

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>	

Oportunidades y pérdidas para la gobernanza ambiental en la Amazonía brasileña: un análisis de cooperación internacional

Joseph S. Weiss* y Elimar Pinheiro do Nascimento**

Resumen

Este artículo analiza la cooperación internacional del Programa Piloto para la protección de las florestas tropicales brasileñas, establecido en un proceso complejo de negociación y alianzas, que logró consenso apenas parcial entre el Banco Mundial, donantes, gobierno brasileño y sociedad civil, sobre el objetivo, la ejecución y la estructura institucional del Programa. ¿Por qué no correspondió a sus expectativas, a pesar de muchos logros? Fueron pérdidas y oportunidades de definir estrategias amplias, de mejorar y acelerar su implementación, de darle al gobierno y a la sociedad civil más poder de ejecución y al sector productivo una participación más actuante. Al no lograr sostenibilidad institucional, no se pudo crear experiencia nueva de gobernanza socioambiental en la Amazonía. El análisis atribuye eso a sus procesos de concepción y ejecución y a su contexto histórico. En ese sentido, se sugieren medidas para que esfuerzos futuros puedan incorporar lecciones de esa experiencia.

Palabras clave: Amazonía, cooperación internacional, gobernanza ambiental, Banco Mundial, empoderamiento gubernamental, sociedad civil, sostenibilidad institucional.

* Ing.Agr, Ph.D. en Economía Agrícola, Universidad de Cornell; Profesor Colaborador del Centro de Desarrollo Sostenible de Universidad de Brasilia (UnB/CDS).
josephweissbr@gmail.com.

** Ph. D. en Sociología, Université René Descartes, Paris IV, Director del Centro de Desarrollo Sostenible de la Universidad de Brasilia, elimar.nascimento@uol.com.br.

Objetivo del artículo

Este artículo analiza la experiencia de la cooperación internacional del Programa Piloto para Protección de las Florestas Tropicales Brasileñas (PP)¹ como un proceso complejo de negociación y alianzas, acordado en 1992, con ejecución por concluirse. El Programa fue un marco en la historia de la conciencia ambiental mundial de los años 1990, considerado por sus proponentes como el más innovador y significativo en la cooperación Norte-Sur. Partió de un inicio de consenso mundial en cuanto a la necesidad de adoptar medidas de reducción de los impactos antrópicos mundiales en los recursos naturales. Generó esperanza de encontrar soluciones ambientales para las florestas tropicales. Tuvo como objetivo principal hallar y poner en marcha soluciones contra la devastación de la Amazonía, con la articulación de asistencia financiera y técnica en múltiples enfoques de conservación y desarrollo sostenible.

Pero poco adelantan las buenas intenciones cuando faltan objetivos claros y consensos amplios y detallados entre actores tan diferentes como el Banco Mundial, gobiernos donantes, el gobierno brasileño y la sociedad civil. También es esencial la sostenibilidad institucional de un programa tan ambicioso.

La pregunta que orienta nuestra reflexión es ¿Por qué el programa no respondió a lo que se esperaba de él, no obstante sus diversos éxitos al nivel local y en las políticas públicas? Para contestar, preséntase su contexto y un conjunto de conceptos que guiaron el análisis de su concepción y ejecución, lo cual permitió la identificación de oportunidades pérdidas para la gobernanza ambiental en la Amazonía.

Los actores principales en el contexto histórico

Existen contradicciones entre las políticas de ocupación y de protección ambiental de la Amazonía. Las políticas de ocupación aumentan la oferta de tierras en áreas de floresta, que influyen en las decisiones privadas de

1 Conocido inicialmente como PPG7, por el apoyo del G-7, contempla las florestas amazónica y atlántica.

inversión y deforestación, de manera mucho más intensa que las políticas ambientales puedan actuar para contener esos impactos.

Los complejos procesos socioambientales amazónicos han sido y continúan influenciados por un conjunto de actores, ilustrado en Figura 1, por sus posiciones y relaciones en los procesos de decisión respecto a políticas públicas. En términos muy generales, además de actores externos y sociales, se distinguen tres áreas del gobierno brasileño (GB): el área socioambiental busca favorecer sus programas con apoyo de movimientos y organizaciones de la sociedad civil (OSC) con acciones en general más sostenibles que las asumidas por el área productiva, más conservadora y favorable al agronegocio y menos preocupada con el medio ambiente. El área central toma decisiones conllevando esas posiciones. Los actores externos y la sociedad civil tienen la tendencia a tomar posiciones más ambientales. Todos tienen influencia, directa o indirecta, sobre los procesos legislativos que pueden resultar en acciones de políticas públicas.

En los años 1990, los gobiernos de los países industrializados buscaban injerencia en cuanto a los recursos naturales de la Amazonía y su preservación, lo que representaba un claro conflicto entre el concepto de activos ambientales internacionales y la visión de desarrollo del GB para esa región. Según Becker (2004: 35), “en la medida en que la disputa entre las potencias vuélvase más aguda, surge una nueva forma de intentar superar los conflictos, de presionar los países periféricos y de tomar el control de decisión sobre los territorios. Establecieron alianzas temporarias para actuar en espacios y cuestiones específicos... por medio de la cooperación internacional.”

Los organismos internacionales reconocieron los impactos ambientales de los proyectos que financiaron, tal como la pavimentación de carretera BR-364 de Cuiabá a Porto Velho. Según Redwood (2003), el PP era una oportunidad para que el Banco Mundial (BM) fortaleciera su nueva imagen de responsabilidad ambiental. La cooperación internacional había generado desconfianza por sus resultados insuficientes y hasta contraproducentes, por los daños socio-ambientales ocasionados. Se esperaba que el trabajo con el medio ambiente pudiera socorrer a la cooperación, lo que pasó a tener un papel central en las respuestas prácticas a las cuestiones ecológicas de los países en desarrollo.

El Brasil había salido en 1985 de un período de excepción, inmerso en la doctrina de la seguridad nacional, con políticas desarrollistas de ocupación de la Amazonía y su integración a la economía del país, posteriormente impactadas por la presión para exportar.

La posición del GB había cambiado de una de defensa sin restricciones de la soberanía nacional y de negligencia al uso de recursos naturales, a una de reconocimiento de la cuestión ambiental, coherente con la conciencia pública nacional e internacional, aún sin permitir la intromisión en la regulación del uso de los recursos naturales. El viceministro de Relaciones Exteriores, en la conferencia ambiental de 1989 en La Haya, ofreció una apertura a la cooperación: “Sin abandonar la noción de responsabilidad exclusiva, comprendemos que algunos fenómenos ocurren en nuestro territorio y tienen impactos en otros países... La cooperación internacional es bienvenida si no implica en intervención indebida” (citado en Hagemann, 1994: 60).

Los movimientos sociales de los pueblos indígenas, extractivistas y agricultores familiares (pueblos de la floresta) y las ONG nacionales e internacionales tuvieron un importante papel crítico en cambiar las políticas ambientales por los organismos internacionales. En marzo de 1987, Chico Mendes fue a la reunión anual del Banco Interamericano de Desarrollo –BID– en Miami, donde presentó sus reclamos y solicitudes. Lograron incluir en la Constitución de 1998 las cuestiones ambientales y de los derechos indígenas, afro-brasileños y extractivistas sobre sus tierras. Por la ocasión del asesinato de Chico Mendes y del proyecto de construcción del embalse del río Xingú, demostraron su fuerza política con sentidas protestas.²

Ese era el ambiente entre los actores cuando, en 1990, los países del G-7, liderados por el gobierno alemán, propusieron al GB la puesta en marcha de un programa para las florestas tropicales brasileñas. Así, se creó el PP.

2 Aún siguen en ese papel, pues esos cambios todavía no han sido logrados, y la ejecución de esas políticas aún está por llegar.



Conceptos para el análisis

Con el propósito de asignarle mayor claridad al análisis, se presenta a continuación una revisión conceptual utilizada en el desarrollo de este estudio. En las instituciones analizadas, son relevantes la conducta entre actores, los conflictos, las relaciones del poder y culturas institucionales en organizaciones complejas, los procesos de negociación y su consecuencia sobre la gobernanza ambiental.

No obstante sus diversas acepciones (Nascimento, 2001), el conflicto es parte integrante de las relaciones sociales. No algo extraño pero constituyente de la realidad, contribuyendo para su cohesión social (Simmel, 1998). El comportamiento entre actores resulta de la coexistencia culturalmente codificada de relaciones de poder y simpatía, con múltiples formas de conflicto y cooperación resultantes de la historia y de la intensidad de sus interrelaciones (Harris y Reilly, 1998).

Los conflictos entre los objetivos y las relaciones de poder –de las organizaciones complejas, de sus principales integrantes y de la sociedad con la cual interactúan– contribuyen a los cambios de esos objetivos, que se buscan y alcanzan según conductas racionales y no racionales. Cuanto

más difícil sea su mensuración, más la organización puede rehuir de la búsqueda para alcanzar los objetivos seleccionados (Etzioni, 1976).

Relaciones de poder tienen influencia en la resolución de conflictos. El poder es un conjunto de mecanismos sociopolíticos (normas, hábitos, etc.) que, al definir identidades y comportamientos, limitan el campo de acción de actores subordinados. Esas relaciones resultan de los recursos físicos, financieros, técnicos y de posición (autoridad y carisma) de los grupos e instituciones involucrados. El uso del poder varía según el objeto, la credibilidad, la identificación con posiciones dominantes, la internalización de valores y la cultura institucional (March, 1965; Mintzberg; 1983; Handy, 1993). Los objetivos diferenciados entre organizaciones, su composición, ambiente y procedimientos de las estructuras decisorias también explican las relaciones de poder entre ellas (Weiss, 1981).

Handy (1993) discute la competencia por el poder, las reglas del proceso competitivo y su ambigüedad, mientras Mintzberg (1983) considera los tipos de juegos entre competidores en la construcción de base de apoyo y la codificación y decodificación de discursos. No hay garantías de que un discurso, codificado con subtextos, produzca el sentido que el sujeto-autor planificó; puede ser interpretado de otra manera, de acuerdo con el lugar social.

Según Handy (1993), las culturas institucionales de organizaciones públicas son relativamente constantes y resistentes a cambios desde sus historias, sus objetivos, su medio, su alcance y tecnología. Son constituidas de ejercicios de autoridad, reglas asumidas, conductas individuales, procesos de decisión, ideas formadas sobre aspectos políticos y técnicos.

La competencia genera conflictos –sobre objetivos, ideologías, papeles, reglas de control y su interpretación– que pueden resultar en dificultades de comunicación, control del acceso a la información, hostilidad, diferencias interpersonales, exceso de reglas y falta de motivación y eficiencia.

Las negociaciones no pueden basarse sólo en la coerción. La legitimidad del opuesto y el diálogo son condiciones para reducir la intensidad de la confrontación, hacer factible la concertación y la coalición, permitiendo cambiar actitudes y comportamientos (Gramsci, 1975).

Todo ese conjunto conforma los “terruños” de la gobernanza (van Vliet, 1997). Sólo se puede mejorar la gobernanza cuando es construida

entre los actores principales. Eso es mucho más complejo que la coordinación del sector privado por precios formados en mercados, con alta capacidad de inversión, *lobby*, control de agenda y actuación ambiental creciente.

Búscase incorporar esos planteamientos y conceptos en la revisión de documentos y entrevistas conducidas por Hagemann (1994), las revisiones y evaluaciones del PP, además de las entrevistas llevadas a cabo por el autor hasta la fecha.

Los procesos de concepción del programa y de formación de alianzas

En la cumbre económica de 1990 en Houston, el Grupo de los 7 ofreció cooperar en un programa amplio para actuar contra las amenazas a las florestas tropicales brasileñas. El gobierno alemán lideró la discusión con una propuesta de conservación y actividades alternativas sostenibles, además de reforestación, negociaciones de la deuda externa, preferencias comerciales y apoyo a reformas de políticas brasileñas en curso (energética, agraria, fiscal y de inversión).³ Esperaba ganarse el apoyo y aportes financieros de los otros seis gobiernos. Algunos gobiernos habían reducido la cooperación con Brasil por su nueva condición de país intermedio, sin embargo, se reiniciarán algunos proyectos en el país.

El GB recibió esa oferta no solicitada con profunda desconfianza.⁴ Se creó un grupo de trabajo interministerial para preparar una respuesta. El área productiva conservadora, liderada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, quería sólo agregar recursos financieros a proyectos existentes, sin comprometerse en preparar nuevos; propuso programas orientados a la investigación, al fortalecimiento institucional de los gobiernos subnacionales y a la zonificación, sin la participación ni el control social de la sociedad civil. El área socioambiental, liderada por la Secretaría del Medio

3 Fueron incluidos sólo los dos primeros temas en el PP.

4 Según entrevista con Eduardo Martins, subsecretario de medio ambiente, citada en Hagemann (1994: 70).

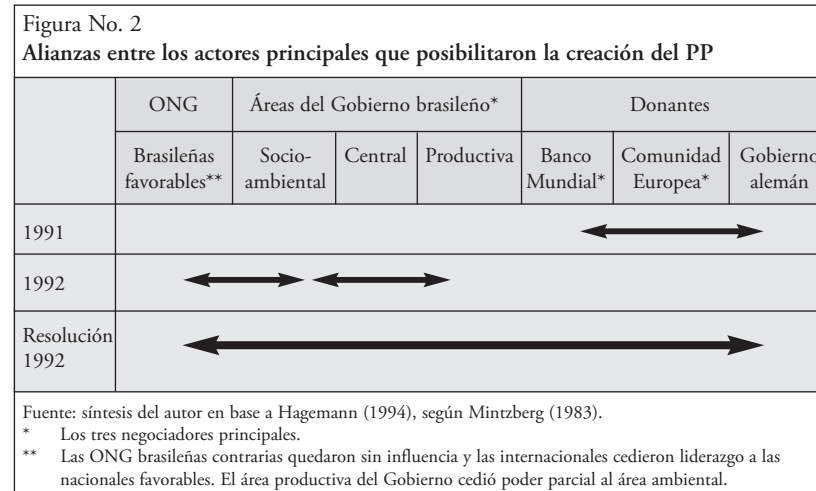
Ambiente de la Presidencia de la República (SEMA), con el apoyo posterior de la Presidencia, propuso preparar una propuesta integrada y bien pensada (subtexto: más recursos excluyendo los anteriores, integrada a la vez de un conjunto de acciones aisladas), en estrecha colaboración con los grupos indígenas, extractivistas y de pequeños agricultores.

En misión al Brasil en enero de 1991, el BM y Comunidad Europea (CE) expresaron posiciones que divergían de las posiciones del GB, frecuentemente veladas por discursos poco transparentes: favorables a la participación de las ONG y del sector privado (subtexto: crítica a la capacidad de las instituciones federales, sin ofrecer fortalecerlas); contra la inclusión de la recuperación de áreas degradadas en el PP (subtexto: contra la reforestación propuesta por Compañía Vale del Río Doce)⁵ y el formato propuesto del programa de zonificación. Obviándose esas diferencias, en marzo de 1991, el BM consideró que se había llegado a un consenso sobre el objetivo: el nuevo paradigma de desarrollo sostenible, en el sentido en el cual las políticas públicas podrían caminar. El programa estaba listo para ser aprobado.

Formación de alianzas

De conformidad con Hagemann (1994), en el curso de la negociación, fueron construidas alianzas, ilustradas en Figura 2, para hacer posible el PP. En la misión referida, el BM formó una alianza de hecho con CE, empezando con una base de apoyo junto a los donantes. La CE se dio cuenta que la capacidad de mediación del BM con el GB ofrecía perspectiva de alcanzar el acuerdo deseado; cedió al BM más responsabilidad por la administración del PP; dejó de exigir una reducción en la tasa de deforestación y una participación más fuerte de las ONG.

5 Murió así la oportunidad de incluir acciones de recuperación de áreas degradadas y la participación del sector privado que siguen dejadas de lado hasta hoy, a pesar de seguidos esfuerzos para resucitarla.



En el grupo de trabajo interministerial, el área ambiental terminó por predominar a consecuencia de la presión internacional por proximidad de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y Desarrollo -CNUMAD. El área productiva cedió el liderazgo para ganar legitimidad internacional ambiental y reducir las perspectivas de conflictos diplomáticos ambientales; sin embargo, mantuvo sus objetivos desarrollistas y nacionalistas y limitó el alcance y la efectividad a las reformas propuestas para las políticas ambientales. SEMA preparó, y el grupo interministerial revisó y aprobó una propuesta de programa amplio de US\$ 1.250 millones.

Quizás la alianza más significativa fue entre SEMA y un grupo de ONG que acompañaba las negociaciones y que vino a organizarse en el Grupo de Trabajo Amazónico-GTA.⁶ Las ONG ofrecieron una legitimidad social parcial pero suficiente⁷ al PP y a las acciones ambientales iniciales débiles del GB. Al obtener la perspectiva de participar de proyectos específicos en beneficio de intereses locales, las ONG cedieron en cuanto a sus demandas originales por más participación en la gestión del progra-

6 Hoy se volvió red de 600 organizaciones locales y regionales, escuchada en políticas públicas.

7 Parcial por aceptar el Programa de manera muy crítica, con otras organizaciones contrarias.

ma, en la formulación de políticas y en la paralización de proyectos grandes objeto de críticas, con la esperanza de recuperar más tarde las demandas concedidas.

Esas alianzas débiles continuaron pero fueron frecuentemente amenazadas por los conflictos no solucionados que persistían.

Creación y ejecución del PP

Se sintetiza la experiencia de creación, ejecución, revisión y continuidad del PP, haciéndose referencias a los conceptos presentados.

La resolución del Banco Mundial

Relegados los choques culturales, el BM, CE y el GB constituyeron una alianza amplia al subscribirse la Resolución 92-2 del BM. Así, se abrió un espacio para experimentar programas ambientales nuevos con esperanza de reducir los procesos de devastación o por lo menos indicar formas que permitieran ese cambio en el rumbo de las políticas públicas. Fue creado un Fondo Fiduciario de las Florestas Tropicales-FFT, administrado por el BM. El objetivo general del PP fue definido así: “maximizar los beneficios ambientales de las florestas tropicales brasileñas de forma consistente con las metas de desarrollo del Brasil, por medio de implementación de un abordaje de desarrollo sostenible que contribuirá para reducción continua de tasa de deforestación”. Un análisis del contenido de esta frase identifica consenso cuanto al objetivo mayor, mientras permanecían diferencias entre los objetivos de desarrollo regional (brasileño), conservación de recursos naturales (todos los donantes) y reducción de tasa de deforestación (donantes europeos). Además de los tres objetivos específicos (de desarrollo sostenible, preservación y reducción de emisión de gases), con énfasis estratégica en experimentación de prácticas sostenibles y fortalecimiento institucional, la resolución estableció un cuarto, la creación de ejemplo de cooperación internacional en cuanto a cuestiones ambientales globales, aspecto en el cual se concentra este artículo. Los donantes aban-

donaron, en aquel momento, la perspectiva de tener injerencia en la formulación de políticas públicas, retomándola más tarde de una forma tímida.

Se formó así una organización extremadamente compleja, constituida de muchos actores, con posibilidades de consenso limitado por las diferencias culturales e institucionales que podrían llevar a exacerbar conflictos interpersonales (cf. Etzioni, 1976; Mintzberg, 1983). Por su mediación inicial, su capacidad técnica y operacional, el Banco Mundial ocupó un vacío relativo de capacidad federal al tomar la responsabilidad en la definición de los proyectos y procedimientos financieros. Los otros actores presionaban frecuentemente por más influencia en las decisiones: el GB, por una cogestión operacional y financiera; los donantes, por autonomía de los proyectos financiados, el GTA y otras OSC, por una participación más amplia en la concepción y ejecución de los proyectos y políticas públicas ambientales.

El anexo técnico de la resolución dio énfasis a un compromiso con monitoreo del PP. Entretanto, se levantó la hipótesis de que, una vez que las negociaciones excluyeron metas específicas de reducción de la deforestación y de cambios en políticas públicas, algunos de los actores perdieron interés por el monitoreo, pues querían minimizar las fuentes de críticas (cf. Etzioni, 1976). Se mantuvieron componentes de asistencia a los proyectos y de identificación de “lecciones aprendidas”. A pesar de los esfuerzos realizados, el Programa no pudo jamás establecer las condiciones mínimas para su monitoreo: marco lógico, *baseline*, criterios e indicadores, excepto para proyectos específicos del Programa.⁸

Ejecución limitada por divergencias y procedimientos complejos

A lo largo de más de diez años, fueron ejecutados programas ambientales, por más de US\$ 300 millones.⁹ Los recursos fueron inferiores a lo imagi-

8 Weiss (BM, 1997) propuso un conjunto de indicadores (incluyendo la deforestación en el ámbito de los proyectos, al nivel de la gobernabilidad del Programa, y no en toda la región), que continuó siendo discutido de forma inconclusa.

9 Considerándose que el PP fue iniciado gracias a las luchas de los pueblos indígenas y extractivistas, los proyectos de demarcación de las tierras indígenas y de las reservas extractivistas tuvieron participación pequeña en el total de los recursos.

nado por el GB y menores aún que los dedicados a la ocupación del Amazonía: sólo en el año 2000, el crédito para inversiones rurales de los bancos públicos fue de US\$ 250 millones,¹⁰ además de otras inversiones públicas y privadas.

El PP trajo beneficios a las comunidades locales y nuevos conocimientos sobre el manejo de recursos naturales en la floresta, además de contribuir para la concepción de políticas públicas. Pocas acciones tuvieron amplitud regional amazónica, a excepción de la demarcación de las tierras indígenas. Contribuyeron, ciertamente a: la construcción de capital social entre los movimientos sociales y las ONG y a partir de las alianzas citadas, las cuales continúan débiles; y en la discusión, formación de conciencia y cultura favorables al desarrollo sostenible y a la protección y estudio de la biodiversidad de la Amazonía.

El acceso a la tierra y a los recursos naturales seguía siendo un tema prácticamente omitido en el PP. Por otro lado, el GB avanzó algo en ese período en la definición y control de las políticas ambientales, forestales y agrarias (Weiss, 2005). El GB y los donantes enfrentaron resistencia del BM a los cambios deseados en cuanto al poder y a las reglas sobre los recursos; optaron con frecuencia por acuerdos bilaterales. A pesar de la existencia de mecanismos de participación formal para OSC en el PP, la mayor parte de las decisiones fue tomada informalmente, excluyéndolas. El MMA y el BM se esforzaron por desarrollar acciones con el sector privado pero de forma separada con éxito limitado.

En cuanto a las evaluaciones

La revisión de medio término fue dividida en tres partes: una institucional-RI (Cavalcanti *et al.*, 1999), una general-RMT (Indufor-STCP, 2000) y una respecto a la participación (Abers, 2001). A ellas, siguió un informe consolidado de evaluación-ICE (Pinzón Rueda *et al.*, 2006).

Los autores de RI concluyeron que, a pesar del referido capital social, había insuficiente acuerdo sobre la estrategia, una gestión débil, una falta de habilidad para tratar y solventar cuestiones, proyectos complejos de

¹⁰ www.ipeadata.gov.br.

difícil ejecución e insuficiente integración de esfuerzos con la sociedad civil y la iniciativa privada. Los donantes y el MMA querían más coherencia estratégica en el PP. En entrevistas con los actores, identificaron consensos, por lo menos en principio, sobre la necesidad de alcanzar mayor apropiación del GB sobre el PP, una integración con políticas públicas, la participación de otros ministerios y gobiernos estatales y el incremento del papel de las OSC. Algunos también deseaban una mayor participación del sector privado (RI, anexos).

Los arreglos financieros e institucionales estrangulaban la ejecución del Programa. Procesos burocráticos y detallistas acentuaron desconfianzas de ambos lados, reforzadas por frecuentes momentos de discordia y tensión (Mello, 2002). RI indica en sus anexos que el GB y el BM no concordaron sobre la gestión y el monitoreo del PP; el GB quería recursos para gestión del programa y desarrollo de políticas. Fueron autorizados apenas parte de los recursos necesarios que el GB no supo utilizar. Los donantes querían del GB políticas regionales más coherentes pero no aprovecharon las oportunidades para ofrecer recursos con esa finalidad.

RI (anexos) revió la contribución del BM al PP. En cuanto el BM veía su papel fiduciario más en términos del diseño y control de proyectos (considerado excesivo por los donantes), los donantes querían que el BM tuviese un papel más estratégico, en apoyo al GB, dejando la gestión de proyectos a los donantes. El BM informó que tenía que atenerse a sus obligaciones fiduciarias y no se podía tener un papel estratégico porque no estaba autorizado el diálogo sobre políticas.

RI analizó tres alternativas a la estructura institucional: una gestión compartida; una gestión del GB apoyada por un Grupo de Cooperación; y una fundación independiente, establecida por el GB y orientada por un consejo de líderes de las OSC. En la reunión de participantes en Brasilia en noviembre de 1999, fue seleccionada la primera. El PP pasó de la administración del BM a una cogestión con el MMA (en oficinas separadas), la cual fue poco efectiva.¹¹ RMT concluyó que el PP carecía de una

¹¹ “La cogestión obtenida por el Gobierno del Brasil fue apenas parcial. Permanecieron deficiencias como la dependencia financiera casi total y la falta de condiciones para la coordinación del Programa (RMT, p. 69).” Según un entrevistado del propio BM, nunca hubo la intención de ceder poder efectivo. La alternativa de la fundación independiente, con un papel más grande

visión estratégica de largo plazo con una estructura o matriz lógica que se tradujera en una aproximación programática coherente e integrada (RMT: 74). Había costos de transacción altos, procedimientos múltiples con secuencias complejas de decisión y ejecución y largos retrasos en la aprobación e implementación de los proyectos. Ello resultó en costos administrativos globales del PP de alrededor del 40% del gasto real (RMT: 62). La participación de tantas agencias bilaterales y multilaterales implicaba complejos arreglos financieros, donde cada una exigía procedimientos específicos del Gobierno, siendo esa “la causa principal del bajo nivel de ejecución de la mayor parte de los proyectos del PP” (Brasil/MMA, 2002), además del imprevisible régimen presupuestal del GB.¹² Casi nada de eso fue corregido después de esas evaluaciones.

En la revisión en cuanto a la participación, Abers (2001) recomendó al BM que fomentara la motivación y la capacidad del GB y de las OSC para una participación más efectiva.

En cuanto a la planificación de segunda fase y el gobierno de Lula

Por seis años o más, el PP buscó su expansión con el diseño de una segunda fase, llegando a acuerdos temáticos sin solventar sus cuellos de botella institucionales. Algunos actores aumentaron la esperanza con el ascenso de Lula al gobierno, elegido en 2002 con base en un programa que incluía una nueva política para la Amazonía, la cual se reflejó en las propuestas transversales del MMA y el nuevo paradigma del desarrollo sostenible. El Programa Amazonía Sostenible-PAS, de nivel regional, diseñado bajo el liderazgo de la Secretaría de la Presidencia, no fue aprobado por el GB. Quizás las limitaciones institucionales y los desacuerdos surgidos durante la ejecución del PP, además del crecimiento generalizado de la

11 para las OSC, volvió a ser considerada; no fue aprobada por el MMA, constituido por líderes oriundos de las OSC, pues había desconfianzas en el GB y se imaginaba que podría reducir el poder del pequeño MMA.

12 La economía ortodoxa considera que las donaciones tienen impactos monetarios y fiscales; en el Brasil, están sujetas a controles y contingencias presupuestarias. Como su participación en la economía brasileña es ínfima, ese requerimiento no es racional. Puede serlo en países menores donde la cooperación internacional tiene un papel mayor.

resistencia a la injerencia extranjera, tengan impedido el apoyo externo al PAS que, de otra forma, hubiera sido una consecuencia natural del PP.

En el segundo periodo del gobierno de Lula, el Programa de Aceleración del Crecimiento podrá ser un retroceso en las perspectivas para ese cambio. Sin embargo, el MMA manifestó interés en la continuación de una alianza con donantes en un futuro programa “con mecanismos diferenciados, un régimen especial para operar donaciones y ciclo de proyectos más ágiles y flexibles”. El MMA, en 2006, propuso un Programa Amazonía y ha manifestado interés en continuar a mejorar mecanismos de cooperación técnica y financiera, bilateral y multilateral. ¿Recibirá apoyo de otras áreas del GB?

Conclusión: oportunidades y pérdidas para más gobernanza ambiental

Además de los éxitos alcanzados, fueron identificadas algunas de las oportunidades y pérdidas para lograr mejor gobernanza ambiental en la Amazonía con la cooperación internacional, interpretadas del ICE y percibidas al largo de una década de participación y observación:

En cuanto a la concepción

- El PP fue un conjunto de proyectos al cual le faltó diagnóstico sólido y estrategia integradora.
- El GB excluyó del análisis, el tema de acceso a la tierra y a los recursos naturales y limitó el alcance de los proyectos orientados a él. Puede así haber reducido la influencia del PP en la disminución de la deforestación.
- Los actores no dieron al monitoreo la importancia que merecía; aparentemente, prefirieron evitar críticas (cf. Etzioni, 1976).

En cuanto a la estructura institucional

- El PP fue coordinado por medio de una estructura institucional rígida, cara y lenta.
- Los organismos internacionales no siempre practican lo que predicán: el BM identificó la falta de capacidad de los organismos públicos ejecutores y optó por llenar ese vacío a la vez de darle el poder de actuación al GB.

En cuanto a la ejecución

- Mientras crecía el consenso sobre el desarrollo sostenible, evidenciado por los progresos ocurridos en el GB, poco se cambió de la resolución de 1992, en sus términos ni en la práctica, a pesar de las divergencias sobre recursos, estructura institucional y procedimientos de ejecución.
- El sector público ni siempre es el más eficiente para la ejecución de programas descentralizados. El GB no reconoció sus cuellos de botella operacionales y poco aprovechó las oportunidades para fortalecerse a sí mismo o a las OSC, resistiendo a la transferencia de la ejecución de más programas a ellas.
- Se perdieron oportunidades para involucrar el sector privado, a pesar de existir empresas dispuestas a soluciones ambientales.

En cuanto a la sostenibilidad

- La perspectiva para realizar una segunda fase con la continuación del apoyo internacional disminuyó al no sobreponer las limitaciones institucionales.
- La falta de definiciones y adelantos débiles en cuanto a políticas sostenibles para la Amazonía pudo haber abierto espacio para el fortalecimiento del área productiva, más conservadora, y su oposición a esas políticas, especialmente en la segunda gestión de Lula.

Sugerencias para programas ambientales

El análisis de la experiencia del PP indica que una gobernanza ambiental más efectiva puede resultar de mejores relaciones interinstitucionales, alcanzadas en el diseño y la ejecución de programas ambientales de cooperación internacional, con la adopción de las sugerencias presentadas a continuación:

- El éxito de un programa depende de un diagnóstico previo y participativo de la realidad, incluyendo aspectos relacionados al acceso a recursos naturales, condiciones socioeconómicas y capacidad institucional de los organismos públicos, privados y de la sociedad civil. A eso debe seguir una planificación estratégica que identifica al objetivo principal, destina recursos a él y llega a un consenso sobre las acciones de monitoreo.
- Coherente con el principio de parsimonia, un programa requiere estructura institucional sencilla y ágil para reducir los costos de operación y los retrasos. Una alternativa sería una constelación de proyectos independientes, predominantemente bilaterales, conectados horizontalmente por una coordinación que promueva una estrategia general. Así será posible evitar la concentración del poder y crear instrumentos ágiles para contraponer a las acciones de degradación de los recursos naturales.
- La cooperación debe proporcionar recursos para fortalecer las capacidades técnicas y financieras de los organismos públicos para operar los programas internacionales. A la vez de sustitución de políticas, con la disculpa de la fragilidad del Estado, se debe fortalecerlo y complementarlo.
- Las OSC pueden ser eficientes en la ejecución de programas ambientales por medio de la delegación y del control público, de acuerdo a la legislación vigente.

- Estrategias e instrumentos deben ser desarrollados para atraer al sector privado para que apoye y desarrolle acciones ambientales coherentes con los objetivos programáticos.
- Deben ser previstos cambios en acuerdos negociados de forma flexible para aprovechar circunstancias ambientales e institucionales más favorables. Ello impone mantener una disposición constante para la renegociación y adaptación a condiciones nuevas.
- La confianza mutua entre agencias ejecutoras y cooperantes genera mayor grado de flexibilidad en los procedimientos operativos de los proyectos, lo cual incrementa las oportunidades para la interacción y la apropiación por los actores nacionales. Por eso, los autores consideran que, para el PP, la opción de un grupo de cooperación de apoyo externo a una gestión del GB, en oficinas conjuntas, hubiera facilitado la transición a la segunda fase, en la cual fuese formulada una estrategia integrada de políticas públicas para el desarrollo regional sostenible, lográndose así un mayor grado de gobernanza ambiental, en la Amazonía brasileña y para toda la cuenca amazónica, respetándose las soberanías nacionales.

Referências Bibliográficas

- Abers, Rebecca (2001). *Civil Society Participation in the Pilot Program to Conserve the Brazilian Rain Forest*. Brasília: Banco Mundial/ Rainforest Unit.
- Banco Mundial (1997). *Performance Indicators for The Pilot Program to Conserve the Brazilian Rain Forest* (Weiss). Brasília: Rainforest Unit.
- Becker, Bertha K. (2004). *Amazônia: Geopolítica na virada do III milênio*. Rio de Janeiro: Garamond.
- Brasil/ MMA (2002). *Termo de Referência: Estudo sobre os arranjos financeiros para a gestão dos recursos no âmbito do programa piloto*. Brasília: MMA/ Projeto AMA.

- Cavalcanti, Henrique Brandão et al (1999). *Revisão dos Arranjos Institucionais*, Relatório Final, Programa Piloto-RI. Brasília: Banco Mundial.
- Etzioni, Amitai (1976). *A Comparative Analysis of Complex Organizations*. New York: Free Press.
- Gramsci, Antonio (1975). *Notas sobre Maquiavelo, sobre política y sobre el Estado Moderno*. traducido del italiano [1966] por José M. Arico. México: Juan Pablos Editor.
- Hagemann, Helmut (1994). *Not out of the woods yet: The scope of the G-7 initiative for a pilot program for the conservation of the Brazilian rain-forests*. Saarbrücken: Verl. für Entwicklungspolitik Breitenbach.
- Handy, Charles (1992). *Understanding Organizations*. New York/Oxford: Oxford U. Press.
- Harris, Peter y Ben Reilly (editores) (1998). *Democracy and deep-rooted conflict: options for negotiators*. Stockholm: IIDEA.
- Indufor Oy-STCP Engenharia de Projetos Ltda. (2001). *Revisão de meio termo do programa piloto de conservação da floresta tropical brasileira: relatório final-RMT*. Brasília: Banco Mundial.
- March, J. G. (1965) *Handbook of Organizations*. New York: Rand McNally.
- Mello, Neli A. de (2002). *Políticas públicas territoriais na Amazônia brasileira: conflitos entre conservação ambiental e desenvolvimento*. Tesis de doctorado. Universidad de São Paulo/ Université de Paris X, Nanterre.
- Mintzberg, H. (1983). *Power In and Around Organizations*. New York: Prentice-Hall.
- Nascimento, Elimar Pinheiro do (2001). *Os conflitos na sociedade moderna: uma introdução conceitual In Bursztyn, M. A difícil sustentabilidade: política energética e conflitos ambientais*. Rio de Janeiro, Garamond.
- Pinzon Rueda, Rafael (coord.), Fabio de A. Abdala, Jorge Luiz Vivan, Olympio Barbanti Jr. y Rogério F. S. Pinto (2006). *Avaliação do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil-Relatório Consolidado de Avaliação-ICE*. Brasília: MMA/SCA/ Coordenação do Programa Piloto.
- Redwood III, John (2003). *A Amazônia Brasileira: a Experiência do Banco Mundial*. Brasília: Banco Mundial.
- Simmel, Georg (1995). *Le conflit*. Paris, Circé.

Van Vliet, Geert (1997). *Le pilotage aux confins mouvants de la gouvernance: économie, politique, écologie et régulation en Amazonie Colombienne 1975-1990*. Tesis de Ph.D. Université de Paris I Panthéon Sorbonne.

Weiss, Joseph (1981). “Decisões entre Organizações sobre Política Agrícola” en *Revista de Economia Rural* 17(1/3).

_____ (2005). *Políticas Fundiárias e Florestais na Amazônia: Razões econômicas das decisões dos atores sociais*. VI ECOECO. Brasília: Sociedade Brasileira de Economia Ecológica.