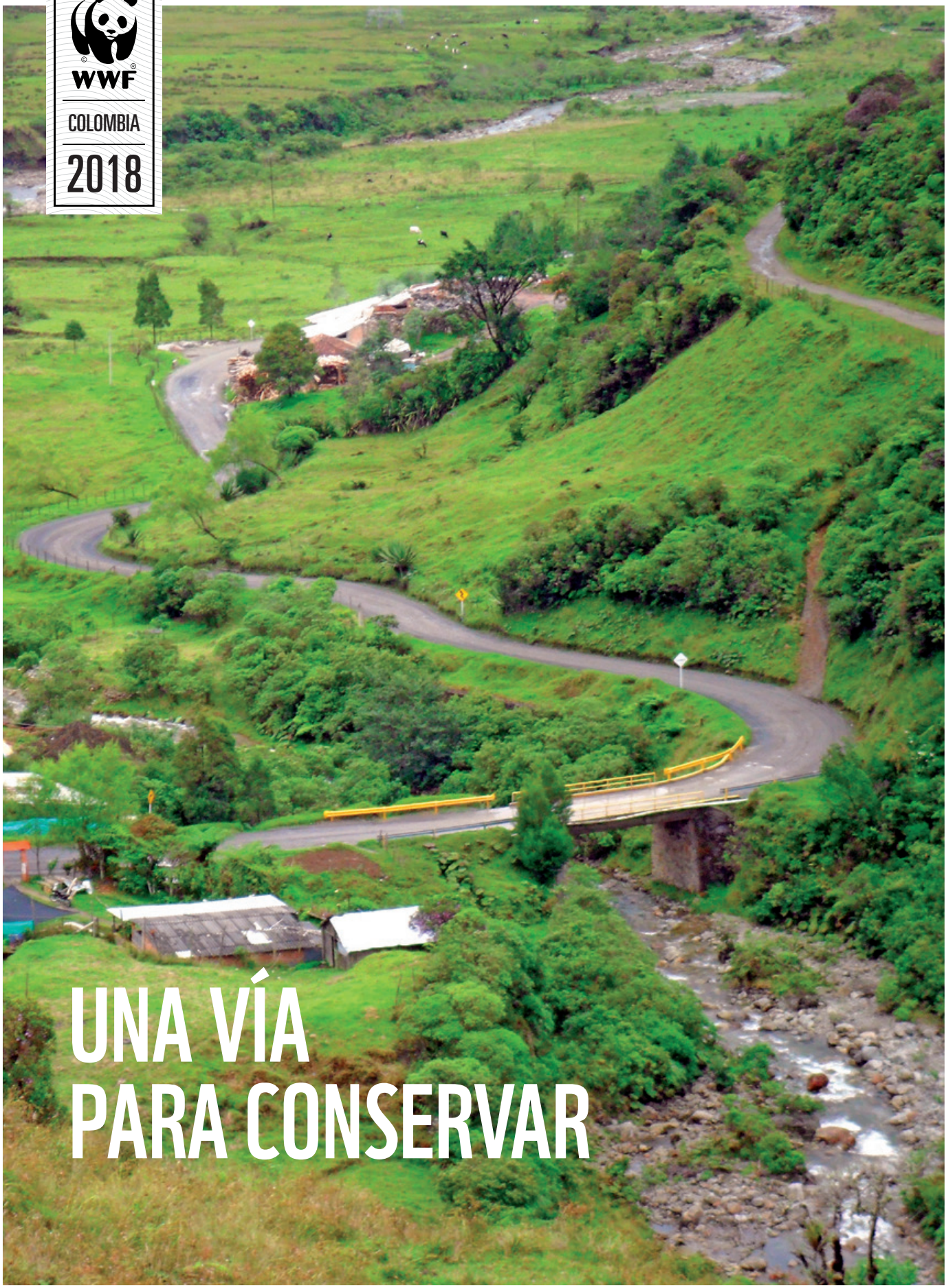
WWF

COLOMBIA

2018



UNA VÍA PARA CONSERVAR

© Roberto Ortiz

UNA VÍA PARA CONSERVAR

© WWF-Colombia

REDACCIÓN:
Andrés Ruiz
WWF-Colombia

REVISIÓN:
María Alejandra González
María Paula Casas
Javier Castiblanco
David Fajardo
WWF-Colombia

COORDINACIÓN EDITORIAL
Carmen Ana Dereix
WWF-Colombia

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN
El Bando Creativo

Publicación digital
Noviembre de 2018

Distribución gratuita.
PDF descargable en www.wwf.org.co

© Roberto Ortiz

CONTENIDO

1. Introducción 4

2. Evitar, mitigar o compensar: cuestión de estrategia 8

3. Integración vertical para una intervención en múltiples niveles.....12

3.1 El diálogo con la entidad financiadora del proyecto.....16

3.2 El diálogo con INVÍAS y CORPOAMAZONIA.....18

3.3 El fortalecimiento de capacidades locales en las comunidades 20

4. El Plan de Manejo
Ambiental y Social Integrado y Sostenible – PMASIS 22

5. Perspectivas y reflexiones de WWF
frente al trabajo sectorial en infraestructura.....28

6 . Referencias.....33

1

INTRODUCCIÓN

LA CONSTRUCCIÓN DE LA VARIANTE SAN FRANCISCO-MOCOA ES TRASCENDENTE PARA LA INTEGRACIÓN DE LAS ECONOMÍAS SUDAMERICANAS.

© Ximena Galeano / WWF-Colombia

El lector encuentra en las siguientes páginas la historia de cómo se diseñó, financió y se ha construido –en términos de varios expertos y actores clave– la primera carretera sostenible del país. Aquí, la sostenibilidad tiene que ver con la integración de elementos económicos, sociales y ecológicos en todas las etapas del desarrollo de un proyecto de infraestructura a gran escala, con la finalidad de llevar a cabo un proceso que garantice los derechos de las personas y la futura existencia de los servicios ambientales que nos proveen los bosques.

La construcción de la variante San Francisco-Mocoa es trascendente para la integración de las economías sudamericanas. Sin embargo, esta construcción atraviesa una reserva forestal protectora, ubicada en una de las zonas con mayor biodiversidad de Colombia: el piedemonte Andino-Amazónico. Lo que se ha hecho para que la obra no afecte negativamente este paisaje o minimice sus impactos –sobre el que WWF y sus aliados en la región han construido escenarios de conservación hace muchos años– se considera un modelo a seguir para Colombia, América Latina y el mundo.

© Diego Miguel Garcés / WWF-Colombia

EL PIEDEMONTE ANDINO-AMAZÓNICO ES UNA DE LAS ÁREAS PRIORIZADAS DENTRO DE LA LABOR DE WWF COLOMBIA.

Este paisaje del suroccidente del país, compuesto de diferentes parques nacionales y regionales, reservas, municipios y ríos importantes, es una de las áreas priorizadas dentro de la labor de WWF-Colombia, desde que se estableció como oficina de programa en 1993. El involucrarse en el proyecto de la variante significó alinear el trabajo de la organización con el sector de infraestructura en uno de sus paisajes prioritarios, lo cual ha dejado valiosos aprendizajes a la organización y a todos los actores que han hecho parte de este esfuerzo por conciliar las necesidades de desarrollo y conservación en la región.

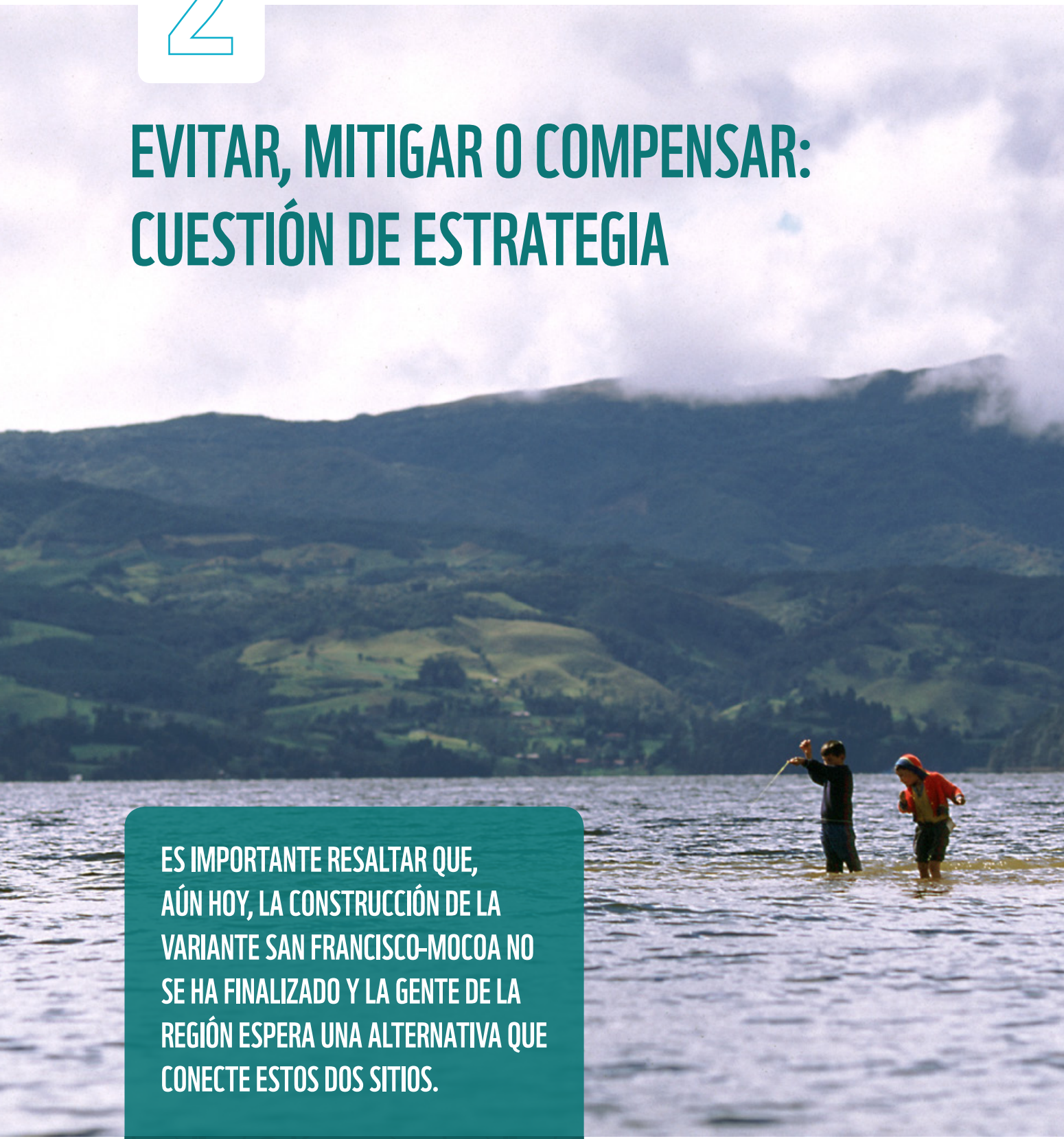
La construcción de la variante San Francisco-Mocoa ha significado tanto una amenaza como una oportunidad para la conservación y el bienestar humano. El proceso de consolidación y ejecución de este proyecto implicó formar diversas capacidades de los actores involucrados y partes interesadas para relacionarse en distintos niveles con el sector de infraestructura. La presencia permanente de WWF desde 2007 en el piedemonte, y más específicamente en Mocoa, ha aportado conocimiento local invaluable para el crecimiento del equipo y así mismo a la generación de conocimiento sobre la región. Como en todo proceso, no han faltado las dificultades y los resultados no son perfectos. A pesar de esto, se espera que el lector encuentre lecciones que le permitan replicar y aplicar estrategias y recomendaciones en su organización o quehacer.

LA CONSTRUCCIÓN DE LA VARIANTE SAN FRANCISCO-MOCOA HA SIGNIFICADO TANTO UNA AMENAZA COMO UNA OPORTUNIDAD PARA LA CONSERVACIÓN Y EL BIENESTAR HUMANO.

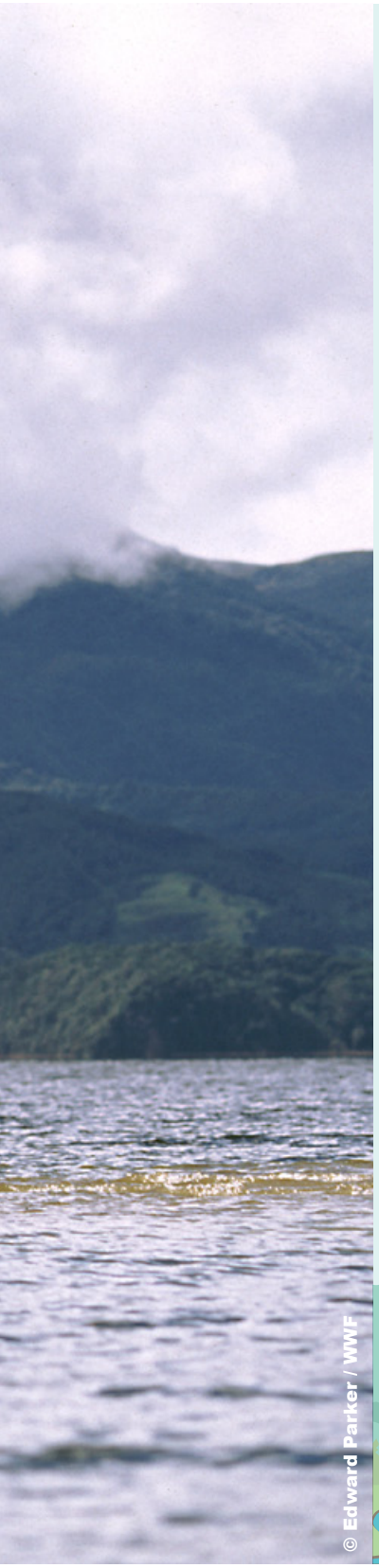
© Ximena Galeano / WWF-Colombia

2

EVITAR, MITIGAR O COMPENSAR: CUESTIÓN DE ESTRATEGIA



ES IMPORTANTE RESALTAR QUE, AÚN HOY, LA CONSTRUCCIÓN DE LA VARIANTE SAN FRANCISCO-MOCOA NO SE HA FINALIZADO Y LA GENTE DE LA REGIÓN ESPERA UNA ALTERNATIVA QUE CONECTE ESTOS DOS SITIOS.



Desde que el Gobierno colombiano anunció a mediados de los noventa la intención de construir la vía, WWF ha encabezado la lista de organizaciones que prestan su atención al proyecto. El trabajo de WWF en el piedemonte comenzó en 1993, debido al llamado de la Asociación para el Desarrollo Campesino (ADC), que buscaba modificar sus prácticas productivas para lograr la conservación de los bosques que rodean la laguna de La Cocha, cerca de la ciudad de Pasto.

El trabajo con la ADC permitió sellar una alianza determinante para el enfoque de trabajo de WWF: las acciones de conservación deben ir de la mano de proyectos sostenibles de producción, diseñados e implementados por los habitantes de las áreas que se buscan conservar. Los frutos de este enfoque mostraron pronto sus resultados: se mejoró de manera notable la calidad de vida de las familias que rodean La Cocha y se designó el humedal como sitio Ramsar –máxima categoría de protección para un humedal–, lo que evitó su transformación en una represa.

Este logro, alcanzado junto con la ADC, partió de la premisa de que la población de la zona no estaba de acuerdo con la obra y proponía alternativas más amigables con el ambiente y la biodiversidad.

En 2007, WWF identificó 33 megaproyectos de infraestructura con potencial de causar impactos graves en la región. Uno de estos fue la variante, que atravesaba la reserva ubicada en el extremo norte de la Cordillera Real Oriental (CRO), una región de los Andes que juega un papel clave en la reducción de la vulnerabilidad al cambio climático (WWF, 2007). Esta cordillera se extiende –con varios picos, volcanes y nacederos de agua– desde el macizo colombiano hasta el norte de Perú y su porción en Colombia corresponde al piedemonte Andino-Amazónico, lugar donde ocurre la transición de los Andes a la Amazonía. Desde los picos de la cordillera comienzan a bajar las quebradas y los riachuelos por vertientes empinadas hasta llegar a la gran llanura, donde aparecen transformados en ríos con un caudal tan importante como el Putumayo o Caquetá. Para que el lector se dé una idea de la amenaza que representan los megaproyectos de infraestructura en regiones de selva virgen, podemos citar el caso de la amazonía brasileña, donde el 95% de los incendios y la deforestación ocurren a 50 km a la redonda de una vía (CIAT , *et al*, 2012).

Esta fue una de las situaciones a las que respondió el involucramiento de WWF con la variante San Francisco-Mocoa. Vale la pena resaltar que, así como en el caso de La Cocha, la primera consideración para hacer parte de este proceso fue el llamado de apoyo de la comunidad. A partir de esta consideración, fue necesario analizar muy bien el contexto técnico, brindado por organizaciones como WWF, y la información local, brindada por las comunidades presentes

© Felipe Arteaga / WWF

en el territorio, para asegurar que el trazado se situara en un área donde se generara el menor impacto ambiental posible y respondiera a las necesidades sociales y ecónomicas.

© Andrés Ruiz / WWF

La dificultad financiera y técnica que implicaba desarrollar esta obra llevó al Gobierno colombiano a buscar la asesoría del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), quien era en el momento el financiador y asesor técnico de la Iniciativa para la Integración de Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA). Por su parte, IIRSA, un órgano multilateral para integrar el continente por medio de megaproyectos de infraestructura, ya había priorizado el proyecto vial de la variante San Francisco-Mocoa, pues este representaba una pieza importante para conectar ambos océanos por medio de una hidrovía amazónica, capaz de movilizar carga por los ríos Amazonas y Putumayo hasta Puerto Asís.

LA RAZÓN PRINCIPAL DETRÁS DE LA DEMORA EN LA CONSTRUCCIÓN DE ESTA OBRA HA SIDO LOS ELEVADOS COSTOS DURANTE SU CONSTRUCCIÓN.

Así que era vital que el proyecto de la variante, además de cumplir todos los requisitos legales para hacerse realidad[1], se planeara y desarrollara bajo una mirada de paisaje, cuyo enfoque sobrepasara los impactos directos que generaría la obra en el área del corredor vial. Para transformar la amenaza que la obra suponía en una oportunidad de expandir los procesos de conservación en la región, el país y el mundo, WWF se propuso como estrategia: fortalecer aspectos sociales y ambientales de las políticas del BID para incidir en mejoras al diseño y ejecución de la obra, y trabajar conjuntamente con el Gobierno, la sociedad civil y la población local.

Es importante resaltar que, aún hoy, la construcción de la variante no se ha finalizado y la gente de la región espera una alternativa que conecte estos dos sitios. La carretera actual implica riesgos de seguridad altísimos, demostrados en la larga lista de muertes provocadas por los deslizamientos, desde que se construyó una primera vía a principios de la década de 1930. La razón principal detrás de la demora en la construcción de esta obra ha sido los elevados costos durante su construcción, dadas las características de la zona y la compleja infraestructura que requiere este proyecto vial –el lector podrá profundizar cuáles son estas características y requerimientos siguiendo la lectura de este texto–.

1. Los principales requisitos legales, en términos de estudios, para ejecutar una obra de infraestructura son el Estudio de Impacto Ambiental (EIA), que contiene el Plan de Manejo Ambiental (PMA) y el Diagnóstico Ambiental de Alternativas (DAA). Estos estudios cubren el análisis de los impactos directos de una obra de infraestructura.

3

INTEGRACIÓN VERTICAL PARA UNA INTERVENCIÓN EN MÚLTIPLES NIVELES

PARA ALCANZAR SUS OBJETIVOS, WWF DECIDIÓ APOSTARLE, TAL COMO LO HABÍA HECHO CON ÉXITO EN EL PASADO, A UNA ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN QUE INVOLUCRARA LOS ACTORES LOCALES, NACIONALES E INTERNACIONALES.

© Archivo fotográfico WWF-Colombia

En el año 2006, con el apoyo técnico y financiero de WWF U.K., comenzaron las actividades para buscar que los tomadores de decisión tuvieran en cuenta las consideraciones ambientales necesarias para no afectar significativamente la base de los recursos naturales ni los esfuerzos de conservación que WWF-Colombia y los actores locales venían desarrollando. Para alcanzar sus objetivos, WWF decidió apostarle, tal como lo había hecho con éxito en el pasado, a una estrategia de intervención que involucrara los actores locales, nacionales e internacionales.

Este enfoque estratégico permitió pensar en acciones articuladas a diferentes escalas, así se coordinó el trabajo entre los actores externos involucrados y los distintos equipos al interior de la organización.

© Edward Parker / WWF

Teniendo esto en mente, WWF estableció contacto con el BID a través de la oficina de WWF U.S. y la alianza estratégica con el Instituto de Servicios Legales Alternativos (ILSA). El resultado de este primer encuentro en 2006 fue el interés que expresó el banco en contar con el apoyo de WWF para fortalecer su Unidad de Salvaguardas Ambientales. Valga decir que, antes de que comenzara dicha articulación, existía ya un proceso al interior del banco para comenzar a identificar riesgos ambientales y sociales asociados a sus operaciones. Con el apoyo que WWF le brindó al BID, el banco identificó la necesidad de ampliar la capacidad de la unidad de salvaguardas e incrementó el número de colaboradores de 8 en el 2007 a 23 en el 2011. Dada la inminente afectación del proyecto sobre la Reserva Forestal Protectora de la Cuenca Alta del río Mocoa, en este mismo año, WWF estableció otro canal de diálogo constructivo con el Instituto Nacional de Vías (INVÍAS), la entidad gubernamental ejecutora el proyecto. Gracias a esta articulación se logró aportar información ambiental a ser considerada en el diseño de la vía.

CON EL APOYO QUE WWF LE BRINDÓ AL BID, EL BANCO IDENTIFICÓ LA NECESIDAD DE AMPLIAR LA CAPACIDAD DE LA UNIDAD DE SALVAGUARDAS.

En la escala local, WWF evidenció el valor y la relevancia de la incorporación de información local y regional en las diferentes etapas de la toma de decisiones en los proyectos de infraestructura, dado que es allí donde se sienten los impactos directos e indirectos del proyecto vial. En muchos casos ocurre que las entidades ejecutoras o financiadoras de estos proyectos no cuentan con información detallada sobre los procesos socioambientales que tienen lugar en la región. Por esta razón, fue clave el papel que jugó el equipo de WWF asignado para el piedemonte Andino-Amazónico y organizaciones aliadas como las fundaciones Ecotono, Equilibrio y ADC. Estas organizaciones se han dedicado a promover la participación de las comunidades en el desarrollo local a través de la formación ciudadana, como lo hizo la Escuela para la Conservación del piedemonte Andino-Amazónico. Este programa, creado con el apoyo de Parques Nacionales Naturales, tuvo una duración de dos años (2007-2009) y logró, a través de jornadas teórico-prácticas, en las que participaron líderes sociales de todo el piedemonte Andino-Amazónico, formar grupos regionales de trabajo que comenzaron a discutir temas como: amenazas sobre el territorio, ordenamiento territorial, producción sostenible y vigilancia ciudadana del desarrollo.

© Edward Parker / WWF

La formación de estos grupos regionales impulsó que, en 2008, dos grupos de veeduría ciudadana, movidos por la licencia ambiental otorgada al proyecto de la variante por parte del Ministerio de Ambiente, se organizaran para ser incluidos en el seguimiento y control social de la obra –esto no sucede de manera efectiva e incluyente en todos los proyectos de infraestructura vial, a pesar de que la ley promueve la participación de las comunidades–. El desarrollo de capacidades en el piedemonte y la disposición constante a compartir información y conocimiento para la participación de la comunidad y la toma de decisiones informadas ha contribuido a que exista una base social empoderada para participar en las decisiones que afectan positiva o negativamente su territorio. Esto, como se pudo reflejar en este caso, ha respaldado los procesos de desarrollo sostenible y conservación en esta región.

La articulación de la información local a los procesos políticos, en este caso liderados por el área de Política Pública y Responsabilidad Corporativa de WWF, facilitó la identificación de impactos irremediables en etapas tempranas de planificación y en el ciclo del proyecto. El involucramiento de la sociedad civil en la gestión e incidencia en política fue clave para desarrollar estrategias para una infraestructrua sostenible e incluyente.

"RESALTO LA IMPORTANCIA Y NECESIDAD DE TENER UN CONOCIMIENTO DETALLADO DE LO QUE SUCEDE EN LO LOCAL Y LA ARTICULACIÓN ENTRE INSTITUCIONES, QUE ES POSIBLE GRACIAS AL FLUJO DE INFORMACIÓN TÉCNICA PARA LA TOMA DE DECISIONES".

Ilvia Niño, Oficial del Programa Piedemonte Andino-Amazónico de WWF

3.1 EL DIÁLOGO CON LA ENTIDAD FINANCIADORA DEL PROYECTO

En el año 2009, el BID aprobó el primer préstamo de USD 53 millones, el cual se desembolsó con la creación del Comité de Asesor Técnico Independiente (CATI) con expertos de varios países. Su labor fue, según sus términos de referencia, evaluar periódicamente los avances del Plan de Manejo Ambiental y Social Integrado y Sostenible (PMASIS) –del que se hablará a profundidad más adelante– y determinar el impacto sobre los ecosistemas de las áreas protegidas y las poblaciones de la región. El CATI, creado en 2010 y conformado por un experto ambiental en infraestructura, uno en áreas protegidas y otro en asuntos socioculturales, fue el principal mecanismo de trabajo entre el BID e INVÍAS. La estrategia utilizada para articular ambas entidades giró en torno a las recomendaciones que generó el CATI durante la evaluación y seguimiento de la implementación de los planes y programas en torno a la variante. INVÍAS utilizó estos documentos, que contenían críticas constructivas y medidas de corrección necesarias, para cumplir las metas trazadas en el PMASIS y en las salvaguardas ambientales del BID, las cuales eran requisitos del banco para el préstamo.

Como se mencionó anteriormente, el trabajo con el BID se llevó a cabo principalmente en la Unidad de Salvaguardas Ambientales e incluyó a otras organizaciones ambientalistas como *The Nature Conservancy* (TNC), *Birdlife International* (BI), *Conservation International* (CI) y *NatureServe* (NS). El BID estaba interesado en poder contar con un grupo de varias ONG con capacidad y reconocimiento internacional, para concertar el significado y alcance de algunos conceptos y herramientas como *Critical Natural Habitat* y *Natural Habitat*. Una vez definidos estos conceptos fueron utilizados para clasificar los territorios donde operaba el banco, según su importancia ecológica, y establecer los requisitos que los proyectos debían cumplir para obtener un préstamo. Según la evaluación del programa *Amazon Infrastructure Development Initiative* de WWF, las ONG entregaron al BID dos herramientas: 1) un *kit* para valorar los impactos socioambientales de proyectos de infraestructura a través de sistemas de información geográfica y 2) un sistema de soporte de decisiones para evaluar distintas características de los proyectos, desarrollado principalmente por el *Conservation Biology Institute* con el apoyo de TNC y NS.

Gran parte de los aportes de WWF, en el primer momento de la relación con el BID, fueron técnicos. Este aporte fue bien recibido por el BID y, a su vez, indispensable para establecer un diálogo más cercano con esta organización. Sin embargo, hay que resaltar que el vínculo con el banco también tuvo un componente político importante. La reputación y credibilidad de WWF y sus

LA REPUTACIÓN Y CREDIBILIDAD DE WWF Y SUS CONEXIONES POLÍTICAS LE PERMITIERON INCIDIR EN LAS DISCUSIONES SOBRE LA VARIANTE SAN FRANCISCO-MOCOA

conexiones políticas le permitieron incidir en las discusiones sobre la variante San Francisco-Mocoa, para minimizar el impacto que esta podía generar en la región del piedemonte. WWF fue muy insistente en la importancia de utilizar un enfoque ecosistémico en todos los niveles, incluidos los análisis de impactos acumulativos y sinérgicos, para obtener una mirada más completa de las afectaciones. A pesar de que la ley no lo exigía, estas discusiones motivaron al BID a financiar una Evaluación Ambiental Estratégica Regional (EAR), que tuviera en cuenta los impactos causados en una escala más amplia.

Con la EAR completada en 2008[2], se finalizó un largo trayecto que comenzó en 1996 cuando se iniciaron los trámites para construir la carretera. Cuando el proyecto vial renació en el 2005, como un proyecto clave para IIRSA, ya existía una visión ambiental consolidada en la región, gracias a la labor de campesinos, indígenas, organizaciones sociales e instituciones como el Instituto Humboldt, Parques Nacionales Naturales y CORPOAMAZONIA. Las preocupaciones sobre los impactos que tendría la vía y las nuevas prácticas sobre compensaciones llevaron al BID a aceptar el apoyo de WWF para formular un proyecto que no dejara de lado la protección forestal y el desarrollo social de la población. El resultado de esta confluencia y articulación de esfuerzos de diferentes actores fue el diseño de una carretera que involucró una gestión ambiental fuera de lo común, nunca antes implementada en Colombia, porque iba mucho más lejos de los compromisos incluidos en una licencia ambiental, lo cual se reflejó en el instrumento que recogió las recomendaciones de todos los estudios realizados y las preocupaciones de los actores involucrados: el PMASIS.

"RECONOCEMOS A WWF COMO UN ALIADO Y VICEVERSA (...) ES IMPORTANTE QUE WWF MANTENGA UNA MIRADA CRÍTICA Y EJERZA PRESIÓN SOBRE NOSOTROS. NUESTRO GRUPO TRABAJA MEJOR CUANDO HAY EXPECTATIVAS DEL EXTERIOR".

Unidad de Salvaguardas Ambientales del BID

"WWF HA SABIDO MANTENER SU RELACIÓN CON EL BID COMO CONSTRUCTIVA Y POSITIVA. ESTA APROXIMACIÓN HA SIDO BIEN RECIBIDA: «WWF TRAE SOLUCIONES Y NO PROBLEMAS»".

Unidad de Salvaguardas Ambientales del BID

2. Al completarse la EAR se observan por primera vez los impactos indirectos y acumulativos que tendría la variante. Este estudio también presentó los impactos sinérgicos, es decir, complementarios de otras iniciativas de desarrollo que se verían facilitadas por la vía, como nuevos bloques de explotación del subsuelo y el tendido de cables de interconexión eléctrica.

3.2 EL DIÁLOGO CON INVÍAS Y CORPOAMAZONIA

INVÍAS es a quien corresponde ejecutar las obras viales en el país que no se concesionan a terceros, lo que lo convierte en un actor clave para el desarrollo de infraestructura en el país. Desde 2006, ha sido el líder del proyecto de la variante, el responsable de la vía y en este sentido quien solicitó la licencia ambiental y presentó los estudios requeridos por ley para obtenerla (DAA y EIA). Incidir y dialogar con esta institución significó para WWF una gran oportunidad para evitar y minimizar los impactos que podía generar el proyecto, especialmente aquellos asociados con el diseño de la carretera y la ejecución de la obra; además, permitió definir alternativas de compensación adaptadas a las características de la región.

La clave del relacionamiento entre WWF, INVÍAS y CORPOAMAZONIA fue facilitar espacios en donde todos los actores pudieran compartir información para la toma de decisiones. Uno de estos espacios fue la mesa que se convocó en marzo de 2015 para, por primera vez, integrar a todas las entidades que habían hecho estudios de la reserva, discutir sobre los diseños de la carretera y definir la mejor forma de mitigar y compensar los impactos. INVÍAS entonces tomó toda la información técnica y científica disponible sobre la región para incluirlos en los rediseños de la obra, considerando, entre otros, la distribución potencial de oso andino y danta de montaña, esta información fue generada por organizaciones como Conservarte, BIOMAD y WWF. Estos rediseños modificaron sustancialmente la propuesta presentada inicialmente para la

© Luz Eliana Bossa / WWF

variante: en un comienzo se pensó en construirla a cielo abierto y hoy el rediseño indica que se deben construir 11 túneles. Además, se ha pensado en la construcción de 61 viaductos que pasarían por la reserva.

© Henry Paz / WWF

Por su parte, CORPOAMAZONIA, a quien le corresponde la administración de la reserva, aprovechó los espacios de articulación con otros actores para analizar las mejores acciones de compensación al interior de esta. La corporación presentó una propuesta que consistía en la recategorización y creación del DMI, la compra y legalización de predios dentro de la reserva, así como en el desarrollo de esquemas de producción y economía sostenible con los propietarios que desearan permanecer en la reserva. Esta propuesta tomó como base información científica sobre la zona, generada por WWF; sin embargo, esta no fue aceptada por la Subdirección de bosques del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

CORPOAMAZONIA, A QUIEN LE CORRESPONDE LA ADMINISTRACIÓN DE LA RESERVA, APROVECHÓ LOS ESPACIOS DE ARTICULACIÓN CON OTROS ACTORES PARA ANALIZAR LAS MEJORES ACCIONES DE COMPENSACIÓN AL INTERIOR DE ESTA.

El relacionamiento entre la corporación e INVÍAS fue de especial interés ya que se encontraron dos instituciones del Estado: una que ejecuta el proyecto y otra que administra la reserva, controla y planifica el uso de los recursos naturales en la región. Lo anterior, demostró que fue indispensable la coordinación entre ambas para sacar adelante las acciones de compensación acordadas. Esta coordinación se lleva a cabo hoy en día bajo un convenio interinstitucional suscrito por ambas entidades.

"LA CONTRIBUCIÓN DE WWF HA SIDO IMPORTANTÍSIMA: PONIENDO INFORMACIÓN A NUESTRA DISPOSICIÓN Y FACILITANDO ENCUENTROS DE TODOS LOS ACTORES CON SUS RECURSOS PARA TRABAJAR CONJUNTAMENTE LOS TEMAS DE CONECTIVIDAD ECOLÓGICA; ESO SIRVIÓ COMO INSUMO PARA LA TOMA DE DECISIONES".

Luisa Narváez, Especialista Ambiental para el Proyecto San Francisco-Mocoa, INVÍAS

3.3 EL FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES LOCALES EN LAS COMUNIDADES

WWF APOYÓ Y COORDINÓ REUNIONES, CAPACITACIONES Y ESPACIOS DE DIÁLOGO PARA FORTALECER A LAS COMUNIDADES EN TEMAS DE CONSERVACIÓN Y FORMACIÓN CIUDADANA.

Desde la convicción de que la conservación necesita comunidades conscientes de los problemas ambientales y empoderadas para participar en el desarrollo de las regiones, WWF facilitó el flujo de información socioambiental y ayudó a formar ciudadanos capaces de exigir el goce pleno de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. A través de la Escuela para la Conservación del piedemonte Andino-Amazónico y otras iniciativas, WWF ha ayudado a formar líderes que a su vez han multiplicado las voces –a través de veedurías y otros espacios–, que defienden el desarrollo sostenible de la región. Más de 20 personas hacen parte de los grupos de control social que tienen su origen en el proyecto vial de la variante, donde se encuentran el Comité Interinstitucional de la Cuenca Alta del Río Mocoa (CICAM), la de Veeduría Ciudadana Valle de Sibundoy y la Veeduría Ciudadana variante San Francisco-Mocoa

En lo que tiene que ver con la variante, WWF apoyó y coordinó reuniones, capacitaciones y espacios de diálogo para fortalecer a las comunidades en temas de conservación y formación ciudadana[3]. Tanto la veeduría de Mocoa como la de San Francisco estuvieron de acuerdo en que el conocimiento de las comunidades y la información técnica y científica sobre la región, que WWF puso a su disposición, permitió hacer vigilancia ciudadana de la obra y seguimiento al cumplimiento del PMASIS –la premisa más importante de la participación ciudadana es lograr que el diseño y la ejecución de una obra se ajusten lo mejor posible al contexto local–. Un ejemplo de la labor desempeñada por las veedurías fueron las recomendaciones realizadas para corregir algunas fallas de la obra, entre ellas, la desviación de un puente que pasaba sobre el río Putumayo y el uso de pastos nativos para la restauración vegetal en el proceso de estabilización de taludes.

Ambas veedurías se han fortalecido gracias al apoyo de WWF, puesto que la organización contrató asesorías de expertos, que han ayudado a fortalecer sus conocimientos sobre el control ciudadano. Ambos grupos demostraron a las instituciones que tienen la intención y el conocimiento para participar activamente en lugar de ser receptores pasivos del proyecto vial. Se realizaron reuniones mensuales entre las veedurías, la interventoría, el consorcio que ejecutaba la obra, el INVÍAS y la Unidad de Implementación del PMASIS, para hacer seguimiento a sus planes y programas y ver los avances de la obra. Dado que la construcción de la vía se encuentra suspendida, las reuniones con los ejecutores de las obras se detuvieron. Sin embargo, gracias a la construcción y fortalecimiento de capacidades de las veedurías, estas continúan reuniéndose

3. Como parte de este proceso se han realizado cerca de 15 talleres de formación jurídica, en los que cientos de hombres y mujeres han participado. Algunos talleres incluyen asistencia de otras organizaciones como veedurías, SENA, Asociación Alas Putumayo, Mesa Ambiental Regional del Putumayo, Corpulmundo, CATI, INVÍAS, WCS, entre otras. WWF facilita las reuniones y capacitaciones con recursos propios.

© Edward Parker / WWF

para discutir temas de interés de su región y mantener vigentes sus actividades para un momento futuro de reactivación de la obra.

Así pues, WWF vio en el proyecto de la variante la oportunidad de trabajar junto a muchos actores –Gobierno, sociedad civil, sector infraestructura y financiadores– por el uso sostenible de los recursos naturales. En el marco del fortalecimiento de la gobernanza social, entendida como la capacidad de trabajar de manera articulada por bienestar colectivo y de innovar frente a modelos jerárquicos de toma de decisiones, WWF se propuso: 1) generar información y conocimiento en todos los niveles, para promover la democratización de información y así fundamentar las propuestas y equilibrar los diálogos, 2) respetar y reconocer los derechos para buscar procesos democráticos y responsables y 3) generar alianzas estratégicas a partir de las competencias para atender las necesidades de los actores involucrados.

"EN UN PROCESO SIMILAR, YO REPETIRÍA EN PRIMER LUGAR EL TRABAJO CON LAS COMUNIDADES: LA PARTICIPACIÓN LES PERMITE DEFENDER SU POSICIÓN FRENTE AL DISEÑO DE LA OBRA PARA QUE LA VÍA SE AJUSTE EN LO POSIBLE A SU CONTEXTO".

David Fajardo, Oficial de Gobernanza de WWF

4

EL PLAN DE MANEJO AMBIENTAL Y SOCIAL INTEGRADO Y SOSTENIBLE – PMASIS

ADEMÁS DE LAS INSTITUCIONES ESTATALES, LAS ENTIDADES FINANCIERAS COMO EL BID Y EL CICAM FUERON ACTORES CLAVES DEL PROCESO, DE LA MANO DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL, EN ESPECIAL LOS GRUPOS DE CONTROL SOCIAL COMO LAS VEEDURÍAS CIUDADANAS.

© Ximena Galeano / WWF-Colombia

Al frente del proyecto vial, como se ha mencionado, está el INVÍAS. Sin embargo, los departamentos, municipios y CORPOAMAZONIA entienden que su participación ha sido vital para que las principales medidas de manejo y compensación definidas en el EIA, EAR y PBMAS[4] se apliquen en la realidad.

Estas medidas, que también han sido estudiadas por los expertos del CATI, son necesarias para no alterar significativamente la funcionalidad ecológica de la reserva ni degradar más allá del límite tolerable las zonas por fuera de ella que serán impactadas. De igual manera, representan las orientaciones para construir una mejor calidad de vida en la región. Además de las instituciones estatales, las entidades financieras como el BID y el CICAM fueron actores claves del proceso, de la mano de las organizaciones de la sociedad civil, en especial los grupos de control social como las veedurías ciudadanas.

4. Para mantener la funcionalidad ecológica de la reserva frente a los impactos que suponía la obra, CORPOAMAZONIA decidió formular el Plan Básico de Manejo Ambiental y Sostenible (PBMAS). Este plan definió las acciones de compensación de los impactos causados al interior de la reserva y le permitió a WWF brindar su apoyo para, una vez más, hacer una planificación ambiental obedeciendo a un enfoque ecosistémico.

© Ximena Galeano / WWF-Colombia

EL PMASIS ES UNA HERRAMIENTA QUE INTEGRA LOS TRES PRINCIPALES ESTUDIOS QUE SE HICIERON SOBRE LA VARIANTE, CON UN COMPONENTE SOCIAL FORTALECIDO.

El PMASIS es una herramienta que integra los tres principales estudios que se hicieron sobre la variante con un componente social fortalecido. Al mismo tiempo, busca ser la carta de navegación para las acciones de compensación de los impactos ambientales y sociales agrupando esas acciones bajo cinco líneas temáticas:

El PMASIS es fundamental porque en él está contenida gran parte de la riqueza de este caso. Su costo es de USD 11.6 millones, lo cual representa cerca del 6% del costo total del proyecto. Esto se considera un hito en referencia con el modelo de *usual,* que en promedio invierte en compensaciones el 1% del costo total de un proyecto. Además, es el eje sobre el cual hacen seguimiento tanto el CATI como las veedurías ciudadanas, y sirve como tabla de monitoreo al BID. En una oración, el objetivo del PMASIS es desarrollar e implementar un modelo de gestión ambiental y social de infraestructura vial sostenible en el área de influencia de la variante San Francisco-Mocoa, donde existen una alta diversidad biológica y cultural y grandes retos para el desarrollo sostenible de la región.

EL OBJETIVO DEL PMASIS ES DESARROLLAR E IMPLEMENTAR UN MODELO DE GESTIÓN AMBIENTAL Y SOCIAL DE INFRAESTRUCTURA VIAL SOSTENIBLE EN EL ÁREA DE INFLUENCIA DE LA VARIANTE SAN FRANCISCO-MOCOA.

El aporte de WWF a los diferentes estudios realizados en torno a la variante, la reserva y la región, fueron recogidos en buena medida por el PMASIS. Con especial énfasis, WWF ha trabajado por la reserva, apoyando la consolidación de las áreas de conservación que garanticen su conectividad y la oferta de bienes y servicios de esta área tan importante para el piedemonte Andino-Amazónico. Como bien lo señala el CATI en su primer informe, para la implementación adecuada de este plan es necesario que las instituciones asociadas a la obra construyan un plan de acción más detallado. A continuación señalamos los elementos más importantes de los cinco ejes del PMASIS:

© Archivo fotográfico WWF-Colombia

Ordenamiento Ambiental del Territorio: una parte importante de las acciones de compensación se implementará sobre la reserva forestal, a la cual le fueron sustraídas 94 ha de bosque para construir la vía[5]. Como propuesta de compensación las instituciones ordenaron la ampliación norte y sur de la reserva –para pasar de un total de 34.600 ha a 53.118 ha[6]– y la creación de un Distrito de Manejo Integrado[7] en la jurisdicción de Mocoa, que apoyará la conectividad de 130,000 ha de áreas protegidas en la región.

Conservación y desarrollo sostenible de las áreas de manejo: Se diseñaron planes de apoyo a la conservación de la biodiversidad y al fortalecimiento de la gobernanza que incluyen distintos programas. Se destacan el programa de compensaciones por aprovechamiento forestal, el cual implica que el bosque sustraído sea aprovechado por pobladores locales con fines de interés público, y el programa de veeduría ambiental y participación ciudadana, que incluye la conformación del CICAM, con miembros de la comunidad y las instituciones para ejercer control de la implementación del PMASIS. Aquí, además, confluye una labor que WWF ha apoyado en el marco de una alianza estratégica con CORPOAMAZONIA y la Empresa de Energía de Bogotá (EEB), desde el 2011, acerca de grupos comunitarios de monitoreo de oso andino y danta de montaña. Esta iniciativa es parte de una estrategia de la corporación para construir el Plan de Conservación para oso andino y la danta de montaña.

© Ximena Galeano / WWF-Colombia

5. La sustracción se hizo por medio de la Resolución 2170 de 2008 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. El área total requerida como derecho de vía es de 143,9 ha; se taló un total de 15.905 m³ de madera, que se entregó a las comunidades, organizaciones sociales, municipios y a la corporación, destinados a ser utilizados en obras de interés social.
6. De acuerdo al Auto 442 de 2015, del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el área propuesta para la ampliación norte es 10.791 ha, que comprende parte de las veredas Yunguillo, Rondoyaco y el Resguardo de Condagua. La ampliación sur abarca 7.726 ha y comprende las veredas Los Monos y La Siberia en San Francisco, y Campucana, San Antonio, Palmeras de Mocoa, San Luis de Chontayaco, Los Andes y La Tebaida en Mocoa.
7. El DMI es una categoría de protección que permite ciertas actividades productivas en su interior, que incluye explotación del subsuelo. Gracias a la información de poblaciones de oso andino y danta de montaña, especies clave para el funcionamiento del ecosistema y con distribución limitada, se logró frenar la propuesta de hacer un DMI dentro de la reserva forestal y en su lugar se impulsó su ampliación para mantener la conectividad e integridad en su interior y con las demás áreas protegidas de la región.

© Andrés Ruiz / WWF

Vinculación de las comunidades a la conservación de las áreas protegidas: incluye el plan de mejoramiento de la calidad de vida y el plan de apoyo a las comunidades indígenas. Aquí se destaca todo lo que tiene que ver con el manejo y reasentamiento de las comunidades ubicadas en el área derecha de la vía, donde juegan un papel importante las salvaguardas del BID sobre el reasentamiento. Hay que destacar también el programa de fomento de proyectos productivos sostenibles y la inclusión de proyectos prioritarios de las comunidades indígenas como el apoyo al fortalecimiento de los Planes Integrales de Vida.

Construcción sostenible de la vía: este eje del PMASIS está articulado con los compromisos establecidos en la licencia ambiental del proyecto, entre los que cobra relevancia el Plan de Manejo Ambiental para la construcción de las obras. Para ello, se cuenta con un programa de educación ambiental de los empleados de la obra y varios programas de salvamento de la biodiversidad y riqueza arqueológica.

Operación, control y vigilancia: existe el plan de vigilancia, control y monitoreo de las áreas de reserva y el plan de monitoreo, operación y mantenimiento sostenible de la vía. El primero incluye un programa de guardabosques instruidos en el monitoreo de las áreas de reserva y el segundo, un programa de señalización especial y de control de emergencias ambientales.

5

PERSPECTIVAS Y REFLEXIONES DE WWF FRENTE AL TRABAJO SECTORIAL EN INFRAESTRUCTURA

ADEMÁS DE LAS INSTITUCIONES ESTATALES, LAS ENTIDADES FINANCIERAS COMO EL BID Y EL CICAM FUERON ACTORES CLAVES DEL PROCESO, DE LA MANO DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL, EN ESPECIAL LOS GRUPOS DE CONTROL SOCIAL COMO LAS VEEDURÍAS CIUDADANAS.

© Archivo fotográfico WWF-Colombia

El desarrollo de infraestructura es cada vez más ambicioso en el planeta. De esto dan cuenta las cifras del gasto mundial esperado en infraestructura, que pasará de USD 4 billones en 2012 a USD 9 billones en 2025 (WWF, 2015).

En Colombia, de acuerdo con la visión del Gobierno, en materia de infraestructura, en el PND "Hacia un crecimiento verde 2014-2018", el objetivo era pasar del puesto número 18 al 3 en mayores inversiones en América Latina y darle a este sector los mayores recursos que haya tenido en su historia, acompañados de una institucionalidad moderna para ejecutarlos. Estos objetivos, probablemente, se mantendrán o aumentarán su ambición en el próximo PND 2018-2022, para dar respuesta a las necesidades nacionales y el crecimiento económico y mejora de la competitividad frente a otros países de la región.

Tanto en Colombia como a nivel de red, WWF se prepara para tomar esta oportunidad. El desarrollo de infraestructura a gran escala sigue siendo comprendido como una amenaza para la protección de la biodiversidad. Hasta el momento se han dado pasos importantes para crear una perspectiva de red sobre

los desarrollos de infraestructura con documentos como el "*Road map for integrating infrastructure issues in Global Goal Practices*" y el programa "*Forest Friendly Roads*" de la Iniciativa Amazonía Viva de WWF. El caso que nos ocupa tiene mucho que aportar a esta perspectiva de red. De hecho, en el 2010, el programa bajo el cual se implementaba la estrategia de involucramiento alrededor de la variante se convirtió en el más importante de una estrategia a nivel de cuenca amazónica llamada "Los ríos fluyen libres y las carreteras son amigables con el bosque", que ejecutaba también la Iniciativa Amazonía Viva.

En una reunión de expertos en involucramiento con el sector infraestructura, que se llevó a cabo en Gland, Suiza, en el 2015, se agruparon y resumieron las lecciones aprendidas a nivel de red de la siguiente manera:

Planeación: 1) Gobiernos y sociedad civil bien informados del capital natural y los servicios ecosistémicos existentes tienen mejor capacidad de planear infraestructura resiliente y sensible a lo ecológico, 2) los impactos en áreas sensibles tardan años en desarrollarse, por eso una estrategia eficaz es desarrollar planes de uso de la tierra que eviten, mitiguen y compensen esos impactos y 3) las estructuras locales de gobernanza pueden hacer que se cumpla lo que está dicho en los planes.

Mitigación: 1) Al reconocer que en algunos contextos no se puede intervenir en la decisión de hacer infraestructura hay que vincularse con grupos de interés para mitigar los impactos de lo que existe o se planea, 2) una estrategia para identificar acciones de mitigación consiste en comparar y analizar los estándares vigentes y las salvaguardas en uso por distintos gobiernos e instituciones financieras.

Incidencia: las oficinas de programas nacionales se apalancan en la red para integrar la participación de la gobernanza desde lo local a lo nacional y global.

Finanzas: 1) Una estrategia es influenciar los términos, tipos y cantidades de recursos financieros que ingresan al desarrollo de infraestructura a través de coordinación de la red y 2) WWF puede argumentar que la infraestructura verde es menos riesgosa.

Políticas: se requieren plataformas de múltiples grupos de interés para lograr transformaciones que balanceen con éxito las preocupaciones ambientales y las necesidades de otros actores.

El trabajo que ha hecho WWF Colombia para involucrarse en el proyecto de la variante pasa por muchas personas, organizaciones y aprendizajes. A continuación se recogen los aspectos que más influyeron en la aproximación que WWF tuvo al proyecto y sus actores:

- La aproximación de paisaje, que ha caracterizado su quehacer, le permitió avanzar con firmeza y construir en el camino, pues no se contaba con una hoja de ruta definida antes de emprender este proceso
- El apoyo a la gobernanza local, marcada en su larga trayectoria en la región, fue la base para involucrar efectivamente a la sociedad civil en el proyecto
- El trabajo que avanza con los gobiernos locales para mejorar los instrumentos de ordenamiento territorial hizo posible involucrar a las alcaldías y gobernación en las discusiones e implementaciones de ciertos aspectos del PMASIS
- El relacionamiento y trabajo previo con la corporación fue clave a la hora de acercar a INVÍAS a la problemática ambiental de la región, porque ayudó a identificar y a evaluar los posibles impactos del proyecto de manera integral, y desarrollar programas que respondieran efectivamente al contexto local y regional. Crear un diálogo constructivo con el financiador del proyecto fue otro aspecto decisivo en la aproximación de WWF al proceso, puesto que permitió una cooperación técnica para consolidar aspectos ambientales y sociales en los lineamientos del préstamo. En años recientes –como lo demuestra este caso– se ha llegado a comprender que los mecanismos de financiación, al fortalecerse con una visión de paisaje y de sostenibilidad, aportan a la reducción de las amenazas.

EL TRABAJO QUE HA HECHO WWF COLOMBIA PARA INVOLUCRARSE EN EL PROYECTO DE LA VARIANTE PASA POR MUCHAS PERSONAS, ORGANIZACIONES Y APRENDIZAJES.

© Andrés Ruiz / WWF

© Andrés Ruiz / WWF

PARA WWF LA EXPERIENCIA EN EL PROCESO DE LA VARIANTE SAN FRANCISCO-MOCOA HA PERMITIDO FORTALECER SU ESTRATEGIA DE TRABAJO CON EL SECTOR DE INFRAESTRUCTURA.

A partir de la experiencia de involucramiento e intervención de WWF en el proyecto de la variante San Francisco-Mocoa, uno de los objetivos principales del trabajo en infraestructura de la organización es escalar las buenas prácticas y lecciones aprendidas a lineamientos que fortalezcan la toma de decisiones durante las diferentes etapas de los proyectos de infraestructura vial, especialmente en las etapas de planificación. Esto está ocurriendo actualmente con la construcción de los "Lineamientos de infraestructura vial verde" que se desarrollan en el marco de la Agenda Ambiental suscrita entre el Ministerio de Transporte y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y que cuenta con el apoyo técnico de la Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible y WWF.

Para WWF, la experiencia en el proceso de la variante San Francisco-Mocoa ha permitido fortalecer su estrategia de trabajo con el sector de insfraestructura e identificar oportunidades de intervención temprana para mejorar la sostenibilidad de los proyectos de infraestructura.

"DE ESTE PROCESO DESTACO LA POSIBILIDAD DE EXPLORAR CUÁL ES LA MEJOR MANERA DE HACER LAS COSAS, DE CONSTRUIR EN EL CAMINO. ESO DA VENTAJA PARA DOCUMENTAR, VER APRENDIZAJES Y GENERAR ESTRATEGIAS DE TRABAJO DESDE NUESTRA EXPERIENCIA".

Javier Castiblanco, Especialista en Monitoreo y Evaluación WWF Colombia

"LA SOSTENIBILIDAD DE ESTOS PROCESOS REQUIERE EL FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES. PERO LO QUE ESTÁ DETRÁS DE ESO ES NUESTRO TRABAJO A NIVEL DE PAISAJE, DESDE DIFERENTES FRENTES EN LA MISMA ZONA. ESTO NOS PERMITE ARTICULAR UNA INICIATIVA AISLADA, COMO ERA LA VARIANTE, A LOS DEMÁS PROCESOS QUE LLEVAMOS EN LA ZONA".

Sofía Rincón, Especialista Sectorial WWF Colombia

REFERENCIAS

Publicaciones

WWF. (2011). Informe: *El camino al desarrollo: construcción de un caso de política desde la base*.

Flórez, M. (2007). *Selva Abierta: Vía Pasto-Mocoa e hidrovía del Putumayo*. Bogotá, Colombia: BIC.

WWF. (2015). *Infrastructure and WWF´s New Practices*. Discussion Paper.

WWF Colombia y Fundación Equilibrio. (2012). *Más allá de una vía: Construcción de la variante San Francisco-Mocoa*. Cali, Colombia.

CIAT, BID, TNC, BMZ, GIZ y Terra-i. (2012). *Road Impact on Habitat Loss. BR-364 Highway in Brazil 2004 to 2011*. Recuperado de ROAD IMPACT ON HABITAT LOSS BR-364 HIGHWAY IN BRAZIL ...ftp://ftp.ciat.cgiar.org/.../4_BID_Report_BR-364_Highway.docx

Tenjo, M. (2013). *Proyecto vial de integración regional variante San Francisco-Mocoa: aspectos sociales y ambientales reivindicados.* En Mocayo, H. L. (Comp.), *UNASUR: Opciones de participación de la sociedad civil* (pp. 91-115). La Paz, Bolivia: RRI, ILSA, CEDLA.

Carretera San Francisco-Mocoa: *¿Anomalía o Modelo de Transporte Sostenible para el BID y la IIRSA?*. (marzo de 2010). *BID en la Mira*, pp. 14-18.

Documentos

Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible y WWF Colombia. (2016). *Construcción de la Estrategia de Trabajo Sector Infraestructura: Contexto*. (PPT).

Studd, K. (2011). *Regional Evaluation of the Amazon Infrastructure Development Initiative (AIDI)*. (WORD).

WWF Colombia. (s.f.). *Plan de Monitoreo y Seguimiento PMASIS*. Manuscrito.

WWF Colombia. (2016). *Programa Gobernanza. Caso Pasto-Mocoa y Procesos en el Piedemonte Andino-Amazónico*. (PPT).

WWF Colombia. 2016. *Relatoría del Taller Interno para la Construcción de la Estrategia de Trabajo con el Sector de Infraestructura*. (Manuscrito).

WWF Colombia. (2007). *Análisis de vulnerabilidad de la Cordillera Real Oriental*.

WWF y FCDS. (14 y 15 de enero de 2016). *Introducción-Antecedentes*. (PPT). En WWF, *Taller interno construcción de la Estrategia de Involucramiento Sector Infraestructura WWF*.

Otros

Luisa Narvaez. Especialista Ambiental para el Proyecto San Francisco-Mocoa, INVÍAS. (2015, diciembre 9). Entrevista realizada por Andrés Ruiz.

Alexánder Mejía. Director General CORPOAMAZONÍA. (2016, febrero 5). Entrevista realizada por Andrés Ruiz.

Equipo AIDI y Evaluadora de Medio Término Programa AIDI. (2016, febrero 4). *Focus group* realizado por Andrés Ruiz.

© Andrés Ruiz / WWF-Colombia

WWF

¿Por qué estamos aquí?
Para detener la degradación de los ambientes naturales del planeta y construir un futuro en el que los seres humanos vivan en armonía con la naturaleza.

wwf.org.co

© 1986, WWF – World Wide Fund for Nature (también conocido como World Wildlife Fund)
® WWF y "living planet" son Marcas Registradas.
WWF-Colombia • Oficina principal: Carrera 35 No. 4A-25 - Tel: +57 (2) 558 2577 - Cali.
Oficina Bogotá: Carrera 10 A No. 69A - 44. Tel: +57 (1) 4431550
Oficina Mocoa: Calle 12 No. 09-123. Tel: +57 (8) 420 64 67

WWF.ORG.CO