

21 00 00

Guillaume Fontaine, Geert van Vliet, Richard Pasquis,
Coordinadores

Políticas ambientales y gobernabilidad en América Latina



BIBLIOTECA - FLACSO - E C
Fecha: 20-11-07
Categoría:
Préstamo:
Código:
Donación: **FLACSO - Ecuador**

REG. 00019318
CUT, 17625
BIBLIOTECA - FLACSO

27427
P. 150 p
1-3

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito - Ecuador
Telf.: (593-2-) 323 8888
Fax: (593-2) 3237960
www.flacso.org.ec

IDDR

Institut du développement durable
et des relations internationales
6, rue Général Clergerie
75116 Paris
France
Tel +33 1 53 70 22 35
Fax: +33 1 53 70 21 45
iddri@iddri.org
www.iddri.org

CIRAD

Centre de coopération internationale
en recherche agronomique pour le développement
42 rue Scheffer
75116 Paris
France
Tel +33 1 53 70 20 00
Fax +33 1 47 55 15 30
www.cirad.fr

ISBN: 978-9978-67-144-3
Cuidado de la edición: Paulina Torres
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: RisperGraf C.A.
Quito, Ecuador, 2007
1ª. edición: octubre, 2007

Índice

Presentación	7
Prólogo:	
Experiencias recientes y retos para las políticas ambientales en América Latina	9
<i>Por Guillaume Fontaine, Geert van Vliet, Richard Pasquis</i>	
Primera parte	
Innovaciones en las políticas públicas e instrumentos de gestión ambiental	
Factores que estructuran el diálogo sobre políticas ambientales en la Amazonía brasileña	21
<i>Por Joseph S. Weiss, Geert van Vliet y Richard Pasquis</i>	
Estudio de caso	
“Las políticas de las áreas naturales protegidas como laboratorio para los esquemas público-privado. Una interpretación a partir del Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza”	57
<i>Por David Dumoulin Kervran</i>	
Governança e políticas públicas: desafios para a gestão de parques nacionais no Brasil	79
<i>Por Marta de Azevedo Irving, Felipe Cozzolino, Claudia Fragelli y Altair Sancho</i>	
Gobernanza y bienes comunes en la Amazonía brasileña	107
<i>Por Gloria Maria Vargas y Richard Pasquis</i>	
Estudio do caso:	
“O licenciamento como estratégia de controle do desmatamento ilegal: a experiência do Mato Grosso”	123
<i>Por Andréa Aguiar Azevedo y Richard Pasquis</i>	

A certificação do manejo florestal no Brasil: alcance e limites das novas formas privadas de governança	147
<i>Por Stéphane Guéneau</i>	
Testimonio:	
“El manejo de la gobernabilidad en la gestión ambiental a partir del sentido y la construcción del territorio en Colombia: desarrollo de una utopía desde lo complejo”	175
<i>Por Carlos Castaño-Uribe</i>	
Segunda parte	
El rol de los actores sociales en el sistema de gobernanza ambiental	
Redes verdes e governança na Amazônia	199
<i>Por Benjamin Buclet</i>	
Verde y negro: ecologismo y conflictos por petróleo en el Ecuador	223
<i>Por Guillaume Fontaine</i>	
Interação entre ação coletiva e ação pública no manejo de recursos comuns no Nordeste do Brasil	257
<i>Por Eric Sabourin</i>	
Estudio de caso:	
“Ámbitos, actores e instrumentos de la participación en la gestión ambiental en Colombia. El caso de Corpocaldas”	279
<i>Por Isaias Tobasura Acuña y Erika Juliana Estrada Villa</i>	
Estudio do caso:	
“As organizações dos agricultores familiares e a gestão dos recursos naturais: aprendizagens sociais e construção social de uma governança”	303
<i>Por Laurence Granchamp Florentino, Aquiles Simões, Eric Sabourin y Ghislaine Duqué</i>	
Presentación de los autores	325

Primera parte
**Innovaciones en las políticas públicas
e instrumentos de gestión ambiental**

Factores que estructuran el diálogo sobre políticas ambientales en la Amazonía brasileña

Joseph S. Weiss, Geert van Vliet y Richard Pasquis

Resumen

Analizamos las condiciones de baja gobernabilidad de las políticas públicas que regulan el acceso y uso de recursos agrarios y forestales en la Amazonia brasileña y los cambios recientes favorables. No obstante una mayor capacidad de intervención de la sociedad civil y del sector público, las experiencias de diálogo siguen frágiles, mientras que los procesos complejos que llevan a la deforestación siguen sin alteración mayor. ¿Cuáles son los factores que impiden o favorecen el diálogo, en términos de actores, de procesos y de sustancia? Sugerimos pistas para futuras investigaciones: ¿Qué nuevo rol jugará el dialogo de políticas? ¿Cómo devolver la confianza en el diálogo a los que tienen miedo, o a los que prefieren la confrontación?

Palabras clave: Gobernabilidad, baja gobernabilidad, poli-centricidad, conflicto, diálogo, diálogo de políticas, políticas agrarias, políticas forestales, actores sociales, Amazonía, Brasil.

Problemática

En la Amazonía brasileña, como en las áreas amazónicas de los 8 países de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica, a la fragilidad del ecosistema se agrega la fragilidad de “la gobernabilidad”, la cual se

manifiesta con particular fuerza en los confines de los sistemas sociales y políticos (van Vliet 1997), que pueden ser urbanos o rurales y pueden ser terruños favorables a la emergencia de situaciones marcadas por conflictos crónicos y acentuados, situaciones que en algunos casos llegan a tener las características de “sistemas de baja gobernabilidad” (Matus 1987; Van Vliet 1986, 1987, 1989a).

Si la baja gobernabilidad se expresa más claramente en los confines, estos representan a menudo verdaderos laboratorios sociales donde los actores experimentan nuevas formas de regulación¹, incluyendo nuevas formas de regulación ejercida desde el Estado.

Dentro de esta línea de reflexión buscamos generar conocimiento sobre la naturaleza de los procesos de elaboración de políticas públicas que regulan el acceso a -y el uso de- recursos agrarios y forestales en la Amazonía brasileña. En particular nos interesa estudiar aquellos procesos en los cuales, para intentar ganar en capacidad de regulación, el diálogo entre actores llega a ser el modo preponderante de producción de políticas.

Un diálogo involucra actores, procesos y sustancia. Por lo tanto nos interesa saber en términos de actores, ¿quién participa?; en términos de procesos, ¿cómo reunir “una mesa” de diálogo y como llegar a eventuales acuerdos? y, en términos de sustancia, ¿cuál es el objeto del diálogo, qué se puede incluir en un eventual acuerdo?

Tomando en cuenta lo anterior, la pregunta específica a la cual pretendemos responder es: ¿Cuáles son los factores que impiden o favorecen los diálogos de política en la Amazonía brasileña?

Metodología

El texto es reflejo de varios años de trabajo de investigación dedicados al análisis de las estrategias y visiones de los actores en varios países de la Amazonía, entre ellos Brasil. Hemos tratado de representar y entender los

1 Para un análisis de los confines de la gobernabilidad en la Amazonía colombiana, véase van Vliet, 1997.

procesos de toma de decisión en las esferas privadas y públicas, con relación a las políticas ambientales y agrarias. Nuestro análisis se basa en una revisión del estado del arte, visitas de campo y organización de talleres con diferentes actores. Se entrevistaron actores públicos y privados en siete estados de la Amazonía brasileña (entrevistas directas o cuestionarios enviados por correo electrónico).

Revisión del estado del arte

Gobernabilidad, baja gobernabilidad y diálogo

Park y Burgess (1921), bajo la influencia de sociólogos alemanes, habían caracterizado los procesos sociales básicos de interacción entre y dentro de grupos. Siguiendo los estudios de etiología, el arsenal básico de comportamientos entre actores se limita a: la huida/indiferencia, la confrontación o la cooperación. Sin embargo, lo que genera variedad es la intensidad de cada comportamiento y la forma en la cual un actor pasa de un comportamiento al otro. Estos tres comportamientos son exclusivos entre sí, aún si un actor puede variar sus comportamientos de manera intencional.

Según Blumer (1954), estos comportamientos son el resultado de la coexistencia culturalmente codificada de relaciones de poder y relaciones de simpatía. La diversidad de las constelaciones de actores así como la diversidad de –la historia y de – la intensidad de sus interrelaciones da lugar a múltiples formas de conflicto y de cooperación (Haris y Reilly 1998), los cuales en conjunto, conforman los “terruños de la gobernabilidad” (van Vliet 1997).

Allison había distinguido tres modelos de interpretación de la acción gubernamental (Allison 1971: 257):

El modelo I: la práctica del gobierno en su dimensión de “actor racional” que busca resolver problemas, que identifica estrategias y calcula los costos y beneficios.

Modelo II, la práctica de gobierno en su dimensión de “proceso organizacional”:

Of what organizations does government consist? Who acts on what with what influence? What repertoires, programs and operational procedures do these organizations have for making information about a problem? Generate alternatives, implement actions?

(Allison 1971: 257)

Modelo III:

las políticas de gobierno: “what are the existing action channels for producing actions on this kind of problem? which players in what positions are centrally involved? How do pressures on job and personality affect the central players on this issue? What deadlines will force the issue to resolution?”

(Ibidem)

La noción de gobernabilidad, tal como fue definida por Matus (1990) desde la perspectiva sistémica de la planificación estratégica situacional representa una síntesis de los tres modelos propuestos por Allison, a la vez que abre el análisis a otros actores: el gobierno no es el único que gobierna... Permite abordar, en varios niveles de organización (local, intermedia y global), y desde múltiples perspectivas (cada actor “gobierna”), las relaciones que se establecen entre tres componentes esenciales del sistema (“el triángulo de gobierno”):

- La naturaleza de los problemas enfrentados. ¿Se trata de problemas estructurados simples, casi-estructurados complejos o de alta complejidad? ¿Cuáles son los actores involucrados? ¿Cuáles son las características de sus interrelaciones? ¿Cuál es el nivel de conflicto? ¿Cuál es el nivel de incertidumbre? ¿En qué medida los problemas a confrontar son sensibles a señales de política (una vez lanzados ciertos procesos, cuál es su grado de auto-regulación)? ¿Se trata de problemas inmunes a la regulación externa? ¿Se trata de problemas únicamente regulables vía las fuerzas del mercado, las reacciones de los consumidores o las intervenciones de actores a nivel global?
- La capacidad de gobierno (*steering capacity*, *capacité de pilotage*), que incluye: la capacidad de leer los problemas y de descifrarlos; la dispo-

nibilidad de una base de recursos (conocimientos, poder y capacidad para generar legitimidad –capital político–, recursos financieros, capacidad organizacional², tiempo disponible); la capacidad de identificar y movilizar estos múltiples recursos; y, la capacidad de imaginar y poner en marcha las respuestas (operaciones).

- La naturaleza de las operaciones implementadas por el actor o la coalición de actores. ¿Las políticas y los instrumentos usados resuelven los problemas? ¿Las operaciones generan problemas más importantes que los que se pretendía resolver? ¿El balance de problemas es favorable? ¿Las operaciones generan legitimidad? ¿Generan o consolidan alianzas? ¿Resuelven las barreras políticas y sociales que se oponen a la acción? (Matus 1990).

La noción de “governabilidad”, así definida invita a entender la práctica de gobierno como es, y no comparándola con un estándar de lo que debería ser. Para Matus (1990), la gobernabilidad de un sistema es una propiedad emergente, resultante de la interacción entre los tres elementos del “triángulo de gobierno”. A nuestra manera de ver, la noción de gobernabilidad representa entonces una entrada adecuada para intentar comprender, a partir de experiencias vivenciales de la investigación operacional (investigación-acción), los alcances y límites de las políticas y estrategias públicas y privadas tendientes a preservar los recursos naturales o usarlos en forma sustentable³.

Por otra parte, el concepto de “autonomía relativa” desarrollado por Poulantzas (1974) permite abordar la cuestión de los límites de la capacidad de regulación en situación de poder compartido (Matus 1987),

2 Ver en el caso del Brasil el análisis de Stephen Bunker (1985) y en el caso de Colombia: “Por su estructura organizativa y por los sistemas de planificación tradicionales utilizados, los gobiernos, incluso los que propician espacios políticos que permitirían resolver los problemas de los grupos indígenas y colonos en la Amazonía, carecen de instrumentos para discernir y enfrentar problemas complejos en sistemas de baja gobernabilidad” (van Vliet 1989b:4).

3 “La sobreestimación de relaciones formales y legales lleva a los investigadores a recomendar a un Estado dependiente que interviene en un sistema de baja gobernabilidad, como es el de la Amazonía, que diseñe y ejecute medidas que estados más poderosos, en situaciones menos conflictivas, no fueron capaces de materializar” (van Vliet 1997).

dentro de constelaciones poli-céntricas de actores (Polanyi 1951). La autonomía relativa de cada actor (privada o público) determina el espacio de libre actuación, el espacio de aprendizaje, y por ende, el espacio para la innovación. Ello nos invita a una reflexión sobre los límites de la autonomía relativa. Resulta que los límites no pueden ser auto-revelados, no son fijos, son límites relativos a cada actor, son límites fluctuantes (van Vliet 1997). Aumentar el espacio de autonomía relativa, es decir, hacer retroceder los límites de la gobernabilidad, representa un ejercicio auto-referenciado: la “mejora” de la gobernabilidad no puede ser sino una co-construcción dentro de la alianza de actores buscando una mejor regulación ambiental.

Entre varios actores, hay fuertes asimetrías en cuanto a capacidad de gobierno. Una situación puede ser percibida como de “baja gobernabilidad”⁴ por un actor, mientras que es perfectamente gobernable para otro: la gobernabilidad es una noción relativa a cada actor, según la configuración de los tres elementos del “triángulo de gobierno”, por ello un sistema en su conjunto puede caracterizarse de “baja gobernabilidad” solamente cuando esta característica es resentida por todos los actores involucrados.

Para un actor dado, una situación percibida desde su perspectiva como de “baja gobernabilidad” puede, en algunos casos precisos, representar una invitación para abandonar las estrategias de confrontación usuales y ensayar otras estrategias basadas en la cooperación y el diálogo (Proyecto Diálogos 2006). Mientras que fuera de la coalición puede prevalecer un comportamiento de confrontación, hacia adentro, la práctica del diálogo⁵ es condición *sine qua non* de viabilidad de la coalición. Además, inclusive en la gestión de sus interacciones externas a la coalición, un actor no

- 4 “A partir des travaux de Matus (1987), une situation peut être perçue comme étant de “basse-gouvernabilité”, pour un acteur (ou groupe d’acteurs) donné, s’il se produit une des (combinaisons de) circonstances suivantes: - l’acteur ne dispose pas de capacité de gouverner (il ne dispose pas de ressources, ou ne sait pas les discerner, les articuler; son mode de concevoir l’action -son modèle de planification - ne permet pas de discerner / saisir la nature des problèmes et de les confronter); - son projet de gouvernement ne correspond pas aux problèmes à résoudre (il n’est pas pertinent), ou ne permet pas de générer suffisamment de pouvoir (problème de alliances); son projet de gouvernement ne correspond pas à sa capacité de gouverner; - le système paraît composé (exclusivement) de problèmes quasi ou non structurés” (van Vliet 1989).
- 5 Un diálogo “es diferente de un debate (...) es una conversación entre varias partes, una conversación en la cual se respeta la diversidad de modos de pensar y de opiniones, una conversación

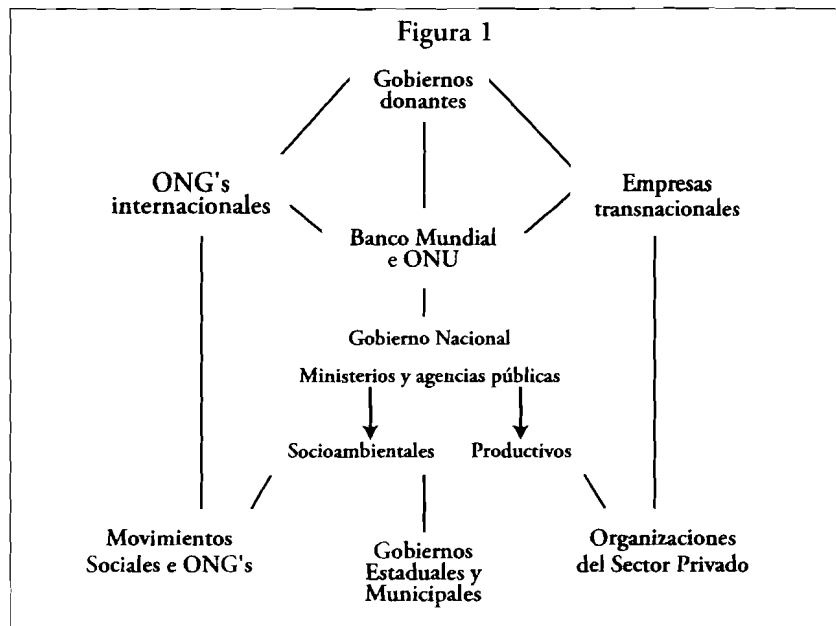
puede exclusivamente basarse en el uso del poder coercitivo hacia otros actores: la búsqueda de legitimidad es necesaria, inclusive hacia actores opuestos, de manera de atenuar la intensidad de la confrontación e inclusive obtener cambios de comportamiento hacia la cooperación (Gramsci 1975). La práctica del diálogo responde entonces a un objetivo preciso: la construcción y el mantenimiento de capital político externo e interno. Dentro de la base de recursos de un actor, el capital político es a menudo el recurso más escaso, en todo caso, el más utilizado en los procesos de construcción y puesta en marcha de las políticas.

Condiciones de elaboración de políticas ambientales en la Amazonía brasileña

Con base en el trabajo de Becker (2004), sugerimos una representación gráfica (Figura 1) de los procesos interactivos de decisión entre los principales actores con capacidad de influenciar los procesos de elaboración de políticas ambientales en la Amazonía brasileña. Distinguimos los gobiernos de los países industrializados, los organismos internacionales, los ministerios y agencias nacionales “socioambientales” (ministerios del Medio Ambiente – MMA, Desarrollo Agrario – MDA, Desarrollo Social - MDS, Instituto del Medio Ambiente - IBAMA⁶, etc), “productivos” (ministerios de la Agricultura, del Transporte, etc.), gobiernos estatales y municipales, organizaciones de la sociedad civil y del sector privado.

5 que facilita la emergencia progresiva de un entendimiento mutuo, que no debe ser buscado a toda costa, ni por encima de la integridad individual de cada parte” (von Meijenfeldt, Santiso, Angeby 1999: 8).

6 En verdad, no son agencias socioambientales, sino ambientales unas o sociales otras.



A pesar de la Convención sobre la biodiversidad que garantiza la soberanía de cada país en cuanto a la defensa de la biodiversidad en sus territorios, los gobiernos y los ambientalistas de los países industrializados buscan tener influencia sobre las políticas en cuanto a los recursos naturales de la Amazonía y a su preservación. Eso representa un claro potencial de conflicto entre el concepto de activos ambientales internacionales y la visión desarrollista del Gobierno brasileño para la región (Becker 2004).

Según Becker:

en la medida en que la confrontación entre las potencias se vuelve más aguda, surge una nueva forma de intento de superación de los conflictos, re-orientando la presión hacia los países periféricos por la asunción del control de decisiones respecto a sus territorios. Refiérase a alianzas temporarias para actuar en espacios y cuestiones específicas... por medio de la cooperación internacional.

(Becker 2004: 35)

O sea, el conflicto por el control de las florestas tropicales fue sustituido por alianzas temporales de cooperación internacional.

En términos de políticas públicas, la Amazonía legal está sujeta a conceptos contradictorios. Por un lado, la región es percibida como un receptáculo de recursos naturales importantes y por el otro, como una región desarticulada del resto del territorio y del desarrollo nacional, y como blanco indispensable de acciones de integración física y económica. Estas dos visiones se expresan en políticas públicas contradictorias, tanto a nivel, federal, estatal como municipal (Mello 2002).

Paralelamente a esta contradicción, existen imperativos de comercio global con demandas crecientes de productos agro-industriales producidos por el Brasil.

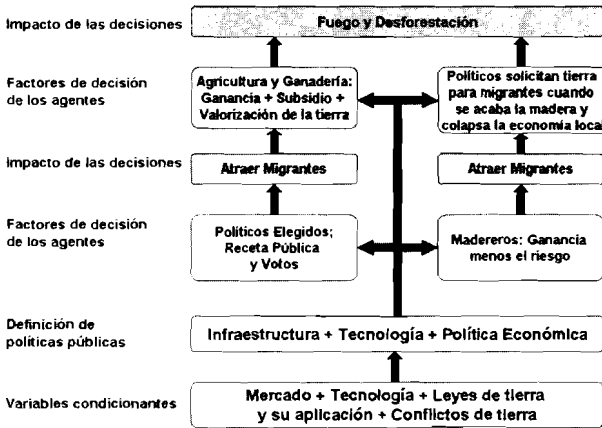
Kaimowitz y Angelsen (1998) han realizado un análisis sumamente valioso mostrando las interacciones entre las políticas públicas y las estrategias privadas, y cómo todas concurren finalmente al mismo impacto.

Para ellos, el mundo político local (a la búsqueda de consolidación de capital político, mediante el aumento del número de votantes), concurre activamente a la puesta en marcha de las estrategias productivas privadas (sea el gran agro-negocio o el pequeño agricultor).

Frecuentemente, ganaderos y madereros facilitan el ingreso de pequeños productores en áreas forestales para sacar la madera y financiar la expansión agrícola, y los hacendados siguen a los agricultores familiares que progresan en la frontera (Kaimowitz y Angelsen 1998:10). Igualmente, las grandes empresas adoptan políticas activas de crédito, compra anticipada, orientación tecnológica, etc., que llevan a los productores pequeños y grandes a decisiones de selección de actividades, sembrío, tecnología, inversiones y mercadeo como abastecedor de *commodities*. En este proceso, son incorporadas grandes extensiones de tierra de frontera por frentes especulativos, dando por resultado la apropiación de este recurso por parte de pocos actores sociales (Figura 2).

Con el colapso de los mecanismos de regulación nacional e internacional de la economía, las agro-industrias transnacionales pasaron así a dominar el mercado de esos productos, transformando la agricultura tradicional en área de su influencia, tanto en los países centrales como en los periféricos, además están forzando a los Estados centrales a redefinir sus

Figura 2



Fuente: Weiss, Pasquis (Coord.), 2002, adaptado por Kaimowitz y Angelsen, 1998.

políticas públicas, pasando de la regulación y protección de sus mercados a la asimilación de nuevos principios de organización espacial del comercio global (Roessing 2002).

Las decisiones sobre las estrategias privadas tienen un punto en común, a saber, el principio según el cual el valor de la tierra corresponde a la suma actualizada de las rentas líquidas futuras. Es el mercado de tierras que conecta la secuencia entre sus usuarios: del especulador que adquiere tierra de bajo valor, de forma legal o no, al maderero que corta las especies comerciales, al agricultor que deforesta, al ganadero que la adquiere (ya bien documentado), para llegar finalmente a los empresarios agrícolas que recuperan los pastizales degradados. Así, no se puede culpar a un solo actor por la deforestación, pues todos generan actividades coordinadas entre sí por medio del mercado de la tierra, lo que hace más difícil aún separar sus impactos (Weiss, Pasquis 2002). De esta manera, ligados por este punto común, la situación se ha vuelto insoluble para todos los actores. Paradójicamente, la sensación, de parte de todos los actores,

de estar operando en un sistema de baja gobernabilidad, constituye un buen punto de partida para diálogos sobre cambios de políticas públicas y estrategias privadas.

Análisis del contexto en los cuales se elaboran las políticas ambientales para la Amazonía brasileña

Cambios recientes de reglas de acceso a - y uso de - los recursos forestales y tierra

El régimen formal de propiedad en la Amazonía se puede clasificar en tres modalidades de tenencia: las áreas ya registradas o legitimadas como propiedades privadas, las áreas protegidas y las áreas públicas no atribuidas, muchas de las cuales con dominio dudoso (“grilagem”), donde ocurre la tala casi sin represión y donde los registros de explotación no son substanciados. Existen varias oportunidades, que favorecen cambios en la conducta de los actores, de acuerdo a los tres tipos de tenencia.

La naturaleza del régimen de la propiedad y del acceso a los recursos naturales en la Amazonía brasileña favorece los cambios eventuales. En contraste con la modalidad de tierras comunales, la propiedad pública efectiva de las florestas es uno de los caminos más eficientes para la protección y la exploración sostenible. La Ley de gestión de florestas públicas y la creación del Servicio forestal brasileño, aprobadas, buscarán cambiar la cultura brasileña hacia la conservación y el uso sostenible. Existen instrumentos normativos para identificar extensas tierras en posesión de privados con documentación sospechosa para anular registros inmobiliarios y retornarlos al Estado.

Los intentos recientes de parte del Instituto Nacional de Colonización y de Reforma Agraria (INCRA) para retornar a la nación propiedades sin título justo (caso de la finca Brasilia en el área de distrito de Castelo dos Sonhos, Municipio de Altamira), han sido puestas en jaque durante procesos en apelación. Sin embargo, los supuestos propietarios quedan impedidos de realizar transacciones con los inmuebles y no pueden utilizarlos como garantía de crédito.

En el Mato Grosso, el Sistema de licenciamiento ambiental de propiedades rurales, con información geo-referenciada, redujo en principio las tasas de deforestación. Sin embargo, en aplicación del “principio de reactividad” frente a las políticas públicas, los propietarios trataron primero evitar las reglas, luego desobedecerlas y finalmente posponer las sanciones. Se espera hacerlo más efectivo con un nuevo sistema de información compartido y con sanciones más duras (Lima y Pereira 2005), principalmente en el Estado de Mato Grosso.

Modificaciones en cuanto a contenidos y procesos de elaboración de las políticas públicas

Desde 1999 se observan modificaciones graduales en los objetivos, alcance, concepción y puesta en marcha de las políticas públicas ambientales y de tenencia de la tierra, centrales en la regulación del acceso a -y el uso de- los recursos naturales.

- Período 1 – hasta los años 90. Predominaron políticas de ocupación del territorio, en un marco de omisión (tierras públicas no documentadas, sin control de accesibilidad a las maderas tropicales, sin regularización de bienes raíces ni seguridad, ni justicia ciudadana) y de intervención desarrollista activa (apertura de carreteras, concesiones de tierras a empresas colonizadoras e incentivos a la ganadería).
- Período 2 – 1999-2002. Empezando en 1999, según Pasquis *et al.*, (2001), las políticas públicas agregaron al objetivo del crecimiento económico, el del desarrollo sostenible. La idea de desarrollo sostenible se introduce primero en los discursos y después de forma concreta, al menos en los ministerios del Ambiente y del Desarrollo Agrario. Mientras tanto, los otros ministerios seguían apoyando los procesos de ocupación. El Ministerio de Ambiente y el Ministerio de Desarrollo Agrario impulsaron la gestión forestal por empresas y comunidades; se avanzó en el reconocimiento de tierras indígenas y la creación de unidades de conservación, que por lo menos inhiben la deforestación. En

vez de llevar familias para colonizar las áreas forestales, se cambió de énfasis al empezar una lucha contra la especulación de tierras que pertenecían a la Unión federal. A los terratenientes de inmuebles de más de cinco mil hectáreas, que en la Amazonía representaba alrededor de 75 millones de hectáreas, se les exigió su re-catastro. De las tierras recaudadas, se propuso destinar 20 millones de hectáreas a unidades de conservación.

- Período 3 – desde 2003: Surge el intento sistemático de política ambiental transversal que empezó con el diálogo dentro del gobierno (al nivel del consejo de ministros) y con la sociedad civil. Se manifiesta por la puesta en marcha de planes en los cuales participan tanto ministerios “socio-ambientales” como “productivos”. Estos siguen ejecutando acciones con una visión del medio ambiente como un “factor que impide el progreso”. Para romper con el círculo vicioso que afecta la región, la nueva política del gobierno Lula propone entre otras innovaciones dar mayor importancia al control social. El nuevo *Programa Amazonía Sustentavel* (PAS) propone de forma “global, integrada y participativa” un desarrollo, a la vez, preocupado por el medio ambiente y sus implicaciones económicas y sociales. También asocia a una visión de largo plazo, acciones de emergencia para reducir rápidamente los impactos negativos del modelo de desarrollo económico actual de la región. A pesar de la dificultad de combinar los intereses opuestos de los diferentes ministerios, la puesta en marcha del Plan BR-163 Sostenible, un proyecto mega-piloto del PAS que cubre el 14,47% del territorio nacional, contiene muchas innovaciones. Tiene como objetivo el desarrollo con equidad y tecnología adecuada, con la conservación de las comunidades y las áreas forestales. Incluye un aumento de la presencia del Estado y favorece la cooperación con una sociedad civil movilizadora. Incluye acciones que fijan derechos de acceso a los recursos naturales y el destino de tierras públicas. Representa un avance en cuanto a participación de la sociedad civil en la elaboración de políticas públicas.

*Una mayor capacidad de intervención
de la sociedad civil desde 1999*

La actuación principal de la sociedad civil organizada sigue siendo de presión sobre un poder público, que se encuentra actualmente en situación particularmente débil frente a un sector privado dinámico y muy motivado por el proceso de mundialización de la economía nacional. En el propio gobierno, los representantes de estos movimientos han logrado ocupar varios espacios. Así consiguieron algunos resultados, pero pocas veces lograron colocar sus prioridades en las agendas de los gobiernos estatal o federal, mientras que su influencia en las decisiones del sector privado sigue siendo imperceptible. Su fuerza, coherencia y unión son menores que los del sector privado que tiene larga experiencia de defensa de sus intereses en el aparato estatal, además de contar con una base de recursos financieros, de capacidad organizacional y de conocimiento más sólido y variado.

A pesar de ello, la capacidad de la sociedad civil y de los movimientos de pequeños productores para incidir en algunas señales de políticas sociales y ambientales viene creciendo desde los años 90. A partir de entonces, el debate ambiental amazónico aprovechó una mediatización importante que culminó en la conferencia de Río de 1992, fruto de una progresiva toma de conciencia internacional de los problemas ambientales globales que resultó con el lanzamiento del Proyecto de protección de los bosques tropicales brasileños –PPG7.

Los movimientos sociales y las organizaciones socio-ambientales, sindicales y religiosas que los representan, están cada vez más unidos y son más escuchados por el Gobierno nacional. En la Amazonía, aunque tradicionalmente, los movimientos sociales han tenido poca conexión entre sí y con el resto del país, se han ido estructurando a medida que los movimientos de izquierda se han reorganizado aprovechando del regreso a la democracia. La creación de la red “Grupo de Trabalho Amazônico - GTA”, con más de 500 organizaciones “socias” (sindicatos, cooperativas, movimientos sociales, ONG, etc.) permitió dar una nueva legitimidad a actores sociales invisibles hasta ahora para Brasilia y el sur del país.

El GTA se volvió el interlocutor nacional e internacional indispensable para la construcción de una nueva política para la región. Sin embar-

go, el aprendizaje del diálogo es un proceso largo y las huellas de la violencia pasada vuelven a aparecer cada vez que hay nuevos asesinatos en la región, como fue el asesinato de la madre Dorothy (2005).

A lo largo de los principales ejes de comunicación, como en el caso de la BR 364 en el estado de Rondônia, se ha ido generalizando el modelo de producción del sur del país con sus consecuencias en términos de deforestación y de concentración de la propiedad de la tierra y de riqueza. Corresponde a la válvula de escape de los problemas agrarios del sur del país. En cambio en las regiones aisladas, en el corazón de lo que estaba planeado como la carretera trans-amazónica o en el estado lejano del Acre, existen movimientos sociales estructurados y/o más antiguos que experimentaron e implementaron modelos alternativos de producción. Sus líderes rurales realizaron un importante esfuerzo para la valorización de la bio- y socio-diversidad regionales, como en el caso emblemático del famoso Consejo Nacional de los *Seringueiros* (CNS) el que, a partir de 1985, propuso una nueva relación entre la sociedad y el medio ambiente. Sin embargo, a medida que la influencia del CNS creció, los enfrentamientos con los grandes productores oriundos del sur se hicieron cada vez más frecuentes.

De hecho en las fronteras activas, la situación agraria sigue siendo de gran confusión y las relaciones tradicionales entre los movimientos sociales y los grandes productores, que detienen el poder político, son todavía marcadas por enfrentamientos violentos. La región del “bico de Papagaio” entre la punta septentrional del Tocantins y Maraba en el estado del Para y la trans-amazónica, también tienen el siniestro record de muertes por conflictos agrarios. Esta herencia sigue muy presente en las mentalidades de la sociedad civil organizada de la región.

Tal vez el proceso más relevante que ilustró un inicio de cambio de enfoque fue el Proambiente, que se inició sobre la iniciativa de la federación de los sindicatos de pequeños agricultores del Para – FETAGRI – (perteneciendo a la CONTAG nacional) en el marco del último gobierno del presidente Fernando Enrique Cardoso.

Aprovechando del cambio favorable con la llegada al poder del presidente Lula, Proambiente se encuentra en proceso de volverse política pública para la región.

Las experiencias de diálogo de política son todavía frágiles

El PAS corresponde a una nueva concepción de planificación de las intervenciones del Estado. Se basa a la vez en la concertación y la incorporación de los Planos plurianuales – PPA - de los diferentes estados de la región, ilustra concretamente la voluntad de desarrollo territorial del gobierno y de integración/coordiación de las acciones más allá de los enfoques temáticos o sectoriales tradicionales. Así, las políticas públicas pasarían de experiencias piloto a verdaderos ejes de desarrollo.

Estos principios tenían que fundamentar un gran debate nacional que iba acompañar la preparación del PPA 2004-2007. Lamentablemente, a fin de cuentas, los dos planos PAS y PPA siguieron rutas paralelas y no consiguieron integrarse. El plazo era muy corto para coordinar dos procesos con ritmos y métodos diferentes: de un lado el PPA, burocrático y con una rutina bien elaborada desde mucho tiempo por el Ministerio de Planificación y Presupuesto y del otro un proceso nuevo de consulta popular, el PAS.

El importante capital social que se ha ido constituyendo a lo largo de la última década y el vigor de los movimientos populares constituyen la base de un nuevo espacio de poder que según los casos presiona o apoya las políticas del gobierno. Colocando la población en el centro de las inversiones gubernamentales de la región, el PAS permitirá conciliar desarrollo, medio ambiente e inclusión social. Sin embargo, falta mucho por hacer y la burocracia no sabe como hacer funcionar concretamente las sinergias. ¿Qué métodos usar más allá de las consultas? ¿Cómo tener en cuenta sus resultados en los procesos de elaboración y de revisión del PPA? Aunque se haya previsto: un respeto riguroso de la legislación ambiental con la realización de evaluaciones transparentes y participativas de los impactos ambientales y de los conflictos sociales potenciales; un análisis de alternativas y de medidas preventivas o correctivas. ¿Qué va a ser diferente con este nuevo gobierno de fuerte arraigo social?

Lo demostró el amplio proceso de consulta y movilización popular para el proyecto de asfaltar la carretera Cuiabá-Santarém BR163. Este proceso fue acompañado de medidas nuevas de zonificación, de desarrollo regional y de acciones intersectoriales, coordinadas con la creación de

un consorcio social de gestión que desembocó sobre un “plano de desarrollo sostenible del área de influencia de la BR163”. La idea básica era invertir la lógica según la cual la decisión de construcción de infraestructura antecede toda reflexión sobre el desarrollo de su región de influencia. Es así que las acciones de los diferentes Grupos de Trabajo – GTs – y de la sociedad civil organizada alrededor del tema de la BR163 tuvieron como tarea transformar el proyecto inicial de asfaltar, en un proyecto de desarrollo regional.

Sin embargo, la evaluación a posteriori no es muy convincente, el proceso tuvo varias fallas. La principal fue la falta de comunicación e información en tiempo real con los actores locales. Muchas consultas se realizaron sin previo aviso o sin hacer circular antes los documentos que iban a ser discutidos. Varias expectativas de la sociedad no fueron atendidas y la participación de los indígenas fue casi insignificante. Pero tal vez lo peor fue que con todo este alboroto, los empresarios empezaron a asustarse y decidieron cambiar de estrategia de transporte y comercialización de sus productos, escogiendo otros ejes lejos de esta BR163. Hasta el gobierno, que contaba con una buena parte de la financiación privada para esta obra, le quitó prioridad a esta inversión. Muchos de los proyectos alrededor de los cuales el diálogo fue más intenso, no fueron todavía implementados.

*Los procesos complejos que llevan a la deforestación
siguen sin alteración mayor*

Las nuevas alianzas entre Estado y sociedad civil y la nueva generación de políticas que se intentó generar, sin duda, no fueron suficientes delante a la fuerza de los complejos procesos que llevan a la deforestación. La dinámica privada sigue imponiendo sus modelos de producción, lo que se traduce en la continuidad de los procesos de deforestación y de degradación ambiental que caracterizan la región amazónica desde casi medio siglo. Su ligera reducción en 2005 podría deberse, principalmente, a la debilitación de las oportunidades en el agro (medidas macro-económicas adversas a la exportación –sobre valoración del real– más que por todas las otras medidas de planificación regional o de regulación ambiental).

Los procesos de integración territorial y de explotación que ha soportado la región amazónica desde la década de 1960, sin considerar sus especificidades, tanto sociales como naturales, han promovido la privatización de varios bienes comunes de la región. En la última década, a fin de facilitar la ocupación económica, fue aplicada toda una estrategia “liberalizadora”, que alteraron las funciones del territorio, asegurando así una mayor fluidez y permeabilidad de estas medidas, lo cual se tradujo en una serie de prácticas productivas y acciones que llevaron, entre otras cosas, a una tasa media anual de deforestación de 17 000 km² aproximadamente.

Aunque el enorme esfuerzo tecnológico permitió colonizar áreas inhóspitas del *cerrado*, en general, el potencial agrícola de la Amazonía legal es relativamente reducido. Es muy probable, además, que la mayor parte de las tierras aptas al uso agrícola hayan sido ya colonizadas. Según un estudio reciente (Schneider *et al.*, 2000), sólo 7% de la Amazonía legal presentaría un buen potencial agrícola o sea 350 000 km².

Pese a que las variedades actuales no permiten aún que la soya llegue a transgredir los límites ecológicos y sobre todo climáticos⁷, la expansión está ocurriendo, no sólo en los estados amazónicos con grandes áreas de *cerrado*, como Mato Grosso, Tocantins, Roraima y Maranhão, sino también en los estados con predominio de selvas tropicales como Rondônia, Pará y Amazonas.

Un número importante de productores está instalando grandes áreas de soya en el ecosistema del bosque húmedo, sin tomar en cuenta el eventual impacto ambiental negativo y la posible pérdida de ventajas competitivas, en relación con las tradicionales áreas del *cerrado*, lo que convierte este sistema agrícola en insostenible, desde el punto de vista ecológico, social y económico.

El uso más intensivo de las tierras amazónicas, depende de manera primordial del desarrollo de la infraestructura en el transporte, para poder viabilizar la venta de la producción. Para ello, todos los actores se movili-

7 Embrapa lanzó nuevos cultivos de soya para sembrar en los estados de Pará, con el objetivo de dar incentivos a la producción en esta región. Nuevas variedades están siendo adaptadas actualmente a los 1 800 y 2 200 mm de lluvias anuales.

zaron a fin de resolver la situación, ya que los costos de transporte son la clave para una mayor competitividad internacional.

En la Amazonía legal, el tema de la construcción de carreteras siempre se traduce en un nuevo estímulo a la deforestación. Un estudio reciente muestra que 187 500 km² de bosques serían afectados por la construcción o revestimiento de carreteras propuestas en los diferentes planes de desarrollo regional, tomando una zona de influencia de 50 km de cada lado de ellas.

A pesar de que las causas de la deforestación en la Amazonía son complejas, la expansión de la frontera agropecuaria y más recientemente la de la soya, parecen hoy ser los principales motores. Sintomáticamente, cuando la cosecha brasileña de soya de 2002, llegó a sus niveles record de 50 millones de toneladas, los índices de deforestación llegaron paralelamente a su segunda tasa más elevada desde los años 1990, con 25 500 km². Ya sea directamente, con la instalación de nuevas parcelas, o indirectamente con la construcción de infraestructuras y/o propiciando el desplazamiento de la ganadería extensiva hacia el norte, el cultivo de la soya parece haberse convertido hoy, en uno de los principales factores de la deforestación.

Actores, procesos y sustancia de los diálogos: primeros resultados

*Actores en los diálogos: ¿quién participa? ¿cómo?
¿cuáles son las implicaciones?*

Se destaca una capacidad del estado fuertemente alterada por las políticas de ajuste presupuestal y cuestionado desde adentro. El grueso de recursos de inversión pública en la Amazonía ha sido dirigida hacia obras de infraestructura (Ministerio de Transporte) y hacia el apoyo a los grandes productores (Ministerio de Agricultura, Pecuaria, y abastecimiento MAPA). Estas intervenciones clásicas vienen siendo cuestionadas por el Ministerio de Finanzas, en el marco del rigor presupuestario, y por los ministerios de Ambiente y el Ministerio de Desarrollo Agrario, en cuanto a su direccionalidad, fundamentándose en el respeto del principio de desarrollo sosten-

nido y sustentable. Sin embargo, estos ministerios se ven también confrontados a recortes presupuestarios.

Además, el sector ambiental ha sufrido un relativo aislamiento dentro de la máquina burocrática del Estado. Cuenta con mecanismos y recursos insuficientes para la implementación de acciones eficaces que puedan regular las transformaciones en el acceso y uso de los recursos naturales del territorio. Internamente, existe cierta distancia entre el sector ambiental, y los mecanismos de la gestión estatal, respecto al medio ambiente, dificultando la acción de organismos ambientales sobre las acciones de desarrollo. Usualmente, la formulación de políticas ambientales se hace a través de propuestas técnicas periféricas a la proyección de otras políticas públicas, lo que ya fue señalado como insuficiente (Mello 2002).

Atado por los compromisos financieros con los organismos financieros internacionales y por la lealtad a su ministra del medio ambiente y a los movimientos socio ambientales, el presidente Lula multiplica las declaraciones en favor del medio ambiente con fuerte matiz social. ¿Pero será esto suficiente para ver por fin la Amazonía “desarrollada” de forma diferente? La oferta de espacios de diálogo se hace principalmente por el nivel federal. Sin embargo, la capacidad de los ministerios para influir al nivel de los estados, es cada vez más restringida. Para varias organizaciones de la sociedad civil, el Estado a nivel federal parece acercarse a la mesa de diálogo, en momentos en que ya no puede responder a los eventuales acuerdos. ¿Si es así, para qué seguir dialogando con el nivel federal del Estado?

Una mayor apertura a la sociedad civil produjo una situación paradójica. La sociedad civil fue invitada de forma frecuente a participar directamente (como secretarios) o indirectamente (consultorías, comités etc.) de este gobierno. Los que quedaron fuera, tuvieron acciones decisivas en la elaboración de algunas de las políticas públicas (Plan BR-163 sostenible de desarrollo regional). Al insertarlos en procesos operacionales, el Estado logró captar el tiempo, del grueso de los mejores cuadros directivos dentro de las organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, el balance de estos cambios es todavía incierto, porque al ser asociada al gobierno, la sociedad civil arriesgaría una pérdida de fuerza en su papel de control y de fiscalización de las acciones del gobierno. De hecho, para

muchas organizaciones de la sociedad civil la pregunta central sigue siendo la de aprovechar mejor esta mayor apertura y de reorientarla hacia niveles donde verdaderamente tenga impacto.

¿El sector privado, un socio olvidado? Con algunas excepciones (la ministra de Medio Ambiente realizó varios foros con el sector privado), a este sector, en particular a los grandes productores y firmas agroindustriales, no se lo reconoce como socio para el diálogo sobre las políticas ambientales. Esto es extraño, porque este sector dialoga activamente con el Ministerio de Agricultura, sobre las políticas productivas. La posibilidad de implicar formalmente y activamente la sociedad civil, en los procesos del PAS y del PPA en lo que se refiere a la Amazonía es evidentemente una buena propuesta. Pero esto sólo será seguido de algún efecto, si un diálogo se establece también con el sector privado, que en su conjunto, representa el motor económico de la región y también el origen de la mayoría de los impactos negativos observados en la Amazonía. La propuesta de considerar la sostenibilidad como un concepto trasversal implica intensificar contactos y diálogos con los actores que se encuentran todavía lejanos en la adopción de esta filosofía. Con frecuencia, los pequeños productores son hoy considerados como pertenecientes a la "sociedad civil". El reconocimiento que ellos constituyen, en realidad, un pilar esencial del sector privado puede implicar algunos cambios de estrategia y de discurso, tanto dentro del sector privado y del Estado, como dentro de la sociedad civil.

Procesos: ¿Qué es lo que influencia la organización del diálogo?

Las lógicas y estrategias pasadas siguen dejando profundas marcas. La apertura para el diálogo se produjo por el Ministerio de Ambiente, el Ministerio de Desarrollo Agrario y el Ministerio de Integración. Los cuales crearon espacios de diálogo para los diversos sectores de la sociedad civil. La mayoría de estos espacios son federales. Los espacios de diálogo se vuelven más escasos a medida que uno se acerca a los confines del sistema socio político. En los confines, los diálogos son más difíciles a poner en marcha, porque la memoria de las estrategias de confrontación pasadas

y sus impactos, continúan alimentando la desconfianza y los medios. Las explosiones temporarias de conflictos han sido suficientes para reavivar esta memoria del terror y disuadir las veleidades de diálogo.

Algunos actores dentro de la sociedad civil no comparten la idea que se ha llegado a un sistema de baja gobernabilidad, no sólo para otros actores, sino también para ellos mismos. La percepción que desarrollan y fundamentan es que la situación sigue gobernable, utilizando estrategias heredadas de las luchas sociales contra el gobierno militar. Dentro de esta perspectiva, profundizan las estrategias de confrontación. Consideran que éstas siguen preferibles a toda estrategia de cooperación: si las estrategias de confrontación pasadas lograron cambios (aunque menores) ¿para qué dialogar? *Things must probably get worse before getting better.*

Pero ¿qué tanto puede empeorar la situación antes de mejorar?

Inclusive en las esferas más deseosas de intentar un cambio de estrategia, se insiste en que la capacidad de diálogo no se encuentra desarrollada. Se requiere de mucha práctica y probablemente de formación.

En la clasificación simplificada de los actores indicada en la Figura 1, hay en realidad mucha heterogeneidad. Existen actores que prefieren actuar en la legalidad, según su percepción de lo que representa el medio ambiente y su percepción del riesgo asociado a burlar la ley. Existe también una categoría de actores que hoy evitan o burlan la legislación pero que disponen de información y espacios de acción suficientes para cambiar de trayectoria, si el costo de la ilegalidad sería más palpable. Finalmente existe un grupo de actores que no está dispuesto a seguir las reglas adoptadas en el congreso.

Diálogos “periferia a periferia” o diálogos “centro a centro” (Magrin, van Vliet 2005). Hasta ahora los diálogos se han realizado sobre todo entre fracciones relativamente abiertas a la idea del diálogo (MMA, MDA, MI y ONG próximas a estos ministerios). Cuando hubo diálogo con el sector privado, éste se realizó entre estas ONG y los especialistas ambientales del agro negocio: el encuentro se hacía casi entre pares, en realidad todos situados a la periferia de sus organizaciones respectivas. Sin embargo, intentar organizar diálogos con el corazón o centro del estado (el Ministerio de Economía y Finanzas, o con el Ministerio de Agricultura, Pecuaria y Abastecimiento) o con el corazón del sector priva-

do (los encargados comerciales y de producción) va a requerir más formación, más información y más experimentación.

¿Hubo evolución en cuanto a la sustancia de los diálogos?

A excepción de algunas temáticas nuevas (una política todavía en busca de sí misma con relación a los territorios), la sustancia de los diálogos ha sido fuertemente marcada por el fuerte legado de las ideas dominantes de los años 80 y 90 tendientes a reducir el papel del Estado. Lo que ocurre es que en los confines, este enfoque es particularmente inapropiado: no hay mucho Estado para reducir. Las medidas impuestas por el sistema financiero global han contribuido a alterar la autonomía relativa del Estado *vis-a-vis* los diferentes actores sociales, recortando en particular su capacidad de generar legitimidad y por tanto su capacidad para sostener diálogos.

Las principales ideas generadas a partir del así llamado Consenso de Washington distorsionaron la sustancia en los espacios de diálogo: se insistió en planificación ambiental (pero no se podía hablar de planificación económica y social); se produjeron discursos sobre los bienes comunes y su privatización (olvidando que los bienes llamados “comunes” ya han sido privatizados por algunos actores); se habló de “terciarización” de las políticas públicas (en vez de buscar introducir la verdadera capacidad pública en áreas donde jamás existió); se habló en abundancia de las normas emitidas por entes no-gubernamentales (en vez de reforzar la capacidad de ministerios para intervenir en situaciones de baja-gobernabilidad).

¿Qué nuevos temas podrían traerse a la mesa, ahora que estamos en pleno post-consenso de Washington?

Conclusiones

Los factores que favorecen los diálogos de política regulando el acceso a - y el uso de- recursos agrarios y forestales en la Amazonía brasileña son: la existencia de marcos legales favorables (incluyendo la Constitución); las

experimentaciones desarrolladas alrededor de la elaboración del plan BR 163 y del programa Proambiente, que permitieron ensayar nuevas formas de construcción de políticas públicas; las experiencias de diálogo que ya tuvieron lugar, principalmente entre entes federales y organizaciones de la sociedad civil, y que se han ido consolidando en particular desde 1999; la toma de consciencia, por un número (todavía reducido) de actores, de que están llegando a los límites de su capacidad de gobierno, y que si quieren superar la situación de baja gobernabilidad, requieren experimentar estrategias de cooperación, inclusive con los actores más distantes de sus puntos de vista.

Los factores que impiden los diálogos de política son: el miedo (de la muerte y de la expulsión violenta de la tierra, el miedo de la pérdida de su herencia cultural, el miedo de la confiscación de su producción). Es un miedo heredado de años de confrontación y de violencia y que sigue registrado en las memorias de los actores. Representa un obstáculo vital para toda iniciativa de diálogo, impide inclusive la posibilidad de encuentros con actores opuestos. Los otros factores que impiden los diálogos son: las fuertes asimetrías entre actores en las mesas de diálogo (la desigual base de recursos para los diferentes actores; la asimetría en cuanto a información y capacidad para usarla, la falta de formación); la deteriorada capacidad del Estado para hacer respetar promesas, acuerdos normas y políticas, especialmente en los confines; un agenda de diálogo poco inventivo y audaz.

Las perspectivas para futuros trabajos de investigación-acción deberán centrarse en re-visitar la sustancia de los diálogos. En particular, debería seguir estudiando si la preservación de bienes comunes puede constituir una vía adecuada para reconstruir o fortalecer la legitimidad del Estado en la periferia del sistema socio-político. Sería entonces pertinente indagar las innovaciones requeridas en materia de contenidos e instrumentos.

En términos de procesos, convendría experimentar con nuevas prácticas que permitan devolver la confianza y suscitar el ingreso a la mesa de diálogo de aquellos que siguen prefiriendo la vía de la confrontación. La tendencia en varios países de la región es hacia un retorno a Estados más intervencionistas (Colombia, Venezuela, Bolivia, Argentina). Convendría, entonces, analizar cómo los procesos de diálogo pueden

acompañar la elaboración de nuevas generaciones de políticas basadas en el mando y el control. ¿Cómo construir legitimidad (capital político) para estas nuevas políticas?

En términos de actores conviene orientar las investigaciones sobre los procesos de diálogo siguientes: diálogo intra-gobierno; diálogos entre sociedad civil y sector privado; diálogo a tres (sector público, privado, sociedad civil); diálogo intra-sector privado (entre pequeños y grandes productores); diálogos entre actores A y B, distinguiendo entre diálogos periferia A-periferia B y diálogos entre centro A-centro B.

Bibliografía citada

- Allison, G. T. (1971). *Essence of decision, Explaining the Cuban Missile Crisis*. Harper Collins.
- Becker, B. K. (2004). *Amazônia: Geopolítica na virada do III milenio*. Rio de Janeiro: Gatamond.
- Blumer, H. (1954). "Social Structure and Power Conflict", in: A. Kornhauser; R. Dubin; A. M. Ross (Ed.), *Industrial Conflict*. New York: Mc Graw Hill Book Co.
- Bunker, S. C. (1985). *Underdeveloping the Amazon: Extraction, Unequal Exchange and the Failure of the Modern State*. Urbana: University of Illinois Press.
- EMBRAPA (1999). "Produção intensiva de soja e outros grãos na Amazônia: potencialidade e limitações tecnológicas e ambientais". Síntese do pronunciamento e propostas do representante da SCA, Seminário Embrapa, Belém, multigr., 7p.
- Gramsci, A. (1975). *Notas sobre Maquiavelo, sobre política y sobre el Estado Moderno*. México D. F.: Juan Pablos Editor.
- Haris, P.; Reilly, B. (Ed.). (1998) *Democracy and deep-rooted conflict: options for negotiators*. Stockholm: IIDEA.
- Kaimowitz, D.; Angelsen, A. (1998). *Economic Models of Tropical Deforestation – a Review*. Indonesia: Centre for International Forestry Research – CIFOR.

- Lima, A.; Pereira, A. de P. (2005). "A Efetividade e Eficiência do Sistema de Licenciamento Ambiental em Propriedades Rurais (SLAPR) no Enfrentamento do Desmatamento da Amazônia," Debates Ambientais, www.worldbank.org/rfpp, Brasília.
- Magrin, G., van Vliet, G. (2005). "Grefte pétrolière et dynamiques territoriales: l'exemple de l'on-shore tchadien". *Afrique Contemporaine*, 216.
- Matus, C. (1987). "Planificación y gobierno en sistemas de baja gobernabilidad". Seminario Internacional de Economía Campesina. Bogotá: Fondo de Desarrollo Rural Integrado.
- _____ (1990). *Política, planificación y gobierno*. Caracas: Fundación ALTADIR.
- Mello, N. (2002). "Políticas públicas territoriais na Amazônia brasileira – conflitos entre conservação ambiental e desenvolvimento (1970-2000)". Tese de doutorado (Geografia) - USP e Université de Paris X - Nanterre, São Paulo, 568 p.
- Park, R. E.; Burgess, E. W. (1921). *Introduction to the Science of Sociology*. Chicago: University of Chicago Press.
- Pasquis, R.; Machado, L.; Guerra, R. (2001). *Diagnóstico dos Formatos de Ocupação do Espaço Amazônico*. Brasília: NAPIAm/SCA/MMA. Montpellier: CIRAD, 167 p.
- Polanyi, M. (1951). *The Logic of Liberty: Reflections and Rejoinders*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Poulantzas, N. (1974). *Les classes sociales dans le capitalisme d'aujourd'hui*. Paris: Seuil.
- Projeto Diálogos (2006). " Como se originam os conflictos? Como se origina el diálogo? ". Mimeo preparado por G. van Vliet (Cirad) y Nascimento, E. (CDS-UNB).
- Roessing A. C. (2002). "Cadeias produtivas: roteiro para estudo de sistemas agro-alimentares". Documentos da EMBRAPA, No. 187.
- Schneider, R. et al (2000). *Amazônia sustentável: limitantes e oportunidades para o desenvolvimento rural*. Belém: Banco Mundial-IMAZON, 58 p.
- Van Vliet, G. (1986). "Programa de alcohol carburante: consideraciones sobre la problemática energética de la Orinoquia Amazonía Co-

lombiana”, in: *Producción Nacional de Alcohol carburante*. S. F. de Bogotá: Comité Nacional de Sucroindustria et Conciencias.

_____ (1987). “Ecología, Política y Planificación en la Amazonía Colombiana”. In: *Ecodesarrollo II*. S. F. de Bogotá: Sociedad Colombiana de Planificadores e INDERENA.

_____ (1989). “Eco and Ethnodevelopment, Geopolitics and Situational Planning: Perspectives for an Alternative Discourse and Praxis in Amazonia”. *Interciencia*, nov/dic, Caracas.

_____ (1997). “Le pilotage aux confins mouvants de la gouvernance: économie, politique, écologie et régulation en Amazonie Colombienne 1975-1990”. Thèse de Doctorat, Université de Paris I Panthéon Sorbonne, sous la direction du Professeur René Passet. Accessible en el sitio del CNRS:

http://tel.ccsd.cnrs.fr/documents/archives0/00/00/74/90/index_fr.html

Von Meijenfeldt, R.; Santiso, C.; Angeby, M. (1999). *Dialogue for democratic development: policy options*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

Weiss, J. y Pasquis, R. (2002) (Coord.). *Estudo sobre diretrizes, normas e regulamentos das políticas agrárias que limitam o manejo florestal na Amazônia*,

Brasília: ProManejo-PNUD-DFID-FINATEC-UnB/CDS, 305 p.