

Proyecto: Preparación del Programa Nacional de Áreas Protegidas
(PRONANP)

Nombre de la Consultoría (Código D.4)

Elaboración de un Marco del Proceso para Salvaguarda Social

Consultor:

Heinrich Helberg Chávez

Enero 2009

TABLA DE SIGLAS

ANP	Área Natural Protegida
COFROPI	Organismo de Formalización de la Propiedad Informal
GEF	siglas en inglés de Global Environmental Facility
IANP	Intendencia de Áreas Naturales Protegidas del INRENA
INDEPA	Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afro peruanos
INRENA	Instituto Nacional de Recursos Naturales
KfW	Banco de Crédito para la Reconstrucción (siglas en alemán)
MIMDES	Ministerio de la Mujer y Desarrollo
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organización no gubernamental
OPD	Organismo Público Desconcentrado
PETT	Programa Especial de Titulación de Tierras
PIMA	Proyecto Participación de las comunidades nativas en el manejo de áreas naturales protegidas de la Amazonía peruana
PROFONANPE	Fondo Nacional para Áreas Naturales Protegidas por el Estado
SERNANP	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas
SINANPE	Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado

TABLA DE CONTENIDOS

Resumen ejecutivo: Elaboración de un marco de procedimientos para Salvaguarda Social

Introducción

- El Proyecto PRONANP
- Lineamientos generales

1 Elaboración de un marco de procedimientos para Salvaguarda Social

- 1.1 Descripción de las actividades o componentes del proyecto que implican restricción al uso de recursos naturales
 - 1.1.1 Descripción del proceso para que los afectados participen en el proceso
- 1.2 Criterios de elegibilidad de las personas afectadas
 - 1.2.1 Participación en la identificación de impactos adversos
 - 1.2.2 Criterios de elegibilidad respecto de las medidas de mitigación o compensación
- 1.3 Medidas para asistir a las personas potencialmente afectadas.
 - 1.3.1 Métodos y procedimientos para que los afectados identifiquen y escojan potenciales medidas de mitigación o compensación
- 1.4 Resolución de conflictos potenciales y quejas
 - 1.4.1 Proceso para la solución de conflictos relacionados a las restricciones al uso de recursos, a los criterios de elegibilidad, y a las medidas de planificación e implementación que involucran a la población local
- 1.5 Procedimientos legales y administrativos
 - 1.5.1 Revisión de los acuerdos alcanzados con el o los sectores (ministerios u otras entidades públicas), respecto a la aproximación al proceso
 - 1.5.2 Definición de responsabilidades administrativas y financieras
- 1.6 Arreglos de monitoreo

- 1.6.1 Revisión de los arreglos para el monitoreo participativo de actividades relacionadas con los impactos (benéficos y adversos) a las personas en las áreas del proyecto
- 1.6.2 Arreglos para monitorear la efectividad de las medidas tomadas para mejorar o al menos restaurar los ingresos y estándares de vida.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

RESUMEN EJECUTIVO: Elaboración de un marco de procedimientos para Salvaguarda Social

El presente documento expresa el propósito del proyecto PRONANP que su ejecución esté conforme con la directiva OP 4.12 del Banco Mundial. En la presente fase de diseño se propone la metodología y el alcance de las consultas libres, anteriores e informadas que debe llevar a cabo el proyecto en aquellas zonas donde se creen nuevas áreas naturales protegidas (ANP) (actividad 1.2) o se generen proyectos productivos (actividad 2.3). Estas dos actividades del Proyecto PRONANP son las que pueden afectar positiva o negativamente la economía de las poblaciones locales y donde se activan las directivas del Banco Mundial.

El proceso participativo se diseña con los objetivos de (a) evitar los potenciales efectos negativos del proyecto sobre las poblaciones locales y (b) donde éstos no se pueden evitar, minimizarlos, mitigarlos o compensarlos por tales efectos. El diseño del proceso brinda atención a que los beneficios sociales y económicos del proyecto sean culturalmente apropiados e inclusivos en temas de género y relaciones intergeneracionales. El diseño de este proceso sigue las pautas de la legislación y normas legales peruanas, siempre y cuando éstas coincidan con las directivas OP 4.10 y OP 4.12.

Los proyectos productivos pueden apoyar a mejorar la articulación a la economía de mercado y mejorar la calidad de vida de los pobladores locales, a la vez que pueden ayudar a resolver los problemas ambientales. El uso del concepto de corredores o mosaicos biológicos como un modo de lograr una gestión mejor articulada entre los distintos niveles de gestión del sistema de ANP, implica nuevas formas de gestión e instancias de participación.

Las restricciones de uso de recursos que generan las ANP que se creen son todas restricciones legales motivadas por la necesidad que las áreas de conservación cumplan con sus objetivos: (a) las áreas de categorías de uso indirecto no permiten el uso comercial de recursos, solo el uso para subsistencia; (b) el uso forestal maderable no está permitido, salvo un uso excepcional para las poblaciones locales; (c) la zonificación interna del área puede afectar el uso de ciertos recursos (d) no se permiten nuevos asentamientos después de creada el área; (e) los controles de ingreso y salida del área pueden crear el afecto psicológico que se está limitando el uso legítimo de ciertos recursos por las poblaciones locales.

En las ANP de uso directo, los usos de subsistencia de poblaciones locales son reconocidos por la jefatura y autorizados como actividades menores de “grupos de manejo”. Las actividades comerciales a una escala mayor, se llevarán a cabo con un contrato de extracción de recursos con el SERNANP. En áreas de uso indirecto se permite, además de los usos de recursos para la subsistencia, también el uso comercial indirecto como el turismo. Existe también una posibilidad de compensación de sistema, que es la participación en la cogestión del área, a través de la firma de convenios de administración de distinto tipo. El Proyecto PRONANP con sus 40 subproyectos tiene además un instrumento flexible para apoyar en las compensaciones necesarias, contribuyendo a dinamizar las economías locales.

Dado que la ley peruana de ANP reconoce los derechos preexistentes de la población local, el proyecto procederá a identificar a todos aquellos actores locales que puedan tener esos derechos preexistentes en las zonas donde plantea concertar corredores biológicos o mosaicos. El objetivo es reforzar a los actores locales y evitar superposiciones o espacios no ocupados entre los asentamientos y las nuevas áreas de conservación, cuando éstas se creen. Parte de estas acciones de planificación y ordenamiento territorial serán también las actividades de planificación estratégica que interrelacionen los distintos niveles de gestión que se encuentren en los corredores ambientales: el nacional, el regional, municipal.

El proceso participativo está diseñado como un proceso constructivo y de negociación convergente, en que las opiniones y consultas se van tomando en consideración e incorporando al proceso de decisión que culmina en la propuesta de categorización, del perímetro del área y del modo de gestión. El proceso debe ser desconcentrado, en torno a cada uno de los corredores biológicos y específicamente para cada ANP que se quiera establecer, así como para el diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de los subproyectos. El proceso deberá ser amplio, incluyente, transparente, informado y tomará en cuenta las dificultades de comprensión idiomáticas y los distintos modos de toma de decisión culturales, atendiendo a la participación de género e intergeneracional.

El proceso avanzará por etapas, dada la complejidad del tema. Las decisiones se tienen que tomar por niveles, trátase de las autoridades regionales, municipales o de asentamientos y organizaciones locales que tienen que decidir, por ejemplo, si conforman un ejecutor de contrato de administración o si establecen una reserva privada.

En el proceso necesariamente se recopilará la opinión de los actores sobre el objetivo del área de conservación a crearse, los usos de recursos y las formas de manejo, para determinar los derechos preexistentes que puedan tener. De esta manera los actores locales participan en el proceso que lleva a la definición de sus derechos, al reconocimiento de las restricciones de usos que se deriven de la categoría de área que escojan y otros impactos que puedan tener, para que puedan ser mitigados o compensados, si son negativos. El proceso culmina con la consulta formal sobre la categoría de área y la delimitación del perímetro de ésta, cuyo resultado debe figurar en acta. Esta última decisión supone, que se ha cumplido con todo el proceso participativo.

Son elegibles como receptores de compensaciones aquellos pobladores cuya subsistencia dependa del uso de los recursos naturales afectados por las actividades del proyecto. El concepto de pobladores locales incluye a los pobladores ribereños amazónicos y a los afro peruanos. Así, por ejemplo, docentes, enfermeros, transportistas, no dependen directamente del uso de recursos, a menos que como residentes en la zona participen de la economía local, en cuyo caso se tomará esto en cuenta.

Por una cuestión metodológica es preferible que los subproyectos económicos se generen a partir de propuestas locales, para que el compromiso con los objetivos garantice la ejecución y la sostenibilidad. Pero los proyectos también deben cumplir con una serie de criterios que actúan como filtros: viabilidad social (capacidad de ejecución comunal), viabilidad cultural (compatibilidad con los procesos simbólicos culturales), viabilidad económica y ambiental. La sostenibilidad debe ser pensada y calculada desde un inicio. Por eso debe llevarse a cabo un seguimiento económico de los proyectos y hacer el ejercicio de medir el impacto proyectado a futuro.

Los proyectos pueden ser ejecutados por los representantes elegidos por una localidad como ejecutores o por una alianza de varios asentamientos. El *comité de gestión* del área es la instancia que selecciona los subproyectos, lleva a cabo el monitoreo de la ejecución, y los evalúa con participación del Jefe de área, de modo que todos estos procesos deben ser participativos y con responsabilidad compartida con el Jefe de Área, en representación del SERNANP. Sobre la forma de encaje de los subproyectos con el Proyecto PRONANP dará cuenta el *Manual de Operaciones de los Subproyectos*, considerando la experiencia acumulada y exitosa de los proyectos GEF anteriores, así como las posibilidades reales de los distintos grupos humanos.

La instancia encargada de la resolución de conflictos en las ANP son los *comités de gestión*, en los que participan libremente todas las comunidades e instituciones presentando por escrito a su representante. En el caso de quejas sobre la conducta de miembros del proyecto o del SERNANP, estas quejas se canalizan al superior inmediato y de quedar sin efecto o respuesta adecuada la queja a la cabeza de cada institución.

El proyecto designará oportunamente al encargado de la firma de los convenios con los Jefes asentamientos locales para la ejecución de los subproyectos económicos. Esto estará establecido en el Manual de Operaciones de los Subproyectos.

El proyecto incluirá en sus negociaciones con los gobiernos regionales y locales, los aspectos de planificación y ordenamiento territorial que les correspondan, así como los aportes que puedan hacer estas instituciones a la ejecución de los proyectos productivos en la zona de los corredores a crearse.

El proyecto informará y coordinará con el PETT o el COFROPI las acciones de ordenamiento territorial y llegará a acuerdos para facilitar las tareas de campo pendientes en las zonas de ejecución del proyecto. El proyecto informará y mantendrá una línea de comunicación constante con la Defensoría del Pueblo en Lima y con sus representaciones regionales.

El proyecto establecerá también qué contribuciones se contabilizarán como contrapartes de los gobiernos regionales, municipios y de los pobladores locales.

El proyecto ya cuenta con ciertos instrumentos de monitoreo como un marco lógico, sin embargo todavía tiene que diseñar un sistema de informes, de monitoreo, de sistematización de experiencias y de evaluaciones. El proyecto elaborará un plan de monitoreo del mejoramiento de los estándares de vida y de las medidas para compensar su afectación por el proyecto tomando en cuenta las experiencias de los proyectos GEF anteriores y las opciones presentadas abajo.

Dado que parte de los fondos del proyecto se ejecutarán a través de los municipios y gobiernos locales, éstos serán introducidos en las buenas prácticas de la vigilancia social y presentar sus informes económicos de manera transparente y oportuna a las instancias de decisión regional y local del proyecto, según corresponda. Igualmente se fomentará la participación de los actores principales en los procesos de planificación y decisión regionales y locales.

Introducción

El Proyecto PRONANP

El proyecto PRONANP tiene este objetivo y los siguientes componentes:

Objetivo

“El objetivo de desarrollo es incrementar el área de ecosistemas clave bajo un manejo efectivo, descentralizado y sostenible para su protección y conservación. En este sentido busca ampliar los alcances de la conservación de la biodiversidad del Perú mediante la incorporación de ecosistemas clave y el correspondiente fortalecimiento de capacidades institucionales tanto para el análisis estratégico, planificación y programación, como para la gestión de áreas protegidas en el marco de un sistema nacional unitario, que comprenda áreas y sistemas de administración nacional, de administración regional y local, así como privadas y comunales, que puedan ser gestionados de manera integrada y articulada entre si.”

Componentes

“El PRONANP, en línea con lo arriba señalado, brindará apoyo al establecimiento y gestión de áreas de conservación regionales, locales y privadas, preferentemente cercanas o adyacentes a áreas de administración nacional, favoreciendo de esta forma la creación de mosaicos o corredores de conservación. Para ello tiene cuatro componentes: (i) fortalecimiento del marco institucional para la implementación de la gestión nacional y descentralizada de ANP, (ii) apoyo al manejo de ANP y a iniciativas de desarrollo sostenible en corredores o mosaicos de conservación, (iii) aporte a la sostenibilidad financiera del Sistema Peruano de Áreas Naturales Protegidas, y (iv) gestión del proyecto “

Componentes y subcomponentes	Metas / indicadores
Componente 1: Fortalecimiento del marco institucional para la implementación de la gestión nacional y descentralizada de ANP.	
Subcomponentes	
1.1 Desarrollo de lineamientos de política y criterios técnicos, normas, procedimientos, instancias e incentivos para la gestión articulada y coordinada del sistema de ANP del Perú.	Consejos regionales de áreas protegidas y comités de gestión de los corredores o mosaicos establecidos y operando activamente en las regiones de intervención del Proyecto. Los gobiernos regionales y locales seleccionadas disponen de los planes priorizados elaborados y/o actualizados en procesos participativos y sistemas de monitoreo adecuados para su gestión.
1.2 Planificación y establecimiento de ANP a nivel nacional, regional y local, en el marco de una estrategia integrada, conformando corredores o mosaicos de conservación.	

1.3 Aplicación de un Programa de Capacitación para la gestión integrada del sistema de ANP del Perú	Al menos cinco estrategias regionales de áreas protegidas elaboradas.
1.4 Aplicación de una estrategia de creación de conciencia a nivel del sistema nacional y de los sistemas regionales priorizados	<p>Por lo menos 10 áreas protegidas regionales 3 locales y 3 privadas, establecidas dentro de cinco corredores o mosaicos de conservación, cubriendo por lo menos 250,000 ha.</p> <p>Reserva Nacional Sistema de Islas y Puntas Guaneras establecida y cuenta con Plan de Acción de Emergencia.</p>
Componente 2: apoyo al manejo de ANP y a iniciativas de desarrollo sostenible en corredores o mosaicos de conservación	
Subcomponentes	
2.1 Desarrollar y aplicar una estrategia de gestión integrada de las áreas protegidas de todo nivel de administración, en regiones priorizadas, orientada a la consolidación de corredores y mosaicos de conservación.	<p>Mejora la gestión de 3 ANP nacionales, medida aplicando la herramienta de seguimiento METT del GEF.</p> <p>La gestión de la Reserva Nacional Sistema de Islas y Puntas Guaneras mejora, medida aplicando la herramienta de seguimiento METT del GEF.</p>
2.2 Desarrollar y aplicar aproximaciones de gestión alternativa de ANP para la conservación de la biodiversidad en el marco de corredores o mosaicos de conservación.	<p>Por lo menos 10 áreas protegidas regionales, 3 locales y 3 privadas, ubicadas dentro de los cinco corredores o mosaicos de conservación cuentan con los necesarios equipos e infraestructura.</p>
2.3 Desarrollar subproyectos de desarrollo económico compatible en los corredores o mosaicos de ANP priorizados.	<p>Por lo menos cinco modelos alternativos de gestión de conservación operando.</p> <p>Por lo menos 40 subproyectos de desarrollo sostenible implementados para mejorar la vida de la gente y promover la conservación (i.e. ecoturismo, forestaría sostenibles, acuicultura, manejo de recursos forestales no maderables, pago por servicios ambientales, etc.) dentro de corredores y/o mosaicos seleccionados.</p>
Componente 3: aporte a la sostenibilidad financiera del Sistema Peruano de Áreas Naturales Protegidas,	
Subcomponentes	

3.1. Diseño y constitución de fondo patrimonial para áreas protegidas.	Fondo Patrimonial de al menos US\$ 6 millones implementado para cubrir costos recurrentes de áreas protegidas nacionales, regionales y locales PA, dentro de corredores y/o mosaicos seleccionados. Fondos regionales, locales y privados asignados en un ratio 1:1 para complementar aportes provenientes del Fondo Patrimonial para costos recurrentes.
Componente 4: Gestión del Proyecto	
Subcomponentes	
4.1 Gerencia y administración del proyecto.	Junta de Administración y Comité Consultivo del proyecto establecido y operando, con diversos actores. Se coordina mecanismos internos del proyecto, se cuenta con informes oportunos y adecuados. Se lleva a cabo evaluaciones internas, sistematización y aprendizaje, como parte de un plan de monitoreo
4.2 Monitoreo, evaluación y sistematización.	
4.3 Operación de JA, y Comité Consultivo.	
4.4 Costos indirectos de Gestión.	

Ámbito geográfico: Regiones, corredores priorizados y áreas.

A partir la identificación de las ecorregiones y sistemas ecológicos subrepresentados en el sistema nacional de áreas naturales protegidas se ha identificado un conjunto de regiones priorizadas, las cuales presentan además ciertos avances en el tema o por lo menos han manifestado su interés de contar con sistemas regionales de ANP: Estas regiones se encuentran básicamente agrupadas en el dos ámbitos, el Sur, que se centra en Moquegua – Tacna y además contribuya a la conectividad e áreas ubicadas en Puno y Arequipa; y el ámbito de la InterNor: Lambayeque-Piura-Tumbes –Cajamarca- Amazonas – San Martín; y, como región de interés para una estrecha coordinación, por ser la más avanzada en el tema, se tiene a Loreto.

Dentro de ellas y siguiendo y apoyando los procesos regionales en marcha se apoyará el diseño y gestión de sistemas regionales de áreas protegidas en por lo menos cinco regiones, así como de cinco corredores o mosaicos de conservación, incluyendo tres áreas nacionales, 10 regionales, tres locales y tres privadas. Adicionalmente se apoyará la creación de la reserva de islas y puntas guaneras, así como la planificación inicial y dotación de infraestructura y equipos para su operación básica. En la medida que es un proyecto orientado al fortalecimiento de capacidades contribuirá con la mejora de políticas, normas, procedimientos y prácticas para la gestión del sistema peruano de áreas protegidas, incluyendo la capacitación de personal de las áreas y de otros actores involucrados, así como facilitará el desarrollo de actividades de comunicación y formación de conciencia de la importancia y valor de las áreas protegidas para el desarrollo.

En concreto se trata de ocho potenciales corredores biológicos, cuya denominación provisional es como sigue: 1) Amazonas (Alto Mayo – Colán – Chinchipe); 2) San Martín (Abiseo – Alto Huayabamba – Laguna de los

Cóndores); 3) Río Marañón (Cajamarca, Amazonas, San Martín); 4) Amotapes; 5) Bosques Secos de Colina y Montanos (Piura, Lambayeque y Cajamarca); 6) Bosque Seco de Llanura (Lambayeque Piura); 7) Illescas – Virrilá; 8) Sur (Tacna –Moquegua).

Ejecución

Se ejecutará en el marco del nuevo SERNANP, contará con un mecanismo de dirección participativo y descentralizado. Las donaciones serán recibidas por, en el caso del Banco Mundial /GEF, o canalizadas a, en el caso del KfW, el PROFONANPE. El proyecto tendrá una duración de cinco años.

Lineamientos generales

El presente documento expresa el compromiso del proyecto PRONANP que su ejecución esté conforme con las directivas OP 4.12 del Banco Mundial. En la presente fase de diseño, antes del inicio de la ejecución del proyecto, se propondrá la metodología y el alcance de las consultas libres, anteriores e informadas que debe llevar a cabo el proyecto a fin de demostrar una aceptación amplia por parte de los pobladores locales afectados en donde se aplican estas políticas en el Proyecto PRONANP, que es en la actividad de creación de nuevas áreas naturales protegidas y la generación de proyectos productivos, ya que ambas pueden afectar positiva o negativamente la economía de los pobladores locales. También se diseñará el proceso de decisiones y los hitos para (a) evitar los potenciales efectos negativos del proyecto sobre los pobladores locales y (b) donde éstos no se pueden evitar, minimizarlos, mitigarlos o compensarlos por tales efectos. El diseño del proceso brindará atención a que los beneficios sociales y económicos del proyecto sean culturalmente apropiados e inclusivos en temas de género y relaciones inter generacionales.

El diseño de este proceso seguirá, como lo afirma el proyecto, las pautas de la legislación y normas legales peruanas, siempre y cuando éstas coincidan con las directivas OP 4.10 y OP 4.12 del Banco Mundial. Para tal efecto se tomarán en consideración las formas de participación en el proceso de creación de áreas naturales protegidas contenidas en la ley de áreas naturales protegidas, desarrolladas en el reglamento de la ley y complementadas con lo dispuesto en el *Régimen Especial para Reservas Comunales*, que se aplica para esta categoría de áreas.

1 Elaboración de un Marco del Proceso para Salvaguarda Social

1.1 Descripción de las actividades o componentes del proyecto que implican restricción al uso de recursos naturales

El proyecto PRONANP tendrá un impacto directo en las poblaciones locales al igual que en los pueblos indígenas a través la actividad de creación de nuevas áreas naturales protegidas (actividad 1.2) y de los proyectos económicos que afectarán sus economías (actividad 2.3). Estas dos actividades implican la activación de las políticas del Banco Mundial, porque pueden tener efectos positivos o negativos sobre los niveles de vida, y en caso en que esos impactos fuesen negativos habría que tratar de evitarlos o en todo caso, mitigar el efecto negativo o compensarlo.

Actividades que limitan el uso de recursos

De todas las actividades del proyecto, que tendrán efectos positivos o adversos en los pueblos indígenas, la única que limita directamente el uso de recursos naturales es la creación de nuevas áreas de conservación. Las restricciones al uso de recursos se relacionan con las normas legales y las medidas previstas para que las áreas de conservación puedan cumplir con sus objetivos. En detalle las posibles restricciones legales son:

- La creación de áreas naturales protegidas de “uso indirecto” o de protección estricta en zonas donde viven pobladores locales.
- La limitación del uso de las especies de flora y fauna en vías de extinción (Reglamento, artículo 89.2) y su extracción en Zonas de Protección Estricta o Zonas Silvestres, si se ponen en riesgo los fines y objetivos de creación del Área Natural Protegida (Reglamento, 89.3).
- La prohibición generalizada de extracción forestal comercial en el ámbito de las áreas naturales protegidas (Reglamento, artículo 106.1). Esta prohibición también se aplica a la categoría de Zona Reservada, que tiene carácter transitorio y suele ser el primer paso en la creación de un área protegida de carácter nacional, mientras se hacen los estudios y se define la categoría definitiva.
- La prohibición de nuevos asentamientos al interior de las áreas naturales protegidas, posteriores a la fecha de su creación. La norma limita la carga poblacional a aquellos que tienen derechos adquiridos previamente.

Comentarios:

La distinción de áreas naturales protegidas de “uso indirecto” y de “uso directo” es transversal a todo el sistema. Para los pobladores locales, no indígenas, solo las áreas de “uso directo” ofrecen la posibilidad de usar recursos para la subsistencia bajo la modalidad de “actividades menores”, con un cierto control para que sean tendencialmente sostenibles, o en caso de una actividad a mayor escala

comercial, con un contrato de extracción de recursos con el SERNANP, que requiere de un plan de manejo.

Las restricciones del uso de las especies de flora y fauna en vías de extinción (Reglamento, artículo 89.2) y de la extracción en Zonas de Protección Estricta o Zonas Silvestres, si pone en riesgo los fines y objetivos de creación del Área Natural Protegida (Reglamento, 89.3) no se han aplicado en el Perú, ya que se ha preferido la concertación para un uso del recurso con planes de manejo, en casos de especies amenazadas, pero con interés comercial y potencial de responder positivamente al manejo. Estos artículos representan casos extremos, que probablemente no aplique la autoridad en el tiempo de vida del proyecto, pero que, en todo caso, su aplicación no depende del proyecto sino de la autoridad ambiental. Cabe señalar, sin embargo, que uno de los riesgos reconocidos por el proyecto es la aceleración del cambio climático, lo que podría dar lugar a medidas más estrictas de protección de especies amenazadas.

Si bien el uso forestal maderable no está permitido en términos generales, sin importar si las áreas de interés nacional son de uso directo o indirecto, el Reglamento de la ley señala en el artículo 106.2 una posible excepción con "poblaciones locales previamente asentadas", si se cumple con condiciones básicas como el uso de métodos agroforestales, la extracción forestal no contradice los objetivos para los que fue creada el área, está previsto en el Plan Maestro, y solo procede previa suscripción de un Contrato de Aprovechamiento de Recursos Naturales con los pobladores locales. El proyecto prevé también que, si se introduce la diferencia entre áreas de uso directo e indirecto para las áreas de conservación regional, una diferencia con las de interés nacional podría ser la suspensión de esta prohibición para las áreas de uso directo. Esta prohibición del uso forestal maderable donde es la fuente principal de ingresos para la población, sí puede dar origen a compensaciones económicas, si es que la actividad tiene lugar en el área por crearse o si la zona reservada que se cree, abarca transitoriamente a los asentamientos locales.

La prohibición de nuevos asentamientos evita futuras invasiones por pobladores que no tienen derechos adquiridos previos a la creación del ANP.

1.1.1 Descripción del proceso para que los afectados participen en el proyecto

En un proyecto complejo como el PRONANP el proceso debe avanzar por etapas, con objetivos específicos por etapa, e ir de la mano con la información y capacitación para la toma de decisiones conjunta y solidaria. Para ello se seguirán los pasos indicados del Reglamento de la ley de ANP complementados con lo dispuesto en el Régimen Especial de Reservas Comunes.

El proyecto cuenta con una estrategia de inserción en la que da a conocer el proyecto y lleva a cabo las negociaciones más básicas para su funcionamiento, una estrategia de participación y una estrategia de comunicación. La estrategia de inserción ha sido planteada por el proyecto como una negociación con los actores válidos, para que éstos tengan compromisos claros y definidos. En la estrategia de ejecución estos compromisos se han planteado en un primer plano entre los ejecutores: PROFONANPE y el SERNANP,

que tiene términos de referencia establecidos, así como compromisos de ejecución con los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales, quienes recibirán fondos y administrarán las actividades de las áreas protegidas y de los corredores.

El proyecto cuenta con una estrategia de participación a través de las distintas instancias que cree o que se unan a los corredores para todos aquellos otros actores válidos, que no están directamente comprometidos con la ejecución o manejo de fondos, pero que sí deben aportar a las decisiones y ser parte del tejido social que sostiene a los corredores biológicos, como las organizaciones no gubernamentales, comités de productores, y otras que quieran aportar libremente sus capacidades a la gestión. Parte de esa integración ocurrirá a través de los órganos de participación del sistema de áreas naturales protegidas, los ya normados (comités de gestión) y los que están por normarse (Consejos Regionales de Áreas Protegidas y Comités de Gestión de los Corredores).

Sin embargo, la estrategia de participación tomará también otras formas como las reuniones de información del proyecto (antes que se formen las instancias de participación del sistema nacional de ANP), la participación en la planificación de los corredores biológicos o su interrelación con planes regionales o municipales, las consultas formales para la creación de ANP, la generación de proyectos económicos de manera participativa, el trabajo en equipo para construir opinión y las formas de capacitación que propone el proyecto.

Finalmente el proyecto llegará a un universo más vasto de interesados con una estrategia de comunicación para todos aquellos que pueden eventualmente aportar a los procesos, como los medios de comunicación, las organizaciones ambientalistas, las organizaciones interesadas en derechos indígenas, autoridades regionales de otros ámbitos y autoridades nacionales, así como la comunidad científica y otros.

El proyecto manejará un conjunto de procesos de forma descentralizada: centrados en cada uno de los corredores, según se vayan identificando definitivamente.

Decisiones por nivel de interacción con el sistema

Hay decisiones que tienen que ser tomadas a nivel de área protegida, como el consentimiento formal para la creación de nuevas ANP, la categorización, forma de contrato de administración, por ejemplo y otras a nivel de asentamiento local, como el ser miembro de un ejecutor de contrato de administración, firmar un contrato para un proyecto productivo, o decidir sobre una reserva privada en sus tierras. Cada nivel de decisiones tiene objetivos y procesos específicos y en cada nivel el proyecto deberá garantizar la participación libre e informada de los pobladores locales a través de sus representantes, de delegados de los asentamientos locales, de sus organizaciones o de los miembros del asentamiento, según corresponda.

Dado que las organizaciones locales no tienen recursos ni presencia continua en los asentamientos será necesario informar y trabajar los temas de conformación de corredores, de la creación de áreas de conservación, categorización, y compensaciones económicas posibles, así como los proyectos económicos con los mismos asentamientos, según sea el caso.

Esto significa un esfuerzo de comunicación y logística mayor para el proyecto y que representa en realidad un componente de planificación participativa e intercultural, sin el cual no se puede llevar a cabo la creación de ANP.

Integración de varios niveles de planificación

La planificación debe integrar varios niveles: el regional, de corredor, del área de conservación con su zona de amortiguamiento, municipal, y de asentamiento local, dependiendo de las propuestas específicas que se planteen en cada corredor biológico o mosaico.

Seguimiento y vigilancia social

Dado que parte de los fondos del proyecto se canalizan a través de los gobiernos regionales y locales, el proyecto favorecerá las buenas prácticas de la vigilancia social y de la presentación pública y transparente de los gastos del proyecto, así como de la asistencia a los presupuestos participativos de los actores válidos del proyecto, y con especial consideración de los pueblos indígenas. Parte del sistema de monitoreo del proyecto tendrá que estar dirigido, por lo tanto, no solo al control de gastos y resultados, sino a la vigilancia social activa.

1.2 Criterios de elegibilidad de las personas afectadas

Son elegibles las personas cuya forma de vida depende del uso de recursos naturales, especialmente de aquellos cuyo uso se ve afectado por el cambio de régimen de uso de los recursos naturales, producto del establecimiento de nuevas áreas de conservación por el proyecto PRONANP.

No tienen derecho a compensación, por ejemplo, maestros de escuela, sanitarios o enfermeras, y transportistas, cuyos salarios o ingresos no dependen directamente del uso de recursos naturales.

La afectación del uso de los recursos no es impuesta por el estado, sino resultado de una negociación en la que los asentamientos locales dan su consentimiento formal a la creación de una ANP de determinado nivel y categoría, plenamente informados de las restricciones de uso de recursos que puede implicar el cumplimiento del objetivo del área, pero también con conocimiento de los mecanismos de mitigación o compensación que pueden activarse según la normatividad ambiental vigente.

Para efectos de satisfacer las disposiciones sobre las mitigaciones o compensaciones previstas por las políticas operacionales del Banco Mundial, las normas legales peruanas incluyen también a los asentamientos locales, que no son indígenas o son indígenas trasladados o grupos interétnicos, si es que tienen derechos preexistentes a la creación del área de conservación.

1.2. 1 Participación en la identificación de impactos adversos

En las reuniones previas a la consulta formal sobre la creación de un área, la cual debe seguir los procesos según lo indican la ley de ANP y su reglamento, los procesos de consulta con la población local interesada deben ser transparentes. El Régimen Especial de las Reservas Comunales describe el proceso de consulta como amplio, transparente, local e informado.

La creación de un área es un proceso con distintos momentos de toma de decisión, que van desde iniciar los estudios con miras a crear un área, hasta la definición de la categoría de área y superficie, así como los derechos y restricciones de la población local involucrada y la forma de gestión del área que se escoja. De modo que el momento de consulta final es el de la definición de categoría y superficie, que implica el término de todas las otras negociaciones de detalle.

La consulta inicial

En un primer momento se debe informar a los actores válidos previamente identificados sobre el propósito de crear un área de conservación, su ubicación y los valores que contiene, así como su relación con otras áreas creadas o por crearse para conformar un corredor biológico y el sentido que tiene la conformación de esos corredores. Luego se pedirá a los actores válidos sus aportes respecto a los valores de la futura área, a la extensión del área propuesta y su ubicación. Esta presentación se hará con mapas que permitan ubicar gráficamente el área propuesta en relación con los asentamientos ya existentes o fuera de ellos, para detectar problemas de inclusión o colindancia, así como la existencia de asentamientos no considerados a la fecha, que pueden contribuir a cambiar el diseño del área para evitar problemas de superposición de derechos.

En una sesión aparte se pedirá a los actores presentes que grafiquen en mapas de sus localidades los usos de recursos que hacen. Se pedirá también información sobre el manejo de recursos que hacen, reconocimiento de tipos de suelos, planificación de territorio por tipos de usos u otra forma, indicadores ambientales de hábitats específicos, zonificación para la caza o la pesca, entre otras medidas de manejo ambiental que puedan tener. Esta información estará referida al área que realmente ocupan en su economía cotidiana y en el ciclo anual de producción, sin tomar en cuenta los límites de los terrenos que tengan reconocidos formalmente, que suelen ser áreas más reducidas que su verdadero ámbito de acción. En base a esta información sobre el uso efectivo de recursos que la ley de ANP pide recolectar se podrá definir mejor los derechos preexistentes y plantear las medidas del caso.

En una sesión aparte se informará sobre los aspectos relevantes del sistema de áreas naturales protegidas. La existencia de ANP de distintos niveles: de interés nacional, regional, municipal y privadas, las distintas categorías de ANP y la división de ley entre “uso directo” e “indirecto” y algunas de las opciones de gestión que entren en cuestión. En base a esta información se podrá recién hacer una primera aproximación al tema de usos de recursos, restricciones, derechos de uso para la subsistencia, posibilidades de acuerdos sobre “actividades menores” y contratos para usos comerciales, así como el tema de la prohibición de extracción forestal maderable en las ANP.

En la misma reunión se hará una presentación del avance logrado en la reunión, se resolverá preguntas de los actores válidos respecto a su situación específica para disipar dudas y se planteará una ruta del proceso

a seguir, que incluye la sistematización de los resultados de la primera reunión, el plan de participación de las mismas comunidades y asentamientos en el proceso a seguir, el proceso de categorización, y finalmente la consulta sobre su opinión libre e informada acerca de la creación del área, que es el objetivo final del proceso. En la presente etapa, que no puede adelantar los resultados de las otras fases, los actores pueden expresar su intención de contribuir a crear un área de conservación y dar apoyo al proceso de creación del área de manera muy general.

Reuniones en las comunidades y localidades

En base al plan de participación local, se procederá a hacer reuniones participativas en los asentamientos para informarles del propósito de crear el área, recolectar su opinión y sus aportes al diseño, incluyendo los usos de recursos que hacen en su localidad y en el área propuesta como ANP, para completar la información así como para informarles sobre las condiciones de su interrelación con la futura ANP, en lo que les atañe particularmente y los efectos que tendrá sobre ellos, así como las medidas y mecanismos existentes para solucionar posibles restricciones de usos y otros temas como el comanejo, si entrara en cuestión.

Esta segunda etapa de reuniones es necesaria porque no puede suponerse que los delegados de organizaciones locales o autoridades locales estén en condiciones de transmitir los contenidos y resultados de la primera reunión a sus comunidades o instituciones. Este es también un paso interesante porque permite ampliar el rango de participación atendiendo al tema de género y de las relaciones intergeneracionales en las reuniones comunales.

El proceso de categorización de un ANP

Una vez logrado que el conjunto de actores válidos tengan los elementos básicos para comprender los cambios que traerá en sus vidas la creación de un ANP, y que las localidades hayan tomado decisiones para formalizarse si no lo estaban, o excluirse del área de la futura ANP. Luego se podrá pasar a la siguiente etapa: el proceso de categorización que incluye el modo de gestión que se plantee para el área propuesta y la generación de proyectos productivos, por parte del proyecto. Se trata en realidad de dos procesos participativos que pueden llevarse a cabo independientemente, tomando en cuenta la diferencia de temas y la inversión de trabajo y compromiso, pero que están muy relacionados y deben complementarse en sus resultados

El proceso de categorización, dependiendo del tipo de población que se trate, puede requerir también de dos ciclos de eventos, unos de nivel regional con participación de las autoridades representativas locales y regionales, y otro ciclo de reuniones con los asentamientos locales, que según el número y practicidad pueden juntarse en alguna localidad. En los talleres de categorización, obviamente se tratará de la categoría de área y la extensión, y esta discusión estará sujeta para las áreas de carácter regional y municipal a los avances en la discusión sobre si estos niveles tendrán también categorías y cuáles. Pero también se verá las consecuencias de la selección de una determinada categoría sobre las actividades económicas de los asentamientos locales y se podrán pactar medidas compensatorias.

La interrelación de los dos temas, la definición de la categoría del área y el diseño de los proyectos productivos permitirá finalmente negociar la categoría de área y el modo de gestión – que en el caso de

áreas de conservación regional y municipal están por definir - , de lo que se derivarán en detalle las restricciones al uso de recursos que pueden darse en esos casos particulares, así como las opciones que tiene el sistema para evitar o mitigar esas restricciones y finalmente el aporte que puede hacer el proyecto, en algunos casos, para consolidar la relación con el área y darle una mayor escala a la economía local con sus subproyectos. Estas negociaciones se harán teniendo en cuenta el aporte de los asentamientos locales a la conservación del área y su rol futuro para esa conservación, así como los derechos adquiridos que se documenten durante todo el proceso, en la medida en que se incremente el conocimiento de detalle de las culturas locales involucradas.

Ordenamiento territorial y planificación estratégica

Una etapa distinta de interacción con los asentamientos locales constituye la formalización de los asentamientos y otras posesiones en la zona, de tal manera que se eviten superposiciones con la nueva área de conservación por crearse o que queden espacios libres que puedan ser invadidos. Esta etapa de trabajo, de consolidación territorial suele ser previa al proyecto, pero en este caso se ejecutará a la par del proyecto, siempre y cuando, como es obvio, las demarcaciones de las propiedades o terrenos cedidos en uso y otros arreglos se den antes de que se elabore la memoria descriptiva final de la futura ANP. Este proceso es parte de la planificación participativa y del refuerzo de las instituciones locales.

El proyecto tiene que interrelacionar distintos procesos de planificación, algunos ya dados previamente como los planes regionales o municipales, pero que pueden ser modificados, otros como los de corredor o mosaico que están por generarse, pero que requieren como insumo las estrategias de área, y en un nivel más bajo los planes de asentamientos o predios locales, si son necesarios, por ejemplo, para plantear reservas privadas. Este proceso, a la vez, debe estar avanzado para que los procesos de generación de los proyectos productivos puedan aprovechar de sus resultados.

La planificación de los subproyectos económicos

El diseño de los subproyectos económicos tomará en cuenta los aportes económicos de los pobladores de la zona, y los contabilizará.

Los subproyectos económicos se generarán en procesos participativos, desde la fase de diseño, partiendo de la propuesta de perfiles por la misma población local, respectivamente, el desarrollo de la propuesta con la ayuda técnica del proyecto (que implicará una apreciación del impacto ambiental que requiere el SERNANP y un estudio de mercado), el proceso de selección de acuerdo a criterios compartidos, el seguimiento y monitoreo de la ejecución y finalmente la evaluación.

Evaluación de la aplicabilidad de las políticas operacionales del Banco

Cuando se culminen los procesos que adecuen la legislación al nuevo sistema nacional de áreas naturales protegidas, el proyecto procederá a evaluar las nuevas categorías de ANP en todos los niveles que se hayan establecido y las formas de gestión innovativas que se generen, respecto a las posibles restricciones

de uso de recursos que puedan generar a los pueblos indígenas involucrados en el proyecto PRONANP y otros efectos positivos o negativos que puedan tener, e informará si estas nuevas normas tienen consecuencias para la aplicación de las políticas operacionales del Banco Mundial y de ser así, formular un plan con las medidas del caso.

1.2. 2 Criterios elegibilidad respecto a las medidas de mitigación o compensación

En principio son elegibles aquellos actores con derechos preexistentes a la creación del área cuya actividad económica dependa del uso de recursos en el ANP, que vayan a ser restringidos por la creación del área.

Los actores que no dependan directamente del uso de recursos para su subsistencia no tienen derecho a compensación, como es el caso de maestros de escuela, sanitarios, transportistas y otros.

En muchos casos, sin embargo, ambos criterios se aplicarán: es decir, el maestro que es miembro de la comunidad tendrá también sus áreas de cultivo y una economía propia, distinta de la remuneración de maestro. En este caso podrá hacer valer su situación como comunero o como dependiente del uso de los recursos naturales para su subsistencia.

1.3 Medidas para asistir a las personas potencialmente afectadas

1.3.1 Métodos y procedimientos para que los afectados identifiquen y escojan potenciales medidas de mitigación o compensación

1. Usos de subsistencia

Los usos de subsistencia que no necesariamente corresponden a usos tradicionales indígenas pueden referirse tanto a pobladores indígenas o no indígenas que habitan al interior del área, así como a otros pobladores que viven fuera del área, pero que han venido usando recursos al interior del área antes de la creación de ésta. En este caso los Jefes de área pueden llegar a acuerdos con las comunidades/asentamientos y reconocer estos usos de subsistencia como actividades menores.

Estos acuerdos sobre actividades menores estarán sujetos a ciertos controles para garantizar la sostenibilidad de la actividad, trátase de cuotas anuales de extracción o en una etapa más avanzada de planes de manejo basados en las mejores experiencias anteriores.

En muchos casos estos acuerdos pueden llevarse a cabo respetando la formas de intercambio equitativo que usan los pobladores locales para conducir sus propias sociedades, llegando a un acuerdo por el cual las poblaciones locales se comprometen a vigilar los recursos a cambio de la autorización de uso de esos mismos recursos, de manera que el beneficio es mutuo. Este tipo de acuerdos basados en un intercambio han tenido buenos resultados en el ANP donde se practican.

2. Usos indirectos comerciales

Las comunidades nativas o campesinas que decidieron permanecer al interior de un ANP de uso indirecto, tendrán el derecho a compensación con la generación de un proyecto comercial de uso indirecto: empresa de turismo, conducción de una estación biológica, centro de interpretación, museo u otro similar.

Este tipo de proyecto requiere de una inversión mayor en la etapa de planificación de proyecto, puesto que puede incluir planos de infraestructura, equipamiento, capacitación de personal y también un estudio de mercado más amplio que garantice la inversión. En algunas categorías de área los materiales de construcción habrá que proveerlos desde fuera del área, por las restricciones vigentes.

Por ello este tipo de proyecto requerirá una inversión externa de capital, que puede provenir de los subproyectos del PRONANP, con aportes del gobierno regional y/o municipios.

Este tipo de proyecto es un resultado de los acuerdos que lleve a cabo el SERNANP durante el proceso participativo de creación del área con los asentamientos locales que debe figurar en las respectivas actas, para que el proyecto facilite la creación del subproyecto. La ejecución del subproyecto se hará en base a un convenio con PROFONANPE, facilitado por el proyecto y de acuerdo con el Manual de Operaciones de Subproyectos que plantee el proyecto oportunamente para su aprobación por el Banco Mundial y la Junta de Administración del Proyecto. Este tipo de proyecto que introduce una comunidad a una actividad comercial en la que no tiene experiencia anterior, requiere de un fuerte acompañamiento técnico y de capacitación para que pueda finalmente ser sostenible.

3. Proyectos económicos fuera del área

Los 40 subproyectos económicos de PRONANP son un instrumento flexible que pueden ejecutarse tanto al interior de las áreas como en el ámbito de los asentamientos, fuera del área. Dado, sin embargo, que la creación de nuevas áreas de conservación suele tomar no menos de dos años, es más bien probable que no se cuente con planes maestros, planes de manejo del recurso, zonificación y otros instrumentos necesarios para llevar a cabo los proyectos al interior del área, salvo en aquellas que ya estén creadas en los ámbitos de los corredores. Razón ésta por la cual los proyectos referidos a las nuevas áreas, probablemente habrá que ejecutarlos en los asentamientos colindantes.

Para acceder a los proyectos económicos el proyecto generará un procedimiento participativo que parte de las propuestas de los mismos actores, para garantizar que asuman las propuestas como suyas, pero que en el proceso de diseño pueden ser modificados con la asistencia técnica del proyecto y adecuados para que respondan a ciertos criterios de sostenibilidad. La instancia que ha previsto el proyecto para la toma la decisión sobre la priorización de los proyectos es el comité de gestión de las ANP, con participación del Jefe de área. Una vez concluida la etapa de diseño, de acuerdo con el Manual de gestión de los subproyectos, que elabore el proyecto, se firmarán convenios de ejecución para la ejecución de los proyectos. Estos convenios especificarán las obligaciones y derechos de ambas partes, de forma transparente, de manera que se garantice un trato equitativo a las poblaciones locales.

El proyecto presentará con anterioridad el Manual de gestión de los subproyectos para su aprobación por la Junta de Administración del Proyecto (a menos que ésta delegue esta función y la firma de los convenios) y contará con la No Objeción del Banco Mundial. El Manual detallará los procesos de selección y las formas de gestión de los subproyectos, así como los asuntos administrativos. Para esto existe una experiencia importante acumulada ya por los proyectos GEF anteriores.

4. Contratos de explotación de recursos con planes de manejo

Los actores locales que hagan un uso comercial de un recurso en un ANP podrán firmar un contrato para la extracción del recurso en cuestión con planes de manejo, en las condiciones que especifica el reglamento de la ley, como que la actividad esté prevista en el plan maestro del área. Este tipo de contrato implica un pago por el derecho y por lo tanto supone un nivel comercial que justifique el pago. De no estar dadas esas condiciones, y resultar así restringida su actividad económica y afectado su nivel de vida, puede generarse un acuerdo por una “actividad menor”, un subproyecto del PRONANP o un conjunto de proyectos interrelacionados (proyecto integral) que permitan compensar a estos actores.

1.4 Resolución de conflictos y potenciales quejas

1.4.1 Proceso para la solución de conflictos relacionados a las restricciones al uso de recursos, a los criterios de elegibilidad, y a las medidas de planificación e implementación que involucran a la población local

El Comité de gestión del ANP es la instancia prevista en el sistema nacional de ANP para la resolución de conflictos específicos del ANP. Este es el foro al que corresponde mediar y recomendar soluciones a los conflictos y quejas que se presenten en el ANP.

De no haber sido establecido todavía el Comité de Gestión del área, el proyecto generará una instancia participativa *ad hoc* para algunos temas específicos como el reconocimiento de derechos preexistentes o la elegibilidad para ciertas compensaciones y los procesos de diseño, selección, ejecución y evaluación de los subproyectos. Esta instancia incluirá al Jefe del área, en representación del SERNANP, como secretario, al Presidente de la Junta directiva del ejecutor de contrato de administración, si lo hubiera, y representantes de la población local y organizaciones locales. Las decisiones del comité de gestión sobre las quejas serán informadas al SERNANP, para su conocimiento y visto bueno o aprobación, en caso que esto se requiera de acuerdo con la normatividad vigente.

En el caso de los subproyectos del PRONANP el organismo que selecciona proyectos es el comité de gestión del ANP, con participación del Jefe de área. Para mantener la unidad del proceso a través de todo el ciclo de proyecto: diseño, ejecución y evaluación, será el comité de gestión el organismo que se encargue de discutir y resolver las quejas que se presenten sobre el diseño, selección, ejecución y evaluación de los subproyectos. Lo mismo es válido para las medidas de planificación e implementación del ANP.

Cabe mencionar, sin embargo, que el proyecto propondrá mecanismos de monitoreo participativo local de los subproyectos económicos, a nivel de asentamiento local o de alianza entre asentamientos, según la naturaleza del subproyecto. Y que el informe o queja presentada al comité de gestión es la instancia más alta de decisión de este tipo de conflictos para el proyecto.

1.4. Proceso para la solución de conflictos relacionados a las restricciones al uso de recursos, para atender quejas respecto a los criterios de elegibilidad y respecto a las medidas de planificación e implementación que involucran a la población local

Los conflictos relacionados al uso de recursos, quejas respecto a los criterios de elegibilidad, medidas de planificación e implementación pueden referirse a algunos de los temas siguientes, donde es previsible que surjan conflictos de intereses:

- Conflictos sobre la preexistencia de derechos
- Conflictos sobre colindancia
- Conflictos de criterios sobre la pertenencia étnica (elegibilidad)
- Problemas con tratos inequitativos
- Conflictos por la priorización de los subproyectos
- Conflictos por la ejecución de los subproyectos
- Conflictos sobre decisiones tomadas, sin conocimiento previo de antecedentes, de forma arbitraria u otras

Las decisiones sobre preexistencia de derechos y colindancia se toman normalmente en las reuniones participativas en el proceso de consulta inicial sobre la creación de una nueva ANP. Las quejas se presentan directamente al comité de gestión en reunión ordinaria para su inclusión en la agenda, o previamente ante el presidente del comité de gestión o alternativamente al jefe del área o al ejecutor de contrato de administración, si lo hubiera, quienes las presentan al comité de gestión del área en la próxima reunión ordinaria. En casos que así lo ameriten se podrá convocar a una reunión extraordinaria, según el reglamento que se dé a sí mismo el comité de gestión y que apruebe el SERNANP.

Las quejas por tratos inequitativos son más probables en zonas donde existen superposiciones de derechos, como territorios ancestrales con posecionarios y asentamientos no indígenas relativamente recientes o donde existen comunidades campesinas y haciendas superpuestas, muchas veces con conflictos legales entre las partes, para dar dos ejemplos característicos. Obviamente las organizaciones indígenas demandaran que se desconozcan los derechos de los otros pobladores y que su derecho prevalezca. En estos casos la queja se presenta igualmente ante el Presidente del Comité de Gestión o alternativamente al Jefe del área o al ejecutor del contrato de administración, si lo hubiera, quienes deben incluir el tema en la agenda de la siguiente reunión del comité de gestión, para tratar el tema. Como paso previo, el Presidente del Comité de gestión del ANP invitará a las partes a una reunión específica de información e invitará a una conciliación de intereses a ambas partes, de acuerdo con las normas legales y sus procedimientos.

Las decisiones sobre los subproyectos del PRONANP son tomadas por los comités de gestión del ANP con participación del jefe de área. La presentación de quejas se da en este caso a la misma instancia, para

mantener la unidad del proceso. El comité de gestión reconsiderará el caso, tomando en cuenta los criterios de selección de proyectos que se han establecido, si hubiera un problema de omisión o desconocimiento y de acuerdo con el Manual de operaciones de los subproyectos. Las decisiones del Comité de Gestión al respecto son definitivas.

En caso de problemas de gestión de los subproyectos del PRONANP se procederá de acuerdo al Manual Operativo de los Subproyectos, el cual debe contener un componente sobre el monitoreo participativo y local y la asistencia técnica del proyecto en la rendición de cuentas y asuntos administrativos, de ser aplicable. Existen diversas modalidades de ejecución que han sido puestas en práctica por los proyectos GEF. Sin embargo, algunas modalidades pueden ajustarse mejor a distintos grupos poblacionales que otras.

El Manual Operativo de Subproyectos considerará estos temas y hará las recomendaciones del caso. El Manual podrá ser mucho más específico una vez que se determine el ámbito del proyecto y se determine mejor la presencia de comunidades campesinas o nativas para conocer su grado de articulación a la economía de mercado.

El Manual de Operaciones de los subproyectos especificará los mecanismos de supervisión técnica por el proyecto, capacitación y monitoreo de la ejecución. El monitoreo participativo puede tener como primera instancia al asentamiento poblacional, con el que se firma el convenio, con la participación de los ejecutores del contrato de administración, si lo hubiere, y con el jefe de área y personal técnico del proyecto como invitados. En esa primera instancia la organización del asentamiento supervisará la ejecución del proyecto por el grupo de trabajo que lo ejecuta. El jefe de área informará de los procesos de monitoreo al comité de gestión, que tomará las decisiones finales al respecto.

1.5 Procedimientos legales y administrativos

Los comités de gestión del área son las instancias creadas específicamente como foro para la discusión de problemas y conflictos, así como para hacer recomendaciones de políticas. La participación es abierta, por lo que los actores válidos locales que quieran hacer llegar sus quejas o pedir la intermediación del foro lo pueden hacer directamente en las reuniones ordinarias, por un simple pedido de inclusión en la agenda. El paso previo es contar con un delegado en el comité, el cual debe ser presentado oficialmente en carta dirigida al presidente del comité, para su aprobación. También se puede hacer llegar queja u opinión a través de una carta simple a la presidencia del comité o a través de la jefatura de área.

En el caso que el conflicto se refiera al uso intensivo y comercial de un recurso en el ANP, cuya compensación se lleve a cabo, por su naturaleza, a través de un contrato de extracción de recursos, éste debe presentarse, al menos para las áreas de interés nacional y las áreas privadas al SERNANP para su aprobación. Para las otras modalidades eso está por determinar, pero presumiblemente será la autoridad regional o municipal que dio origen al área de conservación, en concordancia con el MOF del SERNANP aprobado.

El Manual de Operaciones de los subproyectos es un componente del Manual de Operaciones del Proyecto y contará con la No Objeción del Banco Mundial, de manera que lo dispuesto allí prevalece sobre la normatividad nacional para efectos de la ejecución del proyecto. En todos los aspectos que el Manual de operaciones no disponga otra cosa, se aplica la legislación nacional.

1.5.1 Revisión de los acuerdos alcanzados con el o los sectores respecto a la aproximación al proceso

El proyecto ha previsto que el receptor de la donación del GEF a través del Banco Mundial sea PROFONANPE, que suscribirá un contrato de donación con el Banco Mundial y otro acuerdo con el KfW. La ejecución se llevará a cabo a través de un acuerdo marco entre el SERNANP y PROFONANPE, y entre éste y los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales que correspondan, en los que se determinan el rol y las responsabilidades de cada parte. Para la ejecución del proyecto se conformará una Junta de Administración que integrará a representantes del SERNANP, del Consejo Directivo de PROFONANPE, los Gobiernos Regionales y el Director Ejecutivo de PROFONANPE, que actúa como secretario técnico.

Se tiene además previsto contar con un Comité Consultivo, integrado un representante del SERNANP, los Jefes de las ANP involucrados, representantes de cada Gobierno Regional y Gobierno Local involucrados, los comités de gestión, de PROFONANPE y el Gerente del Proyecto.

La ejecución del Proyecto la dirige el Gerente de la Unidad de Coordinación, con un equipo mayormente desconcentrado en las regiones donde actúa el proyecto, con responsables por áreas geográficas.

El proyecto designará oportunamente quién es el encargado de la firma de los convenios con las autoridades de los asentamientos locales para la ejecución de los subproyectos económicos. Esto estará claramente establecido en el Manual de Operaciones de los Subproyectos, así como también el equipo y las responsabilidades (los términos de referencia de los cargos).

El proyecto incluirá en sus negociaciones con los gobiernos regionales y locales, los aspectos de planificación que les correspondan sobre los temas de ordenamiento territorial, así como los aportes que puedan hacer estas instituciones a la ejecución de los proyectos productivos en la zona de los corredores a crearse, en conexión con sus proyectos de desarrollo y las estrategias de las ANP y del corredor biológico.

1.5.2 Definición de responsabilidades administrativas y financieras

El proyecto incluirá en sus negociaciones con los Gobiernos Regionales y con los Gobiernos Locales, los temas concernientes a sus aportes financieros, tanto al sostenimiento de las mismas áreas de conservación regionales o locales que se creen, como también a las contrapartes del proyecto, que pueden ser aportes a los procesos participativos, a los ejercicios de planificación estratégica intercultural en varios niveles (corredor biológico, ANP y zona de amortiguamiento, además de los niveles regional y municipal que les corresponde) y a los proyectos económicos. El proyecto establecerá también qué contribuciones se

contabilizarán como contrapartes, y la contabilización de los aportes de los mismos pobladores locales (este último punto se tocará explícitamente en el Manual de Operaciones de los Subproyectos).

1.6 Arreglos de monitoreo

1.6.1 Revisión de los arreglos para el monitoreo participativo de actividades relacionadas con los impactos (benéficos y adversos) a las personas en las áreas del proyecto

Dado el rol central que el proyecto da a los comités de gestión de las ANP en la ejecución de los subproyectos económicos, los comités se convierten en instancias claves para el monitoreo del progreso y evaluación del éxito de los subproyectos y de las otras actividades económicas que autorice el ANP con la población local, como mitigación o compensación por las restricciones de uso de recursos que haya dado origen la creación del ANP. Dado que en los casos más simples de usos de recursos para la subsistencia la restricción no se manifiesta en una prohibición de extracción, sino en un cambio de tratamiento legal, basado en un acuerdo del Jefe de Área con la comunidad para el reconocimiento de la “actividad menor” la toma de ciertas medidas para un manejo adecuado del recurso, no hay que esperar efectos negativos abruptos sobre la economía de los pobladores locales. De todos los impactos negativos, el que mayor efecto suele tener en la Amazonía es la detención del comercio ilegal de la madera en las ANP. Y en este caso la única compensación efectiva es ordenar la extracción forestal en la zona de amortiguamiento para que los pobladores locales se beneficien más o crear alternativas económicas.

El jefe de área informará por lo tanto al comité de gestión sobre el nivel de ejecución de los proyectos y el cumplimiento de los acuerdos tomados en el proceso de creación del área, sobre el tema de mitigaciones y compensaciones. El jefe de área informará también al respecto al coordinador regional del proyecto, sobre los avances, cada semestre y al comité de gestión en sus reuniones ordinarias. En base a los informes regionales, el proyecto elaborará un informe anual sobre el avance en la aplicación de las políticas operativas 4.10 y 4.12

1.6.2 Arreglos para monitorear la efectividad de las medidas tomadas para mejorar o al menos restaurar los ingresos y estándares de vida.

El monitoreo de las medidas tomadas para mejorar o al menos restaurar los ingresos y estándares de vida deberá comprobar la forma cómo el Jefe de área ha logrado ordenar el uso de los recursos al interior del área en coordinación con el ejecutor de contrato de administración, si lo hubiera. En el caso en que no se hubiera logrado acuerdos con los pobladores locales, lo que va a suceder no es la suspensión de actividades económicas, sino que la actividad extractiva continúa haciéndose de la misma manera como se llevó a cabo antes de la creación del área, sin que la población sienta el impacto de la creación del área sobre sus ingresos o estándares de vida.

Si se lograra detener la extracción maderera del ANP o si el área creada fuera una zona reservada que incluyera a los asentamientos locales circundantes, eso sí significaría un impacto económico directo, y por ello las compensaciones deberían trabajarse al mismo tiempo.

Una manera de objetivar los niveles de ingreso y calidad de vida es calcular los ingresos monetarios anuales de una muestra representativa de pobladores locales antes y después de la creación del área de conservación y durante la ejecución del Proyecto PRONANP; otra manera es hacer una evaluación económica más amplia y más justa también que incluya la economía de subsistencia que no se manifiesta en ingresos monetarios, así como la recuperación de capital (reforestación, por ejemplo). Finalmente se puede medir también el impacto a mediano y largo plazo, en base a proyecciones, de los proyectos generados por distintas fuentes y ejecutores.

Las evaluaciones más integrales son más exactas, pero también más laboriosas y costosas de hacer, por lo que habrá que hacer ciertos compromisos para lograr tener una serie de criterios practicables para el monitoreo. El porcentaje de excedentes destinados a la venta, los ingresos por ventas, y la recuperación de capital comunal en recursos y sistemas ecológicos son tres criterios aplicables para medir objetivamente el avance de sus economías. Las autoevaluaciones de los subproyectos representarán también insumos interesantes a tener en consideración, así como los procesos de sistematización y las evaluaciones de proyecto (probablemente una intermedia y una final). El proyecto elaborará un plan de monitoreo del mejoramiento de los estándares de vida y de las medidas para compensar su afectación por el proyecto tomando en cuenta las experiencias de de los proyectos GEF anteriores y las opciones presentadas arriba.

Dado que parte de los fondos del proyecto se ejecutarán a través de los municipios y gobiernos locales, éstos serán introducidos en las buenas prácticas de la vigilancia social y presentar sus informes económicos de manera transparente y oportuna a las instancias de decisión regional y local del proyecto, según corresponda. Igualmente se fomentará la participación de los actores principales en los procesos de planificación y decisión regionales y locales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Convenio (N. 169) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes.

Adoptado el 27 de junio de 1989 por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo en su septuagésima sexta reunión. Entrada en vigor: 5 de septiembre de 1991, de conformidad con el artículo 38.

Eguiguren Praeli, Francisco José: *Informe Jurídico. Análisis de la Conformidad Constitucional del Uso de las Facultades Legislativas Otorgadas por el Congreso al Poder Ejecutivo Mediante Ley N° 29157.* Elaborado a Solicitud de OXFAM América.

Helberg Chávez, Heinrich: *Economía Intercultural. La Nueva Armonía.* Lima, Proyecto Pueblos Indígenas y Desarrollo Sostenible Universidad de Saskatchewan – Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 2008

La Conservación Participativa. Modelo de Gestión de Áreas Naturales Protegidas con Comunidades. Memoria del Proyecto: Participación de las Comunidades Nativas en el Manejo de Áreas Naturales Protegidas de la Amazonía Peruana. INRENA /GEF – Banco Mundial

Ley de Áreas Naturales Protegidas, Ley N° 26834

Ley de Comunidades Nativas de la Selva

Ley de Titulación de las Tierras de las Comunidades Campesinas de la Costa. Ley N° 26845

Ley para la Protección de Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial. Ley N° 28736

Régimen Especial para la Administración de las Reservas Comunes, Resolución de Intendencia N° 019-2005 – INRENA -IANP

Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, D.S: N° 038-2001-AG

Reglamento de Organización y Funciones del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas - SERNANP