

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 |

Gobernanza y bienes comunes en la Amazonía brasileña

Gloria Maria Vargas y Richard Pasquis

Resumen

La región amazónica brasileña ha sufrido diferentes procesos de ocupación y explotación que han dejado huellas de degradación ambiental en su paisaje. El cultivo de la soya, la explotación de la madera, la pecuaria, los proyectos hidroeléctricos y la minería, son algunas de las actividades responsables por el mal uso de los recursos naturales.

El papel de las políticas públicas en este contexto es crucial. En este trabajo se analizan algunas políticas tanto del nivel federal como regional y local que pretenden revertir este estado de cosas. Son acciones de gobierno y de la sociedad civil que repercuten en la forma como se decide el acceso y uso de los recursos naturales y, en esa medida, hacen parte de la construcción de la gobernanza ambiental de la región.

Palabras clave: Amazonia, gobernanza ambiental, políticas públicas.

Introducción

Hace más de un siglo que la región amazónica sufre un proceso de ocupación y de integración que llevaron a graves repercusiones sociales y ambientales, debido a que no se tomaron en cuenta sus especificidades.

Cuales sean los gobiernos sucesivos y sus respectivos programas políticos, la Amazonía, que consideraban como un espacio vacío, ha sido el escenario de un proceso acelerado de explotación minera de sus recursos naturales.

Esto resultó en la formación de un arco de deforestación que se desplaza hacia el centro de la región en una secuencia de actividades extractivas y productivas que se traducen en altas tasas de deforestación y amplias áreas degradadas (Pasquis 2005).

Aunque la Amazonía ha estado integrada a la economía internacional, desde las *drogas do sertão*, la borracha, el oro, etc., en la última década, la soya en particular, y los *commodities* en general se volvieron el principal motor económico de este proceso, dinamizado aun más por la actual globalización de la economía que favorece la expansión de producciones agrícolas altamente capitalizadas (Pasquis 2006a).

La incorporación de tierras amazónicas al sistema productivo de la soya, si bien trajo divisas para el país, no aportó ningún beneficio a las poblaciones tradicionales de la región e impuso graves costos sociales y culturales. El sistema de producción altamente mecanizado que ocupa áreas cada vez más grandes, introduce desequilibrios territoriales (Pasquis 2006b) y excluye a los productores familiares, obligándolos a abandonar sus propiedades y a migrar hacia lugares cada vez más alejados o hacia la periferia de la ciudades amazónicas.

Frente a la búsqueda cada vez mayor de competitividad, el complejo brasileño de la soya respondió con el aumento de la dimensión de las parcelas, buscando tierras más baratas y externalizando los costos ambientales y sociales. El mercado pasó a tener un papel decisivo, definiendo el proceso y su dinámica y excluyendo al Estado y a la sociedad civil.

El fenómeno de la expansión de la soya tiene también una dimensión política con la llegada al poder de una nueva elite rural. Estos nuevos actores llegados del sur del país tienen un proyecto muy claro de expansión de sus prácticas productivas y de uso de los recursos naturales amazónicos. Iniciaron un proceso de privatización de los bienes comunes, a través del uso dado a las tierras y a ciertos recursos naturales. Para ello consiguieron asociarse al poder público y crear condiciones favorables a sus intereses.

Frente a esta dinámica económica privada y la poca eficacia de los instrumentos clásicos de control del poder público, con el gobierno del presidente Lula, se están implementado nuevos métodos para la creación de espacios de diálogo y la construcción de consensos basados en el fortale-

cimiento de la capacidad de negociación de los actores, en diferentes niveles (Weiss, *et al.*, 2006).

De esta forma, se ha venido organizando un proceso novedoso de acción colectiva por parte de los principales actores afectados. El Ministerio del Medio Ambiente aprovechó esta oportunidad para organizar “Consortios” e iniciar negociaciones entre todas las partes involucradas.

El reto ahora consiste en crear nuevos bienes comunes y en lograr que los productores, que tenían la costumbre de socializar las externalidades y privatizar los lucros, las integren a sus costos de producción.

A partir de estas realidades, el papel de las políticas públicas se hace cada vez más esencial en la creación de alternativas. Este artículo presenta un análisis de algunas políticas públicas implementadas para responder a esta situación en la región de la amazonía brasileña. Se concentrará en aquellas políticas que por su impacto e importancia son centrales en el desarrollo de la gobernanza ambiental de la región.

Por gobernanza ambiental se entiende las formas políticas, sociales, y administrativas de gobernar el acceso y el uso de los recursos naturales (Pulgar Vidal 2005). La gobernanza ambiental puede ser ejercida por medio de organizaciones e instituciones estatales (por ejemplo, ministerios, gobiernos municipales,) y/o por organizaciones o instituciones de la sociedad civil (por ejemplo, asambleas comunitarias, sistemas tradicionales de reglas y criterios para el acceso y o uso de recursos comunitarios, etc.), en ambos casos con mayor o menor incidencia de reglas de mercado (Pulgar Vidal 2005).

Las políticas consideradas en este trabajo, son de diferentes ámbitos territoriales, en particular de las escalas federal y regional. En la primera de ellas, haremos algunas consideraciones sobre el proceso de descentralización. También consideraremos los recientemente formulados Plan de ordenamiento territorial-PNOT y Plan de desarrollo regional-PNDR. Por último, haremos un sucinto análisis de la creación del sistema de áreas protegidas.

En el nivel regional abordaremos el Plan amazonía sustentable. Por último consideraremos el caso de Proambiente, por ser un ejemplo paradigmático de una experiencia de gobernanza nacida de la sociedad civil que es adoptada como política pública.

En todos ellos analizamos de qué forma estos procesos contribuyen o no en la gobernanza ambiental y en el mejor uso y apropiación de los recursos naturales. Concluimos con la idea de que el fortalecimiento de la gobernanza ambiental depende de la complementación entre las acciones del Estado y de la sociedad civil de forma que sinérgicamente creen un entorno de legitimidad propicio para los procesos de desarrollo sostenible.

Las políticas del ámbito federal

La descentralización es tal vez una de las políticas públicas que más ha influenciado el ámbito institucional de los países en América Latina en los últimos años. En este trabajo nos referimos a este proceso como la acción y efecto de distribución de los poderes y competencias que previamente residían en el gobierno federal por medio del reconocimiento del derecho de las poblaciones locales y regionales a escoger sus autoridades gubernamentales y también como la transferencia a diversas corporaciones o instancias sub-nacionales de las competencias administrativas que antes ejercía el gobierno central (Finot 2001).

Los procesos de descentralización ganan fuerza a partir de la Constitución de 1988 en el Brasil y su ejecución se dio principalmente a través de una reforma en la política fiscal, con la institución del Fondo de participación de los municipios (FPM) y, mediante la transferencia para ellos de las políticas que tradicionalmente eran coordinadas y/o ejecutadas por los gobiernos estatal y federal, entre ellas, lo concerniente al medio ambiente.

En la Constitución de 1988 se establece que son competencia de la Federación de los estados y de los municipios proteger y preservar el medio ambiente. Para esto se prevé la institución de mecanismos que viabilicen la gestión ambiental tales como el estímulo a la aprobación de la legislación específica, la creación y pleno funcionamiento de los Consejos municipales del medio ambiente, la elaboración de la Agenda 21, acciones de educación ambiental, la creación de un fondo especial para el medio ambiente que garantice los recursos necesarios para la gestión, entre otros.

En los últimos años, las iniciativas del gobierno para reforzar el papel de los estados y municipios de la Amazonía en la gestión ambiental fueron aplicadas principalmente a través del Programa Piloto para la protección de los bosques tropicales- PPG7 y por el Programa nacional del medio ambiente- PNMA. La idea es que los esfuerzos en dirección de la descentralización del gobierno federal y las decisiones políticas de los municipios de la región permitan la consolidación de sistemas de medio ambiente que se basen en instrumentos de persuasión, comando, control y de articulación entre las diferentes escalas de gobierno.

Es de anotar que el 20% de los municipios brasileños, aproximadamente 1.200, no tienen todavía ningún tipo de representación de órganos ambientales. El Programa de gestión ambiental integrada que hace parte del PPG-7, cuyo énfasis es justamente apoyar el proceso de descentralización de la gestión ambiental dotando los municipios de la Amazonía de los medios necesarios para ello, viene fortaleciendo los órganos ambientales municipales a través de la promoción de la participación efectiva de la sociedad civil organizada. Sin embargo, un estudio realizado por el Ministerio del Medio Ambiente (2001) demostró que la infraestructura física, financiera y de recursos humanos disponibles en la mayor parte de los estados y municipios es todavía insuficiente para satisfacer las demandas ambientales.

Una cuestión que debe ser considerada es que no existe distribución directa de recursos para la gestión ambiental descentralizada. Los estados reciben transferencias del gobierno federal y tienen recursos propios y con ellos están obligados a constituir un fondo con los recursos recogidos. Por la creación reciente de estos fondos, todavía no se sabe bien la eficiencia de los mismos.

Se puede decir que la descentralización ambiental todavía no da muestras de una verdadera transferencia de responsabilidades y recursos desde el nivel federal a los municipios. El proceso continúa presentando déficit en la medida en que el tan deseado fortalecimiento institucional, tanto en términos políticos como técnicos y administrativos, continúa mostrando debilidades. Los instrumentos de política no demuestran su capacidad óptima de ejecución, y los consejos ambientales no están todavía funcionando plenamente como espacios de deliberación y participación. Esto

no implica que no pueda reconocerse una mayor responsabilidad por parte de los municipios en la gestión de sus recursos naturales.

Es de resaltarse que existe una enorme variedad de grados de descentralización en los municipios amazónicos y que el tema ambiental es tratado también con diferentes grados de importancia en cada uno de ellos. Existen desde los casos en que se da un verdadero interés en los temas ambientales y por lo tanto, una expectativa de posible fortalecimiento de las instancias de gobernanza ambiental, hasta aquellos en que se aprovecha de manera oportunista el tema por razones coyunturales.

La descentralización debe ir acompañada de la democratización de los procesos políticos que determinan una verdadera gobernanza ambiental y esto, a su vez, depende de cómo se distribuye verdaderamente el poder entre los diferentes niveles de decisión, así como de la autonomía real del nivel municipal y del grado de participación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones. Si bien la autonomía local y la desconcentración del poder son requisitos indispensables para una buena gobernanza, ellas no se dan sin riesgos. Estos se refieren a la posibilidad de monopolización y concentración de poder por parte de elites locales debida a la mayor autonomía municipal.

La estabilidad de las reglas es un requisito esencial para el éxito del proceso. Por esto, a pesar de las dificultades y deficiencias, es necesario perseverar en el proceso, fortaleciendo espacios de participación, consolidando mecanismos de articulación institucional y creando las condiciones de transparencia y responsabilidad entre las instancias de gobierno y la sociedad civil.

En cuanto al Plan nacional de ordenamiento territorial y Plan de desarrollo regional, estos dos programas de políticas públicas tienen como objetivo articular las acciones de las instituciones federales, de los estados y locales en la implementación de las políticas regionales y de ordenamiento territorial con el fin de buscar la reducción de las desigualdades regionales y promover la activación de los potenciales de la diversidad social, económica y ambiental del territorio (MIN 2005, 2006 a).

Las desigualdades regionales han sido responsables tanto por el uso intensivo de los recursos en algunas regiones, como de la sub-utilización de los mismos en otras. De igual forma, por la conformación de un

mosaico de situaciones muy diversas en términos de inclusión social y participación democrática. En la medida en que el PNDR pretende crear las condiciones para reducir las desigualdades y activar los potenciales de desarrollo de las regiones brasileñas, puede decirse que está creando un marco general para la consolidación de la gobernanza. De igual forma, el objetivo de crear una mayor fluidez territorial a partir de la consolidación de su infraestructura y sus redes, hacen que el PNOT pueda ser visto como una oportunidad de particular importancia para crear condiciones de desarrollo territorial, lo que en regiones como la Amazonía brasileña está muy relacionado con el uso de los recursos naturales (MIN 2005, 2006a).

Estos planes apuntan hacia la superación de las desigualdades sociales mediante el conocimiento de la oferta territorial. Para ello dan directrices para crear la arquitectura y las estrategias de gestión institucional requeridas para tratar de los temas regionales y territoriales de forma transversal. Con esto se espera que las acciones trans-sectoriales e inter-escalares permitan y promuevan procesos que redunden en el desarrollo territorial en la región amazónica. En este sentido se puede afirmar que la promoción del desarrollo territorial para poblaciones que dependen de los recursos naturales y del medio ambiente, consideradas en los dos planes, tendrá efectos en las condiciones de gobernanza ambiental que conjuntamente deben garantizar las condiciones de uso de los recursos con el objetivo de promover procesos de desarrollo social.

De igual forma se puede esperar que estos planes promuevan y apoyen mecanismos y/o instituciones formales y no formales que direccionen el uso y acceso de los recursos de formas sustentables. Este es un paso en la dirección del fortalecimiento de la gobernanza en la medida en que ella requiere de marcos, instituciones, sistemas normativos, comportamientos, formas organizativas, modalidades de gestión, etc., para afianzarse como mecanismo de decisión de uso y acceso de los recursos naturales.

En la medida en que estos programas sirvan para revertir el cuadro recurrente de desigualdades regionales y para direccionar la forma como las fuerzas tradicionales deciden el uso y acceso de los recursos naturales, serán políticas que crearán un entorno que favorece la gobernanza ambiental en la región amazónica.

Por otra parte y como último aspecto a ser considerado en la escala federal, la creación de áreas protegidas involucra la refuncionalización de una parte del territorio realizada con criterios principalmente ambientales e implica en una nueva estructura de uso y de acceso a los recursos que en ellas se encuentran. El establecimiento de este tipo de áreas implica en el establecimiento de leyes, normas y acuerdos formales que caracterizan mecanismos de gobernanza ambiental, siempre que sean acordadas con las poblaciones locales.

Sin embargo, la creación de estas áreas no se da sin contradicciones. Si bien ellas pueden ser un paso en la dirección del fortalecimiento del gobierno sobre los recursos naturales y el ambiente, no siempre las comunidades locales están de acuerdo con su creación.

A pesar de que se trata de áreas donde está establecido por ley las actividades que pueden o no realizarse, y aunque sus fronteras están bien delimitadas, continúan presentándose conflictos con los habitantes de las regiones contiguas y con aquellos que aún las habitan. Muchas veces se trata de un entendimiento por parte de las instituciones de que la naturaleza, como ideal impuesto y realidad material producida, no es una construcción social sino una parte de la naturaleza que debe prescindir de la presencia humana.

Esta visión introduce elementos coercitivos en la territorialización de la conservación en lo que se refiere al control de las comunidades adyacentes. Desde el punto de vista social, el modelo territorial lindado excluye la mayoría de los sistemas de producción existentes y desarrollados por las poblaciones que requieren de la integración de diferentes recursos. Por lo tanto, el lindamiento desestructura sistemas de producción, creando enormes problemas socio-económicos para las comunidades.

No se pretende con estas consideraciones negar la importancia de la creación de áreas protegidas, apenas hacer visible un lado menos evidente que incide directamente en la vida de las poblaciones y en los procesos de estructuración de la gobernanza ambiental. La marginación de las poblaciones locales de los procesos de territorialización de las áreas protegidas no ayuda en la construcción de procesos de gobernanza ambiental, ya que desestructura las dinámicas de cohesión entre mecanismos institucionales formales y no formales y puede significar la imposición de reglas

y normas unilaterales que inciden negativamente en la conformación de espacios de participación y decisión sobre el uso y acceso de los recursos ambientales.

El nivel regional

En este nivel analizaremos el Plan Amazonía sostenible-PAS (Saragoussi *et al.*, 2004). Se trata de un ambicioso programa lanzado en 2003 como carta de navegación para integrar e unificar todas las políticas de desarrollo de la región amazónica. Si se tiene en cuenta que prácticamente todos los sectores y empresas del gobierno desarrollan algún tipo de acción en la región, se consideró necesario ordenarlas para evitar lo que hasta ahora han sido acciones conflictivas, desconectadas, contradictorias y redundantes. El PAS deberá reorientar integrada y estratégicamente las acciones sobre la región a partir de una visión de gobierno y no de los diferentes sectores aisladamente (MIN 2006b).

El desarrollo de la estrategia identificó cinco ejes principales de acciones: la producción sustentable con tecnologías adecuadas; nuevos patrones de financiación; gestión ambiental y ordenamiento territorial; inclusión social y ciudadanía, e infraestructura para el desarrollo. Mediante estos ejes se espera comenzar a atacar algunos de los problemas recurrentes de la región como su escasa infraestructura económica, el grave panorama de desorganización predial y las enormes limitaciones en la gestión del territorio y de los recursos naturales.

En cuanto a la gestión de los recursos, se han introducido algunos mecanismos para organizar el acceso y racionalizar el uso de los mismos. Un ejemplo de esto es el caso de la madera a través de la certificación forestal. El manejo forestal certificado permite la extracción de la madera para fines económicos garantizando al mismo tiempo la reposición del recurso natural.

De igual forma, el programa establece reglas para la producción agropecuaria, defendiendo formas de manejo del bosque con tecnologías como la agro-ecología, que garanticen el uso del suelo de áreas ya desforestadas, de forma que los granos, la soja en particular, sea producida en

áreas donde los árboles ya han sido talados. En cuanto a la producción familiar, se incentivan patrones tecnológicos menos degradantes de los recursos y un cambio en la matriz energética que libere el uso de la leña. Otro aspecto es la remuneración de servicios ambientales como los certificados de reducción de emisiones de gas carbónico, que pretenden que la compensación por los servicios ambientales abra un camino para la valoración de prácticas compatibles con el desarrollo sustentable. Desde el punto de vista social, el PAS pretende contribuir a reforzar las redes y los espacios y foros amazónicos para la construcción de una identidad regional (MIN 2006b).

Las acciones incluyen proyectos de gestión ambiental integrada para los nueve estados de la Amazonía; proyectos demostrativos y actividades sustentables de recuperación de áreas de preservación permanente y reservas legales; prácticas agro-ecológicas de producción para pequeños productores, apoyo a reservas extractivas y planes participativos de manejo de recursos pesqueros.

En términos institucionales, una de las innovaciones del PAS es que instituye una interacción entre el Ministerio de Integración, responsable por el Plan y el Ministerio del Medio Ambiente, secretario ejecutivo del mismo. Su elaboración resultó del trabajo recíproco del nivel federal con los estados, contribuyendo así al proceso de descentralización. De otra parte, la interacción del PAS con el Plan pluri anual-PPA, que es el instrumento de planeación general del gobierno, abre una oportunidad de dialogo entre las macro-orientaciones de desarrollo y sus expresiones regionales (MIN 2006b).

Todas las acciones identificadas redundan en la creación de un entorno favorable para mejorar, racionalizar y organizar el uso y acceso de los recursos naturales en la región. Además, apuntan claramente hacia el fortalecimiento de la acción institucional a través de esquemas de articulación intersectorial y de la incorporación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones sobre los recursos naturales. Desde esta perspectiva, el Programa es un marco de referencia fundamental en el incentivo y fortalecimiento de mecanismos de gobernanza ambiental.

Programa Proambiente

El Programa de desarrollo rural socioambiental de la producción familiar rural en la Amazonía (Proambiente), está dirigido a los agricultores familiares y nació como parte de las reivindicaciones del sector de pequeños productores rurales para superar la dicotomía entre producción rural y conservación ambiental. El programa reconoce el valor de los costos adicionales de los sistemas sustentables e incorpora la noción de remuneración de servicios ambientales.

Transformado en política pública e implementado por el Ministerio del Medio Ambiente, Proambiente cuenta con 10 polos pioneros de agricultura familiar, distribuidos en todos los estados de la amazonía. En el nivel federal sus acciones se realizan a través del Ministerio de Desarrollo Agrario, la Empresa brasileira de investigación agropecuaria (EMBRAPA), el Sistema de protección ambiental (SIPAM), además de las contrapartes en los estados (Junqueira 2004).

La idea central del programa es que los productores no son apenas proveedores de productos primarios sino que su producción tiene un carácter multifuncional que permite su inclusión social y la conservación del ambiente. El programa incentiva el uso sustentable de los recursos naturales y prioriza los sistemas de producción que incorporen tecnologías que no causen daños ambientales, la utilización de áreas degradadas mediante la implantación de sistemas agroforestales, agroextractivas y modalidades de pesca artesanal. El elemento central está en la prestación de servicios ambientales. A través de ellos el productor recibe apoyo para establecer procesos participativos de planeación y toma de decisión, fortalecer su organización social, obtener asesoría técnica y extensión rural, desarrollar el manejo integrado de recursos naturales en la unidad de producción y mecanismos de verificación de servicios ambientales a través de la certificación participativa y el seguimiento ambiental. Cuando se comprueba que presta los servicios ambientales, el productor tiene derecho a recibir una remuneración mensual.

El programa también trabaja el desarrollo territorial en la medida en que exige un Plan de desarrollo sustentable del polo, que busca la promoción del desarrollo local participativo. Un polo puede comprometer de 250 a

500 familias y el espacio territorial debe ser definido y justificado considerando aspectos técnicos, naturales, sociales y culturales (Junqueira 2004).

Los planes de utilización de la propiedad (individual) y de desarrollo del polo (colectivo) son los marcos o reglas fundamentales para el establecimiento del manejo integrado de los recursos naturales y para la ejecución de una planeación regional participativa.

El programa representa una conquista de los pequeños productores rurales en la participación del proceso de formulación y puesta en marcha de las políticas públicas. Constituye también un ejemplo de movilización social exitosa en el control local del uso y acceso de los recursos naturales que incorpora criterios socioambientales de manejo.

Se puede afirmar que el programa Proambiente está consolidando un sistema de interacción de actores – pequeños productores e instituciones– que ha desarrollado reglas y procedimientos para conformar un marco institucional de gobernanza ambiental que está definiendo la conducción de las acciones actualmente. Como responde a una iniciativa de las propias poblaciones de pequeños productores, el marco general de acción y estrategias ha seguido un proceso de transparencia y legitimidad bastante reconocible. Esta característica le confiere credibilidad y pretende garantizar que el proceso de toma de decisiones sobre el uso y acceso de los recursos sea definido en las instancias locales.

Conclusiones

Las experiencias de programas y proyectos analizadas en este corto espacio comparten algunas características que pueden resaltarse como definidoras de acciones que incentivan la agenda de la gobernanza ambiental. Es importante recordar que la teoría nos dice que en el uso de los recursos comunes de una localidad, la mejor gestión del territorio es aquella que establece relaciones inter-escalares o trans-escalares entre diferentes niveles institucionales, formales y no formales. (Berkes 2002). Las relaciones que permiten establecer vínculos entre las instituciones locales y las externas (regional y nacional, por ejemplo), fortalecen los mecanismos de reglamentación y confieren flexibilidad y agilidad a las instituciones loca-

les, permitiendo un mejor aprovechamiento y perfeccionamiento de éstas. La construcción de esta institucionalidad de diferentes niveles implica en el establecimiento de normas y reglas para la interacción entre los actores sociales (North 1992), que da una mayor capacidad de negociación a las sociedades locales, contribuyendo también a establecer su propia autonomía como instancia de articulación. La relación con las institucionalidades formales y no formales de otros ámbitos escalares se convierten así en un elemento importante en la construcción y/o consolidación de la gobernanza ambiental.

Otro elemento importante en esta inter-escalaridad institucional es que puede ayudar a romper las tradiciones y comportamientos excesivamente localistas que tantas veces reproducen esquemas de poder y prácticas clientelistas en los ámbitos locales en el uso y acceso de los recursos naturales. Puede, por lo tanto facilitar la formación de nuevas formas de relación institucional, así como la construcción de redes de poder local y de nuevas estrategias de cooperación territorial.

Los procesos de gobernanza requieren de dinámicas de interacción social que pueden nutrirse de otros procesos que no son necesariamente diseñados para incentivarla directamente. Es el caso de los planes de desarrollo regional y de ordenamiento territorial que si bien tienen objetivos dirigidos a incentivar procesos de desarrollo y de corregir desigualdades, pueden encender potenciales locales que dinamicen la interacción social en favor de procesos de gobernanza. La presencia de grupos sociales articulados alrededor de liderazgos legítimos, con una visión común y objetivos de consenso es un factor dinamizador.

Esto nos lleva a concluir que los procesos de gobernanza ambiental tendrán mayor posibilidad de éxito allí donde los procesos políticos tienen más legitimidad y donde la eficacia de las decisiones se garantice por su carácter consensual. En este sentido, la complementariedad entre sociedad civil y gobierno es una condición mínima deseable para crear los entornos mas adecuados para el arraigamiento de los procesos de gobernanza ambiental.

Bibliografía citada

- Berkes, F. (2002). "Cross scale institutional linkages: perspectives from the bottom up", en Ostrom, E. *et al* (eds) *The drama of the commons*. Taylor and Francis, Ann Arbor.
- Finot, I. (2001). *Descentralización en América Latina. Teoría y práctica*. Santiago: ILPES-CEPAL. Serie Gestión Pública.
- Junqueira, R. G. P (2004). *Estudo sobre gestão e controle social do Proambiente*. Brasília: MMA.
- Ministério de Integração Nacional (2005). *Política nacional de desenvolvimento regional*. Brasília: MIN.
- _____ (2006a). "Subsídios para a definição de a política nacional de Ordenamento Territorial-PNOT (versão Preliminar)". Brasília: MIN.
- _____ (2006b). *Plano Amazônia Sustentável*. Brasília: Ministério de Integração Nacional, MAM, Casa Civil, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.
- North, D. (1992). *Institutions, Institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pasquis, R. (2005). "Causas e conseqüências do avanço da soja na Amazônia Legal: Elaborando a árvore causal". Belém: Embrapa Oriental.
- _____ (2006a). "Mercado y medio ambiente: el caso de la soya en la Amazonía brasileña". *Iconos*, 25: 47-56.
- _____ (2006b). "Desequilibrios territoriales en la Amazonia brasileña: el caso de la frontera de la soya". XXVII Congreso Nacional y XII Congreso Internacional de Geografía: "El aporte de la Geografía en la Superación de los Desequilibrios Territoriales y Sociales", mesa: La lógica del mercado y el ordenamiento del territorio, Sociedad Chilena de Ciencias Geográficas, 17-20 de octubre 2006, Concepción, Chile.
- Pulgar Vidal, M. (2005) *Gobernanza ambiental descentralizada. Oportunidades para la sostenibilidad y el acceso a los recursos naturales para los territorios rurales pobres*. Santiago: Fondo Minká de Chorlavi.

- Saragoussi, M ; Pasquis, R ; Zimermann, J. (2004). *Amazonie: à la quête d'un développement durable*, Revue Tiers Monde.
- Weiss, J.; van Vliet, G.; Pasquis, R. (2006). "Factores que estructuran el diálogo sobre políticas ambientales en la amazonía brasileña". 52º Congreso Internacional de los Americanistas, CIEN 14: Viajes en los terruños de la gobernabilidad: límites e innovaciones en la teoría y la práctica de las políticas ambientales en América Latina. 17- 21 de julio, 2006 - Sevilla, España, 26 p.