

Joseph S. Weiss y Teodoro Bustamante, editores

# Ajedrez ambiental

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



# Índice

© 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

**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*

|                                                                                                                                                                                                                                                                                          |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 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 risco . . . . . | 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>                                                                                           |     |

# Presentación

En el Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales celebrado en Quito entre el 29 y 31 de Octubre del 2007, con ocasión del aniversario número 50 de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, tuvo un papel importante el tema ambiental. Este fue trabajado desde diversas perspectivas. El Programa de Estudios Socioambientales de la sede Ecuador estuvo animando varios componentes de esta gran temática. Por una parte, el tema energético dio origen a varias ponencias que fueron publicadas ya en el tomo titulado “La Guerra del Fuego: Políticas petroleras y crisis energética en América Latina” Un conjunto de otros temas relativos a tres grandes ejes, el rol de las comunidades indígenas y locales en la gestión de la conservación, un segundo eje sobre conflictos ambiental y las estrategias para su conducción y por último el gran tema de la cooperación internacional.

Es así como académicos e investigadores, de México, Bélgica, Francia, Estados Unidos, Colombia, Ecuador y España, presentaron diversas reflexiones, en las cuales se propusieron muy variadas perspectivas metodológicas. En la perspectiva de la temática indígena, se aportó, tanto documentando experiencia concretas en que las organizaciones indígenas participan en procesos de gestión de los recursos naturales como una discusión sobre los instrumentos conceptuales necesarios para una adecuada comprensión de los conflictos, ambigüedades y contradicciones que se encuentran en el tratamiento del papel de las comunidades indígenas en las acciones de conservación.

En el tema de conflictos se han expuesto diversas reflexiones sobre formas e iniciativas de diálogo así como mecanismos legales relacionados con la asignación de estímulos y pagos por acciones de conservación. En este acápite tienen un papel importante el conjunto de experiencias del Brasil y los procesos de negociación entre empresas y comunidades.

La tercera parte se refiere a la cooperación internacional en temas ambientales, se presentan algunos trabajos conceptuales y otros que se refieren a presentación de casos específicos. Todos estos temas nos hablan de intereses complejos, interacciones multifacéticas, Cálculos, estrategias en torno a lo ambiental. Todo ello es de indudable importancia para el futuro de la Región, de allí el título que hemos dado a este volumen: *Ajedrez ambiental. Manejo de recursos naturales, comunidades, conflictos y cooperación*.

Adrián Bonilla  
Director  
FLACSO - Ecuador

## Introducción

### Retos en la lucha por políticas ambientales latinoamericanas

Joseph S. Weiss\*

El Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales incluyó como uno de los temas de mayor actualidad los aspectos socio ambientales de la realidad latinoamericana. Tal temática fue desarrollada en cuatro simposios que dieron origen a dos libros. El primero titulado *La Guerra del Fuego. Políticas petroleras y crisis energética en América Latina*, editado por Guillaume Fontaine y Alicia Puyana. Este es el segundo tomo titulado *El ajedrez ambiental. Manejo de recursos naturales, comunidades, conflictos y cooperación*, conformado por ponencias seleccionadas de dos de los simposios.

El primero sobre el manejo de recursos, comunidades locales y políticas públicas, que abarcó paneles sobre aspectos de gestión y manejo comunitario de recursos naturales, así como también referente a movimientos ambientalistas, conflictos ambientales y políticas públicas.

El segundo simposio: “Cooperación internacional: discursos, prácticas y poder”. En él se abordó este tema desde el punto de vista de los tecnoproyectos, del tecnoambientalismo en América Latina y su papel en las dinámicas socioambientales.

El material de este tomo proviene de diversas perspectivas y recoge materiales de diverso tipo, pero en su conjunto puede ser presentado desde la perspectiva de las luchas socio-ambientales latinoamericana.

---

\* 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.

Cada país latinoamericano tiene, por cierto, una historia y una realidad diferente en aspectos culturales, sociales, geográficos, políticos, económicos y ambientales. Por ello, nos proponemos aventurar aquí una visión general sobre la realidad de la lucha socioambiental latinoamericana. Nos basamos en una convivencia en cada uno de ellos en que compartimos situaciones y organizaciones variadas en distintos momentos a lo largo de más de treinta años desde la década de 1940. No pretendemos partir de una revisión de la literatura relevante, sino que nos basamos en los propios textos seleccionados para este tomo.

América Latina concentra gran parte de los recursos naturales y culturales (biodiversidad y etnodiversidad) de la tierra. Estos vienen siendo amenazados e inclusive destruidos por procesos de desarrollo dependiente y desordenado, por la concentración de bienes e ingresos, por la migración, urbanización y también por la pérdida de población. La explotación inadecuada de esos recursos genera impactos sobre las condiciones de vida y salud de la población.

Los países son dependientes, en grados variados, de poderes externos, lo que resulta en gobiernos débiles, con recursos financieros, humanos y técnicos limitados. Esto se agudiza por las políticas de reajuste estructural impuestas por los organismos financieros internacionales, reduciéndose aún más el poder de intervención y la capacidad de los Estados. En este contexto, en el afán de explotar los recursos naturales, se adoptaron políticas públicas sectoriales desarticuladas que no toman en cuenta la especificidad natural o social. El sector empresarial con poder de influencia significativo, en un contexto económico de abertura y liberalización económicas, busca satisfacer sus propios intereses, obteniendo aportes y apoyos estatales, privatizando bienes comunes y socializando externalidades negativas (Pasquis, 2006).

Hubo una evolución reciente en muchos países, con cambios hacia gobiernos progresistas, sustitución de elites o procesos de cambios constitucionales. En el marco de los poderes ejecutivos ocurren luchas internas entre posiciones favorables y contrarias a cuestiones ambientales. Se sigue con la visión de desarrollo y ambiente como conceptos antagónicos. En varios de los congresos, las clases conservadoras más reacias a cuestiones ambientales están bien representadas o llegan a ser dominantes. Los poderes judiciales aplican procesos engorrosos y representan a la sociedad tra-

dicional. Son desactualizados en cuanto a los derechos humanos y cuestiones socioambientales, tanto en términos de las leyes vigentes, como en la capacidad de estos poderes de aplicarlas efectivamente. Falta capacidad y en ocasiones hasta voluntad para hacer observar las leyes ambientales. Los programas de mitigación de impactos socioambientales aprobados por las autoridades con frecuencia no se ejecutan.

Picas Contreras, aborda la teoría del “actor red”, desde una construcción social de la tecnología para tratar el tema de la tecnociencia y cuestionar los esquemas para entender las relaciones entre sujeto y naturaleza. Para Bustamante, la cooperación internacional multilateral y bilateral puede traer beneficios socioambientales a los países del Sur. Pero más que un mecanismo que busca lograr ciertas metas y objetivos, la cooperación puede ser con frecuencia un dispositivo de un sistema permanentemente asimétrico. La división de roles entre organizaciones, agentes y actores del Norte y del Sur puede ser una trampa que asegura una dependencia o subordinación permanente. Pero no tiene sentido echar la culpa a otros. Los habitantes del Sur somos tan responsables de los problemas ambientales y tenemos la obligación de pensar al planeta en pie de igualdad. Esto sin embargo, exige mantener nuestra propia perspectiva, nuestra propia identidad para participar en el intercambio de la traducción mutua. Cuatro de los autores contribuyen con análisis de un programa de cooperación que identifican las consecuencias de los aspectos positivos y negativos mencionados por Bustamante.

Frente a esos desafíos, las sociedades y los pueblos están cada vez más conscientes de las cuestiones ambientales y sus consecuencias sociales y globales. Los movimientos y las ONG socioambientales tienen un rol importante en la concepción y ejecución de propuestas que busquen el bien común, incluyendo sugerencias de políticas públicas. Pero, muchas veces no están preparadas por falta de información, de conocimientos y de los recursos necesarios para promoverlos. En cada situación, o la población se adapta a la situación con resignación o toma decisiones de conflicto, confrontación o negociación. Eventualmente se llegan a grados de concertación y consenso. Lamentablemente al llegar a acuerdos parciales, hay dificultades en la definición, ejecución y monitoreo de los quehaceres, en parte por falta de objetivos claros y específicos.

Frente a tantos desafíos, las luchas socioambientales desiguales, a veces, logran éxitos en batallas específicas, seguidas de retrocesos. En otras ocasiones y/o situaciones, se alcanzan éxitos que pueden perdurar. Pero siguen predominando políticas y resultados sumamente negativos a pesar de que se usen retóricas favorables al tema socioambiental, que han sido referidas por todos los autores. No es fácil definir suficientemente las metas, o conseguir suficiente apoyo para hacerlas cumplir o llegar a tener el poder y los instrumentos para modificar comportamientos ya tradicionales.

### Contribuciones claves de los autores

En este libro se sugiere varias formas de lidiar con conflictos socioambientales. Pasquis y Andrade proponen preparar y convencer a todos los actores en la Amazonía brasileña para que se sienten en mesas de diálogo para reducir el proceso de deforestación. Dos autores examinan impactos socioambientales de explotaciones mineras. Anguelovski, en el Perú, concluye que procesos iterativos de diálogo y resistencia cuando son comprendidos como positivos, pueden mejorar relaciones interculturales y mitigar los desequilibrios en la estructura de poder. Paz, en México, señala que la construcción de acuerdos efectivos requiere un conjunto de condiciones, especialmente del ejercicio del poder público.

Las comunidades indígenas merecen consideración aparte. Gillette y Patrinos (2005) encuentran que aunque, en general, los indígenas adquieren cada vez más poder político, constituyen el grupo humano más desfavorecido en América Latina. Continúan rezagados en materia económica y social respecto a otros grupos humanos, sufriendo discriminación, altos niveles de pobreza, bajos niveles educativos, alta incidencia de enfermedades y deficiente acceso a servicios sociales básicos. Bolom pregunta si son guardianes o destructores de la biodiversidad. Algunos autores opinan que han desarrollado una relación estrecha, un particular apego y amplio conocimiento empírico con respecto a sus recursos naturales. Muchos grupos mantienen una relación amigable con la Tierra por el bajo impacto que ejercen sus actividades sobre el entorno, debido a su tecno-

logía rudimentaria o al respeto espiritual. Otros, como Borgerhoff y Coppolillo (2005) opinan que precisamente los modos tradicionales de subsistencia indígena son promotores importantes tanto del deterioro de ecosistemas como de la extinción directa de especies.

Varios ejemplos constan de ese tomo. En México, Cervantes reporta que la propiedad social de la tierra constituye la principal forma de acceso a los recursos forestales ubicados en tierras de uso común, pero sólo los ejidatarios participan en la construcción de las reglas sobre su uso y su conservación. En la comunidad estudiada en la Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca, menos de la mitad de los hogares era de ejidatarios. En los programas etnoturísticos relevados por Azevedo Luíndia en cinco países, se verifica que se puede mejorar las condiciones de vida y recuperar elementos culturales sin necesariamente contribuir a su conservación. Hermesse indica que, además de la pobreza, la vulnerabilidad a desastres ambientales relacionados con sistemas simbólicos de resignación, también representa amenazas a la naturaleza.

Cada día, el sector privado concentra más su publicidad en su imagen de responsabilidad socioambiental. Algunas empresas sí están ejecutando programas que benefician los desposeídos y protegen el ambiente. Otras huyen a sus obligaciones socioambientales o, si los hacen, los hacen en menor medida que los impactos negativos que ocasionan. La empresa minera analizada por Anguelovski inició programas compensatorios pero no comprendió la resistencia comunal como positiva, mientras la estudiada por Paz, después de veinte años de negociaciones, sigue evitando soluciones mayores. Las asociaciones empresariales nacionales son actores importantes en cuanto puedan efectuar acuerdos con actores públicos y sociales para reducir los impactos de las actividades de sus asociados y, quien sabe, hacer cumplir esas decisiones. Las empresas con actuación local hacen parte de las jerarquías locales, tengan ellas conceptos tradicionales o modernos, abiertos o no a propuestas nuevas, dispuestas o no al diálogo con visiones distintas.

## Contenido del libro

El libro se organiza en tres partes: en la primera se consideran conceptos sobre las funciones de las comunidades en cuestiones de medio ambiente y como las cumplen. La segunda examina distintas formas que han sido adoptadas para lidiar con conflictos socioambientales y la aceptación del otro. La tercera trae distintos puntos de vista sobre el rol creciente de la cooperación internacional en el medio ambiente de América Latina.

### Primera Parte

#### Comunidades y medio ambiente: conceptos y realidades

Esta parte empieza con el trabajo de Fausto Bolom Ton, de la Universidad Nacional Autónoma de México, quien cuestiona las actividades antrópicas en la conformación de la diversidad biológica como también los papeles y responsabilidades estereotipados de los indígenas ante la crisis ambiental, tanto como guardianes como destructores de la biodiversidad. Es deseable que las poblaciones locales, indígenas o no, tomen un papel protagónico en gestión de la conservación, debido al inextricable vínculo entre la diversidad biológica y cultural. ¿Cómo definir mecanismos que logren el bienestar humano sin perjuicio de la naturaleza?

Mauricio Pablo Cervantes Salas, del Colegio de México, usa la teoría de los campos de Bourdieu para explorar los factores que contribuyan a la conservación y aprovechamiento sostenido del recurso forestal por los sujetos agrarios. En México, la propiedad social de la tierra –ejidos y comunidades indígenas– constituye la principal forma de acceso a los recursos forestales; poseen 80 por ciento de los bosques, principalmente ubicados en tierras de uso común. La distribución diferencial de derechos y obligaciones entre ellos hace que se limiten la conservación y el aprovechamiento de los recursos forestales a los ejidatarios. Sólo ellos participan en la construcción de las reglas sobre su uso; sólo para ellos esas actividades son de primera importancia.

J. Sophie Jeanne Hermesse, de la Universidad Católica de Lovaina (Bélgica), estudia la construcción socio-cultural e histórica de las relacio-

nes entre naturaleza y sociedad en la producción de las condiciones de vulnerabilidad a las catástrofes. El artículo analiza el paso de la tormenta tropical Stan por San Martín Sacatepéquez, Guatemala, las lógicas de representación y de acción de comunidades Mam de Quetzaltenango con su medio ambiente en un contexto de mutación de los sistemas simbólicos y de vulnerabilidad a las catástrofes socio naturales. La representación en ciclo y la actitud fatalista hacia éstas, relegan a los habitantes a una inevitable reproducción de las vulnerabilidades y las condiciones previas a ellas. Las prácticas de los seres humanos con su entorno natural no pueden pues ser extraídas de un contexto ideológico dominante así como de una historia social, económica y política.

Luiza Azevedo Luindia de la Universidad Federal de Amazonas organiza experiencias de eco-etno-turismo en comunidades en Ecuador, Panamá, Costa Rica, Brasil y Perú y los efectos en la reapropiación de recursos naturales y culturales. Demuestra que el ecoturismo parece haber sido una estrategia viable para las sociedades indígenas en el incremento de actividad artesanal y para la conservación de los ecosistemas. Se observó que, a pesar que el ecoturismo mantiene altos precios, se dirige a consumidores selectivos, y con alto poder adquisitivo; el ingreso no se traduce en conservación de los ambientes. Aún con todo es pertinente subrayar que el ecoturismo permite beneficios socioculturales, de generación de puestos de trabajos de producción artesanal, y revitalización de rituales.

### Segunda Parte

#### Conflictos socioambientales y formas de lidiar con ellos

En todas las partes ocurren continuamente conflictos socioambientales sobre el uso de recursos naturales y sus efectos sobre la sociedad civil. Se presentan aquí informes sobre cinco experiencias muy distintas de cómo se ha intentado solventarlos o no. Asimismo, estos casos presentan trazos similares en varios aspectos: entre poderosos y desposeídos, con procesos de comunicación, conformados por valores culturales diferentes pero con esperanza compartida de superación.

Richard Pasquis, del área de medio ambiente y sociedad del Centro de Cooperación Internacional en Investigación Agronómica para el Desarrollo (CIRAD), Francia, y João Andrade, del Instituto Centro de Vida, Mato Grosso, Brasil, reportan sus primeras conclusiones sobre participación en el Proyecto Diálogos, financiado por la Comunidad Europea, que tiene como estrategia el diálogo para regular la ocupación espacial y el uso de los recursos naturales en la Amazonía brasileña. El proyecto propone influenciar en el comportamiento de los actores, por medio del fortalecimiento de espacios de diálogo en el área de influencia de una carretera por pavimentarse. Varios desafíos se plantean a esta propuesta, pero los primeros resultados obtenidos en el Estado de Mato Grosso demuestran que es posible llegar a compromisos satisfactorios para cada sector de la sociedad, cuando se dan contextos favorables que obligan a los actores a sentarse a una mesa de negociación y que descubren que sus intereses no son tan opuestos. Para fortalecer los espacios de diálogo, fueron organizados talleres con madereros y actores públicos que permitieron la implantación de un modelo de explotación menos impactante. Se aprovechó la dinámica y el crédito con los actores para proponer un sistema de “transparencia forestal” para el monitoreo de la deforestación en tiempo real accesible a todos los actores. Los primeros resultados todavía siguen subordinados al predominio de estrategias de confrontación.

Isabelle Anguelovski, doctoranda del Massachusetts Institute of Technology, hizo un análisis de un esfuerzo de involucramiento comunitario de una empresa minera en el Perú donde la aplicación de un nuevo modelo de espacio participativo de deliberación tuvo éxito parcial por diferencias entre percepciones de los actores. En situaciones controvertidas y volátiles, las compañías que buscan aplicar los principios de responsabilidad social corporativa hacen esfuerzos para involucrar comunidades en procesos deliberativos que no siempre logran sus objetivos. Se busca comprender por qué la comunidad se opuso a este proceso: no con la intención de deshacerlos sino de fomentar más apertura y comprensión. Concluyese que procesos interactivos de diálogo y resistencia pueden mejorar relaciones interculturales y mitigar hegemonías de poder.

María Fernanda Paz, Universidad Nacional Autónoma de México estudia el proceso histórico de construcción de acuerdos en un distrito mi-

nero en México. La evolución de las tradicionales relaciones caciquiles y clientelares en la búsqueda de la gobernanza democrática. El problema entre la compañía minera y las comunidades se convirtió en un asunto de gestión ambiental. Pero veinte años de intervención, sin resultados contundentes, nos demuestran que la solución requiere la participación activa, para que todos estén representados y que todos asuman responsabilidades. El Estado atravesado por contradicciones ha sido parte del problema: excesivo control político, falta de regulación y poco afán por el interés común, especialmente por la salud ciudadana. Se concluye que no hay posibilidad de establecer acuerdos cooperativos duraderos bajo un esquema de co-responsabilidad, si no se generan de manera paralela las condiciones políticas que lo sustenten. El Estado debe garantizar los derechos de la población y el manejo sustentable de recursos y territorio sin dejar de coordinar la acción pública, para lo cual se requiere recursos y procesos democráticos.

Ana Lucia Camphora, de Universidad Federal Rural de Río de Janeiro, estudia los procesos formales e informales de distribución de recursos hídricos originados de un área protegida en la ciudad de Río de Janeiro en contextos urbanos de exclusión social, pobreza y riesgo. Los intereses relativos a la disponibilidad hídrica no siempre están adecuados a los propósitos de conservación y generan tensiones en la gestión de áreas protegidas. En el caso presentado, el parque asumió el reto de buscar reducir estas tensiones. Se reflexiona sobre posibles estrategias de monitoreo de los conflictos al interior y alrededor del área protegida, considerando aspectos de acceso al agua de comunidades de bajo ingreso por medios informales en ausencia de servicios públicos y deficiencias institucionales para su gestión. En el marco de una legislación que poco se aplica, las iniciativas participativas de gestión social son incipientes y precarias. Los consejos consultivos tienen poca experiencia y capacitación para ejercer esas funciones.

En el observatorio socioambiental del congreso, muchos trabajos presentados incluyeron aspectos de políticas públicas que intentan llevar a cabo soluciones a los conflictos pero pocos se concentraron en diagnosticarlas o proponerlas. Se seleccionaron dos propuestas. La primera para establecer el pago por la deforestación evitada en Brasil y la segunda, un análisis que demuestra el predominio actual de políticas desfavorables al

medio ambiente: la evaluación de los tratados de libre comercio aprobados por los gobiernos del Perú y de Colombia.

Karin Kaechele, doctora por la Universidad de Sao Paulo, y João Andrade, ambos del Instituto Centro de Vida, Mato Grosso, Brasil, informan sobre el pago por servicio ecosistémico a través de asignaciones por la deforestación evitada en la Amazonía. Esta solución ha sido sugerida para reducir los conflictos socioambientales existentes. Los propietarios de tierra catastrados en el sistema de la licencia ambiental de propiedades rurales del gobierno de Mato Grosso, poseedores de Licencia Ambiental Única, serían protectores y recibirían incentivos para retener parte de los 25 millones de hectáreas de remanentes forestales. Para lograrlo, se necesita establecer una red institucional para crear mecanismos financieros eficaces y sostenibles de pago y monitoreo con capacidad de gestión, con recursos y posibilidades de regulación.

Martha Isabel Gómez Lee, de la Universidad Externado de Colombia, evalúa los impactos potenciales de los capítulos de patentes y las cartas de entendimiento de los tratados de libre comercio - TLC de Perú y Colombia, respecto a la biodiversidad y conocimientos tradicionales. Según el análisis jurídico, los TLC presentan conflictos con el Convenio sobre Diversidad Biológica y dan una ventaja a Estados Unidos en materia de biodiversidad al legitimar la biopiratería, incluyendo la falta de previsión de la participación social. Se concluye que los TLC no deberían ser gestionados sólo por los gobiernos, sino por la interacción de los Estados y los organismos intergubernamentales, con el concurso de la sociedad civil y el compromiso del sector privado.

### Tercera Parte

#### El rol creciente de la cooperación internacional en las políticas públicas

Seis artículos muy relacionados se presentan en esa sección del libro: Picas Contreras, presenta una discusión sobre la tecnociencia y su papel en el discurso del desarrollo sostenible. Bustamante presenta el contexto de la cooperación de alianzas de dominación que prevalecen en las relaciones Norte-Sur. Siguen cuatro estudios del Programa Piloto para la conserva-

ción de las florestas tropicales brasileñas, abreviado como PPG7. Los primeros dos de ellos retratan las consecuencias de ese tipo de alianza, uno en el contexto de gobernanza forestal global y otro en términos de los resultados limitados que se puede esperar de esas relaciones. Sin embargo, tal como se observa en los dos estudios finales, se pueden lograr beneficios que sin embargo, son limitados en cuanto a políticas públicas, condiciones socioambientales y participación social. Se presentan sugerencias para mejorar la concepción y ejecución de los acuerdos de cooperación.

Joan Picas Contreras, Doctor por la Universidad de Barcelona presenta una discusión de cómo la “tecnociencia” se convierte en el discurso de las acciones sobre el ambiente y cómo es el centro de la transferencia tecnológica. De aquí se deriva la necesidad de discutir el papel de la tecnología como organizadora de la sociedad o como se integra a sujetos actuantes. Eso le lleva a explorar la utilidad del concepto de cosmopolítica para construir una visión política capaz de incluir en ella las dimensiones naturales.

Teodoro Bustamante, profesor de la FLACSO-Ecuador, establece el contexto en que opera la cooperación internacional en temas ambientales, ofreciendo un marco para los trabajos sobre cooperación posteriores. Se señalan algunas de las dificultades de la relación dominación-alianza que han surgido en la cooperación sobre temas ambientales entre países del Norte y del Sur. Esta división es también una trampa que asegura dependencia y subordinación permanente. La relación Norte-Sur no debe ser de instrumentalización, debemos reconocer y negociar nuestras diferencias, manteniendo nuestra propia perspectiva, identidad y lengua. Se propone como perspectiva la creación de simetrías entre los actores lo que implica la necesidad de ver al ambiente como una condición del funcionamiento social y un bien común más que como un bien transable. Para superar contradicciones, se propone caminos para lograr romper impasses existentes. En el momento en que podamos participar en igualdad de condiciones entre organizaciones del Norte y del Sur no sólo lograremos mayor equidad, sino que nuestros esfuerzos por la conservación serán más efectivos. En efecto, sólo así lograremos que los juegos de poder, subordinación y dominación que ahora copan el espacio de la discusión ambiental permitan un tratamiento adecuado de los problemas técnicos planetarios.

Fabio Abdala, doctorado de la Universidad de Brasilia, analiza el PPG-7 como un experimento de gobernanza forestal que internalizó aspectos del ambientalismo global en la Amazonía brasileña por medio de las estructuras del gobierno, multilaterales y de movimientos sociales, al disseminar valores, conceptos y prácticas sostenibles opuestos al modelo de desarrollo dominante. La coalición internacional construida constituyó un medio para la convergencia de apoyos externos, que bajo control nacional, redujeron la sospecha por la presencia de organizaciones extranjeras y ambientalistas en la Amazonía que se expresaba por parte de grupos asociados al desarrollo predatorio. Las estructuras estatales, sus debilidades, descentralización y fragmentación fueron los limitantes. Las dificultades en influenciar en las políticas públicas y los comportamientos socioeconómicos repercutieron en la poca participación de sectores importantes del gobierno, y de los negocios claves en el desarrollo y las dinámicas de deforestación. Esto imposibilitó, tanto el integrar el Programa a los sistemas públicos y privados, como el construir coaliciones políticas hegemónicas. Contribuyó, eso sí, para que el activismo de las organizaciones sociales aceptara la participación orgánica en estos espacios y facilitó el acceso limitado de esos actores al proceso de toma de decisión sobre políticas públicas.

Joseph S. Weiss y Elimar Pinheiro do Nascimento, respectivamente colaborador y director del Centro de Desarrollo Sustentable de la Universidad de Brasilia, identificaron oportunidades que se perdieron para la gobernanza ambiental en la Amazonía como resultado del contexto histórico de su concepción y ejecución del mismo Programa. Los resultados no correspondieron a las expectativas. A pesar de muchos logros, se obtuvo un consenso sólo parcial entre el Banco Mundial, los donantes, el gobierno brasileño y sociedad civil. No se llegó a definir estrategias amplias, ni se pudo asegurar su adecuada y oportuna implementación. No se alcanzó a dar al gobierno y a la sociedad civil más poder de ejecución y tampoco al sector productivo una participación más activa. Al no lograr sostenibilidad institucional, no se pudo crear experiencia nueva de gobernanza socioambiental en la Amazonía. En ese sentido, se sugieren medidas para que esfuerzos futuros puedan incorporar lecciones de esa experiencia.

Los dos estudios finales identifican algunos reflejos positivos del Programa en referencia. Olympio Barbanti Jr., Profesor de la Universidad Federal de Minas Gerais, identifica el impacto sobre políticas públicas para la Amazonía brasileña. Benjamin Buclet, de la Universidad Federal de Río de Janeiro, indaga si la participación de la sociedad civil en el proceso generó una contribución técnica efectiva o si representó un nuevo rostro del clientelismo. El primero buscó comprender como se contribuyó a la generación e implementación de políticas públicas. A pesar de que no se pudo establecer relación de causalidad directa; se sistematizó el conocimiento sobre la relación entre proyectos y políticas. El segundo reconoce la contribución de la participación de las organizaciones de la sociedad civil para garantizar una gobernanza democrática de gestión. En cuanto a su contribución en los resultados técnicos, busca evaluar hasta qué punto la participación de la sociedad civil ayudó a alcanzarlos. Algunos consideran que sí, otros lo ven como una redistribución de recursos más clientelista, que en criterio de una racionalidad basada en competencias y capacidades de las organizaciones beneficiadas.

## Bibliografía

- Borgerhoff Mulder, Monique; Coppolillo, M.P. (2005). *Conservation: Linking ecology, economics, and culture*. EEUU: Princeton University Press, 347 pp.
- Gillette, H., Patrinos, H. A. (2005). *Pueblos indígenas, pobreza y desarrollo humano en América Latina. 1994-2004*. Colombia: Banco Mundial y Mayol Ediciones, 304 pp.
- Pasquis, R. (2006). "Mercado y medio ambiente: el caso de la soya en la Amazonía brasileña". *Revista de Ciencias Sociales, ÍCONOS* No. 25 mayo. Ecuador: FLACSO, pp. 47-56.

Primera parte  
**Comunidades y medio ambiente:**  
**conceptos y realidades**

# Indígenas y pérdida de biodiversidad: estereotipos, papeles y responsabilidades ante la crisis ambiental

Fausto Bolom Ton\*

## Resumen

Se revisa el papel general del hombre en la conformación de la diversidad biológica y se discute la pertinencia de los estereotipos formados alrededor de la relación de los indígenas con su entorno natural. Se recalca la necesidad de trascender las posiciones discursivas para lograr un mejor entendimiento de las problemáticas ambientales y se plantea también la urgencia de iniciar un diálogo multidisciplinario para poder comprender las realidades de interacción entre el hombre y la naturaleza y para lograr instrumentar acciones para la conservación.

Palabras clave: biodiversidad, crisis ambiental, indígenas, estereotipos, condiciones sociales.

---

\* Profesor Investigador UNAM.

## Introducción

La desaparición acelerada de recursos biológicos (o diversidad biológica) constituye una de las facetas más evidentes de la crisis ambiental y su conservación ha merecido la movilización de disciplinas, instituciones gubernamentales y no gubernamentales y de reuniones cumbres, todos con el objetivo de frenarla. Si bien el ocaso de especies corresponde a un proceso frecuente en la historia del planeta, son, sin duda, los tiempos actuales en donde la tasa de extinción ha sido más acelerada. Es cierto que los recursos biológicos se renuevan, pero la transformación actual provocada por el hombre es tan rápida que deja poco margen de tiempo para su recuperación en términos de su composición, estructura y función.

Pese a los distintos argumentos que se pudieran esgrimir en pro de la conservación mundial de la diversidad biológica, la empresa se vislumbra harto difícil tomando en cuenta los adversos contextos locales en que se lleva a cabo la relación hombre-naturaleza. Particularmente para los países subdesarrollados, la consecución de la conservación puede resultar una tarea de enorme envergadura y gran complejidad, pues implica, antes que nada, la resolución para su población humana de distintas problemáticas de orden económico, político, social y demográfico.

Estos países, como los de América Latina, son contenedores de una extraordinaria riqueza natural, la cual convive con una enorme diversidad étnica en la que destacan numerosos grupos indígenas que por sus prácticas cotidianas están altamente relacionados con la naturaleza. El asunto tiene gran interés para la consecución misma de la conservación de recursos: los indígenas son habitantes de áreas de gran diversidad biológica. Tal realidad les convierte automáticamente en los actores principales de la conservación o deterioro de los recursos de su territorio.

Sobre los grupos indígenas se ha dicho que han desarrollado una relación estrecha y un apego particular con sus recursos naturales, generando un amplio conocimiento empírico sobre ellos. De este modo, es común tener la impresión de que estos grupos tradicionales mantienen una relación amigable con la tierra por el bajo impacto que ejercen sus actividades sobre el entorno, debido a los medios rudimentarios de trabajo, bajo consumo tecnológico-industrial o respeto espiritual a los elementos naturales.

Sin embargo, más velada que abiertamente, también se tiene la opinión de que sus actividades actuales son las principales causantes de la reducción y cambio en muchos ecosistemas. No es intención de este ensayo analizar a detalle los discursos o las particularidades de la crisis ambiental y únicamente se pretende discutir la validez de estas percepciones, valorando si permiten o no vislumbrar la variedad de contextos en que se produce la relación del hombre-naturaleza o si permiten instrumentar acciones para la conservación duradera.

## La diversidad biológica en la crisis ambiental y el impacto del hombre

La situación del hombre actual con la naturaleza ha llegado a ser tan difícil que se habla de una situación de crisis ambiental, refiriéndose a la acción destructiva de la sociedad moderna con la naturaleza producto del crecimiento poblacional, la revolución científico-tecnológica y de los nuevos escenarios que crea el capital y el mercado enmarcados todos en una creciente desigualdad social y económica. Estos cambios son tan veloces que apenas llegamos a entenderlos, por lo tanto generan incertidumbre sobre la supervivencia de lo natural y, por consiguiente, del mismo ser humano en tanto ser biológico.

Aparte de la transformación de los sistemas terrestres y acuáticos, de la alteración de los ciclos biogeoquímicos (carbono, agua, nitrógeno, etc.) y del innegable cambio climático global, la llamada pérdida de diversidad biológica constituye una de las manifestaciones más evidentes de la crisis aunque, en realidad, no se refiere exclusivamente a la pérdida de especies animales y vegetales sino que también incluye la remoción o adición de especies en un área dada, es decir, el cambio de estructura y función de un ecosistema (Vitousek *et al.*, 1997; Toledo, 2000; Appenzeller y Dimick, 2004).

Los términos, diversidad biológica o biodiversidad corresponden a un concepto empleado normalmente por los ecólogos para el análisis de rutina de la variedad de especies en áreas dadas (número de especies y número de individuos por cada especie; Barbour *et al.* 1987), sin embargo, el

significado ha trascendido la aplicación metodológica y ha incluido tanto la amplitud de especies de un área determinada, su abundancia, la variedad genética de las especies, así como la variedad de ecosistemas que contienen éstas; es decir, el término contempla y comprende la gran variedad de formas vivientes de la Tierra (Gaston, 1996). Así, desde el principio, el concepto contiene una ambigüedad que lo ha hecho susceptible de múltiples reinterpretaciones, lo cual ha sido bueno en cuanto a que genera discusión activa entre comunidades científicas y políticas sobre los medios apropiados de conservación, aunque también ha conducido a la instrumentación de estrategias y políticas de conservación contrapuestas (Borgerhoff y Coppolillo, 2005).

Pero sin importar como se llame a la variedad de formas biológicas de la esfera terrestre, ha habido un acuerdo unánime sobre la necesidad de su conservación pero, francamente, ningún argumento ha limitado su pérdida y cambio<sup>1</sup>. La situación se ha caracterizado tan difícil que en las últimas décadas ha sido necesaria la regulación política internacional y nacional de actividades como la cacería y la pesca, que se establezcan catálogos rojos de especies en peligro de extinción como el CITES (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora; CITES, 2007), que se realicen intensas campañas de concientización o que se instauren múltiples reservas ecológicas.

La extinción de especies está indisolublemente ligada a la evolución biológica, es un proceso natural que ha sido frecuente en la historia geológica del planeta; sin embargo, es muy probable que las tasas de extinción sean mucho más elevadas en los tiempos actuales. Incluso es cierto que ya habían ocurrido extinciones masivas de especies, pero estas se dieron en escalas de tiempo geológicas (cientos de miles o millones de años) producto, posiblemente, de catástrofes como cambios ambientales de ámbito global. No obstante, las extinciones de nuestro tiempo ocurren de

1 Tales argumentos se han agrupado en valores instrumentales (utilitarios) y en intrínsecos. Los instrumentales se refieren a los productos o funciones que la naturaleza pueda proveer al hombre tales como bienes, servicios, conocimiento que puedan proveer por sí mismas las especies o de procesos ecológicos, su significado para la existencia humana, su valor estético o espiritual, etc. Los valores intrínsecos o inherentes a la biodiversidad se refieren a un valor mucho más subjetivo que importa independientemente de si este tiene o no una utilidad para el ser humano, existirían independientemente de su uso por el hombre.

manera mucho más rápida y de forma sistemática por lo que se considera un acontecimiento extraordinario (Vitousek *et al.*, 1997). Con la extinción no sólo desaparecen las especies (por sí mismas), sino también poblaciones de especies localmente adaptadas a su medio; además desaparecen con ellas los procesos evolutivos y ecológicos que, como un todo, apenas se empiezan a conocer y entender. Por otro lado, es un hecho que gran cantidad de los actuales organismos vivientes no ha sido descrita, y se habla de que varias especies habrían ya desaparecido por las actividades humanas sin que se haya sabido jamás de su existencia.

Pero aquí es preciso observar que aunque la evolución (y la extinción) ha hecho su trabajo para establecer la actual diversidad de seres vivos en el planeta, el hombre también ha influido favorablemente en la fisonomía de los actuales ecosistemas catalogados ahora como prístinos o altamente biodiversos. Verdaderamente en muchos ecosistemas, la rica configuración estructural y biológica es producto histórico de la acción conciente o inconciente del hombre (Borgerhoff y Coppolillo, 2005). Tanto que a pesar de que uno pudiera observar imperturbables pastizales, frondosos bosques o hermosos arrecifes, es muy probable que el hombre ya los haya intervenido en el pasado reciente o lejano.

De este modo, las actividades humanas no sólo han tenido efectos negativos sobre la biodiversidad sino también efectos positivos.

Por otro lado, contrario a lo que se pensaba, los distintos ecosistemas no están libres de perturbación (o disturbio ecológico), aún cuando este sea de tipo natural (por ejemplo, inundaciones, huracanes, caídas de árboles, enfermedades, etc.). Frecuentemente se ha encontrado que los ecosistemas libres de disturbio tienen menos diversidad que aquellos que están sometidos a perturbaciones moderadas, ya sean naturales o antropogénicas (hipótesis del disturbio intermedio o moderado de Roberts y Gilliam, 1995). Es decir, los actuales descubrimientos objetan la idea de que una conservación absoluta generaría más diversidad.

Los puntos expuestos ponen sobre la mesa de discusión el papel del hombre en la conservación y el deterioro de los ecosistemas, de igual manera se pone en tela de juicio nuestras acciones para proteger la biodiversidad. En general, como lo mencionan Borgerhoff y Coppolillo (2005), mientras que la biodiversidad está técnicamente definida en términos de

genes, especies y ecosistemas, en realidad no existen lineamientos en los documentos de política internacional sobre cuánta conservación se necesita ni cómo actuar ante el cambio evolutivo y la influencia antropogénica. La consigna general es que “más es mejor”, lo cual ha llevado a un proteccionismo irracional guiado quizá por una apreciación estética, tratando de congelar o de restaurar una condición deseada de la naturaleza. Desde otro punto de vista, el hecho de que existe una especie de naturaleza antropogénica de la biodiversidad y de que en el mundo actual difícilmente se encuentren lugares prístinos nos conduce a la complicación de qué o cuál biodiversidad preservar.

Aún dentro de este mar de relatividades y dentro de las perspectivas de una concepción revisada de la conservación biológica antes que el proteccionismo irracional, se debe reconocer la influencia del hombre en la conformación de la biodiversidad. De este modo, sin dejar de reconocer también que la relación actual del hombre con su entorno biológico es bastante destructiva, las comunidades humanas deben verse como parte de la solución a la crisis, no parte del problema.

### Áreas de subdesarrollo, diversidad biocultural y grupos indígenas

Es preciso destacar que la biodiversidad no se distribuye uniformemente en el planeta, sino que tiene distintos patrones de distribución que son resultado de diversos factores biofísicos y evolutivos. Un aspecto interesante es que muchos de los sitios terrestres de alta diversidad se hallan concentrados en ciertas áreas geográficas, básicamente áreas cálidas y húmedas como las selvas tropicales. Aunque, estas selvas ocupan menos del siete por ciento de la superficie terrestre se piensa que contienen al menos cincuenta por ciento de las especies del mundo (Borgerhoff y Coppolillo, 2005).

Es un hecho que el efecto latitudinal define zonas de alta diversidad biológica. De las veinticinco áreas críticas de biodiversidad (o *hotspots*<sup>2</sup>)

2 Los *hotspots* son áreas establecidas para enfocar esfuerzos globales de conservación. Están definidos por dos criterios: endemismo de especies y grado de amenaza del área.

definidas por Myers y colaboradores (2000), dieciséis se encuentran dentro de espacios tropicales de América, África, Asia y Oceanía. Cabe acen-  
tuar que para los ocho *hotspots* identificados en el continente americano, siete se encuentran en América Latina, correspondiendo a los territorios de México, países de Centroamérica, Ecuador, Perú, Chile y Brasil. Sucede entonces que aunque todos los seres vivos en el mundo tienen importancia, la alta biodiversidad se ubica precisamente en áreas consideradas como de subdesarrollo, lo cual, de entrada, pone en predicamento las actividades de conservación, porque antes que nada los organismos gubernamentales y no gubernamentales necesitan volcarse en la solución de problemáticas como la pobreza, educación, salud, inclusión política, etcétera.

En las zonas tropicales sucede también un fenómeno interesante: paralelamente a su riqueza biológica existe en muchas de ellas una peculiar variedad de lenguas nativas, la cual se ha dado en llamar diversidad lingüística o, por extensión, diversidad cultural (UNESCO, 2007). Hay que anotar que de las más de seis mil lenguas que se hablan en el mundo, más de cinco mil son consideradas indígenas, por lo que este tipo de lenguas constituyen la mayoría de esta diversidad (UNESCO, 2007).

No sobra decir que varios países mesoamericanos y sudamericanos son ejemplos de alta diversidad lingüística o cultural y tampoco sobra recalcar que muchos de ellos son, precisamente, de gran riqueza biológica.

La transposición entre zonas de alta diversidad biológica y zonas de alta diversidad lingüística es de modo tal, que se ha acuñado el término de diversidad biocultural para señalar el fenómeno del “inextricable vínculo entre la diversidad biológica y cultural” (ver Maffi, 2001 para la discusión de este concepto), arguyendo también que una mejor relación futura con la naturaleza se puede realizar basada en el reconocimiento y conservación de la diversidad humana.

Resulta importante señalar que al igual que la biodiversidad, un número significativo de lenguas también se consideran amenazadas a un grado inusitado, debido principalmente a la expansión económica y cultural de unos pocos países dominantes (UNESCO, 2003; 2006). Se observa que sólo diez idiomas son hablados por casi la mitad de la población mundial, y que entre 52 y 75 por ciento de las lenguas existentes son uti-

lizadas por grupos muy pequeños de personas, en comunidades de diez mil habitantes o menos (UNESCO, 2003; Borgerhoff y Coppolillo, 2005). De este modo se calcula que más del 50 por ciento de las lenguas están en peligro inmediato de extinción, estimándose que un 90 por ciento desaparecerá al finalizar el presente siglo (UNESCO, 2003; 2006).

Haciendo un llamado a ejercer la conservación y el estudio de estas dos diversidades, el concepto de diversidad biocultural ha insistido en que las grupos indígenas, habitantes autóctonos de las regiones de alta diversidad biológica, proveerían de claros ejemplos de cómo enfrentar la crisis ambiental puesto que estos han desarrollado prácticas, conocimientos y sensibilidades respecto a su entorno natural, por su relación cotidiana con él. Se ha justificado que los modos de vida y subsistencia de los hombres son claramente distintos, principalmente en lo que a medio rural y urbano se refieren; en este punto, los indígenas son versátiles en la ocupación de un amplio rango de hábitats que va desde los desiertos a las regiones polares o de las selvas a los bosques templados.

Como se puede ver, hablando de reinterpretaciones de conceptos ambiguos, es muy fácil que las ideas y nociones surgidas en el ámbito académico se entrecrucen, se reciclen y sirvan para apuntalar ideologías o demandas políticas y sociales; no obstante, también sirven para llamar la atención sobre una realidad actual en nuestros países latinoamericanos: la fuerte relación que existe entre grupos humanos, generalmente de origen indígena, y el diverso entorno ecológico. Como se verá más adelante esta relación trae responsabilidades y retos para la conservación.

Pero ya independientemente de la concepción de los académicos que analizan los modos de vida y las relaciones sociales de los grupos indígenas o de los partidarios de la diversidad biocultural, es bastante frecuente que a los aborígenes se les llegue a idealizar de tal forma que se les cataloga como verdaderos guardianes o defensores de la naturaleza, ejerciendo la protección a partir de sus prácticas milenarias de subsistencia y sus esquemas de creencias. Sin embargo, velada o abiertamente, también han sido criticados porque, para muchos, sus prácticas son precisamente causa de deterioro ambiental. ¿Qué tan ciertas o válidas podrían ser estas apreciaciones?

### Indígenas: guardianes o destructores de la biodiversidad

Es un hecho que los grupos indígenas tienen gran conocimiento de su entorno natural. De este modo, a pesar de la ambigüedad con que se define, el conocimiento local, tradicional o indígena indudablemente existe como un ámbito más de la intelectualidad humana, y por ello ha sido objeto serio de recopilación y de estudio por disciplinas consolidadas tanto de origen antropológico como biológico o ecológico. Este conocimiento frecuentemente ha sido recopilado bajo el rubro *etno* (del griego, pueblo o raza; RAE, 2007), y disciplinas como la etnomedicina, etnofarmacología, etnobotánica, etnozoología, etnopedología y etnoecología, entre otras, lo aluden y tratan profusamente.

Ahora bien, el asunto de su bajo impacto en la naturaleza y su relación armónica y respetuosa con ella son cuestiones mucho más controvertidas, incluso su defensa férrea de lo natural en tiempos de crisis ambiental.

Primero es necesario reflexionar que el discurso llamado ambientalista ha permeado distintos sectores sociales, y es frecuente que un grupo humano enaltezca o exagere sus virtudes “ecologistas” cuando pretende solicitar beneficios o francamente contraponerse a esquemas hegemónicos culturales, políticos o económicos ya sea nacionales o globales. En la actualidad, y dentro de contextos locales de subdesarrollo económico, es muy frecuente que demandas, justas o no, de derechos agrarios, autonomía, ciudadanía y reconocimiento étnico y político subyazcan dentro de las demandas de conservación y aprovechamiento sustentable de recursos.

Cabe también mencionar que existe un error metodológico al considerar una cultura inmutable o tradicional. Las culturas, así como sus lenguas, cambian en el tiempo, en el espacio y al interior de sus grupos humanos a pesar de algunas posiciones de la antropología y de algunos biólogos de la conservación que han mantenido una idea romántica de la comunidad: cerrada, autocontenida, uniforme internamente y en armonía con la naturaleza (Painter y Durham, 1995; Borgerhoff y Coppolillo, 2005). En este punto, de igual manera es difícil no dejar de pensar en intereses políticos cuando se habla de conservación de lenguas y culturas o de las causas de su desaparición.

Por otro lado, independientemente de la adscripción étnica, parece más atinado suponer que cualquier grupo humano es potencial destructor de su hábitat cuando llega a romper ciertos límites ecológicos que impone el entorno natural. No es el caso revisar las circunstancias en que han ocurrido, pero hay evidencias de que las prácticas de subsistencia de comunidades que podríamos catalogar hoy como indígenas fueron la causa de extinciones masivas de especies animales o del rápido deterioro de ecosistemas enteros<sup>3</sup>. En la actualidad, y para el caso latinoamericano se asocia a los indígenas con el uso desmedido e irracional de fertilizantes químicos y de plaguicidas que son extremadamente dañinos al ambiente y al hombre mismo, además, se alude frecuentemente a la deforestación por madera y leña o por el esquema agrícola de roza-tumba-quema (ahora ya roza y quema o simplemente quema) como prácticas tradicionales indígenas altamente destructivas del suelo y de los bosques<sup>3</sup>.

Los discursos de guardián y destructor del entorno natural representan posiciones extremadamente simplistas de la relación que guarda el hombre con la naturaleza, y considero que no se juzga con cuidado cuando se traza un perfil ecologista de los indios o se les señala como los culpables de la actual degradación ambiental. Las causas actuales, ya sean directas o indirectas del cambio o pérdida de biodiversidad, son bastante complejas y no sólo se circunscriben a una escala local o a un grupo étnico en particular.

Verdaderamente, causas de degradación tan obvias o evidentes como la expansión agrícola, la deforestación, la contaminación y la desertificación, son tan sólo expresiones de una pobreza creciente y de un comercio arrollador de productos agrícolas, forestales y pesqueros, que buscan la satisfacción de estilos de vida tan dispares que existen tanto dentro de los países en vías de desarrollo como entre estos y los países desarrollados.

El deficiente conocimiento y uso de los recursos, y los sistemas institucionales y legales incompatibles con la explotación racional propician la

3 Se cree que algunos grupos primitivos fueron promotores de grandes cambios estructurales en distintos ecosistemas a causa de incendios provocados por ellos mismos y se les ha responsabilizado también de la extinción de especies de animales. Nótese también del caso más reciente —y ejemplar por la relación de espacio, economía y crecimiento poblacional— de los habitantes originales de la isla de Pascua, en el actual país de Chile. Ahí se han encontrado evidencias de que su extinción fue provocada por ellos mismos por la explotación desmedida de los recursos aunada al crecimiento poblacional en un espacio cerrado, con recursos finitos.

rápida degradación de los sistemas naturales, pero el efecto del comercio mundial tiene consecuencias excepcionales. Esto sucede por los muchos intereses que están en juego al no promover la diversificación del consumo y estimulando más bien el monocultivo o el aprovechamiento y sobre-explotación de unos cuantos productos.

### Argumentos para la conservación en territorios indígenas y perspectivas de estudio

A pesar de las consideraciones presentadas a lo largo de este ensayo, estimo que hay algunas razones pragmáticas para la conservación que justifiquen un enfoque particular al ámbito indígena. Esto no sólo por una curiosidad puramente antropológica de sus estilos de vida y conocimientos o por un interés conservacionista de sus recursos, sino también para poner en contexto las distintas realidades institucionales, sociales, culturales y económicas en que se realiza el contacto con la naturaleza.

En primer lugar, como ya hemos visto, los grupos indígenas habitan zonas de alta diversidad biológica con o sin reconocimiento jurídico, lo cual los convierte en sujetos activos en la transformación, conservación y aprovechamiento del medio que los rodea. Por ejemplo, Toledo y colaboradores (2001) han encontrado para la región mesoamericana que, generalmente, los indígenas constituyen el grueso de la población rural y son los principales pobladores y manejadores de hábitats que se pueden considerar como bien conservados. En México, el estudio anterior comentado y la Comisión Nacional para la Biodiversidad (CONABIO, 1996) encuentran que existe una estrecha correspondencia entre territorios indígenas y áreas consideradas de prioridad para la conservación biológica.

En segundo lugar, se ha reconocido que, por lo menos estadísticamente, los grupos indígenas de América Latina han tenido una situación de desventaja ante otros grupos étnicos como lo ha mostrado el informe del Banco Mundial intitulado “Indigenous people and poverty in Latin America” (Psacharopoulos y Patrinos, 1994), el cual visualiza que en América Latina existe una muy alta relación entre la condición de ser indígena y ser pobre. En una actualización de este mismo informe (Gillette y Patri-

nos, 2005) los autores encuentran que aunque, en general, los indígenas adquieren cada vez más poder político, continúan rezagados en materia económica y social respecto a otros grupos humanos, sufriendo discriminación, altos niveles de pobreza, bajos niveles educativos, alta incidencia de enfermedades y deficiente acceso a servicios básicos de salud. Este reciente estudio concluye que los pueblos indígenas representan diez por ciento de la población de América Latina y constituye el grupo humano más desfavorecido.

El punto aquí lo determina el que la pobreza y la desigualdad son causas estructurales del deterioro ambiental. Como lo ha argumentado la disciplina de la ecología política (Durham, 1995), el impacto de las poblaciones humanas sobre el ambiente está mediado por fuerzas culturales, políticas y económicas, cuya forma institucionalizada en América Latina genera un acceso extremadamente desigual a los recursos. Así, para un pequeño sector de población se configura un sistema de retroalimentación de acumulación de capital y para otros, la mayoría, de empobrecimiento. Ambos esquemas, invariablemente conducen a la destrucción ambiental (ciclos mutuamente reforzantes de pobreza y destrucción ambiental; Durham, 1995).

Otro aspecto a considerar muy relacionado con los anteriores es el factor demográfico. Por supuesto, este controvertido tema no sólo incumbe a la población indígena sino en general a todos los países en desarrollo. A diferencia de otras épocas de la humanidad, el mundo está bastante poblado, y considero que esta es una poderosa razón que nos enfrenta a resolver las actuales problemáticas tanto del hombre como del ambiente que lo rodea. Al respecto es necesario observar que las proyecciones para la población, hasta 2050, son más altas para los países más pobres del mundo (Borgerhoff y Coppolillo, 2005). Como ya se ha visto, varios de estos países están situados en los trópicos, precisamente en áreas de megadiversidad, lo cual implica que la riqueza biológica se encuentra en naciones donde los recursos económicos, sociales, técnicos e intelectuales para la conservación son escasos y donde la conversión de los hábitats se da de manera acelerada.

Revisados los puntos anteriores, conviene reflexionar que muchos aspectos necesitan ser discutidos para basar las perspectivas de conserva-

ción en acciones concretas y dirigidas. Así, es necesario iniciar la discusión entre disciplinas y entre sectores de población y gobierno sobre el tema del desarrollo, la pobreza, y el acceso desigual a los recursos. Sin embargo, para empezar a debatir es preciso superar los estereotipos y discursos generados en torno a la problemática ambiental.

Superar las visiones simplistas, bien intencionadas o no, implica también discutir la opinión de que la crisis ambiental en América Latina es producto de un avasallante capitalismo en su vertiente más radical: el neoliberalismo; o que la degradación ambiental, sin más, se subordine a una teoría de la dependencia que inicia y termina en una potencia económica como Estados Unidos de Norteamérica, que conduce inexorablemente a una creciente pobreza y sobreexplotación de los recursos. Visiones así, chatas y sin matices, ignorarían la diversidad de iniciativas y respuestas locales a presiones externas y también significaría erróneamente que las presiones externas son ejercidas de un modo homogéneo en un área de por sí homogénea.

El grado de complejidad que muestran los fenómenos hace pensar que una sola mirada disciplinaria es insuficiente para comprender sus causas y, de este modo, la consecución de alternativas puede ser sesgada o poco adaptada a las realidades locales. Es preciso estimular un diálogo fructífero entre las ciencias biológico-ecológicas y las disciplinas de las ciencias sociales. Fuera de la retórica, este nuevo enfoque interdisciplinario tiene importantes consecuencias prácticas, pues la búsqueda, por ejemplo, de un conocimiento en detalle de los fenómenos biológicos y ecológicos, soslayando los aspectos políticos, económicos y sociales, hará que únicamente se obtengan inventarios y monitoreos de la destrucción ambiental, quedando las consideraciones sobre conservación sólo en buenas intenciones. Del mismo modo sucederá con la sola ponderación de las sociedades por encima de las consideraciones biológicas y ecológicas, que tienen sus propias dinámicas y configuraciones, olvidará el carácter biológico del hombre y, por consiguiente, hará caso omiso de las restricciones físicas y ambientales del planeta.

## Últimos comentarios

Ante la actual problemática ambiental, considero que la población local debe tener una participación central y una interacción intensa con las distintas propuestas académicas y gubernamentales; es decir, tendrá que tomar un papel protagónico en la definición de su propia relación con la naturaleza ejerciendo un papel activo de gestión de la conservación, debiendo abandonar el rol simple de receptor o facilitador de proyectos.

Los grupos étnicos que componen nuestros países latinoamericanos deben necesariamente plantearse una manera duradera de relación con su entorno. La construcción de una identidad ambientalista partirá de la reapropiación del territorio –de la geografía– (Porto, 2001) dentro de un marco, si se quiere, de sustentabilidad y en consideración de las distintas particularidades culturales del hombre. Este proceso o movimiento social local debería surgir de la comprensión de que su problemática no se resolverá partiendo de la concepción de una inamovilidad de las costumbres, las tradiciones o las culturas, ni de imaginar un estatismo del entorno natural. La reconstrucción de esta identidad deberá ubicarse y reflexionarse dentro de los nuevos escenarios que nos ponen la economía, la política y la tecnología, dentro de este nuevo orden o cultura mundial, dentro de un contexto de crisis ambiental global.

## Bibliografía

- Alemán Santillán, Trinidad (1997). “La explotación del bosque en las regiones indígenas: sus aportes y perspectivas en la generación de alternativas de uso sostenido de los recursos naturales”. En Parra Vázquez, Manuel R. y Blanca M. Díaz Hernández (eds.). *Los Altos de Chiapas: Agricultura y crisis rural. Tomo I. Los recursos naturales*. Chiapas, México: El Colegio de la Frontera Sur, San Cristóbal de las Casas, pp. 65-83.
- Appenzeller, Tim; Dimick, Dennis (2004). “El calentamiento global”. *National Geographic*, 15 (3): 2-11.

- Barbour, M. G., J. H. Burk; Pitts, W.D. (1987). *Terrestrial plant ecology*. California, EEUU: Benjamin/Cummings Publishing Company, Menlo Park, 2da. Edición, 634 pp.
- Borgerhoff Mulder, Monique; Coppolillo, Peter (2005). *Conservation: Linking ecology, economics, and culture*. EEUU: Princeton University Press, 347 pp.
- CITES (2007). “Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora”. Disponible en Internet: <http://www.cites.org>, consultado el 25 de abril de 2007.
- CONABIO (1996). “152 regiones terrestres prioritarias”. Disponible en Internet: <http://www.conabio.gob.mx>, consultado el 25 de abril de 2007.
- Durham, William H. (1995). “Political ecology and environmental destruction in Latin America”. En Painter, Michael y William H. Durham, eds.; *The social causes of environmental destruction in Latin America*. EEUU: The University of Michigan Press, pp. 249-262.
- Gaston, Kevin J. (1996). “What is biodiversity?”. En Gaston, Kevin J. (ed.). *Biodiversity: A biology of Numbers and Difference*. Blackwell Science, pp. 1-148.
- Gillette, Hall; Patrinos, Harry A. (2005). *Pueblos indígenas, pobreza y desarrollo humano en América Latina. 1994-2004*. Colombia: Banco Mundial y Mayol Ediciones, 304 pp.
- Maffi, Luisa (ed.) (2001). *On biocultural diversity: linking language, knowledge, and environment*. EEUU: Smithsonian Institution Press, 578 pp.
- Myers, Norman; Mittermeir, Russell A.; Mittermeier, Cristina G.; da Fonseca, Gustavo A. B., Kent, Jennifer (2000). “Biodiversity hotspots for conservation priorities”. en *Nature*, 403: 853-858.
- Painter, Michael y William H. Durham (eds.) (1995). *The social causes of environmental destruction in Latin America*. EEUU: The University of Michigan Press, 274 pp.
- Porto Gonçalves, Carlos W. (2001). *Geo-grafías. Movimientos sociales, nuevas territorialidades y sustentabilidad*. México: Siglo XXI editores, 298 pp.

- Psacharopoulos, George, and H.A. Patrinos, eds. (1994). *Indigenous People and Poverty in Latin America: An Empirical Analysis*, Washington: World Bank, 260 pp.
- RAE (2007). Real Academia Española. Disponible en Internet: <http://www.rae.es>, consultado el 25 de abril de 2007.
- Roberts, Mark R., Gilliam, Frank S. (1995). "Patterns and mechanisms of plant diversity in forested ecosystems: implications for forest management", *Ecological Applications*, 5: 969-977.
- Toledo, Víctor M. (2000). *La paz en Chiapas: Ecología, luchas indígenas y modernidad alternativa*. México D.F.: Ediciones Quinto Sol, 256 pp.
- Toledo, Víctor M., P. Alarcón-Chaires, P. Moguel, M. Olivo, A. Cabrera, E. Leyequien y A. Rodríguez-Aldabe (2001). "El atlas etnoecológico de México y Centroamérica: Fundamentos, métodos y resultados". *Etnoecológica*, 6 (8): 7-41.
- UNESCO (2003). "Language vitality and endangerment". Documento de trabajo. París, Francia. 27 pp.
- \_\_\_\_\_ (2006). "The intangible heritage messenger". Documento de trabajo. París, Francia. 8 pp.
- \_\_\_\_\_ (2007). "La diversidad cultural del planeta". Disponible en Internet: <http://www.unesco.org>, consultado el 25 de abril de 2007.
- Vitousek, Peter M.; Harold A. Mooney, Jane Lubchenco, Jerry M. Melillo (1997). "Human domination of Earth's ecosystems". *Science*, 277:494-525.

## Teoría de los campos de Bourdieu: una perspectiva para estudiar la conservación y el aprovechamiento forestal

Mauricio Pablo Cervantes Salas\*

### Resumen

En México, la propiedad social de la tierra –ejidos y comunidades (indígenas)<sup>1</sup>– constituye la principal forma de acceso a los recursos forestales; poseen 80 por ciento de los bosques, principalmente ubicados en tierras de uso común. Sin embargo, sólo una quinta parte de los jefes de familia

\* Doctor Colegio de México

1 La tenencia ejidal y comunal son dos formas distintas de acceso social a la tierra y sus recursos. Son tierras ejidales las que han sido dotadas al núcleo de población ejidal o incorporadas al régimen ejidal. En este caso los ejidos tienen personalidad jurídica y patrimonio propio y son propietarios de las tierras que les han sido dotadas o de las que hubieren adquirido por cualquier otro título. Por su destino, las tierras ejidales se dividen en: tierras para el asentamiento humano; tierras de uso común y tierras parceladas. Por su parte, la propiedad comunal de un núcleo de población es un territorio históricamente delimitado que es reconocido y legalizado por las autoridades agrarias. Algunas diferencias entre ejidos y comunidades, son que los ejidos el núcleo de población está asentado en un lugar específico, mientras que en la propiedad comunal se pueden encontrar varios núcleos de población asentados de manera dispersa que pueden o no tener asignadas tierras parceladas. Otra diferencia es que en los ejidos existe un área destinada al uso común, en las comunidades toda el área es de uso común y pueden o no haber parcelas asignadas para uso familiar. Por su parte, en ambas formas de propiedad la asamblea representa el órgano de máxima autoridad encargado de establecer el reglamento interno que rige la organización social y económica del aprovechamiento de los recursos con los que cuentan. En los ejidos existe sólo una asamblea, en la propiedad común pueden haber varias, según el número de grupos o subcomunidades presentes en el territorio, y cada grupo cuentan con órganos de representación y gestión administrativa que los representa en la asamblea general. En los ejidos, el sujeto jurídico es el ejidatario, mientras que en la propiedad común, el sujeto jurídico es el comunero (Delgado, 1991).

reconocidos con algún derecho agrario (sujetos agrarios<sup>2</sup>) aprovechaban los recursos ahí presentes (Patiño, 2003; Pérez Martín, 2004.). Adicionalmente, las reservas de la biosfera acotan las posibilidades de aprovechamiento de los recursos forestales por parte de los sujetos agrarios, suponiendo un problema para la supervivencia de las unidades domésticas de los ejidos presentes en áreas naturales protegidas.

Se usó la teoría de los campos de Bourdieu para: identificar si las estructuras institucionales hacen del acceso a los recursos forestales un factor de diferenciación social al interior de un ejido; estudiar cómo esas estructuras condicionan la importancia del recurso forestal como medio de supervivencia familiar; comparar el tipo de estrategias familiares que los actores ponen en marcha para asegurar la supervivencia de los grupos domésticos, y la importancia relativa del recursos forestales dentro de esas estrategias; y explorar la relación de estos factores con el éxito en la conservación y aprovechamiento sostenido del recurso forestal.

Las referencias empíricas de esta investigación, se sustentan en el trabajo de campo realizado en el ejido El Paso, ubicado al interior de la Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca, en el Estado de Michoacán, México.

Metodológicamente, para indagar sobre la estructura y organización comunitaria del aprovechamiento y conservación forestal, se realizaron entrevistas a profundidad a informantes claves. Por su parte, para conocer la importancia de tales actividades dentro de las estrategias familiares de vida, se aplicaron cuestionarios a hogares del ejido con distintas características<sup>3</sup>. A la fecha, el trabajo de campo ha sido concluido y se está terminando de analizar la información recabada. Lo que aquí se presenta, son algunos resultados preliminares del trabajo doctoral aún no concluido.

Palabras clave: noción de campo, posición, habitus, habituación, institución, institucionalización, ejido, acción colectiva, bienes comunes.

2 Los sujetos agrarios son los individuos legalmente reconocidos con derechos y obligaciones distintas respecto al acceso a los recursos naturales y órganos de poder al interior de ejidos. En base a ello se reconocen tres figuras jurídicas: ejidatario, avcindado y posesionario.

3 Es importante aclarar que el diseño experimental no buscó una muestra estadísticamente significativa, sino casos que dieran cuenta del rango de formas de reproducción de las unidades domésticas de acuerdo a distintas características: tipos de derechos y obligaciones reconocidos por la comunidad, composición y etapas del ciclo de vida doméstico.

## Introducción

El capital social es un concepto que hace uso de las dimensiones de reciprocidad, solidaridad y mecanismos de control social para estudiar los valores y normas que orientan las relaciones sociales y las posibilidades de los colectivos para hacer de esas relaciones un vehículo para alcanzar objetivos de interés común. Las tres aproximaciones más importantes a este concepto han sido desarrolladas por Coleman, Putnam y Bourdieu (Birner and Wittmer, 2003: 292). La de Bourdieu ha sido poco usada para analizar los problemas de conservación y manejo comunitario (Birner and Wittmer, 2003: 292). La de Putnam fue retomada por Elinor Ostrom y con sus propias aportaciones la adaptó para analizar el éxito del manejo comunitario de recursos naturales y su conservación (Barton y Merino, 2004: 39).

Ostrom fundó su propuesta teórica en tres marcos conceptuales que le permiten analizar las dificultades que enfrentan los individuos de un colectivo para lograr beneficios comunes: la tragedia de los comunes, el dilema del prisionero y la acción colectiva. En el centro de su tesis Ostrom señala que para lograr instituciones sociales cuyas redes, normas y relaciones de confianza permitan la cooperación y el beneficio del grupo, los miembros del colectivo deben superar algunos problemas fundamentales: sobreponer los intereses comunes o de grupo a los individuales; evitar que algunos saquen provecho del trabajo de los otros (gorrones); y procurar que todos los miembros cooperen para sostener el bien común del colectivo (Ostrom, 2000).

Gracias al análisis de diversos referentes empíricos en los que el bien colectivo es un recurso natural, la autora ha identificado nueve “principios institucionales” que dotan a las instituciones comunitarias de la estabilidad social necesaria para el aprovechamiento y la conservación sostenida de recursos naturales de propiedad colectiva.<sup>4</sup>

4 Los principios institucionales referidos son: que el proceso de generación de las reglas de la institución sea incluyente; la existencia de una definición clara de linderos y de quiénes tienen derechos a usar el recurso; coherencia entre las reglas de apropiación y conservación con las condiciones ambientales locales; existencia de instancias donde se formulan o acuerdan decisiones de manera colectiva; monitoreo por parte de individuos que rinden cuentas a los usuarios locales; aplicación de sanciones graduadas; mecanismos para la resolución de conflictos; reconocimiento mínimo de derechos de organización por autoridades externas, y para recursos de uso común (RUC) que forman parte de sistemas más amplios, es decir que son entidades anidadas (Patiño, 2002).

Ostrom (2000) reconoce que esos principios no son suficientes, ya que el funcionamiento de la institución también depende de los atributos de los usuarios del recurso: de la existencia (entre el grupo) de un entendimiento común sobre el funcionamiento del sistema de recursos y la forma en que las acciones de los usuarios lo afectan; la presencia de normas de confianza y reciprocidad entre los que utilizan un determinado recurso, y la existencia de experiencia organizativa previa entre el grupo de usuarios.

La misma autora incluye un tercer nivel de análisis que también afecta la forma en que los miembros del colectivo se relacionan con el sistema de recursos: el nivel de dependencia del recurso por parte de los usuarios, para lograr subsistir, y de la cultura y valoración que en base a esa dependencia hagan del recurso.

En conjunto, los tres niveles de análisis evalúan la naturaleza de las relaciones entre los usuarios y de éstos con el recurso. De esa forma, los elementos teóricos de Ostrom están enfocados al análisis de la situación institucional del manejo colectivo de recursos. Sin embargo, ninguno de los elementos teóricos permite estudiar cómo las estructuras institucionales fomentan y reproducen la exclusión del manejo y la conservación de los recursos naturales entre los miembros de un colectivo y en qué medida ello afecta la forma de relación que las unidades domésticas establecen con el recurso y la importancia de este como medio de supervivencia familiar. Ello es así, por qué Ostrom sólo enfoca el estudio a los miembros del grupo que usan el recurso y pierde de vista otras formas de relación. En contra parte, la propuesta de Bourdieu permite estudiar cómo la estructura institucional produce y reproduce formas y grados de acceso diferenciales entre los miembros de un colectivo y el tipo de acciones que los actores pueden seguir para hacer frente y transformar las estructuras que limitan sus posibilidades de actuación.

### Estructura institucional y noción de campo

En este apartado se desarrolla la noción de campo para estudiar cómo la interacción de las leyes agrarias, ambientales e internas de un ejido, mol-

dea las oportunidades que las unidades domésticas tienen para hacer de las actividades de conservación y aprovechamiento forestal, parte de las acciones que desarrollan para asegurar su reproducción cotidiana y cómo ello se relaciona con los procesos de diferenciación social. Es al sistema de derechos y obligaciones (reglas) que emerge de la interacción de las leyes gubernamentales y locales a lo que en este trabajo definimos como estructura institucional.

La noción de campo social, se refiere a una red de relaciones sociales y objetivas entre posiciones, que se encuentran reguladas por reglas específicas aplicables al campo en cuestión. Es decir, el campo no es otra cosa que un contexto social concreto en donde un conjunto de reglas incide en las relaciones establecidas entre actores sociales en torno a un bien común altamente valorado y susceptible a ser utilizado (Bourdieu, 2003).

En la Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca (RBMM), las reglas que definen las relaciones sociales de los colectivos, están atravesadas por el interés del Estado mexicano por conservar los ecosistemas que permiten la viabilidad biológica y evolutiva de la mariposa monarca y su migración. Esos ecosistemas están representados por los bosques de Oyamel (principalmente), ya que éstos definen el hábitat para la hibernación y reproducción de la monarca. Dada la distribución de los bosques de Oyamel y la presencia de la mariposa, la RBMM ha desarrollado un ordenamiento territorial que regula el tipo de actividades de aprovechamiento y conservación que los colectivos y sus miembros pueden y deben desarrollar para asegurar la conservación del hábitat de la mariposa (Chapela y Barkin, 1995).

Por su parte, Bourdieu señala que los agentes sociales del colectivo son distribuidos en función de principios de diferenciación que operan de manera concreta en ese campo. Es decir, la estructura institucional del campo provoca que los miembros del colectivo se relacionen de forma diferencial con los recursos de mayor valor ahí presentes. Así, la posición que el agente social ocupa dentro del campo, está definida por el tipo de relación que el marco normativo le impone al sujeto (aspecto relacional de la posición) y por las características inherentes con las que cuenta el actor para poder establecer esa relación (aspecto inherente de la posición).

En función de las características relacionales e inherentes del grupo doméstico, este trabajo se sustenta en los siguientes supuestos. Respecto

al aspecto relacional: que el acceso al manejo colectivo de los recursos forestales es un factor fundamental de diferenciación social entre unidades domésticas del ejido; que esa diferenciación social entre unidades, radica en el sistema de derechos y obligaciones que el reglamento del ejido le reconoce a uno o varios de los miembros del grupo doméstico. Respecto al aspecto inherente: que las características sociodemográficas del hogar de pertenencia se relacionan con la forma y el grado de participación de sus miembros en las actividades de aprovechamiento y conservación forestal.

Es a la síntesis de los aspectos relacionales e inherentes del actor a lo que Bourdieu denomina disposiciones o *habitus*. Es decir, al producto de condicionamientos sociales asociados a la posición del actor en el campo, que sirve para retraducir las características relacionales e intrínsecas del agente en un uso diferencial de los principios de diferenciación (uso diferencial del recurso forestal). Así, “el espacio de las posiciones sociales se retraduce en espacio de tomas de posición (elecciones o acciones) por intermedio del espacio de las disposiciones o *habitus*” (Bourdieu, 2003:32); de esa forma, se espera que las acciones o prácticas desarrolladas por el agente social se ajusten a lo que la estructura institucional les ha asignado a los actores por medio de la normatividad.

### La construcción de estructuras institucionales

A través de las instituciones, el hombre ha construido el orden social que hoy día le rige y este orden existe únicamente como producto de la actividad humana (Berger y Luckmann, 1997:73). En tal sentido, la función básica de las instituciones es la de establecer, ordenar y sancionar pautas conductuales (lo que Berger y Luckmann reconocen como tipificación) que sirvan de rieles para el desarrollo y especialización de las actividades de los grupos. Sin embargo, la naturaleza del proceso social que lleva a la tipificación, es un factor fundamental para lograr la acción coordinada de los miembros de un colectivo. Respecto a la conservación y aprovechamiento sostenido de los recursos, se ha argumentado que la alta heterogeneidad de intereses y necesidades de los miembros de una comunidad,

dificultará tanto el logro de acuerdos mínimos que les permita una acción coordinada como la creación de un autogobierno capaz de vigilar que los miembros del colectivo se comprometan y cumplan con los acuerdos alcanzados.

Lo anterior está sustentado en el resultado de trabajos realizados por Merino (1997, 2004), quien ha mostrado que el grado de compromiso para cumplir con las reglas, varía según la relación que el actor social establece con el recurso y de la posibilidad que la estructura social le brinde para participar en la formulación de las reglas que afectan esa relación.<sup>5</sup>

Berger y Luckmann hacen operativo el estudio de la construcción de las instituciones a través de dos conceptos: la habituación e institucionalización. La habituación hace referencia a la interacción social que lleva a la tipificación recíproca de las acciones de los miembros de los grupos, mientras que la institucionalización sería el resultado de esa tipificación recíproca.<sup>6</sup> Para esos autores y Ostrom, la participación equitativa en el proceso de habituación (construcción de las reglas) es de importancia mayúscula para la estabilidad social del grupo; ello es así por que es más fácil que la gente se comprometa con el conjunto de reglas que ellos mismos elaboraron y además, es la mejor forma de asegurar que las reglas se ajusten a la realidad social y ecológica local.

La aplicación de los conceptos de habituación e institucionalización permite contestar algunas de las preguntas que sirven para analizar los atributos de los usuarios: ¿Cómo los problemas resueltos en el pasado alimentaron la experiencia organizativa del colectivo y cómo ha mediado el conocimiento del sistema ecológico del recursos el tipo de reglas que rigen su aprovechamiento?; ¿En qué medida ese conocimiento afecta el grado de compromiso de los usuarios con las reglas que norman el aprovecha-

5 Merino (2004), por ejemplo, ha comprobado que la inequidad (histórica y actual) relacionada con la construcción de reglas, tienen mucho que ver con la estabilidad de las instituciones sociales (ejidos y comunidades) encargadas del manejo comunitario de los recursos forestales. Esta autora señala que tales inequidades pueden tener repercusiones importantes en el manejo y gobierno del bosque, sobre todo cuando ello se traduce en condiciones significativamente diferenciadas de acceso a los recursos comunes y en inequidades en la capacidad de decisión sobre las reglas que rigen su uso y conservación.

6 Tipificación recíproca se refiere a que “La institución establece que las acciones del tipo X sean realizadas por actores del tipo X” (Berger y Luckmann, 1997: 76).

miento del recurso?; ¿Cómo los miembros del colectivo han logrado supervisar el cumplimiento de los compromisos?; ¿Cómo las experiencias históricas llevaron a la exclusión de algunos miembros del colectivo y cómo se perpetuó?

El marco conceptual de Berger y Luckmann y el de Bourdieu tienen dos puntos importantes de coincidencia; el primero de ellos es la función social de las instituciones y el segundo la definición de actor social.

Para estos autores, las instituciones acotan el margen de acción de los miembros del colectivo, a su vez, la incorporación de las reglas les proporciona un trasfondo estable que torna innecesario que estos tengan que definir cada situación de nuevo, paso a paso, por lo que la actividad humana puede desarrollarse con un margen mínimo de decisiones, liberando energía para aquellas decisiones que puedan requerirse en ciertas circunstancias (Berger y Luckmann, 1997). A esa incorporación y apropiación de las reglas que marcan un riel para la actividad humana, Bourdieu lo denomina *habitus* (o disposiciones), definido como un “sistema socialmente constituido de disposiciones estructuradas y estructurantes, adquirido mediante la práctica y siempre orientado hacia funciones prácticas” que toma en consideración las potencialidades inscritas en el cuerpo de los agentes y en la estructura de las relaciones inscritas en el campo social.<sup>7</sup>

Por su parte, la concepción de los agentes sociales como actores, establece que estos, al no estar completamente determinados por las estructuras, pueden ser concebidos como agentes sociales capaces de producir cambios en las mismas estructuras que modulan sus posibilidades y formas de actuar, lo que significa que el actor social es a la vez estructurado y estructurante.

La actitud creadora del *habitus* y la habituación, el último como proceso y el primero como resultado final de la incorporación de las normas sociales a las prácticas cotidianas, encuentran un cause de acción a través del concepto de estrategias. Bourdieu señala que este concepto puede usarse con una intención teórica muy específica, es decir, “para designar

las líneas de acción objetivamente orientadas que los agentes sociales construyen sin cesar en la práctica y que se definen en el encuentro entre el *habitus* y una coyuntura particular”, del ámbito en el que se desarrollan las acciones; lo cual despoja de sentido a la cuestión de la conciencia o la inconsciencia de las estrategias, así, sólo la noción de *habitus* puede explicar el hecho de que sin ser propiamente racionales, las acciones desplegadas por los agentes sociales sean razonables (Bourdieu, 1995: 89). En palabras de Bourdieu (1976) este sistema de predisposiciones que dotan de contenido a la noción de *habitus*, “es el producto final de estructuras cuyas prácticas tienden a reproducirse conciente o inconscientemente por imitación de estrategias probadas como las aceptadas, más respetables, o incluso las más simples para seguir”. Por lo tanto, el *habitus* es un sistema de esquemas que establece el margen de acción que las normas del campo le permiten a los agentes sociales, mientras que las estrategias desarrolladas por los agentes representan la toma de posición. En tal sentido, las estrategias pueden ser entendidas como las acciones que los agentes sociales ponen en marcha en torno a los potenciales que su posición les permite, con el objetivo de lograr la reproducción biológica, cultural y social del grupo de pertenencia (las unidades domésticas) (Bourdieu, 1976). A su vez, a base de ser probadas y aprobadas, las estrategias pueden llegar a ser institucionalizadas. De esa forma, las estrategias son ese grupo de prácticas cotidianas que tienen un poder creador y transformador de las disposiciones.

Esto nos lleva a un supuesto relevante: que los agentes sociales cuentan con las condiciones mínimas para poder llevar a cabo sus estrategias. Por ello, Bourdieu señala que las estrategias no deben ser entendidas ni estudiadas en abstracto, sino en relación a las acciones desplegadas por los agentes en el contexto de las prácticas cotidianas (Bourdieu, 1976).

Para estudiar la importancia relativa del recurso forestal como estrategia de reproducción de unidades domésticas, se adoptó el concepto de “estrategias familiares de vida”. Como algunos trabajos lo muestran (Torrado, 1981; Tuirán, 1993), esta perspectiva permite comparar las estrategias entre grupos domésticos que ocupan estratos sociales distintos. De esa forma podemos insertar las estrategias como parte del estudio de las tomas de posición de los actores sociales y estudiar cómo varía la impor-

7 Bourdieu (1995: 83) aclara que no se debe confundir la noción de *habitus* con la de costumbre. La noción de costumbre remite a una acción repetitiva y mecánica, mientras que la de *habitus* remite a una relación activa y creadora con el mundo y es la base de una teoría de la acción social.

tancia del aprovechamiento y conservación forestal como estrategia familiar de vida, según la posición que ocupa la unidad doméstica dentro de la estructura institucional del ejido de pertenencia.

Algunas de las principales características de las prácticas sociales concebidas como estrategias, son que: están dotadas de una importante flexibilidad en cuanto al momento y la forma en la que se despliegan; surgen en respuesta a problemas contingentes impuestos por las estructuras institucionales, en ese sentido se les define como coyunturales; están destinadas a mejorar el bienestar familiar (y no el individual) o al menos a evitar su deterioro; tienen límites de acción principalmente derivados de las estructuras de los mercados laborales, las condiciones de los medios de producción, y las características demográficas, económicas y sociales del grupo doméstico; tienen o no éxito en cuanto a evitar el deterioro de vida de la unidad doméstica o maximizar las condiciones de vida; y de no ser incorporadas a las prácticas institucionalizadas, las estrategias tienen un tiempo finito de duración. Esas características pueden ser sintetizadas, diciendo que las estrategias son de carácter reactivo, particulares, adaptativas y fungibles.<sup>8</sup>

### Estructura institucional y estrategias familiares de vida en el ejido El Paso

#### *Estructura institucional*

En México, el nexo de los ejidos y comunidades con un poder central y el orden inherente a estas instituciones territoriales se establece a través del artículo 27 constitucional, el cual señala que la propiedad de las tierras y aguas corresponde originariamente a la nación. En base a ello, se pueden distinguir dos formas fundamentales de intervención del Estado sobre el orden social y ecológico de los colectivos: las modalidades de tenencia de la tierra y la regulación del aprovechamiento de los recursos naturales.

<sup>8</sup> Esto está basado en el análisis de varios textos sobre estrategias: De Oliveira y V. Salles, 1989; González de la Rocha *et. al.*, 1990; González de la Rocha M., 2001; Quesnel A. y S. Lerner, 1988; Szasz I., 1993; Torrado S., 1981; Tuirán R., 1993; Moguel V.R. y S.U. Moreno, 2005.

Respecto a la primera forma de intervención, el Estado se guarda el derecho de transmitir a terceros (ejidos y comunidades) el poder para usar y disponer de la tierra. Así, el Estado define el límite geográfico del ejercicio de los derechos y obligaciones de los individuos organizados en formas colectivas de tenencia de la tierra. Adicionalmente, el Estado les reconoce el derecho de organizar su propia vida social y productiva, lo que en ocasiones queda plasmado de manera formal en un reglamento interno.

Respecto a la segunda forma de intervención, aunque constitucionalmente los recursos forestales no son propiedad de la nación, sino de los poseedores de tierras que los contengan, el Estado tiene la capacidad para imponer y regular las modalidades del aprovechamiento de los recursos naturales, así como dictar las medidas necesarias para ordenar y establecer usos, reservas y destinos de tierras con el objeto de cuidar su conservación en beneficio del interés público<sup>9</sup>. Ello dota al Estado del poder para regular el aprovechamiento de los recursos naturales a través de las Reservas de la Biosfera, las cuales representan zonas donde el ambiente original no ha sido significativamente alterado por la actividad del ser humano o bien requiere ser preservado y restaurado.

Para asegurar el ejercicio de la soberanía y jurisdicción del Estado sobre las áreas naturales protegidas, en cada reserva existe: un ordenamiento territorial y plan de manejo que establecen las zonas en las que se controla, evita y prohíbe el desarrollo de prácticas productivas, limitando así los derechos de propiedad de los poseedores de los recursos; y de la dirección de la reserva, que en términos generales, administra los recursos económicos y coordina a los distintos actores (académicos, ONG, gubernamentales, ejidos y comunidades) para ejecutar el plan de manejo de la reserva y hacer respetar el ordenamiento territorial que de éste se deriva.

Así, la combinación de las leyes agrarias y ambientales al interior de las reservas, ha provocado que el orden de la relación entre Estado y sociedad se finque de forma esquizoide: por una parte el artículo 27 constitucional reconoce los derechos de propiedad que los ejidos y comunidades tienen sobre sus recursos y a su manejo, mientras que las reservas de la biosfera

<sup>9</sup> Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

son espacios territoriales donde el gobierno ejerce su jurisdicción y soberanía para acotar o privarles de esos derechos en virtud de los objetivos conservacionistas desarrollados e impuestos por el gobierno y sus autoridades ambientales. Adicionalmente, la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (LGDFS), a través del artículo 33 fracción X y el artículo 62 fracción III y V, traslada a los miembros de esos ejidos la obligatoriedad de la conservación y protección de los ecosistemas forestales, lo que en pocas palabras los convierte en los ejecutores de los programas de manejo elaborados por el gobierno.

No obstante lo anterior, la ley agraria mexicana dota a los ejidos de los principios de institucionalización que desde la perspectiva de Ostrom, son necesarios para un manejo sostenido de los recursos naturales: cuentan con órganos de gobierno interno encargados de construir, vigilar y sancionar el cumplimiento de las reglas internas del ejido, así como de rendición de cuentas; disponen de una autonomía relativa respecto a los niveles de gobierno superior, de donde derivan la facultad para establecer un sistema de derechos y obligaciones propio, que ordenará la forma en que los miembros del colectivo se relacionan entre ellos y con el recurso; la clara delimitación del territorio de los ejidos permite distinguir el grupo de personas sobre las cuales recaerá el sistema de derechos y obligaciones interno<sup>10</sup>; las acciones que los miembros desarrollen respecto al control de sus recursos naturales, siempre deben de hacer caso de lo que las leyes ambientales tengan considerado respecto al ordenamiento territorial del área natural en que se encuentren; los órganos de poder interno sirven de representación con niveles de gobierno mayor (presidentes municipales, órganos de gobierno, etc.).

En cuanto a la estructura interna del ejido, en el año 2005 El Paso presentó un total de trescientos ochenta y nueve personas distribuidas en ochenta y dos hogares; sesenta y siete hogares de jefatura masculina y quince de jefatura femenina. De esos hogares, treinta y cinco son hogares ejidatarios (veinte y tres de jefatura masculina y once de jefatura femeni-

10 Al menos, ese fue uno de los objetivos que persiguió la regularización de los derechos ejidales impulsados en por el gobierno mexicano en 1992, a través del programa conocido como PROCEDE (Véase Ita A., 2003).

na más la parcela escolar)<sup>11</sup>, cinco posesionarios (todos de jefatura masculina) y cuarenta y un hogares avecindados (treinta y ocho de jefatura masculina y cuatro de jefatura femenina).

En el ámbito de los derechos y obligaciones que el Estado reconoce a los jefes de hogar para asegurar el acceso a los medios de reproducción doméstica, podemos decir que las reglas internas del ejido reproducen un sistema de diferenciación social que se expresa en posibilidades desiguales de acceso a la asamblea ejidal, así como a los recursos naturales presentes en las tierras del ejido. El acceso desigual a los recursos, se traduce en formas distintas de organización del trabajo en esas tierras (Cuadro 1).

| Cuadro No. 1:<br>Estructura del Ejido                                                                                                                                                                                                     |                               |                  |                                     |                                    |                                                                             |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|------------------|-------------------------------------|------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|
| Espacio socio - territorial                                                                                                                                                                                                               | Sujetos agrarios Con derechos | Tipo de recursos | Tipo de actividades                 | Formas de organización del trabajo | Órgano del ejido que incide en las reglas y sujetos agrarios que participan |
| Tierras de uso común                                                                                                                                                                                                                      | Ejidatarios                   | Forestales       | Primarias                           | Comunitario                        | Asamblea de ejidatarios                                                     |
| Tierras parceladas                                                                                                                                                                                                                        | Ejidatarios, posesionarios    | Agroforestales   | Primarias                           | Familia, hogar                     | Asamblea de ejidatarios*                                                    |
| Tierras de uso urbano                                                                                                                                                                                                                     | Ejidatarios, y avecindados    | Solar            | Pecuarías, secundarias y terciarias | Hogar                              | Asamblea de ejidatarios**                                                   |
| * La asamblea vigila y sanciona los acuerdos comerciales (compra-venta) y la sucesión de derechos que se desarrollan en la parcela, sin embargo, las formas de organización del trabajo son competencia exclusiva del hogar y la familia. |                               |                  |                                     |                                    |                                                                             |
| ** La asamblea ejidal tiene incidencia sobre los servicios y equipamiento y en la forma de organización del trabajo en estos espacios, pero no sobre las actividades que se desarrollan al interior de los solares.                       |                               |                  |                                     |                                    |                                                                             |

De forma sintética, los ejidatarios son los únicos que tienen derecho de acceso (voz y voto) en las asambleas, espacio en el que se deciden las reglas, se trata de dar solución a los problemas y se deciden las sanciones que se aplicarán a todos los miembros del ejido. Mientras que los avecindados y posesionarios no cuentan con ningún espacio que les permita incidir en la elaboración de las reglas del ejido.

11 Aunque hay 36 ejidatarios, un hogar está conformado por la unión de dos de ellos, por eso no concuerda el número de ejidatarios con el de hogares.

En las tierras de uso común se desarrollan las actividades de conservación y aprovechamiento forestal. Únicamente los ejidatarios están obligados a desarrollar las actividades de conservación de los bosques y ello les da el derecho de recibir los beneficios económicos derivados del aprovechamiento forestal. Esas actividades son organizadas de forma comunitaria.<sup>12</sup>

Las tierras parceladas son los espacios de acceso de todos los ejidatarios y poseionarios para desarrollar actividades agrícolas.<sup>13</sup> Algunos vecindados tienen acceso a un pedazo de parcela siempre y cuando algún ejidatario o poseionario le preste o rente un pedazo de la suya; práctica principalmente establecida entre familiares. La diferencia más importante entre ejidatarios y no ejidatarios, es que cada uno de los hogares ejidatarios tiene a su disposición entre 6 y 16 hectáreas (ha), mientras que los no ejidatarios tienen acceso a una superficie considerablemente menor; entre 0.02 y 4 ha.<sup>14</sup> Las actividades laborales desarrolladas en la parcela, primordialmente están organizadas a nivel familiar y de hogar.

Finalmente, las tierras de uso urbano son el espacio donde se desarrollan las actividades pecuarias (generalmente la cría de animales de traspas), secundarias y terciarias. Esas actividades principalmente se desarrollan en el ámbito de los solares<sup>15</sup> y se caracterizan por estar organizadas a nivel de hogar.

12 La empresa forestal de este ejido, se caracteriza por que los ejidatarios dan en concesión sus bosques, de esa forma es el concesionario el que se encarga de cubrir los gastos y organizar todos los trabajos de extracción de madera, contratando a su propio personal. Aunque los ejidatarios no participan directamente en esas actividades, estos siempre están supervisando el trabajo realizado por el concesionario.

13 Los cultivos agrícolas que predominan en las parcelas son: maíz, avena, frijol y trigo; los silvícolas son: pino, oyamel y cedro; y los pecuarios son: borrego, caballo y vaca. Los caballos son usados para los trabajos que se realizan en la parcela.

14 Las diferencias en la superficie de parcela disponible se tradujo en distintas prácticas productivas llevadas a cabo en estos espacios; mientras la mayoría de los hogares ejidatarios (once de quince hogares) combinó actividades agrosilvícolas seguido de prácticas sólo agrícolas (dos de quince hogares), la mayoría de los hogares no ejidatarios (cinco de diez hogares) destinaron su parcela sólo a actividades agrícolas seguido de actividades agropecuarias (tres de diez).

15 Los solares son los terrenos en que los miembros de la comunidad construyen sus viviendas.

### *Estrategias familiares de vida*

Para la mayoría de los hogares ejidatarios, los beneficios económicos derivados del aprovechamiento y conservación de los recursos forestales son la fuente primaria de la reproducción económica de las unidades domésticas.<sup>16</sup> La importancia del recurso forestal como medio de reproducción económica, transita por la obligación que cada ejidatario tiene respecto a cumplir con las actividades de conservación que la dirección de la reserva les exige.<sup>17</sup> Así, la asamblea del ejido estableció que cada ejidatario que incurra en una falta a estas obligaciones, se hará acreedor a una multa que disminuye los ingresos que al final del año se obtienen del aprovechamiento forestal.

Los ejidatarios no suelen incluir a los miembros de su hogar en esas actividades, por lo que la mayor parte de los ejidatarios realizan las actividades de conservación por cuenta propia. No obstante, los que por diversas razones no pueden asistir a sus labores, suelen contratar a alguna persona como peón<sup>18</sup>, ello sucede especialmente entre los ejidatarios y ejidatarias adultos mayores (en fases avanzadas del ciclo de vida doméstico) que no cuentan con algún miembro en el hogar que los apoye.

Para los hogares ejidatarios, la parcela es un elemento de gran importancia para la reproducción social, ya que la producción agrícola les asegura alimentos de autoconsumo entre nueve y doce meses del año. El pa-

16 Entre el año 2003 y el 2006, el ingreso promedio mensual del hogar ejidatario fue de 13 mil pesos mexicano (poco más de 1000 dólares).

17 Las actividades de conservación que se realizan en los bosques de este ejido, se relacionan con la prevención de incendios y de erosión de suelos, permitir la infiltración del agua de lluvia y conservación de los ojos de agua presentes en el ejido, mantener en buenas condiciones los caminos que llevan al bosque, así como combatir la tala clandestina y hormiga que experimentan. Todas estas acciones se llevan a cabo a través de comisiones de ejidatarios de seis o siete personas que diariamente realizan esas actividades bajo mandato de la asamblea ejidal. El tiempo que cada comisión le dedica a estos trabajos varía entre cuatro y veinticuatro horas diarias y cuentan con el apoyo en especie de la dirección de la reserva, principalmente a través de la donación del equipo y supervisión del trabajo.

18 Las causas más comunes de ausencia de los ejidatarios al trabajo de conservación o aprovechamiento que se realiza en las tierras de uso común, son por tener que atender las actividades de siembra y cosecha en la parcela, por tener un empleo de tiempo completo no ligado al ejido, por enfermedad o por estar imposibilitado físicamente. Esta última razón prevalece entre los ejidatarios y ejidatarias adultos mayores.

pel del trabajo familiar es muy importante, ya que los miembros de esos hogares principalmente participan en la siembra y cosecha como trabajadores familiares sin pago. A pesar de la importancia de la parcela, la obligación de sembrar al menos el 50 por ciento de esa superficie,<sup>19</sup> es una carga económica que no todos los ejidatarios pueden sostener; el préstamo de un pedazo de parcela y el cambio de actividades agrícolas por silvícolas son prácticas que les han permitido sortear dicha regla.

Finalmente, los trabajos de tipo secundario y terciario desarrollados en los solares, representan una fuente de ingresos complementarios al aprovechamiento forestal<sup>20</sup> y son actividades en las que los miembros de los hogares se incorporan principalmente por cuenta propia o familiar sin pago.

Los hogares no ejidatarios (poseionarios y vecindados) tienen un comportamiento opuesto. Para este grupo, la importancia económica de las actividades de aprovechamiento y conservación forestal es marginal<sup>21</sup> y acceden a estos trabajos como peones.

Los hogares no ejidatarios tienen dos formas de acceso a la parcela: si esta es prestada o rentada, generalmente los miembros de hogar se incorporan como patrones o trabajadores familiares sin pago y el beneficio más importante es la de asegurar el autoconsumo entre nueve y doce meses; si la parcela le pertenece a otra persona, entonces acceden como peones y el principal beneficio es un ingreso económico que fluctúa entre \$100 y \$4.500 pesos anuales. Las actividades pecuarias desarrolladas en el solar, también son importantes para la reproducción social del grupo, principalmente porque estos animales satisfacen las necesidades de consumo de carne.<sup>22</sup>

Dada la falta de trabajo asalariado en las parcelas y en las tierras de uso común, las actividades de tipo secundario o terciario a través de negocios propios<sup>23</sup> representan la principal fuente de reproducción económica de estos grupos, actividades que se desarrollan en la zona urbana del ejido y

19 Obligación establecida por el reglamento interno del ejido.

20 Dichos ingresos fluctúan \$104 y \$6.000 pesos mensuales

21 Los ingresos mensuales que obtienen varían de \$23.00 a \$1.300 pesos mensuales.

22 Los animales de traspaso más comunes son gallinas, gallos, guajolotes y cerdos.

23 Tal como producción de block y ladrillo, panificadoras, tiendas de víveres, papelerías, entre otros. Actividades que les dejan ganancias de entre \$300 y \$6.000 pesos mensuales.

en algunos casos, en pequeñas ciudades cercanas. Finalmente, es de resaltar que las precarias condiciones que permiten la reproducción económica de estos grupos, hace que la frecuencia de hogares que reciben dinero de algún familiar en el extranjero, sea mayor entre los hogares no ejidatarios que en los ejidatarios.<sup>24</sup>

## Conclusiones

La distribución diferencial de derechos y obligaciones entre los sujetos agrarios del ejido El Paso, hace que la conservación y el aprovechamiento de los recursos forestales tengan distinta importancia para la reproducción cotidiana de las unidades domésticas a las que pertenecen. Para los hogares ejidatarios, esas actividades son de primera importancia para la reproducción económica de la unidad doméstica, en contraparte, para los hogares no ejidatarios, esas actividades tienen una importancia marginal, siendo las actividades secundarias y terciarias la primera fuente de ingresos económicos.

Finalmente, sólo los ejidatarios participan en la construcción de las reglas que rigen el orden interno de las relaciones sociales y productivas del ejido (a través de la asamblea), quedando excluidos el resto de los miembros del colectivo.

## Bibliografía

Barton, D., Merino, P. (2004). *La experiencia de las comunidades forestales en México. Veinticinco años de silvicultura y construcción de empresas forestales comunitarias*. México: SEMARNAT / INE / CCMSS.

Berger, P.L., Luckmann, T. (1997). *La construcción social de la realidad*. Argentina: Amorrortu Editores.

24 De los veinticinco hogares no ejidatarios encuestados, dieciséis recibieron ayuda económica o en especie de algún familiar que reside en otra parte de la república o en otro país, mientras que entre los ejidatarios ello se apreció en seis de los quince hogares encuestados. Es importante señalar que la muestra no es estadísticamente representativa.

- Birner, R., Wittmer, H. (2003). "Using social capital to create political capital: How do local communities gain political influence? A theoretical approach and empirical evidence from Thailand"; en Nives Dolsak and Elinor Ostrom, eds.; *The commons in the new millennium. Challenges and adaptations*. USA: The MIT Press.
- Bourdieu, P. (1976). "Marriage strategies as strategies of social reproduction"; en Forster, R. y Ranum, O. Family and Society, eds.; *Selections of the Annales, Economies, Société, Civilisations*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- \_\_\_\_\_ (1995). *Respuestas por una antropología reflexiva*. México: Grijalbo.
- \_\_\_\_\_ (2003). *Capital cultural, escuela y espacio social*. México: Siglo Veintiuno Editores.
- Chapela, G., Barkin, D. (1995). *Monarcas y campesinos. Estrategias de desarrollo sustentable en el oriente de Michoacán*. México: Centro de Ecología y Desarrollo A.C.
- Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, Consultada el 3 de marzo de 2007: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/>
- De Oliveira, O., Salles, V. (1989) "Introducción: Acerca del estudio de los grupos domésticos: un enfoque sociodemográfico"; en Orlandina de Oliveira, Marielle Pepin Lehalleur y Vania Salles, comps.; *Grupos domésticos y reproducción cotidiana*. México: UNAM / Miguel Ángel Porrúa / El Colegio de México.
- Delgado, M.R. (1991). *Ley Agraria Comentada*. México: SISTA.
- González de la Rocha, M, et. al. (1990). "Estrategias vs conflicto: reflexiones para el estudio del grupo doméstico en época de crisis"; en Guillermo de la Peña, Juan Manuel Durán, Agustín Escobar y Javier García de Alba, eds.; *Crisis, conflicto y sobrevivencia: estudios sobre la sociedad urbana en México*. México: Universidad de Guadalajara.
- González de la Rocha, M. (2001). "From resources of poverty to the poverty of resources? The erosion of a survival model". *Latin American Perspectives* 28 (Julio) pp. 72-100.
- Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (LGDFS), consultada el 3 de marzo de 2007: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

- Merino, L. (1997). *El manejo forestal comunitario en México y sus perspectivas de sustentabilidad*. México: UNAM/ SEMARNAP / CRIM / World Resource Institute / CCMSS A.C.
- \_\_\_\_\_ (2004). *Conservación o deterioro. El impacto de la políticas públicas en las instituciones comunitarias y en los usos de los bosques en México*. México: SEMARNAT / INE / CCMSS A.C.
- Moguel, V. R., Moreno, S. U. (2005). "Estrategias sociales: De la sobrevivencia a la contingencia". *Papeles de Población* 46 (octubre-diciembre), pp. 139-159.
- Ostrom, E. (2000). *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. México: UNAM / CRIM / FCE.
- Patiño, P. L. (2002). "Población y manejo comunitario de los recursos naturales: el caso del municipio de Nuevo Zoquiapam". *Estudios Agrarios* 21, pp. 59-98.
- Pérez Martín del Campo, M. (2004). "Las tierras de uso común en ejidos certificados". *Estudios Agrarios* 25 (enero-abril), pp. 235-246.
- Quesnel, A., Lerner, S. (1988). "El espacio familiar en la reproducción social: grupos domésticos residenciales y grupos de interacción (Algunas reflexiones a partir del estudio de la zona henequenera)"; en Orlandina de Oliveira, Marielle Pepin Lehalleur y Vania Salles, comps.; *Grupos domésticos y reproducción cotidiana*. México: UNAM / Miguel Ángel Porrúa / El Colegio de México.
- Szasz, I. (1993). *Migración temporal en Malinalco. La agricultura de subsistencia en tiempos de crisis*. México: El Colegio de México / El Colegio Mexiquense.
- Torrado, S. (1981). "Sobre los conceptos de estrategias familiares de vida y procesos de reproducción de la fuerza de trabajo: Notas teórico-metodológicas". *Demografía y Economía*, Vol. XV, núm. 2 (46), pp. 204-233.
- Tuirán, R. (1993). "Estrategias familiares de vida en época de crisis: el caso de México"; en CEPAL, eds.; *Cambios en el perfil de las familias: la experiencia regional*. Chile: CEPAL.

# **Lógicas de representación y de acción de comunidades mam de Quetzaltenango (Guatemala) con su medioambiente en un contexto de mutación de los sistemas simbólicos y de vulnerabilidad a las catástrofes sicionaturales**

Julie Hermesse\*

## **Resumen**

La coyuntura de una población humana y un agente potencialmente destructor no produce inevitablemente un desastre. Un desastre se vuelve inevitable en el contexto de un modelo históricamente producto de vulnerabilidad, demostrado en la localización, los sistemas de producción y la ideología de una sociedad. A partir de un análisis situacional, el paso de la tormenta tropical Stan por San Martín Sacatepéquez, el artículo tiene como objetivo teórico y empírico estudiar la construcción socio-cultural e histórica de las relaciones entre naturaleza y sociedad en la producción de las condiciones de vulnerabilidad a las catástrofes.

Palabras clave: Maya mam, desastre, Stan, Guatemala, vulnerabilidad.

---

\* (Universidad Católica de Lovaina / FMRS).

### Paso de la tormenta tropical Stan en el municipio de San Martín Sacatepéquez: cambios climáticos, vulnerabilidad y reciprocidad entre naturaleza y sociedad

Según numerosos expertos internacionales, el cambio climático está en marcha, y los peligros que se corren por el aumento del número y la intensidad de los fenómenos asociados a los cambios climáticos, como los huracanes y las sequías, así lo manifiestan hoy en día. Las bases de datos disponibles sobre las catástrofes recientes demuestran que existe una tendencia creciente a que ocurran estos fenómenos en América Latina (Mansilla, 2006: 13). En este contexto, la vulnerabilidad de la República de Guatemala a las amenazas hidroclimáticas y otros fenómenos naturales aumenta cada año. Este país, conocido como el de la eterna primavera en el sector del turismo, es también el de la eterna violencia (Le Bot, 1992; Bataillon, 2003) y el del riesgo eterno (Hernández Pico, 2005; Gellert, 2003). Situado en la confluencia de tres placas tectónicas con numerosas fallas, bañado por los océanos Pacífico y Atlántico, y dotado de una morfología diversificada, compuesta por altas montañas, volcanes, valles, llanuras pluviales y costeras: su geografía lo predispone a la incidencia de un vasto número de amenazas.

Esta investigación aspira a comprender los factores subyacentes que engendran las vulnerabilidades ligadas al clima y la predisposición al impacto de los fenómenos peligrosos. Este artículo se centrará en primer lugar en analizar las representaciones resultantes del campo discursivo sobre los desastres y cuestionará el lazo, aparentemente irracional, entre las representaciones del riesgo y las prácticas que se le asocian. Se aborda la cuestión de los medios simbólicos y sociales puestos en marcha por las poblaciones indígenas para tomar en cuenta el advenimiento de un desastre. Entre los diferentes tipos de vulnerabilidades a las catástrofes naturales enumerados por los científicos, además de la situación de vulnerabilidad física y económica de la región de SMS, cuestionaremos la vulnerabilidad socio-cultural, particularmente significativa en el marco de nuestra investigación. A continuación, seguiremos el análisis desde el punto de vista del registro de las prácticas con el medio ambiente natural y las actitudes frente a los riesgos, buscando las causas

estructurales e históricas de las vulnerabilidades en el orden social y económico.

Esta investigación en el campo de los *disaster studies* se basa en datos etnográficos recogidos en la municipalidad San Martín Sacatepéquez (SMS), mejor conocido bajo el nombre de “Chile verde”. Nos centramos esencialmente en esta zona rural del occidente guatemalteco, sobre la cabecera municipal, situada en el Altiplano y encaramada entre las montañas de la tierra fría. El municipio, perteneciente al departamento de Quetzaltenango y poblado en un 95 por ciento por comunidades indígenas mayas mam, fue dañado en el plano humano, material y agrícola por el paso de la tormenta tropical Stan<sup>1</sup> al principio del mes de octubre de 2005. Inundaciones y ríos de lodo, provocados por los deslizamientos de terreno, invadieron el pequeño municipio del 3 al 6 de octubre de 2005.

21.500 de los 29.000 habitantes de la municipalidad fueron afectados directamente o indirectamente por Stan. Huracanes, erupciones volcánicas y temblores de tierra atormentan la memoria de los ancianos y la vida diaria de los habitantes. La cronicidad de los fenómenos naturales extremos en SMS invita a considerar las catástrofes naturales como una clave histórica y cultural del municipio. Ahora bien, sus consecuencias no siempre parecen haber tenido tanta amplitud. Los ancianos cuentan, por ejemplo, que hubo otras tormentas y huracanes en SMS. Sólo que no hacían tantos destrozos a su paso: “Vinieron antes, pero no pasaba así”.

Así fue que la depresión tropical Stan provocó en esta ocasión un estado de catástrofe en SMS, cuyos destrozos superan los de los otros municipios del mismo departamento. Según Mansilla (2006: 14), el nivel de daño provocado por Stan en Chiapas (México), Guatemala y El Salvador, aun con la cantidad de lluvia que produjo, no se explica sino por los elevados niveles de vulnerabilidad de las poblaciones afectadas. Pareciera que el clima se está alterando, pero no con la misma velocidad con la que se deterioran las condiciones sociales y materiales que hacen a la población cada vez más vulnerable frente al impacto de fenómenos de cualquier tipo e intensidad.

1 Stan, que tocó México como huracán de categoría 1 en la escala de Saffir-Simpson, se caracterizó por su movimiento lento y la gran cantidad de lluvia producida en un tiempo corto. La intensidad de Stan a su llegada al suelo guatemalteco no justifica calificarlo como huracán, sino más bien como “tormenta tropical”.

La historia de los acontecimientos que tuvieron lugar en estos últimos treinta años nos demuestra que es sobre todo la vulnerabilidad socio-económica de las poblaciones la que explica el aumento reciente del número y la intensidad de estos desastres. Las conclusiones emitidas por F. Yamin, A. Rahman y H. Saleemul sobre las implicaciones en el núcleo del proyecto “Linking Climate Adaptation”, confirman estos análisis. Según ellos, “el cambio climático es una amenaza seria y permanente para el desarrollo, que constituirá una carga suplementaria para aquellos que ya son pobres y vulnerables” (2006: 115). Los efectos de la variabilidad climática constituyen un desafío enorme para el desarrollo de los países en vía de desarrollo y de las comunidades más pobres, como las situadas en el altiplano mam, región con bajos índices de desarrollo, puesto que se basa sobre sectores económicos sensibles al clima y dotados de capacidades económicas, tecnológicas y humanas limitadas.

Una importante corriente de pensamiento en las ciencias sociales, encabezada por pioneros americanos, seguida por el alemán Ulrich Beck y en América Central, entre otros, por Gisella Gellert y Luis Gamarra, ha contribuido a darle un giro importante a la comprensión de las causas de las catástrofes como situadas en la interfaz de la sociedad y el medioambiente. Los desastres se presentan como resultado de la concreción de los procesos de riesgo como lo menciona Gisella Gellert (2003: 22), el riesgo se determina por la existencia de dos factores: amenazas y vulnerabilidad. Las amenazas corresponden a determinadas condiciones físicas de peligro latente que se pueden convertir en fenómenos destructivos (...). Las vulnerabilidades comprenden distintas características o aspectos de la sociedad que precondicionan o hacen propensos sectores, grupos, familias o individuos de sufrir pérdidas y de encontrar dificultades en recuperarse de éstas.

Es decir, que todo riesgo está construido socialmente, aun cuando el evento físico con el cual se asocia sea natural. La vulnerabilidad expresa, desde una perspectiva de proceso, la multidimensionalidad de las catástrofes llevando la atención sobre la totalidad de las relaciones en una situación social dada que, en combinación con las fuerzas ambientales, produce un desastre. Esta comprensión compleja de la vulnerabilidad permite a los investigadores conceptualizar cómo los sistemas sociales generan las

condiciones que sitúan a las personas en diferentes niveles de riesgo para una misma amenaza y sufriendo un mismo acontecimiento.

La interpretación de las implicaciones y de las condiciones planteadas por los conceptos de vulnerabilidad y de desastre invita repensar la relación entre cultura y naturaleza, cuya oposición ha desempeñado un rol clave en el desarrollo de la antropología. Los desastres que no pueden ser definidos exclusivamente en términos de las ciencias naturales o de las ciencias sociales pueden ser vistos de una manera más productiva como un modo de revelación sobre el cómo se establecen la interpenetración y la reciprocidad entre el medioambiente y la sociedad, con todas las uniformidades y las contradicciones (Oliver-Smith, 2002: 42). Para Smith “... la construcción recíproca de seres humanos y medioambiente proporciona una base teórica para afirmar que construimos nuestras propias catástrofes hasta tal punto que las catástrofes se producen en los ambientes que nosotros producimos” (2002: 43). La sociedad actualiza la potencialidad de un riesgo. Esta perspectiva trata de reconocer que las circunstancias objetivas en las cuales sobrevienen los desastres y las necesidades materiales que éstas trazan son productos socio históricos.

### Representaciones<sup>2</sup> sociales y culturales de Stan y vulnerabilidad socio-cultural

Los sistemas de pensamiento de las personas que experimentan calamidades están repletos de símbolos que tratan de su situación y de cosmologías que vibran de metáforas (Hoffman y Oliver-Smith, 2002; Prado, 1990). La situación de crisis provocada por el paso de la tormenta tropical Stan pone al día de manera exacerbada diversas lecturas sobre el mundo, salidas de diversas convicciones religiosas, tradiciones culturales y posiciones sociales. Una de las funciones cognitivas esenciales de la represen-

2 Para caracterizar la aprehensión del riesgo por los individuos utilizaremos el término *representación*, más que el de percepción. La elección entre estos términos no es neutra. El trabajo cognitivo destinado a reducir la disonancia, quedando al mismo tiempo sometido a una obligación de coherencia, el trabajo cognitivo de los habitantes de SMS es, en efecto, difícilmente reductible a una percepción de riesgo (Peretti-Watel P., 2000: 198).

tación es que busca explicar su objeto, y por tanto proveer al individuo una teoría causal. La representación tiene, en primer lugar, una función explicativa, atribuyendo por ejemplo la responsabilidad de una catástrofe. Esta designación de responsabilidad permite restaurar un sentimiento de dominio o incluso, en nuestro caso, un desprendimiento de la responsabilidad de la comunidad humana y de la posibilidad de control de dicho tipo de fenómenos llamados naturales.

### Lectura apocalíptica de los indígenas pentecostales y lectura animista de los indígenas ligados a la religión de los antiguos mayas

En un primer análisis, la adhesión religiosa, evangélica o a la religión maya ancestral, aparece como el elemento que distingue las interpretaciones de los habitantes de SMS sobre el paso de Stan. El conjunto del discurso pentecostal<sup>3</sup> se basa sobre ideas milenaristas particularmente intensas: el Cristo ya venido sobre la tierra, destruirá el mundo y volverá para establecer un nuevo mundo liberado de toda coacción. El milenio descrito en la Biblia en el capítulo 20 del libro del Apocalipsis anunciando el regreso de Cristo para un reino que duraría mil años será un acontecimiento real.

Así, Stan es considerado como un signo precursor de la venida de Cristo. El sistema de creencia esencial moral recuerda el juicio final e invita a los pentecostales, elegidos de Dios, a resignarse a la espera mesiánica (Pedrón-Colombani, 1998: 119). Para los indígenas ligados a la religión ancestral maya, las fuerzas que habitan su medioambiente siempre se han dirigido al hombre por medio de catástrofes naturales. La tierra, los vientos, la lluvia, pueden manifestarse al hombre, darle signos. Según esta concepción animista maya, una comunicación armoniosa puede estable-

3 Las iglesias pentecostales toman un lugar cada vez más considerable en el campo de las creencias en San Martín. En una treintena de años, el protestantismo, en su corriente esencialmente evangélica pentecostal, se ha implantado. Su crecimiento es tal que hoy en día alrededor del 50 ó 60 por ciento de los 5.000 habitantes del centro semi-urbanizado del municipio están convertidos a una de la docena de iglesias evangélicas. Nuestro análisis versará aquí únicamente sobre los polos religiosos evangélico y ancestral maya, dejando al par el polo religioso católico.

cerse entre el hombre, los espíritus de la naturaleza y el Creador *Ajaw* con la intermediación del chamán. Figura clave de la comunidad, tiene como tarea reestablecer los equilibrios biológicos, climáticos o incluso sociales, trabajando directamente con Dios, los demonios, los ancestros y otros seres invisibles (Freidel, Schele y Parker, 2001: 33). Stan, impulsado por las fuerzas de la naturaleza, refleja un desequilibrio entre el hombre, su medioambiente, los espíritus que lo habitan y Dios. Los chamanes, negligentes de trabajar con los espíritus de las montañas y de mantener buenas relaciones con éstos, serían así responsables de este desequilibrio: “Los desastres fueron fuerte en los lugares donde no cuidan más espiritualmente los cerros. Los cerros para nosotros son sagrados”.

### Representaciones cíclicas y proféticas compartidas de las catástrofes

El sistema cultural de creencias mayas ofrece también una lectura cíclica y profética de los fenómenos “naturales”. A lo largo de nuestros encuentros con los actores locales, pudimos sin embargo observar que estas representaciones, salidas de la cosmovisión ancestral, no eran monopolio de los “mayas”. A pesar de la voluntad aducida por algunos convertidos al evangelismo de distinguirse de la espiritualidad maya, la aprehensión cíclica de los desastres se encuentra en los discursos de todos. Constatamos, en efecto, una memoria histórica colectiva de los desastres naturales limitada en el marco de ciclos de cincuenta y dos años<sup>4</sup>, correspondiendo al ciclo de los *Tiku'*, un calendario basado sobre un movimiento de cincuenta y dos años compuesto por noventa y seis ciclos proféticos. La tormenta tropical provocada por Stan sería una manifestación de estos fenómenos naturales cíclicos. Los esquemas de representaciones cíclicas, que incluyen a la vez las grandes y amplias categorías de comienzos y finales, de apocalipsis y de renacimientos, sobrevienen regularmente en el simbolismo de las catástrofes (Hoffman y Oliver-Smith, 2002).

4 El ciclo varía según los interlocutores, pero siempre en un margen de cincuenta a cincuenta y siete años.

Para los antiguos mayas, el tiempo era como una rueda. Todo lo que ocurría en un punto en el tiempo, sobrevenía en un punto paralelo en el próximo ciclo (Montgomery, 2003; Freidel, Schele y Parker, 2001). Los mayas del período clásico creían en la recurrencia de los ciclos de la creación y de la destrucción. Todo ciclo, corto o largo terminaba por una catástrofe. Observamos así una “homología” en lo concerniente a la característica profética de las catástrofes naturales, elemento constitutivo de las dos religiones presentes. Profecías mayas (cada 52 años) y profecías milenaristas (predicciones de catástrofes naturales antes de la segunda venida de Cristo) anuncian futuras catástrofes.

Las ideologías cíclicas unen así el presente al pasado, de tal manera que los acontecimientos corrientes tienen lugar en una historia esperada. Lo que aparece inesperado es, de hecho, esperado. Los acontecimientos extraordinarios no tienen necesidad de deslizarse en el mito puesto que ya son míticos cuando suceden (Hoffman y Oliver-Smith, 2002: 134). La naturaleza cíclica del tiempo está en el centro de los calendarios maya, asegurando la continuidad de los ciclos de vida como siempre ha sido. Las catástrofes naturales que ocurren cada 52 años, según la interpretación mitológica de los habitantes de SMS, amenazarían la supervivencia de la comunidad humana, al mismo tiempo que anuncian su nuevo comienzo. Los indígenas evangelizados para quienes la voluntad de Dios se conjuga sin pena con el temor de fenómenos naturales en ciclo, articulan paradójicamente una representación de las catástrofes naturales como anunciadoras del fin inminente del mundo con una representación cíclica y por tanto de vuelta a empezar de estos fenómenos naturales.

### Construcción de los riesgos y adhesiones socio-culturales

Las representaciones cíclicas y proféticas, socialmente elaboradas y compartidas, manifiestan la adhesión social y cultural a la comunidad maya mam. Estas representaciones “compartidas en el seno de un grupo social, aspiran a asegurar la perennidad de dicho grupo, a mantener su identidad, especialmente de cara a un elemento perturbador que amenaza el orden

reinante” (Peretti-Watel, 2000: 201). Además de tomar en cuenta la construcción social de las representaciones, los antropólogos que han escrito sobre el campo del riesgo han procurado poner el acento sobre aproximaciones no ligadas a la probabilidad, conceptualizando el riesgo es su contexto sociocultural (Oliver-Smith, 1996:319).

Una gran contribución en este campo es la de Douglas y Wildavsky en *Risk and Culture* (1982). Douglas y Wildavsky emiten la hipótesis de que diferentes características de la vida social, relacionadas en primer lugar con el grado de integración y las relaciones de poder en grupo, producen diferentes respuestas al riesgo. Como subraya Peretti-Watel, la teoría cultural de Douglas “se inscribe en una perspectiva comprensiva, que busca sobrepasar la simple constatación de la irracionalidad aparente de los individuos frente a los riesgos” (Peretti-Watel, 2000:16). En lo cotidiano, nuestra pertenencia cultural orienta nuestras estimaciones de la frecuencia de un suceso y de su gravedad. Estos filtros culturales resultan de una concepción del conocimiento y de una capacidad de proyectarse en el futuro socialmente diferenciados. En efecto, por una parte, la información es filtrada según su origen. Resulta que “todos los individuos no dan prioridad a las mismas fuentes, puesto que no comparten el mismo concepto del conocimiento y de las condiciones legítimas de su producción (...)” (Peretti-Watel, 2000:17).

Los habitantes de SMS, aislados de un posible saber científico y de expertos sobre los riesgos y el advenimiento de los desastres naturales, priorizan sobre todo el saber de los ancianos acumulado colectivamente y localmente en el curso de la historia de la comunidad. Por otra parte, la relación con el riesgo depende del horizonte temporal culturalmente determinado y socialmente diferenciado: “a cada forma de vida social le corresponde una estructuración específica del tiempo” (Douglas, Wildavsky, 1982: 87). Como hemos podido ver en el análisis precedente, los miembros de la comunidad humana de SMS, mayoritariamente indígenas mams, comparten un horizonte temporal impregnado de la cosmología maya. El tiempo tomaría la forma de ciclos repetitivos permitiendo la previsión de ciertos sucesos en el tiempo, incluidos los desastres naturales. La percepción del tiempo socialmente diferenciada influencia asimismo las percepciones de riesgo. La situación de pobreza y de extrema

pobreza de los habitantes de SMS<sup>5</sup> acorta su horizonte temporal, instalando a los más desfavorecidos en una precariedad que los ancla en el presente y los priva de una capacidad y de una posibilidad de proyectarse en el porvenir. Esta precariedad obliga a los habitantes a concentrarse sobre todo en la supervivencia cotidiana, acentuando y construyendo a veces las condiciones previas al riesgo antes que preocuparse por inquietudes relativas al porvenir. De este modo, pudimos observar a los habitantes de SMS reconstruir su casa sobre las ruinas de su antigua vivienda en zonas de alto riesgo de deslizamientos de terreno. Conscientes de los riesgos a los que se exponen, la justificación de estas reconstrucciones se basa en el hecho de que el tiempo de vida de un ser humano no permite conocer más que un final de ciclo de cincuenta y dos años, es decir, el clausurado por Stan en 2005. Esta argumentación sobre la reconstrucción necesaria en un tiempo corto en una zona de riesgo entra en total coherencia con la imposibilidad de proveerse de otros terrenos para la construcción.

### **Representación cíclica de las catástrofes y actitud fatalista generadora de la vulnerabilidad socio-cultural**

Las representaciones, apoyándose sobre una actividad discursiva, tienen un rol sobre todo práctico, permitiendo apropiarse la realidad exterior, es decir, ajustarse a ella, dominarla. Las representaciones constituyen un tipo particular de conocimiento que rige nuestra relación con el mundo y con los otros. El análisis de estas representaciones permite al investigador comprender, con más precisión, interacciones con el medioambiente, percibidas por el mundo científico, de la prevención y de la gestión de riesgos como irracionales y generadoras de amenazas hacia la comunidad. La explicación causal dada por el conjunto de los habitantes de la comunidad del centro de SMS es la de la llegada de las catástrofes cada cincuenta y dos años. Concebir los desastres como de origen divino, o incluso como dirigidos por fuerzas naturales a las cuales sólo los chamanes pue-

5 El PNUD evalúa el porcentaje de pobreza total en el municipio de SMS a 82.9 por ciento incluyendo el 28.1 por ciento de la población en una situación de pobreza extrema (2005: 328).

den responder, engendra una cierta pasividad del hombre, un cierto fatalismo frente a las probables catástrofes venideras. Los fenómenos sobrenaturales escapan en última instancia a toda influencia del hombre. Para Hoffman y Oliver-Smith (2002) psicológicamente, el simbolismo cíclico ofrece una comodidad particular a las víctimas, ya que lo que llega está planificado. Por otra parte, políticamente, el simbolismo cíclico deja a las personas particularmente vulnerables. Ahí donde las personas viven en zonas de riesgo, el destino determina todo y ostenta el poder. La movilidad, asimismo, se vuelve inútil, ya que los actos preventivos no calman nada. Esto nos lleva a emitir la hipótesis de que, en SMS, uno de los elementos generadores de la representación del riesgo es el factor ideológico-cultural y religioso.

Los habitantes de SMS, por tanto, no cuestionan el lado antrópico de estos fenómenos llamados “naturales”. En otras palabras, “inculpar a la naturaleza significa que se percibe al hombre como víctima de las catástrofes y no como sujeto responsable igualmente de la construcción de escenarios de riesgos que predisponen a la ocurrencia de desastres y a la amplitud de sus impactos” (Gellert, 2003:20). La explicación causal favorece el papel práctico de la representación, puesto que ésta sugiere o no sugiere conductas preventivas. Esto provoca la articulación problemática del punto de vista ético y político de la representación del mundo y de sus sucesos catastróficos y el compromiso o el desentendimiento en éste. La relación con el riesgo de catástrofes naturales llamada “fatalista” corresponde al polo cultural idealtípico llamado polo “residual”, los “excluidos”, los “dependientes”. Este polo es uno de los cuatro “polos culturales” idealtípicos desarrollado por M. Douglas. A cada uno corresponden un tipo de relaciones sociales, valores, una concepción del mundo específica y relaciones con el riesgo, muy contrastadas. Este polo cultural se caracteriza por su incapacidad de movilizarse, reaccionar, y por tanto por una actitud fatalista frente al riesgo. Según Peretti-Watel, “Los excluidos no tienen una relación activa con el riesgo. Se sienten vulnerables, pero prefieren resignarse” (2000: 23). Este polo fatalista, mal integrado e insatisfecho, se siente impotente frente a las amenazas y transfiere sobre el gobierno, las autoridades comunitarias, las asociaciones, los expertos, la responsabilidad de actuar. La percepción de los riesgos depende entonces del apego a

los valores tradicionales, de la integración social de los individuos, como de la manera en la que se representan su existencia y su capacidad para dominarla. Sin embargo, no conviene olvidar la experiencia que tienen los individuos de este mundo (Peretti-Watel, 2000: 158). Esta experiencia está anclada en una historia y un contexto estructural político, económico y social.

### **Construcción histórica y estructural de la vulnerabilidad económica y política y de las condiciones previas a un desastre**

Si mantenemos que las catástrofes son más bien producto de una sociedad que de una naturaleza específica, es esencial analizar, además de las representaciones, la construcción histórica y social de escenarios de riesgos que crean a la vez vulnerabilidad y condiciones previas a un desastre.

#### *Deforestación, deterioro de los suelos y urbanización caótica*

La depresión tropical sobre el municipio de SMS tuvo consecuencias dramáticas resultado de los fenómenos de deforestación masiva de las montañas cercanas, de cultivo intensivo de los suelos, así como del fenómeno de urbanización caótica. Las raíces de los árboles que ya no hacían la función de “brazos” sosteniendo las montañas, los suelos arenosos saturados por el uso excesivo de pesticidas y por la construcción de viviendas sobre terrenos no adecuados provocaron deslizamientos de terreno e inundaciones que invadieron el pequeño municipio del 3 al 6 de octubre 2005. Estos fenómenos conjugados al paso de Stan reflejan una modificación de la relación de la población indígena mam con su entorno natural, y más particularmente con las montañas.

Estas modificaciones presentan, efectivamente, una disonancia entre las representaciones del medio ambiente y las prácticas con éste, puesto que hemos observado en el campo discursivo la necesidad de afirmar una conciencia ecológica, especialmente por parte de los chamanes. Estos últimos, reivindican su diferencia étnica ancestral anclada en un pasado y un

territorio, y dicen querer preservar su entorno natural considerado tanto como patrimonio natural como cultural (Domínguez Ake, 1993). Las montañas y los volcanes, lugares de ceremonias habitados por los espíritus de los ancestros y las fuerzas naturales, son percibidos como lugares de enraizamiento cultural de la identidad. La creencia en la inmanencia<sup>6</sup> del ser divino en la creación induciría una relación ecológica con el medio ambiente. La cultura ancestral presentaría entonces afinidades con lo más moderno de la conciencia ecológica actual. Sin embargo, a pesar del predominio de un discurso que afirma una cierta conciencia ecológica entre los chamanes encontrados, los propósitos mantenidos sobre el respeto al entorno natural no se restringen a los adeptos a la religión maya. Además, la conciencia ecológica y el carácter sagrado de la tierra como herencia de una civilización milenaria tal como son presentados en el campo discursivo, están en parte idealizados por los actores. A pesar del reconocimiento de la implicación antrópica en la degradación de los recursos naturales, la utilización de éstos para fines de explotación humana permanece, en la práctica, inadecuada, y su gestión no se ve modificada en función de las adhesiones religiosas.

En efecto, los habitantes de SMS presentan, en última instancia, una misma vivencia de las realidades económicas, políticas y sociales construidas estructuralmente e históricamente. Investigaciones recientes demuestran que los individuos y los grupos pueden ser plenamente conscientes de los riesgos pero no tienen más opciones que vivir en zonas peligrosas, como llanuras inundables y laderas de colinas inestables (Oliver-Smith, 1996: 315). La comunidad de SMS, esencialmente agrícola, que hemos calificado de “excluida” según la tipología de Douglas, es una comunidad humana en la periferia social y territorial del sistema económico global. Existen numerosos escritos sobre las formas inapropiadas de la explotación de recursos naturales engendrada por las concepciones occidentales

6 D. Freidel, L. Schele y J. Parker retomando por su cuenta los propósitos de un adepto al chamanismo de los Warao de Venezuela, subrayan dos maneras de considerar lo divino: como un Creador trascendente que viene de fuera, o como una Creación inmanente potencialmente manifiesta en todas partes. Los autores estiman que la segunda manera forma parte de las premisas de base del chamanismo y que consolida el sentido de pertenencia al mundo y al cosmos (Freidel, Schele y Parker, 2001: 12).

sobre la relación naturaleza-sociedad. Sin embargo, a semejanza de otros científicos en ciencias sociales, Oliver-Smith afirma que la relación entre los seres humanos con su entorno está ligada a las relaciones entre los humanos mismos por la producción. Este autor afirma, a diferencia de los movimientos ecologistas, que la destrucción medio ambiental es, en última instancia, no una cuestión de exceder los límites naturales, sino que es la expresión de sistemas de producción y de explotación social (Oliver-Smith, 2002: 33).

### Construcción histórica de un sistema desigual y de exclusión

Desde la época prehispánica hasta nuestros días, la tierra ha sido el factor fundamental en el proceso de formación de riqueza, de poder y de conflicto en Guatemala. La sociedad guatemalteca mantiene y reproduce todavía hoy en día un perfil profundamente agrario (Palma Murga, 1997: 11).

Para Guzmán-Böckler,

“El uso de la tierra y el aprovechamiento de sus frutos, así como el de las aguas que la fecundan, ha sido, desde hace cinco siglos, el punto en torno al cual se ha anudado la totalidad de las relaciones económicas, sociales, culturales, religiosas y políticas de la sociedad global que surgió como consecuencia de la invasión europea de principios del siglo XVI” (1997: 35).

Una de las constataciones hechas por los primeros colonos era que no había yacimientos de metales preciosos que les permitieran enriquecerse de un día para el siguiente. La riqueza de estos parajes era la tierra y, por supuesto, la fuerza de trabajo indígena para la producción. Sin embargo, el paisaje rural guatemalteco, y en particular las sinuosidades del Altiplano centro-occidental, volvían complicada la posibilidad de extraer, de manera rentable y constante, productos comercializables. El interés reposaba, pues, sobre el hecho de que las poblaciones locales tenían que entregar a la autoridad de su encomienda una serie de productos con una cierta periodicidad. La generación de tributos con una cierta regularidad sólo

fue posible por la acumulación de una cantidad de tierras considerable por estas poblaciones. De esta manera, en la zona del Altiplano Occidental, la propiedad comunal ocupa un lugar importante en el curso de todo el período colonial y en el curso de los primeros años de la independencia. Sin embargo, la descripción de la calidad de estas tierras nos relata tierras estériles, inclinadas como precipicios e inútiles como valores productivos.

Según Palma Murga, las poblaciones del Altiplano occidental han tenido que afrontar dos clases de obstáculos (1997: 31). En primer lugar, han tenido que hacer frente a la inevitable presencia de los españoles y los ladinos que intentaban de manera subterfugio introducirse en sus tierras. A continuación, la expansión de la cultura del café y la Reforma Liberal de 1871 tuvieron fuertes repercusiones sobre estas poblaciones y, en particular, sobre las poblaciones contiguas con la región de la Boca Costa, como el municipio de SMS. Éstas experimentaron los efectos de la expansión de la propiedad privada en detrimento de los usos de costumbres ejercidos desde las épocas anteriores. La validación de las expoliaciones contribuyó a hacer más tensa la polarización entre los grandes propietarios armados de los títulos de propiedad y los pequeños propietarios de tierras ejidales o individual, sobre las que caía eternamente el fantasma de la usurpación. Aquello consolidó la complementariedad del binomio latifundio-minifundio, dejando las tierras bajas, llanas y de alto rendimiento de preferencia a los primeros, y las tierras altas, encajonadas y de bajo rendimiento en gran parte a los segundos (Guzmán-Böckler C., 1997: 36).

Estas transformaciones en beneficio del sector productivo tuvieron un impacto implicando una profunda modificación del “paisaje agrario” nacional. Efectivamente, para intensificar la producción agrícola y, en teoría, dotar de tierras un número mayor de campesinos, una de las leyes promulgadas fue ordenar que las tierras comunales baldías pudieran ser apropiadas para la producción de café, y otra ordenó que los ejidos fueran lotificados entre los habitantes. Estas medidas tenían como objetivo separar a los pueblos de sus patrimonios territoriales y convertir a la población en fuerza potencial de trabajo para ser utilizados en las plantaciones cafetaleras. Este modelo de dependencia, para su subsistencia, de la población campesina en el trabajo de las plantaciones de café fue pro-

tegido y perpetuado puesto que los espacios de tierra que les quedaban no eran suficientes para sobrevivir. Además, según Palma Murga, “estas medidas pusieron fin, en numerosos casos, a la pérdida de espacios que permitían a la comunidad la rotación de cultivos, la extracción de la madera, de los frutos, de la pesca, de la caza, etc.” (1997: 31).

Estas desigualdades históricas, económicas y sociales conllevan hoy en día prácticas que acentúan la vulnerabilidad de la población a las amenazas de los fenómenos naturales extremos. La injusta distribución de las tierras según su talla<sup>7</sup> y su calidad ha inducido un fenómeno de deforestación a ultranza de las tierras del Altiplano, de vocación no agrícola, por los agricultores mayoritariamente indígenas. Además del retroceso de la frontera agrícola, los pequeños agricultores del Altiplano no han podido practicar sobre estos terrenos no adecuados para la producción agrícola más que una agricultura intensiva de supervivencia sostenida por un uso excesivo y dependiente de abonos químicos. Habiendo quedado las tentativas de reformas agrarias en letra muerta, las viejas estructuras de propiedades de tierra no han sido hoy en día modificadas. Frente a la imposibilidad de tener otros espacios de reproducción económicos, la población guatemalteca continúa “agarrándose a la tierra como única opción para la supervivencia” (Palma Murga, 1997: 19). Además, la guerra civil de 30 años estimulada por los sectores más recalcitrantes y más conservadores de la clase dominante (los latifundistas, particularmente), y dirigida por los militares que monopolizaron la represión, provocó no sólo la muerte, el exilio y la migración forzada de miles de guatemaltecos, sino que además consiguió atormentar a la población rural de origen maya y su juventud que aflora hoy en día, en cuanto a las posibilidades de trabajar sobre su propia tierra. La migración económica ilegal a los Estados Unidos apareció como reciente alternativa para oponerse a estas prácticas agrícolas de subsistencia resultado de una situación de pobreza crónica: “No hay pinto aquí, no hay trabajo, allá pagan bien, por eso”.

Guzmán-Böckler explica que,

7 Según el Instituto Nacional de Estadística (INE) de Guatemala, en SMS 87 por ciento de las propiedades no supera 0,7 hectáreas. El conjunto de esas propiedades no supera el 17 por ciento de la superficie global del territorio de SMS.

“Al convertir a Guatemala en país exportador de campesinos sin tierra, se ha propiciado el éxodo de esos jóvenes que en condiciones por demás precarias, tienen que atravesar de contrabando el vasto territorio mexicano y adentrarse ilegalmente en el de los Estados Unidos de América para tratar de obtener, al precio de la humillación y la explotación, los dólares que no sólo les permitan sobrevivir, sino alcancen para que sus familiares logren plantar cara a la miseria que, de lo contrario, los aplastaría” (1997: 37).

En SMS no existe ninguna estadística oficial sobre las migraciones. Sin embargo, los funcionarios locales estiman que entre 12 y 20 por ciento de los habitantes, mayoritariamente hombres jóvenes, habrían emigrado a los Estados Unidos. Las consecuencias financieras de estos éxodos hacia una búsqueda del tener no son despreciables para el desarrollo económico del municipio<sup>8</sup> y modifican el paisaje del municipio. En primer lugar, este nuevo espacio de producción económica permite a los migrantes jugar con las desigualdades territoriales históricas por el acceso a un título de propiedad rural. Pero el entusiasmo de los migrantes por la compra de tierras, como una revancha sobre la historia, provoca un aumento del precio de los terrenos sin precedentes: “El precio subió porque se supone que la gente (por la migración) tiene dinero”. Los procesos de construcción de casas y de reconstrucción después de la tormenta tropical Stan aumentan la vulnerabilidad a los riesgos de sus propietarios por la situación de estas nuevas moradas en zonas de riesgo de deslizamiento de terreno, o incluso de inundación. “Sabemos que son zonas de riesgo, pero por lo caro que es el terreno, ¿qué vamos a hacer?”

A continuación, el paisaje del municipio se transforma dando nacimiento a casas de concreto de dos niveles, símbolo del éxito económico. Sin embargo, este fenómeno de urbanización a ultranza, sin leyes ni reglas, pone en peligro la comunidad por la instalación de estas viviendas en terrenos inestables o lechos de corrientes de agua, así como por la arquitectura en niveles, que no respeta las normas de seguridad sísmicas.

8 Según M.A. Bastenir, en 2005, los giros enviados por los emigrantes (46 por ciento de la población guatemalteca posee familia en Estados Unidos) constituían un maná convirtiéndose en la primera fuente de ingresos nacional (3 millones de dólares, es decir, tres veces más que las exportaciones generadas por las 300.000 micro-empresas del país). (*Courier Internacional*, 23 al 29 de marzo 2006: 28).

## Ideologías dominantes y modelos económicos excluyen

En Guatemala, el impacto de Stan se hizo sentir entre la población más pobre, predominantemente indígena que vive en las zonas de mayores índices de marginalización (Van Ypersele, 2006:12). La pobreza a la que están sometidas las poblaciones del Altiplano de Guatemala y que obliga a la deforestación, la construcción de viviendas inadecuadas y la ocupación de zonas de alto riesgo es el producto de numerosos años de modelos económicos excluyentes. Algunos autores engloban las diferentes formas de vulnerabilidad en una cadena causal. Las ideologías políticas y económicas que afectan la concesión y la distribución de los recursos en una sociedad serían identificados como las causas raíces de un desastre. Oliver-Smith sugiere establecer los vínculos entre el aumento y la expansión de las catástrofes y las ideas, las instituciones, las prácticas dominantes de nuestro mundo contemporáneo (2002: 27). El resultado de la adopción de una racionalidad basada esencialmente en el corto plazo, propia de las economías capitalistas, ha creado situaciones extremas de bienestar material y de pobreza, de niveles de destrucción medio ambiental sin precedente, y la ampliación rápida de una vulnerabilidad construida socialmente. Los mercados han ganado preeminencia con el aumento de la propiedad privada y se han desarrollado para permitir el intercambio de mercancías privadas, aunque sin regular el uso de bienes privados y sin trabajar especialmente con los bienes públicos.

Esta evolución hacia una adquisición de bienes individuales a pesar del bienestar de la comunidad es una tendencia marcada también en SMS. El municipio, antaño proteccionista de sus ejidos, se da hoy en día totalmente desviado de las propiedades comunales. Un organismo comunitario se encarga de vigilar las áreas protegidas de la municipalidad, así como la reforestación de algunos terrenos municipales, pero sobrevive gracias al apoyo y al impulso de asociaciones exteriores al poder local. Las autoridades municipales también se han desinteresado de la gestión y de la ordenación de los terrenos privados, gestión que sin embargo podría ser una fuente de amenaza a la integridad de la comunidad. Del lado de los habitantes, los recursos naturales constituyen sobre todo recursos económicos de supervivencia, que hay que aprovechar al máximo. La utilización de te-

rrenos privados se hace a menudo, en detrimento de la vulnerabilidad de la comunidad, como en el caso de la construcción de casas en zonas de riesgo o en el de la no reforestación de sus tierras que amenazan deslizamientos de terreno.

## Conclusión

Las representaciones que tenemos sobre el mundo, sobre la concepción de la naturaleza y sus amenazas, resultan de sistemas sociales y culturales locales. Así, hemos constatado que la representación de las catástrofes en ciclo y la actitud fatalista hacia éstas relegan los habitantes de SMS a una inevitable reproducción de las vulnerabilidades y las condiciones previas a las catástrofes naturales. Las comunidades humanas son por tanto a la vez el producto de un entorno y de concepciones de la "naturaleza". El enfoque de la encuesta etnográfica de un lugar dado permite proveer de informaciones socioculturales para el análisis de vulnerabilidades de una comunidad. Sin embargo, estos arraigamientos discursivos y pragmáticos en la región de San Martín se mezclan también con configuraciones culturales a escala global y nacional, susceptibles de transformar las prácticas sociales de relación con el entorno natural. Las prácticas de los seres humanos con su entorno natural no pueden pues ser extraídas de un contexto ideológico dominante así como de una historia social, económica y política. El estudio de los factores causales de una catástrofe eminentemente local no puede prescindir un análisis que articule la situación local con el contexto global. Por esta globalización, los problemas de procesos se han vuelto prácticamente no-lineales en la causación y el discontinuo, a la vez en el tiempo y el espacio. La exclusión económica histórica ha engendrado, por ejemplo, una apropiación no racional de los espacios, como una sobreexplotación de las tierras de vocación forestal; el imperio del capitalismo planetario y sus migraciones económicas engendran, por su parte, una urbanización caótica. Estas prácticas materiales que transforman el mundo natural conducen a la reproducción social continua de un sistema de explotación social en el medio ambiente.

Este proceso de inscripción de las relaciones sociales en el entorno refleja materialmente las contradicciones que son inherentes al sistema social y a la relación entre la sociedad y el entorno. Para Oliver-Smith, “las catástrofes son probablemente la expresión más aguda de estas contradicciones” (2002: 36). Esta construcción mutua de seres humanos y de entorno proporciona una base teórica, por una parte para afirmar que construimos nuestras propias catástrofes, y por otra parte para observar la interpenetración y la reciprocidad entre naturaleza y sociedad. Confirmamos así a los análisis de Douglas, recusando la distinción entre riesgos elegidos y riesgos sufridos, demostrando que no viene dada sino que es construida. El abanico y el costo de las posibilidades traducen simplemente el carácter desigual de nuestras sociedades: para asegurar la subsistencia, algunos tienen que aceptar vivir y cultivar en zonas peligrosas, y por tanto tomar más riesgos. Para Peretti-Watel, “Hablar de “riesgo padecido” no tiene sentido, a menos que se trate de un argumento que busque denunciar la desigualdad de oportunidades, la asimetría de las situaciones individuales” (2000: 19). Mientras las prácticas que conciernen la gestión de riesgos a las catástrofes naturales siguen siendo eminentemente reactivas y conservadoras (Gellert, 2003), ninguna transformación sustancial es considerada en lo que concierne las condiciones previas a los riesgos.

## Bibliografía

- Bankoff, G. (2001). «Rendering the World unsafe: “Vulnerability” as a western discourse». *Disasters*, 25(1), p.19-35.
- Bastian J.-P. (1994) *Le protestantisme en Amérique latine: une approche socio-historique*. Genève: Labor et Fides.
- Bataillon, G. (2003). *Genèse des Guerres internes en Amérique centrale (1960-1983)*. Paris: Les Belles Lettres.
- Beck, U. (2001). *Société du Risque. Sur la voir d'une autre modernité*. Paris: Aubier.
- Carona, O. D. (2001) “La necesidad de repensar de manera holística los conceptos de vulnerabilidad y riesgo: una crítica y una revisión para la Gestión”. LA RED: <http://www.desenredando.org>.

- Casteñeda Salguero, C. (1991). *Interacción naturaleza y sociedad guatemalteca*. Guatemala: Editorial universitaria.
- Domínguez Ake, S. (1993). *Creencias; profecías y consejas mayas*. México: Letras mayas contemporáneas.
- Douglas, M., Wildavsky, A. (1982). *Risk and Culture, An essay on the Selection of Technological and Environmental Dangers*. Berkeley: University of California Press.
- Freidel D., Schele L., Parker, J. (2001; primera edición 1995). *Maya Cosmos. Three thousand years on the shaman's path*. New York : HarperCollins.
- Gellert, G. (Coord.) (2003). *Gestión de riesgos en Centroamérica. Iniciativas, actores y experiencias locales en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua*. Guatemala: FLACSO.
- Gellert, G., Gamarra, L. (2003). *La trama y el drama de los riesgos a desastres. Dos estudios a diferente escala sobre la problemática en Guatemala*. Guatemala: FLACSO.
- Guzmán-Böckler, C. “El drama de la tenencia de la tierra, sempiterno creador y mantenedor de la vida conflictiva de Guatemala” en Hosting R. (1997) *Esta tierra es nuestra. Área Mam de Quetzaltenango*. Tomo1. Quetzaltenango: Centro de Capacitación e investigación Campesina, p.35-37.
- Hernández Pico, J. (2005). “R = A x V y R=A : C Las fórmulas que Sísifo debe aprender”. *Revista Envio*, 284 (noviembre).
- Hoffman, S., Oliver-Smith, A. (2002). *Catastrophe & culture: the anthropology of disaster*, Santa Fe: School of American Research Press / Oxford, James Currey.
- Hosting R. et L. Vasquez V. (1994) *Nab'ab'l Qtanam. La memoria colectiva del pueblo mam de Quetzaltenango*. Quetzaltenango: Centro de Capacitación e investigación Campesina.
- Hosting, R. (1997). *Esta tierra es nuestra. Área Mam de Quetzaltenango*. Tomo 1. Quetzaltenango: Centro de Capacitación e investigación Campesina.
- Le Bot, Y. (1992). *La guerre en terre maya. Communauté, violence et modernité au Guatemala*. Paris: Karthala.

- Mansilla, E. (2006). "Katrina, Stan y Wilma: tres desastres en busca de un paradigma". *Nueva Sociedad* 201, Enero-febrero.
- Montgomery, J. (2003). *Cycles in time: the maya calendar*. La Antigua Guatemala: Editorial Laura Lee.
- Oliver-Smith A. (1996). "Anthropological research on hazards and disasters". *Annual Review of Anthropology*, N°25, p.303-328.
- \_\_\_\_\_ (2002). "Theorizing disasters. Nature, power and culture" en Hoffman S. y A. Oliver-Smith *Catastrophe & culture: the anthropology of disaster*. Santa Fe, School of American Research Press / Oxford, James Currey.
- Palma Murga, G. (1997). "La problemática agraria en Guatemala. Algunos apuntes para la comprensión de los procesos de apropiación de la tierra entre los pueblos Mames de Quetzaltenango" en Hosting, R. *Esta tierra es nuestra. Área Mam de Quetzaltenango*. Tomo 1. Quetzaltenango: Centro de Capacitación e investigación Campesina, p. 11-34.
- Palma Murga G., Taracena Arriola A. y J. Alwin Oyarzum (2002). *Procesos agrarios desde el siglo XVI a los Acuerdos de Paz*. Guatemala: FLACSO, MINUGUA, CONTIERRA.
- Peretti-Watel, P. (2000). *Sociologie du risque*. Paris: Armand Colin.
- Pédrón-Colombani, S. (1998). *Le pentecôtisme au Guatemala. Conversion et identité*. Paris : CNRS.
- Prado, P. (1990). "Paysage après la tempête. Les retombées d'une catastrophe naturelle : ordre et désordre dans le culturel". *Etudes rurales*, 118-119, p.31-43.
- PNUD Guatemala (2005). *Informe nacional de desarrollo humano: Diversidad étnico-cultural: La ciudadanía en un estado plural*. Guatemala: EDISUR.
- Van Ypersele, J.P. (2006). "L'injustice fondamentale des changements climatiques". *Alternatives Sud*, 13(2), p.7-20.
- Yamin, F., Rahman, A., Saleemul, H. (2006) « Vulnérabilité, adaptation et catastrophes climatiques ». *Alternatives Sud*, 13(2), p.113-138.

## 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)

Luiza Azevedo Luíndia\*

### Resumen

Proyectos en Brasil, Perú y Ecuador demuestran que el ecoturismo parece haber sido una estrategia viable para las sociedades indígenas en el incremento de actividad artesanal y para la conservación de los ecosistemas. Esta investigación, está enfocada en empresas comunitarias de ecoturismo indígena y son: Reserva Pataxó da Jaqueira (Pataxó-Bahia, Brasil); Napo Galeras (Kichwa, alto río Napo-Ecuador); Napo Wildlife Center (Kichwa, bajo río Napo); Kapawi Ecolodge (Achuar, río Capahuari -Ecuador), Pukani, Asháninka y Yine-Piro (bajo río Urubamba-Perú); Heath Wildlife Center (río Heath, Perú) y La Casa de las Mujeres (río Yorkín-Costa Rica). Se utiliza pesquisa bibliográfica, visitas, entrevistas informales y observación participativa. Se investigan factores que contribuyen al éxito o no del ecoturismo para la sostenibilidad de los recursos naturales, resguardo de territorios y revitalización étnica/cultural. Se observó que a pesar del ecoturismo tener altos precios, consumidores selectivos, y con poder adquisitivo, el ingreso no se traduce en conservación de los ambientes. Aún con todo es pertinente subrayar que el ecoturismo permite beneficios socioculturales, de generación de puestos de trabajos, de producción artesanal, y revitalización de rituales.

Palabras clave: ecoturismo; grupos indígenas; conservación; revitalización cultural; fortalecimiento étnico.

\* Doctora en Ciencias Socioambientales, periodista, profesora del Departamento de Comunicación Social de la Universidad Federal de Amazonas (UFAM). Autora de los libros: *Ecoturismo Indígena*. Quito: Abya-Yala, 2007. *Ecoturismo de pueblos indígenas: propuestas sostenibles*. La Paz: Fondo Indígena, 2008.

## Introducción

Según Azevedo Luíndia (2005) el ecoturismo parece tener una carga apropiada, defender la conservación de ecosistemas, incentivar el uso de tecnologías limpias y la revalorización de las tradiciones locales. Sin embargo, en su mayoría el ecoturismo no consigue cubrir los altos costos de programas ambientales destinados a proteger el medio ambiente, por esto, los recursos naturales pasan por un proceso de degradación ambiental. Aún así es pertinente subrayar que el ecoturismo, ha obtenido muchos éxitos para la revitalización de los valores culturales y costumbres de los grupos indígenas. En algunos proyectos fue posible observar la fijación de jóvenes, a través de la oferta de puestos de trabajo.

De ahí el cuestionamiento: ¿Bajo qué condiciones para los pueblos indígenas involucrados, puede el ecoturismo lograr al mismo tiempo, una administración apropiada de recursos renovables y la persecución del fortalecimiento étnico y cultural?

Los aspectos se basan en los proyectos: Reserva Pataxó da Jaqueira (Brasil), Napo Galeras, Napo *Wildlife Center*-NWC y Kapawi (Ecuador), Pukani y Heath Riverlife Center-HRW (Perú), y La Casa de las Mujeres (Costa Rica). Se pretende discutir las condiciones en que las comunidades indígenas se están reapropiando de sus recursos naturales y socioculturales, para organizar sus prácticas de uso mediante el ecoturismo.

El sistema turístico asume el papel de válvula de escape, de ruptura prometida con los ritmos cotidianos de las urbes, reconciliando a sus usuarios con las necesidades y/u obligaciones de su sociedad de origen, justificando en parte el diseño productivo, político e ideológico de la misma. ¿Qué intercambios resultan de un complejo proceso de relación entre turistas, comunidades receptoras y el entorno del destino?

En la primera hipótesis, las iniciativas tienen actividades enfatizadas en la reapropiación de los recursos naturales, y en “los paisajes naturales e históricos”, con miras al logro del conocimiento cultural, histórico o no (Rodrigues, 2001). Bajo estas condiciones, el ecoturismo es un producto único y singular para desarrollar procesos de conservación y revitalización de las manifestaciones culturales locales (Azevedo Luíndia, 2005).

Sin embargo, según Boo (1992), Brandon (1996) y Azevedo Luíndia (2005; 2007) el ecoturismo no ha sido capaz de proporcionar medidas de conservación para los paisajes naturales. Los costos de programas de conservación son altos y en gran parte, hay ausencia de inversiones en tecnologías limpias: gestión de agua, separación de basura, energía alternativa, reciclaje, ecotransportes, entre otros. Aunque los precios de los paquetes son altos, el hecho es que no logra una apropiada generación de inversiones para cubrir los costos de conservación de las áreas (Azevedo Luíndia, 2007).

En la segunda hipótesis, según Santana (1997) los defensores enfatizan los cambios a partir de la teoría de la aculturación, cuando afirman que la cultura local se muestra en inferioridad frente a las culturas de los visitantes. Conforme Pérez de las Heras (1999), Wearing y Neil (2002), la mayoría de los turistas consideran las culturas nativas como un producto que se consumirá junto con los otros atractivos de su viaje, por supuesto, los impactos socioculturales negativos encuentran allí su origen.

En discordancia: existen sustituciones de las manifestaciones culturales en un proceso dialéctico, sin que esto se caracterice por la homogeneidad y des-caracterización de las tradiciones (Pelegriño Filho, 1993). Además, la mayoría de los impactos sociales y culturales sufridos por los indígenas vienen de las antiguas y frecuentes relaciones de ellos con misioneros, políticas gubernamentales, petroleras, mineras, madereras, ONG, conflictos entre mestizos y colonos, e incluso el turismo desordenado.

Nace otro cuestionamiento: ¿a través del ecoturismo, los indígenas pueden construir una nueva política de espacio, mediante el resguardo de su territorio y el fortalecimiento étnico y sociocultural?

## Reserva Pataxó da Jaqueira (Porto Seguro, Bahia-Brasil)

La Reserva Pataxó da Jaqueira es promovida por la (ASPECTUR) Asociación Pataxó de Ecoturismo, es la única en su género en Brasil y su financiamiento “donativo”, fue a través del programa gubernamental (Proecotur) Programa de Ecoturismo en la Amazonía Brasileña. Los Pataxó de la Reserva da Jaqueira han dejado de ser colectores, pescadores y

agricultores, se localizan en la aldea urbana Corona Roja, a 8 km de Santa Cruz de Cabrália y a 15 km de Porto Seguro.

Conforme Azevedo Luíndia (2005; 2007) en Corona Roja viven más de cinco mil indígenas con todos los tipos de servicios desde luz eléctrica hasta universidad; la comunicación o vías de acceso se da por carreteras y vía aérea. Los diversos ambientes de Corona Roja ya sufren polución y contaminación de sus aguas.

La Reserva está formada por porciones de mata atlántica (mangues, dunas, lagunas, arrecifes de corales) y los atractivos son: conferencias, senderos, diez trampas para cacería, degustación del Mukucuy<sup>1</sup> y del cawín<sup>2</sup>, arco y flecha, fútbol, artesanía, y el ritual Awê<sup>3</sup>. Se combina con una gran accesibilidad y servicios con énfasis en atractivos culturales. Los ingresos son altos con la oferta de (treinta) puestos de trabajo para adultos y jóvenes. El flujo turístico es de más de siete mil personas anualmente; con (seis) años, su producto se dirige al segmento *soft*, y se encuentra en su etapa de consolidación y de crecimiento debido a sus estrategias de mercado y distribución con más de (seis) agencias de viajes.

La facilidad de acceso a Porto Seguro –el más importante centro de turismo de la Costa del Descubrimiento– y las frecuentes relaciones con los actores sociales, han traído cambios para la etnia. Sin embargo, con el ecoturismo, hubo el rescate de su lengua nativa (con la recuperación de más de ochocientas palabras), y del rito *Awê*. Todavía, ambientalmente, a pesar del uso de medidas y materiales de ecodiseño en sus 18 *kijemes*<sup>4</sup>, no hubo definición de áreas exclusivas para ellos. El único sendero “Laguna Seca” tiene capacidad máxima de hasta doce personas, pero la media es de cincuenta turistas. Desde su fundación (1998) no se han desarrollado medidas para controlar y reducir los impactos negativos de las actividades turísticas y los impactos en la zona de amortiguamiento.

1 Pez asado en la hoja de patíoba.

2 Chicha de yuca.

3 Danza en roda con canciones y maracas con los Pataxó usando tangas, collares, coronas y pinturas de huito e achiote.

4 Casas tradicionales hechas en madera (eucalipto), arcilla, arena, rocas y paja de piasava (*Attalea funifera*).

Hoy, la Reserva ha estado sufriendo daños con la especulación inmobiliaria, por la expansión de pastos, por la caza y la extracción<sup>5</sup> ilegal de madera. Sin un código de comportamiento y ningún cuidado ambiental (separación de basura, reciclaje, estudios de los impactos y uso de tecnologías limpias), se pudo encontrar botellas y envases de plástico en las áreas comunes, cerca de la cocina y en el sendero.

### Napo Galeras (alto río Napo, Ecuador)

Napo Galeras es manejada por la Asociación Las Galeras y RICANCIE (Red Indígena de Comunidades de Alto Napo para la Convivencia Intercultural y Ecoturismo). El albergue se dio gracias a los “donativos” de (GTZ) Cooperación Técnica de Alemania. Las Galeras se localizan en alto río Napo, provincia del Napo, capital Tena. Según Azevedo Luíndia (2005; 2007) Las Galeras tiene cuarenta familias, ciento ochenta personas y su alianza con RICANCIE se inició en 1994. Practican la economía de subsistencia, ganadería y lavado de oro, poseen dos escuelas, una casa comunal y una casa de salud, aunque además hacen uso de plantas medicinales con la ayuda de siete shamanes. Los ambientes ya enfrentan polución de envases de plástico y principalmente, de latas de atún.

Acurrucada entre las colinas del Parque Nacional Sumaco-Napo-Galeras y la Reserva de Biosfera Sumaco, es una experiencia que combina regular accesibilidad con servicios básicos y sus atracciones son: visita a la comunidad, leyendas, plantas medicinales, navegación, shamanismo, lavado de oro, artesanías y un ritual festivo<sup>6</sup> de despedida. Su énfasis es el experimentar vivencias de tipo intercultural.

El turismo en sí es una nueva actividad económica para la comunidad, ha generado seis puestos de trabajo para personas adultas y de la tercera

5 La extracción se dirige para la construcción de casas y para la confección de artesanías del principal producto artesanal de la región que es la *gamela*, un especie de plato fondo con formas arredondeadas y oblongas hecho en madera en extinción arruda (*Swartzia eulixophora*), jacaranda da Bahia (*Dalbergia nigra*) y otras.

6 Danza, canciones con instrumentos musicales tradicionales y la oferta de la bebida guayusa; los niños de las escuelas participan con sus profesores del ritual festivo; al final, los turistas son invitados a bailar con la comunidad.

edad. Los más jóvenes salen en busca de empleos en las compañías petroleras.

Con bajo flujo (media de doscientos turistas anualmente) y con más de doce años de existencia, su producto se dirige tanto al segmento *hard* y *soft* y se encuentra en una etapa de consolidación, con fuertes tendencias de estagnación debido en gran parte a sus concurrentes. La estabilización puede llegar con aplicación de estrategias de *marketing*, al combinar el circuito de Napo Galeras con Río Blanco<sup>7</sup>.

La cercanía a Tena y las frecuentes y antiguas relaciones incluido el turismo desordenado, han traído el debilitamiento de los valores Kichwa y el ecoturismo ha incidido significativamente en la recuperación de las tradiciones.

Las cuatro cabañas combinan técnicas de *design* con materiales tradicionales. El ecoturismo es desarrollado fuera del área de ocupación intensiva indígena, pero hay tres impactos ambientales: el ruido del motor generador, el uso de leña (cocimiento de alimentos y agua) y basura en las áreas comunales. En la oficina central hay un código de comportamiento y en general, el proyecto no tiene una asesoría especializada y permanente en materia de conservación ambiental.

### Napo Wildlife Center-NWC (bajo río Napo-Ecuador)

NWC está conformada por la Fundación EcoEcuador y la Asociación *Anangu* y con el financiamiento del Fondo de Tropical *Nature*. EcoEcuador es propietaria de 51 por ciento del albergue; 49 por ciento pertenece a los indígenas; EcoEcuador tiene el derecho de uso exclusivo del territorio por veinte años. Después, la comunidad tendrá la opción de continuar con la sociedad, separarse de ella o continuar como propietaria. *Anangu* se localiza en el bajo río Napo, Parque Yasuní, Orellana, Coca.

7 Es el EBC que más recibe turistas de RICANCIE debido a sus intercambios con universidades para el estudio de los ecosistemas. El paquete ofrece el disfrute de paisajes y escenarios, jardines de plantas medicinales y shamanismo.

Según Azevedo Luíndia (2005; 2007) *Anangu* tiene veintisiete familias y ciento sesenta personas, los indígenas practican economía de subsistencia, poseen una escuela Tele curso de 1° a 6° grados; no tienen un centro de salud, hacen uso de plantas medicinales. El turismo en sí es una nueva actividad económica para la comunidad. NWC ha generado cuarenta puestos de trabajo para adultos y jóvenes con más de veinte años (guías, pilotos y servicios generales).

NWC combina regular accesibilidad, logística apropiada y servicios confortables. Los atractivos son: visita a la comunidad, jardín de plantas medicinales, caminatas etnobotánicas, navegación y baño en el río, shamanismo, arco y flecha, avistamiento de caimanes, artesanías, visita a los saladeros<sup>8</sup>. Su énfasis es la observación de animales (incluso la familia de nutria gigante), con más de 562 especies de aves y 11 de monos inventariados. NWC tiene alto flujo turístico y su producto con tres años de existencia se dirige al segmento *soft*, se encuentra en una etapa de exploración, pero con fuertes tendencias de crecimiento debido a las estrategias de *marketing* y distribución.

La cercanía a Coca y las relaciones con varios actores sociales, incluidos los turistas que visitan el área desde hace varias décadas, han traído debilitamiento creciente de las tradiciones Kichwa. Con el proyecto se fortaleció la actividad artesanal de las mujeres y en particular, se percibió que los involucrados están orgullosos de trabajar en el emprendimiento.

En sus diez cabañas se han utilizado técnicas de ecoalbergues con tecnologías modernas de bajo impacto ambiental, con servicios de comida internacional y local, lavandería, exhibición de videos, espacio para descansar y socializar, bebidas internacionales y típicas, libros y mapas sobre la región. En los servicios ambientales, se utiliza un sistema híbrido de electricidad (tableros solares, baterías de última generación y generadores); planta de tratamiento de alcantarillado para la obtención de agua de calidad, a partir de la lluvia; separación de basura, reciclaje, motores con cuatro tiempos para los botes, productos biodegradables, y un código de

8 Saladero es un termo utilizado en el Ecuador, local donde los loros y guacamayos se reúnen para alimentarse de minerales que sólo están presentes en este tipo de tierra arcillosa; en Perú, se utiliza el término *collpa*.

comportamiento y prohibiciones. El proyecto tiene una asesoría especializada y permanente en materia de conservación ambiental.

### **Kapawi Ecolodge** (río Capahuari-Ecuador)

Kapawi, hoy, está conformada por Canodros S.A., (encargada del financiamiento) y (NAE) Nacionalidad Achuar del Ecuador. La comunidad Achuar de Kapawi se localiza en el río Capahuari, entre Pastaza Orellana y Morona Santiago. Según Azevedo (2007) Kapawi tiene veintisiete familias y ciento sesenta personas, ellos practican economía de subsistencia; ganadería y extracción de madera. Poseen una escuela tele-curso de 1° a 6° grados, y posta de salud, aunque los indígenas hagan uso de plantas medicinales.

Kapawi combina una difícil accesibilidad y logística con los atractivos: visita a la comunidad, jardín de plantas medicinales, caminatas etnobotánicas, navegación, pesca, caimanear u observar caimanes, shamanismo, arco y flecha, artesanías y visita a los saladeros. Su énfasis está en la observación de fauna (nutria gigante), once especies de monos inventariados y más de 562 especies de aves. La iniciativa tiene un alto flujo turístico y su producto (segmentos *hard* y *soft*), con más de quince años de existencia se encuentra en una etapa de consolidación a pesar de la dificultad con la logística.

Las antiguas y actuales relaciones mediante los poblados o centros establecidos alrededor de las pistas de aterrizaje (modelo de organización como resultado del contacto por los misioneros), han traído cambios en las tradiciones de los Achuar. Con el proyecto se fortaleció la actividad artesanal, y los proyectos de conservación ambiental desarrollados en conjunto con la Fundación Pachamama. Se ha generado treinta puestos de trabajo locales para adultos y jóvenes (guías, pilotos, camareros y servicios generales).

En sus treinta cabañas (construidas sobre pilares de madera), se ha creado una combinación de técnicas de ecoalbergues y tecnologías de bajo impacto ambiental. Los servicios incluyen comida internacional y local

(incluso vegetariana), lavandería, exhibición de videos, amplio espacio para descansar y socializar, bebidas internacionales y típicas, libros, proyectos y mapas sobre la historia y cultura de la región.

Las actividades turísticas y las cabañas están lejos del área de ocupación intensiva indígena; uso de sistema híbrido de electricidad (sesenta y cuatro tableros solares y baterías de última generación); tratamiento de aguas residuales; separación de basura, uso de productos biodegradables, uso de motores de cuatro tiempos o eléctricos, y un código de comportamiento, con permanente asesoría ambiental.

### **Pukani (bajo río Urubamba-Perú)**

Pukani es manejada por una empresa comunitaria compuesta por las asociaciones Pukani y Libertad, la ONG Perú Verde y con el apoyo financiero “donativo” de *Rainforest Action Network*. Las comunidades Nueva Pukani (Asháninka) y Libertad (Yine-Piro) están localizadas en la selva central del Perú, bajo Urubamba y río Tambo, Atalaya, Raymondi. Conforme Azevedo Luíndia (2005; 2007) en Nueva Pukani existen veinte y dos familias, ciento noventa personas; en Libertad veinte familias, ciento ochenta personas. Las dos etnias practican economía de subsistencia, exploración de madera y ganadería. Pukani tiene una escuela de Enseño Fundamental, y, una botica; Libertad tiene dos escuelas, (1° y 2° grados), y un centro de salud. Los Asháninka y los Yine-Piro no hacen uso de plantas medicinales.

Pukani combina una baja accesibilidad con servicios básicos y las atracciones son: navegación y baños en el río, visitas a Libertad, presentación y venta de artesanía, visita a las *collpas*, juego de fútbol con los niños y jóvenes. Su énfasis es la observación de animales (capibara, lontra, delfines y nidos de grandes águilas arpía) y las *collpas*.

Pukani tiene pocos visitantes (media de doce personas anual) debido a los altos costos de transporte, logística, y la ausencia de divulgación y promoción. La iniciativa tiene más de tres años de existencia, su producto como tal está en su etapa inicial –fase de exploración– y se dirige al segmento *hard*. Aunque con sus problemas de logística, ofrece (dieciséis)

puestos de trabajo para adultos y tercera edad. Los jóvenes buscan empleos en Atalaya o Sepahua.

La cercanía a Atalaya, las frecuentes y antiguas relaciones con los caucheros, diversos actores sociales y conflictos actuales con Sendero Luminoso y mestizos, han traído el debilitamiento creciente de las tradiciones Asháninka y Yine-Piro. Aún así, el ecoturismo está trayendo impactos muy positivos en el proceso de revalorización de la artesanía y de los valores propios de las culturas de las dos etnias otrora enemigas.

En sus tres cabañas con capacidad máxima para doce turistas (con media de cuatro) se ha utilizado una combinación de técnicas de ecodiseño. La infraestructura es lejos de las aldeas y hay inversiones en la fiscalización de las *collpas*. Sin embargo, hay tres grandes impactos ambientales: ruido del motor generador, el uso de leña (cocimiento de alimentos y agua) y basura en las áreas comunes. El proyecto no tiene una asesoría especializada y permanente en materia de cuidados ambientales.

### Heath Wildlife Center-HRWC (río Heath-Perú)

HRWC está conformado por las operadoras privadas *Rainforest Expeditions*, *Jungla Lodge* y la Asociación *Sonene* con el financiamiento del Fondo del Programa de Desarrollo Sostenible para las Poblaciones Indígenas de *Rainforest Action Network*. Los Ese Eja son propietarios de 60 por ciento del albergue; 20 por ciento pertenece a *Rainforest*; 20 por ciento a *Jungla Lodge*; estos últimos tienen el derecho de uso exclusivo de ésta por veinte años. Después, la comunidad tendrá la opción de continuar con la sociedad o separarse de ella.

*Sonene* se encuentra asentada en el río Heath-*Sonene*, Tambopata, Madre de Dios, entre la Zona de Reserva Tambopata-Candamo, Parque Nacional Bahauja *Sonene*, y Parque Nacional *Maddi* en Bolivia. Según Azevedo Luíndia (2005; 2007) *Sonene* tiene veintidós familias, ciento veinte y cuatro personas, veinticuatro casas, la mayoría con paneles solares. Los indígenas practican economía de subsistencia, ganadería, extracción de madera, colecta de castaña, y caza de animales (venta de los cue-

ros). Poseen dos escuelas de 1° a los 6° grados, centro de salud; los Ese Eja no hacen uso de plantas medicinales.

HRWC ofrece escenarios de clima húmedo tropical combinando fácil accesibilidad, servicios confortables y logística apropiada. Los atractivos son: visita a la comunidad, observación nocturna del tapir, caminatas etnobotánicas, varios senderos, navegación, visita a las *collpas*, y trocha al Pampas del Heath<sup>9</sup>. Se enfatiza en los recursos naturales, en la observación de animales (ronsocos, lago con lobos del río, tapires), 480 especies de aves inventariadas y monos.

Con un bajo flujo (media ciento veinte personas anual) su producto tiene cinco años, se dirige al segmento *soft*, y se encuentra en una etapa de estagnación, debido a dos factores: altas concurrencias (Posada Amazonas y Sandoval Lake) y al conflicto abierto entre los Ese Eja, los colonos y ribereños (mestizos) por diferencias importantes, tanto en el ámbito cultural como en el social y económico, desde sus orígenes.

La cercanía a Puerto Maldonado<sup>10</sup> —un importante centro de turismo— y las antiguas (caucheros) y actuales relaciones con colonos, mestizos y otros actores sociales han traído debilitamiento creciente de los valores tradicionales de los Ese Eja. El proyecto no fortaleció la actividad artesanal. En sus diez cabañas se ha utilizado una combinación de técnicas de ecoalbergues confortables; los servicios incluyen comida internacional y local, lavandería, espacio para descansar y socializar, bebidas internacionales y típicas del Perú, libros y mapas sobre la historia y cultura de la región.

Las actividades y las cabañas están lejos del área de ocupación intensiva indígena; en cuidados ambientales se encuentran: tratamiento de agua, separación de basura, uso de paneles solares, productos biodegradables, y un código de comportamiento y prohibiciones. Sin embargo, hay bastante basura en la aldea y el ruido del motor generador es un gran impacto.

9 Considerada la llanura o sabana a ejemplo de la selva africana; es la única en el Perú, (aproximadamente 8.000 has.)

10 En los últimos años en Puerto Maldonado llegan diariamente de cuarenta a cincuenta turistas.

## La Casa de las Mujeres (río Yorkín-Costa Rica)

La Casa de las Mujeres (*Estibrauupá*-mujeres artesanas) recibió “donativos” de PNUD-Costa Rica (Programa de Pequeñas Donaciones), Asociación ANAI, Corredor Biológico Mesoamericano y ATEC (Red Talamanca de Ecoturismo Comunitario). La Comunidad Yorkín de los indígenas Bri Bri se localiza en el río Yorkín, Reserva Bribri, Cordillera de Talamanca, Salamanca, Caribe Sur, en la zona fronteriza con Panamá.

La comunidad Yorkín tiene trescientos treinta personas, cuarenta habitaciones, practican una economía de subsistencia (cultivos orgánicos de cacao, café, palmito y pejíbaye), crianza de cerdos y ganadería. Poseen dos escuelas, una Fundamental y de 1º grado.

La Casa de las Mujeres cerca del Parque Internacional La Amistad, ofrece ambientes de bosque húmedo tropical y bosque alto combinando servicios de regular accesibilidad y servicios regulares. Las atracciones son: recorrido en bote por el río Yorkín, visita a parcela de cultivos orgánicos, degustación de chocolate, cascadas, visita a las escuelas y jardín de plantas medicinales, artesanía, aguas termales, senderos, leyendas.

Con un flujo medio (1000 turistas por año), con ocho años de existencia presenta fuertes tendencias de crecimiento y atiende al segmento *hard*. El contacto con diversos actores sociales promovió cambios en los valores tradicionales, pero el ecoturismo ha traído la revitalización de la artesanía (cestería, instrumentos musicales y hamacas). Se ha generado seis puestos de trabajo para los miembros de la Asociación.

Las tres habitaciones son construidas en madera y calamina, y las actividades están lejos del área de ocupación intensiva indígena. Un gran impacto ambiental es el ruido del motor generador, y el uso de leña (cocimiento de alimentos y agua) y la basura. No hay un código de comportamiento, además, el proyecto no tiene una asesoría ambiental.

Los puntos fuertes y flaquezas de los proyectos analizados fueron ordenados en el Cuadro 1. Conforme el cuadro en términos generales, la mayoría de las iniciativas se han conducido mucho más hacia un escenario de revitalización cultural que para la contribución a la conservación. Por

supuesto, en gran parte, las experiencias presentan fallas en cuidados ambientales. Gran parte de estas fallas son consecuencias de la ausencia de políticas públicas para hacer inversiones en conservación.

Además, se pudo percibir que gran parte de los emprendimientos son aislados de los centros de turismo, del mercado consumidor y de la infraestructura de transporte público (excepto Reserva). Con esto, los altos costos en logística, transporte e importación de alimentos, se llevan alrededor del 85 por ciento de las inversiones.

Reserva y NWC lograban un mejor desempeño de mercado, de gestión de flujo turístico y generación de puestos de trabajo; las viabilidades de éstos están condicionadas a la facilidad de acceso, situación privilegiada de mercado, uso de logística apropiada, aprovechamiento de los servicios de comunicación y transporte de los centros de turismo. Kapawi, a pesar de su problema con logística concretiza también, beneficios económicos, sociales y ambientales. Los tres tienen el mayor número de puestos de trabajo. Pukani, a su vez, presenta un alto número de beneficios sociales debido en parte, al proyecto de conservación promocionado por *Tropical Nature*, junto a la ONG Perú verde.

| Cuadro No. 1:<br>Escenarios acerca de las iniciativas |                                          |                              |                                   |                                                         |                                                       |                                                                             |
|-------------------------------------------------------|------------------------------------------|------------------------------|-----------------------------------|---------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|
| Iniciativa                                            | Inversiones<br>Modelo                    | Turismo<br>Fuentes           | Mercado<br>Flujo                  | Beneficios costos<br>sociales                           | Beneficios costos<br>culturales                       | Beneficios costos<br>ambientales                                            |
| Reserva                                               | Gobierno<br>ASPECTUR                     | Monoturismo<br>única fuente  | Privilegiado<br>Alto              | - 30 puestos<br>- Rescate lengua<br>- Fijación jóvenes  | Atractivos<br>- artesanía<br>- rituales               | - Extrapolación<br>capacidad carga<br>- Ausencia cuidados<br>ambientales    |
| Napo<br>Galeras                                       | USAID/<br>GTZ<br>RICANCIE<br>Las Galeras | Alternativa/<br>Complementar | No privilegiado<br>Bajo           | - 6 puestos<br>- Cohesión social                        | Atractivos<br>- rituales<br>- artesanía<br>- leyendas | - Adecuada<br>capacidad<br>- Ausencia<br>cuidados<br>ambientales            |
| NWC                                                   | EcoEcuador<br>Anángu                     | Alternativa/<br>Complementar | Medio<br>privilegiado<br>Adecuado | - 40 Puestos<br>- Fijación jóvenes<br>- Cohesión social | Atractivos<br>- artesanía<br>- leyendas               | - Tecnologías<br>limpias<br>- Adecuado flujo<br>- Inversión<br>conservación |

|         |                                        |                                  |                          |                                                                |                           |                                                                                 |
|---------|----------------------------------------|----------------------------------|--------------------------|----------------------------------------------------------------|---------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|
| Kapawi  | Canodros NAE                           | Alternativa/ Complementar        | No privilegiado Adecuado | - 30 puestos<br>- Fijación jóvenes<br>- Cohesión social        | Atractivos<br>- artesanía | - Tecnologías limpias<br>- Adecuado flujo<br>- Inversión conservación           |
| Pukani  | Tropical Nature Perú Verde Comunidades | Fuente Complementar              | No privilegiado reducido | - 16 puestos<br>- Cohesión social                              | Atractivos<br>- artesanía | - Inversión conservación<br>- Adecuado flujo<br>- Ausencia cuidados ambientales |
| HRWC    | Operadoras ecoturismo privadas         |                                  | Privilegiado Medio       |                                                                |                           | - No inversión conservación<br>- Ausencia cuidados ambientales                  |
| La Casa | PNUD/ANAI/ ATEC Asociación             | Fuente alternativa/ Complementar | Medio privilegiado medio | - 6 puestos trabajo<br>- Fijación jóvenes<br>- Cohesión social | Atractivos<br>- artesanía | - No inversión conservación<br>- Ausencia cuidados ambientales                  |

En HRWC, a pesar de su medio flujo y logística propia y estar en un polo turístico, el ecoturismo no constituye una alternativa. Sus fallas son resultados de la naturaleza del modelo de gestión y de la falta del control de la población. Pukani, Napo Galeras y La Casa concretizan menores beneficios económicos y ambientales, pero poseen largos beneficios sociales y culturales.

Según Azevedo Luíndia (2005; 2007) a pesar del ecoturismo tener altos precios y consumidores selectivos con suficiente poder adquisitivo, el ingreso no se traduce en conservación de los ambientes, aunque, gran parte de los atractivos existe un énfasis en la observación de aves y animales. Sólo dos, (NWC y Kapawi) poseen fondos suficientes para invertir en programas de conservación y fiscalización, también para cubrir los costos relacionados a tecnologías de bajo impacto tales como, motores de popa eléctrico y de cuatro tiempos, sistema híbrido de energía, detergentes biodegradables, tratamiento de residuos, separación de basura y plan de manejo.

Por esto, en los proyectos: Reserva, Pukani, HRWC, La Casa de las Mujeres y Napo Galeras, los recursos naturales están sufriendo un fenómeno, aunque lento y gradual de degradación ambiental. Así, las activi-

dades de ecoturismo desarrolladas no están de acuerdo con el principio: conservación y manejo de recursos renovables.

La destrucción trae consecuencias por la ausencia de inversiones en conservación y en cuidados ambientales, tanto por parte de las políticas públicas como por las iniciativas de ecoturismo. Sobre directrices de políticas públicas dedicadas al planeamiento y a la operación de las empresas colectivas de ecoturismo, para la búsqueda de la protección de los recursos naturales, los resultados se han conducido por una frágil capacidad de los gobiernos locales en términos de gestión sostenible, en relación a la aplicación y cumplimiento de instrumentos y reglas.

Hay que tener una necesidad de implementar políticas públicas de incentivo, para cubrir los costos de protección de estos proyectos, a ejemplo de Costa Rica. Varios factores ayudan a obtener inversiones para minimizar los impactos ambientales: políticas públicas gubernamentales y particulares, incentivo y fortalecimiento de las actividades productivas tradicionales: servicios de puerto, criaderos de animales domésticos, fortalecimiento de huertos para el consumo de los turistas, preparación de compotas de frutas regionales, y venta de productos a base de plantas.

Los incentivos en estos sectores proporcionarían una disminución en la importación de alimentos, promovería la generación de más empleos locales, diversificación de fuentes de renta, y fortalecimiento étnico porque incorporaría los modos de producción de las poblaciones. Parte de los costos se reducirían, así, los proyectos tendrían dinero para invertir en programas y cuidados ambientales.

Aunque los beneficios ambientales sean difíciles de obtener en gran parte de las iniciativas, es importante subrayar que el ecoturismo tiene más condiciones de promover la revalorización de las manifestaciones culturales a partir de las ideas de MacCannell (1976): las aldeas nativas no se están destruyendo, pero se están transformando por los turistas; es un proceso tan avanzado que no estaría afectando solamente a comunidades reales, pero “produciendo” pseudo-comunidades para la atención turística. Las manifestaciones no se vuelven sólo turismo, sino también se hacen y se moldean a través de las propias expectativas de los indígenas.

Se acentúa que los indígenas que han planificado sus actividades productivas, exhiben sus piezas de artesanías y otros elementos que definen

su identidad para demostración y venta a los turistas en la búsqueda de autoafirmación, ingresos y resguardo de territorios. La nueva construcción sirve para promover la visibilidad a las actuales condiciones económicas, socioculturales y ambientales de los indígenas frente de las presiones de los actores sociales externos.

En este proceso los indígenas construyen sus formas simbólicas en nuevos (Thompson, 1995) contextos socio-históricos y específicos, estructurados en maneras diversas, atravesados por las relaciones asimétricas de poder, por el acceso desigual a los recursos y ocasiones. Por supuesto, las formas simbólicas para el usufructo de los ecoturistas traen en sí, propias reinventiones que tejen significados tanto para los dueños de las manifestaciones cuanto para los apreciadores. Transformadas en *performances* culturales, ellas pasan a tener un significado de un complejo de interacciones donde las aproximaciones son reinventadas entre el turismo, la cultura, las tradiciones y la etnicidad.

En ese modo, están siendo reconstruidas a través de la memoria colectiva, esfera de comunicación, causa-efecto de una comunidad, espacio a la pasión, al afecto, a la comunicación de ser/estar junto a través del sentimiento de “pertenecer” (Feuerstein, 1994).

Así los valores simbólico y económico, se interpenetran porque en las sociedades globalizadas hay una tendencia de que los grupos sociales usen sus bienes culturales como medios de demarcación y comunicadores, que establezcan barreras entre algunas personas (madereras, mineras y petroleras) y construyan puentes con otras (ONG, federaciones, asociaciones indígenas y organismos internacionales. Con esto, la cultura asigna de esta manera valores simbólicos y económicos a la naturaleza, a través de sus propios modos de apropiación de los recursos (Leff, 2000).

Cuando las “formas simbólicas” son metamorfoseadas en atractivos ecoturísticos, funcionan como estrategias de pertenencia étnica y beneficios económicos. De esa manera, los indígenas retiran sus tradiciones del pasado, de la inmovilización de un momento estático y hacen una asociación entre la cultura y pos-modernidad, en un escenario de artimañas e ingeniosidades de los más flacos a frente de los más fuertes. En este juego invierten las relaciones de la fuerza, garantizan un espacio de la supervi-

vencia de la orden establecida para la sociedad de participación, en ausencia de alternativas económicas compatibles a sus maneras de vida.

Para Azevedo (2005; 2007) hoy, hay una asociación importante de las manifestaciones culturales, de las tradiciones y del patrimonio cultural con el turismo o sea, los pueblos autóctonos están utilizando sus valores simbólicos para desarrollar una alternativa de auto-manejo de los recursos comunes, para lograr a su vez un auto-manejo de las actividades del ecoturismo.

### Bibliografía

- Azevedo Luíndia, L. (2005). “Ecoturismo de grupos de indígenas: ¿experiencias sostenibles?” Tesis de doctorado. Universidad Federal de Pará. (Doctorado en Desarrollo Sostenible de Trópico Húmedo), Núcleo de Altos Estudios amazónicos, Universidad Federal de Pará.
- \_\_\_\_\_. (2007). *Ecoturismo indígena*. Quito: Abya-Yala.
- Boo, E. (1992). *The Ecotourism boom: landing for development and management*. Washington: WHN Technical Paper Series, Paper 2.
- Brandon, K. (1996). *Ecotourism and Conservation: a review of key issues*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Feuerstein, R. (1994). *Mediated learning experience*. England: Leelp Freund, Tublising House.
- Leff, E. (2000). “Espacio, lugar y tiempo: la reapropiación social da la naturaleza y la construcción local de la racionalidad ambiental”. *Desarrollo y Medio Ambiente: teoría y metodología en medio ambiente y desarrollo* (enero/junio) Curitiba, PR: UFPR, p. 57-69.
- MacCannel, D. (1976). *The tourist: a new theory of the leisure class*. New York: Schcken Books.
- Pelegrino Filho, A. (1993). *Ecologia, cultura e turismo*. São Paulo: Papirus
- Pérez de las Heras, M. (1999). La guía del ecoturismo: o cómo conservar la naturaleza a través del turismo. Madrid: Mundi Prensa.
- Rodrigues, A. (2001). “Desarrollo sostenible y actividad turística”; en Serrano, Céila et al, eds. *Miradas contemporáneas sobre el turismo*. São Paulo: Papirus.

- Santana, A. (1977). Antropología y turismo: ¿nuevas bordas, viejas culturas? Barcelona: Ariel.
- Thompson, J. (1995). Ideología y cultura moderna: teoría social crítica en la era dos medios de comunicación de masa. Petrópolis, RJ: Vozes.
- Wearing, S., Neil, J. (2001). Ecoturismo: impactos, potencialidades e impacto ambiental. São Paulo: Manole.

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.

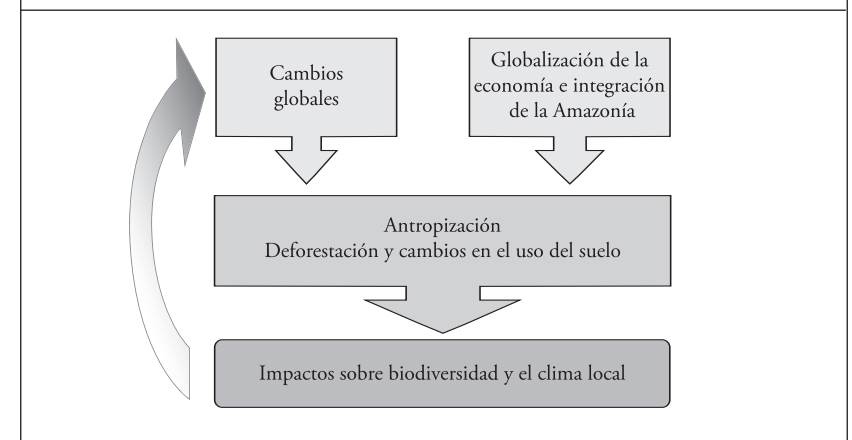
Esto hace que la Amazonía, haya sido siempre vista del exterior y en función de necesidades ajenas. Las políticas públicas nunca tomaron en cuenta la especificidad natural o social de la región, sin una visión global ni específica, se aplicaron políticas sectoriales que aunque desarticuladas, tenían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



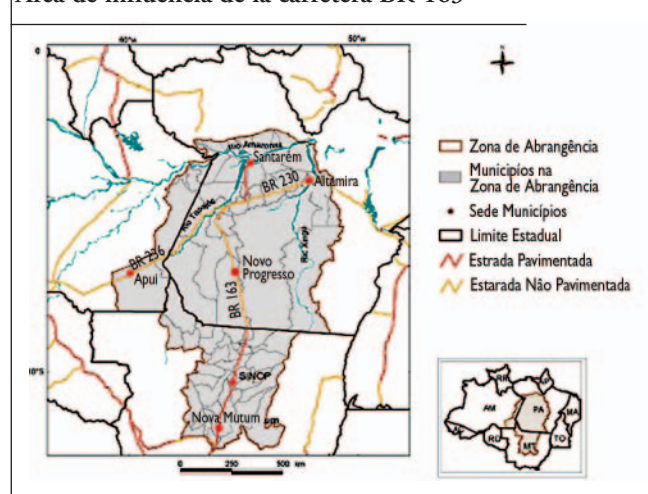
Dinamizado aun más por la globalización de la economía que favorece la expansión de producciones agrícolas altamente capitalizadas, los *commodities* en general se convirtieron en el nuevo motor económico de la nueva onda de ocupación de la región (Pasquis, 2006). La incorporación de tierras amazónicas 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 mas 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

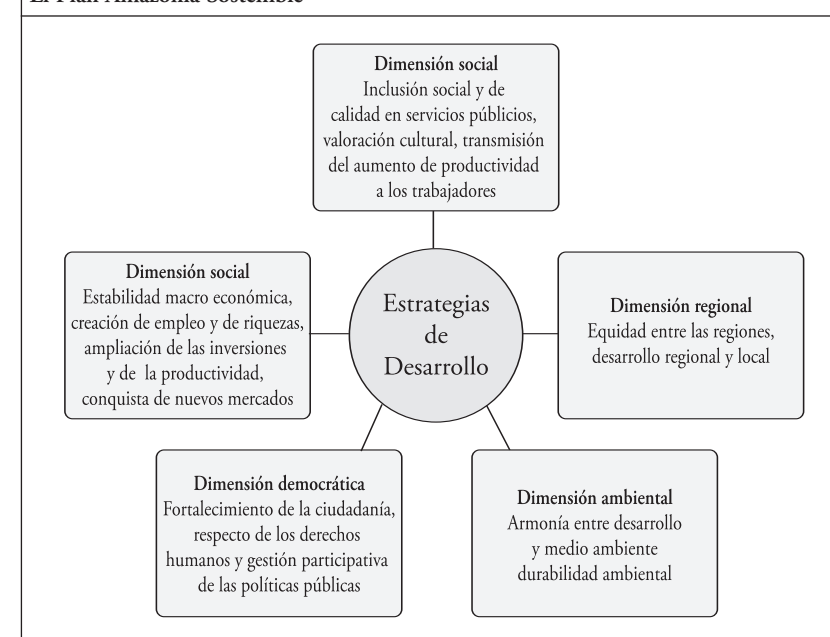


Desde la desaparición de los regímenes totalitarios y del retorno a la democracia, que fortalecieron los movimientos sociales y paulatinamente los procesos de elaboración de políticas públicas se hicieron más complejos, involucrando cada vez más a los diferentes actores provocando así, un cuadro “esquizofrénico” 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 Amazônia 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 (Sargoussi *et al.*, 2005).

Figura No. 3:

El Plan Amazonía Sostenible



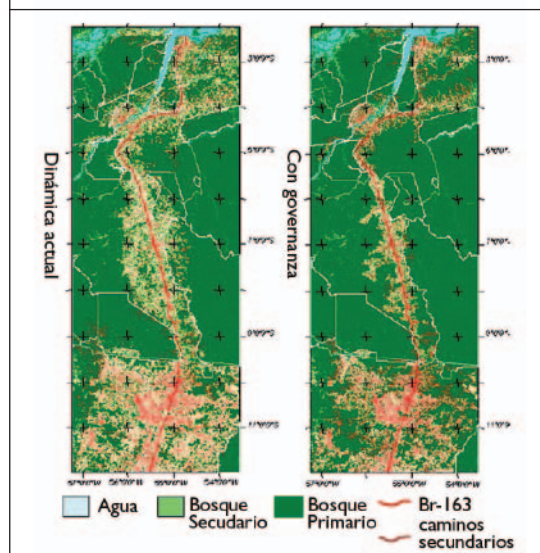
Todas estas iniciativas encuentran inmediatamente un terreno de aplicación en una región central de la Amazonía, actualmente fuertemente amenazada por el avance de la soya como por el proyecto de pavimentación de la carretera BR-163.

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)



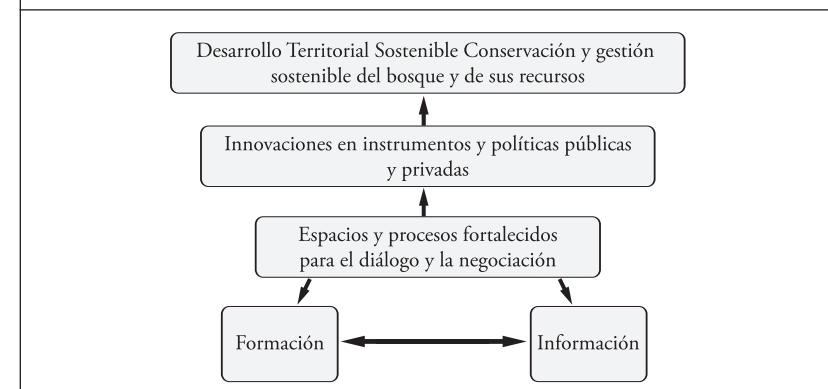
### Propuesta de “Diálogos”<sup>1</sup>:

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 concientes 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 reactivo 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 (Aguilar *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 *52e Congres International des Américanistes, 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 in 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 Congrés 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 Congrés 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.

## Community engagement of corporations and social movements: towards new models for participatory deliberative spaces

Isabelle Anguelovski\*

### Abstract

Corporate social responsibility generally refers to the efforts of businesses to improve their social and environmental performance. In general, these approaches tend to be driven by the creation and application of universal standards, write-up of codes of conducts, or publication of reports by corporations on their activities. However, in highly controversial and volatile instances, companies attempt to engage communities and nongovernmental organizations (NGOs) through deliberative processes. Despite the goal of achieving consensus among stakeholders, these dialogues do not always fulfill their promise. This paper uses the case of the dialogue processes between BHP Billiton Inc. and indigenous communities around the Tintaya mine in Peru to understand why local residents resisted deliberative spaces created to address their concerns and improve corporate practices. Through interviews and focus groups with protesters, I show that resistance was not intended to undermine deliberation, but rather, foster greater openness and understanding among the corporation and local residents. Findings suggest that an iterative relationship between dialogue and resistance can improve intercultural relations and mitigate power differentials.

Keywords: resource extraction, mining, corporate social responsibility, community relations, multiparty dialogue, deliberative democracy.

\* Ph. D. student, Massachusetts Institute of Technology, iangelo@mit.edu.

## Introduction

Indigenous peoples are among the most affected by the destructive impact of oil, gas, and mining extraction. Companies often enter indigenous communities without their permission and start their operations with little care for environmental resources, social structures, and economic development. Commonly referred to as corporate social responsibility (CSR), businesses have resorted to a range of responses to answer communities' concerns. At present, one of the most promising has been multiparty deliberative spaces, engaging community members, NGOs, state representatives, and corporate executives in dialogue processes. However, despite these efforts, communities still offer resistance to companies.

In Peru, in December 2000, the mining company BHP Billiton agreed to participate in such a dialogue at the Tintaya Copper Mine to solve the grievances of local indigenous communities. Unlike other conflicts where parties do not come together, the Tintaya Dialogue Table was touted as a model of participatory community engagement of corporations. Furthermore, through the 2003 Tintaya Framework Agreement, BHP agreed to contribute 3% of its revenues to the development of the region and implement the agreement through a deliberative dialogue. However in 2005, 2,500 indigenous peoples attacked the mine.

This mobilization showed how corporate responsibility, consensus building and confrontation can inter-relate in the same political space. Research on corporate social responsibility suggests that community engagement initiatives of corporations often fail because of the lack of engagement with affected people, their failure to address questions of legitimacy, and the absence of development programs (Blowfield and Frynas, 2005; Frynas, 2005; Newell, 2005). Furthermore, scholars of democratic theory (Young, 2001) suggest that activists resist deliberative processes, such as the dialogue in Tintaya, because of the incapacity of such processes to eradicate structural inequalities. Protests are meant to signify disapproval of the deliberative process itself. However, limited attention has been given to understanding activists' rationale in organizing mobilizations against companies promoting deliberation.

This paper uses the case of the Tintaya dialogue processes and the 2005 mobilization to understand why community members resist deliberative spaces created to address their concerns. I show that, contrary to previous research (Young, 2001), activists did not attempt to overthrow multiparty deliberative democracy processes but rather improve them by engaging in direct action with the company and demanding a different structure for dialogue.

## Democratic theory within Corporate Social Responsibility

Corporate Social Responsibility (CSR) is understood as the range of voluntary corporate practices that improve the workplace or benefit societies in ways that go above and beyond legal requirements for companies (Vogel, 2005) in environmental, socio-economic, or human or labor rights aspects. In particular, corporations have set up community relations offices to respond to societal concerns about their operations' impact.

Oil and mining companies show more resistance and failure than other industries to work with communities where they operate (Evans, *et.al.*, 2002; Mulligan, 1999; Frynas, 2005). Populations affected by foreign investment practices are not often identified as legitimate stakeholders and therefore lack sufficient influence within government policy-making. A further criticism towards CSR relates to the capacity of NGOs, with which companies often interact to understand communities' concerns, as adequate intermediaries for the representation of local groups' (Newell, 2005). Communities have felt that NGOs are not accountable, as these organizations have a specific idea of what capacity-building should involve (Brown, 2001). Recent CSR programs have also shown the difficulty to respect intracommunity accountability (Newell, 2005): As not every member of a community can participate in a dialogue processes, hierarchies in a community will mean that some issues of greater importance to specific groups are not taken up by civil society organizations (Blowfield and Frynas, 2005). Last, corporate initiatives in communities have not paid enough attention to structural poverty

(Blowfield and Frynas, 2005; Frynas, 2005)-CSR being more about performance enhancement and image than local development.

Recently, one approach that companies have tried to respond to such criticism has been broad multiparty, consensus-based, deliberative processes. Consensus-based multiparty dialogues –with the idea that decision-making agencies need to involve people impacted by their decisions– have shown to produce joint learning, intellectual and social capital, new ways for all stakeholders to understand and reframe their identity, spin-off partnership, better understanding of community concerns and increased mobilization of players towards sustainable agreements (Carpenter, 1999; Innes, 2004; Susskind, 1999, 2000a, 2000b). Deliberation is meant to enable all stakeholders to democratically express and debate over the impact of a corporation's operations.

Defenders of deliberative democracy believe that citizens formulate impartial judgments about the best ways to achieve the common good without the influence of their personal preferences (Freeman, 2000). An important detail is that deliberative democrats have distanced themselves from the model of participatory democracy –the widespread participation of citizens in collective decision-making processes on issues that affect them (Cohen, 1989; Mansbridge, 1995; Bohman, 1996; Warren, 1996).

Despite existing successes from consensus building processes using deliberation, critics have been raised about deliberation pointing out its incapacity to eradicate structural inequalities as deliberative procedures are not public, accountable, and inclusive (Young, 2001). Therefore, activists may reject deliberate democracy in favor of critical oppositional activity to further democracy. Recurrent criticism against CSR and towards innovative approaches –multiparty deliberative processes– leads us to think that communities resist corporations because dialogue does not respond to their demands and fails to address structural inequalities.

However, previous research has not attempted to assess whether deliberative processes, such as Tintaya in Peru, are working, and bring in communities' voice. Organizing a direct action against a company is not a benign fact, especially in a country like Peru where (1) movements have historically met the resistance of armed forces and (2) having companies, NGOs and communities working closely is a rather unique opportunity.

## Methodology

To understand why community activists resist deliberative spaces created to address their concerns, I chose the dialogue processes between the mining company BHP Billiton and communities around the Tintaya Copper Mine, Peru. Those were a unique attempt in Latin America to solve a long term conflict between corporations and communities through well-structured and supported multiparty deliberation processes, which encountered community protests in May 2005. I conducted fourteen interviews and two focus groups with activists to assess their perceptions of the dialogues and agreements in Tintaya and their experience of the protests. Selection was based on snowball sampling through the referrals of local NGOs and social organizations. I also conducted interviews of observers of the protests. Interviews and focus groups were transcribed and coded both line by line and conceptually, using qualitative software and analyzed through grounded theory techniques (Glaser and Strauss, 1967).

## Planning, consensus building, and mobilization in Espinar

### *The Tintaya dialogue processes*

The Tintaya Copper Mine is located in the Peruvian Southern Andes in the Espinar province (Exhibit A) and was bought by Australia-based BHP Billiton in 1996. At the end of the 1990s, concerns about the operations in Tintaya started to mount against BHP about former expropriations, environmental impacts and human rights abuses (De Echave, Keenan, Romero, and Tapia, 2005).

In February 2002, after several years of resistance, BHP accepted to address community grievances and participate in a dialogue called the Tintaya Dialogue Table with members selected by a neutral facilitator trusted by all: BHP Billiton staff, elected leaders and interested citizens from five communities, CONACAMI (National Coordinating Body for Communities Affected by Mining), CooperAcción (Peruvian NGO), Oxfam and the local government.

Several principles, rules, and procedures were implemented: participation for concerned communities who self-identified as the greatest victims, consensus based decisions to ensure trust building, joint fact finding, and confidentiality of meetings.<sup>1</sup> Major concerns were participation and community mistrust –apparently reduced thanks to two BHP community relations executives committed to the Dialogue Table.

Despite the apparent goodwill of NGOs and corporations to build a sustainable future for Tintaya, in May 2003, 1,000 Espinar inhabitants stormed the mine site, claiming they had not been adequately consulted about the construction of a tailings dam in 2002 and asking for the write-up of a Framework Agreement benefiting the whole Province. To fulfill these demands, BHP signed the Framework Agreement in September 2003 with a fund to which three percent of the mine's income (before interest and taxes) would go or, alternatively, \$1.5 million. A multiparty Concertation Committee was to propose development projects executed by a multiparty Management Committee. Both Committees attempted to encourage community members' participation through a dialogue. In parallel, the Dialogue Table members reached an agreement in December 2004 in which BHP committed to a sustainable development fund, environmental protection, recognition of human rights violations, compensation for land expropriated, land transfer to communities, and development projects. Here, as well, the agreement was implemented by a wide range of actors.

### The social mobilization of May 2005

By May 2005, BHP felt that it had improved its relations with communities. However, on Monday May 23, 2005, 500 people from the provincial capital Espinar gathered at the mine. The next day, 2,000 to 10,000 people attacked the mine.<sup>2</sup> On June 9, talks began with BHP and, during the summer of 2005, BHP agreed to contribute \$2 million for a new hos-

pital. However, in June 2006, BHP sold the mine to Xstrata Copper, apparently to focus on fewer and bigger operations. Since then, rumors of new protests arise regularly despite Xstrata's commitment to fulfill existing agreements.

### Activists' stories on mobilization

Company executives, NGOs, and external observers have maintained that the mobilization of May 2005 was unexpected because of the commitment of all parties to the dialogues. This section attempts to show how a protest can escalate and dialogue processes encounter resistance of civil society actors.

### Demand for dialogue as framework for the expression of grievances

Inhabitants who participated in the 2005 mobilization had concrete material grievances against BHP. Activists resented the slow implementation of the Framework Agreement, contentious points in the text, and continued environmental pollution. By the spring of 2005, the partial or unequal attribution of new land or infrastructure projects had led to a division between "marginalized" and "privileged" people. This, in turn, gave community members the impression that traditional holistic structures of communities and relations of community members were being dismantled. Feelings of inequity and were directly connected to impressions that the dialogues marginalized some community members.

In their stories, activists put an emphasis on their desire to peacefully dialogue with the company beyond expressing demands. They had a common goal: the access to a large direct dialogue with the company about a desired reformulation of the 2003 Framework Agreement. It was the wait and the feelings of deceit by the company that led to the mine takeover? –not the grievances themselves. Their objective was to set rules, agenda, and dates for a dialogue together with the company: "The mine

1 Adapted from Kasturi, R.V., B. Barton, R. Reficco (2006).

2 The media reported 2,000 whereas the social leaders 10,000 participants.

said: ‘yes, well come, we’ll talk.’ So the people went for that, to talk, to get an answer. And this is what provoked people– that the mine prepared its bombs and that they brought a quantity of policemen.”

Activists maintain that mining executives had the obligation to listen to the population: for them, mobilizing at the mine and asking for response is part of a healthy democratic process. Before the protests, the population had an impression of being “insulted” by the mine, which they considered had not responded to the environmental concerns of the population or provided the promised number of jobs. People maintain they were denied the possibility of a real dialogue with the mine on these themes: “This is why the blockage was announced. There was the announcement that the people would go on May 21 to demand that the mining company sit down at the table to discuss the Framework Agreement”.

In summary, concrete community concerns were embedded into a demand for dialogue, mutual listening with the mining company, and hopes of building a new deliberation space.

### **Concurrent definitions of dialogue and conflicting spaces for participation**

In 2005, activists had in mind the participation of a large and varied number of population members through an organized open dialogue and deliberation with mine executives. In fact, activists maintain that their goal was to change dialogue mechanisms and improve or replace the Committees created to implement the Framework Agreement. For the activists, proposing a new deliberation framework was a right of the population in a democracy against authoritarian public authorities and a foreign-owned mine.

There were five major determinants for demanding a larger popular participation. First, activists emphasize their mistrust towards the capacity of social leaders to resist possible co-optation by the mine. The mobilization was a mechanism to strengthen the voice of independent leaders and the civil society. Second, entering into a large participative dialogue

avoids being labeled as an “agitator” or “complainer” by the company, which endangers the ability of a person to get a job at the mine: “They pretend in public saying that their doors are open. ‘Come to dialogue and ask. We’ll give you any support.’ But support is only for a few. The people who demand they are worse off. They are marked”.

Third, the mistrust towards dialogue in smaller settings is related to the context of the write-up of the Framework Agreement in 2003. During the summer 2003, commissions and workshops were organized to write an agreement –with the support of the mayor of Espinar and the company– but were rejected by a large part of the population and some social organizations as being divisive and a loss of time. Fourth, the demand for participation seemed the continuation of a process started before May 2005 when public meetings were organized to reformulate the Framework Agreement and plan the mobilization at the mine. Suggestions from the population were then integrated into a new reformulation document. The value that activists give to people united in assembly is essential in explaining demands for improved participation as indigenous peoples hold that popular assemblies are ultimately the space that gives legitimacy to decisions. Finally, activists wanted more communities to be represented in a new form of dialogue: “The Dialogue Table is with the affected communities, but this is not all of them and you need to involve everybody. Those don’t talk about the necessities of the people; they only talk about small things that can benefit them”.

With regard, more specifically, to the activists from the Dialogue Table communities, they expressed disappointment about the perceived failure of participation, information sharing and communication mechanisms of the Dialogue Table. For them, it was a secretive mechanism with meetings occurring in closed offices doors inside the mine.

Interviewees present the mining company’s vision for a dialogue as very different from theirs: a dialogue space with selective and structured participation. During the 2005 mobilization, for apparent security reasons, the company asked people to choose representatives to discuss people’s demands in closed settings at the mine offices as they feared a direct confrontation with the population. After the activists’ refusal, executives agreed to start a discussion outside in view of the people but not directly

at the gate. In front of these hesitations, the population showed increased impatience:

“People asked for a dialogue there on their side. But the company said no: for security reasons, they wanted a commission to go and sit in its comfortable offices. After so much insistence, the company said that the dialogue could be at the view of the people, but at 100m. [...] People wanted to directly listen to the version of company and did not want the leadership to see itself broken by the company”.

Social leaders declare that BHP believed that a permanent dialogue had been working well and they were surprised by the 2005 mobilization. However, activists consider that executives had multiple occasions to join dialogue settings created by the population, but refused to. Protesters resent BHP for attempting to impose its definition and structure of dialogue and provoking people's exasperation:

“They [the mine executives] had this anecdotic plan: we give you a deadline of 15 minutes, 20 minutes. It was already more than 1pm. In a final moment, they said “we want you to give us 20 minutes of time to think to about whether we go or not to the place we mentioned”. And then the patience collapsed and people entered”.

#### **“Dialogue with dignity”: towards an accountable deliberative democracy**

Activists' attempts to change dialogue mechanisms in Tintaya serve the important function of democratizing the public space and improving the accountability of companies' community engagement programs. The model of “accountable democracy” (Paley, 2004) could be applied to Tintaya as the goal of the protesters in 2005 was to further deliberative democracy and achieve an “accountable deliberative democracy” in corporations, which I define as corporations held accountable for giving culturally-appropriate spaces to citizens' opinions in decision-making processes and implementing programs reflecting their concerns. Activists

wanted to obtain responses to dialogue demands on the reformulation of the Framework Agreement and start planning improved mechanisms for greater participation, which the participants call “dialogue with dignity”:

“On the third day, we attempted to achieve a negotiation. We had put dates for dialogue, but they were not even respected. [...] Dialogue got opened through the pressure. That is why we say: through the pressure of the people, we will oblige them to pay attention and start a dialogue with dignity. If things are done passively with documents, people don't pay attention to you”.

The mobilization shows that activists attempted to bring back to the core of the dialogue process an aspect of deliberative democracy called “reasonable pluralism” (Rawls, 1993). Democratic decisions can not surge from cultural values or ideological positioning that would be common to all participants, but rather adjudicated by the mechanisms of public discussion and debate (Chambers, 2005). The demands for improved dialogue processes in Tintaya gave a space to unexpected participants into democratic practices: company executives and marginalized community members eager to gain access to restricted dialogue spaces: “Tintaya thought that because of lot of the people are cholos or indigenous or savages, if you only shoot them, they'd shut up. They found a much more solid and unified answer. ”

#### **Borders and exclusion: activists' demands to access new deliberation spaces**

The activists' proposal for a larger dialogue is more structurally linked to demands to access new spaces for deliberation and attempts to control borders between indigenous peoples and a dominant culture, suggesting that indigenous conceptions of communities played an important role in pushing for different models of deliberation.

Three main types of borders determine relations in or among societies and between indigenous people and a dominant culture (Wilson,

Donnan, 1998) social and symbolic boundaries, cultural boundaries, and geopolitical boundaries that define visible and tangible territories, help define the nature and limits of indigenous struggles and help them control the resources to perpetuate their way of life and identity.

In Tintaya, the existence of these borders highlights differences in the scope of political power between indigenous peoples and the dominant culture embodied by the company. First, the population experienced a physical and symbolic distance with BHP as many workers are from other regions and rarely come into the town of Espinar. Furthermore, executives seemed to only show cold politeness to community members, especially women, and rarely engage in conversations.

Distance between BHP and the population was particularly felt when examining activists' accounts of public meetings organized in 2004 and 2005 without BHP's participation: the population had its own discussion space, the Plaza de Armas and the Municipal Theater, but apparently BHP never attended gatherings despite invitations. People had to come to the mine to get answers, suggesting that (the population demands instead of formulating propositions) and that indigenous people were uprooted from their traditional meeting spaces.

Activists put a strong emphasis on their goal to engage in direct communication with BHP's general manager to access a greater level of equality with the company and reduce social and geographic borders between the mine and people. They criticize the intermediary position of sub-manager who acted as a spokesman for the manager. The police was a second intermediary, informing people about the manager's absence:

"On May 23, we went to the control area of Tintaya Marquiri to dialogue with the manager of the company. [...] We needed to insist again the next day and go back to talk with the manager because this is what we wanted. [...] I told the sub-manager: This would not have happened [...], if X had come to talk at the control gate. We would have dialogued".

Despite the activists' goal to reduce the distance with BHP through the mobilization at the gate to the mining camp, "la garita", was a physical and symbolic border to control access to the mine and control the rela-

tion between BHP and the population. On May, 23 and 24, 2005, activists sat for hours at the gate waiting for the manager. On May 23, the sub-manager remained at a distance behind the gate and the police, asking people to wait for the manager. On May 24, activists were seated outside the gate and suddenly saw the main manager inside the camp, standing on a hill, which led to their exasperation and the mine takeover. In summary, the May 2005 mobilization emphasized different boundaries: the gate (symbolic border), the police (physical border), and the sub-manager (cultural border). The protest was meant to redress the weaknesses of the dialogue by reducing the "distance" between the population and BHP and framing new borders and structures for debate through direct communication with the manager. Protests were an instrument for social and indigenous organizations' leaders to regain a space and reaffirm their legitimacy and their capacity to organize the population and control the space between communities and company. If indigenous peoples do achieve control over boundaries between their norms and the dominant society and access new borders for dialogue, they will likely establish equal relations with companies and accountable deliberative processes.

## Discussion and recommendations

### *Social movements and the creation of participatory deliberation spaces*

The protesters' stories in Tintaya help draw interesting relations between civic opposition to corporate practices and the creation of participatory deliberation spaces.

First, despite the affirmations of prevailing democratic theorists such as Young (2001), who assert that activists can not accept in principle and practice the idea of deliberative processes, the case of Tintaya shows that activism and deliberation can work together in solving conflicts between companies and communities. Activists had a different understanding from the company about what deliberation should entail (Appendix A). They wanted to build a new space, structure, and stage for direct dialogue

between the population and BHP's manager. They wanted a fairer, accountable and open deliberation, but not the destruction of the process.

Second, the position of the protesters to build a more open and participatory deliberation shows that the departure of deliberative democrats from participatory democracy and larger group deliberations (Cohen, 1989; Mansbridge, 1995; Bohman, 1996; Warren, 1996; Benhabib, 1996) entails the risk of endangering the very survival of deliberative democratic structures such as the Tintaya dialogue processes. It does seem that deliberative democrats need to address the question of what to do with demands for larger participation. In fact, the protests demonstrate the importance of amplifying democratic ambitions to be able to realize deliberative democracy.

Third, the tradition of mobilization in Tintaya since 1990 suggests that protests might be used as a reinforcement mechanism to existing deliberative frameworks. In fact, local protests have taken the form of marches, invasions at the mine, capture of workers or authorities, or sit-ins to implement promises and each movement was followed by negotiations. In May 2005, the mobilization reinforced previous "incomplete" protests to achieve dialogue with the company, and create new participation spaces. Thus, protests possibly occur in alternative cycles with deliberation and act as a catalyst for improved dialogue. This forms a possibly indefinite cycle of dialogue-protests-dialogue-protests, conveying a different interpretation to the traditional cycle of protests definition (Tarrow, 1983) – protests occur in inflationary spirals as groups enter in competition with each other.

#### *Recommendations to improve deliberative spaces in CSR initiatives*

Activists' accounts suggest that planning and implementation processes for conflict resolution and sustainable development in Tintaya should incorporate both small and large group discussions to maintain the viability of deliberative democracy practices. Alternating between these settings would ensure that discussions become accessible, both focused and

broader discussions take place, and planning processes move along (Appendix B).

Discussions could be centered at times on technical/environmental issues and also leave space for multi-cultural collaboration, requiring the support of a professional facilitator and a widely accepted leader to help move ideas into achievable projects. Careful attention should be devoted to ensuring community building and broad participation. Previous planning projects have even used task forces to conduct outreach to the wider community, discuss decision making, and review draft plans for implementation (Briggs, Miller, and Shapiro, 1996). In Tintaya, a variety of stakeholders could be identified to participate in a task force, based on their community knowledge, history of community involvement and affiliation.

This model brings back background institutions such as NGOs in improving dialogue mechanisms, strengthen local social organizations, diffuse accessible information on mining extraction and ensure quality discussions in the meetings. This follows the principles of empowered participatory democracy (Fung, 2004; Fung, Wright, Abers, 2003) by reconciling ideals of greater participation along with fair deliberation with background institutions helping to focus on tangible problems, creating deliberative development of solutions to conflicts, and making sustainable development planning become more effective.

#### **Conclusion**

This paper examined the place of deliberative processes in improving corporate responsibility practices and the potentials and limits of dialogue in community engagement initiatives of corporations. The Tintaya dialogues and mobilization shows that protesters attempted to promote their model of dialogue and improve the terms of discussion in the planning processes against a company that had its own definition of dialogue in restricted selective settings. Unlike what Young advances, activism and protests can not always be viewed against deliberation. An iterative process between the two can exist, in which one helps further the other

in situations where inter-cultural relations and power differentials are key elements in planning processes involving firms and communities in developing countries.

Deliberation with private and public actors which have drastically different cultural and socio-economic power might be jeopardized and needs to be reinforced through mobilizations that will bring its core principles to the center of the discussion. Resistance can contribute to strengthening democratic processes, making them more accountable, offering new models for participation (i.e. not just allowing activists to enter the negotiation table and to achieve BATNA-Best Alternative to Negotiated Agreements<sup>3</sup>), and ensuring their continuation.

Based on a single case study, this research requires further work to answer this important question: Under which conditions will social movements lead to dialogue? As suggested by the activists, the dialogues in Tintaya resulted in paradoxes: the dismantlement of traditional relations within communities and competition inside communities and among communities; and the weakening of social organizations. How can those unexpected consequences of dialogues be explained and avoided? In further research, it would also be important to better present the NGOs and company's voices.

In summary, the protestors' goal was to supplement the planning process and dialogues but not replace them. It is possible to envision social mobilization as a process of bricolage (Levi-Strauss, 1962) in which activists embed concrete demands into process demands to further deliberative democracy, thus increasing their chances of being answered.

3 For a more detailed presentation of BATNA, see Fisher, R. and W. Ury (1981).

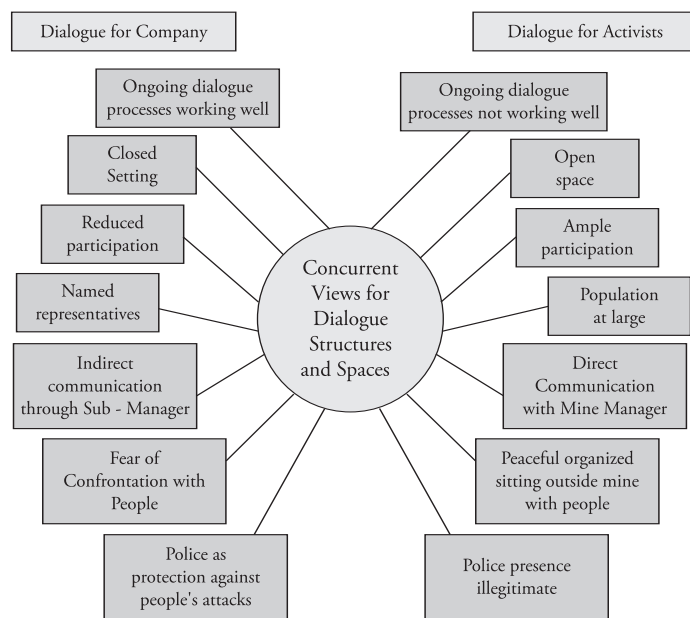
## Bibliography

- American Institute of Certified Planners (Washington) (1996). "Planning for Community Building: CCRP in the South Bronx" (Briggs De Souza, Xavier, Miller, Anita and Shapira John).
- Benhabib, Seyla (1996). *Democracy and difference: contesting de boundaries of the political*, Princeton: Princeton University Press.
- Blowfield, Michael; Frynas, Jędrzej G. (2005). "Setting New Agendas: Critical Perspectives on Corporate Social Responsibility in the Developing World". *International Affairs* 81 (3), pp. 499-513.
- Bohman, James (1996). *Public Deliberation: Pluralism, Complexity, and Democracy*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Brown, L. David (2001). "Civil Society Legitimacy: A Discussion Guide", in Brown L. David, eds.; *Civil Society Legitimacy: A Discussion Guide*. Vancouver: Civicus.
- Carpenter, Susan (1999). "Choosing Appropriate Consensus Building Techniques and Strategies", in Lawrence, Susskind, Sarah McKeenan, Jennifer Thomas-Larmer and Consensus Building Institute, eds.; *Choosing Appropriate Consensus Building Techniques and Strategies*. Thousand Oaks, Calif.: Sage Publications.
- Chambers, Samuel (2005). "Working on the Democratic Imagination and the Limits of Deliberative Democracy". *Political Research Quarterly* 58 (4), pp. 619-23.
- Cohen, Joshua (1989) "The Economic-Basis of Deliberative Democracy". *Social Philosophy & Policy* 6 (2), pp. 25-50.
- CoopAcción (Lima) (2005). "Los procesos de diálogo y la administración de conflictos en territorios de comunidades: El caso de la mina de Tintaya en el Perú" (De Echave, Jose, Karyn Keenan, María Kathia Romero and Ángela Tapia).
- Evans, Geoff; Goodman, James; Lansbury, Nina (2002) *Moving Mountains : Communities Confront Mining and Globalization*. London ; New York: Zed Books.
- Fisher, R., Ury, W. (1981). *Getting to Yes : Negotiating Agreement without Giving In*. Boston: Houghton Mifflin.

- Freeman, Samuel (2000). "Deliberative Democracy: A Sympathetic Comment". *Philosophy & Public Affairs* 29 (4), pp. 371-418.
- Frynas, Jędrzej George (2005). "The False Developmental Promise of Corporate Social Responsibility: Evidence from Multinational Oil Companies". *International Affairs* 81 (3), pp. 581-98.
- Fung, Archon; Wright, Erik Olin; Abers, Rebecca (2003). *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London; New York: Verso.
- Fung, Archon (2004). *Empowered Participation: Reinventing Urban Democracy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Glaser, Barney G., Strauss, Anselm L. (1967). *The Discovery of Grounded Theory; Strategies for Qualitative Research*. Chicago: Aldine Pub. Co.
- Innes, Judith E. (2004). "Consensus Building: Clarifications for the Critics". *Planning Theory* 3 (1), pp. 5-20.
- Lévi-Strauss, Claude (1962). *La Pensée Sauvage*. Paris: Plon.
- Mansbridge, Jane (1995). *Does Participation Make Better Citizens*. PEGS Conference.
- Mulligan, Philip (1999). "Greenwash or Blueprint? Rio Tinto in Madagascar". *Institute of Development Studies Bulletin* 30 (3), pp. 50-57.
- Newell, Peter (2005). "Citizenship, Accountability and Community: The Limits of the Csr Agenda". *International Affairs* 81 (3), pp. 541-57.
- Paley, Julia (2004). "Accountable Democracy: Citizens' Impact on Public Decision Making in Postdictatorship Chile". *American Ethnologist* 31 (4), pp. 497-513.
- Rangan, V. Kasturi, Brooke Dawn Barton, and Ezequiel Reficco (2006). "Corporate Responsibility & Community Engagement at the Tintaya Copper Mine (A)." Harvard Business School Case 506-023.
- Rawls, John (1993). *Political Liberalism*. New York: Columbia University Press.
- Susskind, Lawrence; McKearnan, Sarah; Thomas-Larmer, Jennifer and Consensus Building Institute (1999). *The Consensus Building Handbook: A Comprehensive Guide to Reaching Agreement*. Thousand Oaks, Calif.: Sage Publications.
- Susskind, Lawrence (2000a). "Building Consensus", in Joshua Cohen and Joel Rogers, eds.; *Building Consensus*. Boston: Beacon Press.

- Susskind, Lawrence; Levy, Paul; Thomas-Larmer, Jennifer (2000b). *Negotiating Environmental Agreements: How to Avoid Escalating Confrontation, Needless Costs, and Unnecessary Litigation*. Washington, D.C.: Island Press.
- Tarrow Sidney (1991). *Struggle, Politics and Reform: Collective Action, Social Movements and Cycles of Protest*. Western Societies Program Occasional Paper No. 21 (2nd edition), Center for International Studies, Cornell University.
- Vogel, David (2005). *The Market for Virtue : The Potential and Limits of Corporate Social Responsibility*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Warren, Mark E. (1996). "Deliberative Democracy and Authority". *American Political Science Review* 90 (1), pp. 46-60.
- Wilson, Thomas M., Donnan, Hastings (1998). *Border Identities: Nation and State at International Frontiers*. Cambridge, UK ; New York: Cambridge University Press.
- Young, Iris Marion (2001). "Activist Challenges to Deliberative Democracy". *Political Theory* 29 (5), pp. 670-90.

Appendix A:  
Concurrent Structures and Spaces for Dialogue in Tintaya, May 2005



Appendix B:  
Process Design for Participatory Planning in Tintaya

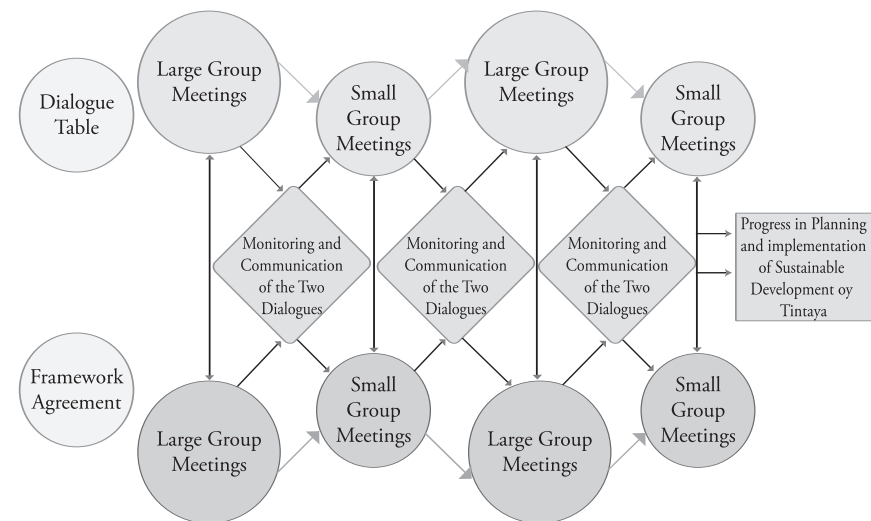


Exhibit A: Geographical Location of Tintaya



Source: Kasturi, V. Rangan, Barton Barton and Ezequiel Reficco (2006) "Corporate Responsibility and Community Engagement at the Tintaya Copper Mine (a)". *Harvard Business School Case 506-023*.

Exhibit B: Geographical Location of Tintaya



## Del caciquismo a la gobernanza. Desafíos en la construcción de acuerdos en un distrito minero en México

María Fernanda Paz\*

### Resumen

El objetivo de este trabajo es discutir los desafíos políticos a los que se enfrenta la construcción de un proceso de gobernanza democrática, para la gestión de un conflicto socioambiental en un distrito minero en el estado de Hidalgo, México, toda vez que la historia reciente de la región y las propias condiciones que le dieron forma al conflicto están marcadas por relaciones caciquiles y clientelares. La tesis que sostenemos es que no hay posibilidad de establecer acuerdos cooperativos duraderos, bajo un esquema de corresponsabilidad, si no se generan de manera paralela las condiciones políticas que lo sustenten.

Palabras clave: gobernanza, conflicto sociambiental, política pública, minería.

\* Universidad Nacional Autónoma de México.

## Introducción

A mediados de los años 1980 un grupo de comunidades de la Sierra Alta del estado de Hidalgo, se movilizó en contra de la compañía minera Aulán para protestar por los daños que la actividad industrial les provocaba en su salud, sus viviendas, sus recursos naturales y sus actividades productivas. Las comunidades pararon los trabajos de la empresa, cerraron carreteras y presionaron a los funcionarios de gobierno para que atendieran la problemática. Desde entonces el tema ha estado en la agenda pública, y a lo largo de estos veinte años se han diseñado diversas estrategias para atenderlo, tanto desde el gobierno federal como desde el gobierno del estado, sin que se logre una solución integral.

En años recientes, a través de un espacio de gestión coordinado por el Consejo Estatal de Ecología de Hidalgo (COEDE) y donde participan los tres órdenes de gobierno (estatal, federal y municipal), la compañía minera, los representantes de las comunidades afectadas y un equipo de investigadores coordinado por el Instituto Nacional de Salud Pública y vinculado al Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo (CIID) de Canadá, se generó una propuesta de plan de manejo de riesgo, con el compromiso de traducirlo en políticas públicas e impulsarlo de manera colectiva. La inclusión de los gobiernos municipales así como de actores no estatales en el diseño e implementación del plan, marca una importante transición de prácticas de gobierno hasta entonces centralizadas, hacia lo que podría ser un enfoque de gobernanza, entendida ésta como una nueva forma de gobernar a partir de la interacción y la cooperación entre actores públicos, privados y sociales, guiados por criterios de eficacia pero también de democracia (Rhodes, 1996; Prats, 2005; Aguilar, 2005; Navarro, Gómez, 2002).

Vale la pena preguntarse aquí ¿cuáles son las bases sobre las que se pretenden construir acuerdos cooperativos entre actores diversos y disímiles en poder? ¿Cómo se incorporan los actores, y sus proyectos, en el proceso de construcción de política pública de manera que converjan intereses y derechos bajo criterios de sustentabilidad ambiental? ¿A qué desafíos políticos se enfrenta la gobernanza democrática en la sierra de Hidalgo, toda vez que su historia reciente ha estado marcada por el autoritarismo

y las relaciones clientelares? La tesis que sostenemos es que la creación de espacios multiactorales no garantiza la construcción y seguimiento de acuerdos colectivos en un esquema de corresponsabilidad, si no se generan de manera paralela las condiciones políticas que los sustenten. Dicho en otras palabras: no hay posibilidad de gobernanza si no hay redistribución del poder.

Sobre el concepto de gobernanza hablaremos más tarde (aunque aclaramos que el objetivo de este trabajo no es el de abordar la discusión de su contenido), basta por ahora decir que en tanto que definimos la gobernanza como proceso de interacción de actores estatales y no estatales en la construcción y manejo de los asuntos públicos, hacemos de las relaciones e interacciones sociales en la zona de estudio el objeto de nuestro análisis y buscamos en ellas las causas del conflicto, las explicaciones de veinte años de gestión pública, así como las trabas y oportunidades que ellas mismas confieren a la cooperación.

Este artículo se divide en tres secciones: la primera está dedicada a contextualizar histórica y territorialmente al conflicto y sus protagonistas, así como las condiciones sociopolíticas que le dieron forma. En la segunda parte, nuestra atención se enfoca sobre la gestión y el papel jugado por los distintos actores en el marco de sus relaciones de poder. Finalmente, en la última parte retomamos el concepto de gobernanza y desde él orientamos la discusión sobre los desafíos políticos que se presentan en la construcción colectiva de acuerdos públicos en zonas, como la que se estudia, marcadas por cacicazgos y clientelismos.

El caso que reseñamos se ubica en la Sierra Alta del estado de Hidalgo, entidad de la región centro oriental de México. Se trata de una zona montañosa de la Sierra Madre Oriental, en cuyas partes bajas, entre los 400 y 800 msnm, encontramos selvas húmedas tropicales, mientras que por encima de los 1.300 msnm se aprecian manchones de lo que en otros tiempos fuera un paisaje cubierto por bosque mesófilo de montaña, hoy dominado por vegetación secundaria y pastizales inducidos (CONABIO, 2005; Martínez Morales, 2007).

La Sierra Alta es una región históricamente habitada y muy pobre, que hoy está expuesta seriamente al deterioro ambiental. Con terrenos de laderas fuertemente pronunciadas, sus habitantes han tenido a la agricultura

ra de temporal como su principal actividad económica, aunque en los últimos veinte años, la ganadería ha venido ganando terreno tanto como actividad económica, como también en sentido estricto, al ir avanzando sobre terrenos de cultivo y zonas forestales.

A la deforestación, pérdida de biodiversidad y exposición de suelos a la erosión, producto de las actividades agropecuarias de los habitantes serranos, se suman también los daños ambientales producidos por la actividad extractiva e industrial de la compañía Minera Autlán; una empresa mexicana del Grupo Ferrominero, dedicada a la exploración, explotación, beneficio, transformación y venta de minerales de manganeso<sup>1</sup>, que opera en la zona desde hace casi cincuenta años. La actividad minera en la sierra ha impactado sobre suelos, subsuelos, agua y aire, con consecuencias en la salud de los habitantes de la región, su economía, sus recursos naturales y su bienestar en general. A esto habremos de referirnos en este trabajo.

### De la promesa al conflicto

Hacia finales de los años 1950, la compañía minera Autlán S.A. de C.V. ingresó en la zona para realizar trabajos de exploración de yacimientos de manganeso. Un año más tarde comenzó a explotar en tajo a cielo abierto primero y más adelante por vía subterránea, un importante yacimiento ubicado en los terrenos de la comunidad agraria de Chipoco, en el municipio de Tlanchinol. Cuatro años después, en 1964, la empresa comenzó la construcción de su primera unidad industrial de transformación del manganeso (un horno rotatorio de nodulización), en el paraje conocido como Ayotetla, en el municipio de Lolotla, al mismo tiempo que se expandía hacia el sur de la región, donde a cielo abierto explotaría una mina de bióxido de manganeso, en la comunidad de Nonoalco, municipio de Xochicoatlán, y en 1999 construye, en la propia comunidad de Nonoalco, una planta procesadora para generar bióxido de manganeso grado batería (C.M.A., 2005: 12-13).

1 Entre estos están: nódulos y carbonatos de manganeso, ferromanganeso, silicomanganeso, bióxido de manganeso grado batería y grado cerámico y óxido manganeso (C.M.A., 2005: 12).

Las condiciones para el desarrollo de la empresa minera no podían haber sido mejores, por sólo mencionar las más importantes, tenemos que: México estaba en pleno proceso de modernización y siendo el manganeso un mineral utilizado para la producción del acero, su demanda estaba más que asegurada, además de que el propio Estado mexicano, a través de su empresa paraestatal Altos Hornos de México S.A., era el principal cliente; en la zona no había sólo unas cuantas vetas de manganeso para explotar, sino que en ella se encontraba el yacimiento más grande del país y el segundo en importancia en América Latina<sup>2</sup>, del que rápidamente la empresa obtuvo la concesión; la región de la sierra, lejana e incomunicada hasta entonces, estaba habitada por campesinos pobres dedicados a la producción de autoconsumo, disponibles para emplearse en la nueva industria; y por último, la tenencia de la tierra de estos pueblos serranos, incierta en muchos casos y en otros, más privada que social, favoreció de manera definitiva a la compañía minera pues salvo algunas excepciones en que negoció con las comunidades, la mayor parte de las veces tuvo acceso a los terrenos a través de contratos de compra-venta con los particulares.

Hoy la región serrana del estado de Hidalgo no puede ser comprendida sin la empresa minera. Su presencia transformó completamente la zona desde los ámbitos más cotidianos y domésticos, hasta la propia geografía y el paisaje. Con la explotación del manganeso llegaron el trabajo asalariado, las carreteras, el transporte, la electrificación, las escuelas; se dinamizó el comercio y algunos campesinos pudieron capitalizarse un poco para mejorar sus viviendas o para comprar ganado. La actividad de la minera Autlán no sólo se insertaba en la modernización, sino que parecía traerla consigo a la sierra hidalguense, una zona que a principios de los años 1960 vivía en el más profundo de los atrasos.

A la pobreza y el atraso en la zona se sumaba el autoritarismo y control político. Desde los años 1920, la Sierra estuvo dominada por caciques

2 Según lo reporta la propia compañía "El distrito cubre un área de aproximadamente 1.250 kilómetros cuadrados, contiene los depósitos de mineral de manganeso en grado metalúrgico más importantes de América del Norte (alojando casi todas las reservas probadas de manganeso en México)" En la actualidad, la empresa reporta 32 millones de toneladas de manganeso probadas y 256 millones probables en la cuenca manganesífera de Molango, sobre la cual tiene concesiones federales (C.M.A., 2005:10-12).

regionales (Sánchez, J. 2004). Los caciques o “mandones”, como también les llamaban, disputaban entre ellos por el control del mercado de aguardiente. Las comunidades campesinas, pobres y con tierras marginales, no eran objeto de codicia, pero sus habitantes, en especial los varones, eran la principal fuerza de trabajo gratuita del cacique y, lo más importante, los que engrosaban las filas de su ejército.

Los viejos de la zona narran cómo las comunidades vivían amedrentadas por los “mandones”, y cómo los hombres jóvenes tenían que esconderse en el monte para no ser reclutados a la fuerza en estos ejércitos de la gleba ilegales, fuera de todo Estado de derecho, pero que estaban consentidos por las mismas autoridades del gobierno (Sánchez, 2004).

En este contexto, la entrada de la compañía minera a la zona parecía marcar el inicio de una nueva era cargada de promesas. Muchos testimonios refieren que el cacicazgo en la zona se terminó en los años 1960, lo que coincide con la llegada de la minera Autlán, lo que no es una casualidad si consideramos que ambas empresas, por llamarlas de algún modo, no pueden coexistir pues las dos son extensivas en fuerza de trabajo y dominio del territorio. Al funcionar la industria minera bajo criterios capitalistas de compra de fuerza de trabajo, llevaba por supuesto la delantera.

Cabe anotar, sin embargo, que si bien la llegada de la minera significó el fin de la violencia caciquil a partir de la instauración de relaciones capitalistas de producción, lo cierto también es que la empresa forjó sus relaciones, tanto con las comunidades como con el gobierno, montándose sobre las bases clientelares heredadas del caciquismo. Así, se pasaba de la violencia física a la violencia simbólica y de las imposiciones a los favores y las prebendas.

Las comunidades asentadas sobre yacimientos de manganeso negociaron con la minera el uso de su territorio a través de contratos por varias décadas, a cambio de los más diversos productos y servicios. Por su parte, los propietarios particulares simplemente vendieron, y en casos en que los terrenos solicitados por la compañía fueron los mismos donde se ubicaban sus viviendas, como sucedió en Nonoalco, los dueños de éstos negociaron para ser compensados de otra forma. El territorio nunca fue, ni ha sido, el tema en disputa con la compañía.

Al principio, todas eran promesas de un lado y expectativas del otro, pero la luna de miel no fue eterna, y en lo que coinciden todos los testimonios de las comunidades cercanas a tajos y minas, es que al poco tiempo de que había llegado la compañía se empezó a resentir su presencia, especialmente en las viviendas cuyos muros se cuarteaban con las detonaciones de dinamita. Las denuncias por daños a las viviendas comenzaron desde los años 1970. Cuentan en algunas comunidades que los reclamos se los hacían directamente a la empresa, pero que ésta les contestaba que había que hacer estudios para comprobar que ella fuera responsable de esos daños.

No encontramos referencias ni en los testimonios recabados, ni en los archivos oficiales consultados, de alguna acción de gobierno que atendiera las demandas de los campesinos serranos en este periodo, y la verdad, no nos extrañó por varias razones: en primer lugar, porque la política ambiental en ese entonces era prácticamente inexistente y la reglamentación era pobre; por otro lado, tanto gobierno del estado como gobierno federal le debían a la empresa el que ella hubiera asumido en la zona funciones que en realidad eran obligación del Estado: electrificación, caminos, carreteras, atención médica, etc.; y finalmente también, porque a nivel personal gobernantes y políticos locales le debían favores personales con signo de pesos. Las relaciones clientelares corrían en ambos sentidos de la relación.

Por otro lado, el control que ejercía el Estado mexicano posrevolucionario sobre la población rural a través de sus oficinas de asuntos agrarios, ayudó aquí, como en muchas otras regiones del país, a mantener el conflicto en un grado de latencia lo suficientemente manejable para que pareciera, desde cualquier ángulo de observación, que el gobierno lo atendía. Esa era la estrategia de la Secretaría de la Reforma Agraria, la dependencia que en los años 1970, mitigaba las quejas de las comunidades o bien las canalizaba hacia la empresa, como si fuera un pleito entre particulares, en lugar de que el problema se asumiera como un asunto de orden público que había que atender. Esto último no ocurrió sino hasta la década siguiente, cuando los daños se incrementaron y las comunidades tomaron medidas más drásticas para forzar a las autoridades a tomar cartas en el asunto.

En los años 1980, las comunidades cercanas a la planta de nodulización de Otongo, comenzaron a denunciar, además de los daños a sus viviendas y otros edificios públicos, la contaminación atmosférica provocada por el humo que expedía la chimenea y los efectos de esto en su salud y su patrimonio (cultivos, animales, cercos de alambre, techos de lámina). A estas denuncias se sumaban también las de aquellas localidades ubicadas en la parte baja de la micro cuenca del río Jalpa, que acusaban una fuerte contaminación de los cauces de agua con la consecuente muerte de peces. Otras más hablaban de la desaparición de ojos de agua por efecto de las explosiones.

En esta ocasión las quejas ya no se hicieron sólo a través de cartas a la minera, sino que también se dirigieron al gobierno del estado y al gobierno federal y, lo más importante, esta vez estaban acompañadas de la organización y la movilización de la gente. Eran otros tiempos. La vecina región de la Huasteca Hidalguense había estado fuertemente convulsionada los años anteriores por conflictos alrededor de la tenencia de la tierra (Bartra, 1985); por otro lado, México estaba entrando en otra fase de su historia en la que si bien el Estado no había perdido todo el control, sí se habían debilitado ya algunas de sus instancias que antes eran las encargadas de ejercerlo, como es el caso de la Secretaría de la Reforma Agraria; suponemos que ambas coyunturas fueron aprovechadas por las comunidades para dejarse oír.

### **Del caciquismo al gobierno: la gestión del conflicto y el papel de sus protagonistas**

Desde que el conflicto entre la compañía minera Autlán y las comunidades de la sierra de Hidalgo adquirió visibilidad social y se institucionalizó, han pasado veinte años, periodo que coincide con la adopción en nuestro país del modelo neoliberal y la primera etapa de reestructuración del Estado mexicano. A lo largo de este tiempo, el conflicto y su gestión se han desarrollado a la par que se ha ido dando la construcción institucional en materia ambiental en México. Durante este periodo, también, las fuerzas sociales y políticas del país se han reconfigurado, y los proce-

sos de globalización y transnacionalización han impactado hasta los lugares más recónditos de nuestro territorio, incluida la sierra hidalguense.

Todos estos cambios se han reflejado en la gestión del conflicto y en las relaciones entre sus protagonistas. A ratos pareciera que se avanza con soltura; en otras ocasiones, empero, predomina la tensión; lo que en buena parte se explica por el hecho de que si bien en estas décadas ha habido transformaciones significativas, éstas coexisten con fuerzas conservadoras, corruptelas y viejas prácticas políticas autoritarias fuertemente arraigadas, que lejos de desaparecer, a lo mucho logran reciclarse. No hay espacio aquí para el detalle, pero vale la pena detenerse aunque sea un poco a mirar lo que ha pasado.

Si analizamos el manejo del conflicto a partir del protagonismo de los actores de gobierno, podemos decir que durante un primer periodo, ubicado de 1987 a 1995, es el gobierno federal quien asume la dirección del proceso; mientras que de 1995 a la fecha, ha sido el turno del gobierno del estado, lo que de entrada ya nos refiere un dato importante en términos de la descentralización de funciones o un cambio en la correlación de fuerzas. Cabe destacar que ni la acción de gobierno del estado ni la del gobierno federal han sido lineales. En el caso de este último, resulta muy interesante ver como en sus primeros momentos (1987-1993) se le nota la falta de experiencia en el manejo de asuntos ambientales, la debilidad institucional y normativa con la que opera, y el estilo abiertamente paternalista con las comunidades y clientelar con la empresa (por no decir corrupto e ineficiente). Mientras que después de 1994, su acercamiento ha sido más técnico, aunque no por ello exento de intereses políticos.

En lo que a la actuación de gobierno del estado concierne, ésta no ha escapado tampoco de tensiones y contradicciones; así, mientras en 1993 el gobernador del estado A. Lugo Verduzco bloqueaba el otorgamiento de la licencia de operación a la minera "...con el fin de presionar a la empresa para obtener mayores apoyos extraordinarios"<sup>3</sup>, en el más viejo estilo priísta; en 1995, el nuevo gobernador Murillo Karam, del mismo parti-

3 Según consta en un oficio enviado por la SEMARNAP al COEDE el 7 de agosto de 1996, Archivo CIDMA, Hidalgo, Área: Dirección General del Consejo Estatal de Ecología, CLAS.:12.10, Rem.:01/01, Caja: 7 Exp.:1.

do, modernizaba la gestión instalando una “Comisión Intersectorial para la Regulación y el Control de los Procesos de Aprovechamiento de Manganeso en el Distrito Minero de Molango”, como un espacio de seguimiento de las acciones de gobierno en la zona y de coordinación interinstitucional<sup>4</sup>. Si bien con Murillo se trataba de enfrentar la problemática con otro estilo y una nueva estructura institucional, su acción también refleja una estrategia para posicionarse frente al gobierno federal que no suelta del todo el control, así como frente a grupos políticos opositores, curiosamente de su mismo partido<sup>5</sup>.

De la actuación del gobierno del estado en la última década hay sin duda mucho que decir, basta por ahora destacar que su gestión se puede caracterizar por: haber asumido el conflicto como un problema ambiental y de salud pública; haber generado, no sin dificultades y contradicciones, un espacio de coordinación interinstitucional y seguimiento de acciones, que hoy día tiene asimismo carácter vinculante; y comenzar a abrir espacios de participación en la gestión a otros actores como el académico, las presidencias municipales, la empresa minera y las propias comunidades, aunque esto, hay que decirlo también, con muchas resistencias todavía por parte de algunos sectores del propio gobierno del estado.

Finalmente en lo que a los gobiernos municipales se refiere, podemos decir que de todos los actores (oficiales y no oficiales) ellos son los únicos que han jugado un rol constante, teniendo siempre un triste papel de comparsa. No encontramos ni un solo momento en el que ellos, cualquiera de ellos, haya liderado alguna propuesta. Su no acción es un dato por demás relevante, que nos habla del poder exiguo de los gobiernos muni-

4 A la cabeza de esta comisión estará desde entonces el Consejo Estatal de Ecología y se nota asimismo una fuerte presencia de la Secretaría de Salud del Estado de Hidalgo, por lo menos hasta el 2005.

5 Encontramos en los archivos institucionales del COEDE un oficio fechado el 2 de octubre de 1995, un mes antes de la creación de la Comisión Intersectorial donde la Coordinadora del COEDE hace referencia a la solicitud del Frente Democrático Hidalguense (FDH) para atender el problema ambiental en Molango. Cabe mencionar aquí que el FDH es una organización política creada y liderada por el en ese entonces también militante priista José Guadarrama, hoy Senador por el PRD y tenaz opositor de Murillo Karam pues aún cuando pertenecían ambos al mismo partido, tenían lealtades en diferentes grupos políticos o cacicazgos. No nos extraña entonces que Murillo le haya dado un fuerte empuje a la gestión ambiental en esa zona para ahuyentar posibles movilizaciones promovidas por Guadarrama.

cipales en zonas rurales de nuestro país (y por tanto del centralismo que prevalece aún), y también del lugar y la importancia que les confieren los otros actores, no sólo los oficiales.

Por otro lado, en lo que se refiere al papel de las comunidades, lo que se observa es que éstas jugaron, definitivamente, un papel fundamental en la primera parte de este proceso, desde mediados de los años 1980 y hasta los años 1990, cuando se organizan, logran llamar la atención de las autoridades federales y colocar el tema en agenda. Después decae su actuación hacia 1991, aproximadamente y hay unos pequeños repuntes en 1995-1997 y 2003-2004, pero nunca igual que al inicio.

Hoy las comunidades están desgastadas, desarticuladas y con muy poca capacidad de establecer alianzas entre ellas. Siguen considerando que el tema de la contaminación y los efectos sobre su salud y patrimonio es su lucha, pero no confían ni en la empresa ni en el gobierno del estado; sólo confían en sus autoridades municipales, pero creen que frente al poder de la compañía minera, las presidencias no pueden hacer mucho.

Por otro lado, si bien es cierto que actualmente las comunidades tienen más información, más formación y nuevos referentes, creemos que están atoradas en una contradicción entre las antiguas formas de hacer política desde los ámbitos locales (a través de viejas prácticas clientelares fomentadas por operadores políticos de gobierno y de oposición), y los nuevos liderazgos que empiezan a generarse pero que enfrentan dificultades tanto en el interior de sus comunidades donde los viejos líderes los bloquean, como hacia afuera, donde deben abrirse espacios en un escenario que conserva todavía las inercias del autoritarismo.

En cuanto a otros actores, encontramos que el sector científico académico ha venido ganando protagonismo, especialmente en la última parte del proceso. En este punto vale llamar la atención sobre la vinculación del gobierno con la academia y cómo el conocimiento científico pasa de ser utilizado sólo como un referente para verificar o certificar, como sucedió en la primera década, a ser en sí mismo guía de normatividad ambiental y de política pública, como ha sucedido en los últimos años. Por otro lado, el propio estilo de investigación del equipo (que ha puesto énfasis en la vinculación social y la coordinación interinstitucional), y los lineamientos de la agencia financiadora canadiense, han sin duda jugado un papel

importante en el fomento de espacios de participación, aunque aquí también se observa cierta tensión entre el rol del científico y el del extensionista.

¿Y la empresa? La empresa ha jugado en la gestión del conflicto con los recursos que mejor conoce: la influencia y el dinero. En la primera etapa (1987-1991) firmó cinco convenios con el gobierno federal y algunas de las comunidades afectadas para “resarcir” el daño causado, a través del pago en especie o con el otorgamiento de ciertos servicios <sup>6</sup>. Estas prácticas corrompieron a algunos de los líderes, dividieron a las comunidades y las desmovilizaron pero además, sentaron los cimientos para establecer una nueva modalidad de clientelismo, bajo una interpretación un tanto perversa del de por sí polémico principio: “el que contamina, paga”, que no beneficia ni a la propia empresa.<sup>7</sup>

No se puede decir que en estos 20 años la compañía minera ha hecho nada para remediar el problema ambiental, pero no es ésta precisamente su mejor carta. Si bien ha cumplido con las recomendaciones de las auditorías ambientales y con los compromisos establecidos con autoridades y comunidades vía convenio, sus respuestas siempre han sido lentas, incompletas y hasta mañosas, por llamarlas de algún modo. Contamos con importante información oficial que da cuenta de ello, pero lo que no podemos comprobar, aunque es un secreto a voces en la zona, es la presión e influencia que ejerce todavía sobre algunas autoridades de los diversos niveles de gobierno, para evitar mayores reglamentaciones. Veinte años de gestión sin solucionar el problema de fondo, siempre generan sospechas.

A la fecha las comunidades se siguen quejando por la contaminación y sus efectos sobre la salud, y tienen razón en hacerlo. Los estudios epidemiológicos, atmosféricos y neuropsicológicos, reportan concentraciones

de manganeso en sangre por encima de los niveles recomendados (más de 10 ug/L) en el 50 por ciento de la población adulta estudiada, lo que se corresponde con concentraciones de manganeso en aire también por encima de las recomendadas internacionalmente (2.65ug/m<sup>3</sup> cuando lo recomendado es de 0.05ug/m<sup>3</sup>), así como una asociación entre esto y daños en la actividad motora (Riojas, *et. al.*, 2004). Resultados preliminares de un estudio realizado en población infantil, reportan cifras similares.

La compañía minera ha desestimado los resultados de los estudios, argumentando que la población siempre ha estado expuesta al mineral pues vive encima de él. Su propuesta ante la mesa de gestión ambiental (MGA) es que se haga más investigación para establecer claramente las fuentes de emisión y medir los contenidos de las mismas. En el 2005, la MGA retomó esta preocupación de la empresa en el plan de manejo del riesgo ambiental<sup>8</sup>, y la integró como parte del programa de monitoreo y vigilancia ambiental; sin embargo, lo que se observa es que la empresa siempre encuentra algún mecanismo para atrasar la colocación de los monitores en sus plantas, o bien boicotear las mediciones con la suspensión de actividades en el horno.

### Del gobierno a la gobernanza: desafíos para la gestión del conflicto

El conflicto socioambiental en el distrito minero de Molango ha dejado de ser un problema entre la compañía minera y las comunidades de la zona, para convertirse en un asunto de gestión ambiental que no puede ser abordado a través de convenios bilaterales, ni tampoco de imposiciones verticales o decisiones centralizadas. El Estado no puede ser sólo un

6 En marzo de 1991 la compañía minera Autlán informa haber invertido 12,583 millones de pesos (aproximadamente 4 millones y medio de dólares al tipo de cambio de ese entonces que era de 2.838,35 pesos por dólar) entre 1987-1991 (CON/DNCA- 07/02-CO-E52, Área: Dirección de normatividad y control ambiental. Clas: 42.06. Rem: 07/02. Exp: 52. IND=0052 compañía minera Autlán S.A de C.V. Ref: 70/135/736.1).

7 Desde el 2004, las comunidades aledañas al tajo Naopa cerraron éste y bloquearon todo tipo de actividad de la compañía minera hasta que ésta no pavimente el camino de 8 kilómetros que une la comunidad del mismo nombre con la carretera principal.

8 En abril de 2005, los integrantes de la MGA participaron en un “Taller de Planeación para el Manejo del Riesgo por Exposición a Manganeso en el Distrito Minero de Molango”, en el cual se generó un Plan de Manejo del Riesgo con 13 programas de trabajo específicos: ordenamiento ecológico territorial de la región; manejo integral de la cuenca; vigilancia epidemiológica y manejo integral de la población en riesgo; normatividad; sistema de monitoreo y vigilancia ambiental; comunicación y educación ambiental; nuevos conocimientos; coordinación interinstitucional; prácticas de la minera; prácticas de salud; prácticas de la comunidad; infraestructura en las comunidades y, reforestación y manejo de suelos.

intermediario entre los intereses de la empresa y los de las comunidades, de hecho, ni siquiera consideramos que éste sea un conflicto de intereses. No hay nada que negociar pues la salud es un derecho irrenunciable. El Estado es y ha sido parte del problema a través de una fuerte contradicción: su excesivo control político, por un lado, y su falta de regulación y poco afán por garantizar el interés público, por el otro. Dicho en otras palabras: su abrumadora presencia y su notable ausencia. Hoy se requiere que el Estado intervenga: regulando, para garantizar los derechos de la población y el manejo sustentable de recursos y territorio; y coordinando la acción pública.

Pero veinte años de intervención sin resultados contundentes nos demuestran que la solución requiere la participación activa no sólo del gobierno federal o estatal, sino de los tres órdenes, así como también de los ciudadanos y de la propia empresa para que estén representados sus intereses y propuestas pero también para que todos asuman responsabilidad. Para ello se deberá de pasar del tejido de redes clientelares, a la construcción de redes de gestión y de alianzas entre actores que potencien las capacidades locales, sean más eficientes y garanticen la inclusión no sólo de los diversos actores, sino asimismo de sus proyectos. A este proceso de gobernar a través de redes es a lo que hoy algunos autores denominan gobernanza (Natera, 2005).

El concepto de gobernanza es nuevo, como también lo es el proceso al que alude. La mayoría de los trabajos que abordan el tema coinciden en ubicar sus orígenes con el fin del Estado de bienestar de la Europa de la posguerra, los inicios de la globalización económica y la instauración del modelo neoliberal; y no hay discusión tampoco en que el concepto refiere a una nueva relación entre el Estado y la sociedad. Donde no hay acuerdo aún es si el eje de la gobernanza como nuevo sistema de gobierno es la eficiencia (nueva gestión pública); o bien lo son las normas de transparencia y rendición de cuentas que deben regular la relación entre el Estado y sus nuevos “socios”: el mercado y la sociedad civil (buena gobernanza); o finalmente es un asunto de democracia y de apertura de espacios para la participación de actores no gubernamentales en los asuntos públicos (gobernanza democrática).

Se considera que la gobernanza, como sistema, concierne a los tres ejes arriba mencionados, pero que como proceso sociopolítico se debate entre un proyecto más vinculado a los intereses del mercado y otro que atañe, más bien, a los derechos ciudadanos. Lo anterior no es mera ideología, sino que tienen repercusiones en la práctica pues, mientras que en uno el énfasis está puesto en los arreglos gerenciales e institucionales, en el otro los desafíos son de orden político. A éste es al que nos referiremos aquí. No vamos a extendernos en las prácticas políticas de la gobernanza, sino que sólo llamaremos brevemente la atención sobre las que consideramos son las bases que pueden fundamentarla: la creación de redes y alianzas, ya mencionado; la distribución del poder; la construcción de ciudadanía; y la democracia.

A lo largo de nuestra exposición hemos tratado de demostrar cómo las condiciones de marginación social, de autoritarismo político, de clientelismos y de falta de regulación ambiental, generaron las condiciones de deterioro y conflicto en la sierra de Hidalgo; y cómo la gestión en los últimos veinte años ha sido, si no infructuosa, por lo menos muy deficiente en términos de resultados, además de que no logra romper con el esquema centralizado ni con los clientelismos, y se atora en las luchas de poder en todos los ámbitos. Esto último no sólo es desgastante, sino que ha debilitado de manera considerable las capacidades locales, como sucede con las comunidades, o bien no ha permitido que otras se desarrollen, como sucede con los municipios. Es indudable, pues, que la descentralización y distribución del poder es todo un desafío. No va a ser fácil, habrá que romper resistencias y desterrar viejas prácticas.

Pero el poder requiere recursos para ser ejercido: financieros, técnicos, institucionales, y también requiere objetivos que podríamos llamar de sentido o de proyecto. Los involucrados en el conflicto usan el poder para influir, pero necesitan una posición para constituirse como actores, colocarse frente a los otros e interactuar con ellos. En la zona, los roles de cada quien han sido difusos y a ratos la compañía minera ha jugado claramente como empresa privada, pero en muchos casos, sobre todo con las comunidades, se confunde con las dependencias de gobierno. El gobierno, por su parte, a ratos gobierna con recursos limitados, y a veces parece más bien “padrastró” autoritario de las comunidades y “compadre” de

la minera. La población de las comunidades, por último, ha participado más desde el agravio y la necesidad, que desde una lucha por los derechos que le corresponden. Tal vez sea ya el tiempo que los roles se delimiten y los participantes se constituyan como actores para participar en este proceso que los requiere a todos: al gobierno, a la empresa privada y a los ciudadanos. La construcción de ciudadanía es otro gran desafío pues a través de ella ya no hay más favores y agradecimientos entre el Estado y la sociedad, sino que son los derechos y las obligaciones los ejes que articulan esa relación.

Y finalmente, el cuarto gran desafío de la gobernanza es, a nuestro parecer, la democracia. Porque el poder sin democracia se concentra en pocas manos y la ciudadanía no existe sin ella, es su razón de ser. Cuando hablamos de democracia no nos limitamos a los procesos electorales que, si bien consideramos importantes en una zona que otrora fuera dominada por caciques, no agotan en sí mismos la dimensión del proceso. El reto democrático abarca todos los espacios de toma de decisiones (desde los comunitarios hasta los interinstitucionales), y concierne a todos los actores y a sus relaciones sociales, más allá de la relación Estado-sociedad.

Sólo bajo esquemas democráticos se construye gobernanza, pues sólo desde ella se potencian las capacidades de los actores, se promueven tanto los derechos como las obligaciones, se transparentan los intereses y se controla el poder con la rendición de cuentas.

Queda claro, entonces, que el proceso de gobernanza para la gestión ambiental en el distrito minero de Molango no se va a generar en la mesa de gestión ambiental, en todo caso ahí se puede expresar, pero sólo si sus integrantes participan como actores y no meros espectadores, acompañantes o grupos de presión, y si desde el Estado se generan las condiciones reales (y no mera retórica) para incursionar en la aventura de la construcción de un gobierno compartido, como nuevo proyecto sociopolítico. Esos son, a nuestro juicio, algunos de los desafíos para transitar del caciquismo a la gobernanza.

## Bibliografía

- Aguilar, Luis (2005). "América Latina: sociedad civil, democracia y gobernanza", en *El futuro de las organizaciones de la sociedad civil: incidencia e interés público*. Memoria del Coloquio Internacional. Ciudad de México, noviembre del 2004. México: DECA Equipo Pueblo.
- Bartra, Armando (1985). *Los herederos de Zapata. Movimientos campesinos posrevolucionarios en México. 1920-1980*. México: Ediciones Era
- CONABIO (2005). [www.conabio.gob.mx/conocimiento/regionalizacion/doctos/rtp\\_102.pdf](http://www.conabio.gob.mx/conocimiento/regionalizacion/doctos/rtp_102.pdf) [Recuperado el 09.10.06].
- Martínez Morales, Miguel Ángel (2007). "Avifauna del bosque mesófilo de montaña del noroeste de Hidalgo, México". *Revista Mexicana de Biodiversidad* 78, p. 149-162.
- Navarro Gómez, Carmen (2002). "Gobernanza en el ámbito local" <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043412.pdf> [Recuperado el 3.07.07].
- Natera Perla, Antonio (2005). "Nuevas estructuras y redes de gobernanza", en *Revista Mexicana de Sociología* 67, No. 4 (octubre-diciembre). México: IIS, Universidad Nacional Autónoma de México, p. 755-791.
- Prats, Joan (2005). "Pero ¿qué es la gobernanza?" <http://www.iigov.org/gbz/article.drt?edi=14352&art=14369> [Recuperado en 2006].
- Rhodes, R. (1996). "The New Governance: Governing without Government", en *Political Studies*, N° 44, p. 652-667.
- Riojas, H. et.al. (2004). *Impacto en la salud del ecosistema por actividades antropogénicas en una cuenca manganesífera*. Informe Final. ISAT, PUMA-Universidad Nacional Autónoma de México, INNN, INSP, Gobierno del Estado de Hidalgo, Dirección General de Salud Ambiental de la Secretaría de Salud.
- Sánchez, José (2004). *No nos vamos a ir como venimos. Descripción, experiencia y relato del mundo*. Tesis de doctorado en Antropología. México. CIESAS.

# Benefícios hidrológicos disponibilizados por áreas protegidas: estratégias distributivas para contextos urbanos de exclusão social, pobreza e risco

Ana Lucia Camphora\*

## Resumo

Valores e interesses associados à disponibilidade hídrica, nem sempre alinhados a propósitos de conservação da diversidade biológica, geram tensões continuadas sobre a gestão de áreas protegidas. Nos últimos anos, o Parque Nacional da Tijuca, localizado no centro da cidade do Rio de Janeiro e com o maior índice de visitação entre os parques nacionais brasileiros, assumiu o desafio de buscar um equacionamento das tensões socioambientais relacionadas à disponibilidade dos seus recursos hídricos. Este artigo expõe reflexões sobre possíveis estratégias de monitoramento dos conflitos de uso da água no interior da área protegida e no seu entorno. Merecem destaque fatores relacionados à equidade distributiva no acesso das comunidades de baixa renda à água, através de captações informais realizadas em condições de ausência dos serviços públicos de abastecimento. Lacunas institucionais, que ampliam tensões entre os distintos beneficiários desses serviços hídricos, e o desafio de continuidade da gestão social desses benefícios são problematizados. Sem pretender considerações conclusivas, o cenário em questão demanda competências institucionais e maior governança, visando ao equilíbrio dessa delicada equação, onde repartição dos serviços ambientais não determine riscos às demais funções da área protegida.

Palavras-chaves: recursos hídricos, inclusão social, conservação da biodiversidade, áreas protegidas.

---

\* Doctoranda CPDA/UFRRJ.

## Introdução

Interfaces entre contextos de pobreza, exclusão social e conservação da biodiversidade exercem influências perversas e continuadas sobre o desenvolvimento sustentável das sociedades latino-americanas. Neste estudo são focalizadas circunstâncias pouco triviais, reflexos da conexão entre zonas de alta concentração urbana, contextos de pobreza e risco e áreas protegidas, na cidade do Rio de Janeiro, Brasil. A área protegida é o Parque Nacional da Tijuca (PNT), localizado no centro da cidade do Rio de Janeiro. Em seu reduzido território, de quase 4.000 hectares encontra-se um complexo patrimônio natural, espeleológico e cultural, além de alguns dos principais pontos turísticos da cidade, como o Corcovado e a Pedra da Gávea. Graças a essas condições, esta área protegida possui o maior índice de visitação entre os parques nacionais brasileiros.

Seu entorno, ocupado por 43 comunidades de baixa renda, com altos índices de violência, criminalidade e baixos índices de emprego e educação formal, impõe a revisão das estratégias convencionais de gestão ambiental. O foco desta análise é dirigido aos impactos e pressões cotidianas que comprometem a conservação dos recursos hídricos disponibilizados em seus mananciais. Em diversos pontos do entorno, uma parcela desse serviço ambiental é captada informalmente por usuários de baixa renda que não têm acesso aos serviços públicos de abastecimento de água da cidade. Trata-se de um evidente conflito de uso, com contornos complexos, que demanda estratégias pautadas por equidade distributiva em relação a um serviço ambiental essencial e, ao mesmo tempo, o monitoramento contínuo dos reflexos desses usos sobre a demanda hídrica necessária à manutenção das funções dos ecossistemas protegidos.

Este artigo apresenta algumas reflexões em torno desse desafio, pautadas em acervo de dados e informações, coletivo e multidisciplinar, gerados a partir de distintas propostas de intervenção<sup>1</sup>. Buscou-se desenvolver

1 A autora atuou como consultora do Projeto Água em Unidade de Conservação, realizado em parceria entre o IBAMA, Parque Nacional da Tijuca, Instituto Terrazul, IBASE, Instituto de Química da UFRJ, com o apoio do Programa Petrobrás Ambiental, no biênio 2005-2006. Nesse período, esteve envolvida em duas áreas de ação distintas: *Planejamento e Gestão para a Sustentabilidade Econômica*, sob coordenação do Prof. Peter Herman May (CPDA/UFRJ) e

e implementar estratégias de monitoramento dos conflitos de uso da água no interior da área protegida e no seu entorno, como forma de assegurar níveis de qualidade de água compatíveis com seus usos, e com objetivos de conservação da diversidade biológica.

Cabe destacar as intervenções focadas sobre a análise institucional para regulamentar a cobrança pelas captações formais dos recursos hídricos do PNT, realizadas pela empresa pública responsável pelo abastecimento da população do Estado do Rio de Janeiro. Outro contexto de intervenção foi dirigido para a gestão participativa e fortalecimento do Conselho Consultivo do PNT. Neste caso, pretendeu-se capacitar atores e grupos estratégicos para atuação em espaços colegiados de decisão, com o propósito de ampliar a capacidade de diálogo e articulação social, em alinhamento aos objetivos e as diretrizes de gestão da área protegida<sup>2</sup>.

## Benefícios ambientais diretos e indiretos disponibilizados por áreas protegidas da Mata Atlântica

Conflitos socioambientais associados a estratégias de gestão da diversidade biológica não constituem fato pontual, mas um problema de dimensão nacional no Brasil. Sobretudo nas áreas protegidas situadas no bioma Mata Atlântica, 'hot spot' mundial de biodiversidade<sup>3</sup>, que cedeu maior parte do seu território a 70% da população brasileira, cujas atividades econômicas geram 80% do Produto Interno Bruto-PIB nacional.

Na região de domínio da Mata Atlântica, em 17 estados brasileiros e ao longo da zona costeira, ecossistemas naturais remanescentes, fragmen-

*Fortalecimento do Conselho Consultivo e de Gestão Participativa*, coordenada pelo IBASE, onde elaborou a apostila *Água: bem público em unidades de conservação*, para capacitação dos membros do Conselho Consultivo do Parque Nacional da Tijuca (disponível no endereço eletrônico [http://www.ibase.br/userimages/ap\\_ibase\\_agua\\_01c.pdf](http://www.ibase.br/userimages/ap_ibase_agua_01c.pdf)).

- 2 Mais recentemente, esses componentes foram revisados no estudo para sistema de monitoramento e informação do PNT, financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID. A autora atuou como consultora técnica nesta missão que tem como objetivos melhorar a gestão do PNT, promover sua autosuficiência financeira e gerar um plano de conservação de suas micro-bacias.
- 3 'Hot Spots' são áreas que ocupam 1,4% da superfície da Terra e que concentram mais de 60% das espécies terrestres do mundo (CEPF, 2001).

tados e dispersos sofrem intensa pressão que põem em risco permanente seus inúmeras 'habitats' e espécies. Em sua maior extensão contígua de florestas conservadas, o Corredor da Serra do Mar, que atravessa os estados do Rio de Janeiro, São Paulo e Paraná, estão localizadas cerca de 40% das áreas protegidas federais que integram o Sistema Nacional de Unidades de Conservação-SNUC<sup>4</sup>, com uma área total de mais de 35.000 hectares.

Um dos principais serviços ambientais disponibilizados por essas áreas protegidas, o acesso à água de boa qualidade, constitui foco de tensões sócio-econômicas, legais, ambientais e institucionais. No Brasil, ainda é precária a visibilidade e a compreensão sobre o estreito vínculo existente entre unidades de conservação e a manutenção e recuperação dos serviços hidrológicos.

Medidas e ações estratégicas nesse sentido não foram devidamente implementadas, apesar das bases legais que asseguram a gestão de políticas de gestão hídrica e de conservação da diversidade biológica, respectivamente, a Lei das Águas, Lei 9.433/1997 e suas regulamentações posteriores, e a Lei do SNUC, Lei 9.985/2000. As bases legais formalizadas a partir da Lei das Águas definem a cobrança de água, em condições ainda incipientes, em alguns estados<sup>5</sup>. As receitas geradas sequer são suficientes para o custeio dos sistemas de comitês de bacias hidrográficas e, apenas secundariamente, de incentivar produção ou consumo mais limpos.

O outro marco legal, o SNUC, prevê que empresas públicas ou privadas de geração de energia e de abastecimento d'água, que se beneficiam dos serviços ambientais disponibilizados por unidades de conservação, devem compensar financeiramente estes serviços. Mas o detalhamento

4 O SNUC foi instituído pela Lei 9.985/2000 e regulamentado pelo Decreto 4.340/2002, para cumprir com o propósito de definir e implementar as normas de criação, implantação e gestão das unidades de conservação brasileiras, nos âmbitos federal, estadual e municipal. São consideradas 12 categorias de unidades de conservação, pertencentes ao grupo das unidades de proteção integral (estações ecológicas, reservas biológicas, parques nacionais, monumentos naturais e refúgios de vida silvestre), e de uso sustentável (áreas de proteção ambiental, áreas de relevante interesse ecológico, florestas nacionais, reservas extrativistas, reservas de fauna, reservas de desenvolvimento sustentável e reserva particular do patrimônio natural).

5 No Brasil, as primeiras cobranças nesse sistema começaram em 1996, no Ceará, e posteriormente, nos Estados de São Paulo e Rio de Janeiro.

dos critérios dessas cobranças, legalmente previstas desde 2000, não foi ainda regulamentado. Esforços aplicados na definição das bases institucionais para essa cobrança esbarram em diversos impasses institucionais, sobretudo, quanto aos arranjos entre os níveis de governo federal e estadual envolvidos no sistema de gestão de áreas protegidas e nos comitês de bacias hidrográficas.

Com 12% das reservas mundiais de água doce, o Brasil têm índices de distribuição desiguais nas suas distintas regiões. Condições críticas de abastecimento ocorrem nas áreas urbanas dos estados de São Paulo e do Rio de Janeiro –na região Sudeste–, e na região Nordeste (Magalhães, 2004). Cenário comum em todas as regiões brasileiras é o que associa crescimento populacional, ausência de infra-estrutura de saneamento e demanda crescente de recursos hídricos por atividades econômicas nem sempre pautadas por princípios sustentáveis.

Em tais circunstâncias, no estado do Rio de Janeiro, a relação entre áreas protegidas e recursos hídricos é emblemática. Captações formais<sup>6</sup>, realizadas pela empresa pública responsável pelo abastecimento da população, ocorrem no PNT, no Parque Nacional da Serra dos Órgãos, no Parque Estadual da Pedra Branca e na Reserva Biológica do Tinguá, sem nenhuma contrapartida financeira no benefício dessas áreas protegidas. O PNT torna-se, assim, 'locus natural' para aprofundar e ampliar esse debate, ao assumir o desafio de criar e consolidar canais associativos, transparentes e capacitados.

A relação histórica entre os mananciais hídricos do Maciço da Tijuca e a cidade do Rio de Janeiro, fundada em 1565, legitima essa missão sócio-ambiental. O processo de urbanização da cidade, em torno das encostas do Maciço da Tijuca, onde se localizam as primeiras nascentes de água que abasteceram a cidade, ocorreu sem nenhum planejamento. A evolução das ocupações do entorno, a partir das primeiras seis favelas surgidas em 1920, as estradas que cortam as montanhas para conectar as zonas sul e norte da cidade, são fatores de impacto ambiental que ganha-

6 No PNT, as captações realizadas são insignificantes, e abastecem uma pequena parcela das residências da cidade; já nas outras áreas protegidas essas captações efetivamente asseguram o sistema de abastecimento de outros municípios.

ram dimensões críticas com os atuais níveis de pressão urbana (Geocidades, 2002).

Na atualidade, a população da cidade do Rio de Janeiro é beneficiária de valiosos serviços ambientais associados à regulação climática, controle dos processos erosivos como prevenção do desbarrancamento das encostas, interceptação das chuvas pela serrapilheira, redução da poluição atmosférica e manutenção quantitativa e qualitativa dos fluxos hídricos de suas sub-bacias<sup>7</sup>. Mas é precária a percepção social sobre esses benefícios.

Entre 1960 e 2000, o crescimento da população residente em comunidades de baixa renda foi de 226%. Nessas circunstâncias, as condições habitacionais no entorno do PNT têm alto nível de vulnerabilidade socioambiental, decorrente da falta de saneamento, nível de renda e escolaridade. Em 2005, o Ministério Público identificou áreas críticas onde a expansão das favelas ameaça áreas de preservação permanente. Essas ocupações irregulares encontram-se submetidas a riscos de desabamentos e inundações, por efeito das condições do solo e dos cursos d'água que cortam encostas íngremes.

Outro fator de risco que incide sobre essas áreas está associado às redes de tráfico de drogas, determinando altos índices de violência e taxas de homicídio. Segundo observam Peixoto *et al.* (2005:3), efeitos diretos sobre a gestão do PNT se traduzem em restrições de uso dos espaços públicos.

Em determinados períodos, ações de gestão e conservação são restrin- gidas por esconderijos, rotas de fuga de bandidos e 'desova' de carros rou- bados e de cadáveres, conforme apontado em depoimentos durante o pro- cesso de mobilização participativa para a ampliação do Conselho Consultivo do PNT, coordenado pelo Instituto Brasileiro de Análises So- ciais e Econômicas-IBASE (2005).

7 Serviços hidrológicos associados à proteção florestal abarcam grande parte desses benefícios, na medida em que estão associados à proteção da qualidade da água, regulação do fluxo hídrico, controle da salinidade do solo, da sedimentação e manutenção dos habitats aquáticos (Geluda, 2006).

## Desafios implicados à consolidação de bases de governança para a gestão dos serviços ambientais do Parque Nacional da Tijuca

Recursos hídricos disponibilizados por áreas protegidas não se destinam exclusivamente às formas de uso humano; sua principal finalidade é atender à demanda hídrica de manutenção dos serviços ecossistêmicos, essen- cial à sustentação do bem estar humano e das outras espécies não-huma- nas. Alcançar o delicado equilíbrio desta equação requer identificação e monitoramento de diferentes demandas. Nessa abordagem, atenção espe- cial foi dirigida às captações informais para uso direto das populações vizinhas, de baixa renda, por seu potencial de ampliação e de instabili- zação da disponibilidade quantitativa dos mananciais hídricos das sub- bacias do PNT.

Com respeito a essas captações, os estudos elaborados não propõem cobrança aos usuários. Mas indicam a necessidade de intervenções e nego- ciações, caso a caso, com o propósito de fornecer balizamento a essas comunidades acerca da importância dos procedimentos de conservação, restauração e incremento da área protegida. De fato, a possibilidade de assegurar o bem estar dessas populações implica que tais captações não comprometam as demais funções ecossistêmicas da área protegida.

Captações informais são formas de coleta de água não proveniente do sistema público de distribuição – enquanto que as captações clandestinas são realizadas no próprio sistema de tubulação da empresa. No caso dessas comunidades, a água é canalizada diretamente de rios, nascentes, córregos ou poços oriundos ou protegidos pelo PNT, através de sistemas de tubulações, reservatórios (barragens), ou por bombeamento. Assim, a água é desviada de seu curso natural e direcionada para as comunidades ou residências que sustentam o sistema informal (Geluda, 2006). Mas impactos ambientais associados não são triviais:

A água é captada das nascentes, dentro da floresta, por uma 'socieda- de de água'. Utilizam o corte indiscriminado de árvores e o represamento das águas, prendem a água, diminuindo o volume e desviando o curso da mesma, ressecando o solo que fica sem irrigação, provocando o empobre- cimento do mesmo e, então, as árvores morrem e há erosão e diminuição de espécies animais (IBASE, 2005:37).

Entre os diversos usuários dos serviços ambientais do PNT estão incluídos seus visitantes, que se beneficiam das formas de uso relacionadas a lazer, contemplação, cerimônias religiosas e banhos. Os usuários dos recursos hídricos para abastecimento domiciliar respondem tanto por captações informais –realizadas por populações de baixa renda, assim como por residências de classe média e alta situadas nas encostas do Maciço da Tijuca–, como pelas captações formais no interior da área protegida, realizadas pela empresa pública de distribuição. Outras captações servem ao uso direto da própria administração do PNT e dos prestadores de serviços comerciais, como lojas e restaurantes. Também são usuários os moradores de residências situadas no interior da área protegida, e que aguardam procedimentos de regularização fundiária e desapropriação, conforme exposto na Tabela 1.

| Tabela 1:<br>Usuários dos recursos hídricos fornecidos pelo PNT |                                                                                                                      |
|-----------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Usuarios                                                        | Formas de Uso                                                                                                        |
| CEDAE                                                           | Empresa pública responsável pela captação e distribuição de água, em pequenos pontos distribuídos no interior do PNT |
| Comunidades que habitam o entorno do PNT                        | Acesso à água através de sistemas informais de captação, localizados fora dos limites da área protegida              |
| Comunidades que habitam o interior do PNT                       | Acesso à água através de sistemas informais de captação localizados no interior da área protegida                    |
| Visitantes do PNT                                               | Formas de uso recreativo e contemplativo                                                                             |

Valores e interesses associados à disponibilidade hídrica refletem tensões e interesses sócio-econômicos nem sempre alinhados aos propósitos de conservação da diversidade biológica. Os conflitos de interesse entre agentes públicos, privados, distintas representações da sociedade civil, entidades comunitárias e indivíduos, com relação às condições de direito de uso das águas do PNT impõem considerar o caráter ambientalmente frágil de suas sub-bacias hidrográficas, como um desincentivo à captação.

Com base nesse cenário, busca-se implementar uma forma de gestão social orientada para a minimização dos impactos, além de medidas de

responsabilização e reparação dos danos. O passo seguinte consiste na formulação de mecanismos de governança, para consolidar uma repartição equitativa desses benefícios, considerando formas de aprovisionamento direto e indireto. Planos de Manejo<sup>8</sup> constituem uma ferramenta de informação fundamental para o dimensionamento quantitativo e qualitativo da disponibilidade hídrica necessária à manutenção das funções ambientais. A partir dessas bases são, então, estabelecidos os limites para o volume de água captado das micro-bacias internas, quando for este o caso.

No processo de mobilização social, através de espaços participativos coordenados para a ampliação do Conselho Consultivo do PNT (IBASE, 2005), foram descritas formas de uso comunitário das águas. Cabe ressaltar que o processo de mobilização das representações comunitárias do entorno foi conduzido de forma diferenciada, buscando uma representatividade significativa das distintas comunidades, condições ampliadas de diálogo e maior intercâmbio e integração com os interesses locais.

Contudo, apesar dos esforços realizados pela coordenação do IBASE, através de visitas às associações de moradores, apoio financeiro para o transporte nas ocasiões dos encontros e reuniões realizadas pelo projeto, poucas representações locais manifestaram interesse em participar do processo. Aquelas que se apresentaram tiveram assegurado seu assento como membro do Conselho Consultivo. Mas dificuldades relacionadas à disponibilidade para a participação nessas reuniões são muitas: as lideranças comunitárias dividem seu tempo com seus próprios compromissos profissionais e, além disso, estão muitas vezes submetidas a fortes pressões associadas ao controle exercido pelo tráfico de drogas sobre as associações de moradores.

Nas reuniões e plenárias realizadas com representantes de algumas dessas comunidades, agentes comunitários do município e de organizações não governamentais sociais e ambientais, os depoimentos refletiram a integração dessas comunidades com a floresta. Por outro lado, deixam claro seu distanciamento em relação aos valores ‘elitizados’ associados à

<sup>8</sup> O Plano de Manejo é o documento técnico formulado com base nos objetivos gerais da unidade de conservação, onde são definidos zoneamento, normas para o uso da área e o manejo dos recursos naturais (MMA, 2004).

área protegida, transmitidos pela ‘mídia’. A participação dessas comunidades em programas comunitários de reflorestamento, mutirões de limpeza de rios, baseados em articulações entre setores públicos municipais e representações comunitárias apresentou resultados bastante positivos, em termos de melhoria das condições socioambientais locais. Quanto à percepção sobre os benefícios associados aos recursos hídricos disponíveis, os depoimentos ressaltam a qualidade da água captada das nascentes e a importância preservação dos mananciais.

As captações informais são ‘administradas’ por indivíduos que cobram uma determinada taxa mensal por domicílio para cuidar da qualidade da água e fazer a manutenção das mangueiras e canos. São os “donos da água” ou “aguadeiros”. Essas captações muitas vezes se confundem com a história da própria comunidade, e poucos sabem identificar quem iniciou ou quando foram implantadas as primeiras captações.

A descrição de um sistema de captação e distribuição das águas de 15 ou 18 nascentes da floresta, propicia exemplo emblemático de gestão comunitária dos recursos hídricos. Segundo a representante da ONG Novo Horizonte, e participante da Agenda Social da Comunidade do Morro da Formiga, são realizados exames para avaliar a qualidade da água, que reduziu seus índices de contaminação após a implantação da rede de esgoto. O mais curioso é que esse sistema informal abastece alguns serviços públicos locais –escola e posto de saúde–, que são isentos da taxa mensal (IBASE, 2005).

Mas outras formas de cobrança, identificadas em outras comunidades, revelaram situações extremamente críticas de desperdício, contaminação e riscos ambientais, ameaçando as condições futuras de uso da água em determinadas localidades. Levantamentos locais identificaram a proximidade de valas de esgoto e de canos de distribuição de água em péssimo estado de conservação; proliferação de caramujos, criação de animais, como galinhas, bois, cavalos e porcos, ocorrem junto aos reservatórios, assim como despejo de lixo (Instituto Terrazul, 2005).

Como responder a desafios associados a condições de conflito na interface entre uma área protegida e contextos de pressão urbana? Sob o ponto de vista do gestor do PNT (Peixoto, 2006), é vital conceber estratégias de conservação pautadas em abordagens holísticas e, simultanea-

mente, consolidar uma gestão orientada para a resolução de conflitos nos limites territoriais da unidade de conservação.

Recursos adicionais para implementar tais ações podem e devem ser captados através de cooperação internacional. O propósito dessas iniciativas é a promoção e coordenação de compromissos entre agentes locais, regionais e internacionais, priorização de linhas de pesquisa temática, e incremento das ações de controle e prevenção contra pressões de borda associadas a incêndios, extração ilegal de recursos naturais e outros impactos.

O problema de fundo que não deve ser ignorado nesse processo trata da percepção da escassez dos recursos naturais e implica na mudança nos pressupostos que orientam atividades humanas. A revisão da idéia de gratuidade, associada à perspectiva de renovação infinita dos serviços gerados pelos ecossistemas naturais, deve apontar para a minimização de demandas, a partir da mudança de valores culturais. Importa que o usuário reconheça-se como beneficiário e como responsável quanto à disponibilidade qualitativa e quantitativa dos recursos disponibilizados pelos ecossistemas.

Em todas as circunstâncias, atribuições compatíveis com a participação integrada desses usuários dependem do incremento dos mecanismos de governança, de modo a assegurar uma melhor repartição dos benefícios ambientais, econômicos e socioculturais associados aos serviços ecossistêmicos. De forma sintética, a extensão dos arranjos socioambientais a serem mobilizados nesse desafio é exposta na Tabela 2.

Tabela 2 : Gestão para a sustentabilidade econômica dos recursos hídricos do Parque Nacional da Tijuca: princípios, diretrizes e objetivos

| Princípios                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Diretrizes                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Objetivos                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• A perenidade dos recursos hídricos, considerando o histórico do consumo desses serviços, assim como normas e objetivos fixados pelo Plano de Manejo do PNT;</li> <li>• Adequação da interdependência entre a complexa interface sócioambiental que abrange os serviços recreativos, a composição da zona de amortecimen-</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Assegurar medidas efetivas de proteção e recuperação dos serviços ecossistêmicos gerados pela unidade de conservação, considerando especificidades sócio-econômicas locais;</li> <li>• Consolidar um modelo de gestão orientado por ações responsáveis e continuadas por parte das instituições públicas, assim como das</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Minimizar impactos, através de medidas de responsabilização e reparação dos danos, para restaurar a integridade ecossistêmica;</li> <li>• Melhorar a governança para garantir a repartição dos benefícios ambientais, econômicos e socioculturais associados aos serviços ecossistêmicos;</li> </ul> |

|                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                             |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| to e a infra-estrutura da cidade do Rio de Janeiro;<br>• Envolvimento dos diversos setores da sociedade, para o compartilhamento equitativo dos benefícios ambientais assegurados pelo SNUC. | diversas institucionalidades, visando a sustentabilidade dos benefícios ecos-sistêmicos gerados pela área protegida, com ênfase sobre os recursos hídricos. | • Implementação de novos padrões de uso e tomada de consciência sobre as dimensões econômica, ambiental, social e cultural dos recursos hídricos disponibilizados pelo PNT. |
| Fonte: Camphora (2006).                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                             |

A percepção de que a gestão das áreas protegidas avança em direção a novos paradigmas, que ampliam objetivos de gestão foi amplamente partilhada nos debates realizados durante a Conferência das Partes -COP 8, em Curitiba, em março de 2006. A governança destaca-se como componente essencial, tendo em vista a necessária conversão dos modelos centralizados e tecnocráticos –condicionados a um tipo de cultura institucional pública– em processos de parceria para acessar múltiplas fontes de recursos financeiros e geri-los com eficiência.

Mas critérios para consolidar bases para um planejamento de gestão orientado por princípios de governança esbarram em uma cultura institucional refratária a esses procedimentos. Trata-se, portanto, de um projeto submetido a um duplo desafio. O primeiro é relacionado à série histórica de conflitos e falta de diálogo entre os órgãos ambientais e atores sociais diretamente beneficiados por serviços ambientais disponibilizados por áreas protegidas. O outro desafio diz respeito aos conflitos de uso associados à disponibilidade hídrica que, em maior ou menor escala, envolvem diversas atividades e interesses dos seus usuários.

Fragilidades institucionais e políticas crônicas associadas à falta de coordenação entre setores públicos municipais, estaduais e federais, só ampliam tais polaridades. Disputas políticas, que também refletem efeitos de pressões e interesses econômicos, inviabilizam medidas conjuntas e estratégias transversais.

Em consequência, efeitos crônicos da ausência de infra-estrutura e de serviços públicos determinaram, em algumas comunidades do entorno da área protegida, uma histórica interação socioambiental, prolongada até o presente. Medidas informais, imprimidas em contextos de risco e exclusão social, nos reportam à impossibilidade de pensar que estratégias de gestão

de áreas protegidas podem ser conduzidas sem a devida conexão com condições sócio-econômicas do entorno. Mesmo em condições de alta visibilidade social, como no caso do PNT, constata-se a ausência das bases de governabilidade essenciais para a continuidade e efetividade dos mecanismos implementados.

O fortalecimento das capacidades institucionais, no caso, consiste em imprimir maiores e melhores bases de cooperação e mediação entre os setores públicos e a sociedade civil. Outra lacuna vital a ser ultrapassada diz respeito à necessidade de criação e difusão de uma cultura de gestão dos recursos hídricos, integrada aos objetivos de conservação da diversidade biológica. O obstáculo, no caso, diz respeito às assimetrias relacionadas à disponibilidade de informação, tensões entre saberes locais e técnicos, e entre perspectivas conservacionistas e sócio-econômicas.

Todos esses desafios reportam à capacitação dos gestores técnicos e do Conselho Consultivo. O processo de reativação e ampliação do Conselho Consultivo do PNT é, em parte, uma forma de deflagrar bases mais amplas e maior transparência, através de uma estrutura de governança compatível com sua gestão. Cabe observar que a composição anterior deste Conselho contava com apenas duas representações da sociedade civil. Atualmente, ampliado e paritário, com representações comunitárias do entorno da unidade, refletindo a diversidade dos usuários-beneficiários, diretos e indiretos, das águas fornecidas pelos mananciais legalmente protegidos. Além das representações sociais, o Conselho conta com representações governamentais do Governo do Estado do Rio de Janeiro e da Prefeitura Municipal. Esforços de articulação intergovernamental importam, na medida em que esta área protegida federal depende de arranjos institucionais e de apoio administrativo contínuo em sua gestão.

O processo de capacitação deste Conselho buscou o compartilhamento continuado de percepções e experiências, e disponibilidade de informação qualificada para a condução dos objetivos de gestão participativa. Uma série de cinco apostilas foi editada pelo IBASE<sup>9</sup> para dar conta de temas estratégicos para o processo de gestão de unidades de conservação de proteção integral, em paralelo às bases de gestão social preconizadas

9 Disponíveis no endereço eletrônico <http://www.ibase.org.br>.

pela Política Nacional de Recursos Hídricos, através do seu principal marco legal, a Lei das Águas (Lei 9.433/1997).

O Plano de Ação elaborado pelo Conselho Consultivo já implantado prevê a constituição de câmara técnica permanente para gestão dos recursos hídricos. As demandas priorizadas, inicialmente, deverão atender a uma necessária fundamentação sobre os critérios para aplicação dos recursos advindos de uma possível cobrança pelas captações formais realizadas pela empresa pública responsável pelo abastecimento de água.

A construção de aportes técnicos, pautados pelo Plano de Manejo da área protegida, deve pautar tomadas de decisão referentes ao monitoramento e a conflitos de uso no interior da unidade de conservação e no seu entorno. Essas mesmas medidas auxiliarão na indicação de metas de gestão integradas às ações realizadas pela prefeitura municipal, dirigidas às áreas do entorno.

Os principais obstáculos a uma participação social plena e eficaz estão associados às dificuldades de: mobilização e participação desses atores ao longo do processo, aos custos envolvidos no processo de mobilização, difusão de informação pertinente e comunicação com a sociedade, falta de cultura administrativa do agente público para a mobilização social, bases legais insuficientes para assegurar a implementação efetiva de participação, caráter difuso dos beneficiários e dificuldade de identificar e de reconhecer-se como um beneficiário dos serviços ambientais gerados pela UC, divergência de opiniões e possíveis conflitos com os grupos de interesse diretamente envolvidos no projeto.

### Considerações finais

Nos últimos anos, o Ministério do Meio Ambiente e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis-IBAMA têm desenvolvido programas e ações para a consolidação das diretrizes e estratégias participativas e descentralizadas, preconizadas pelo SNUC e ampliadas a partir do Plano Nacional de Áreas Protegidas. Entretanto, na prática, ainda é cedo para reconhecer a consolidação dessas esferas participativas. Formas de gestão social, com o propósito de partilhar responsa-

bilidades no apoio e controle de sua administração, são incipientes e marcadas por precárias condições de integração entre o gestor público e os conselhos gestores<sup>10</sup>.

Conforme previsto legalmente, cabe ao Conselho Consultivo de uma área protegida avaliar orçamento e relatório financeiro anual; opinar ou ratificar –no caso dos Conselhos Deliberativos– a contratação e os dispositivos do termo de parceria com Organização da Sociedade Civil de Interesse Público-OSCIPI, acompanhar a gestão e recomendar a rescisão deste, no caso de gestão compartilhada prevista no Art. XX; se constata a irregularidade. Quanto à conservação, cabe ao Conselho Consultivo acompanhar o processo de elaboração, implementação e revisão do Plano de Manejo, garantindo seu caráter participativo; buscar maior integração com outras áreas protegidas e com seu entorno; e manifestar-se em relação à obra ou atividade potencialmente causadora de impacto ambiental sobre a área protegida, sua zona de amortecimento, mosaico ou corredor ecológico.

Em sua maioria, os conselhos consultivos implementados têm pouca experiência e capacitação para exercer tais atribuições. Por outro lado, estes se ressentem da precária experiência e capacitação dos órgãos gestores para fomentar seu pleno funcionamento. Trata-se de um processo recente, mas já marcado por conflitos crônicos entre comunidades e grupos de interesse locais e gestores das áreas protegidas, motivados por questões de regularização fundiária, indenizações e desapropriações, controle de impactos gerados pela atividade agropecuária, uso indevido de recursos naturais, entre outros (MMA, 2004).

Esse quadro também atualiza efeitos de lacunas históricas de ordenação territorial urbana e políticas ambientais para a conservação da diversidade biológica na América Latina. As 'dívidas de planificação urbana' (Gligo, 2006) nos servem como referência para repensar desafios de política distributiva, evidenciados nos conflitos em torno da gestão dos serviços hidrológicos disponibilizados por áreas protegidas. Importa res-

10 Conselhos gestores, de caráter consultivo ou deliberativo, conforme a categoria da unidade de conservação, contemplam a participação de representações da sociedade civil e de órgãos públicos, sempre que possível paritária, conforme previsto no Decreto 4.340/2002, que regulamenta o SNUC.

saltar que o papel desempenhado pelas áreas protegidas na proteção e recuperação da diversidade biológica mundial é potencializado nos países da América Latina<sup>11</sup>, que abrigam as maiores reservas de biodiversidade do planeta.

Competências institucionais para conduzir a operacionalidade dos marcos legais de gestão da sustentabilidade hídrica em unidades de conservação são determinantes para a composição de instrumentos e estratégias socio-econômicas mais efetivas. Demandam investimentos em procedimentos de informação, transparência, conservação, monitoramento e mudança de conduta social. Nesse sentido, conceber uma gestão social sustentável implica na coordenação de ações e medidas responsáveis e continuadas, de forma a garantir o compartilhamento equitativo dos benefícios ambientais fornecidos pela área protegida às atuais e futuras gerações.

No caso em análise, sabe-se que preencher o vazio institucional dos setores governamentais, nessas áreas de exclusão social e de risco ambiental, é o maior desafio a ser partilhado por gestores ambientais e pela população urbana - beneficiária indireta dos serviços contínuos e difusos proporcionados pela área protegida, que ultrapassam o aspecto meramente de consumo da água.

Quando essas tensões ganham visibilidade, padrões convencionais de planejamento e gestão podem ser problematizados. Mais do que reflexões, respostas efetivas implicam na composição de cenários de intervenção estratégicos e na construção de bases de informações efetivamente compartilhadas. Cenário ainda não concretizado na prática.

11 Sete dos países mais ricos em biodiversidade estão localizados na América Latina: Colômbia, Brasil, Equador, Peru, México, Venezuela e Bolívia (Dourojeanni & Pádua, 2001).

## Bibliografia

- Camphora, Ana Lucia (2006). *Água: bem público em unidades de conservação* Série de Apostilas: *Educação Ambiental na Gestão Participativa: fortalecimento do Conselho Consultivo do PARNA Tijuca-Projeto Água em Unidade de Conservação*. Programa Petrobrás Ambiental. Rio de Janeiro.
- Critical Ecosystem Partnership Fund-CEPF (2001). *Mata Atlântica, hotspot de biodiversidade-Brasil*.
- Dourojeanni, Marc Jean; Pádua, Maria Tereza Jorge (2001). *Biodiversidade: a hora decisiva*. Curitiba: Ed. UFPR.
- Geluda, Leonardo (2006). *Análise de custos e benefícios da captação informal de água no Parque Nacional da Tijuca*. Relatório para o Projeto Água em Unidade de Conservação. Programa Petrobrás Ambiental. Rio de Janeiro
- Geocidades (2002). *Relatório Ambiental Urbano Integrado-Informe Geo Rio de Janeiro*. RJ: Consórcio Parceria 21.
- Gligo, V. (2006). “Estilos de desarrollo y medio ambiente em América Latina, un cuarto de siglo después”. *Serie Medio Ambiente y Desarrollo* No.126. Santiago de Chile: CEPAL.
- IBASE (2005). *Diagnóstico socioambiental do Parque Nacional da Tijuca e seu entorno*. Projeto Água em Unidade de Conservação. Programa Petrobrás Ambiental. Rio de Janeiro.
- Instituto Terrazul (2005). *Diagnóstico Participativo-Projeto Água em Unidade de Conservação*. Programa Petrobrás Ambiental. Rio de Janeiro.
- Magalhães, P.C. (2004). “O custo da água gratuita” *Revista Ciência Hoje*. Rio de Janeiro: Vol. 35, No. 211 (Dezembro) p. 45-49.
- Ministério do Meio Ambiente/IBAMA (Brasil, 2004). *Gestão Participativa do SNUC*.
- Peixoto, Sonia; Irving, Marta; Prates, Ana Paula; Ferreira, Iara Vasco (2005). “Parque urbano da paz: a construção de um novo conceito no Parque Nacional da Tijuca” *Revista de Desenvolvimento Econômico*. Ano VII, No.11. Salvador, BA, p. 24-29.

Peixoto, Sonia (2006). *Parque Nacional da Tijuca: integrando proteção ambiental e participação social em áreas urbanas*. Série de Apostilas: *Educação Ambiental na Gestão Participativa: fortalecimento do Conselho Consultivo do PARNA Tijuca-Projeto Água em Unidade de Conservação*. Programa Petrobrás Ambiental.

Parque Nacional da Tijuca/IBAMA (Brasil, 2006) *Plano de Manejo do Parque Nacional da Tijuca-versão preliminar*.

## Pagamento por serviços ambientais por meio do recebimento pelo desmatamento evitado para a Amazonia: estudo da implantação no Mato Grosso, Brasil

Karin Teixeira Kaechele\* e João Paulo Soares Andrade\*\*

### Resumo

Este trabalho analisa o Instrumento de Comando e Controle da Política Ambiental do Estado do Mato Grosso-o SLAPR, através dos pilares da Economia Ecológica (escala, alocação e distribuição). O SLAPR: Sistema de Licenciamento Ambiental em Propriedades Rurais tem como um dos seus objetivos reduzir o desmatamento ilegal em propriedades particulares. Por meio de imagens de satélite e do uso de ferramenta do Sistema de Informação Geográfica (SIG), pôde-se concluir que este Instrumento não é eficaz. Este trabalho discute um instrumento Econômico - o Pagamento pelo Serviço Ecosistêmico (PSE) carbono, pelo desmatamento evitado dos biomas amazônicos no âmbito do Protocolo de Kyoto para os proprietários detentores de 80% ou mais de cobertura florestal em suas reservas legais. Ressalta-se que esta é uma política *second best*, visto que se propõe a tratar da problemática ambiental aliando Instrumentos de Comando e Controle (estimando-se a escala) com um Instrumento Econômico. O mecanismo de PSE para as reservas legais nos biomas amazônicos no estado do Mato Grosso tem como princípios: 1 -definição clara do serviço comercializado, 2-verificação da oferta e da demanda, 3-o desenvolvimento da valoração e pagamento deste serviço e 4-desenvolvimento de uma rede institucional onde haja uma instituição gestora, um seguro, uma agência reguladora e uma instituição certificadora e acreditadora.

Palavras-chave: pagamento por serviços ecossistêmicos, redução compensada, Mato Grosso, desmatamento, Amazônia.

---

\* Universidade de São Paulo, Instituto Centro de Vida, karin@icv.org.br.

\*\* Instituto Centro de Vida, joao@icv.org.br.

## Introdução

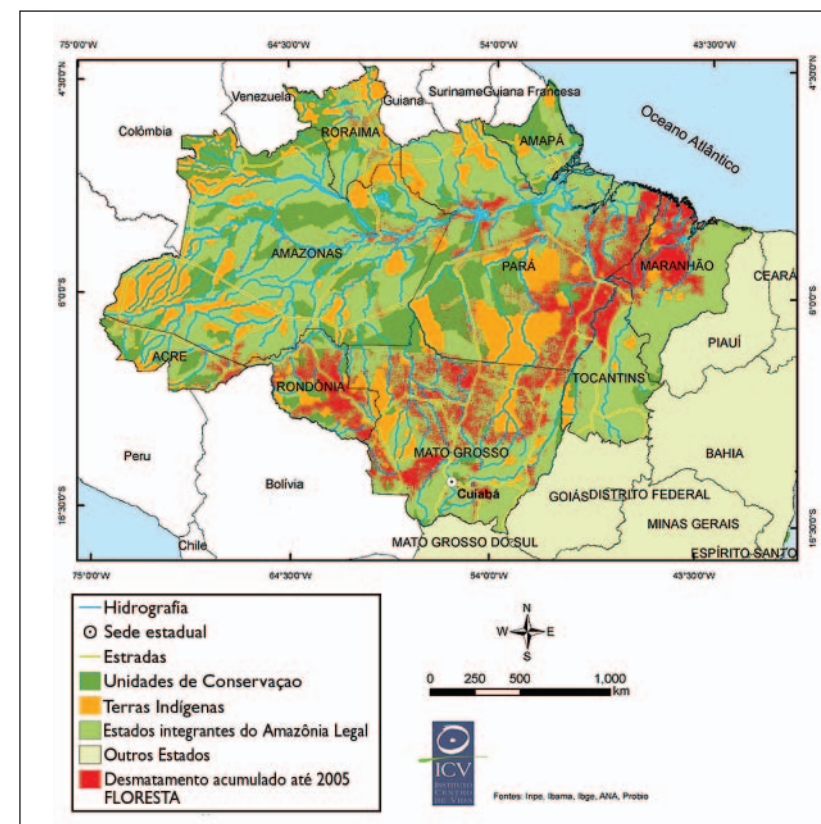
A maior causa da perda de biodiversidade na Amazônia brasileira é o desmatamento, provocado pela mudança de uso do solo, ou seja, a substituição de florestas mega-diversas por sistemas ecológicos simples, dominados por algumas poucas espécies. O desmatamento leva à perda de biodiversidade, de solo, de recursos hídricos e abre a região para a expansão de incêndios de grandes proporções e de doenças causadas pelo desequilíbrio ambiental (Megadiversidade, 2005). Este desmatamento tem diversas causas e atores (Nepstad, 2005; Becker, 2001; Margulis, 2001), dentre elas pode-se destacar a pecuária, a agricultura, a extração ilegal de madeira, os assentamentos, a construção de obras de infra-estruturas como estradas, usinas hidrelétricas, etc.

O estímulo inicial à ocupação aconteceu com base na visão mais comum de que a Amazônia era um imenso vazio demográfico, detentor de uma inesgotável fonte de recursos naturais à disposição da humanidade (Coutinho, 2005). Estudos como os realizados por Margulis (2001) e Homma (1998), fazem uma análise dos incentivos e políticas governamentais, variáveis macro, como demografia, mercados mundiais, tendências macro-econômicas, tecnologias disponíveis, preços, acessibilidade, riscos, regimes de propriedade, condições ambientais, entre outros, e concluem que a pecuária é responsável por cerca de 80% de toda área desmatada na Amazônia Legal. Os principais agentes do desmatamento para a implantação de pastagens são grandes e médios pecuaristas. Entretanto, existe um elevado número de agentes intermediários, geralmente com baixos custos de oportunidade, que antecipam estes pecuaristas, e que são responsáveis de forma direta por grande parte dos desmatamentos. Outros atores importantes no cenário do desmatamento são os madeireiros, os agricultores e mais pontualmente a mineração. Os assentamentos têm se destacado também como um *driver* do desmatamento mais recentemente, por estarem sendo implantados em regiões de floresta sem nenhum controle e planejamento, desempenhando muitas vezes um papel político que tem como objetivo aliviar a pressão social única e exclusivamente.

O desmatamento na Amazônia Brasileira está concentrado em uma faixa que se estende pelo do sudeste do Estado do Maranhão, norte do

Tocantins, sul do Pará, norte de Mato Grosso, Rondônia, sul do Amazonas e sudeste do Estado do Acre. Esta área é comumente denominada “Arco do Desmatamento”. O processo de ocupação do Arco de Desmatamento da Amazônia sempre tem seguido o processo de derrubada e queimada, aproveitando-se da fertilidade momentânea do solo.

O Mato Grosso é um estado que faz parte da Amazônia Legal, possuindo parte de seu território coberto por biomas amazônicos. O Mato Grosso desempenha um papel muito importante no cenário nacional na produção de grãos, sendo a soja o seu principal produto, porém é o estado brasileiro com as maiores taxas de desmatamento na Amazônia. Segundo dados do INPE, mais de 50% do desmatamento registrado na



Amazônia legal dentro do estado. As causas do desmatamento estão relacionadas principalmente ao avanço da fronteira agrícola impulsionada pelo aumento de áreas para o plantio da soja e criação de gado. Portanto, o desmatamento no estado se concentra principalmente nas propriedades particulares.

A política ambiental do estado do MT possui um sistema inovador de licenciamento e controle ambiental - o SLAPR (Sistema de Licenciamento Ambiental em Propriedades Rurais). Este é um sistema de controle e monitoramento do desmatamento em propriedades rurais, está ligado ao código ambiental do Estado do Mato Grosso e está em operação desde 2000. Tem como objetivo principal reduzir os desmatamentos irregulares de vegetação nativa (florestas e cerrados) em imóveis rurais. Suas atividades de Comando e Controle são licenciamento, monitoramento, fiscalização e responsabilização.

Este trabalho faz uma análise deste instrumento de comando e controle à luz dos três pilares da teoria Econômica Ecológica (escala, distribuição e alocação). E verifica a eficácia deste instrumento na política ambiental estadual no que se refere à existência das áreas de reserva legal dentro das propriedades rurais, principalmente nos biomas amazônicos. As perguntas que motivaram esta pesquisa são: “Por que o SLAPR não é eficaz?” e “Um instrumento Econômico poderia mudar esse cenário?”

Visto que a Amazônia é um bem ambiental que presta serviços ecossistêmicos à sociedade local, regional e global, alguns pesquisadores defendem a proposta de que o proprietário rural possa ser compensado pelo seu custo de oportunidade em proteger a floresta. Discute-se portanto, neste trabalho o uso de um instrumento econômico aliado ao instrumento de comando e controle, SLAPR, como forma de induzir o agente econômico à manutenção da sua reserva legal. Este instrumento é o Pagamento por Serviço Ecossistêmico pelo desmatamento evitado, que vem sendo discutido no âmbito da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, do Protocolo de Kyoto e dos mercados voluntários de carbono.

## O Sistema de Licenciamento Ambiental em Propriedades Rurais - SLAPR

O SLAPR -Sistema de Licenciamento Ambiental em Propriedades Rurais, em Mato Grosso, é uma consequência do processo nacional de descentralização da política ambiental. Esta descentralização está baseada na proposta de articulação e de transferência de capacidades. A descentralização da gestão florestal reafirma o sentido original da Federação, dando mais autonomia aos estados, pois aumenta o papel da articulação, tanto entre os diferentes níveis do governo (verticalmente), quanto entre as diferentes partes da sociedade (horizontalmente). Dentro deste novo contexto, os estados passam a elaborar sua política ambiental e regulamento do licenciamento rural. Como resultado, em 1999/2000, o Pacto Federativo passa poderes para que a Fundação Estadual do Meio Ambiente-FEMA (atual SEMA) possa ser a gestora das atividades ambientais. O estado do Mato Grosso é o primeiro estado amazônico da Federação a assumir a sua gestão florestal. Em 1995, o governo do Estado aprovou sua Política Estadual de Meio Ambiente. A Lei prevê o licenciamento de atividades de desmatamento, exploração de madeira e projetos agropecuários seja qual for o tamanho da propriedade.

O Sistema de Licenciamento Ambiental da Propriedade Rural-SLAPR surgiu no ano de 2000 como principal instrumento para atender a exigência do licenciamento do desmatamento. O Sistema resume-se na integração, até então inédita, de atividades de monitoramento de desmatamentos por imagens de satélite, atividades de fiscalização florestal e de licenciamento ambiental de imóveis rurais como requisito para obtenção de autorização para novos desmatamentos (Brasil, 2001). O SLAPR nada mais é do que um pacote tecnológico, até então inexistente e com grande expectativa para equacionar o problema do desmatamento ilegal no estado e que poderá ser exportado para outros estados da Amazônia. É neste sentido que esta o seu caráter inovador.

O SLAPR permite o monitoramento permanente da situação das reservas legais e das áreas de preservação permanente por meio da definição georreferenciada (por GPS -Global Positioning System) do perímetro destas áreas. De posse de imagens do satélite Landsat produzidas com

freqüência anual é possível checar os desmatamentos nas áreas protegidas das propriedades cadastradas no sistema. O SLAPR é uma adequação tecnológica com uma possibilidade de monitoramento bastante efetiva, de modo que com o suporte das imagens é possível analisar a dinâmica de uso e ocupação do solo no Estado. Para fazer parte do sistema, o proprietário deve cadastrar sua propriedade.

No sentido de estimular os proprietários ao licenciamento, muitas inter-relações e vinculações foram feitas ao licenciamento. Vale destacar dois estímulos diretos aos proprietários de terra para entrar no sistema: o crédito bancário e a criação de mercado de reserva legal. A liberação de crédito por bancos oficiais é vinculada à licença ambiental. Para que o proprietário tenha acesso ao Fundo Constitucional do Centro Oeste (FCO), que proporciona recursos para investimentos na produção, este deve apresentar a Licença Ambiental Única (LAU). Mas vale lembrar que esta condição não é condicionante para obter recursos para o custeio e outras modalidades, o que acaba tornando relativa a importância da LAU para o proprietário como pré-condição para obter crédito.

O segundo estímulo é destinado aos imóveis rurais licenciados que possuem floresta. Trata-se de um programa de compensação das reservas legais, criando um mercado a partir dos ativos e passivos florestais. O proprietário que possui em sua propriedade uma área de floresta maior do que o obrigado por lei pode negociar o excedente com um outro proprietário que possui uma propriedade com passivo (déficit) em reserva legal. A reserva legal passa a ser um instrumento de troca com valor transacionável que atribui uma dimensão até então inexistente a floresta dentro da propriedade rural. A licença ambiental única (LAU) informa o passivo (déficit) ou ativo (superávit) em reserva legal da propriedade. Do ponto de vista econômico do proprietário de terra que precisa compensar o seu passivo ambiental é muitas vezes mais vantajoso fazê-la em uma unidade de conservação, onde a terra é mais barata do que em áreas produtivas e com pressão agrícola, onde o custo de oportunidade é mais alto. Todavia, não há ainda uma regulamentação deste instrumento de política ambiental. A partir do momento em que este instrumento passar a funcionar a compensação de reserva legal será uma forma de estímulo ao proprietário rural aderir ao SLAPR.

## Análise SLAPR à luz da Ecoeco

Neste tópico é realizada uma análise do SLAPR à luz dos três pilares da Economia Ecológica. Faz-se essa análise pois acredita-se que a econômica ecológica através dos seus pilares, pode ser uma base para a construção de uma política ambiental mais equilibrada no tocante aos percentuais de reserva legal, nos biomas amazônicos, no âmbito do SLAPR.

### *Escala da reserva legal no SLAPR*

A escala para a economia ecológica é o parâmetro físico –quantidade de recursos ecológicos utilizados– que determina a posição à qual deverão se ajustar as preferências e tecnologias. A escala deve ser definida de modo a levar em conta a capacidade de suporte do meio: capacidade de regeneração dos recursos naturais e de absorção dos resíduos gerados pelas atividades que impactam o meio ambiente. A escala é principalmente determinada pela ciência, representada pelas instituições de pesquisa (Andrade, *et al.*, 2006).

A reserva legal, prevista nos artigos 16 e 44 do código florestal (Brasil, lei 4771 de 1965), consiste na destinação de uma porção contínua de cada propriedade rural para preservação da vegetação e solo. Têm a função de ser uma área necessária ao uso sustentável dos recursos naturais, à conservação e reabilitação dos processos ecológicos, à conservação da biodiversidade e ao abrigo e proteção de fauna e flora nativas.

A área da reserva legal numa propriedade localizada no bioma amazônico é fixada pelo código florestal (Brasil, lei 4771 de 1965) e pela medida provisória (MP) 2166 de 2001, como de 80% da área total da propriedade. Ou seja, considera-se que a escala sustentável de uso agropecuário da terra é de 20% da área total. Este valor sempre foi motivo e continua sendo motivo de discussão e muita controvérsia entre ambientalistas e ruralistas. Pesquisadores buscam entender os critérios que levaram a este número. Estudos da biota e sua ecologia vêm sendo realizados por vários pesquisadores. Metzger (2002) no texto “Bases biológicas para a ‘reserva legal’” propõe a porcentagem de 60% para as reservas legais nos biomas amazônicos, baseado na teoria da percolação. Esta teoria procura explicar

os processos que levam à conectividade ou condutividade dos elementos através do espaço. Estudos mostraram que a quantidade mínima necessária de vegetação para permitir que uma espécie atravessasse a paisagem é de 59,28%. Metzger explica que em áreas onde a cobertura vegetal é inferior que este valor, há uma queda brusca no tamanho médio dos fragmentos de vegetação e há uma perda da conectividade biológica. Dada tantas incertezas deve-se assumir o princípio da precaução como base para a tomada de decisão. Os ecologistas de paisagem discutem a questão da distribuição espacial ótima das reservas legais por meio do conceito SLOSS -Single Large or Several Small. Esta sigla pergunta qual a melhor distribuição dos fragmentos na paisagem: 'um grande' ou 'vários pequenos'?

Metzger (2002) explica que cada estratégia apresenta uma vantagem comparativa. A variável 'vários pequenos' permite englobar uma variável maior de ambientes, o que pode resultar em uma maior biodiversidade de espécies, pois engloba uma diversidade maior de ambientes. Já a variável 'um grande' permite manter um ecossistema mais íntegro, incluindo espécies que precisam de territórios maiores, e populações de maior tamanho. O autor conclui que dentre estas, a melhor estratégia do ponto de vista da conservação é que as reservas legais pudessem ser uma área única e não fragmentos e ainda que as reservas legais de outras propriedades da região pudessem ser limítrofes. Os benefícios ecológicos das reservas legais poderiam ser ampliados se houvesse um planejamento da paisagem e uma flexibilização da alocação destas reservas, unindo fragmentos e fazendo conectividade com Unidades de Conservação.

#### *Distribuição da reserva legal no SLAPR*

A distribuição refere-se à divisão dos bens e serviços finais e como estes são distribuídos entre a população presente e as suas gerações futuras. Uma boa distribuição é considerada a mais justa possível. Ao determinar linearmente que todas as propriedades devem ter 80 % de reserva legal, o código florestal determina simultaneamente a escala e a distribuição. O que se discute é justamente que esta distribuição legal penaliza alguns e favorece outros proprietários (em função das condições de cada proprie-

dade). A proposta de flexibilização da alocação das reservas legais, e da compensação fora da propriedade, desde que na mesma microbacia hidrográfica que se discute, visa precisamente tornar a distribuição mais justa. Distribuição do percentual do recurso natural, terra, que poderá ser utilizado para a produção agropecuária em cada propriedade. A distribuição dos percentuais de reserva legal, atualmente, nos biomas amazônicos, não é justa, porque o uso de apenas 20% de área agrícola para determinados sistemas de produção torna a atividade economicamente insustentável. Uma forma de resolver este impasse seria a compensação de reserva legal que permite que o proprietário com passivo ambiental se adeque à lei, comprando uma área em outra região, desde que na mesma micro bacia hidrográfica, e assim regularize sua situação junto aos órgãos ambientais. Portanto, através da compensação, as áreas de maior aptidão para a agricultura teriam a reserva legal em outras áreas e poderiam utilizar uma maior superfície para uma produção mais intensiva com maior produtividade nestas. Em contrapartida, outras áreas com menor aptidão agrícola, que poderiam ter até maior valor para a conservação, compensariam o déficit em reserva legal das áreas com maior aptidão agrícola de maior produtividade. Isso permite uma melhor distribuição da escala de reserva legal. Como diretiva, propõe-se utilizar o Zoneamento Ecológico Econômico, do estado, onde são sinalizadas as áreas com grande aptidão agrícola (áreas a consolidar), buscando portanto a compensação em áreas adjacentes, que possuam alguma restrição. Através do Instrumento Econômico, PSE, pode-se fazer essa distribuição mais justa, ao fazer com que a população planetária compense os serviços ecossistêmicos gerados pelas florestas nestes 80% de reserva legal.

#### *Alocação da reserva legal do SLAPR*

Uma vez determinados os critérios para uma distribuição justa dos direitos de uso agropecuário de uma determinada área, estes direitos poderão ser negociados de modo que sua alocação (produtiva) se faça de forma mais eficiente pelo mercado.

O SLAPR prevê a compensação da reserva legal em outra propriedade rural, ou dentro de uma Unidade Conservação Estadual (Lei Estadual n 7.868/2002). A flexibilização da compensação (distribuição) é a criação de mercado que permita a melhor alocação segundo um zoneamento. A alocação está em criar um mercado de reserva legal levando em conta a compensação associada a um instrumento econômico de pagamento por serviços ecossistêmicos. Onde os custos de transação forem altos para realizar a compensação, o PSE pode compensar o produtor que mantiver sua área de vegetação natural. O PSE é uma forma de resolver os altos custos transacionais do mercado de reserva legal, que às vezes o torna inviável.

O valor a ser pago pela reserva legal pode ser discutido com base no preço do carbono no mercado ainda em formação do desmatamento evitado. O SLAPR portanto, pode vir a ser uma forma de viabilizar a implementação e efetivação do PSE.

#### *A ineficácia do SLAPR*

A área de floresta no estado representa 527 mil Km<sup>2</sup> (58% do total do Estado) enquanto a área de cerrado representa 378 mil Km<sup>2</sup> (42%). As áreas protegidas (UC's e TI's) cobrem 20% da área total de floresta. Já os Assentamentos representam apenas 5% da área de floresta. Portanto, a maior parte da superfície do Estado está nas Propriedades, que representam 75% da área de floresta. Quanto ao SLAPR, as propriedades cadastradas abrangem 24% da área total de floresta (ou seja, um terço da área de total de propriedades em floresta).

Até meados de 2005, 32% da área de floresta (170 mil Km<sup>2</sup>) tinham sido desmatados, sendo que os remanescentes representam 68% (357 Km<sup>2</sup>). A taxa média de desmatamento no período de 2002 a 2005 (3 anos) foi de 2,1% ao ano na floresta.

Na área de floresta, 90% de todo o desmatamento acumulado (154 mil Km<sup>2</sup>) está nas Propriedades, que também abrigam 68% (243 mil Km<sup>2</sup>) de todos os remanescentes florestais - contra 29% nas áreas protegidas (23% nas TIs e 6% nas UCs) e apenas 3% nos assentamentos.

Nas propriedades em áreas de floresta esse desmatamento acumulado representa 39% da área. Comparando com os 20% permitidos pela legislação atual, calcula-se um déficit ou passivo de floresta de 19% da área de propriedades, o que representa 74 mil Km<sup>2</sup>. Aproximadamente 43% deste déficit (32 mil Km<sup>2</sup>) está na bacia do Tapajós, que apresenta desmatamento acumulado de 46% nas propriedades. Por meio do Sistema de Informação Geográfica, pode-se identificar as propriedades cadastradas no SLAPR e pode-se observar que existe desmatamento dentro das áreas de reserva legal.

#### *O pagamento por serviço ecossistêmico*

A idéia de pagamento por serviços ecossistêmicos é uma tentativa de se aproximar a economia da ecologia (Riva, 2006). O conceito de PSE surgiu como um possível instrumento para se alcançar a preservação de ambientes naturais em meados da década de 90. A definição geral de PSE está ligada aos benefícios que a natureza presta aos seres humanos. Estes benefícios são inúmeros (Costanza, *et al.*, 1998), cita os seguintes serviços ecossistêmicos: regulação do ar, regulação do clima, resiliência dos ecossistemas, regulação do ciclo hidrológico, oferta de água, controle da erosão e retenção de sedimento, formação do solo, ciclagem de nutrientes, absorção de resíduos, polinização, controle biológico de pragas, refúgios de vida silvestres, produção de alimentos, matéria prima para produções, recursos genéticos, recreação, cultura, etc. Costanza, *et al.*, (1998) chegam à conclusão que serviços ecossistêmicos provêem uma importante parte do total de contribuição para o bem estar humano. Estes pesquisadores estimam que o valor dos serviços ecossistêmicos esteja em torno de 16 a 54 trilhões de dólares, com uma média de 33 trilhões de dólares ano. O que na época representava 1,8 vezes a mais que todo o PIB mundial. Se tivéssemos que pagar por estes serviços a economia mundial seria bem diferente do que é atualmente.

### *A redução compensada do desmatamento*

A redução compensada consiste num mecanismo para se diminuir as emissões de carbono da atmosfera advindas do desflorestamento de florestas tropicais, além de ser um mecanismo que pode facilitar o envolvimento dos países em desenvolvimento nas negociações do Protocolo de Kyoto. Seguindo o princípio da “responsabilidade comum, porém diferenciada”, prevista na Convenção do Clima, observa-se uma necessidade de estabelecer incentivos substanciais para que países em desenvolvimento participem na redução das emissões de gases de efeito estufa.

A proposta consiste em autorizar a emissão de certificados de carbono similares aos CRE (Certificados de Redução de Emissão), pelos países em desenvolvimento que optarem por reduzir suas taxas nacionais de desmatamento em um período de 5 anos. As taxas de desflorestamento seriam calculadas de acordo com uma média de um período pré-determinado, as taxas atuais seriam medidas com técnicas de análise de imagens de satélite.

Após ter recebido a compensação, os países se comprometeriam a não aumentar ou a diminuir mais suas taxas de desflorestamento nos períodos de comprometimento futuro. Se um país que se comprometer a reduzir o desflorestamento não conseguir alcançar as metas de redução e aumentar suas taxas, no período seguinte de negociação será obrigado a baixar mais suas taxas e não receberá nada no período inicial combinado.

As discussões em curso têm demonstrado que a escolha de linhas de base históricas para aferir as reduções deveria levar em conta dinâmicas regionais de desmatamento nas regiões tropicais, assim como o estoque de florestas existente em cada país. Na Amazônia brasileira a linha de base discutida pelo governo brasileiro e por ONGs que desenvolvem essa proposta é a média da taxa anual de desflorestamento dos anos 80. O período entre os anos 80 e 90 (17.516km<sup>2</sup> <http://www.obt.inpe.br/prodes/index.html>) determinaria quanto de desmatamento deveria ser diminuído para se poder comercializar CRE. A redução de taxas em decorrência do esgotamento de reservas florestais não poderia ser compensada. Como uma motivação para países continuarem a reduzir suas taxas de desflorestamento, as taxas históricas da linha de base poderiam e deveriam ser revistas, permitindo aos países re-pensar os usos de suas terras.

Quando se discute o desmatamento evitado é preciso levar em consideração os seguintes conceitos: adicionalidade, vazamento e permanência. São eles:

**Adicionalidade:** Para uma atividade ser adicional, significa que na ausência do recurso, esta atividade não ocorreria. A adicionalidade dos mecanismos de compensação não está apenas na correlação entre emissões evitadas e autorizadas, mas também no papel que desempenha na lógica do Protocolo: facilitar o cumprimento das metas pelos países desenvolvidos enquanto viabiliza recursos para as nações em desenvolvimento prepararem esforços mais efetivos para redução das emissões globais. A existência de um mecanismo relativo às emissões por desmatamento favoreceria o estabelecimento de metas adicionais de redução pelos países desenvolvidos para o período seguinte a 2012, assim como estimularia os países em desenvolvimento a reduzir o desmatamento. Na redução compensada, o problema da adicionalidade é simples, desde que dados históricos não demonstrem tendência à redução nas taxas do desflorestamento, toda redução será adicional.

Os “vazamentos” ou *leakage* é a possibilidade de uma eventual redução do desmatamento em determinada região resultar no aumento em outra. Mas, como a proposta de Redução Compensada refere-se a taxas nacionais, o risco estaria reduzido à hipótese de vazamento de um país para outro e seria minimizado sempre que as nações vizinhas ao Brasil também se envolvessem no mecanismo.

A permanência das florestas e a segurança das emissões dos CER (Certificado de Redução Emitida) estariam asseguradas pela provisão de que os países participantes reduziram suas taxas de desflorestamento abaixo da linha de base, e caso isso não ocorra no período seguinte, estes países teriam um crédito negativo e um novo comprometimento para o período de negociações seguintes. Somente poderiam ser negociados CRE já alcançados.

### **Um instrumento econômico aliado à política de comando e controle**

Observou-se que o SLAPR apesar de ser um sistema inovador de controle e monitoramento dos desmatamentos em propriedades rurais, e que tem

como objetivo principal reduzir os desmatamentos irregulares de vegetação nativa nas áreas rurais do Estado, ainda não consegue ser eficaz no cumprimento deste objetivo. Este fato mostra que esta política de comando e controle não tem sido suficiente para garantir a proteção da biodiversidade nas propriedades privadas no estado do Mato Grosso. A contribuição desta pesquisa é propor uma política florestal para o Estado do Mato Grosso que faça uso do instrumento econômico, PSE pelo desmatamento evitado, como ferramenta para o cumprimento da reserva legal e por consequência garantir a biodiversidade presente nestas áreas.

A floresta proporciona diversos serviços ecossistêmicos, dentre eles a biodiversidade, os quais por não terem valor de mercado<sup>1</sup> não são levados em conta pelos agentes econômicos no processo de tomada de decisão sobre o uso da terra. Neste sentido, a criação de uma estrutura de incentivos econômicos que visa precisamente conferir valor a floresta em pé, é nada mais do que uma forma de garantir a biodiversidade através do valor pago pelo desmatamento evitado.

O Pagamento pelo Serviço Ecossistêmico Carbono, via Desmatamento Evitado, aos proprietários de terras do Estado do Mato Grosso, portadores da LAU (Licença Ambiental Única), concedidas por meio do SLAPR, vem a ser um incentivo econômico aos proprietários com floresta em pé. O pagamento estimula o cumprimento da lei ao ressarcir parte dos custos assumidos (custos de oportunidade e de transação) com os mantenedores da floresta, conforme os percentuais do código florestal.

Nos tópicos subsequentes é analisada a implementação do PSE para se demonstrar como seria a aplicação de um PSE no estado de Mato Grosso, levando-se em conta o carbono associado a biodiversidade. Esses critérios são: definição clara do serviço, oferta, demanda, pagamento e rede institucional.

### *O serviço ecossistêmico: carbono de ouro (golden carbon)*

A quantidade do carbono liberada pelo desmatamento é significativa e de grande peso no computo total de gases responsáveis pelo efeito estufa. Calcula-se que o estado do Mato Grosso liberou, no mínimo, 1 bilhão de toneladas no período 1995-2005. A relevância deste carbono é altíssima, visto que 25% das emissões de carbono mundiais provem do desmatamento das florestas tropicais. Experiências internacionais demonstram que a criação de um instrumento econômico para incentivar a preservação destas reservas legais, pode contribuir para a diminuição das taxas de desmatamento, visto que os proprietários poderão receber um incentivo econômico para conservação de suas áreas.

Além das emissões evitadas com a conservação da floresta em pé, outros serviços ambientais importantes são preservados neste processo, como aqueles oferecidos pela biodiversidade. Neste sentido, O carbono que deixa de ser emitido no bioma amazônico está atrelado à conservação da floresta megadiversa, portanto é considerado um *golden carbon*. Assim, propõe-se o estabelecimento da negociação de um carbono diferenciado o qual seria o carbono megadiverso dos biomas amazônicos. Este poderia ser um desencadeador para um posterior desenvolvimento e estabelecimento do mercado do serviço ecossistêmico da biodiversidade.

### *A demanda: o mercado de carbono*

A viabilidade de uma estrutura de incentivos como a proposta, depende da existência de uma demanda por carbono. Esta demanda é principalmente aquela do mercado internacional de carbono, mais especificamente os países do Anexo I que tem a obrigatoriedade de reduzir ou compensar suas emissões de carbono por suas atividades industriais/econômicas. Para estes países, além do interesse na compra de carbono, existe um outro fator que permite pensar em um mecanismo de PSE: a Amazônia. Esta é uma região bastante atrativa devido a sua alta biodiversidade. Sem

1 Atualmente o mercado da biodiversidade está ligado à bioprospecção para produtos farmacêuticos, mas ainda é muito incipiente.

afetar a soberania do Estado Brasileiro, esta estrutura de incentivos atrairia a participação da comunidade internacional. Vale ressaltar que esta é uma proposta de criação de um mercado e não de um fundo ambiental como proposto pelo Brasil no âmbito da Convenção Quadro sobre Mudanças do Clima, discutida em Nairóbi, novembro de 2006. Outra demanda potencial são os mercados voluntários de carbono. Estes mercados surgiram paralelamente ao mercado formal do Protocolo de Kyoto.

#### *A oferta:*

##### *os proprietários de terra no bioma amazônico*

Para atender a esta demanda, a oferta seria criada por proprietários de terra nos biomas amazônicos do estado do Mato Grosso cadastrados no SLAPR e possuidores da LAU (Licença Ambiental Única) ou que estivessem em vias de consegui-la através dos Termos de Ajuste de Conduta. A LAU é uma comprovação de que o proprietário está em dia com suas obrigações ambientais e por isso poderia receber uma “premiação” – protetor recebedor, mudando a lógica que até hoje impera, do poluidor pagador. Além disso, esse mecanismo premiaria proprietários que sempre estiveram em dia com suas obrigações legais e ambientais. Atualmente, como já foi mencionado anteriormente, não existe por parte do governo ações concretas que visem aumentar o número de propriedades cadastradas, o mecanismo de pagamento proposto seria uma forma de estimular a adesão ao mecanismo de licenciamento ambiental do Estado.

No estado do Mato Grosso segundo estimativas existem hoje cerca de 25 milhões de hectares de remanescentes florestais que estão fora das UC's e TI, ou seja, áreas dentro de propriedade particulares. Usando como unidade padrão de que 1 hectare tem 100 toneladas de carbono (Moutinho, 2006) pode-se estimar que existem cerca de 2500 milhões de toneladas armazenadas.

#### *Mecanismo de pagamento*

Apesar de não existir ainda um valor definitivo para o carbono evitado e muito menos para o que seria o “golden carbon”. Assume-se segundo cálculos preliminares que este valor deve ser algo entre US\$2 e US\$7 a tonelada (Fundo Banco Mundial para desmatamento evitado).

#### *Desenvolvimento de uma rede institucional*

É necessário desenvolver uma rede institucional de modo a criar mecanismos sustentáveis de financiamento, implementar uma estrutura de pagamento e um sistema de monitoramento, assegurar que os custos de transação sejam baixos e que o pagamento chegue ao destinatário. Esta rede institucional abrangeria:

**Instituição Gestora:** instituição que organizará os trâmites, entre demanda, oferta, certificadora e monitoramento.

**Seguro:** criação de um mecanismo que assegurasse a manutenção do carbono mantida pela floresta. Este mecanismo entraria em ação caso haja acidentes como incêndios ou derrubadas (exemplo bem sucedido é o caso do Parque Noel Kempff Mercado/ Bolívia).

**LAU:** os proprietários que desejassem participar deste sistema de pagamento deveriam possuir a LAU-Licença Ambiental Única. Esta licença é concedida e monitorada anualmente pelo estado do Mato Grosso via SLAPR.

**Criação Fundo Público-Privado:** Todo o recurso recebido pelos demandantes de carbono, seriam destinados a um Fundo Público-Privado (que teria participação do estado, representante da União e representantes da sociedade civil).

**Criação de uma Agência Internacional Reguladora:** os países detentores de florestas tropicais (ou “Coalizão das Florestas Tropicais” ou ainda “Clube dos Redutores do Carbono de Floresta”), criariam uma agência internacional para gerir os recursos advindos dos países desenvolvidos, empresas, federações, indivíduos, etc.

Monitoramento: é um sistema contínuo composto por um conjunto de instrumentos que fiscalizam, punem os infratores, quantificam a área a ser preservada, mensuram os impactos sociais, econômicos e ambientais do programa como um todo. Outro aspecto fundamental do monitoramento é de que a sua confiabilidade depende da sua capacidade de verificar o cumprimento das exigências do mecanismo, ou seja, é essencial para assegurar a credibilidade do sistema, garante a manutenção e permanência da qualidade dos serviços ecossistêmicos prestados e também dos pagamentos.

Uma boa capacidade instalada de monitoramento é uma condição básica para viabilizar a implantação do mecanismo de PSE. Neste sentido o Mato Grosso já possui um sistema (SLAPR) é um mecanismo de monitoramento passível de ser desenvolvido em conjunto com o PSE. É importante o trabalho de Certificadoras / Acreditadora externas em conjunto com o monitoramento que pode vir a ser realizado pela SEMA. Instituições acreditadas pela UNFCCC que certificariam tais reservas e poderiam fazer o monitoramento periódico.

## Bibliografia

- Andrade, João Paulo Soares e Cunha, Kamylla (2006). *Regime internacional de enfrentamento das mudanças climáticas: a visão da economia ecológica*. Trabalho apresentado no III Encontro Anppas. Brasília.
- Becker, B. (2005). “Geopolítica da Amazônia”, in *Estudos Avançados* No.53, São Paulo, v.19.
- Brasil: Ministério do Meio Ambiente. *Causas e dinâmicas do desmatamento na Amazonia*. Brasília. MMA.
- Coutinho, Alexandre (2005). *Dinâmica das queimadas no estado do Mato Grosso e suas relações com as atividades antrópicas e a economia local*. Tese de doutorado, Procam/USP.
- Costanza, R. (1998). “The value of ecosystem services”. *Ecological Economics*. Vol. 25 Elsevier.
- Homma, A.K.O. (1998). *Amazonia-Meio Ambiente e Desenvolvimento Agrícola*. Brasília: Embrapa.

- Margulis, S. (2001). *Quem são os agentes dos desmatamentos na Amazônia e porque eles desmatam?* Concept paper. Brasília: World Bank. 18 de junho.
- Megadiversidade (2005). *Revista Conservation International*, Ano 1. Volume 1. Julho de 2005.
- Metzger, Jean Paul (2002). “Bases biológicas para a ‘reserva legal’” *Ciência Hoje*. Volume 31. No.183. junho.
- Moutinho, Paulo (2006). *Tropical Deforestation and Climate Change*. Belém: IPAM.
- Nepstad, Daniel (2005). *The Amazon in an age of agro-industrial explosion: risks and opportunities for large-scale conservation*. Artigo apresentado no Congresso Mundial da Conservation Biology Association, Brasília, julho.
- Riva, Ana Luisa M. da; Fonseca, Luis Fernando Laranja; Hasenclever, Leonardo (2006) *Instrumentos Econômicos e Financeiros para conservação e recuperação de ecossistemas naturais em propriedades rurais*. Projeto Biodiversidade e Floresta. São Paulo: Instituto Socio-Ambiental.

# La biodiversidad en los tratados de libre comercio de Perú y Colombia: gobernanza sin sociedad

Martha Isabel Gómez Lee\*

## Resumen

Se evalúan los capítulos de patentes y las cartas de entendimiento sobre biodiversidad y conocimientos tradicionales de los tratados de libre comercio (TLC) de Colombia y Perú y se concluye que no deberían ser gestionados sólo por los gobiernos, sino por la interacción de los Estados y los organismos intergubernamentales, con el concurso de la sociedad civil y el compromiso del sector privado. Los TLC de Perú y Colombia con Estados Unidos dan una ventaja a Estados Unidos en materia de biodiversidad al legitimar la biopiratería. Para argumentar la hipótesis se hace un análisis jurídico de las normas multilaterales y bilaterales sobre patentes y biodiversidad. En este contexto, se exponen las diferencias entre las políticas públicas de innovación y biodiversidad, de Estados Unidos y de la Comunidad Andina. Se promueve un debate frente al conflicto de la legitimación de la biopiratería en los TLC para incentivar la participación de la sociedad civil y el compromiso del sector privado. El Convenio sobre diversidad biológica debería ser reconocido como el espacio deliberativo de gobernanza global en el que opera la interrelación del conjunto de factores y actores interdependientes en la búsqueda de soluciones al problema global-local de la biopiratería. Se sostiene que los TLC de Perú y Colombia constituyen una gobernanza sin sociedad, porque no responden a una gobernanza contra la biopiratería. Se requiere propiciar relaciones de respeto, comunicación y apoyo recíproco entre los gobiernos que negocian e implementan TLC y quienes defienden la conservación de la diversidad biológica y cultural, tanto en el marco del CDB, como en los marcos de las gobernanzas de áreas protegidas.

Palabras clave: biopiratería, patentes, biodiversidad, conocimientos tradicionales, Tratado de Libre Comercio, gobernanza, Convenio sobre diversidad biológica.

---

\* Docente investigadora, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales (CIPE), Facultad de Finanzas Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia. [Martha.gomez@uexternado.edu.co](mailto:Martha.gomez@uexternado.edu.co)

## Introducción

El artículo aborda el problema de la biopiratería, tanto en el “Acuerdo de Promoción Comercial entre la República de Perú y los Estados Unidos de América, sus Cartas Adjuntas y sus Entendimientos” (TLC Perú), como en el Acuerdo de Promoción Comercial entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América, sus Cartas Adjuntas y sus Entendimientos” (TLC Colombia). En la primera parte del artículo, se hace un abordaje jurídico para demostrar la legitimación de la biopiratería en el TLC. En la segunda, se hace un abordaje desde el enfoque de la gobernanza y la economía ecológica, para sugerir una gobernanza que sirva para solucionar el problema de la biopiratería. Se propone la gobernanza contra la biopiratería.

Biopiratería es el acto de solicitar una patente o de patentar una invención en que se han utilizado recursos biológicos, recursos genéticos o conocimientos tradicionales, sin la obtención del consentimiento fundamentado previo del país de origen o de las comunidades indígenas o locales, según sea el caso, y sin establecer una distribución equitativa de los beneficios, conforme a las reglas del CDB. En la región andina se han documentado casos, como la quina, el ayahuasca, la maca, el algodón de color, entre otros. (Comunidad Andina, 2004). Desde el enfoque de la economía ecológica la biopiratería es una de las formas de comercio desigual ecológico que padece el sur. Algunos autores la definen como “bioprospección o hurto de los recursos genéticos, recursos biológicos, conocimientos tradicionales del sur” (Martínez *et. al.*, 2001).

Se observa que los actores y factores involucrados en el conflicto de la biopiratería interactúan, por un lado, en la gobernanza del Convenio sobre Diversidad Biológica de las Naciones Unidas (CDB), y por otro, en la diversidad de tipos de gobernanza de áreas protegidas. La “gobernanza del CDB” se define como el marco jurídico, político y normativo que crea espacios deliberativos para el gobierno relacional o en redes de interacción público-privado-civil a lo largo del eje local-global en la conservación, gestión sostenible de la biodiversidad. La gobernanza de las áreas protegidas se concibe como el marco jurídico, político y normativo que asegura la conectividad biofísica esencial de los territorios para conservar la diver-

sidad biológica en condiciones de coestión (es decir, una gestión en la que participan múltiples interesados directos), gestión privada y gestión comunitaria (áreas conservadas por comunidades).

En este contexto, se argumenta que los TLC, no son los marcos legítimos, ni eficaces para la interacción de los actores y factores interrelacionados con el problema de la biopiratería. Frente al desafío global-local de la biopiratería, la nueva realidad del movimiento indígena transnacional ha creado redes para la participación legítima de actores y factores locales en el escenario global del CDB. Verbigracia, las dinámicas de las políticas del CDB remiten al programa de la doble conservación que ha permitido dar legitimación al encuentro entre actores ambientalistas y defensores de los derechos indígenas (Dumoulin, 2005).

Las negociaciones de TLC deberían ir acompañadas de una gobernanza contra la biopiratería entendida como una nueva forma de gobierno relacional o en redes de interacción entre el CDB, el TLC y las áreas protegidas, a lo largo del eje local-bilateral-global. La gobernanza contra la biopiratería facultaría la participación de la sociedad civil en la exigencia del cumplimiento de políticas de biodiversidad en las negociaciones comerciales y en las medidas de implementación de los TLC. De esta forma, esta triple gobernanza CDB-TLC-áreas protegidas viabilizaría los procesos de participación ambiental en la toma de decisiones relacionadas con derechos de propiedad intelectual y en las cartas de entendimiento sobre biodiversidad y conocimientos tradicionales en los TLC.

Desde esta perspectiva se podría argumentar que los gobiernos de Estados Unidos, Perú y Colombia no eran los únicos actores involucrados en la decisión de legitimar la biopiratería en los TLC. Cada vez es más generalizado el actuar de redes de actores diversos, autónomos e interdependientes que asumen el reto de combatir la biopiratería. Según los recientes trabajos del *Crucible Group*<sup>1</sup>, la Agenda Internacional de los recursos genéticos es el escenario en el que se presenta “la lucha por los recursos genéticos”. El aislamiento o manipulación de los genes gracias a la biotecnología, transforma a los recursos genéticos en innovaciones bio-

1 El Grupo Crucible II agrupa a personas con diferentes opiniones sobre la propiedad intelectual, los derechos de granjeros, la repartición de beneficios y la conservación de semillas que por segunda vez impulsan la Agenda Internacional de recursos genéticos.

tecnológicas, que no son consideradas descubrimientos, sino invenciones patentables. Lo importante es la línea que define el material que puede ser objeto de patentes y el que no (Grupo Crucible II, 2001).

En este contexto, ¿Quiénes pueden decidir sobre los derechos de propiedad intelectual relacionados con los recursos biológicos y los conocimientos tradicionales? La hipótesis es que los tratados de libre comercio de Perú y Colombia legitiman la biopiratería en el capítulo de patentes y promueven la bioprospección en las cartas de entendimiento anexas a los tratados. Desde el punto de vista comercial, las patentes que no cumplen con los requisitos de divulgación equivalen a biopiratería. Desde el punto de vista de la economía ecológica, la bioprospección de corporaciones privadas del norte equivale a biopiratería. Sostener este planteamiento, lleva a la siguiente pregunta: ¿Qué marcos normativos se acordaron en materia de patentes en los TLC de Perú y Colombia y a qué acuerdo se llegó en materia de biodiversidad y conocimientos tradicionales? Esto es lo que se pretende explicar en el presente artículo.

#### *De las patentes a la bioprospección*

Este primer subtítulo está dividido en dos partes. En la primera, se evalúan las diferencias de las políticas públicas de Estados Unidos y de la región andina. En la segunda, se evalúa la negociación de los TLC de Perú y Colombia.

#### • El acceso a los recursos genéticos en Estados Unidos y en la CAN

¿Por qué en Estados Unidos se patentan genes aislados, plantas y animales, mientras que en la CAN no? Las políticas públicas de patentes amplias que se han adoptado en Estados Unidos consideran a estos derechos de propiedad industrial como instrumentos eficientes para el control de la biodiversidad. Las patentes amplias permiten el control de la biodiversidad entendida no sólo como la diversidad de genes, especies y ecosistemas, sino también como los múltiples conocimientos tradicionales de las comunidades indígenas y locales (Lander, 2005). Mientras que las políti-

cas ambientales adoptadas por la CAN son una forma de resistirse a ese control. El régimen estricto de acceso a los recursos genéticos de la CAN y su régimen de patentes que sí aplica los requisitos de divulgación de las patentes tienen como objetivo proteger de la biopiratería al patrimonio natural y cultural de la región andina (Gómez, 2007).

Según los estudios de Edgardo Lander, en Estados Unidos, entre los años 1980 y 2002, el apoyo sistemático por parte de las políticas públicas al criterio de patentes amplias y el acceso directo de las empresas a los resultados de la investigación, fueron las causas que llevaron a que las ventas de la industria farmacéutica se multiplicaran por tres durante ese periodo hasta superar los 200.000 millones de dólares. Desde la década de los años 1980 la sociedad estadounidense inició un proceso de transformación de sus procesos productivos. Este cambio ha servido para garantizar el control sobre los bancos de genes, de tal forma que Estados Unidos ha podido evitar la pérdida de competitividad ante la expansión de las economías de Japón y de Alemania. Ya en los albores de los años 1980 se consideró que sin derechos exclusivos otorgados en Estados Unidos existía poco incentivo para que las empresas de ese país invirtieran en nuevos productos: “se calculaba que de aproximadamente 30.000 patentes en manos del gobierno, menos de 5 por ciento había conducido a productos nuevos o mejorados” en beneficio empresarial (Lander, 2005). Recientemente se ha observado que los cambios en las políticas públicas han hecho posible que la industria farmacéutica en Estados Unidos se convirtiera con mucha diferencia en la rama de la industria estadounidense con las tasas de beneficio más elevadas. En el año 2002, las ganancias combinadas de las 10 mayores empresas farmacéuticas en la lista de 500 empresas más grandes de la revista *Fortune*, fueron mayores que los ingresos totales de las otras 490 empresas de la lista (Lander, 2005).

En lo que se refiere a la CAN, los resultados de las investigaciones de la Corporación Andina de Fomento (CAF), son muy distintos a los que presenta Lander para Estados Unidos. La CAF evalúa que los países de la CAN: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, y la recién salida, Venezuela, representan casi el 30 por ciento de la biodiversidad del planeta, con ecosistemas marinos, costeros, de agua dulce, montañosos y forestales. Cada

uno de esos ecosistemas tiene su propio conjunto de conocimientos asociados y se estima que en la región andina se hablan 205 idiomas (CAF, 2005). Sin embargo, no se ha mantenido de manera sistemática la decisión de adoptar políticas públicas que tengan por objetivo cambiar la modalidad actual de exportar material crudo o extractos primarios u otros productos de la biodiversidad, ni de empezar la búsqueda de principios activos y otros productos en los laboratorios y grupos nacionales de la región andina. Esto a pesar que desde la década de los años 1990, la CAN inició un proceso para implementar la Agenda de la Cumbre de Río de Janeiro y la Agenda 21 en promoción de la conservación de la biodiversidad, la calidad de la vida y el desarrollo sostenible.

Se destaca que la legislación de la CAN es pionera a nivel internacional. Se trata de la Decisión 391<sup>2</sup>, que adopta en 1996 un régimen común sobre acceso a los recursos genéticos y la Decisión 486, que cambia en el 2000 el régimen común sobre propiedad industrial para ajustar el régimen de patentes a los nuevos requisitos de acceso y proteger el patrimonio natural y cultural. A pesar de estas transformaciones jurídicas, las poblaciones y comunidades locales de la región andina no se han beneficiado de manera directa por la distribución equitativa de los beneficios derivados del uso sostenible de la biodiversidad. Esto lo demuestra la evaluación que hizo la CAF en el 2004 para observar la consolidación de las capacidades biotecnológicas e institucionales de la región andina, con base en 65 grupos preseleccionados. En dicha evaluación se encontró que “las actividades de investigación y desarrollo con microorganismos aparecen como terceras en magnitud en el ámbito de la región después de los sectores agropecuario y salud”. Se concluye que “hay que establecer una plataforma de desarrollo biotecnológico a partir de la biodiversidad de los países de la CAN” (CAF, 2005).

- Los TLC de Perú y Colombia

Los intereses de los Andinos (Colombia, Ecuador y Perú) y de Estados Unidos en las negociaciones del TLC eran contrapuestos. Con intereses

2 Perú ya adoptó un régimen de protección de los conocimientos colectivos.

defensivos, las Partes buscaban evitar que se incluyan las exigencias de la otra Parte en su sistema de patentes, mientras que con intereses ofensivos se pretendía agregar nuevas disposiciones al sistema jurídico vigente para la otra Parte (Gómez, 2006).

Se argumenta que los TLC de Perú y Colombia legitiman la biopiratería porque no incluyeron la obligación positiva y vinculante de exigir a los solicitantes de patentes la divulgación de la fuente y el país de origen de los recursos biológicos y los conocimientos tradicionales utilizados en invenciones (Gómez, 2006). El propio Ministro de Comercio, Industria y Turismo de Colombia en la época de las negociaciones decía: “Ofensivo es el tema del acceso a la biodiversidad. Nos interesa tener reglas claras y coercibles que impidan la biopiratería” (Botero, 2005). Según uno de los negociadores colombianos, la propuesta era una oportunidad para prevenir la biopiratería (Rodríguez, 2005):

“(…) en materia de uso ilegal de los recursos genéticos estamos tratando de establecer un lenguaje que cree o que contenga una serie de mecanismos para que en los sistemas de patentes en los países que negocian —en este caso en los sistemas de patentes de Estados Unidos—, se verifiquen antes de otorgar una patente. Esos elementos fundamentalmente son: (1) que se establezca el origen del material genético; (2) que se identifiquen los conocimientos tradicionales relacionados con el material utilizado; (3) que haya prueba de la distribución justa y equitativa de los beneficios, y (4) que haya prueba del consentimiento fundamentado previo bien del gobierno o del país donde se obtuvieron los recursos genéticos, o bien de las comunidades tradicionales, si se trata de un invento relacionado con ese conocimiento”.

Conforme a los intereses defensivos de Estados Unidos, no se incluyeron cláusulas nuevas de divulgación en el Capítulo de patentes de los TLC de Perú y Colombia. Estados Unidos argumentaba que incluirlos generaría incertidumbre y desequilibrio a los derechos de patente, lo cual podría perjudicar el progreso tecnológico en general y la protección de las invenciones en particular (IP/C/W/449).

Al haber adoptado los intereses de Estados Unidos en el capítulo de patentes de los TLC de Perú y Colombia se posibilitará el control de los

recursos genéticos colombianos y peruanos se asegure jurídicamente el dominio a favor de las corporaciones norteamericanas por conducto de patentes de invención concedidas en Estados Unidos. Dichas patentes le otorgarán a su titular los derechos de exclusividad sobre su uso, fabricación y explotación económica. Las regalías de licencias de uso y las utilidades obtenidas por la explotación directa del producto serán exclusivamente para el titular norteamericano de la patente. Esta situación jurídica desconoce el derecho de los legítimos propietarios del recurso genético pirateado, dentro de los cuales están el Estado colombiano (propietario de los recursos genéticos), las comunidades indígenas y locales (poseedoras del conocimiento tradicional o componente intangible del recurso genético).

El contenido de la Carta de Entendimientos de biodiversidad y conocimientos tradicionales es refutado por el conjunto de normas del capítulo de patentes. Esto porque la carta no contiene obligaciones taxativas de hacer o no hacer, como si las hay en el derecho comunitario en las Decisiones 391 y 486 en lo que respecta a la calidad del examen de las patentes para asegurar que las condiciones de patentabilidad sean satisfechas. La Carta señala en su primera parte:

“Las Partes reconocen la importancia de los conocimientos tradicionales y la biodiversidad, así como la potencial contribución de los conocimientos tradicionales y la biodiversidad al desarrollo cultural, económico y social. Las Partes reconocen la importancia de lo siguiente: (1) la obtención del consentimiento informado de la autoridad pertinente previamente al acceso a los recursos genéticos bajo el control de dicha autoridad; (2) la distribución equitativa de los beneficios que se deriven del uso de los conocimientos tradicionales y los recursos genéticos; y (3) la promoción de la calidad del examen de las patentes para asegurar que las condiciones de patentabilidad sean satisfechas”.

En la segunda parte de la Carta se adoptan las medidas nacionales para las cuales Estados Unidos no tiene cuestionamientos: los contratos y las bases de datos (IP/C/W/449). En estas condiciones se facilitará la bioprospección por parte de las corporaciones privadas de Estados Unidos en los países de Perú y Colombia. La Carta señala en su segunda parte:

“Las Partes reconocen que el acceso a los recursos genéticos o conocimientos tradicionales, así como la distribución equitativa de los beneficios que se puedan derivar del uso de esos recursos o conocimientos, pueden ser adecuadamente atendidos a través de contratos que reflejen términos mutuamente acordados entre usuarios y proveedores. Cada Parte procurará encontrar medios para compartir información que pueda tener relevancia en la patentabilidad de las invenciones basadas en conocimientos tradicionales o recursos genéticos, mediante el suministro de: (a) bases de datos públicamente accesibles que contengan información relevante; y (b) una oportunidad de referir, por escrito, a la autoridad examinadora pertinente sobre el estado de la técnica que pueda tener relevancia en la patentabilidad”.

En las condiciones de los textos del TLC de Perú y Colombia, la sociedad estadounidense podrá continuar con su proceso de transformación de sus procesos productivos, mediante patentes o derechos exclusivos otorgados en Estados Unidos. Como algo novedoso en el campo de la bioprospección se destaca que se hace un reconocimiento de la importancia de los contratos entre proveedor y usuario y de las bases de datos. Las patentes y la bioprospección acordadas en los TLC de Perú y Colombia, constituyen para Estados Unidos una victoria en el control sobre los bancos de genes.

### Hacia una gobernanza en contra de la biopiratería

Para evitar los cuestionamientos sobre los grados de legitimidad y eficacia de la actuación pública de los TLC, en las negociaciones de estos tratados comerciales deberían promoverse relaciones de respeto, comunicación y apoyo recíproco. Esas relaciones deberían constituir no sólo una interacción de los actores interesados en promover el libre comercio y la inversión, sino también entre quienes defienden la conservación de la biodiversidad en el marco del CDB y en las áreas protegidas. Los actores de las negociaciones de TLC deberían colaborar de manera eficaz en la construcción de una nueva gobernanza contra la biopiratería, como forma de gobernanza triple CDB-TLC-áreas protegidas que permita en las negocia-

ciones comerciales del TLC y en su implementación la interacción legítima y eficaz de actores y factores de la gobernanza del CDB y de la diversidad de tipos de gobernanza de áreas protegidas.

En cumplimiento de los imperativos de participación ambiental, la sociedad civil, en particular las comunidades indígenas y locales, deberían ser actores legitimados para actuar en las negociaciones del TLC, máxime cuando se negocian cartas de entendimiento sobre biodiversidad y conocimientos tradicionales. El CDB reconoce la interdependencia y la necesidad de cooperación de los gobiernos, la sociedad civil y las empresas del norte y del sur en la solución de la biopiratería. En términos generales, la gobernanza del CDB tiene tres objetivos globales: la conservación de la biodiversidad, el uso sostenible de los componentes de la biodiversidad y la participación justa y equitativa en los beneficios del acceso a los recursos genéticos. En el CDB participan la pluralidad de actores del programa de doble conservación que agrupa científicos, estados, ONG, representantes de la ecología económica, los conservacionistas, los antropólogos y pensadores, los líderes indígenas, los grandes financiadores, las empresas biotecnológicas, etc. (Dumoulin, 2005).

En este contexto, se sostiene que los TLC podrían ser complementados por una gobernanza contra la biopiratería. Los factores y actores de esta gobernanza no son plenamente conocidos y no son causados, ni se encuentran bajo el control de un solo actor. El conocimiento y los recursos de control de la biodiversidad son limitados y presentan márgenes de incertidumbre que además se hallan fragmentados entre los diversos actores involucrados. Los órganos del CDB son los espacios públicos que más han avanzado en plantear estrategias para gestionar conflictos y construir consensos en materia de conservación y gestión sostenible de la biodiversidad. A su vez, la diversidad de tipos de gobernanza de áreas protegidas asegura la conectividad biofísica esencial para conservar la biodiversidad. En consecuencia, para conocer los actores y factores de la gobernanza contra la biopiratería que podrían participar en un TLC se propone que se viabilice la interacción de los factores y actores, tanto de la gobernanza del CDB, como de las diversas formas de gobernanza de áreas protegidas.

En el marco de este artículo se han identificado cuatro motivos para argumentar a favor de permitir en los TLC la interacción de los actores y

factores de la gobernanza contra la biopiratería (gobernanza CDB-TLC-áreas protegidas).

En primer lugar, por las discusiones de la economía ecológica. El intercambio ecológico desigual que se presenta en los TLC de Perú y Colombia afianzará a Estados Unidos aún más como una de las grandes potencias en biotecnología. El intercambio ecológicamente desigual se refiere a la exportación de productos de regiones o países pobres a países ricos con precios que no consideran el agotamiento de los recursos o las externalidades locales (Martínez *et. al.*, 2001). Desde el punto de vista peruano y colombiano, la situación será paradójica. Los proveedores peruanos y colombianos celebrarán contratos de bioprospección baratos. Serán “baratos” porque no tendrán en cuenta los costos ecológicos y sociales de las zonas de acceso, ni el valor intrínseco para las comunidades indígenas y locales, ni la pérdida de biodiversidad y de conocimientos tradicionales. Además infravalorará la futura demanda de recursos genéticos y conocimientos tradicionales en Perú y Colombia. Tal como están las cosas en los TLC de Perú y Colombia, estos países exportarán recursos genéticos y conocimientos tradicionales baratos a los Estados Unidos y a cambio importarán productos biotecnológicos patentados costosos, producidos en parte mediante los recursos genéticos y conocimientos tradicionales de propiedad de Perú y Colombia y de sus comunidades indígenas y locales.

En segundo lugar, por las reivindicaciones de los pueblos indígenas y otros grupos étnicos. Estos actores se perfilan como los sujetos de derecho internacional con capacidad para actuar en su calidad de proveedores en los contratos entre proveedor y usuario del TLC. La gestión y manejo de los recursos naturales reconocidos como bienes comunes por este tipo de población, será una condición importante en término de derechos, protección y conservación de espacios naturales y biodiversidad. Hay varios frentes de trabajo: por un lado, las negociaciones de los TLC de Perú y Colombia, no cumplieron con el principio de participación de la Agenda 21 y los principios de desarrollo sustentable. Por otro, no agotó el procedimiento de consulta previa, derecho de los grupos étnicos peruanos y colombianos conforme al Convenio 169 de la OIT. Por último, en los contratos de bioprospección que celebren las empresas, hay que defender

la reivindicación de los derechos de los pueblos: el derecho a la consulta, la identidad, autonomía y la legalización de sus tierras y territorios.

En tercer lugar, por los efectos que tienen los TLC en la gobernanza multinivel del CDB. Estados Unidos obtendrá en los TLC de Perú y Colombia un marco jurídico estable que ofrece más incentivos económicos para Estados Unidos que no ha ratificado el CDB, que para las Partes que sí lo han ratificado. Usuarios estadounidenses podrán explotar los recursos biológicos y los conocimientos locales y ahorrarse algunas etapas en el descubrimiento de los principios activos de las plantas, sin necesidad de cumplir con el CDB. En estas condiciones los TLC de Perú y Colombia pueden actuar como una fuerza centrífuga que deje sin efecto la gobernanza global del CDB. Los TLC de Perú y Colombia pueden ser un desincentivo para las Partes Contratantes del CDB, y hacer más difícil la negociación del régimen de acceso y distribución de beneficios que se inició en Curitiba Brasil en marzo de 2006. Los actores de la gobernanza global del CDB estarán muy interesados en trabajar en este nuevo hilo conductor del programa de doble conservación en espacios bilaterales.

En último lugar, por el precedente jurídico y político que constituyen los TLC de Perú y Colombia en la Ronda de Doha. El párrafo 19 de la Declaración Ministerial de Doha encomienda al Consejo de los ADPIC ordena a los miembros de la OMC llevar adelante un programa de trabajo para examinar la relación entre el Acuerdo sobre los ADPIC y el CDB, la protección de los conocimientos tradicionales y el folclore. En este espacio multilateral los Miembros de la OMC se encuentran divididos entre quienes se oponen y los que están a favor de incorporar la exigencia a los solicitantes de patentes de declarar la fuente de los recursos biológicos y los conocimientos tradicionales cuando la invención se base directamente en dichos recursos o conocimientos. En primer lugar algunos consideran que es procedente incluir este tipo de exigencia en el sistema de patentes (a nivel internacional o nacional) representado por el Acuerdo sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (Acuerdo sobre los ADPIC) de la OMC, en segundo lugar, otros consideran su incorporación aunque de manera voluntaria y limitada (a la divulgación de origen) y por último otros, que plantean su

incorporación obligatoria. En las negociaciones de los TLC de Perú y Colombia primaron los intereses de Estados Unidos expresados en el Documento IP/C/W/449. Es importante que desde el sur, los Estados y los grupos sociales sigan trabajando en la formulación de demandas y soluciones que politicen el problema de este precedente para la OMC.

En consecuencia se espera que el enfoque de la gobernanza contra la biopiratería y de comunidades epistémicas, como la de la doble conservación, tengan una cierta influencia en el cambio de las condiciones económicas internacionales, como consecuencia de los cambios en las preferencias de los actores sociales en defensa de la biopiratería. Cuanto más eficientes sea la gobernanza del CDB, mayor será el margen de maniobra de los actores, diferentes a los gobiernos, para interactuar frente al problema de la biopiratería en las arenas globales, bilaterales y locales. Se anhela la promoción de relaciones de respeto, comunicación y apoyo recíproco entre los gobiernos que negocian las disciplinas generales de patentes, en la OMC y el TLC y quienes defienden la conservación de la biodiversidad en el marco del CDB y de las áreas protegidas.

## Conclusión

El artículo demostró que en los TLC de Perú y Colombia se acogieron los intereses comerciales de Estados Unidos, dejando a un lado la propuesta de biodiversidad de los Andinos. Estados Unidos obtuvo una ventaja neta porque no se incluyeron nuevos requisitos de divulgación para las solicitudes de patentes de invenciones relacionadas con recursos genéticos y conocimientos tradicionales. La innovación biotecnológica de Estados Unidos se verá altamente beneficiada al no tener que cumplir con los principios del CDB para la obtención de patentes relacionadas con la biodiversidad peruana y colombiana. Situación que legitima el hurto o apropiación indebida de los recursos genéticos, recursos biológicos, conocimientos tradicionales del sur. Este es un caso de *dumping* ecológico de norte a sur, implica costes ecológicos para Perú y Colombia y sus comunidades indígenas y locales que no se verán reflejados en los precios de los productos patentados por las corporaciones privadas de Estados Unidos.

Se abordó el desafío de la biopiratería conforme a su naturaleza compleja y caracterizada por la existencia de grandes márgenes de incertidumbre sobre las consecuencias de las decisiones. Se propuso considerar a la gobernanza del CDB como un espacio de aprendizaje y adaptación permanente para la solución al problema de la biopiratería. En el mismo sentido, se propuso considerar los diversos tipos de gobernanza de áreas protegidas, constituyen espacios que aseguran la conectividad biofísica esencial para resolver el problema de la biopiratería.

Se pronosticó que la legitimación de la biopiratería en los TLC de Perú y Colombia, es una decisión que será fuente de nuevos conflictos que involucrarán cada vez más, tanto a la gobernanza global del CDB, como a los diferentes tipos locales de gobernanza de las áreas protegidas. En particular se consideró que se hará más difícil la negociación del Régimen Internacional de Acceso del CDB. En estas condiciones, se propone la gobernanza contra la biopiratería en los espacios de interacción que adopten e implementen, las reglas de patentes y de las cartas adjuntas de Entendimiento sobre biodiversidad y conocimientos tradicionales en los TLC.

Atendiendo las condiciones de negociación de las patentes y la bioprospección en los TLC de Perú y Colombia se propuso un nuevo hilo conductor para la gobernanza que agrupe en las negociaciones e implementación de los TLC, a los actores ambientalistas y defensores de los derechos indígenas de tres escenarios, el del CDB, el del TLC y el de las áreas protegidas. Se presentó a la gobernanza contra la biopiratería como la interacción legítima y eficaz para la solución del problema de la biopiratería en los TLC por ser un proyecto político que a pesar de ser para las arenas bilaterales, aglutina actores del programa de la doble conservación de la gobernanza del CDB y de los diversos tipos de gobernanza de áreas protegidas. Se anhela que los gobiernos que opten por TLC en América Latina promuevan una gobernanza contra la biopiratería en las negociaciones e implementación de las reglas comerciales y de inversión.

## Bibliografía

- Botero, Humberto, (2005). "Prólogo del Ministro de Comercio, Industria y Turismo de Colombia" en García Navia, Carlos Alberto, compiladores, *La propiedad intelectual en los tratados comerciales*, Fundación Agenda Colombia, Colombia.
- Comunidad Andina (CAN) (2004). *Análisis del Tratado de Libre Comercio Centroamérica-Estados Unidos*, SG/di 620/Rev.1 de 7 de mayo.
- Corporación Andina de Fomento (CAF), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2005). *Biotecnología para el uso sostenible de la biodiversidad. Capacidades locales y mercados potenciales*, F. Quezada- W Roca, M.T. Szauer, JJ Gómez, R. López, editores, CAF y CEPAL.
- Dumoulin, David, (2005). "¿Quién construye la aureola verde del indio global? El papel de los distintos actores transnacionales y la desconexión mexicana", en *Foro Internacional* No. 179 (Enero-marzo), El Colegio de México, México, p. 35-64.
- Gómez Lee, Martha Isabel, (2006) "¿Al final, TLC con o sin biopiratería?", en *Observatorio de Políticas, Ejecución y Resultados de la Administración Pública Opera* No.7, Facultad de Finanzas Gobierno y Relaciones Internacionales Universidad Externado de Colombia, Bogotá, p. 189-218.
- \_\_\_\_\_, (2007). "La política internacional de acceso a los recursos genéticos" en *Observatorio de Análisis de los Sistemas Internacionales Oasis* No.12, Facultad de Finanzas Gobierno y Relaciones Internacionales Universidad Externado de Colombia, Bogotá, p. 5-26.
- Grupo Crucible II (2001). "Siembra de Soluciones. Tomo 1. Alternativas políticas en materia de recursos genéticos (actualización de gente, plantas y patentes)" Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo, Instituto Internacional de Recursos Filogenéticos, Fundación Dag Hammarskjöld, Suecia.
- Lander, Edgardo (2005). "La ciencia neoliberal" en: <http://firgoa.usc.es/drupal/node/22778> (Consultado el 15 de mayo de 2007).

- Martínez Alier, Joan y Roca Jusmet, Jordi (2001). *Economía ecológica y política ambiental*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Rodríguez, Álvaro (2005). “El Acuerdo de los Adpic y la Convención sobre Diversidad Biológica” en García Navia, Carlos Alberto, compiladores, *La propiedad intelectual en los tratados comerciales*. Colombia: Fundación Agenda Colombia.
- IUCN (s.f.). “Reconocimiento de una diversidad de tipos de gobernanza de áreas protegidas y prestación de apoyo a ese respecto” en <http://www.sur.iucn.org/publicaciones/documentos/documentos/289.pdf> (Consultado el 10 de enero de 2008).
- IP/C/W/449, comunicación de Estados Unidos 10 de junio de 2005, disponible en Página ADPIC, Párrafo 3 b) del artículo 27, conocimientos tradicionales y biodiversidad, en [http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/trips\\_s/art27\\_3b\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/trips_s/art27_3b_s.htm) (Consultado el 20 de noviembre de 2005).

### Tercera Parte

## El rol creciente de la cooperación internacional en las políticas públicas

# Naturaleza, tecnociencia y desarrollo (¿sostenible?): Redes heterogéneas y “actantes”

Joan Picas Contreras\*

## Resumen

Entre los planteamientos que formulan la necesidad de un “desarrollo alternativo”, tal vez el enunciado que ha alcanzado mayor popularidad y fortuna es el de “desarrollo sostenible”. La estrategia del desarrollo sostenible combina el deseo de erradicar la pobreza con la conservación del medio ambiente a partir de criterios que no dejan de formar parte de la racionalidad occidental.

En esta ponencia, desde las propuestas de la teoría del actor-red (*Actor Network Theory*), se pondrá en evidencia que las entidades que llamamos naturales, como las denominadas sociales, son el resultado de asociaciones heterogéneas. En dicho sentido, siendo la naturaleza el producto de procesos constructivos complejos, en su seno se sedimenta un gran número de experiencias y se relacionan e interactúan múltiples elementos, humanos y no humanos, por lo que no puede permanecer recluida en las redes de significado del discurso del desarrollo ni, en definitiva, quedar constreñida por las limitaciones de lo económico.

Palabras clave: naturaleza, medio ambiente, sociedad, tecnociencia, desarrollo.

---

\* Doctor, Universidad de Barcelona.

A diferencia del patrón de desarrollo clásico, el llamado desarrollo sostenible reconoce, como novedad, la existencia de límites ambientales a la producción. El popular Informe Brundtland, elaborado a iniciativa de la Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo (1987), lo definía como el que satisface las necesidades presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas. Pero las propuestas que contenía, lejos de cuestionar el modelo de sociedad y las bases del desarrollo tecnocientífico, servían para abrir las puertas a la reconciliación de dos enemigos históricos como son crecimiento y medio ambiente. A la par, legitimaban una nueva tecnocracia –ecocracia– constituida por los nuevos gestores de lo medioambiental.

En el contexto del desequilibrio Norte-Sur, el mensaje huero que las instituciones internacionales e incluso algunas ONG dirigen, desde el discurso de la ecología, a los países del Sur se restringe a la advertencia de que no es posible mantener el crecimiento depredador que con anterioridad han seguido las naciones industrializadas, soslayando el hecho de que las responsabilidades en la degradación medioambiental no son equitativas.

La emergencia del desarrollo sostenible, sin embargo, no puede desvincularse de un proceso más amplio de problematización de la supervivencia global que, en opinión de Arturo Escobar (1995: 8), surge a la vez de una reelaboración de las relaciones entre naturaleza y sociedad.

La conciliación apuntada entre crecimiento económico y medio ambiente, en efecto, está facilitada por la transformación de la naturaleza en entorno, pasando de tal modo a ocupar un lugar periférico (ello presupone que los humanos nos situamos en el centro de un sistema de cosas que gravita a nuestro alrededor). Como argumenta Haraway (1991), esa invención de la naturaleza, así como la reinención que practica el ecologismo hegemónico, desde parámetros antropocéntricos, ha conllevado a que sea concebida en términos de producción y reproducción y sometida, a la postre, a las dominaciones del sistema de trabajo, a su comercialización y capitalización. Paradójicamente, desde esta perspectiva lo que parecería problemático no serían determinados modelos sociales depredadores, sino la fragilidad del ecosistema global.

Más allá de todo ello, tras la crisis ambiental se descubren los límites del proyecto de la modernidad y del orden resultante. Esa construcción

epistemológica de nuestra racionalidad representada en la disociación sujeto-objeto y que se refleja en la separación sociedad-naturaleza (de manera semejante, también se reproduce en la dicotomía sociedad-tecnología) “hace invisible el proceso político por el que el cosmos queda reunido en un todo en el que se puede vivir” (Latour, 1999a: 363).

De tal suerte, debemos aceptar que las cadenas de comprensión del funcionamiento de lo real, saber-ciencia-naturaleza de una parte, y poder-política-sociedad de la otra, no son independientes, sino que se entrelazan. Siendo la postura medioambiental una postura social, la naturaleza –tal como, en otro sentido, también sucede con la tecnociencia– hace su entrada, de una u otra forma, en lo político (Latour, 1999b).

### El lugar de la naturaleza en el desarrollo

Un aspecto central de las controversias acerca de los procesos de desarrollo afecta a las innovaciones tecnocientíficas y en cómo se transfieren y qué incidencia ejercen sobre el entorno natural/naturaleza.

El desarrollo, en el marco de las relaciones Norte-Sur, se puede definir como el conjunto de procesos sociales inducidos por operaciones voluntaristas de movilización y transformación de un medio social, impulsados por instituciones o actores exteriores al mismo, que se apoyan en la transferencia de recursos, de técnicas y de conocimientos. Sugiere un proceso de cambio dirigido y controlado, en cuya definición se incluye la determinación de los objetivos y los procedimientos que se consideran necesarios para alcanzarlos.

En lo ordinario, ha tomado la forma representativa de un diagrama escalar, en el que significa un arriba y un abajo. Emplazadas en él, las poblaciones son percibidas como entidades abstractas, figuras estadísticas que transitan por el camino del progreso que ha de dotarlas de competencias, medios y capacidades de las que hipotéticamente carecerían.

Como en la conquista colonial, las actuaciones que se promueven parten de la idea de un mundo considerado como explorable y susceptible de ser apropiado. Gravitan alrededor de un “paradigma modernizador” que lleva a pensar el desarrollo en términos de adelanto técnico y ascenso eco-

nómico (con connotaciones evolucionistas) y, más aún, a considerar que los problemas planteados son resolubles mediante las herramientas que proporciona la ciencia económica y la tecnociencia. Ello se encuadra en el contexto de un antropocentrismo que halla legitimidad en la facultad y capacidad del ser humano para dominar la naturaleza y configurar su entorno según su voluntad: el hombre moderno ha dejado de compartir lo que le circunda y pasa a erigirse en su dueño; el conocimiento contemplativo cede el paso a una ciencia activa; la instrumentación de este mundo transforma cualquier fin en medio para la consecución de otro fin.

Tales actuaciones permiten recrear una realidad social a medida. Relacionan y organizan los factores (capital, tecnología, recursos) de manera específica, reproducen construcciones culturales (por ejemplo, el mercado), redistribuyen fuerzas con un significativo impacto sobre la gente, crean nuevos vínculos y visibilidades, reorientan la conducta de las personas e introducen la disciplina en el trabajo; en suma, posibilitan el tránsito del homo en homo oeconomicus, cuya vida es regulada y organizada de acuerdo con las necesidades productivas o, en palabras de H. Arendt (1993), la victoria del “animal laborans”, que se mueve al ritmo de las máquinas, sobre el principio de felicidad. En el plano ecológico, las contrapartidas se han manifestado en una devastación sin precedentes de la naturaleza (contaminación, agotamiento de recursos, calentamiento global...).

Por su parte, el desarrollo sostenible que promueven las instancias internacionales y que a priori busca alterar el rumbo, no deja de presentarse, igualmente, como un modelo universalista, hipotéticamente válido para cualquier país y cultura, que descansa en la presunta superioridad del conocimiento y las tecnologías científicas. La naturaleza reducida a medio ambiente continúa siendo observada como un conjunto de recursos para la economía y, ante todo, avistada como problema. La preocupación por la sustentabilidad lo es en aras a no obstaculizar el crecimiento económico, percibido como condición básica para el desarrollo humano.

De hecho, el citado Informe Brundtland, así como los documentos oficiales de las conferencias de Río de Janeiro en 1992 y de Johannesburgo en 2002, las memorias de la Comisión de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas o los alegatos más recientes de Al Gore, se refieren menos

al impacto pernicioso del llamado progreso sobre el medio ambiente que a los efectos negativos de la degradación de éste sobre el crecimiento potencial de la economía. De tales documentos incluso llega a desprenderse que la pobreza contribuiría al deterioro del hábitat natural –los pobres pasan a ser amonestados por su hipotética irracionalidad ecológica–, por lo que el desarrollo sería necesario no ya únicamente con el propósito de eliminar dicha pobreza, sino también de proteger el entorno.

La consideración de la naturaleza como algo que es también universal, supracultural y suprahistórico, no deja de ser una suerte de ficción. Ésta, percibida en función de su contexto y “como interpretación de las interacciones con el mismo, viene mediada técnicamente y es relativa a cada cultura y su historia” (Medina, 1996: 114).

Numerosos estudios etnográficos atestiguan que muchas comunidades rurales del denominado Tercer Mundo construyen la naturaleza, designan, utilizan y manipulan sus ecosistemas de formas particulares y complejas; que coexiste toda una multiplicidad de prácticas de pensar, relacionarse y experimentar lo natural integradas en lo social y que en absoluto coinciden con las que proyecta el desarrollo.

Tales modelos locales no plantean una disociación entre el mundo biofísico, el humano y el sobrenatural, sostenidos todos ellos sobre vínculos de continuidad y culturalmente arraigados a través de símbolos, rituales y prácticas. En contra de la tradición epistemológica occidental, no se presentan relaciones binarias ni concurren asimetrías entre naturaleza y sociedad. Las categorizaciones de lo que es humano y de lo que no lo es pueden ser divergentes de las nuestras. El propio universo puede llegar a ser concebido como un ente viviente en el que no existe separación estricta entre humanos y naturaleza –como tampoco la hay entre individuo y comunidad o entre ésta y las divinidades (Escobar, 2000: 118-120). Descola (1996: 14), por ejemplo, refiere “sociedades de la naturaleza” en las que los vegetales, los animales y otras entidades pertenecen a una misma comunidad, sometida a las mismas reglas que los humanos.

Aun cuando tales sociedades no desdeñen las mejoras económicas y materiales, no comparten nuestro modelo ni nuestros deseos de desarrollo. Su arraigo cultural y ecológico a un territorio (articulación entre patrones de asentamiento, usos del espacio y utilización de los recursos) les

lleva a resistirse a la “valorización capitalista y científica de la naturaleza” (Escobar, 2000: 130) y a construir paradigmas alternativos de producción, órdenes políticos y sustentabilidad.

Su visión particular de la “ecología política” conecta con algunas propuestas actuales que se interesan por la significación y por las implicaciones de las interacciones de la sociedad con el mundo natural y que, más allá de lo que es un compromiso solícito con una vaga naturaleza, exigen repensar las relaciones más íntimas entre los humanos y el mundo orgánico que se mueve alrededor.

### La “teoría del actor-red”

Quebrando el dualismo que separa naturaleza y cultura o sociedad, la “ecología política” pone en evidencia el anclaje de nuestra identidad y protagonismo en el seno de esta naturaleza y se plantea el reto de hallar nuevas articulaciones que den forma a un “nosotros” a la vez compartido por agentes humanos y no-humanos.

Una de las herramientas más adecuadas para superar las dificultades epistemológicas que se suscitan la constituye la llamada “teoría del actor-red” (*Actor Network Theory*), tal vez una de las aportaciones al pensamiento social de las últimas décadas más innovadoras.

Pese a que las propuestas de la “teoría del actor-red” se circunscriben, en buena medida, al campo de lo que se denomina sociología del conocimiento científico o estudios sociales de la ciencia y la tecnología, escapan de estos ámbitos concretos y se enfrentan al problema más general de la producción y estabilización del orden social.

La “teoría del actor-red” se caracteriza por realizar un minucioso y persistente trabajo de demolición de las dicotomías que tradicionalmente modulan los análisis sociológicos y tras las cuales subyace la antigua lógica aristotélica que distingue entre lo activo y lo pasivo, entre materia y forma, entre recurso y producto, entre sujeto y objeto, entre sociedad (aquí dentro) y naturaleza (allá fuera), entre humano y no humano.

De manera muy explícita, plantea la disolución de las fronteras entre el dominio de lo social y el dominio natural, especulando con la idea de

que las características que habitualmente se imputan a los seres humanos también conciernen y aparecen relacionadas con elementos no humanos.

Considera, en concreto, que tanto las entidades que denominamos sociales como las llamadas naturales serían construcciones o emergencias de redes, de entramados compuestos por materiales diversos cuya principal particularidad es precisamente su heterogeneidad.

En propiedad, las entidades que componen tales redes no cabría calificarlas ni de sujetos ni de objetos. Serres (1980) retrocede a un estadio anterior a la irrupción del dualismo ontológico y propone el concepto de “cuasi-objeto” y, por extensión, el de “cuasi-sujeto”, equiparados ambos en cuanto a estatus, para señalar una suerte de posición híbrida en la que no valdría distinguir entre sociedad-cultura y naturaleza. Para dicho autor (1990 y 1998), existirían “objetos-mundo” que nos situarían en presencia de un mundo/naturaleza que no es pasivo y no podemos seguir tratando como objeto.

Haraway (2003), por su parte, prefiere utilizar el término “naturcultura” para subrayar esa hibridez. Esta noción guarda estrecha relación con la de “socio-naturaleza” que emplean Callon y Latour (1990). Latour (1999a, 1999b y 2005), a su vez, hablará de “actantes” para referirse a parecidos conceptos. Un “cuasi-objeto” sería un “actante” cuyo valor semiótico, en un determinado momento y en función de su posición en la red de relaciones, se aproxima al polo del objeto; en sentido opuesto, acaece otro tanto con el “cuasi-sujeto”. No son entidades fijas, sino flujos que circulan, experimentan, se relacionan y definen..., que se crean y re-crean en dicho movimiento. Su acción tiene efectos, determinan hechos y cosas, constituyen tramas... Como consecuencia de ello, a algunas las consideramos “agentes” (nosotros mismos nos denominamos humanos y nos otorgamos mayor relieve frente al resto).

La dificultad de establecer contornos nítidos entre lo humano y lo no-humano abre ineludiblemente un interrogante acerca de la composición de lo social. En efecto, para la “teoría del actor-red”, lo social, en lugar de un dominio especial de la realidad, sería un principio de conexión. Para Latour (1999a y 1999b), puesto que el vínculo social detenta propiedades extra-sociales, ya no cabría hablar más de “sociedad”, sino de “colectivos”, resultado de la asociación de elementos heterogéneos. Ser humano

significaría compartir con lo no-humano (incluye elementos naturales, pero también tecnologías, normas, signos, rituales...). No habría forma de entender a humanos y no-humanos sin atender a los lazos que les unen y que garantizan su mutua y recíproca pervivencia.

Semejante redefinición de lo social conduce, dando un paso más, a considerar que los no-humanos también pudieran ser actores y no simples portadores de significado. El papel que, en suma, desempeñen dependerá de la forma en que se inscriban en cada “colectivo”.

Habitualmente, el pensamiento social presupone que la acción sirve para “producir ser” (o para “dar sentido”). En la acción, un sujeto, dotado de las competencias necesarias, y recibiendo normalmente el apoyo de uno o varios objetos, convierte una posibilidad en un estado efectivo; esto es, transforma algo “potencial” en “factual”. Ello sería posible gracias al cruce del ingenio del sujeto y las oportunidades derivadas de las características del objeto.

Para la “teoría del actor-red”, sin embargo, la acción no es el ejercicio de la posibilidad de hacer, ni el resultado o consecuencia de este hacer, ni obedece a una voluntad instrumental. En su lugar, se presenta como forma de mediación: es el ejercicio de “estar entre”, de ocupar la posición de “en medio”. En otras palabras, actuar es permitir la conexión con otros elementos.

Desde esta última perspectiva, cualquier entidad puede llegar a detentar estatus ontológico y capacidad de agencia en el marco de la asociación con el resto de los elementos que conforman las redes. El rol que, en definitiva, ejerza depende de las relaciones que se generen y de cómo se establezcan y mantengan. No sólo a través de un sujeto humano, sino también de un objeto, pueden llegar a implicarse y movilizarse otros actores remotos o ausentes. Una sola acción puede producir efectos evidentes e irreversibles en toda una red. Así, y valga a título de ejemplo, unas semillas de maíz u otras plantas oleaginosas –consideradas, a tal fin, como “mediadores”–, que se siembran para destinar la cosecha a la elaboración de etanol que se utilizará como carburante en los automóviles, son algo más que simples simientes, ya que activan una trama que involucra, en un juego de poderes, a los campesinos que las cultivan, a firmas transnacionales que desarrollan programas de investigación, a la propia industria del automó-

vil, a movimientos ambientalistas del Norte como Greenpeace que reclaman poner freno al calentamiento del planeta y a grupos ecologistas del Sur que combaten contra las externalidades negativas que les afectan, a políticos deseosos de cumplir con los compromisos de Kyoto contra el cambio climático o de disminuir la dependencia del petróleo, a gobiernos que ceden al dominio de las multinacionales o de los terratenientes..., pero que también comprende los fertilizantes y pesticidas químicos que se consumen, recursos hídricos, el pago de royalties a los propietarios de las patentes, la actuación de los mercados agrarios..., actores todos ellos, a su vez, susceptibles de ser considerados igualmente como “mediadores”.

Las secuelas de esta misma acción en esa extensa red pueden llegar a ser imprevisibles. Así, las relaciones que establecen el resto de los actores con dichos mercados pueden impulsar la economía de una región, pero también hundir la agricultura de otra zona y crecer la carestía. Sabido es que en México, recientemente, la tortilla de maíz, que forma parte de la dieta básica de la población, dobló súbitamente su precio a raíz de que la transnacional Cargill, una de las principales empresas comercializadoras de grano del mundo, decidiera vender este cereal a las compañías norteamericanas para producir biocombustible, provocando desabastecimiento. Sin duda las nuevas necesidades energéticas exigirán la sustitución del cultivo de alimentos y la deforestación de regiones boscosas tropicales (se calcula que sólo en Brasil la tala o quema de bosques, origen de un alto porcentaje de las emisiones de CO<sub>2</sub>, alcance no menos de 80 millones de hectáreas). Las propias repercusiones sobre la biodiversidad (extensión de los monocultivos) son ignoradas. El uso intensivo de petróleo y fertilizantes nitrogenados (que liberan óxido nitroso, otro gas responsable del efecto invernadero) en la producción de agrocombustibles contribuirá, además, a contaminar la capa freática, los ríos y los mares.

Por otra parte, aun cuando desde los planteamientos sociológicos más clásicos parezca indiscutible que los propósitos y la intencionalidad no son propiedades de los objetos, para la “teoría del actor-red” no es menos evidente que tampoco son propiedades de los seres humanos que detentarían en función de su misma condición. Atendiendo a otro ejemplo: ¿podemos afirmar que el conductor de un automóvil, pisando el acelerador, es el responsable de la contaminación atmosférica? ¿O lo es el CO<sub>2</sub>

que emite el tubo de escape y que es causa de la polución? ¿O acaso el propio vehículo? ¿O tal vez algo tan abstracto como el individualismo que nos inclina a preferir el carro al transporte colectivo? Y enlazando con lo anterior, ¿por qué la industria del automóvil prefiere centrar el problema del calentamiento global sobre los carburantes antes que plantarse reducir la potencia de los motores?

Como apuntan Tirado y Doménech (2005: 20), en lugar de tomar como punto de partida categorías generalistas como “naturaleza” o “sociedad”, el deseo de hallar explicaciones a cuanto acontece debería obligar a dirigir la mirada a los mediadores y a su acción de mediación; esto es, a guiones concretos que establecen el juego de relaciones y en los que se reparten las competencias y responsabilidades.

### El escenario de la tecnociencia

Tal como se ha señalado, el modelo de desarrollo sostenible no deja de estar indisolublemente ligado a la idea de desarrollo científico-tecnológico. La ciencia y la tecnología occidentales, paradigmas de la modernidad, aparecen una vez más como las formas superiores de conocimiento y acción racional. Sin embargo, y respecto a los patrones precedentes, ahora las ciencias de la naturaleza se incluyen en un lugar de privilegio: a la legitimación tecnocrática de siempre se uniría otra de “ecocrática” de nuevo cuño.

La tecnociencia es un tipo de saber que se caracteriza por su formalismo, su sistematicidad y abstracción, que construye un tipo de discurso con vocación universal, postulándose como la única forma fiable de descubrir y aprehender el mundo circundante. Propone enunciados que adquieren valor de “verdad” y que le proporcionan legitimidad y autoridad para prescribir –para indicar qué puede hacerse y de qué manera. Los recursos retóricos que emplea van destinados a crear un “efecto realidad”, es decir, a cimentar la ilusión de que aquello que se presenta se corresponde con lo real y, por consiguiente, es indiscutiblemente cierto (Picas Contreras, 2002: 149-150).

La noción de transferencia de tecnología remite al proceso por el cual ésta pasa de un entorno a otro. Las políticas de desarrollo se han consti-

tuido en el referente obligado que explica el proceso de extensión de la racionalidad científica y de sus tecnologías fuera de las esferas sociales, culturales y ecológicas originarias. Su introducción exige que, desde el ámbito destinatario, tenga lugar una estabilización de las innovaciones (es decir, la aceptación, reproducción y difusión de las mismas) y, por lo tanto, también una desestabilización de las prácticas y usos hasta entonces existentes (Medina, 1996: 114-115). El contexto en que se implementen, así como también su propio contenido, estará, por consiguiente, permanentemente sujeto a “negociaciones” entre los colectivos (agentes humanos y no humanos) involucrados hasta su definitiva estabilización.

Aunque en el dominio de la tecnología lo que resulta más habitual es referirse a herramientas y a máquinas (esto es, a artefactos), no podemos soslayar sus interioridades, su funcionamiento y cuanto acontece a su alrededor (su escenario). Asimismo, no es posible eludir otras actividades y productos de la naturaleza y distintos hechos, objetos o entes humanos y no humanos que, pese a que convencionalmente carecen de estatus tecnológico, participan, no obstante, en la constitución de tramas y redes sociotécnicas. Así, al margen de las tecnologías estrictamente artefactuales, cabe contemplar otras formas tecnológicas que, no por intangibles, son menos relevantes: tecnologías organizativas (establecen reglas de acción para los agentes humanos), simbólicas (reglas de representación que crean y reproducen estados de cosas y que se identifican con un dominio de prácticas con presencia de signos y rituales) o incluso biotecnologías (dedicadas a la construcción de naturaleza). En mayor o menor medida cada una de ellas cuenta con componentes de las otras.

Tecnociencia, sociedad y naturaleza constituyen una unidad de hecho inseparable, conformando un tupido entramado que sólo es posible abordar de manera integral.

Del mismo modo en que se han cuestionado las fronteras entre el dominio de lo social y el dominio de lo natural, también es preciso hacer lo propio con la dicotomía sociedad-tecnología. Los límites entre cada esfera son inevitablemente difusos y cambiantes. Cualquier perspectiva que adopte implícitamente una distinción entre lo técnico y lo social –o también lo natural– deja de lado lo que es una parte sustancial de la técnica: esto es, sus formas sociales y sus efectos sobre lo social –o sobre lo

natural– y viceversa. Sujetos y objetos participan en un proceso de definición recíproca, de tal modo que, en palabras de Latour (1987: 264), “entender qué son los hechos y las máquinas es lo mismo que entender quiénes son las personas”. El examen de los desarrollos cognitivos (técnicos, científicos) debe proceder conjuntamente con la comprensión de los desarrollos sociales concomitantes.

Sin embargo, que los hechos naturales, tecnocientíficos y sociales compartan dominio no debería llevar a pensar, lógicamente, que no sea posible establecer distinciones entre, por ejemplo, un árbol, una máquina y el operario que la manipula. Pese a la existencia de numerosas implicaciones mutuas, ciertamente el sentido común aconseja no extender la subjetividad a las cosas ni, mucho menos, confundir un manzano, un toro mecánico y una persona. Pero tales diferencias entre sujeto y objeto, en lugar de ser tomadas como un punto de partida desde el que construir explicaciones, deberían ser más bien un producto o el resultado de un proceso.

Está en lo cierto Law (1994) cuando afirma que tratar de distinguir entre personas y máquinas –y el razonamiento también aceptaría la inclusión de cualquier elemento de la naturaleza– exigiría, en puridad, abrir un debate sobre la “agencia” y, en último término, adentrarnos en lo ontológico para discutir qué entendemos por ser humano.

Pese a que, por lo común, suele aceptarse que lo que diferencia al ser humano de la máquina es que el primero está dotado de competencia para actuar, lo que conlleva capacidad de decisión y, por ende, poseer responsabilidad (se supone que las máquinas, contrariamente, no estarían en disposición de elegir un proyecto de existencia propio), en realidad, y aún sin entrar a valorar la existencia o no de simetría entre agentes humanos y no-humanos, no hay duda de que la agencia humana y la agencia no-humana devienen continuamente la una en la otra.

En este extremo, Serres (1994: 126) es tajante cuando asevera que “máquinas y herramientas no contribuirían tan poderosamente a tejer colectividades, ni empujarían a la historia a bifurcarse con tanta fuerza, si se redujeran a objetos pasivos”.

Al hilo de este último argumento, cabe señalar que la bondad o malicia de una tecnología no depende del buen o mal uso que se haga de ella, sino que está implícita en esa capacidad de agencia –o coagencia– consti-

tutiva. Su pretendida neutralidad no se sostiene ni epistemológica ni políticamente. Un sistema hidráulico, un pantano o una central nuclear, por ejemplo, no son unos artefactos más –como no lo es un arma de fuego–, sino que son sistemas tecnológicos que conllevan no sólo un régimen nuevo de aprovechamiento del agua, sino también de cultivo..., de producción energética, así como también de organización social (división del trabajo, sistemas de seguridad, relaciones de poder...).

### Cosmopolítica

Como ya se ha apuntado, a lo largo de la modernidad se asienta definitivamente la idea de que naturaleza y sociedad constituyen dos dominios absolutamente diferentes. A un lado, aquella, aparentemente muda, presta a ser descubierta y apta para ser manipulada; en el otro, ésta, compuesta de humanos que se relacionan e interaccionan con ella para su provecho.

Los efectos perniciosos de esta escisión entre el sujeto, el objeto y su contexto parecen evidentes. Y la necesidad de un cambio de rumbo también. A la postre, los conocimientos tecnocientíficos, competentes para mandar un cohete al espacio exterior o para permitir comunicarnos a distancia, han resultado infecundos para interpretar toda la complejidad del entramado que envuelve nuestra presencia en este planeta. A la vista está la degradación medioambiental del mismo.

La crítica situación actual obliga a buscar nuevas formas de relación humanidad-naturaleza y a revisar no sólo nuestros patrones económicos, tecnocientíficos, culturales y éticos, sino también, como advierte Serres (1990 y 1998), a repensar lo político.

Si antaño los humanos podían despreocuparse de la naturaleza en tanto que su actividad, muy circunscrita, no llegaba a ser amenazadora para el orbe (disuelto en lo local, el ser humano resultaba insignificante ante la inmensidad del mundo que lo acogía), hoy en día, cuando nuestras actividades alcanzan una dimensión global, el riesgo que conlleva seguir ignorándola y mantener los sólidos vínculos parasitarios es, ni más ni menos, que el de su desaparición.

De ahí que, para Serres, la política ya no puede seguir siendo concebida como algo que atañe exclusivamente a los seres humanos –por consiguiente, entendida como lo que no es naturaleza– y proponga la necesidad ineludible de renovar el antiguo contrato social, substituyéndolo por un contrato natural de nuevo cuño. Así como aquel, haciéndonos abandonar el estado natural para constituir la sociedad, aceptaba un cierto tipo de igualdad que adquiriría forma en el derecho de ciudadanía, este último debería considerar el punto de vista de este “objeto-mundo global” en su totalidad, reconociéndolo asimismo como sujeto de derecho para así poder salvaguardar con mayores garantías un frágil equilibrio que quiebra la fuerza de nuestras intervenciones.

En lo sucesivo consideraremos inexacta la palabra política, porque sólo hace referencia a la ciudad, a los espacios publicitarios, a la organización administrativa de los grupos (...). De ahora en adelante, el gobierno debe salir de las ciencias humanas, de las calles y de los muros de la ciudad, hacerse físico, emerger del contrato social, inventar un nuevo contrato natural al volver a dar a la palabra naturaleza su sentido original de las condiciones en las que nacemos, o deberemos nacer mañana (Serres, 1990: 77).

En una línea semejante, Stengers (1997) también plantea esa misma necesidad de reconsiderar la política. Como Serres, dicha autora vislumbra la gestión de una vida en común que implique no sólo a los humanos, sino también a aquellos elementos que componen su entorno.

Stengers (1997 y 2005) utiliza el concepto desafiante de “cosmopolítica” (asocia en un mismo término referencias al mundo y a la organización de esa vida en común) para designar esta “nueva política que ya no se enmarca en el ámbito de la solución moderna de la naturaleza y la sociedad” (Latour, 1999a: 363).

El cosmos no tiene nada que ver con el universo que hemos hecho objeto de la ciencia, pero tampoco se trata de crear una definición especulativa del cosmos, justo para fundar una “cosmopolítica” (...) En tanto que ingrediente del término “cosmopolítica”, el cosmos no corresponde a ninguna condición, no funda ninguna exigencia. Plantea la pregunta acerca de los modos de coexistencia posible, sin jerarquía (...) (Stengers, 1997: 339).

Si el significado más usual de “política” remite a valores, intereses y relaciones de fuerza entre seres humanos, la noción de “cosmopolítica”, en cambio, incidiría en los efectos generados por cualquier tipo de relación entre cualquier clase de cuerpo. Para Latour (1999b: 351-352), sería algo así como sinónimo de “composición progresiva del (buen) mundo común”. En dicho sentido, Stengers rechaza explícitamente que sea posible construir un futuro mejor sin que coincidan en un mismo escenario, precario y global, seres humanos y entidades no-humanas, ensambladas entre sí.

Sin alejarse de este punto de vista, el propio Latour (1999b) hace uso de la noción de “ecología política”, no ya para referirse a una práctica que sólo pensaría en la preservación de la naturaleza, sino más bien para designar lo que sería un proyecto político –liberado de la “economía política”– que reuniría a humanos y no-humanos en un mismo colectivo.

Stengers (1999: 5) reconoce que en la actualidad resulta difícil “hablar de naturaleza en general y de definir la naturaleza [como consecuencia de] su carácter público, marcado por la historia de las diferentes definiciones que se han colgado a este término”. Recogiendo sus palabras, es imposible, por ejemplo, sustraerse al hecho de que “el efecto invernadero forma parte de nuestra manera de pensar la naturaleza hoy”. Una y otra vez, ésta es situada en relación a otra cosa y razonada como problema, deviniendo un “vector de incertidumbre”.

En este contexto, para esta autora el llamado desarrollo sostenible es, cuando no una antinomia, un nuevo “recurso argumental que se liga con la naturaleza, que se liga con una ciencia que aprende a tener en cuenta, a anudar, a amalgamar lo heterogéneo porque la naturaleza es ella misma amalgama y relación heterogénea en regímenes semiestables” (Stengers, 1999: 11).

“Cosmopolítica”, “ecología política”... Tarea ardua, por cuanto a lo largo de varios siglos se ha evitado cualquier atisbo de aproximación entre naturaleza y política. Lo que se plantea es articular una forma de pensar y re-crear lo colectivo (producir asociaciones, agregados, conglomerados...), de ocuparse de la vida pública. Se trata, en suma, de superar la perspectiva tecnocrática, en la que sólo cabe la opinión de los “expertos”, y desplegar una respuesta ético-política (Guattari [1989] acuña el término “ecosofía” para referirse a ella) en la que no queden relegados otros registros. En la propia América Latina, organizaciones y saberes indíge-

nas, en su camino con la naturaleza, ya han sido capaces de elaborar en el pasado y de reinventar en el presente racionalidades alternativas descolonizadas del imaginario económico. Todos los actores institucionales dotados de poder de intervención (administraciones públicas, agencias nacionales e internacionales, movimientos ecologistas, ONG...) deberían dirigir su mirada hacia ellas.

Los desastres naturales nos afectan a todos, pero en particular a quienes, víctimas de la pobreza y las desigualdades, son más vulnerables. Por ello, es preciso que al cuestionar la sociedad en que queremos vivir, nos preguntemos también en qué mundo deseamos existir.

## Bibliografía

- Arendt, Hannah (1993). *La condición humana*. Barcelona: Paidós.
- Callon, Michel; Latour, Bruno (dir.) (1990) *La science telle qu'elle se fait. Anthologie de la sociologie des sciences de langue anglaise*. París: La Découverte.
- Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo (1987). *Nuestro futuro común* [Informe Brundtland]. Madrid: Alianza ed.
- Descola, Philippe (1996). "Constructing Natures: Symbolic Ecology and Social Practice", en Philippe Descola y Gísli Pálsson (eds.) *Nature and Society*. Londres: Routledge.
- Escobar, Arturo (1995). "El desarrollo sostenible: diálogo de discursos". *Ecología Política* 9, p. 7-25.
- \_\_\_\_\_ (2000). "El lugar de la naturaleza y la naturaleza del lugar: ¿globalización o postdesarrollo", en Edgardo Landier (comp.) *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales*, p.113-143. Buenos Aires: CLACSO.
- Guattari, Félix (1989). *Las tres ecologías*. Valencia: Pre-Textos.
- Haraway, Donna (1991). *Simians, Cyborgs and Women: The Reinvention of Nature*. Londres: Free Association Books.
- \_\_\_\_\_ (2003). *The Companion Species Manifesto: Dogs, People, And Significant Otherness*. Chicago: Prickly Paradigm Press.
- Latour, Bruno (1987). *Ciencia en acción*. Barcelona: Labor.

- \_\_\_\_\_ (1999a). *La esperanza de Pandora. Ensayos sobre la realidad de los estudios de la ciencia*. Barcelona: Gedisa.
- \_\_\_\_\_ (1999b). *Politiques de la nature. Comment faire entrer les sciences en démocratie*. París: La Découverte.
- \_\_\_\_\_ (2005). *Changer de société-Refaire de la sociologie*. París: La Découverte
- Law, John (1994). *Organizing Modernity*. Oxford: Blackwell.
- Medina, Manuel (1996). "Ciencia, tecnología y cultura: bases para un desarrollo compatible". *Revista Iztapalapa* 40, p. 107-122.
- Picas Contreras, Joan (2002). "Tecnociencia y desarrollo: Crítica antropológica a los procesos de transferencia de tecnología al Tercer Mundo". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* 60, p. 147-159.
- \_\_\_\_\_ (1999). "Qué puedo hacer con Gaia: por una cultura de la no simetría". *Youkali* 2, p. 5-13.
- \_\_\_\_\_ (2005). "The Cosmopolitical Proposal", en Bruno Latour y Peter Weibel (eds.) *Making Things Public: Atmospheres of Democracy*. Cambridge (Ma): MIT, p. 994-1003.
- Tirado, Francisco; Doménech, Miquel (2005). "Asociaciones heterogéneas y actantes: El giro postsocial de la Teoría del actor-red". *Revista de Antropología Iberoamericana*, ed. electrónica (noviembre-diciembre), [www.aibr.org](http://www.aibr.org).

# La cooperación internacional en temas ambientales, oportunidades conflictos y mendicidad

Teodoro Bustamante\*

## Resumen

En esta ponencia se señalan algunas de las dificultades que han surgido en torno a las formas de cooperación sobre temas ambientales entre países del Norte y del Sur. Se abordan algunos de los problemas de la conceptualización de la cooperación, el tema de la dominación-alianza. Se mencionan algunas de las dificultades concretas encontradas en América Latina y se propone como perspectiva la creación de simetrías entre los actores lo que implica la necesidad de regresar a ver al ambiente como una condición del funcionamiento social más que un bien transable.

Palabras clave: cooperación internacional, ONG, colonialismo, alianzas ambientales.

---

\* Coordinador de la Maestría de Estudios socioambientales, FLACSO, Sede Ecuador.

La gestión ambiental en países como el Ecuador está fuertemente determinada por la dinámica de la cooperación internacional. Un reflejo de ello es que cerca del 20 por ciento del presupuesto de las áreas naturales protegidas proviene de estas fuentes (Ministerio del Ambiente, 2005). En las acciones de conservación fuera de las áreas protegidas el peso puede ser aún mayor. Si además consideramos que los esfuerzos por lograr mejores niveles de conservación parecen tener resultados pobres e insuficientes. Surge como una pregunta lógica, el indagar sobre si el sistema general de la cooperación entre países ricos y pobres sobre temas ambientales no tiene en su propia manera de plantearse algunas limitaciones y dificultades que determinan resultados insatisfactorios.

Desde nuestro punto de vista, la cooperación en los temas ambientales tiene una diferencia respecto a la cooperación en general. En efecto, mientras que la cooperación en términos generales busca la obtención en los países pobres de ciertos niveles de “desarrollo” que se deberían asemejar a los que prevalecen los países desarrollados, en el tema ambiental, se trata de servicios o beneficios que por su propia naturaleza son comunes y compartidos.

En este caso se trata de una “ayuda” de la cual los beneficiarios son los países pobres o las poblaciones más necesitadas en ellos. En el segundo caso es un beneficio común. Sin embargo, la estructura de las acciones que se desarrollan están encuadradas por los mismos conceptos, las mismas agencias y las mismas estructuras mentales que organizan las acciones sobre el ambiente sobre los conceptos desarrollados para otros aspectos del desarrollo.

La utilización del término cooperación, es en realidad un eufemismo. Los países ricos, tienen entre ellos intensas relaciones de cooperación, por esa cooperación es algo sustancialmente diferente a la “cooperación” con países pobres. La cooperación entre ricos, se refiere a la puesta en común de una cierta gama más o menos simétrica de recursos para lograr un fin determinado. Los países europeos, para poner un ejemplo, cooperan entre ellos aportando (en proporciones negociadas) presupuestos capacidades técnicas y responsabilidades que llevan a la obtención de ciertos resultados que benefician al menos aparentemente a todos los participantes. Se trata de una forma horizontal de interrelación, en la cual no se diferen-

cian mayormente los roles de unos y otros. En el caso de la cooperación con los países pobres lo que tenemos es que, un grupo de países, los ricos, aportan dinero y capacidad técnica, para ejecución de acciones que supuestamente deberían tener como beneficiarios directos a grupos de los países pobres.

Esto crea un tipo de relación sustancialmente diferente, que tiene como punto de partida el hecho de que los países ricos disponen de recursos económicos y técnicos, que escasean en los otros países. La literatura del desarrollo económico ha asumido como evidente que la transferencia de recursos adicionales y de la tecnología llegará a ser un aporte importante para que los países pobres logren mejorar sus niveles de vida.

Estos presupuestos, sin embargo pueden ser discutidos. Tanto investigadores independientes como las propias agencias de desarrollo han hecho una reflexión que de manera sorprendente lleva a ciertas conclusiones, que ponen en duda la eficacia misma de las acciones de desarrollo (Alonso, 2004; Alonso y Mosley, 1999; Burns Dollar, 1999; Collier Dollar, 1999).

La conclusión más sorprendente, es que el impacto real de la cooperación no radica tanto en sus efectos directos, sino en ser un mecanismo de presión que permite convencer a los países de que ejecuten las políticas económicas “correctas”.

Nos parece que tan honesta confesión es particularmente iluminadora, respecto a la función que tiene la cooperación internacional. Nos está mostrando que el verdadero eje, de la cooperación es el de tener un flujo de recursos que tiene la capacidad de ser un mecanismo de presión política.

Con esto lo que estamos señalando es que la cooperación internacional, ha dejado desde hace mucho tiempo de ser un mecanismo complementario a los esfuerzos de ahorro de los países pobres, que tendría un carácter transitorio, para convertirse en parte integrante del funcionamiento de la estructura de poder y de circulación de la riqueza mundial.

En realidad la cooperación internacional, más que ser un mecanismo que busca lograr ciertas metas y objetivos, es un dispositivo necesario para que un sistema permanentemente asimétrico, pueda re-circular los excedentes que el intercambio desequilibrado genera. Se trata, sin embargo, de una asimetría que a través de la ayuda no es corregida, sino llevada a

un nivel distinto, el nivel de lo político. En otras palabras, el precio que los países deben pagar por haber perdido crónicamente en el juego del comercio internacional, es el de verse obligados a permitir que otros se atribuyan la autoridad para interferir en sus asuntos internos, imponerles desde el exterior, cuáles son las políticas correctas, y cómo éstas deben ser evaluadas. En realidad las cosas van más allá. El precio final que debemos pagar en estas circunstancias es el de tener que aceptar las maneras de pensar y proponer los problemas que surgen de los países que nos conceden graciosamente recursos.

Pero, uno puede preguntarse, y eso ¿Es necesariamente algo malo? ¿No necesitamos en realidad acceder a los instrumentos conceptuales desarrollados en los países ricos para poder movernos en este mundo que sigue las reglas de un proceso social generado e impulsado desde allá? Para ponerlo en otros términos. ¿No tienen la razón cuando nos indican que debemos tener las cuentas fiscales equilibradas, que debemos preocuparnos por la eficiencia de nuestros sistemas económicos? La respuesta no puede ser simple. Los organismos internacionales tienen algunos argumentos consistentes, pero también prácticas que son verdaderos fracasos, en materia de su contribución al desarrollo.

Se trata de un tema extenso que no podemos abordar sistemáticamente aquí. En todo caso el problema tiene numerosas complejidades, una de ellas es la que se deriva de la dimensión intercultural de este contacto. Las ideas, que los organismos internacionales promueven y proponen, ¿En qué medida son una imposición de modelos culturales occidentales sobre sociedades que no lo son?

Aquí nos enfrentamos a una problemática rica y compleja, el tema de la diversidad, pero quisiéramos destacar una dimensión específica. La ideología occidental que se impone a través del mercado y de los organismos internacionales ¿No incluye, una serie de consideraciones sobre temas tales como la democracia, los derechos humanos, los propios temas ambientales y la equidad de género que representan un paso positivo, una mejoría objetiva para las sociedades del tercer mundo que en realidad no son tanto sociedades pobres, como sociedades carentes de los logros de la modernidad?

El tema en este punto, tiene varias dimensiones, podemos referirnos a la ventaja que representan los progresos técnicos de Occidente, por ejem-

plo a través de dispositivos tales como las vacunas, pero incluso podemos abordar el tema en términos más claramente políticos. Instituciones tan sistemáticamente criticadas como el Banco Mundial, son en países como el Ecuador un referente clave para dar atención (de manera que puede ser criticada, pero que en algunas ocasiones es la única) a temas tales como la salud, o la educación). En otros marcos institucionales nos topamos con que existe otro tipo de cooperación, (“ayuda”) –la cooperación solidaria– la que proviene de organismos no gubernamentales y que permite en algunos casos el apoyo a organizaciones de base, inclusive a quienes se oponen a los gobiernos, que en nuestros países no siempre tienen un perfil demasiado destacado en temas de derechos humanos.

Nos encontramos ante una nueva dimensión, es la dimensión, en general más apreciada de las relaciones entre el Norte y el Sur en la que aparentemente existiría un flujo equilibrante. Si los organismos oficiales internacionales son un esfuerzo del sistema de globalización, las alianzas alternativas serían la expresión de su opuesto dialéctico, como en los procesos planetarios no sólo de mundializar la explotación de la naturaleza y de los seres humanos, sino también la resistencia a estos procesos.

Esta perspectiva, destacada por (Bichsel, 1996) debe ser complementada, con otra más local (Arcos y Palomeque, 1997) que no se refiere solamente a la oposición a los mecanismos de la globalización sino que implica la superación de una serie de formas de dominación feudales, e incluso más perversas que aquellas de capitalismo globalizado. Esto es al menos lo que percibimos en los análisis que describen el papel de la solidaridad del norte en la lucha contra los sistemas de gamonalismo hacendario en el Ecuador (Ponce, 2004, 2005).

Con esto nos estamos trasladando al terreno de los elementos éticos de la ayuda. Este es un terreno fundamental de todo el problema de la ayuda, y también uno de sus flancos débiles. Es así, como la ya famosa crítica a la ayuda como un negocio más (Hancock, 1989) hace presente en torno a la generosidad internacional sobre temas humanitarios, no solamente se constatan conductas negligentes y con poca adecuación a las necesidades de personas que están en muy graves y precarias situaciones de emergencia, sino sobre todo el desarrollo de un conjunto de intereses, que se consolidan como verdaderas argollas y que discuten entre canapés de caviar,

mientras se desplazan en limosinas por Washington, los problemas de la pobreza, gastando en ello presupuestos que a veces son mayores que los que llegan realmente a los necesitados.

Estamos entonces ante un terreno en el cual se nos presenta el campo de la ayuda internacional como uno en el cual se liberan batallas éticas, con todas las contradicciones y conflictos que ello implica. Una visión a ratos un poco simplista, sería aquella que nos presenta este problema como un flujo ligado a la globalización que tiene dos lados, por una parte el lado dominador y por otra el emancipador.

Pero adentrémonos un poco en los contenidos concretos de este debate. La influencia de la cooperación internacional se asienta sobre tres pilares. El primero que ya hemos mencionado es el referido a la aportación económica. Este es de singular importancia, pero actúa reforzando otros dos. Por una parte tenemos que la legitimidad de esta cooperación se refuerza a partir de una supuesta eficiencia técnica. La cooperación pretende poseer los instrumentos tecnológicos necesarios y adecuados para lograr una acción eficaz. En el terreno de lo ambiental esto se concreta en metodologías y sobre todo en las conceptualizaciones de los problemas referidos a la conservación. Las entidades tanto privadas como intergubernamentales desarrollan un esfuerzo, que a veces podríamos calificar de gigantesco para difundir sus marcos conceptuales relativos a cómo debe ser entendido el problema ambiental y cómo éstos deben reflejarse en políticas y acciones concretas. El número de seminarios talleres y eventos, en los cuales ciertos esquemas son presentados como las estrategias novedosas que permitirán las formas de intervención adecuadas, son un componente muy importante de todo el esfuerzo conservacionista.

Un segundo aspecto, es el componente ético. La incorporación de las poblaciones locales, la descripción de la participación, la superación de las iniquidades étnicas y de género constituyen parte de esta dinámica.

Por último debemos mencionar una lógica administrativa. Las organizaciones internacionales se legitiman a sí mismas como adecuadas administradoras de recursos, que han desarrollado, técnicas, prácticas y dinámicas organizacionales que asegurarían que los recursos están siendo utilizados de acuerdo con normas de rendición de cuentas, y eficiencia de alto nivel.

Detengámonos unos segundos en cada uno de estos elementos. Señalemos en primer lugar en los aspectos científicos. Es por una parte indudable que los países del Norte poseen un arsenal de conocimiento, conceptos y tecnologías absolutamente apabullantes para proponer formas de comprender que es lo que está sucediendo con la naturaleza. Todos los que hemos trabajado sobre temas de naturaleza sabemos que en muchas ocasiones la información sobre lo que sucede en un grupo de especies en la cordillera a pocos kilómetros de nuestras oficinas estará probablemente en una base de datos administrada en Washington, o en un museo holandés. Eso en realidad no es sino una parte del problema, que a veces incluso llega a encubrir una realidad diferente.<sup>1</sup>

Pero más allá de las fuentes de información, el trabajo de las organizaciones internacionales se destaca por proponer marcos conceptuales con los cuales abordar las tareas de conservación. Un ejemplo de ello es la generación de una visión que llamaremos satelital de los problemas ambientales. Caracterizamos de esta manera a una visión que si bien se apoya masivamente en la información y la perspectiva que sobre la realidad proporcionan las tecnologías de teledetección va mucho más allá, pues en el centro de su lógica, radica una forma de ver el problema desde una perspectiva globalizada. Son las dinámicas naturales, vistas en su conjunto aquellas que son el centro de esta perspectiva. La realidad sobre la cual es necesario intervenir está formada por los procesos climáticos y evolutivos que se identifican a esta escala. Desde esta perspectiva tienen una gigantesca importancia las redes que superando las viejas estructuras políticas permiten crear líneas de cooperación de acuerdo con los límites, éstos sí, significativos de los ecosistemas naturales.

No se trata de una visión que niega la relevancia de lo local. Al contrario en esta perspectiva, adquieren un valor especial los seres humanos que están viviendo y actuando dentro de estos ecosistemas y en los alrededores del mismo. La lógica que se deriva de esta perspectiva es la de organizar la acción de conservación a través de ejes ecosistémicos, a los cuales se agregan las dinámicas humanas que se desarrollan en sus alrede-

1 En más de una ocasión las organizaciones internacionales muestran una enorme capacidad para recopilar la información generada localmente e incorporarla a sus grandes redes mundiales. Esto con frecuencia invisibiliza el esfuerzo y el trabajo desarrollado por los investigadores locales.

dores. La organización internacional que ha identificado en el ámbito global una “realidad” significativa, convoca a las poblaciones circundantes a los esfuerzos que se desarrollan a partir de sus visiones, y con todo el apoyo de documentación e información científica que pueden movilizar.

Esto tiene muchos efectos y dimensiones sobre las que conviene reflexionar. Por una parte tenemos que la autoridad científica que “decide” cuáles son las formas adecuadas de organizar el conocimiento y la intervención sobre los medios naturales, es en general cargada de convencionalismos. Un ejemplo de ello lo encontramos en (Linden; Lovejoy; Philips, 2004). En efecto, los límites de los “ecosistemas” son convenciones. En la naturaleza las interrelaciones, son diversas, múltiples e imposibles de ser reducidas a una sola aproximación. Los criterios por los cuales establecemos los límites en una zona de transición, son necesariamente arbitrarios, así como los vínculos e interrelaciones que principalizamos. En general, nuestras opciones cuando delimitamos una realidad están sumamente determinadas, o bien por prioridades previamente establecidas (homogeneidades climáticas, dispersiones de especies u otros elementos) pero también sobre las posibilidades de intervención y actuación que podemos usar.

En todo este proceso tiene un papel muy importante el empaquetamiento de los programas de acción, y en muchos casos sus posibilidades de legitimación frente a medios de comunicación y sobre todo frente a posibles donantes. Esto es inevitable, no lo criticamos, pero si señalamos que la forma final de esta retórica “científica” está dada tanto por los datos y el conocimiento real como por opciones administrativas y retóricas. Con ello lo que queremos decir es que la legitimidad de muchos de estos conceptos no viene de la ciencia, sino de una operatividad administrativa. Lo administrativo es con frecuencia una muy buena razón, pero no es científica.

Esta dinámica tiene otra consecuencia. Tiene sus ojos fascinados por el medio natural. Las poblaciones humanas, son en ocasiones un apéndice del bosque, los guardianes del mismo, los detentores de una sabiduría milenaria y otros factores que se destacan en estas perspectivas, pero en general son presentados y tratados en una sorprendente ausencia de interrelaciones con el contexto social más general. Es así como los habitantes

locales del bosque, sirven en estos discursos de una manera sorprendentemente dúctil, para ejemplificar la dinámica del bosque con independencia de los contextos nacionales en los cuales se da su interacción. Casi podríamos decir que el habitante local es una categoría que puede ser llenada con la misma validez por una comunidad afro-americana de Esmeraldas, un indígena huitoto de la Amazonía o un habitante Penang del sudeste asiático.

Esto ya es un punto de entrada para adentrarnos en las características del discurso que surge desde el primer mundo, y sobre sus dinámicas y contradicciones, pero antes de abordar ese tema quisiera destacar una consecuencia adicional de esta dinámica. Esta es la que se refiere a la pérdida de relevancia de las sociedades y dinámicas nacionales. Como se verá en esta óptica el espacio nacional, es cada vez más irrelevante.

Esto tiene directas repercusiones en la forma de organizar las formas de intervención, Generalmente se concretiza en un programa, o proyectos, que desde una entidad transnacional se ejecutan en un conjunto de periferias nacionales. En ellas, la interacción se desarrolla sustancialmente con los agentes internacionales. Los agentes locales no necesitan de un espacio de elaboración nacional. Esto tiene de por sí un efecto democratizador, pues reduce la dependencia de los espacios locales respecto a los centros de poder nacionales, generalmente tan poco democráticos.

Tiene una directa repercusión con la dinámica de las agencias nacionales encargadas del medio ambiente. Tenemos por una parte, que las autoridades oficiales que se encuentran enfrascadas en diversas contradicciones y que pueden o no tener un proceso de consolidación propia.

En el caso del Ecuador, que es parcialmente extensible a otros países, las autoridades sobre el tema ambiental tienen que enfrentar varias paradojas. En primer lugar se encuentran enormemente dependientes de la cooperación internacional. Esto es relevante para sus presupuestos, pero sobre todo para obtener capacidad técnica. No hay discurso sobre lo ambiental que pueda ser emitido sin la validación de las agencias cooperantes. Son éstas, en definitiva, las que garantizan que la actividad de la autoridad ambiental sea adecuada. Más aún la legitimidad de lo ambiental es siempre precaria frente a las enormes necesidades de la población, y a decir verdad también frente a las actividades económicas que con frecuen-

cia no son de base precisamente popular. Esto lleva a que con frecuencia los gobiernos consideren que todo el tema ambiental es superfluo, un estorbo de lo cual se desprende que tal vez conviene eliminar la burocracia estatal sobre el ambiente. En el Ecuador esto ha sucedido en diversas ocasiones, y allí se han revelado algunas relaciones interesantes. Las organizaciones ambientales lógicamente han elevado una voz de protesta. En general, débil como corresponde a organizaciones de escasa fuerza. Pero han tenido aliados importantes. Han sido las embajadas comprometidas con el tema de la naturaleza. Los holandeses, suizos y norteamericanos los que han logrado que el ejecutivo entre en razón.

Pero para ello los argumentos determinantes han sido muy concretos. Básicamente que tales decisiones no eran adecuadas para mantener el flujo de recursos de la cooperación internacional. Esto nos lleva a develar una realidad. La forma en que se trata a la cooperación internacional, tiene como uno de sus elementos lo que podríamos describir en términos técnicos como la venta de servicios ambientales. En otras palabras, se trata de que dado que hay unos señores al norte del paralelo 23, que están preocupados por cóndores y otras alimañas, y están dispuestos a pagar porque hagamos cosas para que no desaparezcan, sería insensato, desatender este rubro de exportaciones no tradicionales. Mantengamos el Ministerio del Ambiente, para que se encargue de vender conservación. Es decir lograr recursos para que se hagan acciones de conservación que si los negociamos bien pueden ser un beneficio, para ONG, municipios y comunidades locales. Claro está que si de todo ello tienen algún beneficio para cóndores y otras alimañas, no nos lamentaremos, al contrario celebraremos con nuestros financiadores extranjeros la majestad del vuelo de la mencionada ave. El resultado final de tal dinámica, es el de autoridades ambientales enormemente dependientes de la cooperación, y débiles ante el propio Estado.

La situación de otro sector nacional, el de las organizaciones no gubernamentales no deja de ser problemático. En muchos países de América Latina, el desarrollo de organizaciones ambientales estuvo estrechamente relacionado con el rol que estas cumplían en los trabajos conjuntos con las organizaciones internacionales. De hecho durante mucho tiempo dependieron de ellas para obtener fondos, para capacitarse, para organizar-

se. Sin embargo esta situación ha cambiado dramáticamente, tal como lo estamos describiendo han dejado de ser necesarias. Esta realidad ha sido analizada en varias ocasiones por un renombrado ambientalista latinoamericano (Dourojeanni, 2005a; Dourojeanni, 2005b; Dourojeanni, 2006). Un análisis de la perspectiva de varias organizaciones chilenas lo encontramos en (Muñoz, 2006); una perspectiva más global la encontramos en (Espinosa, 2005).

Tal dinámica, ha llevado a una clara crisis, de varias de las organizaciones nacionales ambientalistas nacionales que tenían una proyección nacional. Y no sólo eso sino que varias de ellas han visto a las organizaciones internacionales como directas competidoras (Muñoz, 2006). No se trata de un sentimiento universal, al contrario hay ocasiones en que la percepción es más bien de colaboración positiva. De todas maneras un sentimiento de que el rol de una posible organización nacional se ha modificado es más o menos generalizado. De hecho, el modelo de organizaciones basadas en una amplia membresía parece haber disminuido sustancialmente su fuerza. Y más bien se ha dibujado otro perfil, el de contrastistas de la cooperación internacional.

Pero aquí no deja de plantearse nuevas contradicciones, en el ámbito práctico, esto plantea un problema de supervivencia, este es el de los famosos *overheads* o costos administrativos. Las tasas usuales para las organizaciones nacionales de alrededor de un 7 por ciento son claramente insuficientes para que estas organizaciones puedan generar un flujo de recursos que les permita cierta estabilidad. Son montos que, además, contrastan con los porcentajes usualmente cobrados por las propias organizaciones internacionales que con frecuencia superan el 20 por ciento. Pero no sólo eso, sino que nos plantean un problema adicional y este es que la presencia de un eslabón más en la cadena de intermediación no puede significar sino un encarecimiento de las actividades de conservación en el campo. Esto ha sido percibido por ejemplo por las organizaciones indígenas, las cuales ven en la intermediación de las ONG nacionales, un claro detrimento de sus posibilidades de participar en estos recursos. En efecto un modelo que ha sido usado con frecuencia es aquel, por el cual una organización internacional, canaliza recursos a una ONG nacional, la cual a su vez canaliza una parte de ellos hacia organizaciones indígenas locales, las

cuales deben también enfrentar sus problemas de funcionamiento y las necesidades de cobrar una tasa administrativa adicional. Se trata tanto de un problema de eficiencia, como de un problema de legitimidad.

Un problema adicional que este esquema muestra es que ante una situación de este estilo la dependencia y la subordinación frente a los agentes de financiamiento es evidente. La situación de la ONG nacional es la de ser el fiel intérprete de las necesidades, proyecciones y perspectivas de su contraparte internacional.

Podría pensarse que este esquema describe una tosca subordinación e imposición dominadora, pero en realidad la dominación que existe con frecuencia no tiene nada de tosca, al contrario, este esquema es visto por las organizaciones internacionales con claridad como aquello que no debería suceder y por ello desarrollan algunas estrategias para evitarlo. Su perspectiva fundamental es la de dar un lugar en sus estructuras, a interlocutores provenientes de los países pobres, y con frecuencia van más allá, reclutan activamente a personal proveniente de estos países. Esto, no está por demás señalarlo, ya que tiende a constituir una interesante expectativa para los profesionales del tema ambiental. De todas maneras el efecto es claro, las organizaciones internacionales pueden verse a sí mismas como realmente internacionales, en sus filas tienen tantos apellidos latinos como el propio ejército de los Estados Unidos. Lo que se difumina de manera creciente es el rol de las organizaciones nacionales.

Esto tal vez no es algo que se deba lamentar. En efecto la actividad ambiental, la preocupación por las estrategias nacionales (en ocasiones), pero sobre todo relativas a los prioritarios ecosistemas que se ubican en nuestros países, ha dejado de estar radicada en las organizaciones nacionales, vulnerables a la falta de recursos con menor capacidad técnica, para desplazarse a organizaciones fuertes, de proyecciones internacionales, las cuales tienen consolidadas políticas éticas, que tienen una clara preocupación por temas sociales combinados con los temas ambientales, y que son sensibles a los problemas locales y que inclusive han logrado reclutar a los mejores funcionarios de cada país. Es posible argumentar esa ganancia, pero como veremos más adelante tiene también costos.

Hay un segundo componente que esta dinámica implica y este es el que se refiere a las formas de rendición de cuentas. Las organizaciones

internacionales cuentan con una tradición más o menos consolidada que les permite no sólo cumplir con los requerimientos externos que se les puedan presentar, sino que sobre todo tienen culturas institucionales propias, que les permiten procesar su entorno incorporando en su gestión, su marca, un toque de calidad que les es propio y característico. Esto es posible gracias a varias condiciones, por una parte el tiempo de maduración, una voluntad explícita de darse coherencia institucional, pero no es despreciable el peso que en esto tiene la posibilidad de usar ese 20 por ciento de *overhead* al que nos referíamos anteriormente. Las organizaciones nacionales viven en condiciones totalmente diferentes. Su regateo de cada 1 por ciento de los costos administrativos, les deja siempre en una situación de precariedad presupuestaria. Pero eso es sólo uno de los problemas que deben enfrentar. Su situación está además atravesada por la dependencia programática que habíamos anotado, y por la manera que en ellas penetran todo tipo de conflictos. Entre ellos no es despreciable su relación con las instancias oficiales y gubernamentales. Al señalar estas debilidades, no queremos soslayar el hecho de que muchas organizaciones latinoamericanas tienen a pesar de sus propias dificultades, una tradición también consolidada, un prestigio bien ganado, y mantienen niveles de calidad técnica ampliamente reconocidos. Señalemos solamente que lo han logrado en condiciones bastante difíciles.<sup>2</sup>

Quisiera regresar a un tema que ya mencioné anteriormente, me refiero al rol ético de las formas de cooperación internacional. Las organizaciones internacionales que se legitiman en sus propios países como organizaciones centradas en valores, son portadoras de un conjunto de principios que los difunden hacia todo el mundo. Principios que tienen en sí contradicciones, y que nos llevan a lo que en otras ocasiones hemos llamado, la paradoja del misionero. Se trata de la persona que se considera portadora de un valor que en su vida es iluminador, que lo anima en toda su vida, y que en tal calidad lo marca en todas sus actividades. En la mayor parte de los casos estos valores no son contemplativos, sino que implican una proyección hacia una práctica. Es por eso que dejan sus hogares

2 Tenemos la impresión que en el Cono Sur, se encuentran algunas organizaciones con perfiles diferentes, basadas más en una membresía, menos dependientes de recursos externos.

y salen al mundo a tratar de que esos principios, de relaciones con la naturaleza, de interacción con los seres humanos se expandan y se extiendan a otras latitudes, se difundan a otras personas. Esto, sin embargo entra en una clara contradicción con el respeto a los otros. El dilema es de ¿Por qué mis valores deben ser impuestos como superiores a los de cualquier otra persona? (Habermas, 1999).

Este dilema es complejo y difícil, puesto que hay algunas soluciones que son falsas. Una de ellas, la de la ignorancia del otro. Es decir, afirmar mis propios valores como válidos exclusivamente para mí. Adoptando la posición de indiferencia respecto a los otros, no es legítima desde el momento que mi actividad, mi forma de vida social, está afectando a los otros. Desde un punto de vista económico, todos los seres humanos estamos interconectados. Nuestro consumo, nuestros mercados, a veces por recónditos mecanismos llegan a repercutir en todos los rincones del planeta. Inclusive pueblos que militantemente han optado por aislarse de la cultura occidental, están influenciados, por aspectos tales como la presión de actividades ilegales en sus territorios, o el simple cambio climático. Este es un dilema relevante para el misionero jesuita del siglo XVI, tanto como para el activista de cualquier causa universal del siglo XXI.

No creemos correcto reducir este problema a su dimensión económica. En realidad hay otro elemento que subyace, este es la de la construcción de perspectivas y valores Universales. La sociedad occidental que ha liderado el proceso de integración mundial a través del mercado, tiene también un rol importante en el desarrollo de conceptos tales como “los derechos universales.” Tal proceso como lo ha documentado (Todorov, 1982), está estrechamente relacionado con el contacto con lo no occidental y en su análisis específico por el contacto con América.

Pero la generación de los conceptos universales, produce para Occidente una gigantesca contradicción. El caso de Locke, señalado por (Hinkelamert, 2002) es solamente la inauguración del proceso por el cual Occidente se impone a nombre de los valores universales negándolos.<sup>3</sup> Esto nos lleva a un problema, y este es que la globalización es contradic-

3 El tema al cual nos referimos es la justificación de la esclavitud en el torno de la afirmación liberal de los derechos del individuo.

toria. El programa civilizatorio de Occidente, es a la vez un programa de expansión de la barbarie. Se trata de la dinámica denunciada por toda la literatura crítica de la globalización. En el Ecuador tenemos los trabajos de (Moreano, 2002), una expresión clara. La perspectiva de tal propuesta es que el fenómeno que vivimos hoy es básicamente la expansión de una forma de capitalismo exacerbada, que concentra el poder y genera opresión en todo el planeta. Esta dinámica estaría siendo enfrentada por todo el conjunto de fuerzas que se oponen a esos ejes de poder. De manera central en esta resistencia, están los movimientos alternativos, y las fuerzas sociales de los pobres que se organizan y luchan en amplias agregaciones anticapitalistas.

Desde este punto de vista se hace muy importante identificar todo aquello que se “opone” a la lógica del capitalismo, en cuanto fuerza de dominación de la naturaleza y de opresión de los seres humanos. Esto lleva a conceptos y propuestas como la de la ecología de los pobres (Martínez-Allier, 1992). Es básicamente un descubrimiento de que las poblaciones marginales al desarrollo capitalista con aquellas que enfrentan contradicciones con éste, son las portadoras de una conciencia ecológica, en donde podemos encontrar las esperanzas, tanto para lograr una forma de relación no destructora con el medio, como para oponernos a nivel global al desarrollo del capitalismo. Esto tendría relación con la crítica general al concepto de desarrollo occidental (Escobar, 2004; Gray, 2006; Rist, 2002).

Estas visiones generalizantes tienen necesariamente una dimensión simplificadora, puesto que las complejas tensiones y conflictos que alrededor del mundo contraponen a intereses muy diversos, pasan a ser básicamente ejemplos de esta propuesta de interpretación. La esquematización que de ello se deriva, no nos parece demasiado problemática, pero lo que sí es relevante es la dinámica de re-interpretación que surge de esta lectura. Los conflictos y movimientos que en cada sitio particular tienen un conjunto de complejas determinaciones, pasan a ser rescatados, por una visión que ve en ellos la manifestación de esa fuerza del ecologismo popular de proyección mundial. Esto implica una transformación de las movilizaciones, pues adquieren una nueva dignidad, dimensión y fuerza en la medida en que tienen reconocimiento internacional. Esto lleva lógi-

camente a que se disponga de mayor acceso a los medios de comunicación, en no pocas ocasiones se acceden a recursos solidarios para mantener la lucha, la oposición.

Podría parecer que esta dinámica que estamos describiendo se ha roto, la situación de dependencia de los ambientalistas del Sur respecto a los del Norte. Son las luchas desde el Sur las que aparecen como el eje de estas formas de movilización. Se ha producido además otra modificación, los movimientos de los “pobres” no tienen que impulsar un proceso para parecerse a las dinámicas desarrolladas en el Norte, al contrario su valor es justamente el de ser alternativas a él. Pero esto que parece ser su cualidad más excepcional tiene también una trampa. En efecto, la valorización en cuanto depósito de las expectativas de los que proporcionan los recursos y la legitimidad, no deja de ser una situación problemática. Existe con un signo inverso una parecida subordinación a una legitimación externa.

Los problemas que esto acarrea son de diverso tipo. Existe una dimensión práctica. Los conflictos que estos sectores viven tienen que ser conducidos en medio de una negociación compleja, pues deben tenerse en cuenta las consideraciones estratégicas, es decir los diferentes objetivos y las diferentes prioridades que surgen tanto de las lógicas de negociaciones locales, como de las visiones globales de los aliados internacionales (Nugent, 1993). Pero en realidad todo esto nos lleva a una situación en la que no sólo tenemos problemas prácticos, sino que además la propia forma de considerar la ayuda se ve deformada. Demént (2001) ha analizado un caso concreto para el África. Se nos dice que las organizaciones del Norte en ocasiones lo que buscan es un espejo en el cual puedan confirmar lo que ellas son, su visión del mundo en otras latitudes, sino no lo encuentran, lo crean, casi podríamos decir que pagan para tener socios locales que lleven su propio discurso, así logran convencerse que sus puntos de vista son los de todo el planeta.

Aquí pude ser útil acotar, algunos elementos de la dinámica a veces perversa que surge de la intervención de las organizaciones internacionales en un determinado tema. En algunas ocasiones, la cooperación internacional se convierte en una oportunidad de acceder a los recursos externos, pero estos recursos se canalizan solamente si las poblaciones locales se encuentran, cercanas o dentro de las zonas de atractivo ambiental inter-

nacional. La atención que las poblaciones locales pueden recibir comienza a depender de su cercanía, de su presión sobre estos recursos ambientales altamente valorados. Se crea así un incentivo para desplazarse hacia esas zonas, puesto que cuando uno está en ellas, se hace visible para la cooperación internacional. La dinámica de la cooperación puede así multiplicar los problemas con las poblaciones locales en vez de resolverlos, y esto se debe fundamentalmente al hecho de que la visión externa y la intervención que de ella se deriva está fragmentando la realidad. Los pobres que están en las zonas de interés ecológico, son parte de una dinámica mucho mayor, la de los pobres de todo un país o una región. Esta es, desde nuestro punto de vista una de las razones por las cuales la situación de la conservación en una zona de tan alto interés como Galápagos, es tan poco segura (Bustamante, 1998). El mismo análisis puede extenderse al conjunto de zonas de amortiguamiento (Bustamante, 2003).

Contrasta con esta perspectiva crítica, la alta confianza que otros puntos de vista colocan, en la cooperación entre organizaciones ambientales del Norte y del Sur como un elemento central en la creación de una democracia planetaria. Tenemos así que (Bichsel, 1996) destaca el papel que la cooperación entre organizaciones del Norte y del Sur ha tenido en la democratización de los espacios internacionales. Valoración que no está exenta de conflictos. La misma autora menciona en el referido texto los problemas de equilibrio y de dependencia. Esto, sin embargo es llevado más allá por autores como (Alvater, 1999; Lafferty Meadowcroft, 1996; Shiva, 1999), quienes muestran una viva preocupación por las formas cuasi gubernamentales que adquieren ciertas organizaciones supuestamente no gubernamentales, las cuales estarían afectando seriamente las posibilidades de que los espacios internacionales sean realmente democratizados.

El problema de cuál es la dinámica de los espacios internacionales, es realmente complejo. En análisis recientes constatamos una cierta pérdida de dinamismo de aquello que fue una gran expectativa: los foros alternativos, así como visiones claramente críticas (Colonomos, 2003; Desalay, 2003; Dryzek, 1996; Frade, 2003; Giner, 2003; Keane, 2003) que si bien parecieron en cierto momento estar en condiciones de cuestionar seriamente a los grandes organismos de gobierno mundial, muestran problemas de dispersión y agotamiento.

Como conclusión de este análisis se pueden proponer dos líneas de exploración, que nos podrían mostrar tal vez caminos para lograr romper algunos de los impases existentes.

La idea central que queremos proponer es aquella por la cual para superar este conjunto de contradicciones, la estrategia central debe ser la de lograr una participación lo más simétrica posible de los diversos actores, y en especial de los actores del Norte y del Sur. La ideología general de vender servicios ambientales, nos parece perniciosa. Es una expresión de una ideología que genera, mantiene, reproduce y aumenta la asimetría. Unos, los pobres que ofrecen servicios ambientales a los consumidores, es decir los ricos, que en su calidad de consumidores planetarios tienen también que financiar la conservación planetaria. La idea que proponemos es la de considerarnos a todos como consumidores del planeta, y al mismo tiempo responsables de su conservación. Y esto para todo el mundo a dos niveles. En nuestro entorno inmediato y nuestra vida cotidiana, y al mismo tiempo en cuanto socios, en cuanto cuidadores del globo terráqueo. La conservación deja de ser así un bien transable.<sup>4</sup> Es fundamentalmente un bien común necesario a varios niveles para el funcionamiento del sistema económico mundial del cual todos somos parte. Y al ser una condición de la vida social, el garantizarlo se convierte en una prioridad política, más allá de las consideraciones económicas, las cuales de todas maneras son relevantes para asegurar la eficiencia de los esfuerzos y de las políticas, pero dejan su rol determinante. Se trata de la misma situación que el planteamiento marxista tradicional asignaba a los bienes y servicios del salario indirecto. El sistema político mundial, tiene la responsabilidad de garantizar varias condiciones a los habitantes del planeta. Los derechos humanos básicos, la seguridad, son algunos de ellos, pero también las condiciones ambientales adecuadas.

La segunda implicación de esta perspectiva es identificar que la división de roles entre organizaciones, agentes y actores del Norte y del Sur, es también una trampa que asegura una dependencia, una subordina-

4 El tema de pago de servicios ambientales, no tiene por que ser erradicado, de hecho es una herramienta interesante, pero ese es su rol, un instrumento, no el de paradigma o forma de conceptualizar todas nuestras relaciones en torno al ambiente.

ción permanente. En el momento en que podamos participar en igualdad de condiciones entre organizaciones del Norte y del Sur no sólo que lograremos mayor equidad, sino que con seguridad nuestros esfuerzos por la conservación serán más efectivos. En efecto sólo así lograremos que los juegos de poder, subordinación y dominación que ahora copan el espacio de la discusión ambiental asignen y permitan un tratamiento adecuado de los problemas técnicos, y que podamos tratar en un adecuado espacio las dinámicas locales, las nacionales y las globales. Los habitantes del Sur somos tan responsables, pero a partir de nuestras condiciones concretas de los problemas económicos de la conservación, somos responsables de los problemas ambientales del Norte y sobre todo tenemos la obligación de pensar al planeta en pie de igualdad. No podemos ser simples ejemplos de las teorías que en otras latitudes se desarrollan.

Hay una última implicación de esta perspectiva. La relación entre las perspectivas del Norte y del Sur debe dejar de ser la de una mutua instrumentalización, debemos reconocer nuestras diferencias, y negociarlas a través de una relación de mutua traducción (Harvey, 1999). Esto sin embargo exige el mantener nuestra propia perspectiva, nuestra propia identidad y lengua para participar en el intercambio de la traducción mutua.

## Bibliografía

- Alonso, José Antonio (2004). "El debate sobre la eficacia de la ayuda" en *Memoria Anual 2003*. Quito: C.E.D. Proyectos, ed. Comité ecuménico de Proyectos.
- Alonso, J.A., Mosley, Paul (1999). *La eficiencia de la cooperación internacional al desarrollo, evaluación de la ayuda*. Madrid: AECI, UIMP, ICEI.
- Alvater, Elmar (1999). "Restructuring the Space of Democracy", en N. Low (Ed.), *Global Ethics and the environment*. London: Routledge.
- Arcos, Carlos; Palomeque, Edison (1997). *El mito al debate. Las ONG en el Ecuador*. Quito: Abya Yala.

Bichsel, Anne (1996). "NGOs as agents of Public accountability and democratization in intergovernmental forums", en: Lafferty; Meadowcroft (Ed.), *Democracy and the Environment, Problems and Prospects*. Cheltenham: Edward Melgar.

Burns Dollar, C. (1999). *Aid: the incentive Regime and poverty reduction*. Washington: The World Bank.

Bustamante, Teodoro (1998). "El modelo de ocupación humana de las Galápagos, lecciones para la Conservación", en: C. Landázuri (Ed.), *Memorias del primer congreso ecuatoriano de Antropología*, Vol. II. Quito: Marka. Pp. 131-146.

\_\_\_\_\_ (2003). "Las zonas de amortiguamiento y su rol en la conservación de la biodiversidad", en: J. Blanes (Ed.), *Las zonas de amortiguamiento, un instrumento para el manejo de la biodiversidad. El caso de Ecuador, Perú y Bolivia*. Quito: CE,FLACSO,CEBEM, U.CORDOBA, U. GISSSEN. Pp. 235-276.

Collier, Dollar (1999). *Aid Allocation and Poverty Reduction*. Washington: The World Bank.

Colonomos, Ariel (2003). "Una perspectiva constructivista del cosmopolitismo", en: J.V. Beneyto (Ed.), *Hacia una sociedad civil global*, Madrid: Taurus. Pp. 139-156.

Demént, Philipe (2001). *El norte busca el eco de su propia canción*. Paris: Correo de la UNESCO.

Desalay, Yves (2003). "Las ONG y la dominación simbólica", en: J.V. Beneyto (Ed.), *Hacia una sociedad civil global*. Pp. 347-378. Madrid: Taurus.

Dourojeanni, Jean Marc (2005a). El futuro de las relaciones entre las Organizaciones No Gubernamentales ambientales transnacionales y nacionales. Ponencia del seminario "Estrategias para el siglo XXI para reducir la pobreza y conversar con la naturaleza en América suroccidental. Rumos a modelos de gestión participativa Cobija Pando. Bolivia: Cobija Pando.

\_\_\_\_\_ (2005b). "Peixes grandes comem os pequenos". En *O eco*, Vol. 3. <http://www.editor@oeco.com.br>

\_\_\_\_\_ (2006). "O que aconteceu com o movimento ambiental". En *O eco*, Vol. 2007 <http://lists.indymedia.org/piper-mail/cmi-curitiba/2006-October/1012-6l.html>

Dryzek, John (1996). "Strategies of Ecological Democratization", en: Lafferty; Meadowcroft (Ed.), *Democracy and the Environment, Problems and Prospects*. Cheltenham, UK: Edgar Melgar.

Escobar, Arturo (2004). *La invención del Tercer Mundo*. Bogotá: Norma.

Espinosa, María Fernanda (2005). "The role of International Environmental Organizations in Southern Conservation Agendas". Conferencia FLACSO-Ecuador. Quito.

Frade, Carlos (2003). "La sociedad civil: una arena en disputa", en: J.V. Beneyto (Ed.), *Hacia una sociedad civil global*. Madrid: Taurus. Pp. 193-216.

Giner, Salvador (2003). "Avatares de la sociedad civil: pasado, presente y porvenir", en: J.V. Beneyto (Ed.), *Hacia una sociedad civil global*. Madrid: Taurus. Pp. 157-192.

Gray, John (2006). *Contra el progreso y otras ilusiones*. Barcelona: Paidós.

Habermas, Jürgen (1999). "Bestiality and Humanity: a war on the Border between Legality and Morality". *Constellations*, Vol. 6 No. 3 september, p 264-266.

Hancock, Graham (1989). *Lords Of Poverty: The Power, prestige, and corruption of the international aid business*. London: McMillan.

Harvey, David (1999). "Considerations on the environment", en: N. Low (Ed.), *Global ethics and the environment*. London: Routledge.

Hinkelamert, Frantz (2002). *El retorno del sujeto reprimido*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Keane, John (2003). "Reflexiones sobre la sociedad civil global", en: J.V. Beneyto (Ed.), *Hacia una sociedad civil global*. Madrid: Taurus. Pp. 69-118.

Lafferty, Williams; Meadowcroft, James (1996). "Democracy and the Environment: Congruence and conflict, Preliminary reflections", en: Lafferty; Meadowcroft (Ed.), *Democracy and the Environment*. Cheltenham: Edward Elgar.

Linden, Eugene; Lovejoy, Thomas and J. Daniel Phillips (2004). "Seeing the forest" *Foreign Affairs*, Vol. 83, No. 4, 8-13.

- Martínez-Allier, Joan (1992). *De la economía ecológica al ecologismo popular*. Barcelona: Icaria.
- Ministerio del Ambiente (2005). “Análisis de las necesidades de financiamiento del sistema nacional de áreas naturales protegidas del Ecuador”. Quito: Ministerio del Ambiente.
- Moreano, Alejandro (2002). *El Apocalipsis perpetuo*. Quito: Planeta.
- Muñoz, Andrés (2006). “Resultados preliminares de una encuesta sobre el rol de las ONG internacionales ambientales en Chile. Valdivia”. Conferencia y presentación en Power Point, presentada en Seminario en Valdivia, enero.
- Nugent, Stephen (1993) *From “Green Hell” to “Green” Hell: Amazonia and the sustainability Thesis*. Glassglow: University of Glassglow.
- Ponce, Javier (2004). *Sentado entre dos sillas*. Quito: Planeta.
- \_\_\_\_\_ (2005). *Notas escépticas sobre la cooperación internacional*. Cuenca. Mimeo
- Rist, Gilbert (2002). *El desarrollo: historia de una creencia occidental*. Madrid: Catarata.
- Shiva, Vandana (1999). “Ecological Balance in an era of Globalization”, en: N. Low (Ed.), *Global Ethics and the environment*. London: Ruteledge.
- Todorov, Tzetan (1982). *The Conquest of America*. New York: Harper.

## Governança global sobre florestas: estudo exploratório sobre o caso do programa piloto para proteção das florestas tropicais do brasil (1992-2006)

Fábio de Andrade Abdala\*

### Resumo

O PPG7 é um experimento de governança florestal que internalizou vertentes do ambientalismo globalista na Amazônia brasileira por meio das estruturas governamentais e multilaterais, como também pelos movimentos sociais e OSCs nele engajados, disseminando valores, conceitos e práticas de caráter sustentabilista em oposição ao modelo de desenvolvimento predominantes na região.

Palavras-chave: globalização ambiental; cooperação internacional; transnacionalismo.

---

\* Cientista Político, Doutor em Relações Internacionais (Universidade de Brasília).  
fabio.abdala@gmail.com

## Introdução

Nas últimas décadas o argumento ambiental de caráter globalista foi incorporado por parte de agências governamentais, partidos políticos, organizações civis, empresas, lideranças e instituições mundiais. Ocorreu o fortalecimento de iniciativas ambientalistas, inclusive com aumento significativo no número de associações, organizações, ministérios nacionais e regimes internacionais para lidar com questões ambientais. Este cenário reforça a perspectiva de que a governança global implica em sistemas mistos e poliárquicos de tomada de decisão cujo poder está desigualmente distribuído entre múltiplos atores, provocando maior difusão da autoridade política antes concentrada no Estado, e com base em ideologias de caráter liberal e pluralista. Tal fenômeno é causa e consequência tanto de um empoderamento de setores civis e empresariais, quanto de uma crise do Estado como provedor de bens públicos.

As florestas tropicais estão no centro das atenções da governança global sobre meio ambiente. Do ponto de vista ambiental a Amazônia é uma terra de superlativos e as comunidades nacional e internacional estão atentas aos rumos do desenvolvimento na região. A economia regional se articula nacional e globalmente por meio de produtos agropecuários (carnes e grãos notadamente), recursos minerais, produção de energia e provimento de madeira, cuja extração é ilegal em sua maior porção. As causas e dinâmicas do desmatamento estão diretamente relacionadas a esta inserção econômica da Amazônia nos sistemas de produção e consumo nacional e global (Fearnside, 2004). Se por um lado nos últimos anos ocorreu expansão de áreas protegidas (terras indígenas e unidades de conservação notadamente), por outro lado, estima-se que entre 1998 e 2002 a perda de floresta alcançara 12% da cobertura original (Lentini, 2003). De acordo com dados da FAO, em números absolutos, foram desmatados mais de 31 mil km<sup>2</sup> por ano, no Brasil, entre 2000 e 2005 (FAO, 2007).

Os caminhos do desenvolvimento local, a conservação e uso da biodiversidade e dos recursos naturais das florestas, dos rios e do solo, o controle do desmatamento, a demarcação de terras indígenas, todos estes temas passaram a ter importância global, além de nacional, regional e local.

Para o Brasil, e particularmente para a floresta amazônica, o debate global sobre as alternativas de gestão florestal tem gerado conceitos e práticas que se disseminaram rapidamente por todo o país, tais como manejo florestal, sistemas agroflorestais, certificação florestal e desenvolvimento local baseado em sistemas agro-extrativistas. Todas estas formas de encarar os recursos florestais foram adotadas nos projetos do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7).

O PPG7 foi lançado pelos governos do Brasil e dos países integrantes do Grupo dos Sete (G7)<sup>1</sup>, em 1992, basicamente, para conter a onda de deflorestamento, conservar a biodiversidade, experimentar inovações ambientais no campo produtivo e torna-se um exemplo de cooperação internacional. Deste as limitações financeiras, políticas e operacionais, este programa constituiu-se na última década um dos principais instrumentos de cooperação internacional na área ambiental desenvolvida na Amazônia brasileira.

O PPG7 é aqui entendido como experimento de governança global sobre uso e conservação florestal, articulando múltiplos atores, dos níveis locais ao global, e está permeado pelo conflito entre conservação e desenvolvimento regional. Considera-se a delimitação do seguinte problema: o PPG7 busca aliar conservação ambiental com iniciativas de manejo de recursos naturais da Amazônia, com base em vínculos locais, regionais, nacionais, transnacionais e globais envolvendo sobretudo atores públicos (nacionais e internacionais), e em alguma medida setores da sociedade civil e setor privado em menor escala. Porém, isolou-se no campo de ação política socioambientalista tanto no governo, particularmente no Ministério do Meio Ambiente (MMA), quanto na sociedade civil, particularmente da área rural, e pouco envolveu atores importantes das áreas urbanas, do setor empresarial e de áreas-chave do governo relacionadas às questões de desenvolvimento. Sua meta, e desafio, seria o de demonstrar a viabilidade de harmonização entre objetivos de conservação florestal com os de desenvolvimento socioeconômico, converter seus

1 Grupo formado pelos chefes de Governo e de Estado dos sete países mais industrializados: Alemanha, Canadá, Estados Unidos da América, França, Itália, Japão e Reino Unido. Posteriormente tornou-se G-8 com a entrada da Federação Russa.

resultados em políticas públicas e tornar-se exemplo de cooperação a ser seguido globalmente.

### ¿Por que se promove a Cooperação Internacional para conservar florestas nacionais?

Por que a sociedade e o governo brasileiros deveriam alterar as formas de utilização de as florestas do país devido aos impactos globais, se todas as nações têm o direito soberano de utilizar suas florestas para promover o seu bem estar? Por outro lado, por que a comunidade internacional deveria apoiar o governo e a sociedade brasileira na implementação de políticas nacionais orientadas para o uso sustentável e conservação da Amazônia? De acordo com o Princípio 7 da Declaração do Rio, produzida em 1992, estabeleceu-se um compromisso coletivo diante de questões ambientais de caráter global, a saber:

“Os Estados devem cooperar no âmbito de parcerias globais para conservar, proteger e restaurar a saúde e integridade dos ecossistemas da Terra. Tendo em vista diferentes contribuições para a degradação do meio ambiente global, os Estados tem responsabilidades comuns mas diferenciadas. Os países desenvolvidos reconhecem suas responsabilidades na busca pelo desenvolvimento sustentável tendo em vista a pressão que suas sociedades exercem no ambiente global, bem como das tecnologias e recursos financeiros de que dispõem”.

Baseados neste princípio o governo, a sociedade brasileira e os parceiros internacionais poderiam desenvolver ações coletivas para incrementar a capacidade de conservação e manejo das florestas tropicais brasileiras, cujas consequências ecológicas específicas e difusas sobre o ambiente global reverteriam em vantagens para todos os parceiros, inclusive para aqueles não diretamente envolvidos na cooperação. A perda de floresta tropical resulta em aumento dos riscos à qualidade de vida dos níveis locais ao global, devido as ameaças à estabilidade dos ciclos hidrológicos e do clima, à manutenção da biodiversidade, e à existência da diversidade

cultural e étnica. Se as consequências negativas do desmatamento ocorrem mais imediatamente no nível local, no médio e longo prazos seu impactos tendem a repercutir globalmente. A perda contínua dos maciços florestais tende a aumentar a vulnerabilidade das sociedades humanas aos sistemas ecológicos, particularmente das populações mais pobres, que baseiam seu sustento cotidiano no uso dos recursos naturais.

Neste sentido se baseiam as teses que dão sustentação à implementação do PPG7, reconhecendo as interdependências ecológicas entre os continentes as quais requeririam ações coletivas nas dimensões socioeconômicas e políticas. Quais os benefícios? A sociedade e o governo brasileiros se beneficiariam de apoios financeiros e transferência de tecnologia providas pelo G7, enquanto estes países seriam beneficiados pela (suposta) redução do desmatamento e conservação da diversidade biológica e étnica das florestas tropicais brasileiras. Se a implementação do PPG7 atingisse as metas esperadas, então seus impactos produziram benefícios ao sistema ecológico global.

Em um sentido amplo, entre 1992 a 2006, considera-se que o PPG7 colaborou com a inclusão da vertente socioambiental e apropriação do espaço político que normalmente seria ocupado por ideologias e visões predatórias, incluindo a introdução de novos princípios de colaboração e participação, com maior abertura junto às autoridades para o debate sobre desenvolvimento e sustentabilidade regional. No entanto o impacto político dos resultados do PPG7 se mostrou aquém das expectativas. O ganho de escala em políticas públicas e mudanças na sociedade desejadas pelo PPG7 dependem de um conjunto de variáveis sócio-econômicas, políticas e institucionais que estão além da governabilidade dos gestores do Programa.

Uma das lições do Programa Piloto nos últimos anos é a percepção da limitação para atuar frente a questões ambientais estruturantes. A redução das taxas de desmatamento e mudanças nos sistemas de exploração florestal, por exemplo, são variáveis mais dependentes de alterações estruturais em fatores socioeconômicos e políticos de larga escala (MMA, 2005a; Fearnside, 2004; IAG, 2003 e 2004). Deve-se considerar também o predomínio regional de uma visão de desenvolvimento que privilegia a expansão da fronteira agrícola convencional, em busca de uma inserção

internacional baseada no comércio de *commodities*, notadamente no Pará e Mato Grosso. Ganhos de médio e longo prazos estão previstos em políticas de conservação e uso sustentável com aproveitamento das potencialidades florestais (manejo florestal, agroextrativismo, e indústrias da vida: alimentos, fármacos, energia, silvicultura). Por outro lado, confrontam com ganhos imediatos daqueles que objetivam a máxima e imediata exploração dos recursos florestais: madeireira, mineração, agricultura monocultural, energia, por meio de empreendimentos nacionais e multinacionais.

Isto explicaria em parte a baixa capacidade do Programa em dar escala aos projetos bem sucedidos, quer dizer, seus resultados não foram suficientemente internalizados pelas forças centrais das sociedades regionais e do aparelho do Estado, particularmente na área econômica, do planejamento a infra-estrutura. O Programa Piloto esteve, portanto, no cerne do embate entre visões divergentes sobre o modelo de desenvolvimento para o país e suas florestas tropicais.

### A participação dos atores internacionais no PPG7

O PPG7 foi idealizado na Reunião de Cúpula dos Chefes de Estado e de Governo dos países integrantes do G7, que ocorreu em Houston (EUA), em 1990. Em março de 1992, portanto alguns meses antes da Conferência do Rio, o governo brasileiro em conjunto com representantes do G7 e do Banco Mundial (BM) anunciaram oficialmente a criação do Fundo Fiduciário das Florestas Tropicais (FFT) no qual foram depositados 53,6 milhões de dólares, ao abrigo do Banco, para dar suporte financeiro ao PPG7.

Duas características da gênese do Programa se destacam: a motivação e abordagem iniciais para o desenho do PPG7 foram estabelecidas de fora para dentro (transnacional para nacional) e de cima para baixo (do nível federal para o estadual e local); e, a criação do Programa teve clara motivação de promoção ambiental, tanto do governo brasileiro que buscava mudar sua imagem de vilão ambiental constituída desde a Conferência de Estocolmo, em 1972, quanto para os países do G7 em demonstrar

responsabilidade global para com suas respectivas audiências internas. Neste contexto, particularmente interessante foi a pressão empregada por redes transnacionais de ativistas ambientais na Europa e EUA em favor da contenção do desmatamento e de direitos populações locais na Amazônia brasileira (Keck; Sikkink, 1998).

O Programa foi constituído para apoiar projetos de compatibilização de objetivos ambientais e econômicos para conservação e manejo de florestas tropicais brasileiras, preservar seus recursos genéticos, reduzir emissão de gás carbônico pelas florestas e fornecer exemplo de cooperação entre países desenvolvidos e em desenvolvimento para conservação florestal, dado que a perda de biodiversidade e florestas pelo desmatamento teriam conseqüências ambientais globais. Inicialmente, o orçamento total da primeira fase foi estimado em US\$ 250 milhões. As doações seriam amparadas pelos governos federal, estaduais e pela sociedade civil brasileira, por nove governos doadores e pela União, utilizando contratos de natureza pública e privada.

O PPG7 visto como uma iniciativa típica de assistência ao desenvolvimento, concebida sob a premissa de que o Brasil deveria ser assistido por países desenvolvidos no processo de conservação das florestas tropicais por meio de cooperação técnica, financeira e científica, trata-se de um experimento institucional dos mais desafiadores na medida em que pretendeu organizar a ação coletiva internacional para lidar com um tema ambiental de repercussões globais (conservação de florestas) por meio de arranjos multilaterais de negociação e decisão sobre projetos, com base nas contribuições depositadas no FFT, além de compatibilizá-los com os arranjos bilaterais e co-financiamentos.

Este Programa pode ser identificado também como uma coalizão multistitucional com características globais para conservação de florestas, mobilizando um conjunto expressivo de doadores e parceiros internacionais, quais sejam: Alemanha (com GTZ e KfW), Comunidade Européia, Reino Unido (DfID), Japão, Países Baixos, EUA (USAID), França, Itália e Canadá, além do Grupo de Assessoria Internacional (IAG), do PNUD e do Banco Mundial (BM). Os participantes internacionais não desempenharam papel homogêneo no Programa, como também manifestaram interesses próprios e por vezes divergentes entre si. Esta parti-

cipação está definida em acordos de cooperação bilateral e multilateral, que sobrepoem mecanismos de doação financeira e colaboração técnica.

Do ponto de vista financeiro, até 2006, estiveram disponíveis três fontes de recursos externos: Fundo Fiduciário das Florestas Tropicais (FFT), com doações multilaterais gerido pelo BM; co-financiamentos por meio de doações bilaterais a projetos; e três pequenos fundos fiduciários (EU, EUA, Países Baixos), também geridos pelo BM. O Programa também recebe rendimentos da aplicação de recursos não requeridos pelos projetos sob a gestão do BM<sup>2</sup>. Os valores globais movimentados pelo Programa Piloto, entre 1992 a 2004, somaram US\$ 428 milhões se incluindo a contrapartida do governo brasileiro (MMA, 2005b). Destaca-se que os mecanismos bilaterais representaram a inversão dos maiores volumes financeiros no Programa somando US\$ 273,5 milhões, particularmente advindos da RFA e da CEC. As fontes de recursos para o Programa estão assim constituídas:

- Doações bilaterais: US\$ 273,5
- Governo Brasileiro: US\$ 56,6
- FFT (multilateral): US\$ 73,2
- Investimento do FFT: US\$ 25

Ocorrera grande complexidade devido ao multifinanciamento do Programa com sobreposição de fontes de recursos externos, tanto multilateral com base no FFT, quanto co-financiamentos advindos de doações bilaterais a projetos, que por sua vez representaram a inversão dos maiores volumes financeiros. O arranjo organizacional do Programa configurou alto grau de complexidade e representou um mosaico de acordos e convênios, que sobrepoê diferentes regimes de gestão financeira, com diversos processos operativos, controles e prestações de contas, tanto externos quanto nacionais.

A cooperação técnica internacional ao Programa também envolveu mecanismos bilaterais e multilaterais. No nível bilateral foram acordadas ações com as agências alemã GTZ e britânica DFID; a participação da

2 Há ainda projetos bilaterais associados ao Programa, geridos pelos estados com a colaboração dos doadores, que não são objeto desta tese.

GTZ foi a mais expressiva em termos de recursos financeiros, técnicos e tecnológicos. No nível multilateral a Unidade de Florestas do BM foi responsável pelo acompanhamento técnico dos projetos financiados pelo FFT<sup>3</sup>.

Utilizou-se também a cooperação técnica do PNUD no campo da contratação de serviços técnicos especializados para o governo brasileiro na operação de projetos, desde atividades de coordenação até a execução de atividades em campo. A rigor os serviços do PNUD deveriam ser úteis para a contratação de serviços especializados. Na prática, este artifício foi utilizado para muitas funções que geralmente nada tem a ver com cooperação técnica, mas para prover os ministérios de meios mais ágeis dos que os prescritos pela legislação da administração pública, incluindo atividades rotineiras de serviços gerais e gestão. Entre 1995 a 2003 a escalada de contratação de pessoal por meio de organismos internacionais, como FAO e PNUD, no MMA chegara a 90% dos recursos humanos (Zanardi JR., 2006).

A inserção dos diversos participantes internacionais do Programa está expressa no quadro abaixo.

| Quadro 1<br>Participação de parceiros internacionais do programa piloto |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|-------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Doadores                                                                | Estratégias Projetos e Subprogramas                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Bilaterais e Multilaterais                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| RFA                                                                     | Participa do Programa Piloto através de cooperação financeira e técnica em vários componentes, dentre os quais: Projetos Demonstrativos, Proteção das Terras Indígenas, Manejo Florestal e da Várzea, Descentralização da Política de Recursos Naturais, Análise e Monitoramento e Corredores Ecológicos. O governo alemão também é parceiro em oito Projetos Bilaterais Associados, apoiando dez dos quatorze projetos do Programa. O trabalho do governo alemão, coordenado pela sua embaixada em Brasília, é implementado pelo Banco Alemão de Reconstrução (KfW) e pela Agência de Cooperação Técnica Alemã (GTZ). A Alemanha também contribuiu com recursos para formação do Fundo para a Floresta Tropical (FFT). |

3 Os custos de assistência financeira e técnica do Banco representaram 35,31% dos valores depositados no FFT. O FFT operou recursos na ordem de US\$73,2 milhões, enquanto os recursos executados para administração deste Fundo pelo BM corresponderam a US\$25,85 milhões (MMA, 2005d). Em contrapartida, o FFT gerou mais de US\$20 milhões com aplicações no sistema financeiro, o que cobriria em parte os custos do BM..

|                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| CECA                                                                                                                  | Atua no Programa Piloto através de cooperação financeira, apoiando os componentes de Reservas Extrativistas, Ciência e Tecnologia, Projetos Demonstrativos, Subprograma da Política de Recursos Naturais e Corredores Ecológicos.                                                                                                                                                      |
| Reino Unido                                                                                                           | Atuou por meio de cooperação técnica, nos componentes de Ciência e Tecnologia, Manejo Florestal e da Várzea, Descentralização da Política de Recursos Naturais e Projetos Demonstrativos Indígenas. O trabalho de cooperação britânica foi realizado pelo Departamento para o Desenvolvimento Internacional (DfID). O Reino Unido também contribuiu com recursos para formação do FFT. |
| <b>Multilaterais</b>                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Japão                                                                                                                 | Participou do Programa Piloto através de cooperação financeira, por intermédio do Fundo Japonês administrado pelo Banco Mundial para a preparação dos Projetos Demonstrativos Indígenas. O Japão também contribuiu com recursos para formação do FFT. Atualmente, participa através de cooperação técnica em dois Projetos Bilaterais Associados.                                      |
| EPB                                                                                                                   | Por meio de cooperação financeira, apoiaram componentes do Projeto Negócios Sustentáveis, finalizado em 2005, e do Promanejo (Cenaflor e Flona) e o Fortalecimento da Coordenação do Programa.                                                                                                                                                                                         |
| EUA                                                                                                                   | Através da Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional (USAID), os Estados Unidos apoiaram os componentes de Ciência e Tecnologia e de Prevenção às Queimadas e aos Incêndios Florestais (Proteger). Os Estados Unidos também contribuíram com recursos para formação do Fundo FFT, inclusive com recursos comprometidos para fase 2 do SPC&T.                        |
| França                                                                                                                | O governo francês, através de cooperação financeira, apoiou o Programa Piloto na área de Projetos Demonstrativos.                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Itália                                                                                                                | Participou com recursos na formação do FFT.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Canadá                                                                                                                | Participou com recursos na formação do FFT.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| <b>Parceiros para Cooperação Técnica e Financeira Multilateral</b>                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| IAG                                                                                                                   | Corpo técnico consultivo com composição internacional dedicado ao acompanhamento do desempenho do PPG7, seus impactos na gestão ambiental regional e interação com políticas públicas.                                                                                                                                                                                                 |
| PNUD                                                                                                                  | Responsável pela administração dos recursos de vários dos projetos da carteira do Programa Piloto, é o encarregado da contratação de pessoal e de consultores de curto prazo e da contabilidade dos gastos relativos aos projetos. Também oferece apoio na identificação e recrutamento de consultores nacionais e internacionais.                                                     |
| BMO                                                                                                                   | Banco Mundial administra o Fundo para a Floresta Tropical (FFT) cujos recursos provêm de doação dos países membros do G7. Além do papel de fiduciário do FFT, também é responsável pela supervisão dos projetos financiados pelo fundo e pela Secretaria Executiva da Comissão de Coordenação dos Doadores (CCD).                                                                      |
| Fonte: Adaptado de 1) MMA, 2005b; 2) Sistematização das Entrevistas e ; 3) “Histórico do PPG7”, MMA, mimeo, sem data. |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |

## Quem governou o Programa Piloto?

Particularmente no ambiente multilateral do Programa, a análise da participação no PPG7 ressalta predomínio dos seguintes atores: Banco Mundial, Ministério do Meio Ambiente (MMA) e representantes do Governo da Alemanha (RFA), em todo o ciclo do Programa, desde negociações prévias, desenho dos projetos e definição de procedimentos de implementação (neste ponto com maior ênfase do BM), até coordenação, apoio e envolvimento na implementação, disseminação de informações, internalização de resultados e mobilização de recursos e parcerias. As organizações da sociedade civil participaram com mais ênfase na execução de projetos pontuais, em consultas e coordenação geral do Programa. Os atores estaduais e municipais participaram com baixo grau de intensidade em todo o ciclo do Programa, com exceção de um Subprograma de Políticas para Recursos Naturais e em atividades pontuais.

Durante a primeira etapa do Programa até meados de 2000, o programa apresentara “vácuos” de governança pela liderança brasileira sob a coordenação do MMA, que por sua vez enfrentava dificuldades gerenciais, instabilidade institucional e baixa inserção nos programas no governo. Esta situação permitiu ao Banco Mundial ocupar os espaços de coordenação de maneira mais consistente, como organismo mais sólido institucionalmente e pouco impactado pelas mudanças governamentais. O contrato com este banco implicou não somente na administração bancária dos recursos, mas também em assistência técnica, bem como uma agenda de comportamento gerencial e corporativo, com todos os controles e rigidez que a qualidade fiduciária exige.

A cultura organizacional e o regime de implementação de projetos do BM, inclusive seus ciclos, prevaleceu ao longo dos anos no PPG7. Isto constituiu uma das principais contribuições do Banco: planejamento, maior racionalidade (organização e métodos) na execução, práticas de controle e avaliação. Porém, a questão dos ciclos de projetos se manteve como fonte de frustração para todos os participantes. As regras do BM para executar o PPG7 demonstram estar “orientadas para dentro”, para justificar um programa novo, com altos custos operacionais e pouca rentabilidade, com resultados pouco tangíveis, mas executado dentro dos

parâmetros convencionais de empréstimos.

No início do Programa, os doadores conferiram ao BM atribuições de coordenação e controles técnicos e financeiros, com capacidade de não-objeção (veto) sobre a utilização dos recursos multilaterais. Ocorreu, porém, excessivo controle e autonomia do Banco no processo decisório do Programa, em especial na fase de preparação dos projetos. Desde a gênese haveria se estabelecido uma parceria desigual, pois o órgão coordenador brasileiro, o MMA, historicamente apresentara fragilidades institucionais em termos de recursos humanos, técnicos e financeiros, incluindo os de contrapartida, em decorrência das limitações próprias do setor público. O Banco Mundial, por sua vez, não enfrentava dificuldades no nível operacional e detinha maior flexibilidade para realizar todo um conjunto de atividades no ciclo do Programa, mesmo porque utilizara amplamente recursos do FFT. Com isso, os gestores do Banco se sentiram “donos” do programa, exagerando na imposição de regras e procedimentos de implementação.

Neste sentido, em 2000, uma revisão de meio-termo propôs que o papel do BM se alterasse de líder e coordenador do Programa para apoiador da coordenação pelo governo brasileiro. Os doadores buscaram exercer maior liderança, em detrimento das atribuições conferidas ao BM, com críticas ao papel, aos custos e aos procedimentos do Banco, que estaria excessivamente empoderado na governança do Programa, em especial na fase de preparação dos projetos, e dificultaria maior apropriação (*ownership*) brasileira.

O papel do Banco Mundial, de fato, não se alterou completamente conforme recomendado pela RMT, pois ao manter estritamente suas atribuições fiduciárias o Banco mantém controle técnico sobre os subprogramas e projetos no ambiente multilateral, inclusive com capacidade de objetar sobre suas estratégias, atividades, contratações e aquisições. Uma consequência desta situação resultou na estratégia de deslocamento dos doadores em direção a co-financiamentos bilaterais em detrimento de inversões no fundo multilateral (FFT).

Portanto, a falta de definição mais clara sobre o papel, as atribuições e os limites dos parceiros internacionais no Programa gerou conflitos e tencionou negociações entre as partes envolvidas em sua governança. O

regramento institucional dos parceiros internacionais do Programa não esteve completamente adaptado às condições dos executores e beneficiários para a execução de projetos.

Faltou maior entendimento sobre papel da cooperação no ambiente multilateral, ao mesmo tempo em que os cooperantes operaram em meio a diferentes instâncias governamentais (nos níveis federal e estadual) compartilhando diversos papéis desde assessoria técnica, até controle financeiro e comando sobre projetos. Neste contexto, manifestaram-se interesses e ideologias divergentes, tanto do ponto de vista substantivo em matérias ambientais quanto operacionais, particularmente entre aqueles mais focados em conservação, em disputa com aqueles mais interessados nas questões de desenvolvimento e inclusão social; e entre aqueles orientados na centralização das decisões e sua implementação, em disputa com os defensores da execução descentralizada e maior empoderamento de OSCs.

Entre os atores nacionais, paulatinamente os projetos de apoio à coordenação do Programa, de fortalecimento institucional do Estado e das redes sociais alteraram substancialmente as capacidades nacionais no sistema de governança do Programa, empoderando as partes brasileiras em todo o ciclo de negociação, desenho, implementação, gestão, coordenação e monitoramento dos projetos e subprogramas. Por outro lado, verificam-se três fatores que se mal equacionados podem agravar problemas institucionais do Brasil na sua relação com a cooperação internacional, que por sua vez impactariam na governança de programas futuros, quais sejam: carência em recursos humanos; descompasso financeiro entre orçamento próprio e externo; e desarticulação institucional brasileira na condução da cooperação internacional.

## Conclusões

A coalizão internacional de caráter globalista construída no PPG7 constituiu um meio para maior convergência e complementaridade dos apoios externos, com maior capacidade de fortalecimento institucional interno para lidar com a proteção florestal. Mesmo com maior trans-

parência da cooperação internacional, a presença de organizações estrangeiras na Amazônia, mesmo que sob controle institucional nacional, tende a gerar apreensões sobre os interesses exógenos na região, aquecendo o debate histórico sobre as ameaças de internacionalização da Amazônia, com repercussões locais, regionais e nacionais. Parte das reações à presença socioambientalista externa na região são oriundas de grupos associados a projetos de desenvolvimento ecologicamente predatórios e suas elites, também com vínculos locais-globais (geração de energia, mineração e agroexportação, por exemplo).

Um fenômeno notável no PPG7 foi a transição do ativismo transnacional crítico e distanciado por parte de organizações civis para um engajamento orgânico no Programa, tanto nas esferas de coordenação quanto de implementação de projetos. As estruturas estatais (e também a falta delas), o nível de descentralização e fragmentação são determinantes das condições nas quais as ações transnacionais podem ser efetivadas. O PPG7 permitiu às redes e coalizões transnacionais de atores atuarem intensamente na região Amazônica, manejando informações estratégicas de alto nível, e facilitou o acesso desses atores ao processo nacional de tomada de decisão sobre políticas públicas, ainda que com resultados limitados. Porém o impacto político de maior escala depende da capacidade das atividades transnacionais serem integradas nos sistemas domésticos, públicos e privados, construindo coalizões hegemônicas em termos políticos. Em qual direção as redes transnacionais do PPG7 mobilizaram suas forças de transformação?

O PPG7 foi formatado sob a influência da convergência socioambiental que gerou novos paradigmas de conservação por usos diretos dos recursos naturais e biodiversidade: conservação comunitária; projeto de conservação e desenvolvimento integrados; e manejo comunitário de vida selvagem. As forças sociais e políticas domésticas preponderantes no PPG7 foram as autoridades estatais de meio ambiente (governos federal e estadual, e setores do judiciário), as OSCs e movimentos socioambientais de caráter regional (amazônico sobretudo).

No entanto, setores importantes do governo (área econômica, de infra-estrutura e de políticas sociais e segurança) e do empresariado estiveram pouco engajados no PPG7, ainda que sejam atores-chave no pro-

cesso regional de desenvolvimento e influenciam diretamente na forma como os recursos naturais são usados, produzidos e consumidos, como também formatam as regras e as instituições mais importantes da região, e são atores centrais nas causas e dinâmicas do desmatamento. Daí decorrem as maiores dificuldades do PPG7 em influenciar políticas públicas e comportamentos socioeconômicos de maior escala.

Para além dos aspectos institucionais, considera-se que o sucesso da governança ambiental global depende largamente do compromisso dos atores internacionais e nacionais com mudanças de comportamento e com suas metas programáticas. Porém, no Brasil, o desmatamento faz parte do padrão orgânico de desenvolvimento, há grande dificuldade de controle e monitoramento ambiental, aliada a ausência do Estado nas florestas tropicais do país. E nas relações internacionais há disposição limitada nas sociedades industrializadas para alterar interações econômicas que permitam maior sustentabilidade dos países florestados, tanto do ponto de vista da redução de barreiras ao consumo de produtos agro-florestais, quanto do aporte de recursos tecnológicos e financeiros para o manejo sustentável. Ambos são fatores-chave que podem inviabilizar a efetividade de programas como o PPG7.

## Bibliografia

- FAO (2007). “Situación de los Bosques del Mundo” Roma: FAO, 7ª. Edición.
- Fearnside, Philip M. (2004). “Desmatamento na Amazônia” 3º Simpósio Brasileiro de Pós-Graduação em Eng. Florestal/1º Encontro Amazônico de Ciências Florestais, Manaus, 22 a 26 de junho.
- IAG (2003). “O Plano Amazônia Sustentável (PAS) e a Segunda Fase do Programa Piloto”-Relatório da XX Reunião-Brasília, 8 a 12 de dezembro de 2003.
- IAG (2004 ). “O Plano BR-163 Sustentável no quadro das políticas governamentais para Amazônia”-Relatório da XXI Reunião-Brasília, 26 de julho a 6 de agosto.

- Keck, M., Sikkink, K. (1998). *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca: Cornell University Press. 227pp.
- Lentini, M., Veríssimo, A., Sobral, L. (2003). *Fatos Florestais da Amazônia 2003*. Belém: IMAZON.
- MMA/SCA (2005 a). "Programa Piloto"-Coordenação do Programa no Seminário Nacional, Santarém.
- MMA/SCA (2005 b). Programa Piloto: Relatório de Progresso 2001-2004. Brasília, junho.
- Zanardi JR., Volney - Entrevista ao autor, Brasília, 21 de fevereiro de 2006.

## 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 Brasília (UnB/CDS). josephweissbr@gmail.com.

\*\* Ph. D. en Sociología, Université René Descartes, Paris IV, Director del Centro de Desarrollo Sostenible de la Universidad de Brasília, 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 Tropicais Brasileñas (PP)<sup>1</sup> 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 y 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).

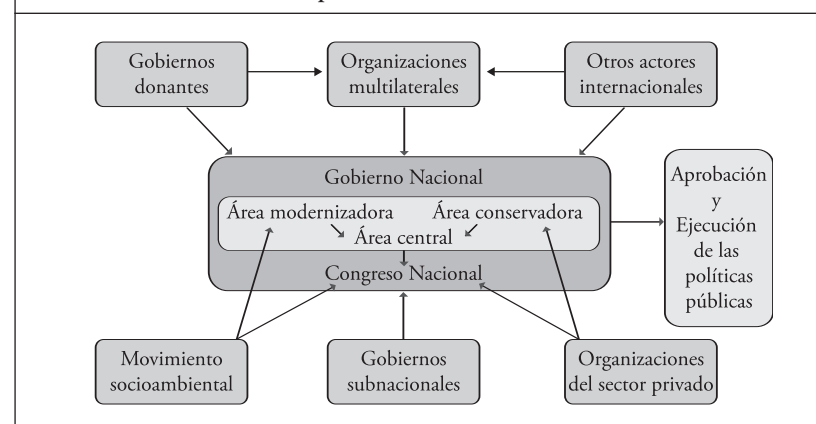
Los movimientos sociales de los pueblos indígenas, extractivistas y agricultores familiares (pueblos de la floresta) y las ONG nacionales e internacionales tuvieron un importante papel crítico en cambiar las políticas ambientales por los organismos internacionales. En marzo de 1987, Chico Mendes fue 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.<sup>2</sup>

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.

Figura No. 1

Actores en decisiones cuanto a políticas ambientales en la Amazonía



### 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).<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup> 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

<sup>3</sup> Fueron incluidos sólo los dos primeros temas en el PP.

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

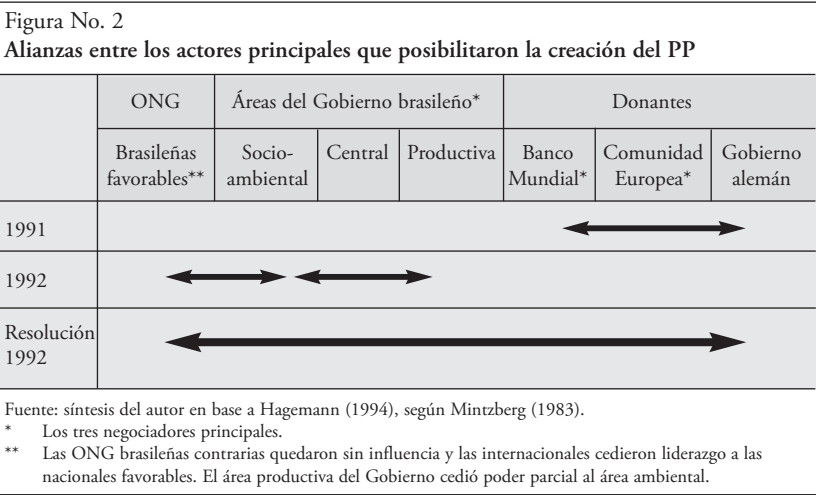
Ambiente de la Presidencia de la República (SEMA), con el apoyo posterior de la Presidencia, propuso preparar una propuesta integrada y bien pensada (subtexto: más recursos excluyendo los anteriores, integrada a la vez de un conjunto de acciones aisladas), en estrecha colaboración con los grupos indígenas, 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)<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup> Las ONG ofrecieron una legitimidad social parcial pero suficiente<sup>7</sup> 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.<sup>8</sup>

### 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.<sup>9</sup> 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,<sup>10</sup> 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

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 estaduais 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.<sup>11</sup> RMT concluyó que el PP carecía de una

10 [www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br).

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.<sup>12</sup> 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 envolver 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.

## O impacto da cooperação internacional do programa piloto para a conservação das florestas tropicais em políticas públicas para a Amazônia brasileira

Olympio Barbanti Jr.\*

### Resumo

O artigo analisa a contribuição do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG-7) para a construção de políticas públicas. Concebido em 1992 e implementado até 2008, o PPG-7 foi até o momento a maior iniciativa de promoção do desenvolvimento sustentável na Amazônia Brasileira, tendo ainda realizado algumas ações na região da Mata Atlântica, junto ao litoral do país. Este trabalho se beneficia de análise realizada por este autor e outros consultores que fizeram a avaliação final do PPG-7. Especificamente, o artigo aborda as dimensões de ordenamento territorial e gestão ambiental que permearam diversos sub-programas e projetos do PPG-7. Não se procurou estabelecer uma relação de casualidade direta entre o programa e políticas públicas, mas sim compreender possíveis relações a partir de um marco teórico que entende o processo político de forma ampla, e não apenas como um conjunto de disposições emanadas do poder público. Desta forma várias correlações entre o PPG-7 e políticas ganham visibilidade. O texto também ressalta dimensões não adequadamente abordadas pelo programa e chances perdidas.

Palabras chave: Amazônia, Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil; PPG-7; políticas públicas; avaliação; cooperação internacional.

---

\* Universidade Federal de Minas Gerais

## Introdução

Este trabalho visa analisar as contribuições de um projeto de desenvolvimento, o Programa Piloto para a Conservação das Florestas Tropicais do Brasil (PPG-7)<sup>1</sup>, para a criação e implementação de políticas públicas. Para tanto faz-se uso de um modelo de entendimento do que seja política pública proposto por Colebatch. Este trabalho faz o cruzamento das variáveis de análise propostas pelo autor com resultados obtidos por alguns dos sub-programas do PPG-7: aqueles que têm impacto direto as dimensões de ordenamento territorial e gestão ambiental. Não se tratou de uma escolha do autor, mas sim da estrutura da avaliação final do programa coordenada por Pinzon Rueda (2006), da qual este trabalho se beneficia.

## O Programa Piloto

Após grandes incêndios florestais ocorridos em Rondônia, em 1988, representantes do grupo dos sete países mais ricos (G-7) reunidos em Houston, Texas (EUA), em 1990, decidiram apoiar um o Governo Brasileiro (GB) na promoção do desenvolvimento sustentável na Amazônia. Após dois anos de planejamento, o GB apresentou a primeira versão do que posteriormente seria o Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG-7), para atuar não apenas na Amazônia, mas também na região da Mata Atlântica. Um fundo fiduciário foi criado no Bando Mundial (BIRD), em 1992, para que este acompanhasse a implementação dos programas e projetos, com recursos do G-7. Inicialmente, foram depositados 53,6 milhões de dólares neste Fundo,

1 Este trabalho beneficiou-se largamente da avaliação final do PPG-7, solicitada pelo Ministério do Meio Ambiente do Brasil (MMA) em 2006 e concluída pelos seguintes consultores: Rafael Pinzón Rueda (que exerceu a função de coordenador ao final dos trabalhos), Fábio de Andrade Abdala, Jorge Luiz Vivian, Rogério E.S. Pinto e Olympio Barbanti Jr. O capítulo sobre “Gestão Territorial e Ambiental” da avaliação final do PPG-7 é de responsabilidade de Barbanti Jr., e contou com a colaboração de Rueda na identificação de políticas públicas que, direta ou indiretamente, foram afetadas pelas ações do PPG-7 nos campos de ordenamento territorial e gestão ambiental.

estimando-se um orçamento total da primeira fase em US\$ 250 milhões. A doação do G-7 deveria ser complementada por uma contrapartida brasileira.

Segundo o Relatório Final de Avaliação do PPG-7 (Pinzon Rueda, 2006), os objetivos específicos do PPG-7, estabelecidos nos documentos em sua criação eram os seguintes:

- Conciliar o desenvolvimento econômico sustentável com a conservação das florestas tropicais.
- Preservar a biodiversidade das florestas.
- Reduzir a contribuição das florestas tropicais brasileiras na emissão global de gases que causam o efeito estufa.
- Criar um exemplo de cooperação entre países industrializados e nações em desenvolvimento em matéria de problemas ambientais globais.

Embora tenha sido iniciado em 1992, o período de real execução do Programa Piloto vai de 1995 a 2006, quando inúmeros projetos foram implementados nas diversas áreas do programa. Foram, ao todo, 28 componentes, dos quais 12 foram concluídos. O GOB previa que até 2008 os recursos disponíveis para a maior parte dos projetos em execução estariam encerrados. No momento de sua “avaliação final”, o PPG-7 estava composto por dezesseis subprogramas e projetos organizados em cinco áreas de atuação (Pinzon Rueda, 2006):

- Experimentação e Demonstração: apoio a experiências inovadoras em conservação, produção sustentável e educação ambiental, desenvolvidas por comunidades locais e órgãos governamentais, por meio dos projetos ProManejo, ProVárzea, Proteger II, PDPI, PNS e PDA.
- Conservação de Áreas Protegidas: proteção e manejo de recursos naturais em terras indígenas, reservas extrativistas e outras reservas naturais com a participação das comunidades locais, desenvolvidos pelos pro-

jetos PPG-7TAL, Resex, Subprograma Mata Atlântica e Corredores Ecológicos.

- Fortalecimento Institucional: apoio a instituições públicas na formulação e na implementação de políticas ambientais, sob a ótica da gestão compartilhada entre União, estados e municípios e de maior participação e controle social, por meio do SPRN e do apoio às redes GTA e RMA.
- Pesquisa Científica: geração e disseminação de conhecimentos científicos e tecnológicos relevantes à conservação e ao desenvolvimento sustentável no Subprograma de Ciência e Tecnologia.
- Lições e Disseminação: sistematização e divulgação das lições do Programa, no intuito de influenciar políticas públicas, mediante ações do projeto AMA.

Uma importante alteração ocorrida ao longo do PPG-7 foi a mudança de ênfase, que passou de implementação de projetos para políticas públicas. É claro que tal passagem implica em uma formidável dificuldade: a possibilidade de que um projeto de desenvolvimento possa ser um “experimento político”, como diz Rondinelli (1993).

### Questões sobre projetos, políticas e análise de impactos

Para a análise que aqui se realiza, foi adotado um modelo de entendimento do processo político que se distancia dos enfoques tradicionais de análise de políticas e ciclo/etapas de política (Parsons, 1995), bem como dos modelos teóricos que buscam compreender o que é e como se desenrola uma política pública (Sutton, 1999). Adota-se aqui o enfoque de Colebatch (2002), para quem o conceito de política deve ser compreendido para além da idéia que prevalece no senso comum, a de que política é um objeto, uma declaração clara de intenções da parte de uma organização.

Neste estudo o termo “política” será portanto utilizado para se referir a quatro dimensões não excludentes da manifestação política:

- uma declaração de valores (p.ex.: diretriz);
- uma orientação ampla (p.ex.: plano);
- uma indicação de prática corriqueira (p.ex.: um acordo, um instrumento de ação);
- um compromisso específico (p.ex.: lei, decreto, norma etc).

A metodologia selecionada para a avaliação da contribuição das ações de ordenamento territorial e gestão ambiental para políticas públicas seguiu uma orientação compreensiva weberiana, e fez uso de análise documental e de entrevistas em profundidade com informantes-chave. Desta forma, não se pretende neste trabalho estabelecer nexos causais, mas sim identificar políticas públicas sobre as quais se possa afirmar que houve alguma contribuição do PPG-7, ainda que tal contribuição possa ter sofrido a interferência de outras variáveis, tais quais outros programas e projetos de cooperação, ou mesmo outras políticas setoriais não ambientais. Faz-se aqui, portanto, a opção de se adotar a análise exploratória de impacto que, por sua vez, procura documentar as mudanças que ocorreram, sem tentar estabelecer uma relação de causalidade direta (Cracknell, 2000).

### A manifestação política

Distante desta visão, Colebatch (2002) propõe que para se analisar a manifestação política é necessário tecer algumas considerações sobre três atributos da política: ordem, autoridade e conhecimento.

Ordem: o primeiro atributo, implica que política requer ações sistemáticas e consistentes para tornar a atividade organizada, estável e previsível, e refere-se ao conjunto de medidas que asseguram que uma determinada política criada seja executada pela organização pública. Ordem,

porém, não implica em rigidez burocrática ou, de outro lado, em falta de controle. Ordem também não implica em rigidez hierárquica e comando *top-down*. Na verdade está relacionada à segurança de execução de uma decisão (*enforcement*). A execução não pode ser exageradamente lenta de forma que novos fatos superem a realidade, nem exageradamente rápida de forma que a realidade não seja adequadamente analisada e as partes interessadas ouvidas. As contribuições ao processo podem advir de vários setores da sociedade, mas deve também considerar o público interno, com especial atenção ao grupo de burocratas de baixo escalão, normalmente negligenciados, pois entende-se que os mesmos também fazem política ao entrar em contato direto com os usuários do serviço público. Portanto, criar ordem inclui a formação de entendimentos coletivos sobre como os vários participantes irão agir em circunstâncias específicas, o que requer foco na comunicação entre os participantes e na construção e manutenção de relações de trabalho entre eles (Colebatch, 2002).

Autoridade: implica que uma política necessita ser formulada e ser endossada por tomadores de decisão autorizados e legítimos para com seus constituintes e entre si mesmos. Quanto maior o grau de legitimidade dos tomadores de decisão envolvidos, maior deverá ser o caráter democrático da política. Mas o termo “autoridade” não é neutro. A auto-proclamação de autoridade pode ser usada como recurso de poder por atores que pretendem preponderar. É importante notar que a autoridade flui em dois sentidos, qualquer que seja a organização envolvida. Atores com autoridade passam orientações de cima para baixo, enquanto participantes de baixo escalão buscam o endosso das autoridades para seus planos.

Conhecimento (ou *expertise*): refere-se ao fato de que a construção e implementação de políticas implicam em três tipos de conhecimento: o teórico, que permite generalizar; o conhecimento metodológico, que permite enfocar e planejar intervenções; e o conhecimento específico, que permite recortar o objetivo segundo dimensões específicas daquilo sobre o que pretende-se atuar. Este conhecimento específico pode ser técnico, no sentido de ser estruturado por análise formal e acadêmica, ou conhecimento tradicional, estruturado pelo saber individual e coletivo, construído pela prática através dos tempos.

Os três elementos da atividade política acima mencionados –ordem, autoridade e conhecimento–, estão interligados: muitas vezes, o conhecimento é mobilizado para criar ordem; ele também constrói autoridade; ao mesmo tempo, a autoridade pode construir conhecimento.

### Dimensões da formulação de políticas

Colebatch propõe distinguir duas dimensões do processo de formulação de políticas que ele chama de dimensões verticais e horizontais, as quais afetam a maneira como as mesmas serão implementadas. A dimensão vertical vê política como determinação a ser cumprida: a transmissão para baixo de decisões autorizadas. Tal dimensão enfatiza ação instrumental, a ação objetivamente racional e a força da autoridade legítima. Interessa a habilidade ou capacidade de funcionários subordinados em colocar essas decisões em prática e os meios de estruturar o processo de governo de forma a obter o cumprimento da ordem. Por sua vez, a dimensão horizontal vê política como processo negociado: as relações entre os representantes de diferentes organizações, ou seja, fora da linha da autoridade hierárquica. Desta forma, a atividade política precisa equilibrar essas duas dimensões para que não se caia ou no “consultismo”, resultado de excesso de uma dimensão horizontal, como no autoritarismo, resultado de excesso da dimensão vertical.

### Os participantes do processo

Os participantes podem estar isolados ou atuar em grupos, ou ainda organizados em redes de política (*policy networks*), que são agregações relativamente estáveis de pessoas provenientes de uma gama de organizações e que se encontram (re)unidos para abordar questões políticas. A participação raramente inclui todos os interessados. Muitas vezes, aqueles que participam no processo político não o fazem em posições de igualdade. Conhecimento, legitimidade, organização, financiamento, auto-estima e autoridade são elementos que interferem na dinâmica de

participação entre as partes interessadas (*stakeholders*). Ademais, a participação não é neutra, e aquele que participa influencia a questão política, redefinindo-a a partir de suas intervenções. Desta forma, o problema e os participantes do processo político são mutuamente constitutivos.

### O “locus” da política

As duas dimensões da formulação de políticas, vertical e horizontal, podem ser utilizadas para compreender a dimensão de “locus.” Na vertical, analisa Colebatch, a política é feita no topo e daí se segue a ação, em um canal claro de autoridade. O lugar da política está, portanto, nos gabinetes da administração pública. Há também quem considere a lei como política e, neste caso, ela é feita nas câmaras do Poder Legislativo e nas cortes e em tribunais especializados para cada questão (Poder Judiciário e Ministério Público), que a interpretam e implementam. Na horizontal, entende-se que a política é feita tanto nos gabinetes da administração pública, quanto na reunião entre partes interessadas, sejam elas governamentais ou não. Assim a política é um processo de interação. Essa perspectiva admite que o Estado não é uma autoridade única e centralizada, e confere uma certa autonomia às organizações que fazem parte da máquina estatal. Também deve ser considerada a influência de autoridades externas, como representantes de governos sub-nacionais (estaduais e municipais) e autoridades e governos internacionais. Portanto, é difícil delimitar onde exatamente a política é feita, pois se trata de um processo contínuo, e ambíguo, de negociação entre as partes envolvidas.

Adicionalmente, a política também aconteceria no ato de se criar rotinas. Toda organização envolve “rotinização”, ou seja, o desenvolvimento de maneiras previsíveis e conhecidas de lidar com os eventos. Política serviria então para criar regularidades reconhecidas no processo organizacional, ou procedimentos padrão de operação. Política, portanto, refere-se também a estruturas, ou seja, à natureza das formas organizacionais por meio das quais ela ocorre.

### Atores do processo de elaboração de políticas

A definição de quem participa do processo político depende da definição dos limites/fronteiras do problema objeto da política: se não há consenso sobre a definição dos limites do problema, haverá maior dificuldade para estabelecer consenso sobre quem está envolvido. Um desafio é garantir a participação dos grupos locais, cuja autoridade sobre o tema da política, bem como o direito de participação, muitas vezes não são reconhecidos pelas autoridades públicas e pelos demais participantes. Também é um desafio obter a participação dos atores com mais poder em geral.

### Estruturação da análise de impacto sobre políticas

Relaciona-se a seguir o conjunto de variáveis de análise para identificação da relações do projeto com políticas públicas, com base na perspectiva teórica de Colebatch (2002):

| Dimensão do Processo Político | Dimensões de Análise                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|-------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Orden                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Adequação Institucional</li> <li>• Previsão de consulta pública</li> <li>• Segurança de execução/<i>enforcement</i></li> <li>• Consulta interna à burocracia pública</li> <li>• Momento (<i>timing</i> de elaboração e implementação)</li> <li>• Identificação de grupos/indivíduos interessados-chave</li> </ul> |
| Autoridade                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Legitimidade do formulador da política na sociedade</li> <li>• Legitimidade do formulador da política na própria burocracia pública</li> <li>• Capacidade de comando superior (<i>top-down</i>)</li> <li>• Capacidade de influência inferior (<i>bottom-up</i>)</li> </ul>                                        |
| Conhecimento                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fundamentação teórica</li> <li>• Fundamentação técnico/metodológica</li> <li>• Fundamentação social/conhecimento tradicional</li> <li>• Adequação do modelo de gestão proposto</li> <li>• Grau de consenso sobre a configuração final</li> </ul>                                                                  |

|                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|-------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Locus da Política | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Equilíbrio entre as três dimensões:</li> <li>• Dimensão vertical - a concretização da escolha política</li> <li>• Dimensão horizontal - envolvimento público</li> <li>• Dimensão processual - estabelecimento de rotinas nas dimensões de ação política</li> </ul> |
|-------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

## Definições adicionais

### *Gestão ambiental*

Nesta análise, o termo “gestão ambiental” refere-se às atividades de zoneamento ecológico-econômico, de monitoramento e avaliação/análise; de controle ambiental; de fortalecimento dos órgãos estaduais de meio ambiente (OEMAs); de promoção da interação entre OEMAs com entidades de direito público e privado relacionadas à questão ambiental; e à difusão da temática ambiental.

### *Ordenamento territorial*

Nesta análise, o termo “ordenamento territorial” refere-se ao conjunto de ações públicas e privadas que definem direitos em relação ao uso do solo em ecossistemas ou regiões geográficas específicas. Essas ações incluem atividades de planejamento do uso, de estabelecimento de direitos sobre o uso, de definição da posse e titulação da propriedade, bem como as atividades de criação e implementação de instrumentos que incentivem o ordenamento, a realização de análises e a implementação de ações de comando e controle necessárias para aferir e fazer cumprir tais ações.

### **Influência do ordenamento territorial e da gestão ambiental do PPG-7 sobre políticas públicas**

A compreensão das relações entre PPG-7 e políticas foi obtida a partir da análise dos componentes do Programa Piloto que tiveram relação com as

dimensões de ordenamento territorial e da gestão ambiental. Desta forma, foram selecionados dois sub-programas e cinco projetos:

| Sub-programas                                      | Projetos                                                                                 |
|----------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|
| Sub-programa Políticas de Recursos Naturais (SPRN) | Projeto de Apoio à Conservação e Desenvolvimento do Manejo Florestal (ProManejo)         |
| Sub-programa de Ciência e Tecnologia (SPC&T)       | Projeto de Apoio à Conservação e Desenvolvimento da Várzea (ProVárzea)                   |
|                                                    | Projeto Reservas Extrativistas (Resex)                                                   |
|                                                    | Projeto Integrado de Proteção às Populações e Terras Indígenas da Amazônia Legal (PPTAL) |
|                                                    | Corredores Ecológicos                                                                    |

### **Influência do Programa Piloto na Formação das Políticas Públicas**

#### *Dimensão de ordem*

##### • Adequação institucional

Diversos sub-programas e projetos do PPG-7 tiveram impacto na dimensão de constituição de políticas ao propiciar melhor definição de limites entre o público e o privado, que resultou de uma maior presença pública na região, da definição de direitos em relação a terras da União, e de um maior empoderamento da sociedade civil. No mesmo sentido, o processo de capacitação e envolvimento do Ministério Público na região contribuiu decisivamente para este processo de definição público/privado, bem como para a promoção do diálogo e da negociação entre atores sociais.

Negociações também geraram a dimensão de ordem no âmbito dos OEMAs, que passaram a fazer uso de termos de correção de conduta (algo similar aos termos de ajustamento de conduta, do MP), como primeira alternativa para a correção de atividades. Outros exemplos incluem a consolidação da figura jurídica da reserva extrativista no país; a elaboração da

Lei Florestal do Acre<sup>2</sup>; como também o suporte legal para a criação do Centro Nacional de Apoio ao Manejo Florestal (Cenaflor/IBAMA), órgão catalisador e fomentador de atividade de treinamento, capacitação e divulgação do manejo florestal. As ações do ProManejo contribuíram para estabelecer as bases jurídicas que permitiram que fosse criada a legislação federal que dispõe sobre o uso sustentável das florestas públicas. Já o ProVárzea contribuiu para sistematizar processos de diálogo e negociação das políticas públicas por meio da institucionalização dos acordos de pesca e a criação do Agente Ambiental Voluntário. O ProVárzea também implementou a Unidade Integrada de Defesa Ambiental (UNIDA), que propiciou melhor gestão ambiental ao coordenar as ações do Governo do Estado do Pará (Polícia Militar, Polícia Civil), do IBAMA, do Ministério Público Estadual e do Federal, da Capitania dos Portos e da Prefeitura de Santarém.

Apesar desses avanços, um elemento fundamental da dimensão ordem em políticas públicas não foi suficientemente atendido. Ele refere-se à capacidade de o Estado prover ações sistemáticas que tornem a sua ação, bem como a dos outros, estável e previsível. Apesar de avanços, muito ficou por ser feito e, acima de tudo, não se obteve a sistematização da gestão interna aos sub-programas e com outros órgãos da administração pública. Ao final do PPG-7, o funcionamento de programas e projetos ainda dependia mais de indivíduos do que da instituição.

- Previsão de consulta (para que a dimensão horizontal ocorra)

São exemplos desta dimensão a criação e o fortalecimento das redes GTA e Mata Atlântica, além de outros grupos, como inúmeras ONGs que foram se agregando no processo de implementação dos projetos. Adicionalmente, os projetos implementados no âmbito do PPG-7 sempre fizeram previsão de consulta pública, o que eleva a dimensão ordem.

2 Lei nº 1.426, de 27 de Dezembro de 2001, que “Dispõe sobre a preservação e conservação das florestas do Estado, institui o Sistema Estadual de Áreas Naturais Protegidas, cria o Conselho Florestal Estadual e o Fundo Estadual de Florestas e dá outras providências”.

- Segurança de execução (*enforcement*)

Houve parcial aumento na segurança da execução das decisões dos órgãos públicos (*enforcement*), derivado do melhor planejamento e conhecimento (veja a seguir), bem como às constantes avaliações realizadas ao longo dos anos. Embora o desembolso de recursos financeiros tenha sido, ao final do programa, menor do que o esperado, ele foi todavia superior ao da média das administrações públicas no Brasil. Em alguns casos houve ganho de *enforcement* derivado de novos arranjos cooperativos, como no caso da UNIDA. Nos sub-programa Corredores Ecológicos, buscou-se realizar fiscalização em parceria com órgãos que têm poder de polícia<sup>3</sup>, o que propiciou que autuações bem realizadas chegassem de fato a juízo. Experiência semelhante à realizada pelo SPRN nos PGAIs, pela qual o OEMA atuava em parceria com a polícia e o Ministério Público.

No entanto, não parecem ter sido registrados avanços significativos na execução do PPG-7 como um todo, como também no relacionamento entre o MMA e outros órgãos da administração pública, especialmente com a própria administração federal; avanço esse que possibilitasse um ganho de escala, eficiência e efetividade na implementação de políticas públicas.

- Consulta interna à burocracia pública

Ao longo dos anos de implementação do PPG-7 houve uma série de eventos de capacitação e de avaliação que possibilitaram aos órgãos públicos travar contato com a sua própria burocracia. No entanto, esses eventos não significaram um processo formal de consulta à burocracia pública, especialmente aos funcionários de carreira e que tenham contato direto com as atividades de implementação das políticas<sup>4</sup>.

- Momento (*timing de elaboração e implementação*)

A dimensão de ordem é melhor obtida quando políticas públicas são concebidas no momento adequado – nem antes nem depois do tempo pro-

3 Militão, Ricardo, entrevista pessoal, Brasília, 26 de julho de 2006.

4 Também chamados em Inglês de “Street-level bureaucrats”

pício. No entanto, “na prática, até 1999, os participantes não foram capazes de implementar, em tempo e de forma coordenada, o conjunto de projetos previsto. Mesmo após de um período de cinco a sete anos de programa, pelo menos quatro projetos de importância estratégica para a consecução dos objetivos do PPG-7, relacionados respectivamente com o manejo florestal (ProManejo), o manejo de várzea (ProVárzea), o controle de queimadas e desmatamento (ProDesque) e o gerenciamento de parques e reservas (corredores ecológicos) ainda estavam por ser iniciados. Ademais, o projeto de maior envergadura, o SPRN, que desempenha um papel destacado na condução do fortalecimento institucional para a formulação e implementação da gestão ambiental integrada ao nível estadual e municipal, ainda não havia alcançado um impulso significativo.”<sup>5</sup>

Desta forma, o PPG-7 literalmente “perdeu o momento/timing”, sendo que diversos fatores contribuíram para isso, dos quais pode-se citar três. Primeiramente, houve uma dificuldade, ou resistência política, de representantes do Governo Brasileiro (GOB) em lidar com demandas administrativas advindas de um novo arranjo de cooperação internacional nunca antes implementado. Também ocorreram restrições de representantes do GOB em relação à aceitação de doações e financiamentos internacionais em função do significado disto para decisões soberanas do Brasil sobre políticas nacionais. Um terceiro fator refere-se ao fato de que organizações internacionais mantiveram seus procedimentos específicos, demandando que beneficiários nacionais atendessem aos procedimentos particulares de cada uma delas, causando enorme esforço e desperdício de tempo e recursos. A falta de um procedimento único de cooperação foi objeto de longas negociações e dificultou os procedimentos de prestação de contas ao longo de todo o período de execução do PPG-7 (RMT/INDUFOR OY & STCP, 2000).

- Identificação de grupos/indivíduos interessados-chave

As consultas públicas realizadas ao longo do PPG-7 possibilitaram que inúmeros atores locais fossem identificados. Talvez mais importante do

que isso, inúmeros interesses de grupos locais se aglutinaram em novas organizações, enquanto outras já existentes se fortaleceram, quer seja em termos de representação social, ou da representação do setor privado. Nos estados onde as atividades de zoneamento foram melhor implementadas, esses grupos interessados foram melhor identificados, porque os mesmos se reuniram em torno de um problema tangível e de interesse comum.

### *Dimensão de autoridade*

- Legitimidade do formulador da política na sociedade

Embora os temas preservação e uso sustentável dos recursos naturais sejam de preocupação da maior parte dos brasileiros, estes não depositam grande legitimidade nos órgãos públicos da esfera ambiental, quer sejam municipais, estaduais ou federais (MMA/ISER, 2006). No entanto, devido à maior capacitação de OEMAs a partir das ações do PPG-7, é possível que em breve ocorra uma maior atribuição de legitimidade a esses órgãos no nível estadual. No entanto, existe a visão, que também requer análise e comprovação, que afinal os OEMAs “viraram minis MMAs e não foram integrados aos governos estaduais.”<sup>6</sup>

- Legitimidade do formulador da política na própria burocracia pública

Uma dimensão problemática ao longo da maior parte do período de execução do PPG-7 foi a substituição de funcionários públicos por consultores que, invariavelmente, negociaram políticas públicas em nome do Estado Brasileiro. Embora tal dimensão de (ou falta de) legitimidade não tenha sido contestada na maior parte dos casos, ela se fez sentir em negociações mais sensíveis, relativas a temas de interesse nacional. Nessas situações, aparentemente, ministérios que apresentam carreiras próprias de Estado –como os militares e as Relações Exteriores–, tiveram restrições à negociação ser conduzida por consultores (embora o próprio MRE tenha feito uso deles).

5 Nota da consultora Laura Corrêa Guarnieri.

6 Garo Batmanian, entrevista pessoal, Brasília, 25 de julho de 2006.

- Capacidade de comando superior (*top-down*)

Na opinião de um especialista internacional que por anos acompanhou o projeto, ao menos no que tange ao SPRN, o programa se rendeu “ao normal da burocracia brasileira.”<sup>7</sup> Embora existam resultados positivos, e embora tenham havido momentos de maior eficiência na administração federal, os problemas estruturais do serviço público estiveram acima da capacidade de mudança de um programa, que, afinal, não logrou superar tais barreiras em sua própria estrutura.

- Capacidade de influência inferior (*botton-up*)

Um dos principais resultados positivos do PPG-7 foi sua relação com a sociedade. Desde seu início, o programa incentivou a participação pública, especialmente por meio da constituição do Grupo de Trabalho Amazônico (GTA), uma organização não governamental que representa inúmeras outras ONGs e movimentos sociais atuantes na Amazônia. De forma similar, criou-se a Rede Mata Atlântica. Paralelamente, estudos sobre grupos sociais mais diretamente ligados ao uso dos recursos naturais, especialmente na Amazônia, ampliaram o entendimento sobre a composição e organização da sociedade, amplificando a capacidade de envolvimento por parte dos projetos de intervenção (Lima, 2005).

#### *Dimensão conhecimento*

- Fundamentação teórica

Diversos sub-programas do PPG-7 geraram conhecimento que serve de elementos fundamental para a formulação de políticas públicas. Destaque-se as publicações do ProVárzea, que também gerou uma série de vídeos em DVD e VHS, além de programas de rádio sobre manejo comunitário. O ProManejo gerou dois grandes estudos nas áreas de políticas

<sup>7</sup> Hanz Krüger, entrevista por telefone, abril de 2004.

agrárias e de indústria madeireira, e favoreceu a implantação do Grupo Interinstitucional de Monitoramento da Dinâmica de Florestas da Amazônia Brasileira e da Rede de Monitoramento da Dinâmica de Florestas da Amazônia Brasileira, geradores de conhecimentos para a região. Os sub-programas Corredores Ecológicos, PPTAL e RESEX também incentivaram geração de conhecimento de tradicional.

- Fundamentação técnico/metodológica

O conhecimento que enfoca aspectos técnicos e metodológicos coopera para melhores desenhos de intervenção e fornece argumentação para instruir o debate político. Hoje, o debate sobre reservas extrativistas, por exemplo, possui uma visão bem mais nítida dos benefícios e custos a elas associados. De forma semelhante, a criação de conselhos deliberativos e a elaboração de planos de manejo de uso múltiplo têm sido fundamentais para a gestão de áreas naturais (MMA/Banco Mundial, 2002). O projeto Resex também inspirou a criação de uma nova categoria de unidade de conservação, a Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS), e motivou o INCRA a criar os Projetos de Desenvolvimento Sustentável (PDS).

No caso do ProManejo, foi instituído o Sistema Integrado de Controle e Rastreamento da Produção de Madeiras em Toras (SIRMAT), Por sua vez, o SPRN contribuiu para que os OEMAs ganhassem (alguma) capacidade de planejamento, de acompanhamento e de avaliação, tendo-se como exemplo a realização das atividades de Zoneamento Econômico e Ecológico e o georreferenciamento no âmbito dos projetos de gestão ambiental integrada (PGAIs), o que resultou em legislação estadual em cada um deles. No Mato Grosso, por exemplo, surgiu o Sistema Licenciamento Ambiental em Propriedades Rurais (SLAPR), posteriormente complementado pelo Sistema Compartilhado de Informações de Licenciamento Ambiental em Propriedades Rurais na Amazônia Legal (Siscom), em parceria com o IBAMA. A atuação do SPRN no Acre ensejou a criação da Assistência Técnica e Extensão Rural em Sistemas Agroflorestais, em parceria com a ONG Grupo de Pesquisa e Extensão em Sistemas Agroflorestais do Acre (Pesacre), afim de capacitar extensionistas especializados em manejo florestal.

Esses são alguns poucos exemplos entre várias outras contribuições ocorridas nessa dimensão. No entanto, apesar de todos esses avanços, os ganhos têm sido muito mais lentos do que o necessário. Ademais, deixou-se de utilizar um amplo conhecimento acumulado a partir de outras intervenções para o desenvolvimento já ocorridas no Brasil e em várias outras partes do mundo – caso das experiências do PRODEAGRO e PLANAFLORO. O fato de que o PPG-7 começou sem um marco zero tem sido repetido à exaustão como um problema sério, que poderia ter sido evitado (Projeto AMA, 2002). No entanto, mais sério ainda é o fato de que tal crítica já havia sido feita em relação a diversos sub-programas, como ocorreu no caso do relatório de lições aprendidas do SPRN: “a implementação do SPRN sinaliza a necessidade de se aprofundar nos estados e no MMA o conhecimento sobre metodologias.” (MMA, 2002) Passaram-se os anos e o PPG-7 não adotou procedimentos para inserir métodos rigorosos de monitoramento e avaliação, o que possibilitaria à área ambiental dialogar com outras áreas de políticas, tais como a indústria e a agricultura.

- Fundamentação social/conhecimento tradicional

Políticas também podem se beneficiar de conhecimentos derivados da prática cotidiana de grupos que possuem contato direto com a natureza e aprenderam a se relacionar com ela sem destruí-la. Dentre os sub-programas do PPG-7, o PPTAL e o RESEX são os mais diretamente ligados ao tema. No caso do PPTAL, houve a institucionalização da participação indígena na sua gestão, por meio da Comissão Partidária Deliberativa. Já as comunidades locais, especialmente no Corredor Central da Amazônia, foram envolvidas no processo de planejamento. O PPG-7, no entanto, não realizou uma avaliação criteriosa sobre essas experiências e influências.

#### *Dimensão locus da política*

Na dimensão vertical, ressalta-se o aumento da capacidade de discussão existente internamente no MMA que, embora não totalmente devida ao

PPG-7, sem dúvida foi parcialmente por ele influenciada. A dimensão horizontal, relativa ao envolvimento público, foi a de maior ganho ao longo dos anos, uma vez que o PPG-7 contribuiu substancialmente para uma nova postura de construção de políticas públicas, ao considerar os processos de consulta como integrantes das atividades de implementação dos sub-programas, ainda que com certa diferença nos níveis de envolvimento entre eles.

#### **Conclusão**

A análise feita nas dimensões de gestão ambiental e ordenamento territorial do PPG-7 no que tange à região Amazônica, permitiu compreender como o PPG-7 contribuiu para a geração e implementação de políticas públicas, estas compreendidas como uma declaração de valores, uma orientação ampla, uma indicação de prática corriqueira ou um compromisso específico, e que surgiram “ao redor” do PPG-7: embora não se possa estabelecer uma relação de causalidade direta, essas políticas tiveram reconhecidamente alguma relação com o Programa Piloto. Não se espera que os exemplos identificados correspondam ao total de contribuições feitas. É possível que algumas correlações não tenham sido identificadas.

A aplicação da proposta de Colebatch (2002) para organização do conhecimento sobre políticas públicas permite sistematizar o conhecimento sobre a relação entre projetos e políticas que, de outra forma, poderiam não ser visualizadas. Adicionalmente, este trabalho organizou o conhecimento sobre o PPG-7 e demonstrou uma série de possíveis correlações entre este e políticas públicas. Espera-se que estudos adicionais, com o benefício advindo da passagem do tempo, possam qualificar e expandir a análise aqui feita.

De qualquer forma, parece evidente que, apesar dos problemas identificados e das expectativas não cumpridas, o PPG-7 trouxe ganhos importantes para as políticas públicas de promoção do desenvolvimento sustentável na Amazônia. Cabe ao governo e aos atores do processo político refletir sobre ganhos e custos da experiência de mais de uma década do PPG-7 para aproveitar as boas correlações propiciadas pelo Programa Piloto e enraizar seus ganhos em políticas públicas universalizantes.

## Referências Bibliográficas

- Colebatch, H. K. (2002). *Policy*. Buckingham: Open University Press.
- Cracknell, Basil E. (2000). *Evaluating Development Aid - Issues, Problems and Solutions*. London: Sage.
- Lima, Deborah (2005) (Org.). *Diversidade Socioambiental nas Várzeas dos Rios Amazonas e Solimões - Perspectivas para o Desenvolvimento da Sustentabilidade*. Brasília: Ibama.
- MCT (2006). *Subprograma de Ciência e Tecnologia do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais - SPC&T/PPG-7*. Acessado em 01 de agosto de 2006 pelo endereço eletrônico <http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/8327.html>.
- MMA (2002). *Relatório de Lições Aprendidas*. Subprograma de Políticas de Recursos Naturais-SPRN. Brasília: MMA.
- MMA/Banco Mundial (2002). *Lessons from the rain Forest: Experiences of the Pilot Program to conserve the Amazon and the Atlantic Forest of Brazil*. Brasília: MMA.
- MMA/ISER (2006). *O Que o Brasileiro Pensa do Meio Ambiente*. Pesquisa de Samyra Crespo e Eduardo Novaes. Brasília: MMA.
- MMA/PPG7 (2006). *Programa Amazônia. Proposta para Discussão*. Brasília (Fevereiro de 2006.): MMA.
- Parsons, Wayne (1995). *Public Policy - An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. London: Edward Elgar.
- Pinzon Rueda, Rafael (coord.) Fábio de Andrade Abdala, Jorge Luiz Vivan, Olympio Barbanti Jr. e Rogério F.S. (2006). Pinto. *Avaliação do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil-Relatório Consolidado de Avaliação-RCA*. Brasília: MMA/SCA/ Coordenação do Programa Piloto, 157 p.
- Projeto AMA (2002). *Construindo a Sustentabilidade: Lições Aprendidas no Programa Piloto*. Brasília. Projeto AMA - Textos para Discussão nº1.
- ProVárzea (2006). *Sistema Comunitário Integrado de Produção no Município de Parintins-AM*. Vídeo. Manaus: AmazonSat.
- RMT/INDUFOR OY & STCP (2000). *Relatório Final da Fase de Avaliação-RMT do Programa Piloto*. Brasília: MMA.

- Rondinelli, Dennis A. (1993). *Development Projects as Policy Experiments*. London. Routledge.
- Sutton, Rebecca (1999). "The Policy Process - An Overview", *ODI Working Paper 118*, London, ODI.

## Anexo I

## Lista de entrevistados

- Alberto Lourenço - MMA/SBF.
- Brent Milikan - Consultor SCA/MMA.
- Christoph Diewald - Consultor, UFTB/ BM.
- Eric Stonner e Ernani Pilla - USAID.
- Gabriel de Lima Ferreira,- SEPLANDS/AC.
- Garo Batmanian, Gerente, UFTB/BM.
- Marcello R. Coelho - Gerente, UFTB/ BM.
- Nazaré Soares - MMA - Coordenadora do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil.
- Onice Dall'Oglio - Coordenadora do Projeto AMA.
- Paulo Amaral - Imazon/ PA.
- Ricardo Militão - Corredores Ecológicos.
- Ruffino, Mauro - ProVárzea

# A participação da sociedade civil no PPG7: contribuição técnica efetiva ou novo rosto do clientelismo?

Benjamin Buclet\*

## Resumo

O Programa Piloto das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7) é hoje considerado como um exemplo de iniciativa de conservação do meio ambiente em grande escala, incluindo o desenvolvimento socioeconômico das populações locais. A participação das Organizações da Sociedade Civil (OSCs) nos programas e projetos realizados no PPG7 é um dos seus elementos característicos, em primeiro lugar porque ela assegurou uma governança democrática no sistema de gestão do PPG7. Porém, a questão da sua contribuição nos resultados técnicos dos projetos fica aberta. Alguns consideram a participação da sociedade civil como fundamental para a concretização efetiva dos projetos, outros argumentam que se trata de uma redistribuição de recursos baseada em critérios políticos e clientelistas mais do que em elementos racionais ligados às competências e capacidades de ação destas organizações. O objetivo deste trabalho é responder a esta pergunta, avaliando até que ponto, e seguindo quais dinâmicas, a participação da sociedade civil ajudou a alcançar os resultados técnicos do Programa Piloto.

Palavras-chave: desenvolvimento, Amazônia brasileira, Programa piloto, Banco Mundial, Redes, ONG, sociedade civil, conservação.

---

\* Laboratório de Gestão do Território - LAGET da Universidad Federal de Rio de Janeiro, [bbuclet@gmail.com](mailto:bbuclet@gmail.com).

A participação das organizações da sociedade civil (OSCs) é hoje amplamente aceita pelas instituições do desenvolvimento. A importância de incluir, nos processos decisórios, atores sociais representando uma variedade de interesses e sensibilidades, fora do setor público, é reconhecida como uma das características essenciais da governança democrática. Porém, não fica muito claro o papel das OSCs na implementação e realização efetiva das atividades. Enquanto a participação é considerada importante para a governança democrática, a questão da sua contribuição nos resultados técnicos dos projetos fica aberta. Alguns a consideram fundamental para a concretização efetiva dos projetos, outros argumentam que se trata de uma redistribuição de recursos baseada mais em critérios políticos e clientelistas do que em elementos racionais ligados às competências e capacidade de ação destas organizações. O objetivo deste trabalho é responder a esta pergunta, avaliando até que ponto a participação da sociedade civil ajudou a alcançar os resultados técnicos do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7).

Neste texto, apresentamos os resultados de uma pesquisa de campo efetuada em março e abril de 2006<sup>1</sup>, baseada em 46 entrevistas realizadas com representantes do Banco Mundial, do Governo Brasileiro, dos doadores e das organizações da sociedade civil em Brasília, Belém, Santarém, Manaus, Rio Branco e Rio de Janeiro, assim como pessoas localizadas fora do Brasil, por telefone. Além disso, numerosos documentos foram consultados para complementar as informações e confrontar as conclusões tiradas da pesquisa de campo com outras análises já feitas. Depois de lembrar alguns elementos sobre a noção de sociedade civil, o texto expõe as modalidades da participação das OSCs no PPG7. Em seguida, o texto apresenta brevemente os resultados técnicos atingidos com a participação das OSCs. A última parte expõe algumas limitações e desafios da participação que apareceram ao longo da pesquisa.

1 Pesquisa realizada no contexto de uma consultoria para o Banco Mundial. Porém, esse texto somente reflete a opinião e as análises do autor.

## A sociedade civil no PPG7

Com o objetivo geral de desenvolver estratégias inovadoras para a proteção e o uso sustentável da Floresta Amazônica e da Mata Atlântica, associadas a melhorias na qualidade de vida das populações locais, o PPG7 foi lançado gradativamente, no início dos anos 1990. Proposto na reunião do Grupo dos Sete países industrializados (G7), em Houston, nos Estados Unidos, em 1990, ele foi lançado oficialmente no Brasil em 1992, durante a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, a Eco-92. O Fundo Fiduciário das Florestas Tropicais (Rainforest Trust Fund-RFT) foi criado, com recursos dos países do G7, da Holanda e da Comunidade Européia, e o programa piloto se concretizou, ao longo dos anos, em 14 subprogramas e projetos, desenhados para cumprir os seguintes objetivos específicos:

- Criar, validar e difundir conhecimentos gerados a partir das experiências desenvolvidas no âmbito da Amazônia brasileira e da Mata Atlântica;
- Influenciar a formulação e implementação de políticas públicas para o desenvolvimento sustentável;
- Apoiar a expansão de modelos e experiências bem-sucedidas;
- Fortalecer a capacidade de instituições públicas, privadas e da sociedade civil organizada para implementar políticas e aplicar novos conhecimentos.

Os subprogramas e projetos do PPG7 foram caracterizados por montagens institucionais contando, além do Banco Mundial, com a participação do Governo Brasileiro e de várias instituições públicas brasileiras, dos doadores e da “sociedade civil”. Em 2003, o PPG7 representava um volume total de recursos de cerca de 410 milhões de dólares, originários de vários doadores internacionais e do Governo Brasileiro. O Banco Mundial administrava os recursos do programa.

Uma das particularidades do PPG7 foi a inclusão, desde a sua criação, de um leque de organizações da sociedade civil, tanto na elaboração dos subprogramas, quanto na realização efetiva dos projetos. Sem pretender elaborar uma tipologia exaustiva dos atores que compõem a sociedade civil, é importante esclarecer de que se está falando no caso do PPG7. As organizações e estruturas coletivas que participaram do programa são, basicamente, de 3 tipos: as redes, as Organizações Não Governamentais (ONGs) e as Organizações de Base (OBs).

### As Redes

São agrupamentos de organizações de natureza e tamanho variável, em torno de objetivos compartilhados. As organizações afiliadas têm interesses próprios. A participação em rede procura estabelecer mecanismos de participação coletiva, visando uma representação única de interesses comuns. O papel de uma rede é principalmente político, mas nada impede que se tornem operadoras de projetos, o que pode criar problemas. A rede pode entrar em competição com suas próprias afiliadas na captação de recursos.

No processo de implementação do PPG7, duas redes foram criadas, a Rede Mata Atlântica (RMA) e o Grupo de Trabalho Amazônico (GTA). A RMA nasceu na Eco 92, com o objetivo de responder à necessidade de respaldo político para o desenvolvimento e a eficácia das ações das ONGs ambientais da Mata Atlântica. Ela se formalizou juridicamente em 1996, principalmente para acessar os recursos disponíveis, e conta hoje com 300 ONGs. A RMA conseguiu um primeiro financiamento de US\$ 180.000, através do subprograma “projetos demonstrativos” (PDA), seguido, em 2001 e 2004, de dois *grants* de US\$ 300.000 e US\$ 934.000, para o seu fortalecimento institucional.

A história do GTA é mais complexa. No momento da definição do programa piloto, em 1991, um grupo de 4 ou 5 ONGs e representantes de diversos movimentos sociais foi convidado pelo Governo Brasileiro para participar de uma missão de *project design* do Banco Mundial, durante a qual houve grande tensão entre estas organizações e o Governo, até que a missão foi interrompida. Basicamente, as OSCs não aceitavam o

simples papel de observador e quiseram participar mais ativamente. Este conflito foi resolvido pouco tempo depois, com um acordo sobre a criação de um grupo de trabalho, batizado inicialmente GTA-G7, inserido no Ministério do Meio Ambiente (MMA).

Formalizado legalmente em 11 de dezembro de 1991, o GTA ganhou gradativamente certa autonomia em relação ao Ministério, e se tornou o representante privilegiado de todos os subprogramas do PPG7. Ganhou em força política, ocupando vários espaços de negociação no seio do Governo Brasileiro e multiplicando o número de membros, até chegar, hoje, segundo o próprio GTA, a mais de 600 entidades afiliadas (ONGs, sindicatos de trabalhadores rurais, associações corporativas, grupos de mulheres, quilombos, etc.), organizadas em 18 representações regionais na Amazônia legal. O GTA se beneficiou de um primeiro financiamento de US\$ 900.000 através do PDA e, em 2002, de uma doação de US\$ 1.200.000 para o seu fortalecimento institucional. Além disso, o GTA ficou responsável pela execução de um subprograma.

### As Organizações Não Governamentais (ONGs)

São estruturas associativas de direito privado sem fins de lucro que procuram responder às necessidades que consideram o bem público. No PPG7, as ONGs participaram através da sua afiliação nas redes e como executoras e beneficiárias de projetos. Em alguns casos, ONGs trabalharam em parcerias estreitas com as instituições públicas brasileiras. Também, tiveram freqüentemente o papel de assessor de grupos de base, usando a sua capacidade de intermediação para propor linhas de ação, em nome de grupos sem a capacidade técnica suficiente para formalizar um projeto ou gerenciar recursos financeiros.

### As Organizações de Base (OBs)

São grupos comunitários, em parte formalizadas em associações de direito privado, que representam os interesses diretos dos seus membros. Estão

“na ponta” da cadeia de atores envolvidos nos programas e projetos de desenvolvimento. Trata-se de associações de moradores, de grupos profissionais (como os seringueiros, as quebradeiras de coco de babaçu, os pescadores), de sindicatos de trabalhadores rurais e de representações de categorias de populações específicas (mulheres, negros, índios, quilombos, etc.). Têm poucas capacidades técnicas mas desempenham um papel determinante na implementação e realização dos projetos, bem como na divulgação e disseminação dos seus resultados. Quase todos os subprogramas e projetos do PPG7 procuram atingir as OBs através da sua participação.

Esta rápida categorização da sociedade civil deve ser complementada por uma diferenciação entre o componente político e o componente técnico das OSCs. O primeiro é determinante para a governança democrática, enquanto o segundo é fundamental para legitimar as OSCs como atores do desenvolvimento. Os subprogramas do PPG7 visaram, aproveitar esses dois lados, procurando, através da participação efetiva nos projetos, o empoderamento e o reconhecimento político local, regional e nacional, das categorias de populações desfavorecidas.

### Modalidades de participação

A participação das OSCs no PPG7 se fez de maneira diferenciada segundo os subprogramas e projetos. Deve ser analisada segundo a cronologia dos projetos e programas, divididos em dois momentos: a fase de elaboração, na qual se trata principalmente da definição dos objetivos, das metas, da organização, e a fase de execução e monitoramento das ações. Nestes dois momentos, as modalidades de participação das OSCs dependeram principalmente de dois elementos: a natureza dos projetos e o tipo de OSC. Projetos orientados principalmente aos órgãos públicos ou ligados à processos de escala regional procuraram a participação dos atores com identidade regional, como as redes, enquanto projetos orientados a experimentar formas alternativas de exploração dos recursos naturais necessitaram a participação das OSCs com conhecimentos e competências específicos, em termos técnicos ou relativos à legitimidade social local.

O grau de representatividade da OSC influencia a modalidade da participação. As redes, representativas de uma pluralidade de interesses e sensibilidades, tiveram mais espaço nas discussões centralizadas, em torno dos objetivos gerais dos projetos e da definição da gestão dos projetos, enquanto as OBs participaram de maneira mais concreta na execução das ações e nos espaços locais de negociação onde se concretizaram os projetos. No que diz respeito às ONGs, observa-se a sua posição intermediária e diferenciada segundo os projetos. Foram consultadas individualmente ou através da sua participação nas redes; às vezes tiveram um papel determinante no monitoramento das atividades e/ou na realização efetiva das ações.

As modalidades de participação dependem também de elementos concretos ligados, simplesmente, à possibilidade logística de participar. Concretamente, enquanto a participação faz parte dos atributos de uma rede, especialmente quando ela foi criada com este objetivo e recebeu recursos para possibilitar esta participação, a participação é simplesmente impossível, por razões logísticas, para uma associação de pescadores localizada no interior do Estado do Pará, que não dispõe dos recursos e material adequados. A proximidade geográfica, a disponibilidade de recursos financeiros e humanos, a existência de competências de análise e de negociação no quadro interno das OSCs, bem como da experiência na participação em reuniões com ministérios, organizações internacionais e agências de cooperação, contam como elementos importantes que influenciam as modalidades de participação das OSCs.

### Participação da SC e resultados técnicos

De acordo com a maioria dos documentos de avaliação produzidos pelos gestores dos projetos do Programa Piloto, muitas atividades desenvolvidas tiveram resultados concretos exitosos. Apesar das dificuldades encontradas, os benefícios para o meio ambiente e para as comunidades locais aparecem de maneira clara. Trata-se aqui de avaliar até que ponto a participação da Sociedade Civil contribuiu a estes resultados. No objetivo de apresentar de maneira clara a complexidade e a diversidade dos casos

encontrados no PPG7, esta parte procura evidenciar os elementos concretos trazidos pela participação das OSCs nos resultados alcançados. Houve conseqüências diretas das atividades implementadas no quadro do PPG7 em três áreas: as condições de vida das populações tradicionais, a conservação dos recursos naturais e da biodiversidade e o fortalecimento do desempenho das próprias OSCs, que foram reconhecidas, ao longo do programa, como atores essenciais na elaboração e execução de projetos. Não se busca quantificar essas conseqüências em termos de população, área ou número de organizações.

### Melhoria das condições de vida das populações tradicionais

As atividades desenvolvidas no quadro dos vários subprogramas do PPG7 tiveram conseqüências importantes sobre as condições de vida das populações tradicionais. Em primeiro lugar, destaca-se o impacto econômico positivo, que vai além do aumento da renda familiar. Observam-se numerosos casos de melhoria dos sistemas produtivos que resultaram na redução nos custos de produção, no incremento na dieta alimentar e na diminuição das despesas de saúde. Documentos de avaliação<sup>2</sup> mostram que os pequenos produtores conseguiram, em vários casos, economizar dinheiro, deixando de comprar insumos químicos e reduzindo o custo com mão-de-obra para capina. Diversificando a produção, várias famílias desenvolveram atividades produtivas novas, gerando lucro em várias épocas do ano e permitindo, indiretamente, a mudança dos seus hábitos alimentares e a melhoria das suas condições de saúde. Os documentos de avaliação também ressaltam resultados positivos sobre as condições de vida das populações tradicionais. Nota-se em particular a melhoria do nível de vida dos seringueiros (coletores de borracha), notadamente com o aumento do grau de alfabetização das populações. Também, a demarcação das terras indígenas e a melhoria da gestão dos seus recursos naturais contam como resultados técnicos exitosos, amplamente reconhecidos.

2 Do subprograma PDA.

No que diz respeito à produção, vários projetos resultaram na melhoria das condições técnicas e estruturais, no desenvolvimento de métodos específicos de produção e na profissionalização dos produtores familiares. Trata-se da melhoria de numerosos sistemas de produção, com repercussões positivas para as famílias, as comunidades e o tecido socioeconômico onde estes sistemas se inserem. Muito concretamente, estes resultados permitiram a valorização dos lotes e a possibilidade de permanecer nas áreas e não migrar para as periferias urbanas.

Conforme os testemunhos dos técnicos dos subprogramas, observa-se uma correlação positiva entre o grau de envolvimento das OBs e o grau de apropriação dos projetos pelos pequenos produtores e suas famílias. Em todos os casos de projetos bem sucedidos, nota-se o papel de uma OB em primeiro plano, freqüentemente assessorada por uma ONG, na realização efetiva das atividades. Estes resultados positivos aparecem, portanto, diretamente relacionados à participação ativa das organizações representativas das populações atingidas pelos projetos.

### Avanços no setor da conservação dos recursos naturais e da biodiversidade

Os exemplos apresentados acima mostram a relação estreita entre a melhoria das condições de vida das populações tradicionais e a conservação dos recursos naturais e da biodiversidade. Isso é sem dúvida uma das lições aprendidas que todos os atores envolvidos no PPG7 gostam de lembrar nas entrevistas: é possível combinar o desenvolvimento social e econômico das populações locais com a conservação do meio ambiente. Algumas pessoas até afirmam que a melhoria das condições de vida das populações locais é uma das condições necessárias para a conservação do patrimônio natural. Sem entrar neste debate, vale a pena focar sobre alguns efeitos concretos dos projetos do PPG7 sobre o meio ambiente.

Em primeiro lugar, observam-se avanços significativos na transformação da exploração tradicional dos recursos florestais para o manejo sustentável, no sentido das normas estabelecidas pelo *Forest Stewardship Council* (FSC), ONG internacional que tem como objetivo principal pro-

mover o manejo e a certificação florestal. Mesmo se não podemos afirmar que o PPG7 teve como consequência o aumento do número de empresas ou produtos certificados, é amplamente reconhecido o efeito demonstrativo de vários projetos no que diz respeito à possibilidade de gerar recursos através de uma exploração sustentável da floresta, isto é, sem destruição.

Um outro resultado relevante em relação à proteção do meio ambiente é a mudança significativa na prática das queimadas na Amazônia. Iniciadas em 1998, as atividades do subprograma “Proteger”, representam ilustração concreta da contribuição da Sociedade Civil nos resultados técnicos do PPG7. Com o objetivo geral de combater os incêndios florestais, o projeto foi fomentado e executado pelo GTA em nove estados. Em cada Estado, uma afiliada ficou responsável pela organização das atividades, o que trouxe a apropriação do projeto pelos participantes a um custo mais baixo. O GTA foi escolhido exatamente para aproveitar sua capilaridade. A grande aceitação do Proteger pelas comunidades locais se explica, em parte, pela gravidade dos riscos de incêndio florestal<sup>3</sup> e pela legitimidade das OSCs que executaram o projeto, conhecidas e reconhecidas pelos agricultores e produtores locais. Segundo o responsável do projeto, foi “o GTA que conseguiu colocar, nas comunidades, essa idéia de alternativa ao uso de fogo”.

O subprograma contemplou três eixos: mobilização social, produção sustentável sem uso do fogo e educação ambiental. O projeto visou a prevenção aos incêndios por meio da mobilização comunitária, de trabalhos ambientais conjuntos, da disseminação de técnicas alternativas ao uso do fogo, assim que a formação de grupos comunitários voluntários, reunidos em torno de atividades de educação ambiental, produção e difusão de conhecimentos e técnicas sobre produção sem fogo e prevenção e controle do fogo. Em uma primeira fase, a rede, com o apoio das suas afiliadas e órgãos públicos, coordenou uma campanha local de sensibilização, mobilizou e organizou o treinamento dos pequenos agricultores na prevenção de incêndios. Em uma segunda fase, tratou-se de minimizar o uso

3 O projeto nasceu em 1998, quando as previsões de estiagem prolongada, decorrente do fenômeno climático El Niño, acentuaram o risco de incêndios florestais na Amazônia, o que gerou expectativas catastróficas para os meses de seca, confirmadas por um grande incêndio no Estado de Roraima (segundo as fontes, entre 3.000 e 12.000 km<sup>2</sup> de floresta desapareceram).

do fogo e incentivar práticas sustentáveis (como criação de peixe, de abelhas, produção de mel) nos sistemas de produção em nove Estados.

Vários projetos demonstrativos locais mostram claramente a importância da atuação das OSCs na execução das atividades. Como ilustração, podemos citar o trabalho da Associação Pioneira Transaleste (ASPAT) na recuperação de áreas degradadas e na implantação de sistemas agro-florestais (SAFs), através do qual foi conseguido disseminar o cultivo de espécies perenes e valorizar os lotes dos pequenos produtores a partir do plantio de essências florestais. Também, a atuação direta da Associação dos Produtores Alternativos (APA) no “Projeto Desenvolvimento Sustentável para Agricultores na Amazônia Ocidental” foi um dos fatores de sucesso do projeto, que resultou na multiplicação da área de SAFs implantadas e na duplicação do número de agricultores atendidos, a exportação para o mercado europeu do palmito produzido, a geração de empregos e a comercialização de 14 toneladas de mel por ano.

As consultas às OSCs, na fase de elaboração das atividades, permitiu, segundo um responsável do Banco Mundial, “trazer conhecimentos da realidade e reorientar as atividades”. Ademais, essa participação se concretizou com a parceria entre o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e algumas ONGs, que contribuíram capacidades técnicas.

Testemunhos e documentos de avaliação do PPG7 deixam pensar que o maior impacto ambiental talvez sejam as mudanças de atitudes e práticas das populações das áreas rurais da Amazônia e Mata Atlântica. Ademais, o desenvolvimento de atividades econômicas baseadas no respeito ao meio ambiente e na exploração sustentável da floresta, além da conscientização das lideranças e das populações locais em geral, gerou também mudanças no nível dos ministérios e das instituições públicas e nas práticas coletivas ligadas ao processo de definição das políticas públicas. Apesar de freqüentes dificuldades de representação, alguns subprogramas revelaram a vantagem de incluir, nas discussões sobre o desenvolvimento regional, uma grande variedade de interesses. Este resultado é devido à presença, às competências e à insistência das OSCs e das redes em nível federal e regional, complementado pela atuação de várias ONGs em nível estadual e local.

## O desempenho das OSCs

O estudo dos diferentes subprogramas do PPG7 mostra claramente que o fortalecimento da Sociedade Civil apareceu rapidamente como uma necessidade para cumprir os objetivos definidos inicialmente. Os programas de apoio às duas redes GTA e RMA são exemplares dessa necessidade. Além disso, um dos efeitos indiretos da participação das OSCs no PPG7 foi o fortalecimento das próprias organizações (crescimento do número de associados nas estruturas coletivas, aumento da auto-estima dos grupos e associados, consolidação das lideranças), da sua articulação entre si, das suas capacidades de gestão e de negociação com os outros atores sociais. Estes avanços possibilitaram o salto, no posicionamento das OSCs, de uma postura de protesto a uma de negociação. Isso deve ser considerado como um resultado técnico positivo do PPG7, pois recursos humanos e financeiros importantes foram investidos especificamente neste objetivo.

Os testemunhos relativos ao valor agregado pelo fortalecimento da Sociedade Civil fazem referência à criação de capital social nos vários níveis (do local ao federal), ao estímulo intelectual e cultural ao intercâmbio entre atores sociais que não costumavam se relacionar, ao acréscimo de uma visão de longo prazo, fora do calendário eleitoral, à comunicação comunitária (como inclusão digital, legalização das rádios comunitárias), à maior agilidade das OSCs em relação aos órgãos públicos. Por exemplo, quando aparece na Internet um formulário de elaboração de propostas para o programa PDA, as redes, através dos seus membros e representações locais, têm a capacidade para levar o formulário e explicar o mecanismo administrativo para as pessoas que não tem acesso a Internet.

Um caso exemplar da importância da articulação da Sociedade Civil foi o componente Floresta Nacional do Tapajós do ProManejo; desde seu início, a participação das OSCs foi determinante. A floresta nacional foi criada em 1974, sem consulta às populações ribeirinhas, o que trouxe conflitos entre as autoridades públicas e as 20 comunidades que viviam na área. Em 1996, uma ONG, o IMAFLORA, foi contratada pela agência de cooperação alemã GTZ para mapear a FLONA. Aplicou-se uma metodologia participativa que permitiu a aproximação entre as comuni-

dades e o IBAMA. Todavia, os conflitos permaneciam até que as associações de ribeirinhos votaram pela sua exclusão da FLONA. Em 1998, houve uma pressão forte das organizações comunitárias para desenvolver um programa de manejo florestal que contemplasse as demandas das populações. Essa pressão foi respondida de maneira positiva pelo IBAMA, que conseguiu modificar a forma de diálogo e parceria com a Sociedade Civil e outros atores. Foram criados, em 2001, um Grupo Gestor e um Conselho Consultivo, composto por representantes comunitários (33%), o IBAMA, ONGs, universidades e prefeituras, que se reúne a cada mês.

## A participação da sociedade civil, um processo harmonioso?

Não, a participação da sociedade civil no PPG7, em nenhum momento, pode ser qualificada de harmoniosa. Porém, foi construtiva e, no decorrer do programa e da aprendizagem coletiva, cresceu um respeito mútuo entre o Governo Brasileiro, os doadores, o Banco Mundial e as OSCs. Como sempre em caso de tensão ou conflito, a tendência é de rejeitar a responsabilidade nos outros. Sem procurar apontar a culpa, identificamos elementos consensuais que explicam as tensões e dificuldades ocasionadas pela participação da sociedade civil no programa.

Em primeiro lugar, há um questionamento, por parte do Banco Mundial, dos doadores, de uma parte das ONGs e, em uma menor medida, por parte do Governo Brasileiro, sobre a legitimidade das redes GTA e RMA, como representantes oficiais da sociedade civil no PPG7. Este questionamento, perfeitamente legítimo, teve conseqüências importantes sobre as modalidades da participação da sociedade civil no programa.

Temos que fazer aqui uma distinção entre a RMA e o GTA. A RMA agrupa principalmente ONGs ambientalistas e defende uma agenda muito clara, baseada na necessidade absoluta de preservar o pouco de Mata Atlântica ainda em pé. A problemática é relativamente simples e não há muitas outras vozes reclamando uma atuação diferente em relação às florestas tropicais da Mata Atlântica. Todavia, segundo um entrevistado, a RMA não deixa nenhum espaço a outros atores e se comporta, às vezes, “como uma máfia: quem não está dentro não existe”.

O GTA, do seu lado, é composto por uma grande variedade de atores sociais e foi dominado, desde o início, pelos movimentos de trabalhadores rurais e pelo Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS). A identidade socioambiental, assumida do GTA, deixa clara que a rede defende, em primeiro lugar, uma abordagem do desenvolvimento sustentável, baseada nos interesses das populações da Amazônia.

De acordo com os próprios responsáveis, a questão da representatividade é o desafio principal das redes. Como declarou a presidente do GTA, a representatividade “é a dificuldade. Tudo mundo é consciente disso. É o grande desafio da rede, com a ampliação do número de membros”. De fato, as dificuldades são grandes para articular um mecanismo de representação democrática em uma região como a Amazônia. Entre as dificuldades de comunicação, as poucas capacidades técnicas das afiliadas, as divergências internas ao próprio GTA e a dificuldade de lidar com uma demanda cada vez maior de participação com um quadro profissional reduzido a 12 pessoas, o GTA não consegue enfrentar o desafio da representação. A melhor ilustração disso é a impossibilidade, para a rede, de fornecer uma simples lista dos 603 membros afiliados. Também, isto aparece claramente nos discursos de várias ONGs e OBs da Amazônia. Enquanto as OSCs que são representantes regionais e fazem parte do núcleo duro da coordenação consideram que o GTA representa os seus interesses em Brasília, outras, inclusive algumas que já participaram ativamente na rede, declaram que “a participação no GTA não serve”, “não nos sentimos respeitadas”, “não somos representados”. Outras afirmam que não se sentem contempladas na sua agenda e que não conseguem influenciar as decisões do GTA em Brasília.

Ademais, grandes ONGs, como o IPAM ou IMAZON, não participam do GTA, argumentando que não precisam da rede para influenciar as políticas públicas e atingir as populações locais; a afiliação das ONGs ambientalistas internacionais, como WWF, CI ou TNC, não foi aceita pela assembléia geral porque representaria um risco de diminuir ou abafar a voz das ONGs da Amazônia. Este conjunto de elementos despertou várias críticas a respeito da legitimidade do GTA; alimentam a convicção, por parte de um responsável importante do Banco Mundial, que o “GTA não é representativo da base porque há um desvínculo muito grande entre

as pessoas que vêm nas reuniões e a realidade. Eles não têm legitimidade. O número avançado de 600 membros é só marketing. Ao olhar a atuação do GTA ao longo do tempo, você vai ver arrecadação de recursos para o próprio GTA, não para os membros”.

No entanto, essas críticas não devem apagar alguns aspectos muito importantes, inclusive a respeito da contribuição da rede nos resultados técnicos do programa. Apesar dos problemas do GTA, existe uma seriedade em relação ao repasse de recursos. O GTA tem uma capacidade de mobilização, não só dos seus membros mas também do movimento social em geral na Amazônia e uma capilaridade muito grande. Mesmo se limitada a uma parte da sociedade civil, a representatividade do GTA existe e a sua presença nos espaços de negociação do Governo é considerada pela grande maioria dos entrevistados como um elemento positivo para a integração das questões regionais na agenda federal. De acordo geral, “é melhor ter o GTA do que não ter”.

Como qualquer estrutura associativa, o GTA não pode representar a totalidade dos interesses da sociedade civil amazônica. Os responsáveis do PPG7 não tinham necessariamente consciência disso, ou não quis se confrontar a esta realidade, já que era bastante complicado trabalhar com duas redes. A questão colocada aqui é aquela das conseqüências disso sobre as orientações dos projetos. Será que, conforme declarou um entrevistado, o PPG7, “botando o GTA em todos os lugares, esqueceu a diversidade”? Emblemáticas são a ausência quase total de atividades visando a proteção da fauna e as pouquíssimas tentativas de aproximação com o setor privado. Da mesma forma, a agenda dos grupos de mulheres nunca foi realmente contemplada no PPG7, nem os interesses ligados à conservação mais integral. Também, outros coletivos e representações da sociedade civil ficaram fora, ou quase, do PPG7. Podemos citar redes ou coletivos como o Fórum da Amazônia Oriental (FAOR), a Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (ABONG) ou até a Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB), que se desligou do GTA.

Além disso, as relações estreitas entre as redes e o Governo Brasileiro ficam problemáticas para os outros parceiros. Muitas pessoas no Banco Mundial têm consciência do caráter setorial do GTA. Para alguns, essa

postura socioambiental se encaixa nos objetivos do programa. Para outros, o “PPG7 virou refém de um grupo de interesse”, ligado ao jogo político. O fato de ver pessoas, como Zé Geraldo ou Airton Faleiro, que foram pessoas-chaves no GTA e são hoje deputados federais ou estaduais, bem como o ponto de vista da diretora do PPG7 no MMA, quando declara que “a postura do GTA casa muito bem com a postura do MMA”, confirma a inserção política do GTA. Este aspecto complicou sem dúvida a participação da sociedade civil no programa, injetando, nos processos de definição das atividades, interesses que caíam fora dos objetivos técnicos dos projetos. Neste ponto, o próprio GTA reconhece que a proximidade ideológica e histórica entre a rede e o atual Ministério do Meio Ambiente complica a necessária postura crítica da sociedade civil. Concretamente, a cultura do companheirismo dificulta, para o GTA, posicionamentos conflituosos em relação ao MMA. Conforme declarou uma personalidade do GTA, “é complicado bater na mesa da companheira Marina”<sup>4</sup>.

As entrevistas revelaram também outros elementos, listados em baixo, que representam limitações e desafios para a participação da sociedade civil:

A diferença de cultura entre as instituições públicas, o Banco Mundial e as OSCs: As exigências e as capacidades de gestão são diferentes. Existem de todo lado preconceitos que complicam a cooperação. Este elemento melhorou com o tempo, em particular com a integração na equipe do Banco Mundial, e no MMA, de pessoas que já tiveram experiência profissional nas OSCs.

A incompatibilidade dos modelos de gestão, usados com projetos que envolvem OSCs, freqüentemente com pouca autonomia financeira, agindo em lugares remotos e sem capacidade de gestão financeira: Esta má adequação explicaria a dificuldade, para as OSCs, de se enquadrar nas normas e estaria na origem de vários casos de inadimplência, mais na forma do que contábil. Uma ilustração é o caso da legislação trabalhista, pouco adaptada a projetos que consistem, por exemplo, do trabalho de 200 índios que passam dois meses em áreas remotas para capacitar parentes.

A peculiaridade do RFT, fundo fiduciário de tamanho fora do comum, “bicho raro” nas atividades no Banco Mundial, que não poderia aplicar as regras dos empréstimos clássicos. Foi necessário se adaptar para conciliar as exigências burocráticas e o rigor da instituição com as especificidades do PPG7 (arranjo institucional complicado, região complicada, variedade dos parceiros, temáticas sociais, etc.).

A necessidade de recursos financeiros para possibilitar a participação: A falta de autonomia financeira das OSCs implica a necessidade de planejar e organizar a participação, inclusive a nível financeiro. Uma consequência disso é a desapareição das OSCs uma vez que os recursos acabam (foi o caso no PDA), o que prejudica os processos de avaliação e de capitalização dos projetos. Por outro lado, este elemento ocasiona um processo seletivo entre as OSCs que pode alimentar o clientelismo político. Algumas agências, como a KfW, têm como regra de nunca financiar projetos integralmente dedicados ao fortalecimento institucional das OSCs.

A intermediação das ONGs pode prejudicar a apropriação dos projetos pelos beneficiários. Existe o risco de estabelecer relações paternalistas. Houve projetos que fracassam por falta de inserção local real das ONGs operadoras e instrumentalização das OBs pelas ONGs.

A complexidade da montagem institucional foi um elemento que complicou as relações entre a sociedade civil e o Banco Mundial. As redes RMA e GTA não tinham consciência das obrigações contratuais do Banco Mundial com os doadores, multilaterais e bilaterais, e com o Governo Brasileiro. A burocracia, conseqüente destas obrigações, foi sempre objeto de reclamações por parte da sociedade civil, que não deixa de considerar o Banco Mundial como muito rígido a nível administrativo.

Estes elementos mostram que a participação da sociedade civil, quando sai do discurso, é complicada. Trata-se de uma cultura, a ser construída através de processos complexos, onde se encontram vários interesses, às vezes contraditórios. Há um acordo geral de que vale a pena. Uma das lições aprendidas do PPG7 é, sem dúvida, que a participação da sociedade civil na implementação das políticas setoriais é uma condição para a sustentabilidade das ações implementadas. Esta participação, como esse trabalho tentou mostrar, foi necessária para atingir os objetivos dos projetos do PPG7. A contribuição da sociedade civil nos resultados técnicos

4 Em referência à Ministra do Meio Ambiente Marina Silva.

é indiscutível. Foi um elemento fundamental para o sucesso das experimentações implementadas durante o programa.

Guardando em mente que a sociedade civil é um campo de concorrência onde existem lutas para ocupar os espaços disponíveis, para promover idéias, vender e comprar produtos, as instituições e organizações públicas, nacionais e internacionais, têm, sem a menor dúvida, todo interesse em incentivar a participação das organizações da sociedade civil. Aproveitar as capacidades técnicas, os conhecimentos e a capilaridade social das suas organizações representa uma maneira de maximizar as chances de sucesso de projetos e programas de desenvolvimento sustentável, visando a melhoria das condições de vida das populações com o respeito do meio ambiente.

#### Bibliografia consultada

- Banco Mundial (1999). *Project Information Document on Corridors Projects*.
- Banco Mundial (2003). *Amazônia Brasileira: a Experiência do Banco Mundial. O difícil Caminho para o Desenvolvimento Sustentável, John Redwood III*.
- Banco Mundial (2004). *Implementation completion report on a grant in the amount of US\$ 30 million to the Brazil for a RF Demonstration Project-PDA*, september 20.
- Banco Mundial (2005). *Ajuda Memória da Missão de Encerramento do Projeto de Fortalecimento Institucional do GTA*, versão provisória, Brasília.
- Banco Mundial, março de 2005, Relatório Result achieved by the GTA insitutional Strenghtening Project.
- Banco Mundial, PPG7 (2003). Financial Report.
- Dutra, M. V., Moreira, T., Março (2006). *A importância da experimentação. Aprendendo com as lições do PDA*. Brasília.
- Garrison, John W. (2000). *Do confronto à colaboração. Relação entre a Sociedade Civil, o Governo e o Banco Mundial no Brasil*. Brasília: Banco Mundial.

- GTA, Atas das Assembléias Gerais, 1991, 1992, 1994, 1996, 1998, 2001, 2005.
- GTA, Estatuto Social.
- Hulme, David; Edwards, Michael (1997). *NGOs, States and Donors. Too close for comfort?*. New York: St. Martin's Press.
- IBAMA (2002). *Provárzea, Conceito e Estratégia*, Manaus.
- IBAMA (2002). *Provárzea, Grupos de Interesse e Atores na Região da Várzea Amazônica*, Manaus.
- IBAMA/Promanejo (2004). *Avaliação do manejo da Floresta Nacional do Tapajós*, Belterra, IBAMA.
- IBAMA/Promanejo (2004). *Desafios, resultados, ameaças e oportunidades em uma unidade de conservação na Amazônia. A Floresta Nacional do Tapajós*, Manaus, IBAMA.
- IBAMA/Promanejo (2004). *Uma Visão da Floresta Nacional do Tapajós (PA)*, Belterra, IBAMA.
- Lisansky, Judith (2004). *Fostering change for Brazilian Indigenous People during the past decade: the pilot program's indigenous lands project (PPTAL)*. Washington.
- PPG7 (1992). *Establishment of the rain forest trust fund, background note*, March 13, Washington.
- PPG7 Millikan, B. (2000). *The Participation of Traditionally excluded Groups in the Rainforest Pilot Program of Brazil: The Case of the Natural Resources Policy*.
- PPG7, october 1991, Progress report, November 13, Washington.
- PPG7, Working paper (2001). *Civil Society Participation in the Pilot Program to Conserve the Brazilian Rain Forest*, 26 de março.
- PPG7/MMA (2004). *Experiências PDA, Estudos da Amazônia: Avaliação de Vinte Projetos PDA*, maio. Brasília: MMA.
- PPG7/MMA (2004). *Experiências PDA, Estudos da Mata Atlântica*, maio Brasília: MMA.
- PPTAL/ Viegaver, Marcel (2005). *Estudo de avaliação*. Brasília.
- Project-NRPP. Brasília.
- Projeto Corredores Ecológicos, Atas de reuniões 2002, 2003, 2004, 2005, 2006.

- RMA (2006). Mata Atlântica, uma rede pela floresta, Brasília: RMA.
- Wagner, A. (2000). *Projeto de Fortalecimento Institucional do GTA*, Avaliação Independente-relatório.
- Wagner, Alfredo Berno de Almeida (2000). *The Growing Pains of an Unprecedented Civil Society-Government Partnership in the Brazilian Amazon: The Case of the Amazon Working Group (GTA), Civil Society Team, Civil Society Papers, Latin American and the Caribbean Region*. Washington: The Word Bank Group.

Este Libro se terminó de  
imprimir en octubre de 2008  
en la imprenta Crearimagen  
Quito, Ecuador