



Clausewitz en la Amazonia

Clausewitz in the Amazon

CAROLINA STANGE MOULIN^{*}

Resumen

Entre 2004 y 2014, la deforestación se redujo en 80 % en la Amazonía brasileña, principalmente gracias a la implementación del Plan de Acción para Prevención y Control en la Amazonía Legal (PPCDAm). Entre los instrumentos que componían las políticas del PPCDAm, los de monitoreo y control obtuvieron mejores resultados. El organismo responsable de la inspección a nivel federal es el Instituto Brasileño del Medio Ambiente y los Recursos Naturales Renovables (Ibama). A partir de 44 entrevistas, este artículo analiza las transformaciones en la estructura y la cultura organizativa del Ibama durante la implementación del PPCDAm. El texto arroja luz sobre la «doctrina de la disuasión», un conjunto de directrices que orientaron la identidad y las acciones del Ibama, permitiéndole estar a la altura del desafío impuesto por el PPCDAm.

Palabras clave: Amazonia brasileña; Prevención y control de la deforestación; Derecho ambiental; Estudios Clausewitzianos; Doctrina de la disuasión.

Abstract

From 2004 to 2014, deforestation dropped 80% in the Brazilian Amazon, mainly due to the implementation of the Action Plan for the Prevention and Control in the Legal Amazon (PPCDAm). Among the diverse instruments that composed PPCDAm's policy basket, monitoring and control were the best-performing ones. The agency responsible for inspection operations at the federal level is the Brazilian Institute for the Environment and Renewable Resources (Ibama). Drawing on 44 semi-structured interviews with different actors, this paper analyzes the transformations undergone by Ibama's organizational structure and culture during the implementation process of PPCDAm. Its main finding is to shed light on the genesis of the "doctrine of deterrence", a set of guidelines that oriented Ibama's identity and actions, allowing it to rise to the challenge imposed by the PPCDAm.

Keywords: Brazilian Amazon; Deforestation prevention and control; Environmental law and policy; Clausewitzian studies; Doctrine of deterrence.

^{*} Universidad Federal de Tocantins, Brasil (carolina.stange@uft.edu.br). ORCID: 0000-0003-4484-6545. La investigación fue financiada en parte por el Deutscher Akademischer Austauschdienst (DAAD) en el marco del programa Becas de investigación - Doctorados supervisados binacionalmente/Cotutelle 2021/22 (57552338) y en parte por la Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código financiero 001.

Artículo recibido el 25 de diciembre de 2024, y aceptado para publicación el 13 de octubre de 2025. Traducido por Daniela Pavez.

Cómo citar este artículo:

STANGE MOULIN, Carolina (2026). "Clausewitz in the Amazon", *Latin American Legal Studies*, Vol. 14 N° 1, pp. 279-316.

INTRODUCCIÓN

En febrero de 2014, un director del Instituto Brasileño del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (Ibama), llegó a su oficina en Brasilia y la encontró repleta de indígenas Kayapó de la tierra Mekrãgnoti, situada entre los ríos Tapajós y Xingu, en el estado amazónico de Pará. Los líderes Kayapó habían solicitado una reunión con los funcionarios del Ibama para aclarar un rumor infundado que circulaba en los pasillos de la capital, según el cual ellos serían cómplices de taladores ilegales. Esta sospecha provocó que se retiraran los fondos gubernamentales a los que tenía derecho la comunidad indígena en virtud del plan de concesión de la carretera BR163, los que eran una compensación por los impactos causados por trabajos de construcción. Intrigados porque las imágenes satelitales no mostraban alertas de deforestación en las tierras de los Mekrãgnoti, los funcionarios del Ibama crearon un grupo de trabajo *in situ*. Guiados por los Kayapó a través de los senderos del bosque, los agentes de Ibama desmantelaron cinco campamentos y rescataron a 44 personas en condiciones similares a la esclavitud.¹ Las investigaciones posteriores llevaron al arresto de los líderes de la red, entre los que se encontraban dos herederos de la agroindustria de São Paulo, cuya fortuna familiar proviene de los vínculos políticos con la dictadura militar.

Este episodio, más tarde se denominó Operación Ríos Voladores y puso de manifiesto el fenómeno de la “pulverización” o “termitización” de la deforestación que comenzó a observarse en la Amazonía en la década de 2010. Organizados en redes bien financiadas, los madereros comenzaron a aprovechar la limitación de la resolución satelital y cambiaron sus patrones de deforestación a talas indetectables de menos de 25 hectáreas. Dispersos en pequeños campamentos de hasta 10 hombres, que solían trabajar en condiciones de esclavitud, los madereros empleaban diferentes tácticas para engañar a los monitores y retrasar su detección: dejaban árboles altos en pie, controlaban de cerca los indicadores de incendios y trabajaban principalmente en días nublados. Cuando se hacía inevitable que su ubicación fuera detectada como una alerta de deforestación, desmantelaban el campamento y lo reubicaban más profundamente en la selva.²

La Operación Ríos Voladores pone de relieve tres puntos clave para comprender la dinámica de la deforestación y las políticas de conservación en la Amazonia brasileña durante los últimos 20 años. En primer lugar, la estrategia empleada para promover la agenda de conservación y protección de las subjetividades no hegemónicas en la Amazonía, a nivel político, se ha centrado en la noción de prevención y control de la deforestación. El concepto de “deforestación”, aparentemente restringido a la pérdida de cobertura vegetal medida por la extensión territorial, se ha utilizado por más de dos décadas por la comunidad de expertos en políticas como un macro indicador, es decir, como información que, dada su visibilidad y exhaustividad, puede condensar, representar y transmitir otros indicadores socioambientales menos visibles. La deforestación conlleva una serie de problemas, como el desplazamiento de pueblos indígenas, de comunidades tradicionales y agricultores familiares, la intensificación de los conflictos por la tierra, el acaparamiento y especulación con la tierra, la reducción de la calidad del suelo, la pérdida de biodiversidad, la destrucción de los cuerpos de agua, la contaminación por pesticidas y el envenenamiento por mercurio, entre otros.³ A esta característica la denomino “interseccionalidad de la deforestación”.

¹ Entrevista con un funcionario de Ibama.

² Entrevista con un funcionario de Ibama.

³ SCHILLING-VACAFLOR *et al.* (2020); MIRANDA *et al.* (2019).

En segundo lugar, las motivaciones y técnicas que alimentan la deforestación en la Amazonía cambian constantemente. La literatura suele distinguir dos ciclos de deforestación. Desde la década de 1960 hasta mediados de la década de 1980, cuando la deforestación estuvo fuertemente motivada por la construcción de carreteras, los créditos subvencionados y las políticas de colonización impulsadas por los gobiernos militares con el objetivo geopolítico de consolidar la “soberanía nacional” sobre la región norte. Sin embargo, desde la década de 1990, la deforestación ha estado motivada por actividades económicas de bajo valor agregado, principalmente el monocultivo y la ganadería. Después de que los incentivos implementados por los gobiernos militares se eliminaran gradualmente, los cultivos y la ganadería demostraron ser económicamente viables por sí mismos. La dinámica de la deforestación, entonces, pasó de estar impulsada por la geopolítica a estar impulsada por los productos básicos.⁴ Las actividades relacionadas con la producción de materias primas son muy interdependientes: la llegada de una agricultura a gran escala, más capitalizada y tecnificada, a las regiones de “frontera consolidada” eleva los precios de la tierra y empuja a abrir “nuevas fronteras” por parte de madereros, especuladores y ganaderos menos profesionalizados.⁵

En tercer lugar, la provisión de bienes colectivos complejos, como la protección ambiental y territorial, requiere fundamentalmente la capacidad del Estado y relaciones sólidas entre el Estado y la sociedad.⁶ Esta afirmación se hace más evidente cuando se analizan en profundidad los factores que llevaron a la reducción del 80 % de la deforestación en la Amazonía observada entre 2004 y 2014. Según algunas fuentes, este logro representa la mayor contribución jamás realizada por un solo país para mitigar el cambio climático,⁷ lo que, según una estimación parcial y conservadora, ha supuesto una reducción de más de 16.000 millones de toneladas de CO₂ en las emisiones.⁸ A modo de comparación, en 2021, se estimó que las emisiones globales de CO₂ ascendían a 37.900 millones de toneladas, de las cuales la UE produjo 3000 millones de toneladas.⁹

Gráfico 1: Tasa de deforestación en el Amazonas brasileño 1988-2023 (km²/año)

⁴ BECKER (2005); MONTEIRO (2021).

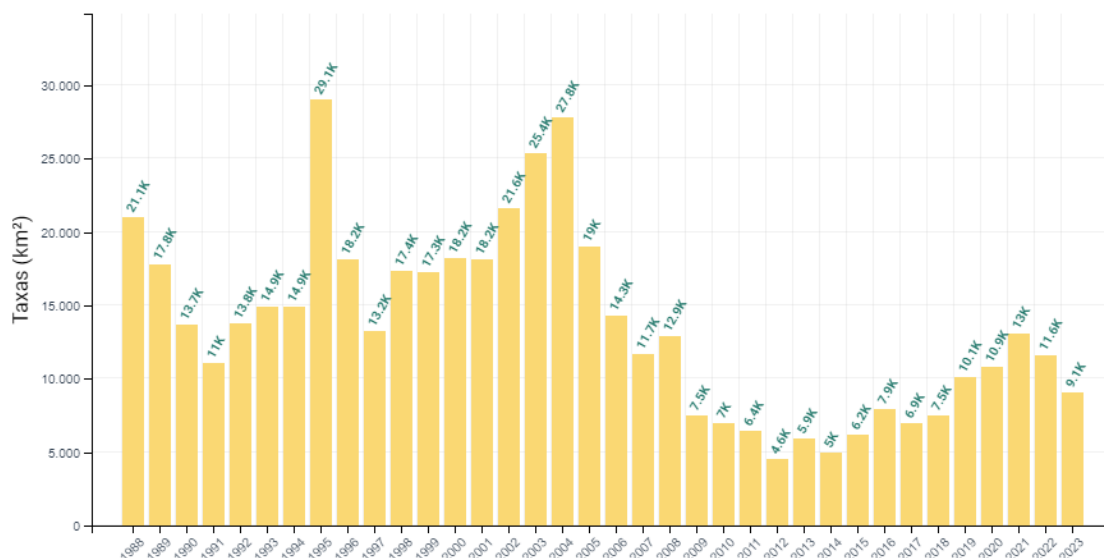
⁵ MARGULIS (2004).

⁶ EVANS *et al.* (2017).

⁷ CAPOBIANCO (2021).

⁸ GIZ (2022).

⁹ COMISIÓN EUROPEA (2024).



Fuente: Instituto Nacional de Investigaciones Espaciales (Inpe 2024)

https://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestación/biomes/legal_amazon/increments

La reducción de la deforestación fue simultánea al aumento de los precios internacionales de las materias primas, conocido como el auge de las materias primas de la década de 2000, que alcanzó su punto álgido en 2008 y fue impulsado en gran medida por la demanda china.¹⁰ Incluso en medio del aumento vertiginoso de los precios de la soja y la carne de vacuno y de una continua *reprimarización* de la cesta de exportaciones brasileña, Brasil logró evitar la deforestación, lo que se denominó la “desvinculación” de las materias primas agrícolas de la deforestación.¹¹ Como señala MIRAGAYA, entre 2004 y 2010 el precio medio de exportación de la carne de vacuno aumentó de 2124 a 4066 dólares estadounidenses por tonelada y el precio medio de exportación de la soja aumentó de 277 a 416 dólares estadounidenses por tonelada, mientras que en el mismo período la tasa anual de deforestación disminuyó de 27.772 a 7000 km².¹²

En otras palabras, el principal factor que impulsó la mayor disminución de la deforestación en los bosques tropicales jamás registrada en la historia moderna no fueron los precios, sino las políticas.¹³ Específicamente, hay que reconocer las múltiples intervenciones políticas llevadas a cabo por el Gobierno federal brasileño en el marco del Plan de Acción para la Prevención y el Control de la Deforestación en la Amazonía Legal (PPCDAm). El PPCDAm se inició en 2003/2004 y se encuentra ahora en su quinta fase. Su objetivo es promover el desarrollo sostenible en la Amazonia mediante la aplicación de un modelo económico basado en la valorización de la rica socio biodiversidad de la región, con miras a elevar el nivel de vida de la población amazónica. El plan se estructura en torno a tres ejes principales: (1) ordenación territorial; (2) seguimiento y control; y (3) cadenas productivas sostenibles.¹⁴

¹⁰ AGUIAR (2019).

¹¹ MACEDO *et al.* (2012).

¹² MIRAGAYA (2013).

¹³ ASSUNÇÃO *et al.* (2015); MELLO & ARTAXO (2017); CAPOBIANCO (2017); BONELLI (2019); ARAÚJO (2020); HOCHSTETLER (2021).

¹⁴ Para una descripción exhaustiva del instrumental y la historia de implementación del PPCDAm, véase MOULIN (2023a).

Este artículo se centra en el seguimiento y el control, que, según auditorías internas e independientes,¹⁵ es el eje con mejores resultados dentro del marco del PPCDAm. Su objetivo es ofrecer una descripción socio legal de las transformaciones que ha experimentado el Ibama (la institución responsable de las fiscalizaciones medioambientales a nivel federal) en su estructura organizativa y su cultura durante la implementación del PPCDAm. El hilo narrativo del documento se divide en tres partes: la sección 2.1. da cuenta del desempeño del Ibama desde su creación, tras la redemocratización de Brasil en 1989, hasta la llegada del PPCDAm en 2003. La sección 2.2. describe la génesis y la consolidación de la doctrina de la disuasión dentro de la agencia. La sección 2.3. expone la estrategia seguida por los funcionarios públicos del Ibama para aplicar la doctrina de la disuasión en las operaciones sobre el terreno.

I. METODOLOGÍA

Los datos empíricos comprenden principalmente fuentes documentales (leyes, decretos, sentencias judiciales y otros documentos oficiales) y 42 entrevistas semiestructuradas con funcionarios públicos actuales o antiguos del ámbito medioambiental (12), funcionarios políticos de diferentes organismos estatales (8), fiscales federales (4), representantes de ONG (2) y actores del sector agroindustrial (16). Dado que el objetivo del artículo es ofrecer una interpretación socio legal de las operaciones de fiscalización y otros instrumentos de mando y control, las entrevistas con funcionarios públicos medioambientales constituyen la mayor parte del material empírico utilizado. Las percepciones de otros actores (funcionarios políticos, fiscales, ONG y agricultores) se incorporan de manera secundaria, con el fin de complementar o cuestionar las opiniones expresadas por los funcionarios públicos medioambientales sobre temas específicos y más controvertidos.

Las entrevistas se realizaron entre octubre de 2021 y mayo de 2022. Algunas de ellas se llevaron a cabo en línea, mientras que otras fueron presenciales entre marzo y abril de 2022 en la capital, Brasilia, y en las ciudades de Araguaína, en el estado de Tocantins, y Redenção, en el estado de Pará. Las entrevistas fueron totalmente anónimas para garantizar la confidencialidad. Cada entrevista duró una media de 1 hora y 20 minutos. Aproximadamente 60 horas de grabación se convirtieron en casi 700 páginas de transcripciones.

II. TRANSFORMACIONES EN LA ESTRUCTURA Y LA CULTURA DEL IBAMA

2.1 Periodo pre-PPCDAM (1989-2002)

El Ibama fue creado en 1989, un año después de la promulgación de la Constitución que inauguró la Nueva República de Brasil tras 21 años de dictadura militar. La motivación para crear el Ibama se puede atribuir en gran medida a la “presión post-Estocolmo” internacional y a la necesidad del gobierno brasileño de transmitir una buena imagen durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD) que tuvo lugar en Río de Janeiro en 1992.¹⁶ En retrospectiva, se podría decir que la creación del Ibama, junto con la aprobación de otras leyes ambientales como la Ley de Delitos Ambientales de 1998, se produjo en una “ventana de oportunidad” irrepetible. Sin ser conscientes del impacto que el avance de la agenda medioambiental podría tener en sus actividades económicas (o escépticos sobre la eficacia de su implementación), el

¹⁵ BRASIL (2013); IPEA *et al.* (2011).

¹⁶ Entrevista con un funcionario del Ibama.

sector agroindustrial prácticamente no opuso resistencia organizada en este momento inicial.¹⁷

Entre 1989 y 2002, los esfuerzos del Ibama para combatir la deforestación en la región amazónica fueron muy precarios. Lo más significativo es que los instrumentos de que disponía el Ibama para inducir el cambio social —multas administrativas, embargos de tierras y confiscaciones de productos— eran muy ineficaces.¹⁸ Los embargos de tierras no conllevaban ninguna consecuencia financiera o comercial para los infractores, quienes podían seguir contratando créditos y vendiendo los bienes producidos en la zona embargada. Incluso cuando los agentes lograban confiscar la maquinaria empleada en la actividad ilegal, las condiciones geográficas hacían que el transporte fuera completamente impracticable. Entonces, los agentes acabaron teniendo que asignar a los propios infractores como administradores de los bienes incautados.¹⁹

A pesar de la percepción general de ineficacia y precariedad que puso en peligro el desempeño del Ibama entre 1989 y 2002, en este período se logró un avance importante: La internalización y estabilización del significado de “poder policial ambiental” como concepto rector de las actividades de fiscalización. La proto doctrina del poder policial ambiental, tal y como la elaboraron y pusieron en práctica los primeros coordinadores de fiscalización del Ibama, puede interpretarse como precursora de la doctrina de la disuasión que surgió más tarde, a mediados de los años 2000.

Aunque incipiente, el poder policial ambiental se materializó en el primer curso de formación en fiscalización del Ibama. Inicialmente, esta iniciativa no contaba con la autorización de Brasilia. En palabras de uno de los entrevistados, “tomó prestadas algunas armas” y “se adentró en la selva” con un grupo de agentes de su unidad. Sin embargo, el uso de armas en las fiscalizaciones era algo que distaba mucho de ser consensuado dentro de la agencia a principios de la década de 1990. La oposición provino principalmente de los representantes de la asociación de funcionarios públicos del Ibama, quienes, en opinión del entrevistado, “no tenían una cultura de confrontación” y se mostraban reticentes a destruir equipos. Tras lograr convencer a los líderes de la institución de su interpretación y superar la oposición de sus colegas, que tenían una visión organizativa diferente para el Ibama, el entrevistado argumentó que el poder policial de la institución no estaba estrictamente vinculado a ninguna normativa complementaria, ya que la disponibilidad normativa de las herramientas y medidas necesarias para la aplicación de la ley estaba implícita en el estatuto fundacional de la agencia. Al final, el entrevistado no fue demandado, sino ascendido, e Ibama comenzó a adquirir armas y a formar a su personal en el manejo de armas de fuego, promulgando posteriormente un reglamento interno con normas para el ejercicio del poder policial.²⁰

Ganar esta primera “batalla” por el significado del poder policial ambiental desencadenó una serie de cambios internos que remodelaron la identidad de la organización. Encargado de impartir cursos de formación de bienvenida a los nuevos funcionarios, el encuestado dedicó una parte considerable de su discurso inicial a distinguir entre “poder de la policía” [*poder da polícia*] y “poder policial” [*poder de polícia*]. Aunque se diferenciaban por una sola vocal, las dos expresiones transmitían ideas opuestas. El *poder da polícia*, en la doctrina que el entrevistado comenzó a delinear en los primeros cursos de formación del Ibama en la década de 1990, se remontaba a la dictadura. Equivalía a la violencia descontrolada perpetrada por agentes estatales a través de medios ilegítimos para lograr

¹⁷ Entrevista con un funcionario del Ibama.

¹⁸ SCHMITT (2015).

¹⁹ RAJÃO & VURDUBAKIS (2013).

²⁰ Entrevista con un funcionario de Ibama.

fines ilegítimos. En su ilustración bastante gráfica, era el “poder de matar, disparar, arrestar”, “el poder de golpear la oreja del tipo contra el suelo”. En otras palabras, “el uso de la fuerza sin administración legal”. Las fiscalizaciones ambientales no pueden prescindir del uso de la fuerza, pero el principio operativo que anima este uso deriva de una fuente normativa completamente diferente y tiene un perfil totalmente distinto. *Poder de policía* era la expresión que mejor condensaba el despliegue de la violencia institucionalizada por parte de un órgano estatal en un orden constitucional democrático, restringiendo el uso de la fuerza a medios legítimos para fines legítimos.²¹

Una consecuencia derivada de la aplicación del poder policial a las fiscalizaciones ambientales fue que se hizo más clara la distinción entre persecución penal y poder policial ambiental. A fines de la década de 1990, el personal del Ibama ya había interiorizado que su ámbito de actuación se limitaba a la esfera administrativa, renunciando implícitamente a la prerrogativa de iniciar investigaciones penales. Los guardaparques de la Amazonía pueden intervenir para detener actos ilícitos empleando, entre otras medidas, el embargo, incautación y destrucción, pero para que tales actos tengan consecuencias en el ámbito penal, deben presentar una denuncia penal como cualquier ciudadano y remitir el asunto a la policía judicial. Dado que los inspectores del Ibama suelen ser los primeros (y a veces los únicos) agentes estatales en llegar a lugares remotos afectados por la deforestación, aunque no tengan funciones de persecución penal, se ha ido consolidando gradualmente la idea de que su misión principal es “detener el delito”.²²

La publicación del primer Manual de Fiscalización del Ibama en 1998, con sus disposiciones sobre el manejo de armas de fuego, significó consolidar una visión organizativa que veía a la institución como una fuerza “policial” ambiental-administrativa orientada a detener el delito ambiental y causar pérdidas económicas a los infractores ambientales. Sin embargo, tomarse en serio esta misión requería inevitablemente armas. Sin protección, los guardaparques poco podían hacer para detener la deforestación ilegal in situ y quedaban indefensos ante las posibles reacciones de los madereros, a menudo capataces de poderosos actores económicos, con conexiones políticas y medios económicos para evadir todo tipo de sanciones penales, y por lo tanto más propensos a percibir la destrucción de la maquinaria como un castigo mucho más severo.²³

Si a mediados de 1990 no hubiera habido un agente inconformista que cuestionara la interpretación predominante hasta entonces de que la autorización para utilizar armas no podía deducirse directamente del estatuto fundacional del Ibama, tal vez la organización habría tomado un rumbo totalmente diferente. Las normas, rutinas, técnicas, herramientas y lenguaje que conformaban lo cotidiano de los funcionarios dedicados a la fiscalización se alejaban cada vez más de la realidad de los funcionarios dedicados, por ejemplo, a conceder licencias o a la educación ambiental. En consecuencia, estos episodios pueden interpretarse como el origen de la doctrina de la disuasión en los años 2000, según la cual se priorizaban las actividades de fiscalización en los objetivos de mayor visibilidad. Como veremos a continuación, el uso de la doctrina de la disuasión llevó, aunque con limitaciones, a que

²¹ Entrevista con un funcionario del Ibama. El ejercicio del poder policial medioambiental no debe confundirse con la militarización verde. Sobre esta última, véase TROGISH (2021); VERWEIEN (2020); DUFFY *et al.* (2019), CORREDOR-GARCÍA & VEGA (2023). Sobre la militarización de las agencias medioambientales durante el gobierno de Bolsonaro, véase MENEZES & BARBOSA JR. (2021); LOTTA *et al.* (2024); SILVEIRA (2024).

²² Entrevista con un funcionario del Ibama.

²³ Por el contrario, la Fundación Nacional del Pueblo Indígena (Funai) sigue exigiendo regulaciones adicionales que permitan a sus agentes el uso de armas. De hecho, Jair Bolsonaro intentó, en varias ocasiones, aún como congresista en 2013 y con mayor intensidad como presidente entre 2019 y 2022, revocar el permiso de los agentes del Ibama para portar armas.

parte del aparato coercitivo del Estado se enfocara en la riqueza de la clase terrateniente, lo que supuso un cambio en los patrones de distribución que tiene pocos precedentes en la historia de Brasil. La llegada de nuevos funcionarios con ideas diferentes durante el gobierno de Lula hizo que las transformaciones organizativas, inicialmente impulsadas para luchar contra los ladrones de huevos de tortuga, acabaran reorientándose estratégicamente contra los grandes agricultores, ganaderos y empresarios del país.

2.2 PPCDAM y la doctrina de la disuasión

Desde su creación en 1989 hasta el comienzo del gobierno de Lula en 2003 y la formulación del PPCDAm en 2004, la capacidad del Ibama para fiscalizar la deforestación ilegal había sido muy limitada. Las reflexiones de la doctrina acerca del concepto de poder policial (y las implicaciones prácticas derivadas, sobre todo la adquisición de armas), sentaron las bases para lo que se convertiría en una agencia ambiental de alto rendimiento en cuanto a la prevención y control de la deforestación. Sin embargo, estas medidas por sí solas no fueron suficientes para causar un impacto significativo. El cambio revolucionario en la política se produjo tras “un verdadero cambio de gobierno:”

Fue entonces, en 2004, cuando Lula asumió el poder en 2003, que el Gobierno decidió detener la deforestación. Fue una decisión política. Se creó el PPCDAm. Y vaya si marcó la diferencia. Les diré lo que supuso. [...] Estábamos trabajando para combatir la deforestación y no sabíamos para qué. ¿En qué contexto, qué objetivos queríamos alcanzar al detener la deforestación? ¿Cuál era la política pública que se iba a poner en práctica? ¿Queríamos reducir las emisiones? ¿Cuánto? ¿Cuánta deforestación tendríamos que evitar para cumplir con las políticas de reducción de emisiones del Ministerio del Ambiente? [...] En el área de la lucha contra la deforestación, nacimos el día que nació el PPCDAm. Este decía lo que debíamos hacer. Y el día que nació el Plan Nacional para el Cambio Climático [PNMC], que decía cuánto había que reducir la deforestación para alcanzar los objetivos climáticos fijados en los acuerdos internacionales. Entonces nacimos nosotros. Basándonos en estas políticas, en lo que proponían, en el resultado que esperaban y en los objetivos que fijaban, empezamos a orientar a nuestra fuerza de trabajo.²⁴

La palabra “decisión”, repetida cuatro veces en la cita anterior, subraya que la reducción del 80% de la deforestación en la Amazonía entre 2004 y 2014 no fue algo natural espontáneo ni un hecho histórico, sino el resultado de una decisión política tomada por el gobierno de Lula en 2003. Según el análisis de otro encuestado, el sector agroindustrial, que entonces se oponía a Lula, en ese momento ejercía poca o ninguna influencia en las decisiones gubernamentales en materia de aplicación de la legislación medioambiental. Además, como el gabinete de Lula prefirió confiar en “sangre nueva” para estructurar nuevas oficinas e iniciativas, los nuevos funcionarios contratados en el concurso público de 2002 ascendieron rápidamente a puestos de liderazgo dentro del Ibama. Luego de ingresar en la agencia mediante un proceso de selección meritocrático y ser nombrados políticamente para funciones de liderazgo al margen de la presión ruralista, estos funcionarios empezaron a poner en práctica rápidamente el marco legal ambiental creado en los primeros 15 años de la Nueva República.²⁵

Es interesante observar cómo la llegada del PPCDAm se incorporó a la memoria colectiva del Ibama como un renacimiento, tomando las palabras del entrevistado citado. En el ámbito de la fiscalización de la deforestación, el Ibama nació junto con el PPCDAm. Al articular una representación de la identidad del Ibama y revelar cuál debía ser el propósito de la organización, el PPCDAm logró impulsar profundas transformaciones en la estructura organizativa y la cultura de la agencia. La implementación requirió de un gran

²⁴ Entrevista con un funcionario del Ibama.

²⁵ Para obtener una descripción detallada de los cambios en los métodos de contratación del Ibama que permitieron admitir a funcionarios públicos con una nueva mentalidad, véase MOULIN (2023b).

número de actores. Algunos de ellos ganaron más visibilidad, con sus nombres estampados en la portada de documentos políticos y sus voces escuchadas en entrevistas televisivas, mientras que otros permanecieron invisibles, siendo el esfuerzo de excavación para sacar a la luz (aunque fuera de forma anónima) sus acciones uno de los mayores retos de la investigación. Dicho esto, los encuestados y los informantes entrevistados para esta investigación coincidieron al señalar a unas pocas personas como las principales responsables de la concepción intelectual y la ejecución práctica de la doctrina de la disuasión del Ibama. El lector ya conoce a uno de ellos en la sección 3.1, cuando hablamos de la proto doctrina del poder policial. Veamos ahora a otro actor que fue fundamental para la evolución posterior del Ibama.

Nacido en el seno de una familia urbana de clase media, este funcionario fue activista del movimiento estudiantil tras la redemocratización y, a principios de los años noventa, aprobó las pruebas de acceso para estudiar Derecho en una universidad pública. Fue aprobado en el examen del Ibama de 2002 y, durante algún tiempo estuvo vinculado a partidos de izquierda, una decisión personal sobre la que siempre ha preferido mantener un perfil bajo, posiblemente para evitar ser estigmatizado, ya que pocos empleados del Ibama tienen una trayectoria de compromiso con partidos políticos.

En ese momento de experimentación institucional, cuando las ideas sobre cómo implementar el PPCDAm estaban en ebullición y los recién llegados al Ibama eran rápidamente ascendidos a puestos de liderazgo, este actor buscó inspiración en un conjunto de planes que, a primera vista, parecían tener poco que ver con las fiscalizaciones contra la deforestación.

En 2006 fui a una oficina en el interior de [...]. Empecé a elaborar lo que se llama planificación local, solo para la oficina. Estada yo y otros tres empleados [para fiscalizar] 60 municipios. Como no quería quedarme sentado llorando, decidí hacer un estudio teórico sobre la guerra. Qué locura, ¿no? Leí un libro de un alemán, Clausewitz, ¿lo conoce? Clausewitz tiene un libro titulado Sobre la guerra. Es un libro de este grosor. Bueno, no fue solo este libro, pero lo leí en ese momento y decidí organizarlo mejor haciendo, entre comillas, una guerra.²⁶

Es posible que el lector esté familiarizado con el clásico tratado de Carl von Clausewitz, Sobre la guerra, probablemente por el aforismo canónico “la guerra no es más que la continuación de la política por otros medios”, que más tarde FOUCAULT invirtió de forma famosa como “la política es la continuación de la guerra por otros medios”.²⁷ El lector también puede plantearse la siguiente pregunta: ¿Qué podría haber deducido un agente medioambiental brasileño del siglo XXI de las reflexiones de un general prusiano del siglo XIX y haber aplicado a las operaciones de fiscalización contra la deforestación?

Una guerra entre comillas. Lo que el entrevistado quería decir con esta aclaración era que la guerra aquí no debe entenderse literalmente; ante todo, proporcionaba una poderosa metáfora para comprender la deforestación y los esfuerzos para combatirla. Clausewitz construyó su esquema de guerra-política al final de las guerras napoleónicas, asumiendo el conflicto como una lucha militar bidireccional entre entidades unificadas (normalmente imaginadas como estados), que comparó analógicamente con un duelo o un litigio. Obviamente, aplicar la legislación medioambiental contra la deforestación ilegal no se parece en nada a una guerra en este sentido. Sin embargo, aunque no debemos tomar el uso metafórico del lenguaje bélico en el contexto de la prevención y el control de la deforestación como un referente absoluto, tampoco debe descartarse como mera retórica o analogía accidental.

²⁶ Entrevista con un funcionario del Ibama.

²⁷ FOUCAULT (2003).

Posicionar la guerra como metáfora de fondo para las fiscalizaciones contra la deforestación tuvo al menos una implicación concreta en la estrategia de mando y control ideada por el Ibama en el ámbito del PPCDAm. Para comprender plenamente esta implicación, vale la pena ampliar un poco la descripción de Clausewitz sobre la guerra y, en especial, el concepto de “centro de gravedad”, que constituye el núcleo de su teoría bélica.

Si “la guerra es un acto de fuerza para obligar al enemigo a cumplir nuestra voluntad”, argumentaba Clausewitz, la victoria se logra cuando las fuerzas combatientes del enemigo se “ponen en una situación tal que ya no pueden continuar la lucha” y aceptan el objetivo político que persiguen las fuerzas vencedoras. Es en este “momento de transición” de un resultado militar (por ejemplo, la estampida del ejército en el campo de batalla) a un resultado político vinculante (por ejemplo, la firma de los instrumentos de rendición) cuando se reconoce la victoria definitiva.²⁸ Esta suposición sirvió de base para lo que se considera el “concepto estratégico más importante” de Clausewitz, el centro de gravedad, es decir, el “punto focal” en el que convergen la masa y la energía de las fuerzas combatientes de ambos bandos. El autor afirma repetidamente en su libro que mantener las fuerzas concentradas y atacar concéntricamente el centro de gravedad del enemigo es la “ley superior y más simple de la estrategia”. “Actuar con la máxima concentración”, escribió, “es, en resumen, el primer principio” de la teoría de la guerra.²⁹

Lo que originalmente se concibió como un sistema de principios para educar a los oficiales militares en las artes de la guerra, lo leyó un joven agente ambiental de Ibama a principios de la década de 2000 con un pequeño giro izquierdista. Si el capital es el corazón palpitante de las redes que sostienen la conversión de bosques en pastos o plantaciones, también debería señalar el centro de gravedad de las fuerzas que alimentan la deforestación. Esta idea llevó a la agencia a incluir un criterio de priorización implícito en sus esfuerzos por frenar la destrucción forestal: el aparato coercitivo debía redirigirse hacia las personas, granjas o empresas que tuvieran “mayor visibilidad”. Para los funcionarios directamente involucrados en la elaboración de la estrategia de fiscalización del Ibama, esto significaba concentrar las energías institucionales en las personas con mayor capital económico y político. Las fiscalizaciones no deben generar voluminosas pilas de multas contra “secuaces pobres como cucarachas”, operadores de motosierras que trabajan en condiciones de esclavitud o ladrones de huevos de tortuga. “Los grandes objetivos locales, alcaldes, agricultores importantes, empresas importantes” deben ser más bien el objetivo principal de las operaciones de fiscalización.

Nuestro objetivo no era cubrir todas las infracciones cometidas en una región. Ese objetivo era inviable, así que lo descartamos. Decidimos centrarnos en unas pocas infracciones, pero hacerlo muy bien, exhaustivamente. De preferencia, con objetivos locales importantes: alcaldes, agricultores influyentes, empresas importantes. La idea era la disuasión: no necesitábamos involucrar a todo el mundo para influir en el comportamiento general. Podemos conseguir una [persona] y crear un comportamiento general, basado en la disuasión. Así, nuestro objetivo se volvió factible. Hicimos grandes esfuerzos en la planificación y el análisis de datos, para elegir buenos objetivos. Cuando conseguimos [un objetivo], llamamos a la prensa para tener visibilidad local. El comportamiento social comenzó a cambiar. Mucha gente intentó regularizar, los datos de deforestación disminuyeron, [...] la participación de la sociedad en las actividades de Ibama aumentó. Así fue como se logró la disuasión en esa parte de Brasil [...] a pesar de la resistencia de varios colegas que querían perseguir todos los casos. ¿Cuál era su idea? “Si [un caso] llega a Ibama, tenemos que hacerlo”. No, no tenemos que hacerlo. Tenemos capacidad limitada, así que nos centraremos en los principales. Porque nuestro objetivo estratégico

²⁸ SIMPSON (2017).

²⁹ VON CLAUSEWITZ (1946).

ya no es el volumen, sino la disuasión. Nuestro objetivo se convirtió en realidad en un objetivo psicológico.³⁰

La razón detrás de dar prioridad a los objetivos de alta visibilidad era aumentar la percepción de riesgo por parte de los deforestadores, lo que el entrevistado denominó un “objetivo psicológico”. Los agricultores pensarían dos veces antes de expandirse a áreas deforestadas y acaparadas ilegalmente, después de enterarse de la pérdida millonaria de un vecino influyente al que le confiscaron su rebaño; los bancos comenzarían a aplicar protocolos más estrictos al enterarse de la multa astronómica impuesta a una institución financiera de renombre. Este cambio en el estilo de fiscalización también significaría un aumento del riesgo para los guardaparques, que antes podían ir por ahí imponiendo multas que nunca se pagarían y embargos que nunca se respetarían sin poner en peligro sus vidas.

No sirve de nada poner un montón de vehículos en las carreteras del Amazonas y multar toda la deforestación que se está produciendo al mismo tiempo. Eso nunca se va a poder resolver. Hay que enfocarse. La idea de Clausewitz. Si enfocas tu energía, ganas esa batalla principal. Incluso puedes ganar la guerra con una sola batalla, porque el otro bando se desmoraliza y ya no puede seguir luchando contra ti. Si ponemos 30 equipos de tres personas, cada coche con tres personas, ¿qué van a hacer? Multarán al secuaz [*laraijã*], que aparecerá con la motosierra colgada del hombro, el esclavo. “Yo fui quien deforestó”. Al tipo le ordenan que diga eso: “Yo lo hice”. Luego multan a un secuaz, que es tan pobre como una rata, y pasan al siguiente. Podrían multar sin arriesgar su vida, sin mayores contrariedades y antagonismos, si solo fuera la multa y el embargo. Porque más adelante el secuaz pondrá ganado allí, cinco años después el tipo tiene el título de propiedad. Ahora, con nuestra estrategia de disuasión, vamos incluso a áreas que fueron embargadas hace dos años. Le quitamos el ganado al tipo listo, mil cabezas de ganado, eso es un millón de reales brasileños. Le quitamos el ganado, lo ponemos en la cruz con todos los clavos para que los demás lo vean, para disuadir a otros de deforestar, de modo que en dos años no haya deforestación. Hay que concentrarse. Concentras a 30 agentes, incorporas la logística; es caro, es una operación muy cara, pero es lo mismo que gastarías con toda esa gente dispersa. Y derrotas [la deforestación] en esa región. Mediante la disuasión, induces un comportamiento social en la macrozona.³¹

Junto con priorizar los objetivos de mayor visibilidad, el Ibama también comenzó a concentrar recursos en operaciones que provocaban la descapitalización inmediata de los infractores. Esto se hizo principalmente mediante la incautación real de rebaños de ganado y la destrucción de equipos utilizados en la minería o la tala ilegales, medidas que el Ibama ya estaba autorizada a tomar, pero que no contaban con una regulación detallada. En 2008 se promulgó un decreto presidencial (Decreto Nr. 6.514/2008) que definía los protocolos y criterios para la incautación, destrucción y embargo. Según las nuevas normas, la destrucción de los instrumentos utilizados en la infracción pasó a ser obligatoria en tres casos: (1) “cuando sea necesario para evitar su uso indebido”; (2) “cuando las circunstancias hagan inviable su transporte y custodia”; o (3) “cuando puedan exponer el medio ambiente a riesgos significativos o comprometer la seguridad de la población y de los agentes públicos que participan en la fiscalización”. Los bienes incautados ya no podían confiarse al propio infractor, sino que debían “permanecer bajo la custodia de la entidad responsable de la fiscalización y, solo excepcionalmente, confiarse a otro fideicomisario hasta que se dictara la sentencia del procedimiento administrativo”. En la práctica, estas disposiciones facultaban a los guardaparques para incinerar cualquier tractor, motor de lastre, excavadora, motosierra, embarcación y otros equipos encontrados en el lugar. El transporte de maquinaria pesada desde el centro del bosque hasta una base operativa era, en la mayoría de los casos, inviable por la topografía, la vegetación y el régimen de lluvias.

³⁰ Entrevista con un funcionario del Ibama.

³¹ Entrevista con un funcionario del Ibama.

Paralelamente, otro decreto presidencial promulgado a finales de 2007 (Decreto Nr. 6.321/2007) estableció normas más claras para identificar los municipios prioritarios, instituyó la “reinscripción” obligatoria de los títulos de propiedad en los municipios críticos y prohibió a las instituciones financieras públicas conceder créditos a empresas que operaran en zonas embargadas. El paquete de decretos también sentó las bases legales para la responsabilidad compartida de los actores de la cadena de suministro por delitos ambientales. “Adquirir, intermediar, transportar o comercializar cualquier producto o subproducto de origen animal o vegetal producido en una zona embargada” se transformó en una infracción autónoma, castigada igualmente con multa, embargo, incautación, destrucción y suspensión. Se autorizó al Ibama a exigir información sobre los proveedores de las empresas agroindustriales, y la omisión de datos o el suministro de información falsa también se consideró una infracción.

Todos estos cambios legales, introducidos unilateralmente por el Ejecutivo mediante decretos presidenciales con poca o ninguna participación del Legislativo (todavía dominado en gran medida por representantes de la agroindustria) se tradujeron en directrices de actuación y se consolidaron en forma escrita en un Manual Interno de Fiscalización actualizado. La versión de 1998 del manual fue sustituida por una nueva edición en 2009. Por primera vez, la palabra “doctrina” quedó consagrada en el reglamento interno del Ibama. Las ideas de concentrar la energía institucional en objetivos de mayor visibilidad, y así incapacitar económicamente de forma inmediata al infractor, y ampliar la responsabilidad a toda la cadena de suministro, adquirieron un sustrato textual y un carácter oficial. En el prólogo de dos páginas del manual, dirigido a los funcionarios públicos, leemos lo siguiente:

Estimado funcionario público:

Recibe el nuevo Reglamento Interno de Fiscalización [RIF] del Ibama. [...] El nuevo reglamento ataca el núcleo del problema de la dispersión de energías, que genera poca eficacia de las acciones destinadas a la protección del medio ambiente. La idea es establecer la disuasión como objetivo estratégico central de la estructura de fiscalización del Ibama, entendida como una condición psicológicamente capaz de cambiar comportamientos indeseados e inducir nuevas prácticas y conductas adecuadas a la voluntad política del centro de poder que la establece. Para lograrlo, el RIF orienta al grupo de gestores y funcionarios que trabajan en la fiscalización en su proceso diario de planificación y ejecución, y debe llevarse a cabo centrando los esfuerzos en acciones a gran escala y visibles, con objetividad, calidad técnica y celo por la disciplina. Cabe destacar que el nuevo RIF forma parte del plan general para establecer una doctrina, entendida como un conjunto de principios específicos de la fiscalización del Ibama y destinados a una mayor estandarización y modernización de la actividad. [...] La garantía de que estamos inaugurando un proceso victorioso reside en la dedicación de cada agente del Ibama a la lectura, la reflexión y la aplicación de las normas. Este hecho hará que nuestro nuevo RIF cobre vida y tenga influencia.

Que disfruten de la lectura, trabajen bien y tengan fuerzas para esta lucha.³²

El problema de la dispersión de energías, la disuasión como objetivo estratégico clave, la concentración de esfuerzos en acciones a gran escala y visibles, la disuasión como condición psicológica que cambia comportamientos indeseados e induce nuevas conductas adecuadas a la voluntad política del centro del poder, la inauguración de un proceso victorioso. Es imposible ignorar la influencia de la teoría de Clausewitz (o una interpretación de izquierda creativa de la misma) en estas palabras. La principal preocupación expresada en el prólogo, la dispersión de energías, estaba relacionada con los antecedentes heterogéneos del personal de Ibama, ya que los restos de los cuatro órganos fusionados y el choque entre los antiguos funcionarios y los recién llegados seguían estando muy presentes. Esta

³² IBAMA (2010).

diversidad habría dado a la agencia la ventaja de la adaptación, pero para hacer frente al reto políticamente establecido de detener la destrucción de la Amazonia, los procedimientos de fiscalización tendrían que ganar en calidad técnica y estar mejor estandarizados.

2.3 Aplicación en-terreno de la doctrina de la disuasión

Todas las técnicas de planificación y documentación que componían la doctrina de la disuasión pretendían mejorar la calidad de los procedimientos de fiscalización del Ibama. La principal razón de la obsesión del Ibama por estandarizar sus procedimientos era el riesgo de que se impugnaran judicialmente las medidas coercitivas. Los infractores solían impugnar en tribunales la motivación del Ibama para fiscalizar sus tierras, alegando que los agentes escogían los objetivos de forma casuística y no sistemática, e insinuando que su intención era solicitar sobornos. No era raro que los propietarios de tierras obtuvieran sentencias judiciales favorables, incluso con una argumentación jurídica tan espuria. En la década de 2000, alrededor del 52 % de todas las apelaciones contra la medida cautelar de incautación del Ibama en casos relacionados con la deforestación ilegal en la Amazonía fueron revocadas por el Poder Judicial. Los principales argumentos de los jueces para restituir los productos incautados a los propietarios se basaban en el Código de Procedimiento Penal, y no en la Ley de Delitos Ambientales, negando así tácita (e ilegalmente) la aplicación de esta última.³³

En tal escenario, las técnicas de estandarización y documentación eran un mecanismo para reducir la discrecionalidad de los agentes y crear un escudo de legalidad contra las impugnaciones judiciales. Con eso en mente, entre 2008 y 2011 se pusieron en práctica un conjunto de operaciones, entre las que se destacaron las operaciones Ganado Pirata y Redada Ganadera. Esta serie de acciones estaba cuidadosamente planificada para probar y crear precedentes judiciales favorables en relación con la legalidad de las medidas de descapitalización inmediata, y también servía para consolidar internamente la doctrina de la disuasión, demostrando a los funcionarios inicialmente escépticos que su lógica subyacente realmente funcionaba.

La operación Ganado Pirata se centró en las granjas ubicadas irregularmente dentro de las unidades de conservación dentro de las fronteras de Novo Progresso, Pará. Novo Progresso era un municipio prioritario. Su primera fase duró seis meses, de junio a noviembre de 2008. Se centró en la granja Lourilândia, situada dentro de la Estación Ecológica de Terra do Meio. Se eligió esta zona porque ya existía una orden judicial incumplida que ordenaba retirar el ganado de la unidad. Con un contingente de 115 hombres de cinco fuerzas policiales diferentes, 25 vehículos, un helicóptero y un camión cisterna lleno de combustible para aviones, el Ibama confiscó y subastó 3.300 cabezas de ganado. Para ser retirado de la unidad de conservación, el rebaño tuvo que dividirse en cuatro grupos, cada uno con alrededor de 800 cabezas de ganado, y conducirse a pie durante 200 km desde Lourilândia hasta el municipio de São Félix do Xingu, donde se realizó la subasta. Este viaje duró 18 días. Otros 30.000 cabezas de ganado fueron retiradas voluntariamente de la Estación Ecológica de Terra do Meio por otros catorce ganaderos notificados por el Ibama.³⁴ Así lo describió un entrevistado que participó en la operación su preparación y ejecución:

En la Operación Ganado Pirata I, aprovechamos un conjunto de factores favorables, porque no somos tontos. Había una orden judicial para retirar el ganado de un parque nacional en Pará, orden desobedecida por un juez federal. En Brasilia nos dijeron que no

³³ BARRETO *et al.* (2008).

³⁴ INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (2010).

apostaban por ello. Y así que elegimos este caso. Inevitablemente, siempre tuvimos controversias con el Poder Judicial, porque los infractores recurren a él para intentar bloquearnos. En este caso fue diferente, ya había una orden judicial. Ese campo estaba limpio. Así que fuimos y confiscamos el ganado de esta granja, ya perfeccionando las herramientas de doctrina, regulación y planificación. [...] Esta operación fue muy dramática. Estuvimos ahí seis meses. [...] Les quitamos el ganado a los tipos. Prácticamente toda la deforestación en la región colapsó. [...] Lo que habíamos hecho hasta entonces era multar y embargar, pero lo que hicimos ahora fue quitarles el patrimonio a los que realmente se beneficiaban del delito ambiental. [...] Ahí aprendimos. Ya nos imaginábamos lo que pasaría, pero fue bueno colectivizar que la doctrina funcionaba.³⁵

La segunda fase de la Operación Ganado Pirata duró aproximadamente 10 meses, desde junio de 2009 hasta febrero de 2010, y se centró en el Bosque Nacional de Jamanxim. No había ninguna orden judicial incumplida que se refiriera a Jamanxim. El lugar fue elegido porque Ibama quería poner a prueba al Poder Judicial. Al crear una situación que sin duda provocaría una reacción legal por parte de los infractores, se abrió la posibilidad de obtener una decisión judicial favorable a la aplicación del Decreto Nr. 6.514/2008. Los agentes incautaron 1000 cabezas de ganado de un conocido acaparador de tierras y matón local alias “Polish”, embargaron 50.000 hectáreas y aplicaron multas por valor de 120 millones de reales brasileños. El ganado incautado fue transportado 60 km, en parte en camión y en parte a pie, y se donó a un programa social gubernamental contra el hambre llamado Fome Zero.³⁶ Para completar la operación se necesitaron 40 agentes del Ibama y de la Fuerza Nacional y 18 vehículos. Al menos otras 6000 cabezas de ganado fueron retiradas voluntariamente de la unidad de conservación por los ganaderos notificados por el Ibama. La estrategia para obtener una decisión judicial favorable funcionó:

Luego pasamos a la Operación Ganado Pirata II en Jamanxim. Ese caso fue diferente, también se trataba de un área protegida, pero no había ninguna orden judicial. Sin embargo, queríamos poner a prueba al Poder Judicial. Yo quería sentar precedente en torno a una acción del Ibama. Incluso conversé con el presidente del Tribunal Superior de Justicia (STJ). [...] Para que te hagas una idea, el 23 % de toda la deforestación de la Amazonia en 2009 se produjo en Jamanxim. Mira la magnitud del problema. [...] A pesar de todo el drama en que se convirtió esta operación, sucedió algo increíble. Un juez dictó una sentencia en contra de otro juez del mismo tribunal. El STJ tuvo que desempatar. Tuve que explicar por qué era importante adherirse a la tesis del Ibama. Al final, les quitamos el ganado a esos tipos. Y lo más interesante fue que, para lograrlo, adquirimos experiencia, probamos la doctrina, ajustamos las regulaciones, creamos el *modus operandi* y capacitamos a los coordinadores de campo. Les quitamos el ganado a esos tipos y redujimos a cero la deforestación en la región ese año.³⁷

Tras Ganado Pirata, en marzo de 2011 los agentes del Ibama emprendieron la Operación Redada Ganadera. Después de Terra do Meio y Flona Jamanxim, los objetivos eran cinco municipios diferentes en los estados de Pará, Amazonas y Mato Grosso. De una operación a otra, el “teatro de operaciones” donde se probó la doctrina de la disuasión del Ibama ganó escala progresiva y evolucionó de forma creciente en complejidad. Redada Ganadera dio lugar a la incautación de 5.400 cabezas de ganado, el embargo de 19.000 hectáreas y la imposición de multas por un valor de 83 millones de reales brasileños. El ganado incautado también fue donado a Fome Zero. El Ibama organizó reuniones con los agricultores locales en cada uno de los municipios seleccionados para convencerlos de que retiraran voluntariamente el ganado irregular restante. Las reuniones no siempre fueron pacíficas. En una de ellas, un grupo de ganaderos ató cadenas de hierro a las hélices del helicóptero del Ibama para impedir que los agentes regresaran a su base.

³⁵ Entrevista con funcionario del Ibama.

³⁶ AGÊNCIA BRASIL (2011).

³⁷ Entrevista con un funcionario del Ibama.

El punto álgido del proceso de lucha contra la deforestación, en mi opinión, fue la Operación Redada Ganadera. [...] Incautamos cinco rebaños al mismo tiempo: tres en Pará, uno en Mato Grosso y otro en Amazonas. Al mismo tiempo. Fui a todas estas regiones en persona, en cuanto se incautó el ganado. Me reuní con concejales, ganaderos y sindicatos rurales. Les dije: “A quienes han perdido el ganado, no hay vuelta atrás. También podemos confiscar el ganado de otras personas. En 15 días sabremos por satélite si la deforestación se ha reducido a cero aquí. Si es así, no confiscaremos más ganado, porque tenemos otras cosas que hacer”. Este planteamiento fue posible gracias a la doctrina de la disuasión. No necesitamos quedarnos allí. Por supuesto, habrá un número infinito de infracciones ambientales allí. Pero el indicador importante era la reducción de la deforestación. Dados los recursos limitados que teníamos en términos de logística y personal, era la estrategia de la disuasión. Llegamos allí [diciendo]: “Este perdió el ganado. No tiene sentido amotinarse, prender fuego a neumáticos, tirar piedras al camión del Ibama. No tiene sentido hacer esto. Multiplicaremos nuestros equipos aquí hasta que le quitemos el ganado. Lo que podemos hacer es lo siguiente: reducir la deforestación a cero —lo veremos por satélite en 15 días— y no le quitaremos más ganado a nadie más. Le quitaremos el ganado a este tipo, no se lo devolveremos, y enviaremos al equipo a otro lugar, donde probablemente nos necesiten más”. La Operación Redada Ganadera batió otro récord e influyó hasta 2012 en la disminución de la deforestación en las regiones donde operamos.³⁸

Aunque las operaciones Ganado Pirata y Redada Ganadera no fueron las únicas realizadas en este período, los funcionarios las consideran nodos constitutivos de la cadena de acciones que probaron y consolidaron la nueva doctrina de la disuasión del Ibama. Sus resultados han recibido diferentes evaluaciones. Parece haber poca controversia en cuanto a que el efecto de las operaciones de fiscalización sobre la deforestación fue drástico e inmediato. Los autores estiman que el aumento de la presencia del Ibama contribuyó a evitar aproximadamente 59.500 km² de deforestación entre 2007 y 2011, sin afectar negativamente la producción agrícola a nivel municipal. Las simulaciones contrafactuales indican que, sin las acciones del Ibama, la deforestación habría sido un 75% mayor en ese período.³⁹ Esta correlación también se observa a nivel municipal. Mientras que entre 2009 y 2010 la deforestación disminuyó un 24,8% en el conjunto de la Amazonía, en el municipio de Novo Progresso, por ejemplo, la caída fue significativamente más pronunciada: -83,6%.⁴⁰ Sin embargo, las opiniones más escépticas sobre las operaciones de fiscalización señalan sus efectos efímeros y limitados, ya que el uso intensivo de recursos humanos y vehículos sería difícil de mantener de forma permanente.⁴¹

El endurecimiento de los instrumentos de mando y control marcó un cambio dialéctico en la actitud de los actores del agronegocio hacia la legislación ambiental. Además de impugnar las multas y confiscaciones en los tribunales, los agricultores también presentaban denuncias ante sus representantes políticos en el Ejecutivo y el Legislativo. Incluso los encuestados de otras instituciones que se mostraban reacios a reconocer el mérito principal del Ibama en los resultados del PPCDAm —haciendo más hincapié en la estructura general de gobernanza ambiental construida por diferentes ministerios con el respaldo político del Partido de los Trabajadores— no dudaban de que lo que inclinó la balanza y causó un verdadero malestar entre los ruralistas fueron las medidas destinadas a incapacitar económicamente de forma inmediata a los infractores ambientales.⁴² Tan pronto como este sector se dio cuenta de que, gracias a la labor de un Ibama fuerte y empoderado, las sanciones establecidas en la Ley de Delitos Ambientales no eran letra muerta, sino que habían adquirido una concreción muy perjudicial para sus negocios, la brecha entre

³⁸ Entrevista con un funcionario del Ibama.

³⁹ ASSUNÇÃO *et al.* (2023).

⁴⁰ IPEA *et al.* (2011).

⁴¹ Entrevista con un representante de una ONG; WEST & FEARNSIDE (2021).

⁴² Entrevista con un ex-asesor del gobierno federal.

ruralistas y ambientalistas dentro de la coalición presidencial se profundizó, lo que llevó a la intensificación de la presión en el Congreso para revisar el Código Forestal.

Aunque un análisis exhaustivo de las percepciones de los productores rurales sobre las operaciones de fiscalización y la regulación medioambiental en general va más allá del alcance de este artículo, cabe señalar que el éxito del mando y control generó una reacción social y política adversa. Los agricultores que viven en municipios amazónicos donde la presencia del Ibama es más frecuente y que no se identifican como poblaciones indígenas o tradicionales suelen percibir las operaciones contra la deforestación como restricciones ilegítimas de los derechos de propiedad y obstáculos injustos para la generación de riqueza.⁴³ Esta fuerte aversión hacia la agencia fue hábilmente explotada por los políticos locales, que utilizaron el «discurso del odio» en las redes sociales contra el Ibama como plataforma electoral, a menudo con éxito.⁴⁴

En cuanto a la perspectiva de los fiscales sobre las operaciones de fiscalización, las relaciones institucionales entre el Ibama y la Fiscalía Federal se han caracterizado principalmente por la cordialidad y la cooperación, pero también por un ligero tono de rivalidad. Los fiscales parecían querer tener voz y voto en la definición de los objetivos de fiscalización del Ibama, especialmente para subvencionar su iniciativa “Amazônia Protege”, cuyo objetivo es presentar un gran número de demandas contra los deforestadores.⁴⁵ Lo que está en juego en esta disputa es que ambas organizaciones quieren tener autonomía para planificar estrategias de protección ambiental en la Amazonía, sin tener que ejecutar órdenes de la otra de forma subordinada.

III. CONCLUSIONES

De todos los instrumentos que integraban las políticas del PPCDAm, el monitoreo y el control fueron los que más contribuyeron a la reducción del 80 % de la deforestación observada entre 2004 y 2014. El Ibama ha estado a la altura del desafío de coordinar el PPCDAm, en parte gracias a la llegada de un nuevo grupo de funcionarios públicos con estudios superiores y sin vínculos directos ni lealtades con la clase terrateniente, que aportaron la capacidad intelectual necesaria para liderar el proceso de fortalecimiento institucional. Contratados mediante concursos públicos, y no por designación política, estos funcionarios ascendieron rápidamente a puestos de liderazgo en el primer gobierno de Lula y se les concedió una relativa autonomía para desarrollar nuevas ideas. La reducción de la deforestación en la Amazonía, un objetivo derivado de las normas constitucionales e infra constitucionales ya vigentes y establecido por una decisión política de un gobierno reformista de izquierda, recibió la máxima prioridad en el departamento de fiscalización.

El aparato coercitivo que se había comenzado a desarrollar en el Ibama entre 1989 y 2002 se vio reforzado. Sobre todo, por primera vez se empezó a orientar hacia objetivos más destacados, es decir, grandes agricultores y otras personas con capital involucradas en la deforestación ilegal. El principal resultado de este proceso de experimentación institucional fue la consolidación de la doctrina de la disuasión, la cual tradujo las atribuciones legales del Ibama en directrices prácticas de acción para orientar a los funcionarios en sus actividades cotidianas. Inspirada en una lectura izquierdista de la teoría bélica de Clausewitz, la doctrina postulaba concentrar las energías organizativas en operaciones dirigidas a objetivos de alta visibilidad, que resultaran en dismantelar inmediatamente a los infractores. Su eficacia se puso a prueba en diferentes entornos de escala y complejidad

⁴³ Entrevista con un productor rural.

⁴⁴ Sobre la reacción violenta o el *efecto rebote* provocado por el endurecimiento de las operaciones de mando y control en la Amazonía, véase MOULIN (2024).

⁴⁵ Entrevista con el fiscal federal.

crecientes, y su validez fue respaldada por un poder judicial que, anteriormente casi siempre estaba del lado de los infractores. Sus resultados, aunque limitados, fueron duramente sentidos por los actores de la agroindustria, que fueron piezas clave en la reacción política que se produjo a continuación.

BIBLIOGRAFÍA

- AGÊNCIA BRASIL (2011). *Operação do Ibama já apreendeu 5 mil cabeças de gado na Amazônia*, 27 de abril de 2011). Disponible en línea: <<https://oglobo.globo.com/brasil/operacao-do-ibamaja-apreendeu-5-mil-cabeças-de-gado-na-amazonia-2790553>> [revisado el 18 de julio de 2020].
- AGUIAR, C. (2019). “O Efeito China no Desmatamento da Amazônia Legal: uma análise para o período 2000”, Master Dissertation, Federal University of Rio de Janeiro.
- ARAÚJO, S. (2020). “Environmental Policy in the Bolsonaro Government: the response of environmentalists in the legislative arena”, en *Brazilian Political Science Review*, Vol. 14, N° 2, pp. 1-20.
- ASSUNÇÃO, J.; GANDOUR, C. & ROCHA, R. (2015). “Deforestation Slowdown in the Brazilian Amazon: Prices or Policies?”, en *Environment and Development Economics*, Vol. 20, N° 6, pp. 697-722.
- ASSUNÇÃO, J.; GANDOUR, C. & ROCHA, R. (2023). “DETERring Deforestation in the Brazilian Amazon: Environmental Monitoring and Law Enforcement”, en *American Economic Journal: Applied Economics*, Vol. 15, N° 2, pp. 125-156.
- BARRETO, P.; MESQUITA, M. & MERCÊS, H. (2008). *A destinação dos bens apreendidos em crimes ambientais na Amazônia*, Imazon.
- BECKER, B. (2005). “Geopolítica da Amazônia”, en *Estudos Avançados*, Vol. 19, N° 53, pp. 71-86.
- BONELLI, F.; ARAÚJO, A.S.; BANDEIRA, D. & DA SILVA, J. (2019). “A atuação dos burocratas de nível de rua na implementação de políticas públicas no Brasil: uma proposta de análise expandida”, en *EBAPE BR*, Vol. 17, pp. 801-816.
- BRAZIL (2013). *PPCDAm fase 3 (2012-2015)*, Interministerial Working Group. Disponible en línea: <<https://bibliotecadigital.gestao.gov.br/handle/123456789/143>>.
- CAPOBIANCO, J. (2017). *Governança socioambiental na Amazônia Brasileira na década de 2000*, Disertación doctoral, Universidad de São Paulo.
- CAPOBIANCO, J. (2021). *Amazônia, uma década de esperança: como o Brasil controlou o desmatamento entre 2004 e 2014 e está pondo tudo a perder*, Estação Liberdade.
- CORREDOR-GARCIA, J. & VEGA, F. (2023) “The Logic of ‘War on Deforestation’: A Military Response to Climate Change in the Colombian Amazon”, en *Alternatives: Global, Local, Political*, Vol. 49, N° 4, pp. 1-19. DOI: <<https://doi.org/10.1177/03043754231181741>>.
- DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR INTERNATIONALE ZUSAMMENARBEIT (GIZ) (2021). *Pagamento por resultados de REDD+: manual de elegibilidade*. Disponible en línea: <<https://www.giz.de/en/downloads/giz-2022-pt-manual-elegibilidade.pdf>>. [Accessed on 29th September 2024].
- DUFFY, R.; MASSÉ, F.; SMIDT, E.; MARIJNEN, E.; BÜSCHER, B.; VERWEIJEN, J.; RAMUTSINDELA, M.; SIMLAI, T.; JOANNY, L. & LUNSTRUM, E. (2019). “Why we must question the militarization of conservation”, en *Biological Conservation*, Vol. 232, pp. 66-73. DOI: <<https://doi.org/10.1016/j.biocon.2019.01.013>>.
- EUROPEAN COMMISSION (2026). *Global CO₂-emissions - EU vis-à-vis the rest of the world*. <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Greenhouse_gas_emission_footprints> [revisado el 29 de septiembre de 2024].
- EVANS, P.; HUBER, E. & STEPHENS, J.D. (2017). “The Political Foundations of State Effectiveness”, en CENTENO, M.; KOHLI, A. & YASHAR, D.J. (eds.), *States in the*

- Developing World*, Cambridge University Press, pp. 380-408. DOI: <<https://doi.org/10.1017/CBO9781316665657.015>>.
- FOUCAULT, M. (2003). *Society Must Be Defended: Lectures at the Collège de France 1976-76*, ed. de Bertani, M. & Fontana, A., trad. de Macey, D., Picador.
- HOCHSTETLER, K. (2021). "Climate institutions in Brazil: three decades of building and dismantling climate capacity", en *Environmental Politics*, Vol. 30, N° 51, pp. 549-570.
- IBAMA (2010). *Regulamento Interno de Fiscalização*. Disponible en línea: <<https://www.ibama.gov.br/sophia/cnia/livros/rif.pdf>>.
- INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (2010). Ibama fecha operação Boi Pirata II, 1st February 2010. Disponible en línea: <<https://uc.socioambiental.org/noticia/78396>> [revisado el 10 de julio de 2023].
- IPEA, GIZ, CEPAL (2011). *Avaliação do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) 2007 - 2010*. Disponible en línea: <<https://repositorio.cepal.org/items/7e8f1201-73ff-4c8e-bc09-25adf44a1e74>> [revisado el 10 de octubre de 2023].
- LOTTA, G.; TAVARES, G.M. & STORY, J. (2024) "Political attacks and the undermining of the bureaucracy: The impact on civil servants' well-being" en *Governance*, Vol. 37, N° 1, pp. 619-641. DOI: <<https://doi.org/10.1111/gove.12792>>.
- MACEDO, M.; DEFRIES, R.S.; MORTON, D.C.; STICKLER, C.M.; GALFORD, G.L. & SHIMABUKURO, Y.E. (2012). "Decoupling of deforestation and soy production in the southern Amazon during the late 2000s", en *Proceedings of the National Academy of Sciences*, Vol. 109, N° 4, pp. 1341-1346. DOI: <<https://doi.org/10.1073/pnas.1111374109>>.
- MARGULIS, S. (2004). *Causes of Deforestation in the Brazilian Amazon*, World Bank Paper, N° 22.
- MELLO, N. & ARTAXO, P. (2017). "Evolução do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal", en *Revista do Instituto de Estudos Brasileiros*, Vol. 66, pp. 108-129.
- MENEZES, R. & BARBOSA JR., R. (2021). "Environmental governance under Bolsonaro: dismantling institutions, curtailing participation, delegitimizing opposition", en *Z Vgl Polit Wiss*, Vol. 15, pp. 229-247. DOI: <<https://doi.org/10.1007/s12286-021-00491-8>>.
- MIRAGAYA, J. (2013). *Transformações no Arco do Desmatamento: a expansão da pecuária bovina na Amazônia, pressões sobre o ambiente e o papel das políticas públicas na contenção do desmatamento de 1990 a 2010*, Disertación doctoral, Universidad de Brasília.
- MIRANDA, J.; BÖRNER, J.; KALKUHL, M. & SOARES-FILHO, B. (2019). "Land speculation and conservation policy leakage in Brazil", en *Environmental Research Letters*, Vol. 14, N° 4, 045006. DOI: <10.1088/1748-9326/ab003a>.
- MONTEIRO, R. (2021). *Amazônia: Espaço-Estoque, a negação da vida e esperanças teimosas*, Editora Dalcídio Jurandir.
- MOULIN, C. (2023a). *Deforestation between capacity building and policy dismantling: a socio-legal interpretation of the Action Plan for Prevention and Control of Deforestation in the Brazilian Amazon, 2004-2022*, Disertación doctoral, Universidad de São Paulo / Universidad de Osnabrück.
- MOULIN, C. (2023b). "Building and dismantling organisational capacity and bureaucratic identity: an analysis of Ibama's civil service examinations (1989 - 2022)", en *Sustainability in Debate*, Vol. 14, N° 1, pp. 81-98. DOI: <<https://doi.org/10.18472/SustDeb.v14n1.2023.44346>>.

- MOULIN, C. (2024). "Capacity-Building, Dismantling Strategies, and Resistance Tactics in Brazilian Environmental Agencies: Changes in Ibama's Authority and Nodality Tools from 2004 to 2022", en MORAIS DE SÁ E SILVA, M & GOMIDE, G. (eds.), *Public Policy in Democratic Backsliding*, Springer, pp. 259-284. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-031-65707-8_10>.
- RAJÃO, R. & VURDUBAKIS, T. (2013). "On the Pragmatics of Inscription: Detecting Deforestation in the Brazilian Amazon", en *Theory, Culture & Society*, Vol. 30, N° 4, pp. 151-177. DOI: <<https://doi.org/10.1177/0263276413486203>>.
- SCHILLING-VACAFLOR, A.; LENSCHOW, A.; CHALLIES, E.; COTTA, B. & NEWIG, J. (2020). "Contextualizing certification and auditing: Soy certification and access of local communities to land and water in Brazil", en *World Development*, Vol. 140, 105281. DOI: <[10.1016/j.worlddev.2020.105281](https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.105281)>.
- SCHMITT, J. (2015). *Crime sem Castigo: a efetividade da fiscalização ambiental para o controle do desmatamento ilegal na Amazônia*, Disertación doctoral, Universidad de Brasília.
- SILVEIRA, M. (2024). *Navigating challenging settings: bureaucrats' policy entrepreneurship and divergence practices within Brazil's environmental and indigenous agencies*, Disertación doctoral, Fundação Getúlio Vargas.
- SIMPSON, E. (2017). "Clausewitz's Theory of War and Victory in Contemporary Conflict", en *Parameters*, Vol. 47, N° 4, pp. 7-18. DOI: <[10.55540/0031-1723.3100](https://doi.org/10.55540/0031-1723.3100)>.
- TROGISH, L. (2021). "Geographies of fear: The everyday (geo)politics of 'green' violence and militarization in the intended transboundary Virunga Conservation Area", in *Geogroum*, Vol. 122, pp. 92-102. DOI: <<https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2021.03.003>>.
- VERWEIEN, J. (2020). "A microdynamics approach to geographies of violence: Mapping the kill chain in militarized conservation areas", in *Political Geography*, Vol. 79, 102153. DOI: <<https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2020.102153>>.
- VON CLAUSEWITZ, C. (1946). *On War*, ed. by Howard, M. & Paret, P., Princeton University Press.
- WEST, T. & FEARNside, P. (2021). "Brazil's conservation reform and the reduction of deforestation in Amazonia", in *Land Use Policy*, Vol. 100, 105072. DOI: <<https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2020.105072>>.