

**Ajedrez ambiental**  
Manejo de recursos naturales,  
comunidades, conflictos  
y cooperación

Joseph S. Weiss y Teodoro Bustamante, editores

# Ajedrez ambiental

## Manejo de recursos naturales, comunidades, conflictos y cooperación



# Índice

Presentación . . . . . 9

Introducción . . . . . 11

## PRIMERA PARTE

COMUNIDADES Y MEDIO AMBIENTE:  
CONCEPTOS Y REALIDADES

**Indígenas y pérdida de biodiversidad:  
Estereotipos, papeles y responsabilidades  
ante la crisis ambiental . . . . . 27**  
*Fausto Bolom Ton*

**Teoría de los campos de Bourdieu:  
una perspectiva para estudiar la conservación y el  
aprovechamiento forestal . . . . . 43**  
*Mauricio Pablo Cervantes Salas*

**Lógicas de representación y de acción de  
comunidades Mam de Quetzaltenango (Guatemala)  
con su medio ambiente en un contexto de mutación  
de los sistemas simbólicos y de vulnerabilidad  
a las catástrofes socio naturales . . . . . 63**  
*J. Sophie Jeanne Hermesse*

© 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

**Ministerio de Cultura del Ecuador**  
Avenida Colón y Juan León Mera  
Quito-Ecuador  
Telf.: (593-2) 2903 763  
www.ministeriodecultura.gov.ec

ISBN:  
Cuidado de la edición: Paulina Torres  
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena  
Imprenta: Crearimagen  
Quito, Ecuador, 2008  
1ª. edición: octubre de 2008

Reapropiación de los recursos naturales y culturales a través de las experiencias de ecoturismo indígena: Kapawi/Ricancie/Napo Wildlife Center (Ecuador); Kuna Yala (Panamá); Bri Bri (Costa Rica); Reserva Pataxó da Jaqueira (Brasil); Pucani y Heath Wildlife Center (Perú) . . . . .	85
<i>Luiza Azevedo Luíndia</i>	

SEGUNDA PARTE  
CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES  
Y FORMAS DE LIDIAR CON ELLOS

El diálogo como estrategia para regular la ocupación espacial y el uso de los recursos naturales en la Amazonía brasilera . . . . .	105
<i>Richard Pasquis y João Andrade</i>	

Involucramiento comunitario de empresas y movimientos sociales: hacia nuevos modelos para espacios participativos de deliberación . . . . .	117
<i>Isabelle Anguelovski</i>	

Del caciquismo a la gobernanza. Desafíos en la construcción de acuerdos en un distrito minero en México . . . . .	139
<i>María Fernanda Paz</i>	

Beneficios hidrológicos disponibilizados por áreas protegidas: estrategias distributivas para contextos urbanos de exclusão social, pobreza y riesgo . . . . .	157
<i>Ana Lucia Camphora</i>	

Pagamento por serviços ambientais por meio do recebimento pelo desmatamento evitado para a Amazonia: estudo da implantação no Mato Grosso, Brasil . . . . .	175
<i>Karin Kaechele y João Paulo Soares Andrade</i>	

La biodiversidad en los tratados de libre comercio de Perú y Colombia: gobernanza sin sociedad . . . . .	195
<i>Martha Isabel Gómez Lee</i>	

TERCERA PARTE  
EL ROL CRECIENTE DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL  
EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Naturaleza, tecnociencia y desarrollo (¿sostenible?): redes heterogéneas y actantes . . . . .	213
<i>Joan Picas Contreras</i>	

La cooperación internacional en temas ambientales, oportunidades, conflictos y mendicidad . . . . .	231
<i>Teodoro Bustamante</i>	

Governança global sobre florestas: estudo exploratório sobre o caso do PPG7 . . . . .	253
<i>Fabio Abdala</i>	

Oportunidades y pérdidas para la gobernanza ambiental en la Amazonía brasileña: un análisis de cooperación internacional . . . . .	269
<i>Joseph S. Weiss y Elimar Pinheiro do Nascimento</i>	

O impacto da cooperação internacional do programa piloto para a conservação das florestas tropicais em políticas públicas para a Amazônia brasileira . . . . .	289
<i>Olympio Barbanti Jr.</i>	

A participação da sociedade civil no PPG7: contribuição técnica efetiva ou novo rosto do clientelismo? . . . . .	311
<i>Benjamin Buclet</i>	

Segunda Parte  
**Conflictos socioambientales  
y formas de lidiar con ellos**

# El diálogo como estrategia para regular la ocupación espacial y el uso de los recursos naturales en la Amazonía brasilera

Richard Pasquis\* João Andrade\*\*

## Resumen

La región amazónica brasilera ha pasado por diferentes procesos de ocupación y explotación dejando huellas de una importante 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 la degradación de los recursos naturales. En tal contexto, el papel de las políticas públicas es de crucial importancia., por lo que el proyecto “Diálogos” propone influenciar tanto en el comportamiento de los actores, como en el proceso de elaboración de las políticas públicas por medio del fortalecimiento de espacios de diálogo en una región central de la Amazonía (área de influencia de la BR-163). Varios desafíos se plantean frente a esta propuesta, sin embargo los primeros resultados obtenidos en el estado de Mato Grosso demuestran que es posible llegar a compromisos satisfactorios para cada sector de la sociedad, siempre que se den contextos favorables que obliguen a los actores a sentarse en una mesa de negociación y que descubran así, que sus intereses no son tan opuestos.

Palabras clave: Amazonía, gobernabilidad, desarrollo sostenible, políticas públicas, globalización, negociación.

\* Investigador del CIRAD, profesor invitado en el Centro de Desarrollo Sostenible de la Universidad de Brasilia CDS-UNB.

\*\* Economista del Instituto Centro de Vida-ICV, mestre en Desarrollo Económico y Medio Ambiente, coordinador del proyecto Diálogos en ICV.

### Amazonía: entre políticas públicas inadaptadas e integración al mercado internacional

Hace más de un siglo que la región amazónica sufre un proceso de ocupación y de integración que derivaron en graves repercusiones sociales y ambientales. Los sucesivos gobiernos adoptaron sistemáticamente una actitud más bien intervencionista, implementando ambiciosos proyectos extractivistas de recursos naturales así como de colonización de un espacio que consideraban vacío (Pasquis *et al.*, 2005).

Desde su descubrimiento por los europeos, a partir del siglo XVII la Amazonía sufre un proceso continuo de extracción de sus recursos naturales y de integración a la economía mundial. A partir de ese momento la región fue teatro de los ahora conocidos como “ciclos económicos de boom-colapso” (Pasquis *et al.*, 2001). De las famosas “drogas do sertão” hasta el agronegocio de hoy (“granos” y agrocombustibles), pasando por el caucho, la madera y el oro. Se siguieron varios ciclos de explotación directamente conectados con las demandas del mercado internacional.

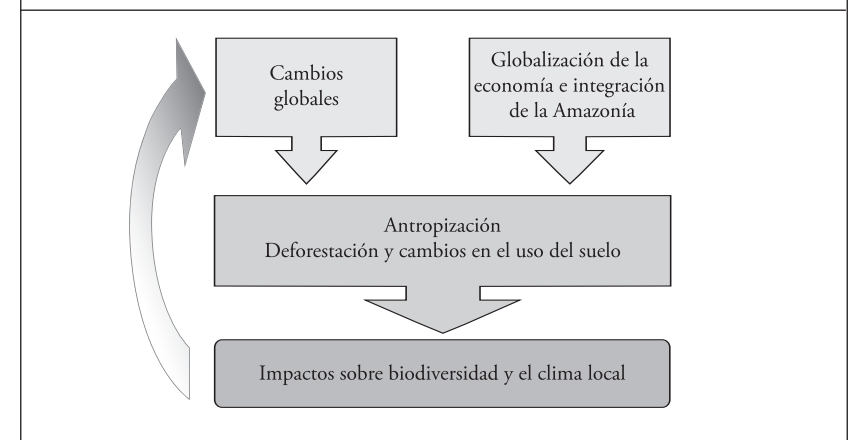
Esto hace que la Amazonía, haya sido siempre vista del exterior y en función de necesidades ajenas. Las políticas públicas nunca tomaron en cuenta la especificidad natural o social de la región, sin una visión global ni específica, se aplicaron políticas sectoriales que aunque desarticuladas, tenían en común el afán de ocupación y el objetivo de explotar los recursos naturales.

A partir de la década de los años 1980, con el “estado fallido” y el impacto de las políticas de reajustes estructurales impuestas por los organismos financieros internacionales, el Estado pasó a ser progresivamente “mínimo” (1990) limitándose a un papel principalmente normativo con un poder de intervención muy limitado (Le Tourneau *et al.*, 2006).

Sin embargo, las bases y las infraestructuras estaban dadas para que la iniciativa privada del gran capital aprovechara de la situación. En un contexto económico nacional de apertura y liberalización económicas favorable, el sector empresarial tomó progresivamente el relevo del Estado pero con el objetivo claro de satisfacer sus propios intereses, privatizando los bienes comunes y socializando las externalidades negativas (Pasquis, 2006).

Aunque este nuevo proceso de ocupación haya sido principalmente protagonizado por el sector privado, las políticas públicas para la región también apoyaron significativamente este sector, cuyo poder de influencia y de *lobbying* es significativo. Esta colusión privado-público continuó favoreciendo la expansión de un modelo que prioriza bienes privados en lugar de bienes públicos y que además es el resultado de una ocupación desordenada.

Figura No. 1:  
La interacción entre la globalización y los cambios locales y globales

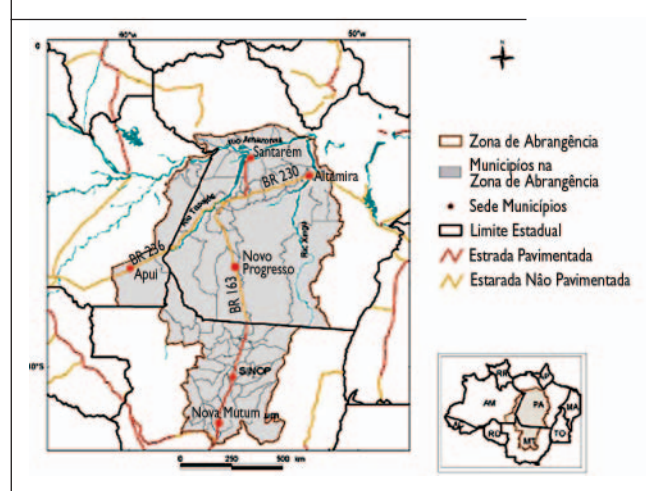


Dinamizado aun más por la globalización de la economía que favorece la expansión de producciones agrícolas altamente capitalizadas, los *commodities* en general se convirtieron en el nuevo motor económico de la nueva onda de ocupación de la región (Pasquis, 2006). La incorporación de tierras amazónicas al sistema productivo de la soya, si bien trajo divisas para el país, no aportó ningún beneficio a las poblaciones tradicionales de la región, en cambio les impuso graves costos sociales y culturales. El sistema de producción altamente mecanizado que ocupa áreas cada vez más grandes, provoca desequilibrios territoriales y excluye a los productores familiares, obligándolos a abandonar sus propiedades y a migrar hacia lugares cada vez más alejados o hacia la prefería de la ciudades amazónicas.

El mercado pasó a tener un papel decisivo, definiendo el proceso y su dinámica y excluyendo al Estado y a la sociedad civil (Vargas, Pasquis, 2006).

### ¿Cambio de contexto y cambio de política?

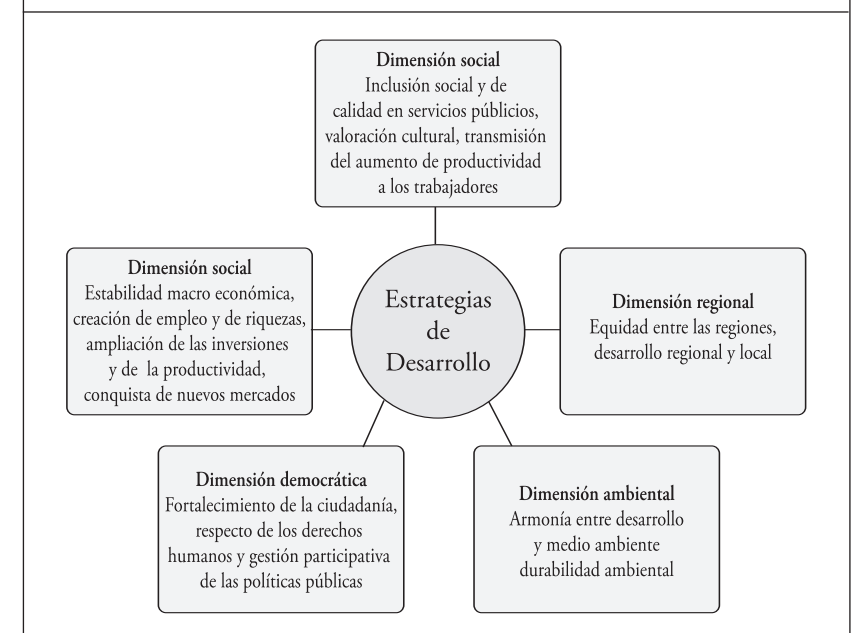
Figura No. 2:  
Área de influencia de la carretera BR-163



Desde la desaparición de los regímenes totalitarios y del retorno a la democracia, que fortalecieron los movimientos sociales y paulatinamente los procesos de elaboración de políticas públicas se hicieron más complejos, involucrando cada vez más a los diferentes actores provocando así, un cuadro “esquizofrénico” de la intervención del Estado. Resultados recientes del análisis de las políticas territoriales en la región de influencia de la carretera Cuiaba-Santarém BR-163 (figura 2), en la cual el gobierno actual propone un plano de desarrollo sostenible, demuestran el impacto reducido que tuvieron comparado con las políticas “productivistas” en la construcción de infraestructura y de apoyo a la agricultura empresarial. Nuevamente los procesos endógenos no fueron tomados en cuenta y el modelo político sigue siendo una propuesta exógena aplicada de arriba hacia abajo.

Frente a esta dinámica económica privada y a la poca eficacia de los instrumentos clásicos de control del poder público (Aguiar, Pasquis, 2006), el nuevo gobierno del presidente Lula tomó ciertas iniciativas como: consultas públicas, constitución de grupos de trabajo y foros, para así incrementar la participación ciudadana y el *empowerment* de los actores más afectados por este fenómeno. Paralelamente, el gobierno intensificó el proceso de planificación regional con la elaboración del Plano Amazonía Sustentable-PAS, invitando a todos los ministerios a coordinar acciones en torno a proyectos de desarrollo territorial (figura 3) (creando incluso una nueva Secretaría de Desarrollo Territorial en el Ministerio de Desarrollo Agrario SDT-MDA) y por medio de su nueva ministra del medio ambiente, la carismática Marina Silva, propone a todos los ministerios integrar el tema ambiental como política transversal a todos ellos (Saragoussi *et al.*, 2005).

Figura No. 3:  
El Plan Amazonía Sustentable





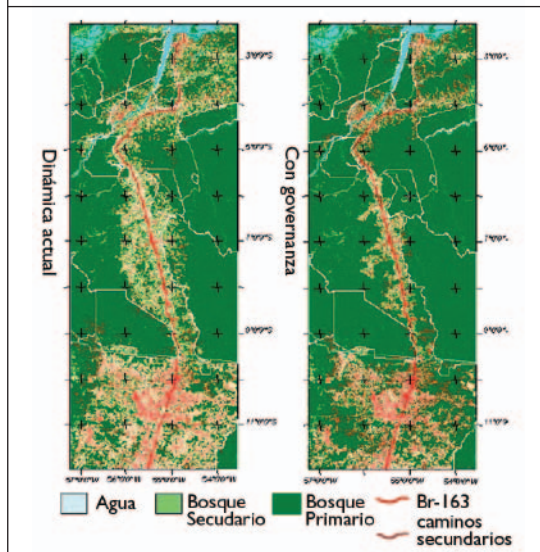
Todas estas iniciativas encuentran inmediatamente un terreno de aplicación en una región central de la Amazonía, actualmente fuertemente amenazada por el avance de la soya como por el proyecto de pavimentación de la carretera BR-163.

Esta región se convierte en el principal desafío al desarrollo sostenible de la Amazonía. El gobierno pone todo su empeño para implementar nuevos métodos para la creación de espacios de diálogo y para la constitución de consensos basados en el fortalecimiento de la capacidad de negociación de los actores, en sus diferentes niveles.

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 de esta oportunidad para organizar “Consortios” e iniciar negociaciones entre todas las partes concernidas (De Mello *et al.*, 2005).

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

Figura No. 4: La ocupación de la región de influencia de la BR-163 con el modelo actual y con gobernanza (IPAM, 2006)

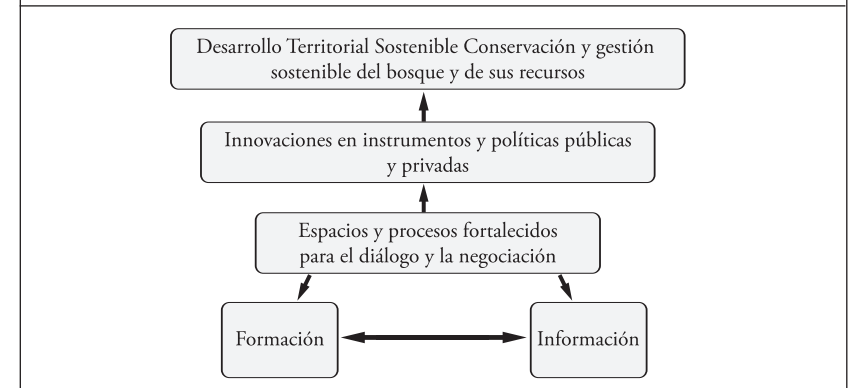


### Propuesta de “Diálogos”: o la dificultad de innovar en política (Alencar *et al.*, 2005)

Varias instituciones e investigadores, involucrados en este proceso decidieron apoyar la iniciativa gubernamental e innovar así implementando el diálogo entre los tres sectores: el poder público, las empresas y la sociedad civil organizada con vista a la construcción de un consenso basado en el fortalecimiento de la capacidad de negociación, en los diferentes niveles de poder.

En este proyecto, nuestra hipótesis sería que el desconocimiento “del otro”, de sus percepciones (visiones) (Pasquis, 2005), de sus proyectos y estrategias, contribuiría a mantener una visión equivocada de cada actor sobre los otros, lo que alimentaría los numerosos conflictos de la región. El diálogo debería permitir entonces, conocerse mejor y consecuentemente entenderse.

Figura No. 5: La propuesta metodológica del Proyecto Diálogos, tres ejes: información, formación y/para fortalecimiento de los espacios de diálogo



- 1 El proyecto Diálogos es un consorcio entre el Centro de Desarrollo Sostenible de la Universidad de Brasilia-CDS/UnB, el Centro de Cooperación Internacional en Investigación Agronómica para el Desarrollo-CIRAD, el Instituto Centro de Vida-ICV, el Instituto de Investigación Ambiental de la Amazonía-IPAM, coordinado por el WWF-Brasil, financiado por la Unión Europea. Su objetivo consiste en fortalecer el diálogo entre diversos sectores de la sociedad ; poder público, los empresarios y la sociedad civil organizada para elaborar e implementar políticas públicas cuyo objetivo es el desarrollo sostenible del área de influencia de la BR-163, en la Amazonía brasileña.

Aunque se haya previsto mejorar la calidad y el flujo de información, además de capacitar a los actores para el diálogo, estamos conscientes de las limitaciones de tal propuesta, pues existen varios desafíos que enfrentar. El primero concierne directamente la factibilidad del objetivo principal del proyecto de establecer el diálogo, en situación de baja gobernabilidad, de alta complejidad y de poder compartido (Vliet *et al.*, 2007) ¿Cómo el diálogo podría mejorar los niveles de gobernabilidad y reducir los conflictos?

El segundo consiste en el poder de convocatoria de todos los actores, incluso si algunos no sientan la necesidad de sentarse a la mesa de discusión (Weiss *et al.*, 2006). La dispersión de los actores, la heterogeneidad de sus representaciones y las distancias enormes de la región son factores completamente desfavorables. Sin embargo, algunas medidas o situaciones deberán ser aprovechadas para captar la atención del sector empresarial, el más reacio al diálogo. Estas serían, la nueva política forestal que limita la exploración por parte de los madereros, la aleatoriedad de los precios internacionales y la presión del mercado sobre el comercio de la soya, o la disminución de los precios locales de la carne que afecta la rentabilidad de la ganadería extensiva de la región.

¿El tercero se refiere al método propiamente dicho y a la posibilidad de que el diálogo permita promover y desencadenar un proceso de acción colectiva y así construir bienes comunes en los tres sectores, al mismo tiempo que aprender juntos?

¿Cómo el diálogo puede concretizarse en compromisos que permitan integrar diferentes visiones del mundo en una propuesta original (Beuret, 2006) y llevar a un uso sostenible de los recursos y una ocupación equitativa del espacio?

¿En fin, cómo el diálogo puede contribuir a mejorar el ciclo de políticas públicas cuando éstas son tan diversas y desarticuladas con impactos reducidos o imprevisibles?

### Algunos elementos de resultado y de respuesta en el Mato Grosso

El sector maderero del estado de Mato Grosso acaba de ser sacudido por una fuerte crisis que se inició con un enorme escándalo de corrupción de

algunos elementos de la cadena productiva y de los organismos de control. El gobierno federal decidió descentralizar la política de gestión forestal (Aguiar *et al.*, 2006) y entregar su responsabilidad a la nueva Secretaría del medio ambiente del estado de Mato Grosso que acababa de ser creada con este propósito. El proceso demoró mucho tiempo para que el sector entrara en un colapso que tuvo repercusiones en todos los sectores económicos del estado y sobre todo en el norte, cerca del área de influencia de la BR-163.

Lógicamente, el sector maderero entró en conflicto con el Estado y las ONG ambientalistas fueron culpadas de haber participado de la campaña de denuncia. Pasado el momento más álgido, los sectores involucrados aprovecharon de esta interrupción en la producción para elaborar un diagnóstico espacial del potencial forestal de los principales polos madereros del norte del estado (108.000 km<sup>2</sup>). ICV, socio del proyecto Diálogos y siguiendo el “eje” de información (véase figura 5) para fortalecer los espacios de diálogo, organizó varios talleres con los madereros y un seminario con la SEMA para presentar los resultados. Quedó claro que este trabajo inicial debería generalizarse e involucrar a todos los actores concernidos, considerando que todos ellos aprovecharían de la implementación de un sistema de explotación sostenible.

Este proceso permitió la implantación de un modelo de explotación menos impactante que debería tener repercusiones positivas sobre los otros actores que viven en la zona. También permitió la aproximación de los diferentes actores alrededor de un mismo objetivo y puso en evidencia la necesidad de acercarse a otros espacios de diálogo, a diferentes niveles de la Federación desde el local pasando por los municipios y reproduciendo la experiencia con ellos.

Aprovechando de esta dinámica y del crédito con los productores y la SEMA, ICV propuso coordinar una reflexión sobre un sistema de “transparencia forestal” para el acompañamiento y control de la deforestación en el estado (Thuault & Micol, 2007). El sistema produciría información en tiempo real sobre los grandes cortes de bosque, éste sería accesible a todos los actores permitiendo así un control social sobre lo que pasa con los activos ambientales del estado. Cada quien podría así, participar en el control de la deforestación ilegal que afecta todos los sectores de la socie-

dad del norte del estado. Esta iniciativa de la sociedad civil está transformándose en política pública y representa una primera innovación interesante, resultado del proyecto Diálogos, justificando de esta manera una de sus hipótesis sobre la producción de un bien común en base al diálogo.

Sin embargo, las acciones del proyecto no conciernen sólo a los instrumentos de “primera” generación, es decir a los instrumentos de comando y control (De Bruijn, Ten Heuvelhof, 1991). En relación con los de segunda generación basados en la concienciación, ICV fue invitado a participar de la reflexión conjunta del gobierno y del sector productivo sobre el concepto y la aplicación de la “reserva legal” que consiste en conservar una parte importante de las explotaciones agrícolas cubiertas con vegetación nativa. En el ecosistema de bosque ombrófilo amazónico esta proporción puede alcanzar 80 por ciento, lo que además de provocar el descontento de los agricultores y dificultades de aplicación y control por parte del estado, no presenta ninguna eficacia desde el punto de vista de la conservación, pues no impide la fragmentación de la cobertura vegetal. Esta reflexión involucra la producción de información, la comunicación, la negociación y la propuesta de nuevos instrumentos de política pública. También concierne a actores en todos los niveles administrativos de la república, por ser una política federal.

Este proceso desembocó en una reflexión más amplia sobre compensaciones y los pagos por servicios ambientales. Este nuevo tema nos coloca frente a un nuevo reto que consiste en la aplicación de los principios del mercado de carbono e involucra no sólo a la Amazonía, no sólo a Brasil pero sí al planeta en su conjunto.

Estos primeros resultados, lejos de dejarnos satisfechos, no han provocado aún impactos significativos en las micro-regiones del proyecto Diálogos y menos en lo que Vliet *et al.*, (2007) llama las “fronteras de la gobernabilidad” donde “la eficacia de todos los instrumentos de regulación se encuentra reducida porque predominan las estrategias de confrontación”.

## Bibliografía

- Aguiar, A., Pasquis, R. (2006). “O licenciamento como estratégia de controle do desmatamento ilegal: a experiência do Mato Grosso”. In *52º Congresso Internacional dos Americanistas, CIEN 14: Viajes en los territorios de la gobernabilidad: límites e innovaciones en la teoría y la práctica de las políticas ambientales en América Latina*. 17-21 juillet, 2006- Séville, Espagne, 23 p.
- Aguiar, A., Pasquis, R., Bursztyn, M. (2006). “A reforma do Estado, a emergência da descentralização e as políticas ambientais”. *Revista da escola nacional de administração pública*. Brasília, p. 37-56.
- Alencar, A. et al. (2005). « Politiques environnementales, conflits et dialogues dans le Territoire ‘Portal da Amazônia’ (Mato Grosso, Brésil) ». *Journées de la SFER 2005, Les institutions du développement durable des agricultures du Sud, Montpellier*: 7, 8, 9 Novembre.
- Beuret, J.E. (2006). *La conduite de la concertation pour la gestion de l’environnement et le partage des ressources*. Paris: L’Harmattan, 340 p.
- De Bruijn, J.A., Ten Heuvelhof E.F. (1991). *Sturings instrumenten voor de overheid: over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*. Leiden/Antwerpen: Stenfert Kroese.
- De Mello, N. A., Pasquis, R., Thery, H. (2005). “A Amazônia de Marina e Lula ”. In *Amazônia sustentável, desenvolvimento sustentável entre políticas públicas, estratégias inovadoras e experiências locais*. Rio de Janeiro: Terra Mater, Garamond, pp. 45-62
- Le Tourneau, F.M., Aparecida De Mello, N., Pasquis, R. (2006). “De l’espace au territoire? sojiculture, environnement et mouvements indigènes en Amazonie brésilienne”. In *Territoire et Mondialisation, UMR Territoires et Mondialisation dans les pays du Sud*. Paris: (IRD, ENS), ENS, IRD, pp. 429-451.
- Pasquis, R., Machado, L., Guerra, R. (2001). *Diagnostico dos formatos de ocupação do espaço amazônico*. Brasília, Brasil: NAPIAM/SCA/MMA, CIRAD.
- Pasquis, R. et al. (2005). “Reforma agraria na Amazonia, balanço e perspectivas”. En *Cadernos de Ciência e Tecnologia*, v. 22, n. 1, jan./abr. 2005, EMBRAPA, Brasília DF, Brasil, pp. 83-96.

- Pasquis, R. (Coord) (2005). *Les Amazonies: regards des acteurs sociaux sur leur région*. Paris: CDS-UnB, CRBC, sous presse.
- Pasquis, R. (2006). “Mercado y medio ambiente: el caso de la soya en la Amazonía brasileña”. *Revista de Ciencias Sociales, ÍCONOS* No. 25 mayo 2006. Quito: FLACSO-Ecuador, pp. 47-56.
- Saragoussi, M., Pasquis, R., Zimmermann, J. (2005). *Amazonie: à la quête d'un développement durable*. *Revue Tiers Monde*, 11p.
- Thuault A., Micol, L. (2007). “Transparência da informação florestal” em Mato Grosso, *Relatório Referencial*. Cuiabá: ICV, 36p.
- Vargas, G. M., Pasquis, R. (2006). “Gobernanza y bienes comunes en la Amazonía brasileña”. In *52e Congres International des Américanistes, 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 juillet, 2006-Séville, Espagne, 15 p.
- Vliet, Geert van, et al. (2007). “Análise da aplicação recente das políticas e instrumentos de ordenamento e desenvolvimento territorial nas microrregiões “BR 163” e “Baixo Amazonas” (Pará). Projeto Diálogos, documento de trabajo no publicado, 33p.
- Weiss, J., van Vliet, G., Pasquis, R. (2006). “Factores que estructuran el diálogo sobre políticas ambientales en la Amazonía brasileña”. In *52e Congres International des Américanistes, 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 juillet, 2006-Séville, Espagne, 26 p.