no reconoce como parte del mismo a las AP municipales, ni a los SIMAP, quedando a lo sumo como estrategias complementarias de conservación (Decreto 2372 de 2010). Igualmente, la Política Nacional de Biodiversidad enfatiza la necesidad de incluir la biodiversidad y los servicios ecosistémicos en el ordenamiento territorial de los municipios, más no reconoce a los SIMAP como un mecanismo para ello (MADS, 2012).

El efecto de esta situación normativa es que las alcaldías dejan de destinar recursos propios a sus SIMAP (Departamento Nacional de Planeación –DNP–, 2012). Por eso, análisis y estudios del tema reclaman el valor de una variedad de iniciativas de conservación local, incluidos los SIMAP; y su reconocimiento explícito en la normatividad y las instituciones (Andrade, 2015; Conpes 3680 de 2010; Gil, 2015). Esta es también la única manera de que AP –municipales, comunitarias, étnicas, paisajes protegidos y AP urbanas– sean tenidas en cuenta en la planeación territorial y la toma de decisiones (Gil, 2015; Vásquez y Andrade, 2016). Finalmente, su continuidad sería más factible con estrategias de financiación provenientes de compensaciones, exenciones tributarias, pagos por servicios ambientales o bonos por agua (PNN, 2015). Los SIMAP analizados en este artículo se enfrentan a este contexto que implica desafíos para transitar hacia el sistema de gobernanza compartida que los SIMAP proponen y requieren.

Métodos y contexto

Este artículo es producto de una reflexión colectiva en la que se utilizaron herramientas de la estrategia metodológica de estudios de caso (Creswell, 2007). Con estas herramientas se analizaron y compararon tres experiencias de la Fundación Grupo HTM en el diseño e implementación de Sistemas Municipales de Áreas Protegidas –SIMAP– en los municipios de Urrao, Carolina del Príncipe y Santa Rosa de Osos (ver [figura 1](#)). Los autores tuvieron experiencia de primera mano como parte de los equipos coordinadores y ejecutores de dos de los tres procesos de construcción colectiva de dichos SIMAP. Se conformaron (2) grupos focales con los coordinadores técnicos y profesionales temáticos de los 3 equipos ejecutores de los proyectos SIMAP (7 personas). Se realizaron (5) entrevistas de contexto y seguimiento de los procesos que incluyeron funcionarios de las CAR (3) por la importancia que tienen como autoridad ambiental, y personas clave al tanto del proceso SIMAP: mesa ambiental de Carolina (1), coordinadora del proyecto de Santa Rosa (1). En los grupos focales y las entrevistas las preguntas incluyeron los siguientes temas: discordancias espaciales y temporales entre procesos, oportunidades y requerimientos de aprendizaje informal y apropiación, actores, relaciones entre los mismos y sus papeles en el SIMAP, entre otros. Para interrogar los SIMAP y su tránsito a la gobernanza, en los grupos focales y las entrevistas se utilizaron los siguientes temas orientadores: 1) ajuste y escala espaciales y temporales entre procesos, 2) apropiación y aprendizaje social, 3) emergencia de nuevos actores en la gobernanza y sus roles, 4) cambio de expectativas sobre la responsabilidad (Armitage et al., 2012). Las entrevistas de las CAR se centraron en el contexto regional y su enfoque hacia los SIMAP. Se revisaron documentos, informes, reportes, correspondencia, actas de reunión y comunicaciones. Los procesos analizados cubren el período desde 2013-2016. Para cada caso se identificaron los temas emergentes y con ellos se construyó la narrativa.

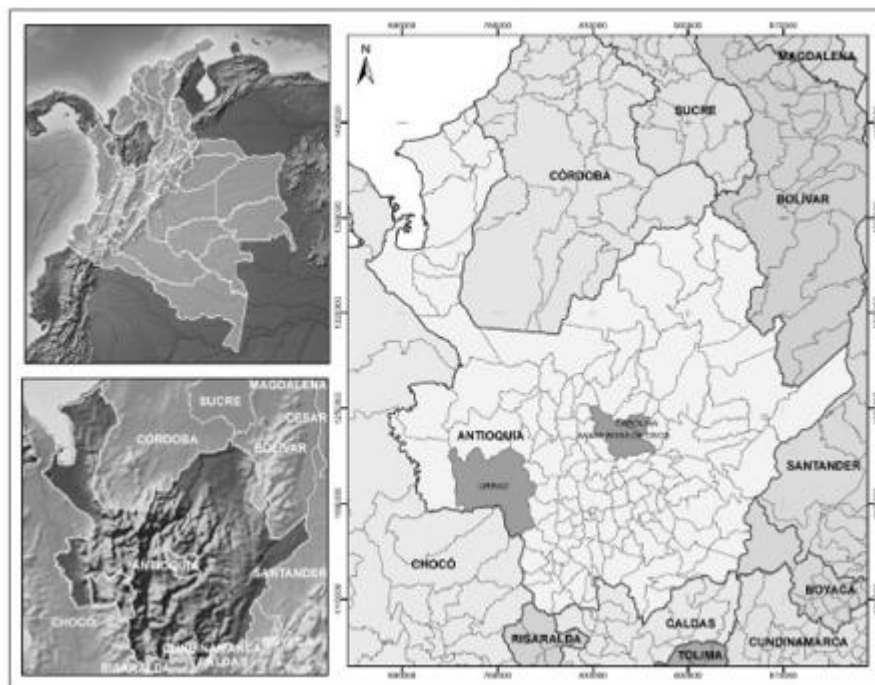


Figura 1. Localización de los municipios.
Fuente: los autores.

Las condiciones diferenciales de extensión, diversidad sociocultural, economía, conectividad regional, institucionalidad, entre otros, configuran municipios con diferentes fortalezas y retos importantes a tener en cuenta a la hora no solo de diseñar los SIMAP, sino de fortalecerlos y consolidarlos ([tabla 1](#)).

Los proyectos de diseño y consolidación de los SIMAP comprendieron tres procesos: 1) identificación y priorización de áreas de conservación; 2) identificación y caracterización de actores que constituyen la base de apropiación, gobernabilidad y gobernanza de cada SIMAP; y 3) identificación y establecimiento de instrumentos de gestión y financiación para su viabilidad y consolidación. Información detallada puede consultarse en los informes técnicos (Fundación Grupo HTM, 2014a; 2014b; 2015). Los tres municipios adoptaron los SIMAP por Acuerdo Municipal, pero a 2017 no los habían incorporado en sus Planes de Ordenamiento Territorial (POT).

Tabla 1. Tipificación de los municipios para el SIMAP

Tópico	Urrao	Santa Rosa	Carolina
Presupuesto aproximado	\$25.000.000 41.689	\$22.000.000 36.000	\$7.000.000 5.400
Habitantes	2.500 km ²	812 km ²	166 km ²
Extensión			
Diversidad poblacional	Campeños, comunidades indígenas y negras	Campeños Muy buena	Campeños Buena
Conectividad regional	Poca		
Conflicto armado	Largo e intenso	Largo y débil	Esporádico y débil
Ecosistemas	Páramo-selva tropical	baja Bosque altoandino - subandino	Bosque altoandino
Actividad económica principal	Agrícola y ganadera, extractiva: maderas y minería	Ganadería de leche Transformación cadenas productivas	Ganadería de leche y de levante, embalses para generación hidroeléctrica

Fuentes: los autores con información de DANE 2010, 2015, 2016; presupuesto: Contraloría General de Antioquia, 2013.

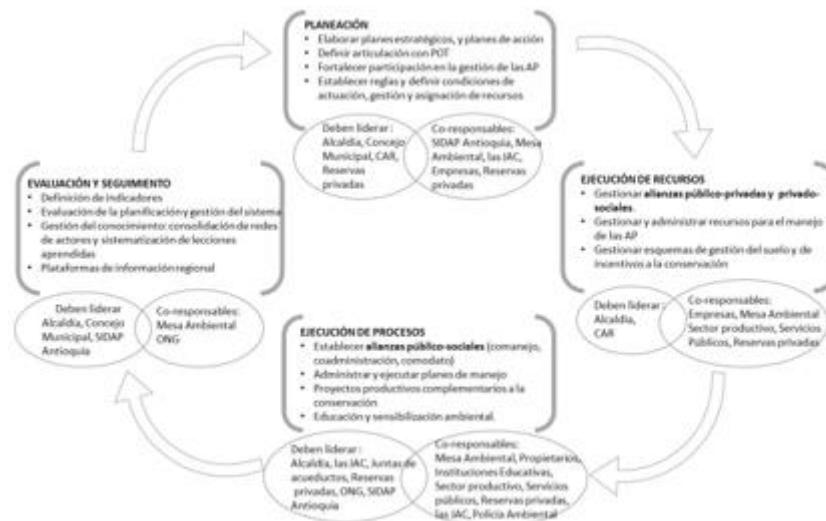
Llevar el SIMAP a la práctica

Al examinar los tres SIMAP se hace hincapié en la creación de los comités coordinadores de los SIMAP como instancia formal llamada a agenciar la transición a la gobernanza compartida, es decir, a un SIMAP operativo. Del análisis y reflexión sobresalieron tres aspectos principales de las oportunidades y retos para transitar el SIMAP hacia escenarios de gobernanza compartida: 1) retos de los actores para asumir los roles que requiere el SIMAP y la importancia del aprendizaje social; 2) liderazgos de dolientes que permiten la

continuidad de los procesos; y 3) las sinergias y retos de interacción entre actores de diferente nivel territorial.

Comités coordinadores: instancia de construcción de gobernanza compartida

En los tres municipios de estudio, el comité coordinador de cada SIMAP es el espacio donde los diversos actores deben construir nuevos roles de corresponsabilidad. En la estructura del comité propuesto para la implementación del SIMAP y el funcionamiento de sus procesos de gestión, el municipio y la CAR tienen la principal responsabilidad. Los demás actores relevantes tienen roles de corresponsabilidad en cada fase de gestión, es decir, en la planeación, ejecución, evaluación y seguimiento ([figura 2](#)). Esta forma de administración del SIMAP debe llegar a constituirse en un escenario de gobernanza compartida. Un ejemplo de esto es la necesaria conformación de alianzas público-privadas o público-comunitarias para gestionar recursos y para procesos de coadministración y comanejo de áreas, ambos indispensables para la implementación de los SIMAP ([figura 2](#)).



Haga clic sobre la imagen para ampliarla

Figura 2. Roles de corresponsabilidad para los actores en la gobernanza compartida de un SIMAP.

Fuente: los autores con información de Grupo HTM (2014b).

Roles proactivos y apropiación

Los roles de los actores en los Planes de Acción de los SIMAP que resume la [figura 2](#) muestran la complejidad de su gestión y la importancia de aunar esfuerzos hacia una corresponsabilidad en conformación de alianzas público-privado-comunitarias. Es decir, de generar una gobernanza compartida del SIMAP. Sin embargo, la relación entre los actores de los SIMAP tiende a ser facultativa, o reactiva, en respuesta a coyunturas de gestión. Por ello, es fundamental en su diseño la identificación y caracterización de los involucrados: entender suficientemente los intereses, experiencias, competencias y capacidades técnicas y políticas de actores públicos, privados y comunitarios relevantes. Esto permitiría una adecuada definición de roles y responsabilidades individuales y complementarias para su

adecuada consolidación. Algún grado de redundancia en los roles asignados resulta positivo (Dietz, Ostrom y Stern, 2003).

La gobernanza compartida que requieren los SIMAP implica un cambio en los papeles y responsabilidades de los actores (Ludwig, 2001) implicados en la conservación (GTZ, 2010). Por sus competencias y capacidades la alcaldía y la CAR son indispensables en el liderazgo hacia un SIMAP que transita a una gobernanza compartida. En un SIMAP el Estado ya no es el único tomador de decisiones y pasa a tener un rol de intermediario facilitador de conocimientos y toma de decisiones (Bäckstrand, Khan, Kronsell y Lövbrand, 2010). Los casos mostraron retos asociados a los niveles de compromiso no siempre óptimos de las alcaldías municipales y las CAR que son fundamentales por sus competencias en la protección de recursos naturales y ordenamiento territorial. Las alcaldías tenían diferentes intereses, recursos económicos y capacidad instalada para asumir el tránsito al SIMAP. Los tres municipios se pueden ubicar en un gradiente donde Santa Rosa fue el más proactivo, luego Carolina, y por último Urrao (ver [tabla 2](#)).

Para las CAR de Antioquia, que son Corantioquia, Cornare y Corpourabá, los SIMAP son valiosas iniciativas de conservación en territorios donde no es posible crear AP regionales, pero donde existen ecosistemas estratégicos, corredores de fauna, necesidad de conservar las fuentes de agua o hay un interés propio de los municipios (funcionario de Corantioquia, comunicación personal, 10 de febrero de 2017). El apoyo de la CAR al SIMAP (ver [tabla 2](#)) depende en gran medida de su disponibilidad de recursos humanos y financieros, así como de las directrices nacionales que determinan sus prioridades. Las metas nacionales de declaratorias de AP o elaboración en masa de sus planes de manejo pueden acaparar todos sus recursos dejando las iniciativas SIMAP en lista de espera (funcionarios de Corpourabá y Cornare, comunicación personal, 17 de febrero de 2017). En otras palabras, a nivel nacional se prioriza la conservación de la biodiversidad en AP regionales y nacionales por encima de una conservación con componentes socio-ambientales como servicios ecosistémicos y producción agropecuaria sostenible, de las AP municipales y locales. Un ejemplo de esto es el ya mencionado desconocimiento de los SIMAP como parte del SINAP.

Para lograr una transición a la gobernanza ambiental mixta, el Estado debe proveer el contexto regulatorio y de política (Agrawal & Lemos, 2007). Los casos SIMAP sugieren que el ambiente normativo y de política actual del país no es propicio para incentivar decididamente la conservación municipal. La continuidad y dinámica que requieren los SIMAP se pierden si las CAR no los pueden considerar como estrategias o metas de su gestión, sino solo como acciones puntuales (Ceballos, 2009). Reconocer a los SIMAP en la normativa nacional es clave para que los actores públicos regionales y locales asuman su nuevo papel en la gobernanza compartida.

Tabla 2. Capacidades y compromiso de los principales actores públicos, sociales y económicos. MA: Mesa Ambiental, JAC: Junta De Acción Comunal, EPU: Empresas Públicas de Urrao, EPM: Empresas Públicas de Medellín, Colanta: Cooperativa lácteos y cárnicos.

Actor/ Municipio	Urrao	Carolina	Santa Rosa
CAR	Corpourabá	- Corantioquia - Alto	Corantioquia - Alto
Cofinanció	Bajo	Si	Si
SIMAP	No		
Compromiso	Relación coyuntural: apoyos técnicos y Vigilancia control	Promueve articulación con sector productivo, saneamiento rural. Tiene un funcionario para los comités de los eventuales. SIMAP	Incluyó los SIMAP en acciones de conservación del plan de acción institucional
Alcaldía	Bajo	Medio	Alto
Compromiso político*	Recursos humanos financieros limitados no es prioridad con sus funciones ambientales	Proyectos y silvopastoreo Plan de gestión del riesgo Algunos proyectos incorporados en el plan de desarrollo	de Política Ambiental Municipal de 2015: 3 MA, SIMAP: instrumento para implementarla
Secretaría/UMATA	Solo agropecuaria	Ambiental y agropecuaria	y Ambiental y agropecuaria
Funcionarios	2	4	4 y 1 gestor SIMAP
Capacidad técnica	Baja	Media	Media-Alta
Org. de base Participación e incidencia	Media y Baja	Media y Media-Alta	Media y Media-Alta
Tradición de asociación comunitaria	JAC, MA, ONG ambientalistas locales activas y organizadas. Poco Si	MA proactiva JAC poco operativas Poco	MA locales y JAC muy activas dinamizan el SIMAP Poco
Sector productivo	EPU: principal usuario recurso agua. Empresas locales y FEDECAFE	2 embalses de EPM Colanta	Cuenca de interés para EPM Colanta y otras empresas

*Compromiso político: calificado en relación con los recursos económicos que destinaron para el diseño inicial del SIMAP.

Fuente: los autores.

A nivel regional existe también el Sistema Departamental de Áreas Protegidas –SIDAP– Antioquia como otra instancia “en construcción” que apoya a los SIMAP frente a la ambigua normatividad nacional, a pesar de que su carácter no vinculante sea su principal limitante. Si bien le falta mucho para generar la articulación esperada, algunas CAR le ven más ventajas que desventajas, especialmente con relación a la interlocución con el nivel nacional. Es un actor con gran potencial de gestión y acompañamiento para los SIMAP como apoyo a las CAR que desde 2017 incluyó en su comité técnico a dos representantes de los SIMAP.

A nivel local, los actores comunitarios interesados en los SIMAP (mesas ambientales, ONG, grupos locales, Juntas de Acción Comunal (JAC), juntas de acueductos) son conscientes de su rol en la consolidación de los procesos, a pesar de las limitaciones de recursos humanos y financieros para su accionar. Su principal reto en los tres municipios es el fortalecimiento de sus competencias técnicas, capacidades asociativas y de gestión de proyectos, veeduría, comunicación y participación ciudadana. Los propietarios de predios con bosque son claves como proveedores y usuarios de servicios ecosistémicos y tienen prioridad para ser beneficiados por diferentes proyectos y estímulos para mantener los bosques.

Los actores locales perciben necesario que las CAR acompañen la consolidación del SIMAP a más largo plazo, no solo hasta que sea incluido en el POT, sino también con el fortalecimiento de la mesa ambiental para ampliar sus capacidades técnicas, sus ámbitos de interés y sus competencias de interlocución y gestión pública (presidente mesa ambiental Carolina, comunicación personal, 22 de septiembre 2016).

El sector productivo, así como las asociaciones de productores agrícolas, tienen un interés marginal en los SIMAP y constituyen una oportunidad a través de una gestión estratégica a mediano plazo para concretar alianzas con proyectos de interés, apoyos puntuales y generación de políticas internas de producción sostenible e incentivos (Marín y Ochoa, 2015). Para los SIMAP es decisivo establecer las cargas y beneficios que ayuden a desarrollar los instrumentos sociales y económicos p.ej. incentivos para conservar, compensaciones de empresas, o establecer quién puede asumir la coadministración y comanejo de las AP. Se ha encontrado que los actores no públicos requieren de una distribución de costos y beneficios, de legitimidad y acceso a diversas fuentes de información y contacto con expertos (Bäckstrand et al., 2010).

La apropiación social es otro elemento crucial para la transición: “La formalización (de los SIMAP) es importante pero no suficiente, debe haber legitimación por parte de los diferentes actores” (Ceballos, 2009, p. 68). Para que el aprendizaje social sea efectivo son necesarias la promoción de participación al interior de comunidades de práctica, mantener facilitadores clave dentro del sistema y un acompañamiento a largo plazo (Cundill, 2010). Los talleres y las giras constituyeron espacios de aprendizaje generados por comunidades de práctica (Wenger, 2001) de los diferentes municipios. En Urao los talleres permitieron el diálogo entre veredas lejanas y desarrollar una noción global del territorio de sus necesidades y propuestas en común. En Santa Rosa, los talleres en las fincas permitieron crear cohesión social y generar aprendizajes entre vecinos, empleados y propietarios de las fincas. Las giras, en las que líderes municipales visitaron experiencias de silvopastoreo y de estructuración de los SIMAP en otros municipios, posibilitaron la interacción entre pares ganaderos, concejales, las JAC y secretarías agroambientales.

Sin embargo, al llegar la hora de tomar el liderazgo y darles continuidad a reuniones de trabajo, plantear proyectos, unir capacidades y gestionar recursos para el SIMAP, en los tres municipios surge la necesidad de cultivar y capacitar más intensivamente a los actores que se destacaron por su potencial de liderazgo. El trabajo permanente de fortalecimiento y apropiación es necesario tanto para las comunidades como para funcionarios públicos, docentes, empresas, así como las CAR a escala regional. Si se entienden los SIMAP como un camino hacia la gobernanza ambiental compartida, no solo es importante lo técnico, también es fundamental el proceso social de aprendizaje permanente para la apropiación del territorio y del SIMAP (GTZ, 2010) y el fortalecimiento de capacidades para asumir la corresponsabilidad esperada.

Dolientes en la transición a una gobernanza compartida

En la transición a la implementación inicial de los SIMAP cada municipio tuvo dolientes en los actores públicos y no públicos que actuaron y buscaron oportunidades para la continuidad de su SIMAP ([tabla 3](#)). Santa Rosa tuvo en la alcaldía su doliente principal y siguió la ruta ideal para llevar a la práctica su SIMAP en la cual el municipio y/o la CAR destinan un presupuesto para contratar un gestor. Este asume la secretaría técnica del comité del SIMAP y convoca a reuniones, lidera la elaboración del reglamento y la gestión de recursos para los proyectos del plan de acción. En Carolina el empalme de una nueva administración municipal generó atrasos en la implementación del SIMAP; sin embargo, tuvo como dolientes del SIMAP al presidente de la mesa ambiental y a un funcionario de Corantioquia que lo mantuvieron en curso. En Urrao, los dolientes no tuvieron suficiente influencia y la nueva administración no dio continuidad al SIMAP, su comité no se reunió ni se reglamentó hasta el momento.

La transición hacia el SIMAP requiere de tiempo y esfuerzos prolongados de coordinación y socialización donde los liderazgos son fundamentales. El tránsito a la gobernanza necesita de una especial atención por parte de personas o instituciones para mantener el rumbo del proceso (Olsson et al., 2006). Los dolientes fueron fundamentales para motivar a los involucrados, fomentar y recordar los compromisos y buscar oportunidades de financiación de proyectos. Su existencia y compromiso es un indicador de apropiación social del proceso de construcción de los SIMAP y un activo crucial para su continuidad.

Tabla 3. Dolientes y sus acciones para llevar a la práctica el SIMAP después de su aprobación por el Concejo Municipal (MA: Mesa Ambiental)

Municipio y Dolientes	Acciones
Santa Rosa	
Alcaldía:	Gestión recursos para el profesional gestor.
Grupo HTM:	Gestión recursos de la Fundación EPM para conservación privada para generar conectividad ecológica.
Carolina	
Presidente	Socialización del SIMAP a la entrante administración municipal.
MA:	Gestión de la aprobación del reglamento del comité y la contratación del gestor del SIMAP. Inclusión en el Plan de Desarrollo varios proyectos del SIMAP. Ejecución de proyectos del SIMAP con recursos de la CAR y el Ministerio de Ambiente. Asignación de guarda parques durante un año.
Corantioquia:	Financiación de dos proyectos educativos del SIMAP.
Urrao	
MA, grupo ambientalista y Grupo HTM:	Inclusión del SIMAP en propuesta de gobierno de candidatos a la alcaldía (2015-2019), que fue ignorado una vez se posesionó el nuevo alcalde.

Fuente: los autores.

En palabras del presidente de la mesa ambiental de Carolina: “Se requiere un doliente que esté tocando en las puertas de las instituciones porque no van a venir a buscarnos. Tiene que ser una persona que [les] muestre la importancia del SIMAP” (comunicación personal, 22 de septiembre de 2016). Otras funciones ejercidas por estos liderazgos señaladas por Olsson et al. (2006) son la habilidad de abarcar varias escalas, organizar redes, integrar y comunicar percepciones y reconciliar ámbitos problemáticos. Es necesario acompañar, fortalecer y conectar esos liderazgos para la coproducción de institucionalidad, tal como lo sugiere Durston (2000), sin perder de vista el riesgo de generar paternalismos que contradigan la idea de fortalecimiento para tender a la autonomía (Siegmond-Schultze, Rodorff, Köppel y do Carmo Sobral, 2015).

Sinergias y retos entre actores, escalas y niveles de organización

Sinergias locales positivas entre los municipios ubicados en el altiplano norte antioqueño (Carolina, Santa Rosa y otros) contribuyeron a una visión regional de gestión de la conservación entre municipios vecinos y Corantioquia. La formulación del SIMAP de Carolina y los procesos de apropiación social que generó, indujeron una dinámica de contagio en tres municipios vecinos, entre ellos Santa Rosa, que luego con apoyo de la CAR diseñaron sus propios SIMAP. Otro ejemplo de sinergia entre Carolina y Santa Rosa

fue su solicitud a la CAR de la declaratoria de un AP regional de 11.500 Ha para proteger una zona de bosques en el límite entre los dos municipios. La propuesta quedó en el Plan de Acción de la CAR. Con este proceso de abajo hacia arriba el AP a declarar ya cuenta con el aval en los municipios que lo hace más legítimo y consensuado socialmente.

Un reto evidente se presenta por diferencias de discursos, prioridades y atribuciones legales de los actores en cada nivel. La gestión territorial de la conservación implica temas en fricción, dadas las múltiples visiones de desarrollo municipal y regional. Igualmente, en el nivel local la conservación puede ser una gama de acciones orientadas al uso sostenible y no solo a la preservación, y esto entra en conflicto con algunas visiones regionales y nacionales de la conservación más orientadas a la preservación.

Los SIMAP se encuentran con la dificultad para articular y conciliar intereses productivos a escala de finca con intereses regionales de conservación con fuertes limitaciones de uso. En Santa Rosa se experimentó la dificultad de integración de discursos de entidades regionales de conservación con las necesidades y discursos a escala local. En fincas ganaderas ubicadas en sitios clave para la conectividad ecológica del SIMAP se realizaron talleres de nutrición animal y sólidos suspendidos en la leche con forrajes alternativos, con el fin de presentar el silvopastoreo como una práctica viable de manera económica y ambiental. Así, un discurso de calidad de leche y forrajes que está relacionado con la conservación a escala de finca es de difícil asimilación por parte de la autoridad ambiental regional, prevaleciendo en esta última un discurso limitado de conservación.

El desafío está en la articulación de enfoques, discursos, lenguajes y visiones multi-escala y multi-actor que no son necesariamente incompatibles. Por ello, al asumir los SIMAP como transición a la gobernanza compartida es importante considerar que el territorio es escenario continuo de transacciones, en el que todos los actores están parcialmente conformes, dado que no pueden maximizar sus objetivos sectoriales. Igualmente, la necesidad de reconocer cierta discordancia de prioridades y discursos entre las escalas de planeación. En este sentido, los SIMAP son una oportunidad para construir consensos y acuerdos realistas de conservación, con base en transacciones de compromisos (**trade-offs**) transparentes (Armitage et al., 2012) y en visiones pluralistas de la conservación (Berkes, 2007; Premauer y Berkes, 2015).

Otro reto de interacción multinivel es la órbita de las competencias, a veces difusas, o en fricción cuando se trata de la formulación, reglamentación e implementación de los SIMAP. Si bien, por norma es competencia de los Concejos Municipales reglamentar aspectos como los usos del suelo y dictar normas para la protección del patrimonio ecológico del municipio (v. gr. Acuerdo Municipal SIMAP, POT, Estatuto Tributario Municipal), ello puede entrar en conflicto con el control de actos administrativos que realiza la administración Departamental o con disposiciones contrarias del gobierno nacional, por ejemplo, con el Ministerio de Minas y Energía, e incluso del Ministerio de Ambiente, tal como sucede con los proyectos de minería estratégicos para el país, o con la falta de reconocimiento de los SIMAP en el Decreto 2372 de 2010 que reglamenta el SINAP.

Dado que los POT municipales y los ejercicios de planificación regional de la conservación a menudo implican una mirada desde una escala gruesa (por limitaciones de tiempo, información, recursos, entre otras), los SIMAP constituyen una oportunidad valiosa de llegar a escalas finas, con decisiones que se concretan en predios específicos donde se plantea inducir o consolidar acciones de conservación que incidan en el bienestar general. En el escenario actual de pos acuerdo en el país, los SIMAP tienen el potencial de ser

instrumentos para la necesaria “planeación proactiva” en las áreas rurales para que el desarrollo y las personas que retornen a sus tierras combinen una producción con la conservación de la biodiversidad (Negret, Allan, Braczkowski, Maron y Watson, 2017).

Conclusiones y recomendaciones

Aunque actualmente existe un énfasis del SIMAP como insumo para el ordenamiento territorial por ser un requerimiento de ley –instrumentado a través de los POT–, estas experiencias SIMAP analizadas muestran que, ante todo, son una estrategia de conservación municipal que implica y fomenta corresponsabilidad propia de formas de gobernanza compartida.

Al examinar los casos SIMAP sobresalen tres aspectos para una transición real a una gobernanza compartida en estas estrategias de conservación municipal: a) la necesaria diversidad de actores y funciones de gestión; b) la definición de liderazgos, roles y competencias claramente establecidas, garantizando cierto nivel de redundancias; c) las sinergias institucionales en diferentes ámbitos y escalas territoriales que facultan discusiones más amplias e inclusivas y, a su vez, complejizan y pueden hacer más aceptables (socialmente) y viables técnica y políticamente las iniciativas de conservación.

La instancia de gestión multi-actor del SIMAP y su comité necesitan iniciativas, metas y sentido de apropiación por parte de todos los actores involucrados, así como de una persona encargada de la gestión del SIMAP. Por sus competencias y capacidades la alcaldía y la CAR son indispensables en los SIMAP y requieren de normativas favorables y capacidad institucional; las juntas de acción y otras organizaciones comunitarias requieren de fortalecimiento y acompañamiento para construir liderazgos y capacidad de gestión de proyectos, mientras que los actores económicos necesitan de sensibilización e incentivos para involucrarlos. La socialización permanente de los SIMAP en todos los ámbitos se percibe como una estrategia a largo plazo para su completa apropiación por todos los actores.

Los liderazgos de dolientes locales y regionales que fueron identificados demostraron su vital importancia para la continuidad de los procesos. La transición hacia el SIMAP requiere de tiempo y esfuerzos prolongados para mantener el curso del proceso donde la coordinación y socialización por parte de dolientes son fundamentales. Cada municipio tuvo un “doliente” entre actores públicos y no públicos que actuaron y buscaron oportunidades para la continuidad de su SIMAP. Los liderazgos han ayudado a comunicar la importancia de los SIMAP a los alcaldes y gabinetes entrantes y movilizar recursos para proyectos. Es necesario acompañar, fortalecer y conectar esos liderazgos.

En los casos analizados se observaron, por un lado, sinergias emergentes entre municipios vecinos en torno a procesos de conservación regional propuestos de abajo hacia arriba. Por otro lado, los diferentes discursos, prioridades y normativas entre niveles territoriales constituyeron desafíos para una articulación más fluida entre los niveles local, regional y nacional. Esto requiere de políticas nacionales que reconozcan a los SIMAP, de gestores capaces de traducir y mediar discursos, y que las instituciones ambientales adopten un

sentido más amplio, socialmente incluyente y técnicamente diversificado de la práctica de la conservación.

Al identificar los retos y oportunidades asociados al tránsito se obtiene claridad sobre en dónde se deben concentrar los esfuerzos de proyectos de conservación para lograr hacer viable el “cómo conservar” a escala local-regional. Los procesos sociales que van unidos a los proyectos de conservación son de larga duración, por lo que el acompañamiento a los mismos no puede darse adecuadamente en los cortos plazos establecidos para los proyectos y harían falta etapas de seguimiento y acompañamiento más allá de la implementación inicial de los SIMAP. De otra parte, son necesarios estudios con una muestra mayor de municipios con SIMAP para entender mejor la variabilidad, semejanzas y patrones en las experiencias; análisis más profundos de las visiones de todos los actores, especialmente aquellos del sector productivo; y estudios académicos sobre los SIMAP considerados exitosos en el país.

Los casos analizados en este artículo confirman la idea de que los SIMAP son una estrategia con alto potencial para inducir una transición hacia formas más efectivas de gobernanza ambiental del territorio. A pesar de sus limitaciones jurídicas, los SIMAP son una oportunidad para responder institucionalmente a iniciativas locales de conservación de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos, orientando las discusiones esenciales sobre la conservación a escala municipal, canalizando las motivaciones y expectativas de actores muy diversos, y buscando su adecuada articulación con una visión regional de paisaje.

El objetivo de este artículo no es dar prescripciones para lograr SIMAP efectivos; los mecanismos y los tipos de retos específicos dependen del contexto municipal. Sin embargo, identificar algunas recomendaciones puede ser útil para refinar los temas que necesitan ser abordados en la práctica, en la investigación y en las políticas públicas. Algunas recomendaciones de este análisis son comunes a América Latina (GTZ, 2010). Una transición hacia la gobernanza del SIMAP requiere:

1. Fortalecimiento de capacidades para el liderazgo local, la gestión de proyectos, y el monitoreo y evaluación de procesos.
 2. Esfuerzos de convocatoria, pedagogía y construcción social del SIMAP en todas sus etapas (diseño y estructuración, implementación y consolidación). Los actores comunitarios son la mayor garantía de continuidad dada la variabilidad política en los gobiernos locales.
 3. Reconocimiento de los SIMAP a nivel nacional como parte del SINAP para que tengan más peso en los Planes de Acción de las CAR, municipios y departamentos.
 4. Diseño y aplicación de incentivos sociales e instrumentos económicos y financieros adecuados a los contextos territoriales (ambientales, institucionales y culturales).
 5. Consideración e inclusión de una gama de acciones orientadas a la restauración y al uso sostenible y no solo a la preservación o la generación de conocimiento.
 6. Respaldo ineludible de actores estatales en procesos que son incipientes, y que por tanto requieren de dinamización y apoyo en la fase de transición hacia una gobernanza compartida.
-

Agradecimientos

Los autores agradecen a los equipos técnicos de la Fundación Grupo HTM y a los municipios que se vincularon al proceso de los SIMAP. A lectores amigos y a los revisores anónimos por sus valiosos comentarios a versiones preliminares del artículo. Asimismo, a las entidades que financiaron la ejecución de los proyectos: Corantioquia, Alcaldías Municipales de Santa Rosa de Osos, Carolina del Príncipe y Urrao, y especialmente a Fondo Acción y The Nature Conservancy.

Potencial conflicto de intereses

Los autores declaran que no hay ningún potencial conflicto de intereses.

Referencias

- Agrawal, A. & Lemos, M. C. (2007). A greener revolution in the making? Environmental governance in the 21st century. *Environment: Science and Policy for Sustainable Development*, 49(5), 36-45.
- Andrade, K. (2011). Gobernanza de los recursos naturales “medio para asegurar la conservación” En K. Andrade. (Ed.), *Gobernanza ambiental en Bolivia y Perú. Gobernanza en tres dimensiones: de los recursos naturales, la conservación en áreas protegidas y los pueblos indígenas* (pp.41-83). Quito, Ecuador: FLACSO, Sede Ecuador: UICN.
- Andrade, G. I. (2015). Desde las estrategias complementarias de conservación: el río Vita como ejemplo de estrategia de conservación. En Parques Nacionales Naturales de Colombia. (Ed.), *PNN Áreas Protegidas: Territorios para la Vida y la Paz. Áreas protegidas, paisajes rurales y urbanos: uniendo esfuerzos para la conservación* (pp. 265-269). Bogotá, Colombia: Parques Nacionales Naturales de Colombia.
- Andrade, G. I. y Corzo, G. (2011). *¿Qué y dónde Conservar? Mesa Nacional de prioridades de Conservación y memorando de Entendimiento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas*. Bogotá, Colombia: Parques Nacionales Naturales de Colombia, Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial.
- Armitage, D., de Loe, R. y Plummer, R. (2012). Environmental governance and its implications for conservation practice. *Conservation Letters*, 5 (4), 245-255.
- Bäckstrand, K., Khan, J., Kronsell, A. & Lövbrand, E. (2010). The promise of new modes of environmental governance. In K. Bäckstrand., J. Khan., A. Kronsell. & E. Lövbrand. (Ed.), *Environmental politics and deliberative democracy: Examining the promise of new modes of governance* (pp.3-27). Cheltenham, UK: Edward Elgar.

- Baldwin, R. & Beazley, K. (2019). Emerging Paradigms for Biodiversity and Protected Areas. *Land*, 8, 43. doi:10.3390/land8030043.
- Berkes, F. (2007). Community-based conservation in a globalized world. *Proceedings of the National academy of sciences*, 104(39), 15188-15193.
- Borrini, G., Dudley, N., Jaeger, T., Lassen, B., Neema, P., Phillips, A., & Sandwith, T. (2013). Governance of protected areas: from understanding to action. *Best practice protected area guidelines series*, (20). Gland, Suiza: The World Conservation Union -IUCN-.
- Borrini-Feyerabend, G. & Hill, R. (2015). Governance for the conservation of nature. En G. L. Worboys., M. Lockwood., A. Kothari., S. Feary. & I. Pulsford. (Eds.), *Protected Area Governance and Management* (pp.169–206). Canberra, Australia: ANU Press.
- Brenner, L. (2010). Gobernanza ambiental, actores sociales y conflictos en las Áreas Naturales Protegidas mexicanas. *Revista mexicana de sociología*, 72(2), 283-310.
- Ceballos, J. E. (2009). *Avances en la gestión en áreas protegidas a nivel departamental y municipal*. Pereira, Colombia: SIRAP Eje cafetero-CARDER.
- Conpes 3680 de 2010. (21 de julio de 2020), Lineamientos para la consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas MAVDT, UAESPNN, DNP-SAS.
- Creswell, J. W. (2007). *Qualitative Enquiry and Research Design: Choosing Among Five Approaches*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Cundill, G. (2010). Monitoring social learning processes in adaptive co-management: three case studies from South Africa. *Ecology and Society*, 15(3), 28. Recuperado de <http://www.ecologyandsociety.org/vol15/iss3/art28/>
- Decreto 3600 de 2007 del Ministerio de Ambiente, Vivienda, y Desarrollo Territorial. Por el cual se reglamentan las disposiciones de las Leyes 99 de 1993 y 388 de 1997 relativas a las determinantes de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelo y se adoptan otras disposiciones.
- Decreto 2372 de 2010 del Ministerio de Ambiente, Vivienda, y Desarrollo Territorial. 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
- Departamento Nacional de Planeación –DNP–. (2012). Evaluación institucional y de resultados de la Política de consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, SINAP. (Informe final Evaluación CONPES 3680). Bogotá: Econometría Consultores.

- Dietz, T., Ostrom, E. y Stern, P. C. (2003). The struggle to govern the commons. *Science*, 302 (5652), 1907-1912.
- Durán, C. A. (2009). Gobernanza en los Parques Nacionales Naturales colombianos: reflexiones a partir del caso de la comunidad Orika y su participación en la conservación del Parque Nacional Natural Corales del Rosario y San Bernardo. *Revista de Estudios Sociales*, (32), 60-73.
- Durston, J. (2000). *¿Qué es el capital social comunitario?* Santiago de Chile, Chile: Cepal.
- Fontaine, G. y Velasco, S. (2011). La conceptualización de la gobernanza: de lo descriptivo a lo analítico. En K. Andrade. (Ed.), *Gobernanza ambiental en Bolivia y Perú. Gobernanza en tres dimensiones: de los recursos naturales, la conservación en áreas protegidas y los pueblos indígenas* (pp. 25-39). Quito, Ecuador: FLACSO, Sede Ecuador: UICN.
- Fundación Grupo HTM. (2014a). Conformación y consolidación del Sistema Municipal de Áreas Protegidas de Urao (Informe final de los Convenios 040 de 2013 y 246 de 2013). Medellín, Colombia: Fundación Grupo HTM.
- Fundación Grupo HTM. (2014b). Conformación y consolidación del Sistema Municipal de Áreas Protegidas de Carolina del Príncipe. (Informe final de los Convenios 041 de 2013 y 1000 de 2013). Medellín, Colombia: Fundación Grupo HTM.
- Fundación Grupo HTM. (2015). Consolidación de iniciativas de conservación en el municipio de Santa Rosa de Osos - Antioquia. (Informe final de los Convenios 1409-47 de 2014 y 039 de 2014). Medellín, Colombia: Fundación Grupo HTM.
- Gil, I. (2015). Estrategias complementarias de conservación en Colombia: avances y retos. En Parques Nacionales Naturales de Colombia. (Ed.), *Áreas Protegidas: Territorios para la Vida y la Paz. Áreas protegidas, paisajes rurales y urbanos: uniendo esfuerzos para la conservación* (pp. 270-274). Bogotá, Colombia: Parques Nacionales Naturales de Colombia.
- Cooperación Técnica Alemana –GTZ–. (2010). *Áreas de conservación municipal: una oportunidad para la conservación de la biodiversidad y el desarrollo local. Reflexiones y experiencias desde América Latina*. Recuperado de <http://www.conservation-development.net/?L=4&ds=325>.
- Hoffmann, D. (2009). Municipal protected areas as policy instruments to enhance ecosystem resilience. Lessons from Latin American experiences. *IOP Conf. Series: Earth and Environmental Science*, 6. doi:10.1088/1755-1307/6/1/312019.
- Matallana, C., Areiza, A., Silva, A., Galán, S., Solano, C. y Rueda, A. M. (Ed.). (2019). *Voces de la gestión territorial: estrategias complementarias para la conservación de la biodiversidad en Colombia*. Bogotá, Colombia: Instituto Alexander von Humboldt, Fundación Natura.
- Ley 99 de 1993. Diario Oficial No. 41.146 de 22 de diciembre de 1993. Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la

gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones.

Ley 165 de 1994. Diario Oficial No. 41.589 de 9 de noviembre de 1994. Por medio de la cual se aprueba el "Convenio sobre la Diversidad Biológica", hecho en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992.

Ley 388 de 1997. Diario Oficial No. 43.091, de 24 de julio de 1997. Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones.

Ludwig, D. (2001). The era of management is over. *Ecosystems*, 4(8), 758-764.

Marín, A. L. y Ochoa, M. I. (2015). Sistemas de áreas protegidas en Santa Rosa de Osos y Carolina del Príncipe: una oportunidad para la conservación de la biodiversidad en paisajes ganaderos. *Revista Colanta Pecuaria*, 51, 70-81.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible –MADS–. (2012). **Política Nacional Para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos (PNGIBSE)**. Bogotá, Colombia: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Negret, P. J., Allan, J., Brackowski, A., Maron, M. y Watson, J. E. M. (2017). Need for conservation planning in postconflict Colombia. *Conservation Biology*. 31(3), 499-500. doi:10.1111/cobi.12902.

Ochoa, M. I., Premauer, J. M., Vásquez, J. L. y Patiño, J. C. (2019). Sistemas Municipales de Áreas Protegidas en Urrao, Santa Rosa de Osos y Carolina del Príncipe: aportes desde la conectividad ecológica y social al ordenamiento territorial. En C. Matallana, A. Areiza, A. Silva, S. Galán, C. Solano & A.M. Rueda (Ed), **Voces de la gestión territorial. Estrategias complementarias para la conservación de la biodiversidad en Colombia** (pp. 38-47). Bogotá, Colombia: Instituto Alexander von Humboldt, Fundación Natura.

Olsson, P., Gunderson, L. H., Carpenter, S. R., Ryan, P., Lebel, L., Folke, C. y Holling, C. S. (2006). Shooting the rapids: navigating transitions to adaptive governance of social-ecological systems. *Ecology and society*, 11(1), 18.

Parques Nacionales Naturales de Colombia –PNN–. (Ed.). (2015). **Áreas Protegidas: Territorios para la Vida y la Paz. Tomo II: Áreas protegidas, paisajes rurales y urbanos: uniendo esfuerzos para la conservación**. Recuperado de <http://www.parquesnacionales.gov.co/portal/wp-content/uploads/2015/11/TOMO-II.-AREAS-PROTEGIDAS-PAISAJES-RURALES-Y-URBANOS.pdf>.

Premauer, J. M. y Berkes, F. (2015). A pluralistic approach to protected area governance: Indigenous Peoples and Makaira National Park, Colombia. *Ethnobiology and Conservation*, 4 (4), 1-16. doi:10.15451/ec2015-5-4-4-1-16.

Premauer, J. M., Agudelo, L. y Vásquez, J. (2015). Cerrando la brecha. Sistemas municipales de áreas protegidas, oportunidad estratégica para complementar objetivos del SINAP Colombia. En Parques Nacionales Naturales de Colombia (PNN). (Ed.), **Áreas Protegidas: Territorios para la Vida y la Paz. Tomo II: Áreas protegidas, paisajes rurales y urbanos: uniendo esfuerzos para la**

- conservación** (pp. 325-327). Bogotá, Colombia: Parques Nacionales Naturales de Colombia.
- Ramírez, L. F. (2016). Marine protected areas in Colombia: Advances in conservation and barriers for effective governance. *Ocean & Coastal Management*, 125, 49-62.
- Rojas, Y. (2014). La historia de las áreas protegidas en Colombia, sus formas de gobierno y las alternativas para la gobernanza. *Sociedad y Economía*, 27, 155-176.
- Ribot, J. C. & Peluso, N. L. (2003). A theory of access. *Rural sociology*, 68(2), 153-181.
- Scanlon, J. & Burhenne-Guilmin, F. (Ed). (2004). *International Environmental Governance: an International Regime for Protected Areas*. Gland: IUCN.
- SIRAP Caribe. (2008). *Plan de acción del sistema regional de áreas protegidas del Caribe colombiano 2008-2019*. Recuperado de http://www.parquesnacionales.gov.co/portal/wp-content/uploads/2013/08/PLAN_DE_ACCION_SIRAP_CARIBE.pdf.
- Siegmund-Schultze, M., Rodorff, V., Köppel, J. y do Carmo Sobral, M. (2015). Paternalism or participatory governance? Efforts and obstacles in implementing the Brazilian water policy in a large watershed. *Land Use Policy*, 48, 120-130.
- Ungar, P. y Strand, R. (2012). Inclusive protected area management in the Amazon: The importance of social networks over ecological knowledge. *Sustainability*, 4(12), 3260-3278.
- Vásquez, J. y Andrade, G. (2016). El paisaje protegido, pieza faltante en el Sistema de Áreas Protegidas de Colombia. *Biodiversidad en la Práctica*, 1(1), 128-146. Recuperado de <http://revistas.humboldt.org.co/index.php/BEP/article/view/49/49>.
- Wenger, E. (2001). *Comunidades de práctica: aprendizaje, significado e identidad*. Barcelona, España: Paidós.
- West, P., Igoe, J. & Brockington, D. (2006). Parks and Peoples: The Social Impact of Protected Areas. *Annu. Rev. Anthropol.*, 35, 251-277.

¹Doctorado. Fundación Grupo HTM. Medellín, Colombia. E-mail: julia.premauer@gmail.com. ORCID: 0000-0001-7055-4373. Google Scholar: https://scholar.google.com/citations?hl=es&user=HaUw-YAAAAJ&view_op=list_works&sortby=pubdate.

²Magíster. Fundación Grupo HTM. Medellín, Colombia. E-mail: jvasquez@grupohtm.org. ORCID: 0000-0001-1724-2304. Google Scholar: <https://scholar.google.es/citations?user=d44WPNUAAAAJ&hl=es&authuser=1>

Para citar este artículo: Premauer, J. M. y Vásquez-Muñoz, J. L. (2020). Oportunidades y desafíos para la gobernanza compartida en tres Sistemas Municipales de Áreas Protegidas en Colombia: Urrao, Carolina del Príncipe y Santa Rosa de Osos. *Revista Luna Azul*, 50, 01-22. Doi: 10.17151/luaz.2020.50.1

Esta obra está bajo una [Licencia de Creative Commons Reconocimiento CC BY](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

