

Fecha de consulta: 05/08/2013.

Límites de la cooperación internacional ambiental: el caso del Programa Piloto para la Protección de los Bosques Tropicales de Brasil

The Limits of the Environmental International Cooperation: The Pilot Programme for the Brazil's Tropical Forest Protection

Joseph S. Weiss

PhD por la Conell University. Investigador del Centro de Desarrollo Sustentable de la Universidad de Brasilia (CDS/UnB).

Correo electrónico: josephweissbr@gmail.com

Elimar Pinheiro do Nascimento

Sociólogo, doctor por la Universidad de París V. Director del Centro de Desarrollo Sustentable de la Universidad de Brasilia (CDS/UnB).

Fecha de recepción: agosto 2009

Fecha de aceptación y versión final: febrero 2010

Resumen

Más allá de sus múltiples éxitos, el análisis de las alianzas verdes del Programa Piloto para la Protección de los Bosques Tropicales de Brasil (PPG7), así como de los conflictos presentes en su creación y ejecución, de los resultados alcanzados y de las circunstancias de su finalización, muestra que el PPG7 contribuyó poco a la conservación del bosque, al fortalecimiento institucional de la región amazónica y a su desarrollo sostenible. Esto debido a su concepción neoliberal y limitaciones institucionales. Aprisionado por el localismo, entre los riesgos y las oportunidades creadas por el agronegocio para la Amazonía, el PPG7 olvidó el papel destacado del Estado nacional en las regiones en desarrollo. Una eficaz cooperación internacional al ambiente requerirá de nuevos conceptos de efectividad, de una cooperación menos hegemónica y un fortalecimiento del movimiento por la sustentabilidad.

Palabras clave: Estado nacional, cooperación internacional, gobernanza ambiental, Banco Mundial, sustentabilidad institucional.

Abstract

Beyond its many achievements, an analysis of the green alliances of the Pilot Program for the Protection of the Tropical Forests of Brazil (PPG7, Portuguese acronym), as well as the conflicts present in its creation and implementation, of the results achieved, and of the circumstances in which it came to an end, demonstrate that the PPG7 contributed little to the conservation of the forest, the institutional strengthening of the Amazon region, or its sustainable development. This is due to its neoliberal conception and institutional limitations. Trapped in the local, between risks and opportunities created by agribusiness in the Amazon, the PPG7 forgot the outstanding role of the national state in developing regions. Effective international cooperation on the environment will require new concepts of effectiveness, cooperation that is less top-down, and strengthening of the sustainability movement.

Key words: National state, international cooperation, environmental governance, World Bank, institutional sustainability.

Introducción

Después de 15 años, el 23 de septiembre de 2009, en presencia de 250 invitados, se realizó la reunión de cierre del Programa Piloto para la Protección de los Bosques Tropicales de Brasil (*Pilot Program to Conserve the Brazilian Rainforest*) o PPG7¹. Uno de los más grandes programas de cooperación internacional ambiental del mundo concluyó con resultados poco alentadores. Este artículo discute las razones de sus frágiles resultados en relación a las expectativas generadas en la época de su lanzamiento.

A inicios de la década de 1990, los organismos multi y bilaterales, a la vez que reconocían los severos impactos ambientales de los proyectos de infraestructura que habían financiado, inclusive en la Amazonía², reivindicaban su nueva ingerencia sobre los recursos naturales de los países del Sur. Se esbozaba, así, el surgimiento de un conflicto potencial (Simmel 1995). De un lado, los países desarrollados reivindicaban su poder de interferir en la forma de uso de los recursos naturales de los países del Sur, concebidos como activos ambientales globales y, por otro lado, los países del Sur anhelaban conducir de forma autónoma su propio desarrollo. Para algunos críticos, esta nueva ingerencia de los países del Norte, a través de organismos multilaterales, no era más que una nueva forma hegemónica “de presionar a los países periféricos y de asumir el control de la decisión sobre los territorios” por medio de la cooperación internacional (Becker 2004:35). Otros, como Redwood (2003) y áreas de dirección del Banco Mundial (al que se hará referencia en adelante como Banco), veían en esas iniciativas una nueva

oportunidad para fortalecer su imagen de responsabilidad ambiental ante la opinión pública internacional y los gobiernos de los países del Norte.

El modelo de intervención buscaba establecer programas y proyectos apoyados por organizaciones no gubernamentales y/o gobiernos nacionales, en acuerdo con los gobiernos nacionales. Había una clara asimetría hegemónica, no explicitada, entre, por un lado, el receptor no gubernamental o subnacional y, del otro, el donante internacional. Estos acuerdos ambientales de tipo “donante–nacional–no gubernamental–local” colocaban a actores reconocidamente frágiles (subnacionales y no gubernamentales) frente a las fuertes alianzas de tipo predominantemente “multilateral–gobiernos del Norte–empresas multinacionales”.

En este contexto nace el Programa Piloto para la Protección de los Bosques Tropicales de Brasil (PPG7), programa manejado por el Banco, con la participación destacada de la Comunidad Europea y agencias de Alemania (*Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, GTZ* y *Kreditanstalt für Wiederaufbau, KfW*), Gran Bretaña (*Department for International Development, DFID*), EEUU (*United States Agency for International Development, USAID*) y Holanda. La expectativa era crear un nuevo modelo de cooperación internacional para bosques tropicales³.

Se analiza aquí la experiencia de esa cooperación internacional como un proceso complejo de articulaciones y conflictos institucionales. Las preguntas que orientan nuestra reflexión son: ¿Por qué esa experiencia no respondió a la gran expectativa presente en sus inicios, a pesar de haber logrado muchos éxitos a nivel local? ¿Cuáles fueron las razones que impidieron que fuera la base para una forma innovadora de cooperación internacional?

1 El Programa fue conocido popularmente como PPG7, pese a que varios de sus gestores prefirieron no utilizar este término. Algunos donantes del PPG7 continúan con apoyos a programas específicos.

2 La carretera BR-364, de Cuiabá de Porto Velho, es considerada un ejemplo mundial de desastre ambiental, con fuerte impacto en el Estado de Rondônia, en los años 1970-1980.

3 El Programa abarcó los biomas de la Amazonía y de la Selva Atlántica, con 90% de los recursos invertidos en el primer bioma.

Para responder a las interrogantes propuestas se estudia los orígenes del PPG7, su trayectoria y contexto. Se comprobó que fueron elementos relevantes: la fragilidad del diagnóstico, la baja coherencia entre sus objetivos, la poca claridad estratégica, los desentendimientos institucionales, la no observancia de procedimientos consagrados y las demoras burocráticas, detectados en sus informes. De todas maneras, todos ellos son insuficientes para explicar los resultados. Se vislumbró entonces la hipótesis de razones subyacentes, más profundas y estructurales, normalmente no explícitas, que complementan el cuadro explicativo.

Métodos analíticos adoptados

Fueron consultados para la elaboración de este artículo los documentos de definición del Programa, sus informes y la evaluación general. Se realizaron 22 entrevistas semi-estructuradas con actores que ocuparon posiciones claves en el Programa, no identificados para proteger su privacidad. Además, uno de los autores de este artículo fue consultor del Programa, acompañándolo en sus diversas etapas.

Específicamente, fueron analizados cuatro documentos de revisión y evaluación del PPG7: tres estudios intermedios contratados por el Banco y una evaluación final contratada por el Ministerio de Medio Ambiente (MMA). En razón de las críticas a los retrasos burocráticos y a los conflictos institucionales, se decidió en 1999 anticipar la contratación de Henrique Cavalcanti y otros especialistas internacionales (Cavalcanti y otros, 1999), para hacer una primera evaluación institucional del Programa. Al año siguiente, fue seleccionada una consultoría finlandesa fusionada a una paranaense (Indufor/STCP 2001) para una revisión general. Por ser sensible, se destacó el tema de la participación social y se contrató a Rebecca Abers (2001), una socióloga americana. Al aproximarse la finalización del Programa en 2006, el MMA contrató a un grupo de consultores para

realizar una evaluación consolidada (Pinzón, 2006). El Programa además fue objeto de dos tesis doctorales relevantes, utilizadas en el presente texto: la de Hagemann (1994), un análisis crítico del proceso de concepción del Programa y la de Abdala (2007), un análisis del contexto de su ejecución. A este material, se aplicó un conjunto multidisciplinario de conceptos relevantes de la literatura de las ciencias sociales para comprender la articulación institucional del Programa, cuyas referencias aparecen directamente en el texto.

Así, Haris y Reilly (1998) consideran que la conducta entre actores se desarrolla como resultado de la coexistencia culturalmente codificada, con base en la historia y en la intensidad de las relaciones de poder y amistad, dentro de la que emergen conflictos. La noción de conflicto (Simmel, 1995; Nascimento, 2001), por su parte, es fundamental para develar la lucha de poder en las relaciones entre instituciones. Los autores llaman la atención al hecho de que los conflictos interinstitucionales, comúnmente, refieren no solo a la disputa pura y simple por el poder de mando, sino también a percepciones y visiones diferenciadas, que se esconden en el juego de intereses. El mando se traduce, generalmente, en la desconfianza sobre la capacidad del otro o el desacuerdo en cuanto a sus concepciones. Así, percepciones y concepciones opuestas, normalmente no mencionadas, constituyen el núcleo central de las disputas.

Son varias las formas de conflicto y cooperación dentro de las organizaciones complejas (Etzioni, 1961), entre sus dirigentes y con la sociedad con la que interactúan. Los conflictos en las relaciones de poder pueden motivar cambios en los objetivos perseguidos por medio de comportamientos racionales e irracionales. Los conflictos también pueden ser sobre ideologías, roles, reglas de control y su interpretación, lo cual deriva en problemas de comunicación, acceso a la información, diferencias interpersonales, reglas excesivas, falta de motivación y eficiencia.

Las relaciones de poder influyen los resultados de los conflictos. El poder es un conjunto de mecanismos (normas, hábitos, etc.) que, al definir identidades y conductas, limita las acciones de actores subordinados. El resultado de la competencia por el poder entre grupos e instituciones está condicionado, entre otros, por los recursos físicos, financieros, técnicos y de status (autoridad y carisma). El uso del poder varía de acuerdo con el objeto, la credibilidad, la identificación con posiciones dominantes, la internalización de valores y las culturas institucionales (Handy, 1993). Las diferencias entre organizaciones (percepciones, objetivos, culturas, estructuras, ambiente y formas de los procesos decisorios) también explican las relaciones de poder; mientras que las semejanzas contribuyen al grado de cooperación (Weiss, 1981). Las culturas institucionales de las organizaciones públicas son resistentes a cambios, debido a sus historias, objetivos, ambientes, ámbitos y tecnologías (Handy, 1993).

Ese análisis tiene consecuencias complejas para la gobernanza ambiental. Según el trabajo de Van Vliet (1997), los terrenos de la gobernanza consisten en cuatro elementos: las contribuciones de la economía multidimensional, el manejo ambiental, las teorías de la regulación sociopolítica y económica y la economía de las organizaciones. Dados los límites de la política pública se debe aceptar que, en el modelo de la gobernanza, persisten innumerables problemas teóricos y metodológicos.

La gobernanza puede ser mejorada cuando existe entendimiento entre actores con objetivos diferentes. Las negociaciones no pueden estar basadas únicamente en la fuerza. La aceptación del otro y el diálogo son condiciones necesarias para reducir la intensidad de la confrontación, para construir acuerdos y coaliciones viables, permitiendo transformaciones en las actitudes y el comportamiento (Gramsci, 1975).

No se puede olvidar que el Programa se realiza sobre el juego de un régimen interna-

cional, que normalmente tiene instancias de cooperación constituídas por reglas y procedimientos que facilitan la convergencia de expectativas (Krasner, 1983). Los regímenes internacionales reflejan la distribución del poder en el sistema internacional (Grieco, 1988) y representan todas las variables que intervienen entre la distribución del poder y la cooperación. Por tanto, se vuelve mucho más compleja que la coordinación entre agentes del sector privado, que actúan basados en lógicas de mercado, con fuerte capacidad de presión y control sobre la agenda pública.

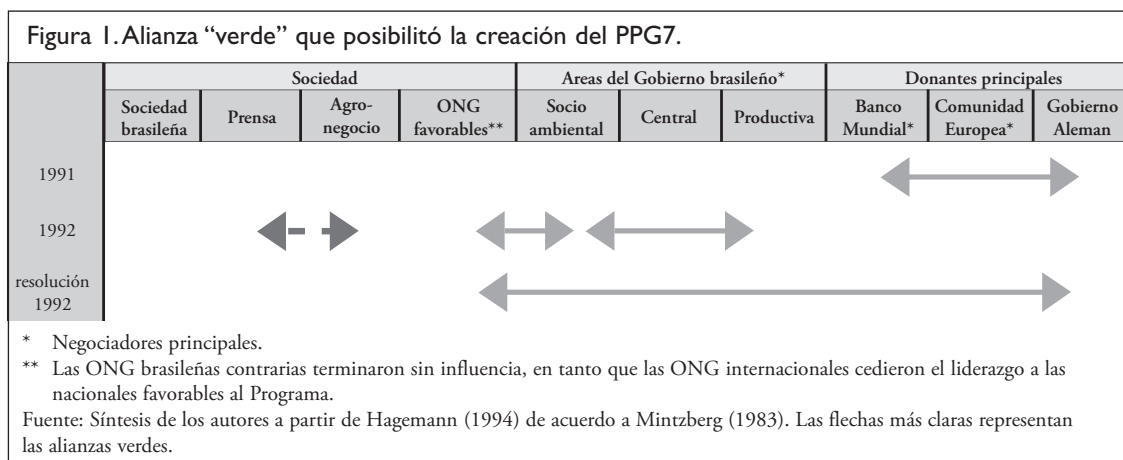
La creación del PPG7 y su contexto

Partiendo de la necesidad consentida de tomar medidas de reducción de los impactos antrópicos mundiales sobre los recursos naturales, Alemania, en la cumbre económica de 1990 en Houston, presentó al G7 una oferta no solicitada de cooperación a Brasil. Consistía en un programa piloto para actuar contra las amenazas hacia los bosques tropicales, recibida por el gobierno brasileño con profunda desconfianza⁴, a pesar de la declaración conciliatoria del Secretario Ejecutivo del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE)⁵. El gobierno brasileño creó un grupo de trabajo interministerial para preparar una contrapropuesta.

Fueron involucrados además de los donantes multi y bilaterales, gobiernos de las tres instancias administrativas brasileñas (federal, estatal y municipal), movimientos sociales y or-

4 Entrevista con Eduardo Martins, secretario adjunto de la Secretaría Especial del Medio Ambiente (Hagemann, 1994: 70; Martins, 1993).

5 En una reunión ambiental en 1989 en La Haya, el Secretario Ejecutivo del MRE abrió una ventana a la cooperación: "Sin abandonar la noción de responsabilidad exclusiva, comprendemos que algunos fenómenos en nuestro territorio pueden impactar en otros países [...]. La cooperación internacional es bienvenida siempre que no implique intervención injustificable" (citado en Hagemann, 1994: 60).



ganizaciones no gubernamentales (ONG)⁶. A lo largo de 15 años (1994-2009) de gestión del Banco y, en una segunda etapa, en co-gestión con el Gobierno, siempre con la participación de la Comunidad Europea, de las agencias de cooperación bilateral y de la sociedad civil, fueron gastados casi 500 millones USD, un equivalente a 30 millones USD por año o cerca de 3 millones USD por mes. Esos recursos fueron destinados a 28 programas y proyectos, y 250 subproyectos, distribuidos en cinco áreas:

- Experimentación y demostración de experiencias innovadoras en comunidades locales.
- Conservación y manejo de recursos naturales.
- Fortalecimiento de agencias ambientales estatales y redes de la sociedad civil.
- Investigación científica para la generación y divulgación de conocimientos relevantes.
- Apoyo al monitoreo y análisis⁷.

De acuerdo a Hagemann (1994: 81 y 177), durante el proceso de negociación, a pesar de las resistencias iniciales fueron construidas alianzas “verdes” entre los distintos actores,

ilustradas en la Figura 1. El Banco formó su base de apoyo con la Comunidad Europea y las agencias de los países donantes, especialmente las alemanas. A pesar de que hubo disputas constantes entre donantes, el Banco consiguió mantener el liderazgo durante la vigencia del Programa.

Se considera, para efectos del análisis, tres áreas que tipifican y simplifican las divergencias existentes en el gobierno federal: una “productivista” o “desarrollista”, cuyo objetivo era estimular la producción nacional y defender el sector productivo; otra “socioambiental” que priorizó objetivos sociales y ambientales; y una “central” que tomó las decisiones finales. En el grupo de trabajo interministerial, el área “productivista”, que reunía a los ministerios económicos y de infraestructura, fue coordinada por el MRE; el área socioambiental estuvo representada por la Secretaría de Medio Ambiente de la Presidencia; y, finalmente, el área “central”, la más cercana a la Presidencia, estuvo representada por la Casa Civil. A causa de la presión internacional, con la cercanía de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD o Eco-92) y debido a la crisis que debilitaba al Gobierno, la Casa Civil aprobó la propuesta. El Gobierno, al establecer un acuerdo con esas tres áreas, ganó legitimidad internacional y redujo las perspectivas de conflictos diplomáticos. Sin embargo, se mantuvieron los objetivos desarrollistas y nacionalistas y se limitó el

6 Las ONG fueron representadas por redes, especialmente el Grupo de Trabajo Amazónico (GTA), la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Amazonía Brasileira (COIAB), la Red Selva Atlántica (RMA) y el Consejo Nacional de Caucheros (CNS).

7 Una lista completa de programas se encuentra en Pinzon Rueda (2006).

alcance de las reformas propuestas para las políticas ambientales. El “área socioambiental” asumió la coordinación del Programa y recibió apoyo durante algunos años.

La alianza más significativa talvez haya sido la que se armó entre un grupo de ONG (GTA⁸), que acompañaba las negociaciones del PPG7, y la Secretaría de Medio Ambiente de la Presidencia de la República, alianza iniciada por consejo del Banco y estimulada por las ONG internacionales.

A pesar de las divergencias, en marzo de 1991, según los entrevistados por Hagemann (1994: 112) y por los autores, el Banco consideró que se había llegado a un acuerdo sobre el objetivo general del PPG7. Este consistía en el reconocimiento del nuevo paradigma del *desarrollo sustentable*, que, como concepto impreciso, permitió una alianza frágil y contradictoria —como se explica más adelante—.

Resueltos los primeros choques culturales, los tres principales actores, el Banco, la Comunidad Europea y el Gobierno, suscribieron la Resolución 92-2, constituyendo una gran alianza verde en defensa de los bosques. Se formó así una organización compleja (Etzioni, 1961) entre los donantes, organismos nacionales, ONG y movimientos sociales, lo que permitió avanzar en los propósitos del Programa y mejorar las comunicaciones. Persistieron, sin embargo, innumerables diferencias culturales e institucionales (Mintzberg, 1983 y Handy, 1993) que limitaban las posibilidades de llegar a un consenso y las contradicciones no resueltas fueron exacerbadas a través de nuevos conflictos durante la ejecución del Programa, conflictos inclusive de carácter

interpersonal (Nascimento 2001)⁹. La resolución definió los objetivos del Programa y, apoyada por un Fondo Fiduciario de los Bosques Tropicales, abrió espacio para ejecutar nuevos programas y proyectos ambientales, con la expectativa de reducir los procesos de devastación o de recomendar formas para viabilizar ese cambio. El objetivo general del Programa fue “maximizar los beneficios ambientales de los bosques tropicales brasileiros de forma consistente con las metas de desarrollo de Brasil, a través de la implantación de un enfoque de desarrollo sustentable que contribuyera a la reducción continua de la tasa de deforestación” (Pinzón 2006: 9). Un análisis sencillo del contenido de esa frase identifica, simultáneamente, un consenso sobre el principal objetivo y una contradicción entre la reducción de la tasa de deforestación y las metas de desarrollo, ecuación que planteó condiciones favorables para el surgimiento de conflictos.

Además de los tres objetivos específicos (desarrollo sustentable, conservación de los bosques y reducción de la emisión de gases), la resolución estableció un cuarto: la creación de una cooperación internacional ejemplar. Es decir, el Programa pretendía constituirse en referente en el campo de la cooperación internacional alrededor de la conservación ambiental.

Debido a su mediación inicial, el Banco ocupó el vacío resultante de la reducida capacidad de iniciativa en la esfera ambiental federal brasileira, al abarcar gran parte de la responsabilidad por la definición de los proyectos y procedimientos financieros. En la reunión en Ginebra (1991), al detallarse las acciones del Programa para los donantes, fueron propuestas actividades de fortalecimiento institucional, tanto a nivel federal como estatal (Hagemann 1994: 83); sin embargo se excluyó el fortalecimiento institucional de la esfera fede-

8 Hoy el GTA es una red formada por dieciséis colectivos regionales con cerca de 600 organizaciones de agricultores, caucheros, indígenas, descendientes de quilombos, recolectores de coco babaçu, pescadores, ribereños, entidades ambientalistas, de asesoría técnica, de comunicación comunitaria y de derechos humanos. Promueve la participación de las comunidades en las políticas de desarrollo sustentable.

9 Aunque podría haberse esperado mayores oportunidades de consenso en esta alianza por estar constituida de un número menor de actores que los regímenes internacionales (Krasner, 1983).

ral lo que refleja las características del Programa, las que se detallarán más adelante.

El diseño institucional de la gestión del Programa fue centralizado desde sus inicios, creando insatisfacciones entre los otros actores (Haris y Reilly 1998), que pedían mayor participación en las decisiones: el Gobierno demandaba una cogestión operacional y financiera; la mayoría de los donantes reclamaba autonomía en los proyectos financiados por ellos; el GTA y otras organizaciones de la sociedad civil luchaban por una mayor participación en la concepción y ejecución del Programa.

Análisis del Programa y de sus resultados

Por su propuesta, el PPG7 fue visto como un modelo de conciencia ambiental mundial y considerado, por sus proponentes, como el programa más innovador de cooperación Norte-Sur. Ese ambicioso Programa generó la esperanza de poner en práctica soluciones ambientales a la devastación de la Amazonía por intermedio de la asistencia financiera y técnica, y la adopción articulada de múltiples enfoques, desde los de la conservación ambiental hasta los de desarrollo sustentable. El PPG7 contribuyó, según los entrevistados, al fortalecimiento de las redes de la sociedad civil, a la construcción de capital social entre los movimientos sociales, a la formación de alianzas verdes entre esos actores, los órganos gubernamentales y los donantes y, finalmente, al fortalecimiento de una conciencia y una cultura favorables al desarrollo sustentable y al respeto hacia la biodiversidad de la Amazonía.

De entre las realizaciones del Programa, ordenadas según la importancia de los recursos invertidos, están:

- Esfuerzos para el fortalecimiento de las agencias ambientales estatales de la Amazonía con impactos limitados, ya que estas, en su mayoría, tenía poco peso en sus

gobiernos. Sin embargo, sirvió para respaldar a aquellos gobiernos con orientación más ambiental, como los de Acre y Amapá (Pinzón, 2006: 29).

- Ejecución de cerca de 250 subproyectos de experiencias innovadoras orientados a la producción alternativa, incluyendo proyectos extractivistas y agroforestales, así como de capacitación, articulación y concientización, con la participación y el compromiso de segmentos sociales de la población amazónica. Estos subproyectos beneficiaron a comunidades locales en la generación de ingresos y bienestar y en la adquisición de nuevos conocimientos sobre el manejo de los recursos naturales del bosque, pero contribuyeron poco a desarrollar su capacidad gerencial o a la divulgación de esos conocimientos entre la población objetivo (Brasil/MMA 2004: 50 y 84). Los entrevistados coinciden respecto a que el Programa contribuyó a aumentar la capacidad organizacional y la conciencia política y ambiental de las comunidades y asociaciones de la sociedad civil; por otro lado, no fue posible evaluar en qué medida las prácticas productivas estimuladas y supuestamente más sustentables, fueron efectivas, replicables o económicamente viables. De modo general, los subproyectos no consideraron las cadenas productivas de las actividades estimuladas (Pinzón, 2006: 29), ni los orientaron hacia la obtención de créditos bancarios (Brasil/MMA, 2004: 81); finalmente, el MMA y el Banco intentaron algunas sociedades con el sector privado, con éxito limitado.
- Contratación de 116 proyectos de investigación científica y redes de investigación para la generación y distribución de conocimientos; los mismos que fracasaron en la socialización de sus resultados, ya que la población objetivo no participó en la planificación de las investigaciones. Según Antunes (2004: 73), sin apoyo del subprograma ni cualificación para la divulgación,

“poquísimos son aquellos [investigadores] que completaron el ciclo de la comunicación que va de la comunidad de pares hacia la población objetivo de sus proyectos”, mucho menos con proyectos de desarrollo.

- Demarcación hasta el 2005, de 92 territorios indígenas (TI), con métodos participativos nuevos; de los cuales 87 fueron homologados, correspondiendo a 37 millones de hectáreas, a las que se suman 2,1 millones de hectáreas de reservas para la extracción, un total de hectáreas que equivale al 9,5% de la Amazonía Legal. Esta demarcación representa el único resultado de escala amazónica y fue acompañada por 51 acciones de protección y vigilancia en los TI; incluyó diagnósticos etnoecológicos que son apenas el primer paso en la construcción de capacidades de autoprotección y etnodesarrollo de estos territorios (Pasca, 2007 y Martini, 2007: 27).
- Iniciativas de manejo de recursos forestales y de llanuras de inundación, que con otras experiencias contribuyeron a la concepción de políticas importantes.

Conflictos institucionales

Si bien los tres primeros objetivos fueron lejanamente alcanzados, errores y conflictos impidieron, igualmente, alcanzar el cuarto: constituir el Programa en un modelo de cooperación internacional en el área ambiental.

Cavalcanti y otros (1999) concluyeron que, a pesar de la ganancia en capital social, había, entre otras, las siguientes deficiencias en el PPG7: a) insuficiente acuerdo sobre estrategias; b) gestión débil, con poca habilidad para resolver conflictos; c) proyectos complejos de difícil ejecución; d) insuficiente integración de esfuerzos entre la sociedad civil y la iniciativa privada. El informe de revisión intermedia (Indufor/STCP, 2001: 74) reforzó esas conclusiones, ya que constató que el Programa carecía de una visión estratégica de largo plazo y de una matriz lógica que se tradujera en una

aproximación programática coherente e integrada.

El Gobierno y los donantes enfrentaron la resistencia del Banco a los cambios en cuanto al uso de los recursos financieros; pero en lugar de confrontarlas, optaron por acuerdos bilaterales. En entrevistas con las organizaciones participantes, Cavalcanti y otros (1999: 78) verificaron que el Gobierno, el Banco y los donantes no concordaban sobre aspectos como la formulación de políticas públicas y de gestión. El Gobierno quería recursos para la gestión del Programa y el desarrollo de políticas, en tanto los donantes querían del Gobierno políticas regionales más coherentes sin ofrecer recursos para este fin.

De dichas entrevistas, los autores antes mencionados (1999: 55) constataron consensos sobre: a) la necesidad de alcanzar una mayor apropiación del Programa por parte del Gobierno; b) una mejor integración con las políticas públicas; c) una inclusión más efectiva de otros ministerios, más allá del MMA, así como de los gobiernos estatales; d) un mayor fortalecimiento del papel de la sociedad.

Cavalcanti y otros (1999: 4) e Indufor/STP (2001: 62) verificaron que los acuerdos financieros e institucionales limitaban la ejecución del PPG7, lo que llevó a grandes retrasos en la formulación y ejecución de los proyectos, con costos de transacción altos y trámites diversos. Como consecuencia, los costos administrativos globales excedían el 40% de los gastos reales (Indufor/STP 2001: 64).

Sin embargo, prácticamente nada fue modificado después de los informes, demostrando la resistencia del Banco a introducir cambios en la gestión del Programa y poca decisión de los otros actores para obtener los cambios deseados, una relación claramente asimétrica y conflictiva. En vez de una simplificación de los procesos, fueron sobrepuestos procedimientos convencionales exigidos al Gobierno brasileiro por parte de cada agencia internacional, siendo esa “la principal razón del

bajo nivel de ejecución de la mayor parte de los proyectos del Programa” (Brasil/MMA, 2002). Esas actitudes burocráticas acentuaron las desconfianzas de ambos lados (Mello, 2002; Haris y Reilly, 1998). El régimen presupuestario gubernamental también limitó la ejecución del proyecto al solicitar la internalización y la eventual restricción del uso de los recursos externos¹⁰.

De tres alternativas a la estructura institucional inicial analizadas por Cavalcanti y otros (1999) en la búsqueda de mayor coherencia y eficiencia, fue seleccionada una gestión compartida entre el Banco y el MMA, en oficinas separadas, la cual fue poco efectiva. “La cogestión conseguida por el Gobierno de Brasil fue parcial. Permanecieron deficiencias tales como la dependencia financiera casi total y la falta de condiciones para la coordinación del Programa” (Indufor/STP, 2001: 69). Según empleados del propio Banco, entrevistados por los autores, nunca hubo la intención de ceder poder efectivo. El *Informe de Progreso del Programa* (Brasil/ MMA, 2005) citado por Pinzón (2006: 153) indicó que los costos de asistencia financiera y técnica del Banco representaron 35,31% de los valores depositados en el Fondo y los costos de la coordinación del MMA representaron 3,82%.

Razones de los Fracasos

Según Pinzón (2006: 19), el PPG7 fue considerado un mosaico de proyectos sin conexión, sin diagnóstico previo ni estrategia de largo plazo. De 1996 a 2002, el Programa buscó su expansión con el diseño de una segunda fase, llegando a acuerdos sobre su alcan-

ce temático; sin embargo, no resolvió las limitaciones institucionales. Persistieron los conflictos, las incongruencias y la ineficiencia.

De esa manera, el Programa no consiguió ser un modelo innovador de cooperación internacional, tal como fue propuesto¹¹. Hay que tomar en cuenta además que, aparentemente, poco contribuyó al desarrollo sustentable a nivel regional. Los recursos invertidos del PPG7, según Pinzón, sustituyeron, en lugar de complementar, las políticas públicas (2006: 235), actuando como un quiste dentro del Gobierno (Muriel Saragoussi citado en Pinzón, 2006: 11).

En la evaluación sobre participación social, la socióloga norteamericana Rebecca Abers (2001: xii) recomendó al Banco que se fomentara la motivación y la capacidad del Gobierno y de las organizaciones de la sociedad civil para una participación más efectiva. No obstante, aunque hubieran existido foros de participación formal para las organizaciones de la sociedad civil, de acuerdo con los entrevistados, la mayoría de las decisiones fueron tomadas a través de mecanismos que las excluían.

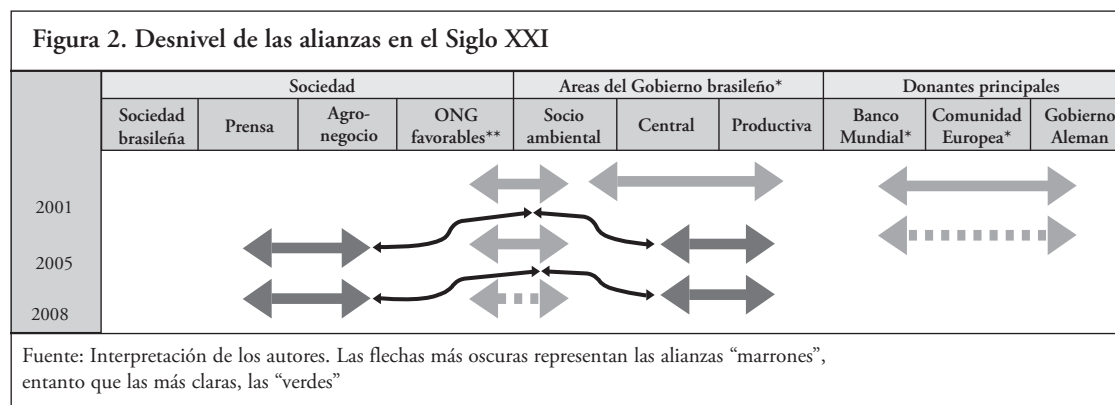
Margulis (1999: 34) admitió que el ciclo de proyectos y procedimientos del Banco era incompatible con proyectos de fortalecimiento institucional, necesarios para la participación social. Faltaba la preocupación y el entendimiento de que un proceso gradual con un cambio cultural era esencial para fortalecer acciones socioambientales.

Las Alianzas “marrones” vuelven a dominar

Con la elección de Lula, dos esperanzas surgieron, entre tantas otras. Una, la esperanza de un desarrollo sustentable para la Amazonía, con base en un programa de gobierno que incluía

10 La economía ortodoxa considera que las donaciones tienen impactos monetarios y fiscales, por tanto, en Brasil, están sujetas a controles y restricciones presupuestarias. Con participación ínfima en la economía brasilera, ese requisito no es racional, puede serlo en países más pequeños, donde la cooperación internacional desempeña un papel mayor.

11 En los términos de los objetivos del Programa, “proporcionar un ejemplo de cooperación a los países desarrollados y en desarrollo en temas ambientales globales” (Pinzón, 2006: 22).



una nueva política para la región (Partido de los Trabajadores, 2002). Sentimiento que fue fortalecido con la nominación de Marina Silva como ministra de Medio Ambiente y la divulgación de propuestas transversales preparadas por ese Ministerio. Otra, la reconquista de nuevos modelos para una segunda fase del PPG7.

La dinámica política, a pesar de eso, fue inversa. Poco a poco, las alianzas “marrones” volvieron a ser hegemónicas, al debilitarse las alianzas “verdes”, como se muestra en la figura 2. A partir de 2001 comenzó a deteriorarse la gran coalición alrededor del PPG7, con fuertes divergencias tanto entre donantes, como en el ámbito gubernamental. De todas maneras, a partir de 2003 disminuyó el papel de los donantes y del Banco y se amplió el papel del gobierno federal.

En el segundo mandato del gobierno de Lula (2007-2010), el predominio de las alianzas “marrones” se volvieron evidentes gracias a la formulación, divulgación e implantación del Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC), con énfasis en proyectos de infraestructura. Gran parte de los actores de la sociedad civil recibió este programa como un retroceso para la sustentabilidad de la Amazonía. A lo largo de este segundo mandato, la falta de definiciones en cuanto a políticas apropiadas y las sucesivas derrotas de la vertiente ambientalista aislaron aún más al “área socioambiental”, lo que llevó a la renuncia de la Ministra de medio ambiente y su retorno al Senado.

El Programa Amazonía Sustentable (PAS), de cobertura regional, concebido en 2004 bajo la dirección de la Casa Civil, solo fue aprobado en 2008. En él se definieron directrices que buscan compatibilizar visiones federales y estatales de desarrollo sustentable, pero no logró resolver el conflicto entre la ampliación de la infraestructura defendida por los “desarrollistas” y la creación de sustentabilidad difundida por la “alianza verde”. Al contrario, las políticas continuaron siendo definidas sin la participación del MMA y postergando el tratamiento de temas socioambientales. En realidad, el PAS no tuvo mayor influencia sobre la acción del gobierno, convirtiéndose en un texto vacío y sin valor.

Aparentemente, las limitaciones institucionales, los desacuerdos y las luchas por el poder surgidas durante la ejecución del Programa, además del incremento de la resistencia hacia la intervención extranjera, habrían impedido la continuidad del PAS por la falta de apoyo externo; de otra forma, este podría haber sido una consecuencia natural del PPG¹².

12 “En el actual momento, definidos los parámetros generales de la política gubernamental para la Amazonía, existe una oportunidad histórica de aprovechar el patrimonio de conocimientos acumulados y la base social [...] del Programa Piloto en la gran política pública para la Amazonía” (Brasil/MMA, 2005: 20).

Limitaciones en la concepción del Programa

La investigación documental y cualitativa realizada permitió identificar serias limitaciones institucionales y múltiples desacuerdos provenientes de la falta de un diagnóstico, de evaluación y estrategias comunes, y mostró asimismo escasos resultados del PPG7. De este modo, no fue posible constituir el pretendido modelo de cooperación internacional en el ámbito ambiental, perdiéndose una excelente oportunidad para ampliar la gobernanza ambiental en la Amazonía. Además, no se logró una apropiación suficiente del Programa por parte del gobierno federal ni la participación más efectiva de la sociedad civil. Alertados sobre esos desafíos a través de sus propios informes, los conductores del Programa no fueron capaces de tomar las medidas adecuadas para corregirlos.

El resultado analítico más importante es aquel que señala que el Programa poco contribuyó en el desarrollo sustentable de la Amazonía. No es de extrañar que programas gubernamentales ambiciosos terminen frustrando a sus formuladores, gestores, socios y público beneficiario. El PPG7 fue un ejemplo singular de esta situación, ya por los recursos empleados como por la expectativa que esos actores levantaron.

Las razones del fracaso del PPG7 no se limitan, únicamente, a las citadas fragilidades institucionales, a la insuficiente participación social, a la ausencia de diagnóstico, a la falta de un modelo ágil y eficiente de gestión y monitoreo y de un grupo de decisión hábil y eficiente. Si bien todos esos fueron factores importantes, antes que superficiales, las diversas evaluaciones mostraron esas inconsistencias y señalaron soluciones técnicas que no fueron contempladas; si no se las adoptó fue porque había otros motivos. De esa forma una buena pregunta parece ser: ¿por qué los errores identificados no fueron corregidos?

Una primera hipótesis parece residir en el hecho de que la concepción del Programa no daba lugar a una ingeniería institucional conveniente, ni permitía acciones que pudieran brindar los resultados deseados. El Programa estaba basado en una concepción ideológica propia del contexto neoliberal predominante que no atribuía un papel relevante a los gobiernos nacionales del Sur dentro de la cooperación internacional. Ese presupuesto indujo al predominio, en la ejecución del Programa, de los gobiernos subnacionales, del mercado y de la sociedad civil. Por otro lado, el reducido papel estratégico del Programa en la visión del Estado fue consistente con el predominio de su objetivo desarrollista sobre el de la sustentabilidad.

El abordaje que parece haber inspirado a los principales mentores del Programa fue aquel de minimizar el papel del Estado nacional, personaje excluido bajo el lema ambientalista: “pensar globalmente y actuar localmente” presente tanto en la izquierda como en la derecha. Este lema no involucra la dimensión nacional, lo que conduce a beneficios meramente locales, sin interferencia del Estado nacional. Al dar preferencia excesiva a lo local, se dejó de fortalecer las agencias estatales responsables de la gestión ambiental, su aparato institucional y su capacidad de decisión, todavía débiles.

Según Bustamante (2008), a pesar de que la cooperación internacional puede traer beneficios socioambientales a los países del Sur, también puede ser un dispositivo para mantener la asimetría del sistema mundial, un ardid para asegurar una dependencia permanente, en lugar de fortalecer a los gobiernos para enfrentar problemas ambientales tales como el calentamiento global, lo que parece haber ocurrido con el PPG7.

La base ideológica del Programa suponía que en la Amazonía tanto el mercado como la sociedad civil poseen una dinámica propia, estimulada más bien por la ausencia del Estado nacional. Se olvida que, en el Brasil del siglo

XX, el Estado no fue un obstáculo para el desarrollo de la sociedad y del mercado, tampoco impidió el desarrollo de la región y del país como un todo. Al contrario, fue el principal agente de su crecimiento (Baer, 1969; Furtado, 1963; Silva, 1973; Suzigan, 1986). Abandonarlo significó excluir un actor de la más alta relevancia en regiones de poco desarrollo, sobrealorando la dinámica de mercado en regiones de frontera del sistema capitalista y sobredimensionando la capacidad de organización y movilización de la sociedad civil. Aún más cuando en la selva no solamente es limitada la presencia del Estado sino que la dinámica de la economía de mercado es frágil, con participación de poquísimos agentes empresariales.

En áreas con características como las de la Amazonía, la ausencia del Estado más bien estimula las prácticas ilegales de deforestación. La sustentabilidad de la Amazonía supone la presencia del Estado, sin el cual la conservación ambiental es una quimera.

Conclusión

El Programa acabó sin obtener los resultados esperados y, sobretodo, sin constituirse en referente de cooperación internacional en el campo ambiental como lo deseaban los gobiernos del Norte y las agencias multilaterales. Los estudios consultados y las entrevistas realizadas señalaron diversas deficiencias enumeradas a continuación que finalmente convirtieron al Programa en una especie de mosaico de proyectos poco articulados, sin estrategias de largo plazo:

- Diagnóstico insuficiente sobre la región Amazónica, sobretodo en relación a las potencialidades de su mercado y de su sociedad civil.
- Objetivos poco coherentes entre sí.
- Falta de una estrategia clara y consensuada entre los actores, así como de un marco lógico consistente.

- Disputa por el poder entre los actores, en especial entre el Banco, los donantes y el gobierno federal, que condujo a frecuentes desentendimientos institucionales.
- Gestión frágil y costosa, con gran lentitud burocrática.
- Foros participativos poco efectivos, con un tipo de participación más simbólica que real.
- Poca integración del Programa con las políticas públicas del gobierno federal y de los gobiernos estatales.
- Poco involucramiento de los ministerios económicos y de infraestructura.
- Régimen presupuestario federal que limitó la ejecución del Programa al requerir la internalización y eventual restricción de los recursos externos.

Sin embargo, esas explicaciones son insuficientes para esclarecer los fracasos del Programa, las razones más profundas residen en su concepción: valoración excesiva de lo local, de la sociedad civil y la negligencia del Estado nacional; pero también en las contradicciones internas del gobierno federal, poco inclinado a adoptar políticas favorables a la conservación ambiental.

Consistente con las prioridades del gobierno federal, en la medida que el Programa invirtió casi 500 millones de dólares a lo largo de 15 años, se fueron disponiendo cada año montos mayores de crédito, dirigidos a los agricultores y ganaderos principales responsables de la deforestación de la Amazonía. La concepción del Programa intentó introducir prácticas no consistentes con la realidad nacional, método típico de la cooperación internacional que parte de presupuestos en vez de diagnósticos, sin respetar las prácticas sociales de la población beneficiaria. Se espera que los nuevos esfuerzos de cooperación internacional en el campo ambiental sepan aprovechar esta experiencia.

Bibliografía

- Abdala, Fábio, 2007, *Governança Global sobre Florestas: o caso do PPG7 (1992-2006)*, tesis doctoral en Relaciones Internacionales, Universidade de Brasilia, Brasilia.
- Antunes, Adelaide Maria (coordinadora), 2004, “Gestão do conhecimento, monitoramento e disseminação de resultados de pesquisas do subprograma de C&T que foram incorporados por usuários de recursos naturais”, Universidade Federal de Río de Janeiro, Río de Janeiro.
- Abers, Rebecca, 2001, *Civil Society Participation in the Pilot Program to Conserve the Brazilian Rain Forest*, Banco Mundial, Brasilia.
- Baer, Werner, 1969, *The development of the Brazilian steel industry*, Universidad de Vanderbilt Press, Nashville, Tennessee.
- Becker, Bertha, 2004, *Amazônia: Geopolítica na virada do III milênio*, Garamond, Río de Janeiro.
- Brasil/MMA, 2005, *Programa Piloto para a proteção das florestas tropicais do Brasil, Relatório de Progresso 2001-2004*, MMA, Brasilia.
- , 2004, *Estudos da Amazônia: Avaliação de Vinte Projetos PDA*, MMA, Brasilia.
- , 2002, *Termo de Referência: Estudo sobre os arranjos financeiros para a gestão dos recursos no âmbito do programa piloto*, MMA/ Projeto AMA, Brasilia.
- Bustamante, Teodoro, 2008, “La Cooperación Internacional en temas Ambientales, sugerencias para un desbloqueo”, en Joseph Weiss y Teodoro Bustamante (organizadores), *Ajedrez Ambiental: Manejo de Recursos Naturales: Comunidades, Conflictos y Cooperación*, Quito, Flacso-Ecuador, pp. 231-252.
- Cavalcanti, Henrique y otros, 1999, *Revisão dos Arranjos Institucionais, Programa Piloto*, Banco Mundial, Brasilia. Disponible en www.amazonia.org.br/arquivos/13300.zip.
- Etzioni, Amitai, 1961, *A Comparative analysis of Complex Organizations*, Free Press, Nueva York.
- Furtado, Celso, 1963, *Formação econômica do Brasil*, Fundo de Cultura, Río de Janeiro.
- Gramsci, Antonio, 1975, *Notas sobre Maquiavelo, sobre política e sobre o Estado Moderno*, Juan Pablos Editor, México.
- Grieco, Joseph M., 1988, “Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism”, *International Organization*, Vol. 42, No. 3, pp. 485-507.
- 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 rainforests*, Entwicklungspolitik Breitenbach, Saarbrücken.
- Handy, Charles, 1993, *Understanding Organizations*, Editorial de la Universidad de Oxford, New York/Oxford.
- Haris, Peter y Ben Reilly (editores), 1998, *Democracy and deep-rooted conflict*, IIDEA, Estocolmo.
- Indufor/STCP Engenharia de Projetos Ltda., 2001, *Revisão de meio termo do programa piloto de conservação da floresta tropical brasileira*, Banco Mundial, Brasília.
- Krasner, Stephen, 1983, *International Regimes*, Cornell University Press, Cambridge.
- Margulis, Sergio y Tonje Vetleseter, 1999, *Environmental capacity building: a review of the World Bank's portfolio*, Banco Mundial, Washington. Disponible en http://www.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/2000/05/06/000094946_0004200546241/Rendered/PDF/multi_page.pdf
- Martini, Andréa, 2007, *Estudo de Avaliação dos Levantamentos Etnoecológicos empreendidos pelo, PPTAL*, FUNAI, Río Branco.
- Martins, Eduardo, 1993, “Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais Brasileiras: histórico e situação atual”, en FASE/IBASE (coordinadores), *Anais do*

- seminário de estudos sobre o programa piloto para a Amazônia*, FASE/IBASE, Belém.
- Mello, Neli, 2002, *Políticas públicas territoriais na Amazônia brasileira: conflitos entre conservação ambiental e desenvolvimento*, tesis de doctorado, Universidad de Sao Paulo/ Universidad de Paris X, Nanterre, Sao Paulo.
- Mintzberg, Henry, 1983, *Power In and Around Organizations*, Prentice-Hall, New York.
- Nascimento, Elimar, 2001, "Os conflitos na sociedade moderna: uma introdução conceitual" en Marcel Bursztyn, *A difícil sustentabilidade: política energética e conflitos ambientais*, Garamond, Río de Janeiro.
- Partido dos Trabalhadores, 2002, "O lugar da Amazônia no Desenvolvimento do Brasil", *Caderno Temático, Programa de Governo 2002*, PT, Brasília.
- Pasca, Dan, 2007, *Estudo Base para a Proteção das Terras Indígenas da Amazônia Legal*, FUNAI/GTZ, Brasília.
- Pinzón Rueda, Rafael y otros, 2006, *Avaliação do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil—Relatório Consolidado de Avaliação*, Brasil/MMA/ SCA/ Coordinación del Programa Piloto, Brasília.
- Redwood III, John, 2003, *Amazônia Brasileira: a Experiência do Banco Mundial*, Banco Mundial, Brasília.
- Silva, Sergio, 1973, *Expansão cafeeira e origem da indústria no Brasil*, Omega, Sao Paulo.
- Simmel, Georg, 1995, *Le Conflit*, Circé, Paris.
- Suzigan, Wilson, 1986, *Indústria brasileira: origem e desenvolvimento*, Brasilerio, Sao Paulo.
- Van Vliet, Geert, 1997, *Le pilotage aux confins mouvants de la gouvernance: économie, politique, écologie et régulation en Amazonie Colombienne 1975-1990*, tesis doctoral Universidad de Paris I Panthéon Sorbonne, Paris.
- Weiss, Joseph, 1981, "Decisões entre Organizações sobre Política Agrícola", *Revista de Economia Rural*, Año 17, No. 1/3, Sociedad Brasileira de Economia Rural, pp. 83-89.