

MARCO DE PROCEDIMIENTOS PARA LA MITIGACIÓN DE IMPACTOS POTENCIALES EN LAS CONDICIONES DE VIDA DE LA POBLACIÓN EN EL PROYECTO GEF – FONDO PARA LA CONSERVACIÓN DE ÁREAS PROTEGIDAS Y LA FINANCIACION ADICIONAL

Resumen del Proyecto Original y sus Componentes

1. El objetivo del Proyecto P091932 es el establecimiento de un Fondo de Apoyo a la Biodiversidad y las Áreas Protegidas (Patrimonio Natural) para a) consolidar el Sistema Nacional de Áreas Protegidas – SINAP y b) contribuir a disminuir las tendencias de pérdida de biodiversidad en ecosistemas de importancia estratégica para Colombia. El Proyecto tiene tres Componentes:
2. Componente 1-Capitalización de la cuenta patrimonial y consolidación de Patrimonio Natural, cuyo objetivo es el establecimiento y capitalización de un Fondo Patrimonial para la sostenibilidad financiera de largo plazo y la consolidación del SINAP. Este Componente se está implementando satisfactoriamente y las actividades previstas se cumplirán en el marco del Proyecto original.
3. Componente 2-Programa Mosaicos de Conservación, busca contribuir al fortalecimiento del SINAP desde las experiencias locales y regionales de carácter participativo, mediante la implementación concertada de Planes de Manejo de las AP del SPNN, y mediante el apoyo al diseño e implementación de sub-proyectos tanto ambientales como productivos, de manejo de recursos que incluyan la adopción de esquemas de conservación y manejo sostenible con la participación activa de las comunidades locales.
4. Componente 3: Gestión institucional y coordinación del proyecto, cuyo propósito es el mejoramiento de las capacidades institucionales Patrimonio Natural y la UAESPNN para la consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, la gestión del proyecto y su divulgación.

Actividades para el Financiamiento Adicional

5. El Financiamiento Adicional apoyará la ampliación de dos componentes del proyecto original: el programa Mosaicos de Conservación y el Componente 3. El enfoque de este FA es en temas ambientales de urgencia en la zona del Macizo. Las inversiones propuestas en el Macizo permitirán la conservación de largo plazo de esta región de una biodiversidad natural extraordinaria y de gran riqueza cultural, y consolidarán el Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Colombia. Bajo el Componente 2, estas inversiones en el Macizo promoverán: i) la consolidación de los Grupos Locales de Trabajo (GLTs) en cinco mosaicos de conservación nuevos; ii) evaluaciones ambientales, incluyendo la identificación de amenazas y oportunidades; iii) la formulación de un sub-proyecto por cada mosaico de conservación; y iv) la implementación de los sub-proyectos.
6. La preparación de los sub-proyectos en cada mosaico de conservación se llevará a cabo de manera participativa y consensuada e involucrará estrategias de conservación y uso sostenible de recursos, planes de trabajo y asignación de responsabilidades para la implementación de los sub-proyectos, bajo la forma de acuerdos voluntarios firmados por las partes.

Aspectos de la Legislación Nacional relevantes a un Marco de Procedimientos

7. La legislación nacional sobre Parques Nacionales (PN) estipula que no debe haber explotación de recursos dentro de dichas áreas. Sin embargo, la realidad es que en varios de los 52 PN de Colombia hay áreas yuxtapuestas con presencia de territorios colectivos (comunidades indígenas o afro-colombianas) y comunidades campesinas.
8. Teniendo en cuenta lo anterior, las estrategias de manejo de los parques nacionales planteadas por la Unidad de Parques Nacionales están enmarcadas en la Política de Participación Social en la Conservación: Parques con la Gente. Dicha Política reconoce que es más efectivo trabajar con las comunidades en las zonas aledañas y en las zonas traslapadas a las AP mediante procesos de mutuo acuerdo en materia de conservación y manejo sostenible que por la imposición de restricciones. La legislación nacional permite la presencia de pobladores indígenas y afro-colombianos en PN, y el uso de recursos naturales para su subsistencia.
9. Adicionalmente y en el marco de la política anteriormente mencionada la Unidad de PN de Colombia ha desarrollado una “Estrategia integral y diferencial para el manejo de los asentamientos en áreas del SPNN y sus áreas amortiguadoras”. Esta plantea procedimientos para trabajar con personas **no indígenas** que han ocupado tierras dentro de AP, que conlleva al desarrollo de mecanismos de concertación y participación en la gestión, manejo y conservación del área, como el establecimiento de Pactos y Acuerdos Socio-ambientales. Se podría afirmar que esta estrategia es equivalente a los requerimientos de un Marco de Procedimientos.

Requerimientos de la Política OP 4.12 (Reasentamiento Involuntario) del Banco Mundial

10. Si los proyectos suponen una restricción involuntaria del acceso a parques o áreas protegidas designadas por la ley, la naturaleza de las restricciones, así como el tipo de medidas necesarias para mitigar los efectos adversos, se determinará con la participación de las personas afectadas durante el diseño y la ejecución del proyecto. En esos casos, el prestatario preparará un marco de procedimientos aceptable para el Banco, en el que debe describir el proceso de participación mediante el cual:
 - a) se prepararán y ejecutarán los componentes específicos del proyecto;
 - b) se determinarán los criterios de elegibilidad de las personas afectadas;
 - c) se determinarán las medidas necesarias para ayudar a las personas desplazadas en sus esfuerzos por mejorar sus medios de subsistencia, o por lo menos restablecerlos, en términos reales, manteniendo al mismo tiempo la sostenibilidad del parque o el área protegida, y
 - d) se resolverán los posibles conflictos que involucren a las personas afectadas.

El programa Mosaicos de Conservación y sus Alcances

11. En el caso de los 5 mosaicos seleccionados para el Financiamiento Adicional del Proyecto, únicamente 2 de ellos tienen un área traslapada con comunidades indígenas y campesinas:
 - El PN Nevado del Huila se traslapa con el Resguardo Indígena Gaitania.
 - El PN Puracé tiene población campesina al interior con actividades productivas (ganadería extensiva).

12. En el caso del PN Nevado del Huila se ha preparado un Plan de Pueblos Indígenas para atender el cumplimiento de la salvaguarda OP 4.10 y en concordancia con la legislación nacional.
13. En el caso del PN Puracé, la Unidad de Parques Nacionales ha venido adelantando, en el marco de la política anteriormente mencionada, procesos de acercamiento y diálogo, hacia la reconversión de sistemas de producción con propietarios de fincas traslapadas de manera parcial o total con el área del Parque.
14. Teniendo en cuenta tanto la legislación nacional como la estrategia de trabajo con asentamientos mencionados en los párrafos anteriores, los potenciales afectados podrían ser los campesinos que usan zonas de pastoreo de ganado en el PN Purace. Sin embargo, dentro de los PN traslapados con territorios colectivos de grupos étnicos, o con presencia de comunidades campesinas, se promueve la coordinación con las autoridades étnicas y las organizaciones campesinas para la conservación y manejo de las áreas protegidas. Al integrar áreas protegidas, zonas aledañas y paisajes más amplios bajo procesos de ordenamiento ambiental, el concepto de mosaicos de conservación implica la vinculación de diferentes actores sociales e institucionales, como autoridades y comunidades de grupos étnicos, comunidades campesinas, Corporaciones Autónomas Regionales, entidades territoriales y redes de reservas naturales privadas.
15. El Programa Mosaicos de Conservación de la Financiación Adicional apoyará las estrategias de conservación y uso sostenible en el marco de la política anteriormente mencionada. Es decir, las estrategias que se desarrollan y que se esperan construir con la gente en el área aledaña y en el área traslapada del PN, buscan alternativas productivas y de manejo para que la gente use los recursos, de manera sostenible, sin causar impactos en el área protegida.
16. Tanto el Proyecto como la FA están enmarcados en la Política de Participación Social en la Conservación. Por lo tanto, el proyecto y la FA contemplan métodos y formas de trabajo que contribuyen a la restauración y conservación de los ecosistemas y especies protegidas en las AP, al tiempo que orienta prácticas y modelos de ocupación y manejo de los recursos naturales que generen alternativas económicas ambiental y socialmente sostenibles, atiendan el marco normativo y consideren los objetivos y razón de ser del área. Ejemplos de estas actividades son: restauración ecológica participativa, actividades de conservación de la diversidad biológica, planes de manejo de reservas privadas voluntarias, desarrollo del ecoturismo con participación local, planificación predial, conservación del suelo, manejo de pesquerías, y diversas actividades relacionadas con la producción agro-ecológica sostenible.
17. Por todas estas razones no se espera que las actividades apoyadas por el proyecto y la FA generen impactos adversos sobre comunidades o pueblos indígenas y afro-colombianos. Pero, en el evento que las actividades del proyecto pudiesen afectar las alternativas de vida de ciertos grupos viviendo en las AP o en las zonas aledañas, el proyecto seguirá el presente Marco de Procedimiento que además es compatible con la legislación nacional.

Metodología de Participación en los Mosaicos de Conservación

18. En el caso de los PN, los planes de manejo que se van a financiar incorporan estrategias de manejo que ofrecen alternativas productivas sostenibles, promueven acuerdos y procesos de construcción participativa, y generan proceso de fortalecimiento organizativo. En ningún caso, se imponen restricciones unilaterales; por el contrario, se busca construir propuestas de manejo e involucrar a la población en la toma de decisiones y el desarrollo de alternativas de vida sostenibles.

19. Los mecanismos de ejecución del Componente 2 aseguran que las comunidades decidirán su vinculación al proyecto, participarán en la definición de las actividades, y en caso de presentarse impactos adversos de cualquier tipo, participarán en la definición de las medidas de mitigación que forman parte de los sub-proyectos a ser financiados por el FA.
20. Los mosaicos de conservación son arreglos que integran AP con estrategias complementarias de conservación y uso sostenible. Las estrategias de manejo en los mosaicos de conservación serán definidas por los actores involucrados en el manejo del mosaico, que conformarán los Grupos Locales de Trabajo (GLT). Esto implica que las actividades son previamente acordadas entre los actores, quienes además participan de su implementación. Las acciones no acordadas en el marco de los GLT no serán realizadas.
21. Para lograr lo anterior, el Proyecto original y la Financiación Adicional proponen establecer un GLT en cada Mosaico integrado por las instituciones locales, entes territoriales y actores sociales.
22. La conformación del GLT tiene como principal objetivo entregar a nivel local la responsabilidad del análisis y toma de decisiones del Programa Mosaicos de Conservación a los directamente vinculados al manejo territorial. En ese sentido, la FA fortalecerá la capacidad de los integrantes del GLT para facilitar el proceso de identificación, decisión e implementación de las propuestas de manejo territorial del Mosaico de Conservación que surjan de manera concertada al interior de cada uno de los GLT.
23. De manera específica, la FA propone:
 - Por cada Mosaico de Conservación, el GLT planificará y ejecutará un sub-proyecto. Los sub-proyectos responden a una propuesta participativa y concertada de intervención territorial que busca disminuir presiones sobre los PN a partir de procesos de ordenamiento ambiental más amplios (a escala de paisaje) que contribuyan al uso y manejo sostenible de los recursos naturales y generen beneficios para las comunidades locales.
 - Cada sub-proyecto contempla un énfasis de trabajo que responde a las principales presiones identificadas y a las oportunidades existentes para fortalecer el ordenamiento ambiental territorial.
24. La formulación de los sub-proyectos surge del análisis colectivo del territorio, e implica la priorización y focalización de acciones y exige llegar a consensos. La formulación del sub-proyecto, es en sí un proceso de fortalecimiento y un ejercicio de construcción colectiva para definir los temas estratégicos para el manejo ambiental. El programa Mosaicos de Conservación no llega con propuestas definidas sino que promueve su definición por parte de las comunidades y organizaciones.
25. En los comités locales siempre participará un representante del PN y la correspondiente Corporación Autónoma Regional, quienes son las autoridades ambientales al interior del parque y en la zona aledaña, respectivamente. Los comités técnico y directivo del SIRAPM velarán por la coherencia y complementariedad de las acciones a desarrollar en toda el área del mosaico (PN y área aledaña) y por el cumplimiento de las medidas necesarias para evitar impactos ambientales y sociales negativos, así como por el cumplimiento de las salvaguardas establecidas.
26. Patrimonio Natural participará en el comité técnico y directivo del SIRAPM, para los temas referidos a la implementación y seguimiento del proyecto. Estas instancias aprobarán los Planes Operativos Anuales (POAs), lo cual constituye un filtro para verificar el cumplimiento de las políticas de salvaguarda.

Implementación de la Metodología de Participación de los GLTs

27. En la fase de planeación (6 meses iniciales) se conformarán los GLTs.
28. El GLT, con base en un análisis del territorio, y potencialidades y presiones o amenazas a la conservación y manejo sostenible, acuerda las prioridades de trabajo y elabora el sub-proyecto que será financiado por el Programa Mosaicos.
29. Si hay una restricción al uso de recursos, esta restricción debe ser identificada durante la fase de planeación (6 meses iniciales), donde se realiza un análisis del territorio, y se identifican las potencialidades y presiones o amenazas a la conservación y manejo sostenible. La restricción al uso de recursos debe ser reconocida en la formulación del proyecto, específicamente, se deberá identificar si las estrategias y actividades definidas implican restricciones al uso de recursos naturales.
30. Se deberán definir y acordar acciones que mitiguen o compensen esta restricción, como parte integral del sub-proyecto.
31. En el sub-proyecto se deberán presupuestar e incluir las actividades contempladas, y las acciones de verificación y seguimiento.
32. Dado que el grupo de trabajo propone al responsable de la ejecución a nivel local, éste mismo grupo será el responsable de: i) hacer la orientación técnica y acompañamiento a la implementación del proyecto; ii) verificar el cumplimiento de los objetivos; iii) hacerle seguimiento a la implementación. En ese sentido, este grupo será responsable de verificar el cumplimiento de las actividades de mitigación y compensación.
33. El grupo de trabajo local aprueba el POA y el presupuesto.
34. El comité técnico y directivo del SIRAP revisa y aprueba el POA. Previo a la aprobación anual de los POAs se deberá verificar el cumplimiento de las actividades y medidas de mitigación o compensación acordadas.

El caso de los Acuerdos Socio-Ambientales

35. La Política de Participación Social en la Conservación con su “Estrategia integral y diferencial para el manejo de los asentamientos en áreas del SPNN y sus áreas amortiguadoras” plantean la posibilidad de realizar Pactos Socio Ambientales. Un Pacto Socio Ambiental es un acuerdo concertado entre los actores e instituciones (CAR, UAESPNN y Alcaldías) y grupos comunitarios veredales, para desarrollar acciones en favor del uso sostenible de los recursos naturales y la satisfacción de las necesidades fundamentales de los campesinos que habitan un territorio, basado en la deliberación conjunta de las implicaciones de los compromisos asumidos. El proyecto original ya ha desarrollado algunos de estos acuerdos socio-ambientales como se indica la final de este Marco.
36. Para alcanzar estos acuerdos se implementa esta guía de acciones:
 - Generación de confianzas (acercamiento, conocimiento mutuo, clarificación de intereses, necesidades y potencialidades, reconocimiento y respeto)
 - Acuerdo desde las voluntades (deliberaciones argumentadas)
 - Basado en el conocimiento (conocimiento pleno del qué, el por qué, el para qué y el cómo de

- la acción - diálogo entre los sistemas de conocimiento)
- Entenderlo como un proceso (proceso paulatino con compromisos graduales)
- Traducción en acciones (concretar su aplicabilidad)
- Monitorearse desde el control social (seguimiento como tarea conjunta)
- Orientados al logro de los objetivos de conservación de las AP y de desarrollo sostenible de áreas aledañas
- Deben estar relacionados con elementos del entorno natural específicos (atar compromisos a referentes específicos)

Y se sigue esta ruta:

- Construcción colectiva del concepto de Pacto Socio-ambiental, definición conjunta de sus objetivos, parámetros, y procedimientos para lograrlo
- Identificación de elementos constituyentes del acuerdo o pacto socio-ambiental (valores naturales y culturales, intereses y expectativas sociales e institucionales)
- Reconocimiento de alcances y limitantes frente a los aspectos estructurales del acuerdo, análisis de su funcionalidad ambiental y social, su aplicabilidad legal y posibilidad de concreción
- Concertación de los términos del acuerdo
- Definición de los mecanismos e indicadores para el seguimiento
- Formalización y firma protocolaria de los acuerdos
- Seguimiento conjunto al desarrollo de los acuerdos

Beneficios para las Comunidades Participantes

37. El proyecto trabajará con las comunidades y organizaciones locales en generar procesos de formación y fortalecimiento del talento humano para reconocer mejor su realidad y posibilitar soluciones a aquellas situaciones consideradas por ellos limitantes a su desarrollo y bienestar.
38. El proyecto apoyará procesos de fortalecimiento organizacional y la generación de procesos de participación y concertación que mejoren la capacidad de gestión e incidencia de las comunidades locales, y contribuyen a la sostenibilidad social de la conservación.
39. El proyecto mejorará la preservación y el uso sostenible de fuentes de agua y suelos, e incrementará la productividad (huertas) y la sostenibilidad de los recursos como resultado de la implementación de los sub-proyectos.
40. El proyecto mejorará los ingresos de las familias campesinas gracias a programas de reconversión productiva y actividades de ecoturismo.

Mecanismos de Resolución de Conflictos

41. Los Planes de Manejo del SPNN incluyen una evaluación de los conflictos potenciales relacionados con el uso de recursos naturales dentro de, o cerca, a las AP seleccionadas. Muchas de las AP cuentan con espacios y acuerdos de trabajo que consideran principios de relacionamiento y mecanismos de resolución de conflictos, los cuales están contemplados en los Planes de Manejo.
42. Adicionalmente, muchas AP han desarrollado pactos socio-ambientales con la población asentada en la zona amortiguadora, para reducir los conflictos de uso y ocupación a través de prácticas de

producción sostenible y conservación. El desarrollo de este proyecto potenciará los mecanismos anteriormente descritos para la resolución de conflictos. En ese sentido, de haber algún conflicto entre las partes, incluyendo el uso del suelo o restricción al uso de recursos, el comité directivo del GLT será la primera instancia en la resolución de conflictos, y en última instancia serán las instancias de coordinación del proyecto – comité técnico del SIRAPM y comité directivo.

43. Estos acuerdos o pactos socio-ambientales servirán como espacios para el desarrollo de alianzas sociales por la conservación de las áreas protegidas y trabajarán en el establecimiento de una visión compartida respecto al área protegida. Esta visión se elaborará a través de un amplio diálogo local participativo que debe producir estrategias adecuadas desde una perspectiva integral del manejo.
44. Adicionalmente, los GLT de los mosaicos de conservación serán las instancias formales donde se deberán resolver los conflictos en caso de presentarse alguno. Sin embargo, dado el esquema de ejecución y la concepción del proyecto, estos GLT son en realidad un mecanismo de prevención de conflictos en la medida en que permiten la ejecución del proyecto de manera participativa y concertada.

Algunos resultados del Programa Mosaicos de Conservación del Proyecto Original

45. El programa mosaicos del proyecto original ha generado después de casi 5 años de implementación resultados muy importantes en términos de generar y fortalecer esas alianzas entre los PN y las comunidades locales.
46. Se han firmado nuevos acuerdos de trabajo conjunto entre los PN y las comunidades (PN Farallones con dos consejos comunitarios, PN Utria con el consejo comunitario Riscales, PN Cahuinari con 4 Asociaciones Indígenas); se han puesto en marcha planes de trabajo conjunto previos, pero que no tenían como implementarse (sea por falta de recursos, por ausencia de objetivos comunes con acciones conjuntas en campo, PN Sanquianga, y PN Puinawai).
47. En el caso de las comunidades campesinas se ha avanzado en el trabajo conjunto en acciones de producción sostenible, manejo sostenible de los predios y micro-cuencas (PN Orquídeas, PN Old Providence y PN Galeras). Si bien en estas zonas no puede haber explotación de recursos al interior de los PN, se ha fomentado y generado capacidades técnicas para el manejo y uso sostenible de los recursos en las áreas aledañas, teniendo como resultado: 114 reservas de la sociedad civil (fincas privadas que dejan áreas de cobertura natural, plantean objetivos y hacen un manejo sostenible), pactos socio-ambientales firmados entre PN y más de 60 familias, 40 acuerdos para conservación en predios privados (firmados entre propietarios y los grupos locales sub-ejecutores, como promotores y veedores de estos acuerdos). Todo esto ha implicado también un aumento en la producción agrícola, y la protección de las fuentes de agua (que es el mayor interés de los pobladores, pues son el soporte de su producción y consumo).