



Gestión forestal comunal y gestión del riesgo como estrategias para el desarrollo territorial integral en el territorio comunitario de origen Monte Verde



SERIE: EXPERIENCIAS SIGNIFICATIVAS DE DESARROLLO LOCAL FRENTE A LOS RIESGOS DE DESASTRES

**GESTIÓN FORESTAL COMUNAL Y GESTIÓN DEL RIESGO COMO ESTRATEGIAS PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL INTEGRAL EN EL TERRITORIO COMUNITARIO DE ORIGEN MONTE VERDE
BOLIVIA**

Este documento es el resultado del proceso impulsado por el Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres - CAPRADE, en el marco de la implementación de la Estrategia Andina para la Prevención y Atención de Desastres - EAPAD, para identificar iniciativas y experiencias sobre la gestión del riesgo de desastres y el desarrollo sostenible local desarrolladas en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.

Para la identificación de estas experiencias se promovió el Concurso Andino “Las Prácticas y Políticas de Desarrollo Local frente a los Riesgos de Desastres: Identificación de Experiencias significativas en los países de la Subregión Andina” en el período noviembre 2007- abril 2008, culminando con la designación de 16 experiencias más relevantes (cuatro por país).

La elaboración y publicación de este documento ha sido posible gracias a la ayuda financiera de la Comisión Europea y la Secretaría General de la Comunidad Andina, mediante el Proyecto Apoyo a la Prevención de Desastres en la Comunidad Andina - PREDECAN.

El contenido de este material es responsabilidad del Proyecto PREDECAN. No necesariamente refleja la opinión de la Comisión Europea, la Secretaría General de la Comunidad Andina ni del Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres - CAPRADE.

**COMUNIDAD
ANDINA**



SECRETARÍA GENERAL

Secretaría General de la Comunidad Andina

Av. Aramburú, cuadra 4 esquina con Paseo de la República, San Isidro - Perú

Teléfono: (51 1) 411 1400 Fax: (51 1) 211 3229

www.comunidadandina.org

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2009-10922

ISBN: 978-612-4054-09-9

Proyecto Apoyo a la Prevención de Desastres en la Comunidad Andina - PREDECAN

DIRECTORA DEL PROYECTO PREDECAN: Ana Campos García

JEFE DE ASISTENCIA TÉCNICA INTERNACIONAL: Harald Mossbrucker (2005 a marzo de 2009)

Jan Karremans (a partir de abril 2009)

COORDINACIÓN TÉCNICA: Lenkiza Angulo (septiembre de 2007 a septiembre de 2008)

María del Carmen Tejada García (octubre de 2008 a septiembre de 2009)

ASESORÍA TÉCNICA INTERNACIONAL: Allan Lavell

SISTEMATIZADORES NACIONALES: Lilian Reyes - Bolivia, Gustavo Osorio - Colombia, Eduardo Chiriboga - Ecuador,

María del Carmen Tejada - Perú

INVESTIGACIÓN Y TEXTO ORIGINAL: Lilian Reyes Pando

COORDINACIÓN EDITORIAL: Carolina Díaz Giraldo, Ibis Liulla Torres

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN: Leonardo Bonilla Morón, Maiteé Flores Piérola, Miguel León Morales

IMPRESIÓN: PULL CREATIVO S.R.L.

CORRECCIÓN DE TEXTOS: Dante Oliva León, Enrique León Huamán

FOTOGRAFÍAS: APCOB, NUSAMO, Lilian Reyes, Juan Carlos Vargas

Primera edición

Lima, Perú, septiembre de 2009

Gestión forestal comunal
y gestión del riesgo
como estrategias para
el desarrollo territorial integral
en el territorio comunitario
de origen Monte Verde

Agradecimientos

Agradecemos por su colaboración y testimonios a las instituciones, autoridades municipales, equipos técnicos, líderes comunales y pobladores en este trabajo de sistematización.

José Carlos Vargas Alcocer
Responsable de Chiquitanía de la Asociación Civil NUSAMO

Eilsen Borda Arroyo
Responsable de Norte Integrado de la Asociación Civil NUSAMO

Miguel Angel Vespa Jiménez
Encargado de planificación y coordinación de la Asociación Civil NUSAMO

Carlos Leygue Soriocó
Encargado de tierra y territorio de la Central Indígena de Comunidades de Concepción - CICC

Daniel Leygue Soriocó
Miembro de directorio CICC

Milton Huayrana A.
Coordinador de los programas: Prevención y Control de Incendios Forestales Monitoreo y Control de Desmontes (Prefectura de Santa Cruz)

Orlando Melgarejo
Técnico de World Wildlife Fund - WWF

Javier Bejarano
Asesor forestal del Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo - SNV

Joseph Tapia
Unidad de Prevención y Reducción de Riesgos de Desastres - UPRRD del Ministerio de Planificación

Ignacio Trepp
UPRRD del Ministerio de Planificación

Índice

Prólogo	5
Resumen	7
Presentación	9
1. Contexto de la experiencia	11
2. Riesgos en el marco de la problemática local.....	13
3. Desarrollo de la experiencia	14
3.1. Resultados e impactos	18
3.2. Procesos clave de gestión del riesgo y fases de incidencia	20
4. Aprendizajes significativos	21
4.1 Involucramiento y potenciación de actores y recursos locales.....	21
4.2 Relación entre riesgo de desastre y desarrollo local	22
4.3 Gestión local del riesgo como proceso	23
4.4 Articulación con niveles de gestión regional y nacional	24
5. Apuntes finales	25
Referencias bibliográficas	28

Índice de fotos y figuras

Fotos

Foto 1. Formación de capacidades para el manejo forestal	17
Foto 2. Asambleas y mesas de trabajo para la gestión forestal comunal	18

Figuras

Figura 1. Mapa de ubicación de Concepción.....	11
Figura 2: Composición demográfica.....	12
Figura 3. Estructura orgánica de organizaciones indígenas	12
Figura 4: Antecedentes del proyecto de APCOB.....	15
Figura 5. Ubicación de las TCO chiquitanas	16
Figura 6. Procesos clave y fases de la gestión del riesgo	21

Prólogo

Los Países Miembros de la Comunidad Andina comparten una serie de características marcadas por su cercanía geográfica, su historia común y sus afinidades culturales, aun en medio de su diversidad y particularidades.

Desafortunadamente, todos los países andinos tienen una larga data de ocurrencia de desastres para reseñar y recordar, pues sus territorios y comunidades presentan elevadas condiciones de riesgo debido a desequilibrios en la relación entre las dinámicas de la naturaleza y las humanas, que los hacen susceptibles de sufrir desastres asociados con distintos tipos de fenómenos como terremotos, erupciones volcánicas, inundaciones, deslizamientos y sequías. Según la base de datos creada recientemente para Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, en los últimos 37 años se han registrado más de 50 mil eventos físicos generadores de daños y pérdidas en la subregión andina, casi un promedio de 1 100 por año, lo cual constituye una real amenaza contra el desarrollo y pone en riesgo las inversiones y demás esfuerzos que se llevan a cabo para la reducción de la pobreza en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Conscientes de esta problemática, se creó el Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres -CAPRADE-, mediante una decisión aprobada en el año 2002 por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores. La primera labor desarrollada por el Comité fue la formulación de un documento conocido como “Estrategia Andina para la Prevención y Atención de Desastres” -EAPAD-, aprobado en 2004, el cual se constituyó en el principal orientador de la política, los planes, programas y acciones que se deben asumir y emprender en la subregión para el cumplimiento de los objetivos propuestos.

La Unión Europea, a través de su Programa de Preparación ante Desastres –DIPECHO– y el Proyecto Apoyo a la Prevención de Desastres en la Comunidad Andina -PREDECAN-, ha tenido una permanencia constante en los países de la subregión andina en los últimos años, apoyando a la implementación de la EAPAD.

En este contexto, el CAPRADE, con el apoyo del proyecto PREDECAN, impulsó el desarrollo del concurso andino “Prácticas y políticas de desarrollo local frente a los riesgos de desastres: Experiencias significativas en los países de la subregión andina”, así como la ejecución de los “Proyectos piloto participativos en gestión local del riesgo”.

El concurso logró la postulación de un total de 229 experiencias a nivel subregional (Bolivia estuvo representada por 63 experiencias, 63 provenían de Colombia, 42 de Ecuador y 61 pertenecían a Perú), que evidencian las múltiples prácticas y diversidad de actores sociales involucrados en la gestión del riesgo. De esta cifra inicial, se definieron, luego de una evaluación exhaustiva y participativa, una experiencia por cada país, las cuales forman parte de este proceso de sistematización.

De manera paralela se ejecutaron cuatro proyectos piloto en un ámbito local de cada uno de los países, de acuerdo con los criterios de selección definidos por las entidades del CAPRADE, en razón de sus

condiciones de vulnerabilidad y posibilidad de articulación con redes sociales para el desarrollo de acciones encaminadas a la gestión del riesgo. Se buscó la ejecución integral de los siguientes aspectos: procesos de organización y coordinación; mejoramiento del conocimiento del riesgo; fortalecimiento de los procesos de planificación y ejecución de obras, así como de las actividades demostrativas con criterios de amplia participación; y por último, la generación de capacidades a través de la educación y la comunicación.

Con el fin de reunir estas iniciativas locales a nivel de la subregión andina, que contribuían a la disminución de las condiciones de riesgo, se planteó el desarrollo de la presente “Serie de Experiencias Significativas de Desarrollo Local Frente a los Riesgos de Desastres”. En esta serie de documentos se recoge el proceso de trabajo desarrollado por las 16 experiencias finalistas del concurso realizadas con el apoyo técnico y financiero de diferentes entidades públicas, algunas ONG y organismos de cooperación, así como los aprendizajes generados en la implementación de los cuatro proyectos piloto y el análisis subregional del conjunto de las 20 sistematizaciones. El proceso de elaboración de cada uno de los documentos ha sido coordinado y consensuado con las instituciones que postularon las experiencias, a fin de que la sistematización responda también a las expectativas de los actores locales y contribuya a mejorar las propias experiencias.

Las experiencias sistematizadas tienen un carácter diverso, desde las realidades en las que han partido, pasando por los objetivos, estrategias y procedimientos, hasta los logros alcanzados; con lo cual contribuyen a evidenciar distintos aspectos y etapas dirigidos a la promoción y realización de lo que se entiende como gestión local del riesgo. Es justamente esta diversidad la que enriquece tanto los aprendizajes como las posibilidades que surgen para abordar el tema, favoreciendo con ello a la teoría pero también a la práctica para la construcción de propuestas más eficaces.

Las prácticas observadas a través de estas experiencias confirman una vez más que los procesos de desarrollo impulsados desde las sociedades y la manera en que éstas ocupan el territorio y se relacionan con el medio, junto a las propias dinámicas de la naturaleza, van configurando condiciones de riesgo. El desarrollo sostenible continúa siendo un desafío y la incorporación de la gestión del riesgo en el mismo, una necesidad. La conciencia sobre esta concepción va creciendo progresivamente, acompañada de estrategias y mecanismos construidos e implementados a nivel local que, en muchos casos se desconocen, a pesar de su utilidad para seguir avanzando en este camino.

Este documento brinda la oportunidad de acercarse a una diversidad de experiencias locales, a quienes van construyendo desde lo comunitario, local, regional o nacional alternativas de solución a problemáticas diversas, pero a su vez comunes entre los países de la subregión andina, con elementos innovadores y replicables. Aun así, no se pretende con ello presentar una receta única de pasos a seguir para el logro del tan anhelado vínculo entre la sostenibilidad, la gestión del riesgo y el desarrollo, sino más bien un conjunto de opciones a considerar.

Resumen

Duración: 2006 - 2008
Ejecución: Apoyo para el Campesino - Indígena del Oriente Boliviano - APCOB
Central Indígena de Comunidades de Concepción - CICC
Presentado por: Asociación Civil NUSAMO

Desde enero de 2006 hasta mediados de 2008, la Central Indígena de Comunidades de Concepción (CICC), conjuntamente con APCOB, desarrolló una experiencia destinada a consolidar planes de manejo forestal, como estrategia para la apropiación del territorio en siete comunidades chiquitanas de la tierra comunitaria de origen (TCO) Monte Verde, en el departamento de Santa Cruz (Bolivia).

Dicha estrategia de apropiación del territorio busca responder a problemas de migración laboral, asociada a la necesidad de buscar fuentes alternativas de ingresos y la inseguridad en la tenencia de la tierra, procurando articular mejor las instancias técnicas de la organización tradicional comunal. De esta manera, se quiere promover que los planes de manejo fortalezcan la vocación forestal de la zona y, en torno de ella, se puedan crear grupos que reconozcan como propios la tierra y los recursos, dando lugar a la creación y consolidación de comunidades, tanto como a un fortalecimiento indirecto de las organizaciones sociales de las centrales indígenas.

La consolidación de los planes de manejo se hizo a través de capacitación orientada a conformar los comités forestales y fortalecerlos en su plano organizativo, procurando dar un rol protagónico e importante a los jóvenes, tanto en la fase de producción como de comercialización, pero buscando a la vez que esto no revierta la jerarquía generacional tradicional de los chiquitanos.

La experiencia desarrollada por CICC y APCOB no fue concebida como una propuesta de reducción de riesgos de desastres, pero en la práctica generó importantes condiciones para la reducción de riesgos asociados a la deforestación, incendios y contaminación hídrica. Sin embargo, lo que resulta más significativo es el hecho de que permite mostrar una dimensión pocas veces explorada en el marco de la gestión del riesgo; dicha dimensión tiene que ver con la economía política del riesgo y la constatación de que las condiciones inseguras, que normalmente se estudian en los ejercicios de planificación del territorio y del desarrollo, descansan en causas de fondo vinculadas a un cierto orden social, económico y político.

La TCO Monte Verde constituye un caso emblemático o representativo de la pugna por reivindicaciones sociales y políticas estrechamente vinculadas a recursos naturales, que al mismo tiempo conlleva a una reconfiguración de poderes y a la puesta en vigencia de visiones alternativas sobre el territorio y su gestión. En estas últimas se verifica la coexistencia de patrones de desarrollo antagónicos, que en nuestros días se pueden considerar de alguna manera amalgamados en una especie de pugna entre lo que por un lado es un modelo occidental, proclive a la tecnologización de la explotación forestal, fundamentalmente basada en la exacerbación de la producción y el consumo. En la otra orilla, tenemos un modelo tradicional, asentado en la preservación de valores y principios ancestrales de respeto a la naturaleza, asimilado a lo que se ha llamado el paradigma del vivir bien, con poca claridad sobre los mecanismos de viabilidad y sostenibilidad. Ambas visiones poseen implicaciones directas e indirectas en la generación de riesgo y desastres, generalmente invisibilizadas.

El caso de la TCO Monte Verde nos muestra que en la medida que la articulación entre desarrollo y riesgo no sea percibida y abordada de manera conciente y expresa, se reduce la posibilidad que tiene la gestión del riesgo para promover transformaciones hacia un desarrollo sustentable, es decir, con equidad social, crecimiento económico y preservación ambiental.



Mapa de ubicación de experiencia

Presentación

Esta experiencia se desarrolló en siete comunidades chiquitanas de la Tierra Comunitaria de Origen (TCO) Monte Verde, en el departamento de Santa Cruz (Bolivia), desde enero de 2006 hasta mediados de 2008.

En general, tradicionalmente los eventos de desastre registrados en la Chiquitanía están asociados a condiciones climáticas, incendios y actividades productivas que generan impactos en la deforestación, degradación de cuencas y daños sobre los sectores habitacional y de saneamiento básico, ya sea por destrucción de viviendas o inundación de norias, especialmente en áreas urbanas.

Uno de los principales problemas que motivó esta experiencia fue la migración laboral, motivada por la necesidad de buscar fuentes alternativas de ingresos. Otro problema crítico era la inseguridad jurídica en la tenencia de la tierra. En ambos casos, la propuesta de solución consistió en el desarrollo de las instancias técnicas para el manejo forestal y su relación con respecto a la organización tradicional comunal, a través de la articulación de tres flancos: Central Indígena de Comunidades de Concepción - CICC, en tanto coejecutora; APCOB, que trabaja en la zona en temáticas de capacitación comunitaria desde hace más de 25 años, y las comunidades en cuestión.

Las acciones realizadas en ese marco fueron de capacitación y se orientaron a conformar los comités forestales y fortalecerlos organizativamente¹ a través de los consejos comunales², procurando dar un rol protagónico a los jóvenes tanto en la fase de producción como en la de comercialización, buscando a la vez que esto no revierta la jerarquía generacional tradicional de los chiquitanos.

En ese contexto, la experiencia de APCOB fue una estrategia de apropiación del territorio que permitió que se conformen nuevas comunidades y se queden los moradores. El trabajo en torno de los planes de manejo permite la apropiación del territorio en varios sentidos, pues alrededor de dicha actividad se crean comunidades y grupos de manejo que reconocen como propios la tierra y los recursos; a un mismo tiempo, se fortalecen también las organizaciones sociales de las centrales indígenas. Dicha apropiación incide en la reducción de riesgos, ya que el reconocimiento del Estado a estas comunidades implica la restricción de uso, el control de las comunidades sobre los recursos naturales y el fortalecimiento de sus diferentes niveles de organización.

La experiencia estudiada no fue concebida como una propuesta de reducción de riesgos de desastres, pero en la práctica sí generó importantes condiciones para la misma, relativas a incendios, deforestación, contaminación hídrica y factores socioeconómicos y políticos, demostrando el hecho

1. Apoyo en la elaboración de estatutos y reglamentos, conformación de las directivas del Comité Forestal y la gestión económica.

2. Los consejos comunales están conformados en cada comunidad por sus autoridades de representación social (el directorio de la Organización Territorial de Base OTB, la junta escolar, el corregidor, las organizaciones productivas y el presidente del Comité Forestal).

de que la generación del riesgo es intrínseca a los modelos de desarrollo y, por lo tanto, su gestión debería serlo también. Al respecto, la experiencia muestra con claridad que es imprescindible que la articulación entre desarrollo y gestión de riesgo haga parte de una estrategia consciente y explícita hacia el desarrollo sustentable sin soslayar la economía política que la contextualiza.

El documento elaborado es el resultado de la síntesis de información proveniente principalmente de entrevistas semiestructuradas desarrolladas en Santa Cruz de la Sierra con el equipo técnico de NUSAMO, dirigentes de CICC, personal técnico de WWF y SNV –como actores externos– y autoridades nacionales en La Paz. Cabe hacer notar que, lamentablemente, el acceso a fuentes primarias locales fue muy limitado, debido a las difíciles condiciones sociales y políticas que vivió Bolivia durante gran parte del año 2008 –y, en particular, en el mes de septiembre cuando estaba programado el desarrollo del trabajo de campo en la región de estudio, lo que impidió el normal desarrollo del mismo.

1. Contexto de la experiencia

De acuerdo con el Gobierno Departamental de Santa Cruz, dicho departamento tiene una extensión territorial de 370 621 km², donde 56,40% de territorio está condicionado por prácticas de desarrollo sustentable vinculado a la conservación de bosques y áreas protegidas. La presente experiencia se desarrolla en este contexto, específicamente en siete comunidades chiquitanas de la TCO Monte Verde, a saber: Makanaté, El Regreso, Sagrado Corazón, Palestina, Santa Mónica, Puerto San Pedro y Monte Verde, ubicadas en el Municipio de Concepción de la Provincia Ñuflo de Chávez, departamento de Santa Cruz (Bolivia).



Figura1: Mapa de ubicación de Concepción.
Fuente: Jorge Espinoza.

La TCO Monte Verde, con una extensión de 947 440,83 hectáreas, corresponde a una zona de bosque donde las principales características de contexto biofísico están determinadas por un clima subhúmedo pluviestacional, según SENAMHI (CGTI, 2007). Concepción recibe niveles de precipitación que fluctúan entre 1400 y 1500 mm anuales concentrados principalmente entre los meses de octubre y marzo, y tiene una época seca en invierno de tres meses de duración entre junio y agosto. La temperatura media anual es de 24°C, donde la máxima es de 38° (noviembre) y la mínima de 2° (julio).

La TCO Monte Verde hace parte de la cuenca del Amazonas, con las subcuencas de los ríos Blanco y Negro (CGTI, 2007). Uno de los elementos que más significativamente contextualizan esta experiencia son los recursos forestales. De acuerdo con el Diagnóstico de la Comunidad Makanaté (2007:11), en el siguiente cuadro se describen las principales características de los bosques existentes en la TCO.

En la zona hay registradas 95 especies forestales distribuidas en las siguientes unidades vegetacionales.

Monte alto

Ubicado en la ribera de los ríos, presenta un dosel principal promedio de 20 m de altura con árboles coposos grandes y densos. Además, tiene un nivel discontinuo de árboles por debajo de los 15 m, con especies como cerebo, cedro de altura, tipa, mara, itauba, tajibo negro, almendrillo (...) y otras.

Monte bajo

Conformado por especies forestales como cedro, palo maría, pacay, entre otros. La comunidad cuenta con grandes áreas de monte bajo principalmente en la ribera de los ríos..

Bosque barbecho

Frecuentes en el área de influencia de la comunidad, se encuentran especies forestales de transición como pacay, amabaibo, patujucillo y, en general, arbustos de 1 a 3 m de altura.

Palmarial

Son áreas bajas que en épocas de lluvia se inundan completamente. Se conocen también como servidumbres ecológicas.

FUENTE: Diagnóstico de la Comunidad Makanaté (2007)

La TCO Monte Verde ha sido recientemente titulada por el Estado Boliviano como tierra comunitaria de origen (TCO)³ en favor de la Central Indígena de Comunidades de Concepción - CICC, que agrupa 17 200 chiquitanos. La composición demográfica, su participación en diferentes planes de manejo y la superficie que estos abarcan se aprecia en la siguiente figura.

3. Territorio indígena con una legislación específica.

Comunidad	Nº de familias	Nº de habitantes	Plan General de Manejo Forestal aprobado	Superficie bajo manejo (ha)
Monte Verde	18	111	Comunal	8,400
Palestina	22	114	Comunal	4.000
Santa Mónica	51	269	Comunal	5.398
Maquinaré	16	96	Intercomunal	7.400
Sagrado Corazón	11	59		
El Regreso	14	81		
Puerto San Pedro	11	58		
TOTAL	143	788		25.198

Figura 2: Composición demográfica.

Fuente: APCOB, 2007.

La organización encargada de desarrollar y ejecutar las políticas de gestión territorial al interior de una tierra comunitaria de origen (TCO) es el Comité de Gestión Territorial Indígena (CGTI), conformado por un directorio en el que están representadas las tres centrales indígenas chiquitanas demandantes de la TCO Monte Verde (la CICC, la Central Indígena Paikoneka

de San Javier (CIP-SJ) y la Central Indígena de Comunidades Originarias de Lomerío (CICOL), con el apoyo de un equipo técnico indígena. A su vez, CICC está afiliada a la Organización Indígena Chiquitana (OICH) con sede en el Municipio de Concepción. En la siguiente figura se describe la dependencia y estructura bajo la cual se rigen las diferentes organizaciones sociales en la zona.

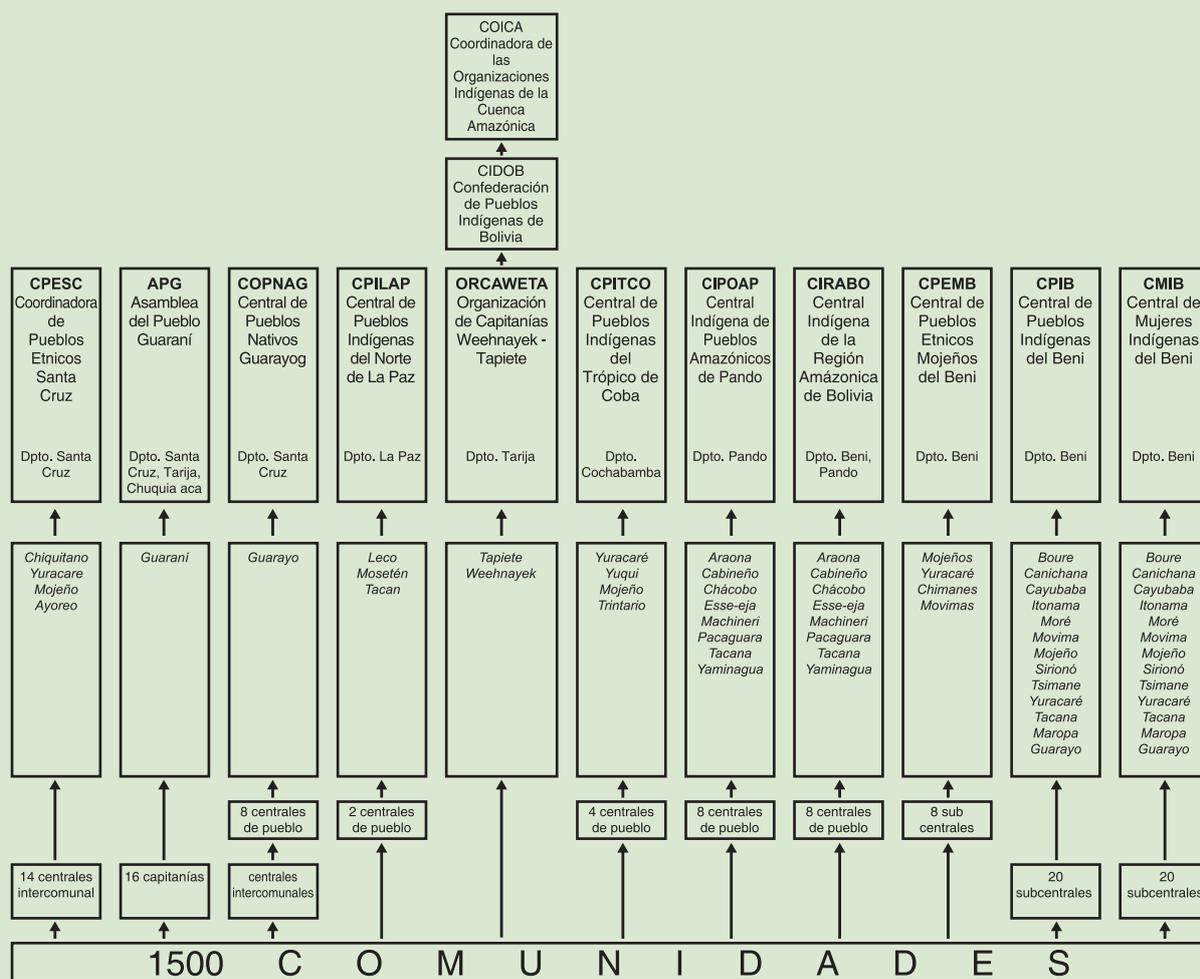


Figura 3: Estructura orgánica de organizaciones indígenas.

Fuente: Lilian Reyes Pando.

Con respecto a las condiciones de vida de las comunidades podemos decir que el IDH de las mismas es bajo, en donde el 84,60% de la población padece la insatisfacción de sus necesidades básicas, además de presentar serios problemas de accesibilidad durante gran parte del año.

Las actividades tradicionales en la Chiquitanía están relacionadas a la agricultura de subsistencia, la caza, la pesca y la recolección de frutos. Por tanto, la dificultad para generar excedentes económicos se hace necesario en el desarrollo de actividades complementarias en los centros poblados de Concepción o de Santa Cruz de la Sierra, generando permanentes movimientos de migración temporal.

2. Riesgos en el marco de la problemática local

Los eventos de desastre registrados en la Chiquitanía en general, y en la TCO Monte Verde en particular, están relacionados con condiciones climáticas, incendios y actividades productivas que generan impactos en la deforestación y degradación de cuencas, así como daños en los sectores habitacionales y de saneamiento básico, ya sea por destrucción de viviendas o inundación de norias, especialmente en áreas urbanas.

La época de lluvias se inicia en el mes de octubre y finaliza en el mes de marzo, periodo durante el cual una serie de factores negativos afecta la producción agrícola en el área rural, situada por lo general en los márgenes de ríos y arroyos, y las viviendas y calles en el área urbana. En este último caso, el daño se debe especialmente a la falta de

un adecuado drenaje. Adicionalmente, el período de lluvias encuentra condiciones de alta fragilidad en el sistema vial, haciendo que la comunicación a través del mismo se haga imposible, por lo que comunidades enteras quedan aisladas de los centros urbanos más cercanos.

La época seca se inicia en el mes de abril y se prolonga hasta el mes de octubre, lo cual afecta la producción agrícola y pecuaria. Las condiciones de precariedad en estaciones secas también inciden en la exposición de los agricultores a inundaciones, debido a que la escasez de agua obliga a que gran parte de la actividad agrícola productiva se da en las riberas de los ríos. Pese a su poca recurrencia, vale la pena mencionar que también se registran de 2 a 3 días de helada, entre los meses de junio y julio, lo cual afecta a veces la producción agrícola, cuando la sequía es muy intensa e interrumpe las campañas de siembra.

En general, se puede decir que en el territorio de la TCO Monte Verde la explotación agroforestal tiene consecuencias y efectos en la generación de múltiples amenazas relacionadas con incendios, deforestación e inundaciones por técnicas inapropiadas de *chaqueo*⁴ para la habilitación de suelo agrícola. Las condiciones locales que generan riesgo se asocian, por otro lado, con las debilidades de orden nacional e incluso global. Tales falencias serían originadas en un modelo de desarrollo basado en la producción y el consumo de materia prima, con modelos de gestión fuertemente limitantes de las capacidades de fiscalización y control sobre las actividades de explotación por parte del Estado, que se traducen en desafíos a la capacidad de los actores locales para frenar procesos de deforestación y degradación ambiental.

4. Las quemas o chaqueos son prácticas tradicionales utilizadas para habilitar tierras destinadas a la agricultura o ganadería.

Al analizar esas condiciones de riesgo y la manera cómo se contextualiza la experiencia de la TCO Monte Verde, se puede evidenciar con mucha claridad la característica difusa de la territorialidad del riesgo (Lavell, 2003), pues las condiciones de vulnerabilidad de las comunidades en la zona se traducen en amenazas siconaturales. Dichas amenazas —incendios, inundaciones, procesos erosivos de suelo o degradación de cuencas— conllevan impactos no solo en el propio territorio sino también en espacios conexos, generándose así eventos similares a los ya mencionados o, incluso, efectos en zonas remotas debido a la deforestación y su incidencia en la acumulación de emisiones de CO². A su vez, estas emisiones inciden gradualmente en la generación del efecto invernadero, el calentamiento global y sus múltiples consecuencias en el cambio climático.

Asimismo, el escenario de riesgo que se dibuja a partir de los testimonios y eventos de desastres registrados en el territorio nacional da cuenta de la validez y relevancia que tiene el modelo de Blaikie et al (1996) con respecto a la progresión de la vulnerabilidad; en efecto, la experiencia de la TCO nos permite ver de manera muy clara cómo los sistemas políticos y económicos configuran causas de fondo significativas. Ello ocurre en la medida que dichos sistemas determinan temas de acceso a poder, recursos y derechos sobre el territorio, lo cual genera presiones dinámicas del tipo procesos migratorios, sistemas productivos y constructivos, así como modelos de gestión del desarrollo, todos ellos basados en ciertas lógicas de relacionamiento entre comunidad y medio biofísico. Al mismo tiempo, se favorece la existencia de condiciones inseguras tales como una débil institucionalidad, la ausencia de información y conocimiento, una carencia de recursos, la presencia de sistemas

productivos devastadores — generadores de grandes desequilibrios y crisis ambiental—, condiciones de fragilidad, exposición y una falta de resiliencia, todo lo cual termina por conformar complejos escenarios de riesgo.

En el caso concreto de la TCO Monte Verde, se puede apreciar, de manera predominante, la forma en que un cambio en la distribución de poder y recursos en un territorio dado genera un potencial para reconfigurar radicalmente el escenario de riesgo existente, ya sea de manera positiva o negativa. Esto hace prever, por un lado, que la gestión del riesgo en dichos escenarios es intrínseca a esos procesos pero que, por otro lado, debe ser encarada de manera conciente y explícita en la orientación de dichos cambios. Así, no basta con admitir que la titulación de la TCO Monte Verde y la aplicación de planes de manejo forestal comunal van a generar una reducción del riesgo, sino que los procesos de gestión del riesgo también están llamados a incidir y fortalecer una orientación positiva de los cambios propiciados en el proceso de redistribución de tierra y otros recursos naturales.

3. Desarrollo de la experiencia ⁵

Luego de un largo proceso de demanda para la titulación de la TCO Monte Verde, finalmente, en el año 2006, el Estado otorgó la titulación de ese territorio, en cumplimiento con lo estipulado en la Ley INRA de 1996.

Pese a su enorme extensión territorial, antes de la demanda, existían solo dos comunidades (Monte Verde y Santa Mónica), el resto se fue instalando gradualmente en los últimos años. Se dice que el proceso de demanda y titulación, más que la respuesta a una necesidad de

5. Este capítulo ha sido elaborado con los aportes presentados por NUSAMO en el resumen narrativo sobre cada experiencia, presentado a PREDECAN, complementados sobre la base de las entrevistas realizadas.

acceso a tierra, puede ser entendido como una reivindicación político-económica y como un emblema del pueblo indígena chiquitano, bajo el impulso de sus organizaciones indígenas, canalizado en gran medida por algunas ONG que participaron del proceso. (Testimonio de José Carlos Vargas, Responsable Chiquitanía de NUSAMO, septiembre de 2008).

Antes de la titulación de la TCO, todas las ONG que trabajaron en el lugar lo hicieron en la esfera de la incidencia política; el objetivo principal era sacar a los terratenientes de la zona y consolidar el acceso a la tierra por parte de los indígenas. Recién aproximadamente a partir del año 2006 surgió la preocupación por el tema productivo, ya que una vez cumplido el objetivo de la titulación de la TCO y de la reivindicación de los derechos indígenas se hace evidente la falta de claridad sobre la manera de encarar la gestión productiva y, más todavía, la gestión territorial. De hecho, existe aún la amenaza de que las conquistas sociales no logren generar mejores condiciones de desarrollo, sino más bien la desintegración de las comunidades indígenas.

Esta preocupación estuvo y permanece latente tanto entre las comunidades como entre los actores externos de cooperación al desarrollo; sin embargo, frente a ella hay diversas visiones o enfoques de trabajo que en la mayoría de los casos aún no logran generar propuestas de gestión integral del territorio, sino que en realidad se basan en lógicas predominantemente productivas. En la zona de Concepción la actividad forestal es muy antigua y las comunidades existentes siempre han vivido en función de ella, la diferencia es que antes estaba en manos de privados no indígenas⁶, quienes explotaban los recursos prácticamente de manera irrestricta, contratando mano de obra indígena y foránea.

Ya en los últimos años, organizaciones como Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social - CEJIS, OXFAM y SNV han tratado de abordar la problemática de la gestión territorial de la TCO. En ese contexto, el desafío que se planteó la organización Apoyo para el Campesino-Indígena del Oriente Boliviano (APCOB), –cuya misión es coadyuvar a que los pueblos indígenas del oriente boliviano participen en la sociedad y en el Estado nacional, ejerciendo sus derechos y articulando sus propuestas de desarrollo en el marco de su cultura– fue utilizar la gestión forestal sostenible como una estrategia para la ocupación del territorio y la consolidación de las reivindicaciones sociales asociadas a la titulación de la TCO.

El proyecto que APCOB ejecuta en la zona desde el año 2007 está precedido por antecedentes de acciones afines conducidas desde múltiples proyectos, como se consigna en la siguiente figura:

Fuente	Años	Monto (US\$)
DGIS-HIVOS (Holanda)	1998-2006	2 350 475,86
OXFAM (Estados Unidos)	1998-2005	225 291,00
IICD (Holanda)	2002-2005	149 450,59
SNV (Bolivia)	1999-2001	69 345,75
Zabalketa (España)	2001-2006	879 015,00
KFW (Alemania)	2003-2005	53 410,82
WWF (Bolivia)	2003-2005	39 709,82

Figura 4: Antecedentes del proyecto de APCOB.
Fuente: APCOB (2007:3).

La implementación del proyecto conducido por APCOB respondió fundamentalmente a dos problemas generales: la migración laboral, asociada a la necesidad de buscar fuentes alternativas de ingresos, y la inseguridad en la tenencia de la tierra, relacionada con la debilidad para la defensa jurídica de un territorio tan amplio y con el hecho de que las tierras no ocupadas puedan ser usurpadas con fines de especulación y explotación forestal ilícita.

6. Los técnicos de NUSAMO hacen una precisión con respecto a que la explotación en manos de privados no necesariamente implica una empresa sino más bien gente no indígena, es decir, blancos y criollos con propiedades en la zona.

La experiencia también aborda problemas específicos, tales como: la comercialización de la madera en el marco de un sistema de gestión forestal comunal, la amenaza de que la gestión forestal no cuente con el adecuado control social, la generación de organizaciones paralelas a las existentes o la inversión de roles generacionales, con los riesgos que eso supone para la cultura chiquitana, basada en una profunda jerarquía de autoridad generacional (APCOB, 2007:8).

De esa manera, surge la experiencia de gestión forestal comunal como un trabajo de aprovechamiento de los recursos forestales de manera sostenible —coejecutado por APCOB, CICC, CGTI y los comités forestales de la zona de Monte Verde—, con un fuerte énfasis en la capacitación de los recursos humanos locales, el fortalecimiento socio-organizativo a nivel comunal y el apoyo a los procesos de comercialización; este proceso se inicia en enero de 2006 y concluye a mediados de 2008. Cabe resaltar que los planes de manejo forestal de Monte Verde continúan ejecutándose de manera sostenible por los mismos comuneros, con el apoyo técnico de CICC. En el siguiente mapa se aprecia la zona de intervención.



Figura 5: Ubicación de las TCO chiquitanas.
Fuente: APCOB (2007).

La sostenibilidad y el potenciamiento de la aplicación de los planes de manejo son altamente dependientes de la generación y renovación de recursos humanos calificados al interior de las comunidades. Este tema es central y crítico en la medida que las nuevas generaciones son proclives a buscar un tipo de vida distinto al de sus antepasados, con mayor inclinación hacia una vida en los centros poblados más que en sus comunidades de origen. Esto no solo genera la pérdida de mano de obra joven sino también la degradación de los ámbitos dirigenciales por la imposibilidad de hacer los recambios necesarios.

Los esfuerzos del proyecto se dirigieron entonces a articular las instancias técnicas de la organización tradicional comunal, a través de relacionar la CICC, como coejecutora, con la asociación APCOB y las comunidades. Esta relación se hizo con capacitación orientada a conformar los comités forestales y a fortalecerlos organizativamente⁷, a través de los consejos comunales⁸, procurando dar un rol protagónico e importante a los jóvenes, tanto en la fase de producción como de comercialización, pero buscando al mismo tiempo que esto no revierta la jerarquía generacional tradicional de los chiquitanos. En tal contexto, las actividades desarrolladas en el marco de la experiencia fueron básicamente las que resumiremos a continuación.

Mejoramiento de capacidades técnicas en las comunidades para la ejecución de los planes operativos anuales forestales

El mejoramiento de las capacidades técnicas desarrolladas a través de la experiencia tiene un fuerte impacto en el empoderamiento de las comunidades y la apropiación del territorio, en la medida que ello les permite involucrarse gradualmente en la cadena productiva. Sin estas capacidades, antes, la comunidad vendía sus árboles en pie, lo que significaba la

7. Apoyo en la elaboración de estatutos y reglamentos, conformación de las directivas del Comité Forestal y la gestión económica.

8. En cada comunidad, los consejos comunales están conformados por sus autoridades de representación social (directorio de la OTB, junta escolar, corregidor, organizaciones productivas y presidente del comité forestal).

entrada de las empresas con su propio personal (aunque, eventualmente, contrataban también a gente de la comunidad) haciéndose cargo de todas las tareas posteriores a la extracción. Ahora es diferente, pues la comunidad no solo participa del corte de madera sino también de su cubicación y registro en el patio de rodeo; asimismo, se espera que, gradualmente, su participación pueda ir subiendo en la cadena productiva. Para esto se han desarrollado las siguientes tareas:

- Manejo de instrumentos forestales (GPS, brújula, computadora) y ubicación de áreas.
- Censo comercial.
- Tratamientos silviculturales y prevención de incendios forestales.
- Aprovechamiento forestal.
- Corta dirigida.
- Investigación forestal (PPM) con muestreo diagnóstico.
- Manejo y mantenimiento de motosierra.



Foto 1: Formación de capacidades para el manejo forestal.
Fuente: José Carlos Vargas.

Inserción de la gestión forestal en la currícula escolar

En trabajo conjunto con la Dirección Distrital de Monte Verde y en concordancia con la Ley

de Reforma Educativa, se inició el trabajo para complementar la currícula escolar con el desarrollo de competencias pertinentes para la gestión forestal. Esta iniciativa encontró una alta receptividad por parte de los maestros, pero tropezó con el problema de que la incorporación de un tema transversal implica tiempo de dedicación por parte de los mismos, no solo en términos de capacitación sino también en el rediseño curricular y en el reajuste de la planificación del trabajo en el aula, sin ningún tipo de remuneración o incentivo adicional.

Sin embargo, se logró contar con el diseño curricular aprobado por la dirección distrital y la implementación práctica de la inserción de competencias en contabilidad para la administración a través de la materia de matemáticas, aspecto fundamental para las destrezas en la administración comunal de la producción y comercialización forestal. Lamentablemente, los otros esfuerzos en el resto de temáticas relacionadas al conocimiento de los elementos biofísicos del bosque, la elaboración de censos forestales y técnicas de extracción de la madera, entre otros, no alcanzaron a ser implementados oficialmente y efectivamente en el sistema educativo debido a una ruptura entre CICC y APCOB producida a finales de 2007, antes de proceder a la capacitación de maestros, por lo que solo algunos de ellos aplican el nuevo diseño curricular, aunque más por iniciativa propia que como parte de un cambio formal del sistema.

Durante una breve aplicación de las nuevas actividades curriculares, se pudo apreciar el valor de la incorporación de los estudiantes en la medida que ellos podían hacer uso de la lectoescritura a diferencia de los adultos.

11. El Municipio de La Paz está dividido para efectos administrativos en nueve macro distritos, siete urbanos y dos rurales. Cada macro distrito es administrado por subalcaldías como instancias con cierto nivel de desconcentración del GMLP.

Asimismo, se evidenció la incorporación de mujeres con interés de aprender y desarrollar funciones en las brigadas forestales; su trabajo fue ponderado por maestros y compañeros, en virtud de que las mismas se destacaron por el nivel de orden y prolijidad en sus mediciones y reportes.

En este caso, como en el resto de la experiencia, el énfasis estuvo puesto en la generación de destrezas productivas; de otro lado, temas como el riesgo o la integralidad territorial y ambiental no lograron ser enfocados aún de manera holística.

Fortalecimiento de las capacidades de fiscalización y cualificación de recursos humanos para garantizar la renovación periódica de los comités forestales y las unidades administrativas

La preservación de las comunidades como el motor de funcionamiento de los planes de manejo forestal al interior de la TCO depende altamente del control de posibles mecanismos que generen corrupción, así como de una adecuada distribución de ingresos, responsabilidades y democratización del conocimiento para la renovación permanente de líderes. En tal sentido, se efectuó un conjunto de tareas, que pasamos a enumerar.

- Realización de reuniones familiares, grupales, comunales e intercomunales anuales para capacitación en las siguientes áreas: resolución de conflictos, redistribución de beneficios, planificación, administración, ciencia, tecnología y mercadeo.
- Visitas a áreas de aprovechamiento para los miembros de la comunidad.
- Realización de asambleas anuales en cada una de las siete comunidades.
- Realización de mesas de trabajo de evaluación de la gestión forestal comunal.

- Realización de un curso especializado en manejo forestal, administración, mercadeo y computación.
- Visitas a empresas del rubro.
- Reestructuración de los comités forestales para que cada unidad técnica forestal y cada unidad administrativa mejore los ingresos de la comunidad.
- Realización de reuniones de apoyo y seguimiento a la elaboración de informes económicos de los comités forestales.
- Elaboración de los POA, planes de control, planes de manejo de precios, sistemas de información de mercadeo (SIM), informes de avance y un informe de cierre de gestión.
- Visitas a empresas del ramo.
- Reuniones con actores directos e indirectos que participan en la red de explotación forestal.



Foto 2: Asambleas y mesas de trabajo para la gestión forestal comunal.
Fuente: José Carlos Vargas.

3.1. Resultados e impactos

Manteniendo la categoría actual de uso de suelo de bosque, se ha generado indirectamente una acción prospectiva de reducción de riesgo en ausencia de la cual el paso de uso de suelo forestal hacia una

actividad de explotación agrícola pecuaria hubiera significado el incremento de la superficie agrícola. Ello hubiera traído consigo riesgos de erosión, acciones de desmonte y quema, amenaza de incendios, mayor emisión de gases (por tala y quema) y el paulatino traslado de la población chiquitana hacia las ciudades, exponiéndose así a nuevas amenazas asociadas a los asentamientos urbanos informales.

El uso de pesticidas supone la degradación de la subcuenca alta, que desemboca en la cuenca del Amazonas. Los planes de manejo forestal basados en un aprovechamiento de bajo impacto⁹ reducen el uso de dichos productos al mismo tiempo que, de acuerdo con las normativas vigentes¹⁰, identifican áreas de protección, inmovilización, pendientes, erosión y servidumbres ecológicas, las cuales representan acciones de reducción de riesgos.

La generación de recursos y capacidades para la comunidad son manejados y redistribuidos por la comunidad y su central indígena con el asesoramiento técnico de organizaciones de apoyo, donde se prioriza la continuidad del aprovechamiento forestal sostenible y el apoyo en áreas como salud y educación, a través de una planificación comunal participativa. La experiencia se convierte, así, en una opción innovadora para mejorar la calidad de vida y en una estrategia probada de control y apropiación del territorio por parte de los comuneros, donde ellos mismos poseen dicho control sobre la reducción de riesgos, en tanto el reconocimiento del Estado a estas comunidades ha implicado una restricción de uso territorial por parte de personas ajenas a la comunidad.

El enfoque integra la gestión forestal con las instancias organizativas tradicionales a través de un proceso de transferencia y capacitación para la ejecución y el control social del Plan de Manejo Forestal¹¹ (PMF), con la participación comunitaria previendo acontecimientos inesperados y evaluando el PMF cada año.

La capacitación en herramientas informáticas permitió a técnicos comunales y comités de gestión territorial indígena (CGTI) ejecutar tareas de ordenamiento predial, con herramientas metodológicas de planificación territorial participativa, identificando áreas de protección, uso tradicional, agrícola, pecuario y forestal. Estas metodologías fueron retroalimentadas con los conocimientos tradicionales del pueblo indígena chiquitano, mejorando su acceso y manejo de la información.

A diferencia de lo tradicional, la experiencia logró involucrar a todos los hombres y mujeres de las comunidades en un proceso permanente e intensivo, democratizando conocimiento y beneficios. De igual modo, la democratización de los cargos (comité forestal) a través de la capacitación de un gran número de jóvenes, hombres y mujeres, permite elegir después de cada gestión un nuevo comité forestal (CF), evitando así que los miembros del CF se perpetúen en sus cargos al no poder ser reemplazados por personas con los mismos conocimientos técnicos.

Asimismo, se logró implementar a través de la Dirección Distrital de Educación del Municipio de Concepción una currícula educativa diversificada, insertando el manejo forestal sostenible, la protección ambiental, la gestión

9. El aprovechamiento forestal de bajo impacto es la aplicación de técnicas que minimizan el impacto de un aprovechamiento forestal sostenible.

10. La Ley Forestal (1700), la Ley del Medio Ambiente (1333) y la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria (3545).

11. El Plan de Manejo Forestal es un instrumento de gestión resultante de un proceso de planificación racional basado en la evaluación de las características y el potencial forestal del área a utilizarse. Es elaborado de acuerdo con las normas y prescripciones de protección y sostenibilidad vigentes y es aprobado debidamente por la autoridad competente. Este plan define los usos responsables del bosque, las actividades y prácticas aplicables para el rendimiento sostenible, la reposición o mejoramiento cualitativo y cuantitativo de los recursos y el mantenimiento del equilibrio de los ecosistemas (Ley Forestal N° 1700 del 12 de julio de 1996, Título I, Art. 3°).

económica y la organización comunal¹². En esta dinámica, se estableció un enfoque sociocultural bajo la cosmovisión del pueblo indígena chiquitano, asegurando una educación con referentes en la realidad física y social inmediata, incidiendo directamente en la reducción de riesgos de desastre.

A fines de 2007, NUSAMO —ONG proveniente de la denominada Asociación Ecológica del Oriente, conocida por mostrarse contestataria en temas de medio ambiente y por abordar temas referidos a recursos naturales, planificación urbana, temas productivos no tradicionales y derechos humanos— ingresa en la TCO para redesarrollar temas referidos a identificación, derechos indígenas y derechos de ciudadanía a raíz de la demanda poblacional de una dotación de documentos y certificados de identidad. Paralelamente, una vez concluida la experiencia de gestión forestal, hacia finales de 2007, se produce la ruptura entre CICC y APCOB. Entonces, NUSAMO se propone trabajar con CICC una visión que complemente el trabajo de APCOB y que avance hacia un enfoque menos circunscrito al ámbito netamente productivo, para avanzar hacia un enfoque más integral de gestión territorial.

Esta iniciativa se ve reforzada a raíz del concurso facilitado por PREDECAN, cuando NUSAMO advierte que si bien la gestión forestal fue una estrategia de ocupación del territorio y de consolidación de los derechos de acceso de pueblos indígenas y campesinos —que a su vez redujo las tasas de deforestación y por tanto la generación de riesgos asociados a ese fenómeno— al mismo tiempo la gestión del riesgo debe ser impulsada como una estrategia para una gestión territorial más integral. Ello implica, en primer lugar, hacer visible y explícita la contribución de la gestión forestal y territorial

sobre la reducción de riesgos y, en segundo lugar, utilizar estrategias de reducción de riesgos para minimizar las pérdidas a las que está expuesta la TCO debido a un inadecuado abordaje de temas como incendios y excesivas lluvias.

NUSAMO se propone utilizar la gestión del riesgo como una estrategia más integral hacia la gestión territorial, construyendo este enfoque a partir de la sistematización de la experiencia de APCOB y extrayendo lecciones aprendidas para el abordaje del tema forestal. Así, el análisis hecho por NUSAMO señala que hasta ahora el enfoque de APCOB y otras instituciones como WWF sigue poniendo más énfasis en lo productivo y comercial en cuanto a la extracción del recurso madera, contexto que plantea la necesidad de un abordaje más integral.

3.2. Procesos clave de gestión del riesgo y fases de incidencia

Utilizando el enfoque de procesos organizativos aplicado a la gestión del riesgo que viene desarrollando PREDECAN —que considera que todos los procesos de la gestión del riesgo (prevención, mitigación, preparación, respuesta y recuperación) siguen las mismas fases en su planificación-gestión (dirección y coordinación, conocimiento, educación e información, planificación, asignación de recursos, ejecución y control)— se puede indicar que la experiencia analizada ha incidido principalmente en el proceso, consignado en el modelo de PREDECAN como la prevención. En ese proceso, la experiencia ha transitado por todas las fases de gestión: dirección y coordinación, gestión del conocimiento, información, educación y comunicación, gestión de recursos y ejecución y control de acuerdo con lo expresado en la siguiente figura.

12. Los principales temas de la currícula están enmarcados en estas áreas: historia, identidad y desarrollo de los chiquitanos; valor ecológico, económico y social del bosque y el territorio; manejo de instrumentos forestales; aprovechamiento forestal de bajo impacto; contabilidad básica, negociación y comercialización de la madera.

		FASES DE LA GESTIÓN DE LOS PROCESOS CLAVE						
		Dirigir y coordinar (desarrollo institucional y normativo)	Gestionar el conocimiento	Informar, educar y comunicar (incluye capacitación)	Planificar y organizar acciones (de intervención)	Procurar recursos	Ejecutar	Controlar (seguimiento monitoreo y evaluación)
Procesos clave de la Gestión del Riesgo	Prevenir el riesgo de desastre	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	Mitigar el riesgo de desastre							
	Preparar para emergencias							
	Responder a emergencias y desastres							
	Recuperar							

Figura 6: Procesos clave y fases de la gestión del riesgo¹³.
Fuente: Proyecto PREDECAN.

4. Aprendizajes significativos

En el presente capítulo se desarrollan los aprendizajes significativos para cada uno de los ejes de observación del estudio: involucramiento y potenciación de actores y recursos locales, relación entre riesgo de desastres y desarrollo local, gestión de riesgos como proceso y articulación con niveles de gestión extra local.

4.1 Involucramiento y potenciación de actores y recursos locales

Los temas de involucramiento y potenciación de actores y recursos locales toman un significado especial en el caso de esta experiencia, ya que ella se produce en un contexto sociopolítico muy peculiar: un proceso muy complejo de reivindicación de derechos de pueblos indígenas, de acceso a recursos naturales y de control sobre el territorio. Todo ello, por sí solo, supone un

alto grado de revalorización de la participación comunitaria en la toma de determinaciones para el desarrollo.

Luego de concluido el proceso de titularización de la TCO se produce un fuerte cambio en el ejercicio de poder por parte de los actores involucrados, con incidencia tanto en las mismas bases de las comunidades, los individuos y empresas privadas, hasta los actores externos (gobierno departamental, gobierno nacional, agencias y organizaciones de cooperación internacional vinculadas a la problemática de la tierra y la producción forestal). Lo mismo pasa en materia de distribución de ingresos, que a partir del reconocimiento de la propiedad de los recursos en manos comunitarias y el ingreso efectivo de dinero a las mismas, a través de la administración directa de los planes de manejo, genera cambios profundos en la manera de abordar el desarrollo comunitario, e incluso municipal, redibujando el mapa de actores importantes para la planificación e inversión pública.

13. El detalle respecto a la manera en que la experiencia ha abordado el proceso clave y sus fases se encuentra en la sección 4.3 del documento.

Todas estas condiciones hacen que los actores chiquitanos, representados en la CICC, no se encuentren en la misma relación de dependencia extrema de antes frente a los actores de asistencia externa, sino que puedan generar frente a ellos una articulación más horizontal. En ese contexto, la experiencia ha tenido mucho éxito, pues ha fortalecido capacidades técnico-empresariales como complemento a la participación política de las comunidades y sus organizaciones. Este es, sin duda, un cambio cualitativo en materia de participación y apropiación de las actividades desarrolladas en el marco de la experiencia, que brinda lecciones útiles para todos los actores externos a la TCO, pero que a la vez obliga a pensar en su proyección hacia la generación de nuevas políticas y estrategias de relacionamiento con las comunidades a partir de las conquistas logradas.

Las actuales condiciones de empoderamiento y participación son, sin duda, el resultado de largos años de incidencia social y política desarrollada por varias ONG, proceso que encuentra su cúspide una vez lograda la titulación de la TCO. Con todo, de acuerdo con los testimonios de NUSAMO y WWF, se puede inferir que en el futuro será muy importante trabajar en un cambio en el perfil de las organizaciones sociales. Así, estas últimas, además de ser capaces de sostener y preservar las conquistas logradas, deberán permitir una renovada visión que incluya la capacidad de ver más allá de la visión productiva empresarial, aspecto importante pero que no está tomando en cuenta aún la necesidad de encarar procesos de gestión territorial integral.

4.2 Relación entre riesgos de desastre y desarrollo local

Con respecto a la conceptualización del riesgo de desastre y de la relación entre gestión

de riesgos y desarrollo, podemos decir que esta experiencia informa sobre el hecho de que un abordaje del riesgo desde la óptica del desarrollo no siempre garantiza que la gestión del riesgo exista y menos aún que necesariamente se aborde como elemento articulador de estrategias o acciones. Por el contrario, al igual que en un enfoque opuesto, en el que se parta del riesgo hacia el desarrollo, existe el peligro de que el riesgo y su gestión sean considerados como elementos y agendas externas o complementarias a la gestión del desarrollo.

En este caso, desde el diseño del proyecto de APCOB para la experiencia, se asume que los posibles eventos de incendio fueron entendidos como amenazas al normal desenvolvimiento de los planes de manejo forestal, señalándolos como “las potenciales dificultades” (APCOB, 2007:13) que el proyecto puede encontrar. De igual manera, en el trasfondo de las acciones ejecutadas en la experiencia persiste una interpretación aún disgregada entre lo que es la gestión productiva y la gestión integral del territorio —y, por tanto, también de lo que es la reducción de riesgo de desastre.

“Se estima que el proyecto se enfrentará con escasos problemas. Pueden ser los riesgos climáticos (...) e incendios forestales que pueden ocurrir en la época del chaqueo. Sin embargo, el proyecto tiene previsto la capacitación en la prevención de incendios a las comunidades involucradas y coordinará asimismo con otras organizaciones para la difusión de la información correspondiente a través de medios de comunicación como la radio (puesto que los incendios a menudo son provocados por actores que no forman parte del proyecto).” (APCOB, 2007a:13)

Pese a esto, no se puede dejar de reconocer que los intentos de profundizar en la consolidación de derechos sobre el territorio a través de la

gestión del desarrollo productivo generan condiciones para la reducción prospectiva de riesgos. Sin embargo, aún existe falta de claridad sobre la manera en la que la gestión del riesgo explícitamente abordada puede incorporarse a esos procesos para potenciarlos y ampliar su impacto.

De acuerdo con lo estimado por NUSAMO y los testimonios recogidos de parte de CICC, hasta ahora el abordaje del desarrollo en una TCO ha sido enfocado bajo la óptica del desarrollo productivo, que busca maximizar la generación de participación en el mercado y la generación de ingresos económicos para la consolidación de un sistema productivo comunitario. Para eso se intenta fortalecer la generación de empresas comunitarias de explotación forestal con niveles de eficiencia en la generación de ingresos y, por tanto, de beneficios para las comunidades.

Para NUSAMO, y en parte también para la dirigencia de CICC, la construcción de una visión y, más aún, de estrategias para transitar de un modelo de desarrollo fundado en el crecimiento económico hacia uno más integrado con el territorio, requiere un proceso de evolución de los objetivos y desafíos por parte de las mismas comunidades. Al respecto, la gestión del riesgo puede y debe ser impulsada como una estrategia conciente para la construcción de tales visiones y estrategias, incorporándose en todos los procesos de diagnóstico, o comprensión de las problemáticas del territorio, la planificación comunal, la toma de decisiones y los mecanismos de control de acciones. Bajo ese esquema, la reducción de riesgos, es decir la disminución de potenciales pérdidas y daños, sería una consecuencia natural del proceso y no el fin último.

En la medida que la experiencia se ha desarrollado en fiel cumplimiento de las

disposiciones legales sectoriales vigentes desde hace más de una década, es evidente que de haber sido contemplada la gestión del riesgo como un elemento fundamental en dichos cuerpos legales, probablemente el enfoque actual ya hubiera sentado mayores bases para una gestión del territorio y el riesgo más integral. De hecho, uno de los principales aprendizajes que esta experiencia sugiere es que más importante que la creación de un marco legal expreso en gestión del riesgo resulta la articulación del tema en todos los ámbitos de la gestión pública, en particular, de la gestión forestal, productiva y ambiental, entre otras.

4.3 Gestión local del riesgo como proceso

Con respecto al criterio de que la gestión del riesgo es un proceso y no un producto, en el caso concreto de la TCO Monte Verde, la reducción de riesgos tiene una oportunidad a partir de procesos de empoderamiento social, reconocimiento de derechos sobre el territorio y la consolidación de organizaciones sociales –capaces de efectuar una gestión forestal bajo planes de manejo en el marco de un modelo productivo sustentable, vinculado con un enfoque de gestión territorial integral configurado por una red de procesos complejos y dinámicos. Sin embargo, las consideraciones de riesgo y su gestión no han sido visibilizadas como proceso sino solo como acciones puntuales. Ello ha originado que eventos como incendios o inundaciones sean percibidos como obstáculos para el desarrollo productivo, por lo que han sido abordados con acciones puntuales y aisladas de difusión para prevención y mitigación.

Con respecto a la generación de capacidades locales permanentes y continuas a través de la experiencia, se puede destacar que el modelo empleado para fortalecer las capacidades en las comunidades en la implementación de

planes intenta ser sostenible, pues utiliza un modelo de producción de empresas comunales gerenciadas en el marco de planes de manejo forestal con criterios de sustentabilidad. Sin embargo, aún no está claro cómo se pretende hacer la transición desde un enfoque de ocupación del territorio hacia otro de gestión integral del mismo.

PROCESOS CLAVE DE LA GESTIÓN DEL RIESGO Y SUS FASES EN EL MARCO DE LA EXPERIENCIA

Haciendo una lectura de la experiencia que considere los procesos de gestión del riesgo en los cuales se haya incidido y las fases de gestión seguidas, podemos señalar que el proceso estudiado abarca todas las líneas contempladas como fases de la gestión, establecidas por PREDECAN, es decir, que inciden en: dirigir y coordinar; gestionar el conocimiento; informar y comunicar; planificar y organizar acciones; procurar recursos; ejecutar; y controlar.

De acuerdo con la cronología de la experiencia, a partir de un cierto consenso entre CICC y APCOB se elaboró un proyecto para la obtención de recursos; la elaboración del proyecto supuso una planificación preliminar que luego se fue ajustando y cambiando en el decurso proceso. De hecho, el objeto mismo del proyecto es la construcción de capacidades a través de la gestión del conocimiento; sin embargo, la propia experiencia es un aprendizaje permanente, tanto para CICC como para APCOB.

Cabe precisar que los fines y acciones de la experiencia están ligados al desarrollo productivo; sin embargo, y ensayando un ejercicio de aproximación a los procesos clave de la gestión del riesgo establecidos por PREDECAN, se puede afirmar que las acciones incidieron en la prevención de desastres, en tanto se actuó sobre las causas de fondo de la vulnerabilidad.

4.4 Articulación con niveles de gestión regional y nacional

Con respecto a la articulación de la experiencia con niveles de gestión regional y nacional vale la pena hacer un conjunto de puntualizaciones: la primera, con respecto a la política implícita, o explícita, impulsada desde la prefectura local en materia de gestión forestal; la segunda, con respecto a la vinculación entre los esfuerzos canalizados por la experiencia y el marco legal existente desde la década de los 90; y la tercera puntualización es en referencia a la articulación entre la experiencia y el Plan Nacional de Desarrollo como expresión de las políticas nacionales en esta materia.

Para conocer la vinculación entre la presente experiencia y la prefectura departamental, se sostuvo una entrevista con el Sr. Milton Huayrana, quien coordina los programas de Prevención y Control de Incendios Forestales y de Monitoreo y Control de Desmontes. El mencionado señaló que las iniciativas en curso en la TCO Monte Verde son coincidentes con la política departamental en materia forestal, pues esta busca generar mayores capacidades para mejorar la eficiencia de la gestión en este rubro tanto como para abordar la prevención y respuesta ante incendios forestales. Sin embargo, cabe destacar que no existe un vínculo u apoyo formal ni financiero destinado expresamente a la consolidación de esa TCO, como tampoco a la modernización de sus procesos productivos, menos aún hacia un proceso de gestión del riesgo. Esto, finalmente, lleva a pensar que en la práctica no existe ningún tipo de articulación entre el trabajo desarrollado en la TCO y el nivel de gobierno departamental. Este aspecto ratifica la necesidad de trabajar en el desarrollo de planteamientos de gestión territorial que no solo se queden en los canales de participación popular o la descentralización administrativa —que contemplan la articulación entre los niveles nacional, departamental y municipal—, sino que también permitan

esquemas más flexibles, capaces de acoger iniciativas comunales y regionales.

Esta misma consulta se ha hecho a los directivos de CICC; a través de su testimonio se puede evidenciar que, pese a las diferencias ideológicas sobre el modelo económico a desarrollar, tanto CICC como la prefectura tienen visiones similares con respecto al tema de desastres. En efecto, ambas instancias los conciben todavía en gran medida como hechos externos a la dinámica del desarrollo y, por tanto, soluble a través de acciones puntuales para su prevención, vigilancia y control (CICC) o con programas complementarios para mitigación y respuesta (la prefectura).

Con respecto a la vinculación entre los esfuerzos canalizados por la experiencia y el marco legal existente desde la década de los 90, se aprecia claramente que todos los cambios generados en materia de tierra y territorio responden al mandato o política expresados fundamentalmente en dos cuerpos legales: la Ley Forestal 1700 del año 1996 y la Ley INRA de 1996. La primera ley contempla de forma amplia el tema de los planes integrales de manejo forestal, mientras que la segunda plantea la figura jurídica de las TCO, que otorga derechos y obligaciones a las tierras comunarias de origen bajo un régimen de propiedad diferenciado. Con respecto a la relación entre la experiencia y el Plan Nacional de Desarrollo, la correlación mayor se encuentra en el impulso que se da desde dicho plan a la creación y fortalecimiento de empresas comunarias.

En base a estas tres coincidencias, se puede concluir que los aprendizajes de la experiencia pueden ser altamente valorados por tres niveles

territoriales distintos: comunal, departamental y nacional. Sin embargo, desde la experiencia no se ha diseñado ni tampoco generado ningún tipo de mecanismo de articulación que permita su abordaje con integralidad territorial.

5. Apuntes finales

De acuerdo con NUSAMO, la experiencia de APCOB fue una estrategia de apropiación del territorio que permite que la gente se asiente, conforme comunidades y se quede. El proceso de apropiación del territorio a través de la estrategia de la gestión forestal tiene, entre otras, las siguientes aristas: en primer lugar, un cambio de mentalidad en las comunidades con respecto al sentido de lo propio y lo ajeno¹⁴, reconociendo un cierto sentido de propiedad privada comunal necesaria para el desarrollo de emprendimientos empresariales; en segundo lugar, un conocimiento en la ocupación y toma de posesión a partir del recorrido exhaustivo del territorio que requiere el trabajo de los planes de manejo; en tercer lugar, por último, una organización social para su administración como un medio para la generación de liderazgo y articulación de nuevos grupos con poder de ejercer opinión y acción política. Con respecto a este último aspecto, se puede decir que los planes de manejo forestal como estrategia de apropiación del territorio son además estrategias de fortalecimiento de organizaciones sociales no solo en aspectos técnicos referidos a la explotación forestal, sino que indirectamente generan instrumentos de acción y operación económica y política, pues otorgan prerrogativas en la toma de decisiones y recursos monetarios a las organizaciones indígenas.

14. Con referencia al sentido de lo propio y lo ajeno, los técnicos de NUSAMO hacen notar que, contrariamente a lo que se piensa, el sentido comunitario del pueblo indígena chiquitano no inhibe el respeto hacia la propiedad privada ajena; por tanto, antes del proceso de titulación de la TCO, las comunidades nunca consideraron como suyo el conjunto íntegro del territorio: las propiedades en manos de privados estuvieron fuera de sus derechos de acceso y control. Esto, para efectos de gestión del riesgo, tenía fuertes implicancias ya que era impensable desarrollar medidas de manejo integral de cuencas con participación y protagonismo comunitarios.

El trabajo en torno a los planes de manejo está llamado a consolidar ese proceso y darle continuidad en función del éxito en la generación de ingresos a las comunidades, partiendo de la implementación de dichos planes bajo una lógica comunal empresarial en una suerte de intento por hacer que la lógica de la economía de mercado trabaje a favor de la consolidación del derecho a la tierra y otras dinámicas de poder involucradas. En ninguna parte de esa propuesta se contempla la construcción de estrategias de desarrollo integral con un enfoque territorial, por lo cual las acciones continúan siendo reducidas a lo sectorial: producción, educación, salud, etc.

Con referencia al segundo aspecto señalado, los temas de información y conocimiento del territorio se ratifican como aspectos vitales, entre otras cosas porque el desarrollo de los planes de manejo forestal requiere de la inventariación de la tierra y sus recursos. Esto incide en el reconocimiento de su propiedad pero también en un cambio en su valoración, pues —de ser considerados y valorados como elementos propios de la naturaleza, con eventuales aportes para el bienestar comunitario— pasan a ser vistos y entendidos como recursos naturales a través de los cuales se puede acceder a diversos beneficios, ya no de manera puntual sino sistemática.

Ante la pregunta sobre la diferencia entre la explotación forestal a través de privados y a través de la comunidad en el marco de una TCO, los actores consultados marcan como principal diferencia el control social sobre la explotación. Esto se basa en que las comunidades ejercen un control en el territorio en compensación por la debilidad del Estado de ejercer el control necesario.

Por su parte, el equipo de NUSAMO indica que —si bien la explotación forestal no es una actividad nueva en la zona y la existencia

de medidas de control existen para ambas modalidades territoriales de explotación, con y sin TCO— el Estado no tiene la capacidad de ejercer más que el mínimo control a través de la superintendencia forestal. En la actualidad existen concesiones forestales pero, pese a que se cuenta con certificaciones correspondientes, existen variadas maneras de evadir los controles forestales en la medida que la presión de la demanda, traducida en altos precios, hace que las empresas forestales busquen la manera de evadirlos. En el caso de la explotación a través de las comunidades, donde cualquier ingreso adicional al normal es fácilmente percibido, es mucho más fácil identificar a cualquiera que incurriere en la venta ilegal de madera.

Aunque a la fecha los indígenas aún no logran estar en toda la cadena productiva sino solo en una parte del segmento extractivo, en la medida que las comunidades ganen espacios lograrán también un mayor control de todo el proceso y, por tanto, sobre su territorio. En ese contexto, de acuerdo con la apreciación de NUSAMO, surge el enfoque de empresa-comunidad como una iniciativa interesante en la que las comunidades asumen la toma de decisiones gerenciales con respecto a los procesos productivos y de comercialización de sus recursos, sobre la base del Plan de Manejo Forestal. Sin embargo, no está claro cuál es el escenario esperable en el caso de que el acceso a tecnología y la presión del mercado induzcan a las comunidades a forzar la sobreexplotación al igual que lo haría cualquier empresario privado que ya dispone de esos recursos tecnológicos y de una fuerte demanda.

Adicionalmente, según apunta el mismo personal técnico de NUSAMO, este enfoque requiere ser revisado con sumo cuidado, ya que la aplicación gradual de ese modelo hasta la fecha ya estaría generando castas dirigenciales que bajo una lógica empresarial tienden a

romper con esquemas de preservación de importantes recursos. Se impone el criterio de que a mayor producción habrá mayores recursos y mayor excedente a ser administrado por las comunidades, y mayores beneficios. En este contexto se plantean dos lógicas distintas, con diversas instituciones interesadas en impulsarlas: unas proponen el fortalecimiento de esa lógica empresarial, pero con un adecuado manejo técnico que favorezca una explotación controlada (WWF y SNV), otras promueven la búsqueda de propuestas o modelos de gestión territorial indígena (CEJIS y DED).

Ante la diversidad de visiones y acciones impulsadas, la propuesta de NUSAMO es la de crear una plataforma de instituciones que busque otras potencialidades para el trabajo en la zona, no solo desde el aprovechamiento forestal sino también de producción no forestal —por ejemplo, a través de nuevas interpretaciones, como las que podría aportar la gestión del riesgo para la diversificación de actividades productivas, una nueva manera de funcionalidad del territorio.

Casi siempre el abordaje del tema de la deforestación ha sido encarado a través de instrumentos técnicos, normativos y de ordenamiento territorial, pero esta experiencia pone en evidencia que las soluciones no son solo técnicas o instrumentales sino que tienen que estar claramente articuladas con la dimensión política, en tanto es evidente que existe una pugna de intereses. La experiencia estudiada genera, entonces, elementos para la formulación de una estrategia alternativa en la que se garantice la defensa del territorio, el ejercicio de los derechos indígenas sobre

el acceso y control de los recursos naturales y la reducción de riesgos, en el marco de un objetivo fundamental, crear un modelo de gestión integral del territorio.

De otra parte, el enfoque promovido por la experiencia de una currícula abierta y transversal contextualizada con el medio ambiente en las unidades educativas de las comunidades tiene potencialidades para generar una estrategia para la preservación del medio ambiente y la prevención de riesgos futuros. Ella podría ser replicable de manera ajustada en otro contexto, lo que implica la transmisión de conocimientos y cultura, afianzando así la gestión territorial indígena en la reducción de futuros riesgos y desastres ambientales. El hecho de que el proceso de reforma curricular de la educación en la TCO haya quedado truncado, luego del rompimiento de CICC y APCOB, evidencia que las comunidades por sí solas aún no están en condiciones de prescindir por completo de la intervención de las ONG ni de otros actores externos.

El hecho de que la experiencia estudiada no haya sido concebida como una propuesta de reducción prospectiva ni correctiva de riesgos de desastres pero que en la práctica sí haya generado condiciones para ello, demuestra que la gestión del riesgo es intrínseca a los modelos de desarrollo, por lo que no necesariamente debe ser abordada en su origen con objetivos expresos de reducción de riesgos. No obstante, también lo aprendido desde esta misma experiencia nos muestra que ese abordaje de inicio no es suficiente si lo que se quiere es generar condiciones para un desarrollo territorial integral.

Referencias bibliográficas

APCOB, 2007a. *Perfil de proyecto gestión forestal comunal en Monte Verde, pueblo indígena chiquitano, Provincia Ñuflo de Chávez, departamento Santa Cruz, Bolivia*. Apoyo Para el Campesino-indígena de Oriente Boliviano.

APCOB, 2007b. Información de base de las comunidades de la TCO Monteverde.

Diagnóstico Comunidad Monte Verde, 2007.

Diagnóstico Comunidad Palestina, 2007.

Diagnóstico Comunidad Makanaté, 2007.

Diagnóstico Comunidad Regreso, 2007.

Gobierno Departamental Prefectura de Santa Cruz, 2008. Políticas, programas y decisiones de desarrollo sostenible para el departamento de Santa Cruz. Santa Cruz de la Sierra.

MPD, 2006. Plan Nacional de Desarrollo. Ministerio de Planificación del Desarrollo de Bolivia. La Paz. Visto el 21 de agosto de 2006 en www.planificacion.gov.bo

Wilches-Chaux, G, 2002. Fundamentos éticos de la gestión del riesgo. UNDP Expert Group Meeting on Risk Management and Adaptation, Havana (Cuba). Versión completa disponible en <http://www.amauta-international.com/deberes.htm>, p.42

Publicaciones de la serie:

“Experiencias significativas de desarrollo local frente a los riesgos de desastres”

COMUNIDAD ANDINA

- Reducción del riesgo de desastres en el ámbito local: Lecciones desde la subregión andina.
- Local disaster risk reduction: Lessons from the Andes.

BOLIVIA

1. Proyecto piloto participativo en gestión local del riesgo de desastres en el municipio de San Borja.
2. Investigación participativa comunitaria: Estrategia agroecológica y seguro agrícola para la reducción de riesgos en el Altiplano Norte de Bolivia.
3. Aproximación a la gestión del riesgo en La Paz a través de un estudio de resiliencia frente a desastres en cinco barrios de la ciudad.
4. Gestión forestal comunal y gestión del riesgo como estrategias para el desarrollo territorial integral en el territorio comunitario de origen Monte Verde.
5. Seguridad alimentaria en el municipio de Ravelo, Potosí: Una oportunidad para indagar la relación entre riesgo cotidiano-riesgo de desastre y desarrollo local.

COLOMBIA

1. Proyecto piloto participativo en gestión local del riesgo de desastres en el municipio de Los Patios.
2. La gestión local del riesgo en una ciudad andina: Manizales, un caso integral, ilustrativo y evaluado
3. Prevención y reducción de riesgos a través de los instrumentos de planificación territorial en Bogotá.
4. Cosmovisión del pueblo indígena Nasa en Colombia: Reducción integral de los riesgos, planificación y desarrollo sostenible.
5. El conocimiento como hilo conductor en la gestión ambiental del riesgo en el departamento de Risaralda.

ECUADOR

1. Proyecto piloto participativo en gestión local del riesgo de desastres en el cantón Portoviejo.
2. Desarrollo territorial del cantón Penipe: Previniendo las consecuencias de la activación del volcán Tungurahua.
3. Control de inundaciones: Desarrollo urbano de la ciudad de Babahoyo.
4. Sembrando Agua. Manejo de microcuencas: Agua para la parroquia Catacocha y las comunidades rurales.
5. Proyecto Rikuryana: Respuesta comunitaria a la emergencia y mitigación de desastres en la provincia de Imbabura.

PERÚ

1. Proyecto piloto participativo en gestión local del riesgo de desastres en el distrito de Calca.
2. Gestión concertada y sostenible del territorio y la biodiversidad en las subcuencas altas del río Ocoña para la superación de la pobreza.
3. La asociatividad municipal como estrategia para la superación de condiciones de riesgo en los distritos de la provincia de Ayabaca.
4. Proyecto Raíz: De la emergencia a la recuperación y protección de medios de vida afectados por heladas en el distrito de Caylloma.
5. Plan de ordenamiento territorial del distrito de Soritor: Voluntades locales en práctica.

ISBN: 978-612-4054-09-9



9 786124 054099



www.comunidadandina.org

