

# El Tratado de Cooperación Amazónica, audaz instrumento de desarrollo

GEORGES D. LANDAU\*

## INTRODUCCION

### *La Cuenca Amazónica*

#### *Antecedentes históricos y geográficos*

Se sabe menos de la cuenca del río Amazonas que del Polo Norte. La Amazonia sigue siendo, en muchos sentidos, la última frontera de la humanidad. Todo en ella es superlativo. Tiene la más rica y variada vegetación y es la mayor extensión de bosques tropicales lluviosos del mundo. Abarca una superficie de 5 870 000 km<sup>2</sup>, equivalente a más de la mitad de Europa, y comprende grandes porciones de cuando menos ocho países. Está surcada, a lo largo y a lo ancho, por casi 80 000 km de vías acuáticas, la mayoría navegables, y contiene casi una quinta parte del agua dulce que corre sobre la Tierra. Su área de drenaje es de más del doble de cualquier otra y el caudal del río Amazonas (4.2 millones de pies cúbicos por segundo) es siete veces mayor que el del Mississippi. La habitan aproximadamente 10 millones de personas.

Los conquistadores españoles de los siglos XVI y XVII la vieron como un El Dorado, igual que esos portugueses, franceses, ingleses y holandeses que tuvieron la audacia suficiente para aventurarse en su follaje al parecer impenetrable. Para otros ha sido un "infierno verde": los colonizadores que, en pos de oro, caucho, petróleo y otras riquezas, han tratado siempre de someter el bosque salvaje a su voluntad. Así la Amazonia, con sus dones exclusivos, ha atraído a muchos aventureros sólo para devorarlos con la exquisita perversidad de una planta carnívora.

La historia conocida de la Amazonia es la de la avaricia humana. Bien que se tratase de buscar metales y piedras preciosas o indios para esclavizarlos, bien que fuese un propósito de mera expansión territorial, por la Amazonia lucharon encarnizadamente lejanos reyes guerreros. De sus

\* Profesor del Programa de Estudios Latinoamericanos de la Georgetown University, en Washington, y funcionario del BID. Las opiniones contenidas en este artículo son del autor y no necesariamente reflejan las del Banco. La investigación necesaria para preparar el trabajo fue posible gracias a la ayuda del International Development Research Centre, de Canadá, al cual expresa el autor su reconocimiento agradecido. También tiene deuda con Lillian Publillon, egresada de la misma Universidad, por la ayuda que le proporcionó en la investigación. (Traducción del inglés de Sergio Ortiz Hernán.)

ambiciones dan testimonio el mapa político del norte de la América del Sur y los restos de antiguos fuertes y cañones que se pudren en la selva. Mientras franceses, ingleses y holandeses colonizaron la franja costera que ahora corresponde a las Guayanas, los *bandeirantes* portugueses marcharon hacia el oeste, ocupando los vastos espacios abiertos de selva y sabana situados al oriente de los Andes, vacíos por la ausencia de asentamientos europeos en los que habrían sido dominios españoles conforme al Tratado de Tordesillas.<sup>1</sup> La geografía política de la Amazonia, así definida, explica por qué más de 60% de la región se hizo portuguesa y eventualmente brasileña.

El español Vicente Yáñez Pinzón descubrió el río Amazonas en 1500 y lo llamó el Mar Dulce. Un compatriota suyo, Francisco de Orellana,<sup>2</sup> navegó por el río en 1541 desde cerca de sus fuentes, en los Andes, hasta el Atlántico; no fue sino hasta 1638 que el portugués Pedro Teixeira hizo el viaje en sentido contrario. El Marqués de Pombal, primer ministro portugués, estableció en 1755 una compañía comercial, la Compañía General del Grão Pará y Maranhão, con el fin de explotar productos forestales y sobre todo especias (*Drogas do sertão*), lo mismo que ganado. Entonces se establecieron guarniciones militares para custodiar sus posesiones. ↪ ←

Sobrevino luego un período de calma relativa, interrumpido por las visitas de toda suerte de expediciones científicas, genuinas o supuestas, vistas por lo general con ojos displicentes por el Gobierno Imperial de Brasil. A mediados del siglo XIX, el emperador, Don Pedro II, cediendo a la

1. Conforme al Tratado de Tordesillas (1494), se repartió el mundo no cristiano aún por descubrirse entre Portugal y España, de acuerdo con la bula del papa Alejandro VI (Borgia), quien había concedido el Nuevo Mundo a España mientras que otorgaba África y la India a Portugal. La nueva línea de demarcación permitió a Portugal tener pretensiones sobre Brasil, descubierto en 1500. De acuerdo con la doctrina de la *uti possidetis*, la ocupación real de los colonos portugueses aumentó mucho la superficie asignada a Portugal por el Tratado, a expensas de España. Este país aceptó la situación al suscribir el Tratado de Madrid, de 1750. En 1777, el Tratado de San Ildefonso afirmó los derechos portugueses sobre gran parte del territorio concedido a España en Tordesillas.

2. Orellana acompañó a Pizarro en la conquista de Perú. Durante una expedición al interior, su destacamento se extravió en el Río Napo. Navegó entonces por el curso del Amazonas, llamado así debido a la leyenda de unas guerreras que supuestamente habitaban en la selva. Orellana llegó a la desembocadura del río en 1541; un intento posterior de navegarlo a contracorriente terminó con su muerte.

presión combinada de británicos y estadounidenses, abrió con renuencia el río Amazonas a la navegación internacional (1866). Aproximadamente en esa época, en virtud de una Revolución Industrial ascendente y de la demanda mundial de caucho, comenzó la explotación predatoria del caucho amazónico; llegó el "auge", que condujo a la efímera prosperidad de las ciudades portuarias de Manaus y de Belén, esta última en el estuario del Amazonas, sólo para desvanecerse alrededor de 1910, debido a la nueva competencia de las muy mejoradas plantaciones que británicos y holandeses poseían en Malasia y Sumatra, respectivamente. En 1927, la Ford Motor Co. estableció dos grandes plantaciones caucheras en el río Tapajós: Fordlandia y Belterra. Pese a su fracaso ulterior (descontando un breve período de resurrección durante la segunda guerra mundial), con ellas se probó que la Amazonia era, en verdad, apta para los asentamientos humanos y las empresas productivas, a pesar del clima y de las enfermedades tropicales frecuentes.

El auge cauchero atrajo la atención sobre la Amazonia brasileña. Surgieron varias controversias a causa de fronteras mal definidas. Las que hubo entre Brasil y la Guayana Francesa se resolvieron, mediante el arbitraje de Suiza, en 1900 en favor de Brasil (el diferendo de Amapá), mientras que la frontera con la Guayana Británica se fijó mediante laudo del Rey de Italia en 1904, repartiéndose por partes iguales entre ambos países el territorio en disputa.

En el territorio boliviano de Acre había una situación parecida a la de los Sudetes, ocasionada por los caucheros brasileños que ahí trabajaban para el llamado Sindicato Boliviano, de origen estadounidense. En 1903 hubo estallidos de violencia que finalmente se evitaron gracias al Tratado de Petrópolis, del mismo año, conforme al cual Brasil compró a Bolivia el territorio mencionado a cambio de una compensación financiera y del compromiso de construir el ferrocarril Madeira-Mamoré, ahora abandonado, y que en la época costó cuando menos una vida por cada durmiente. Un brote similar de violencia en la selva ocurrió en Putumayo, Perú, en una concesión cauchera de la British Peruvian Amazon Co. Ltd.

Ecuador cedió una parte de su territorio amazónico a Brasil en 1904 y otra a Colombia en 1916. En 1932 estalló una breve guerra entre Perú y Colombia por el territorio de Leticia; el conflicto se resolvió mediante la intervención de la Liga de las Naciones. En 1941 Perú y Ecuador se enfrascaron de nuevo en una guerra debido a un enconado conflicto fronterizo, que ya duraba un siglo, resuelto sólo a medias por el tratado de 1942, merced al cual adquirió el primero una porción considerable del territorio amazónico del segundo.

Reclamaciones territoriales similares existen entre Venezuela y Guyana —la cuestión de Esquibo, ahora en suspenso debido a una moratoria que expirará en 1982— y, hasta cierto punto, entre Guyana y Surinam, que también comparten un territorio en disputa.

La Colonia dejó en el norte de América del Sur, en donde está comprendida la cuenca del río Amazonas, una confusión de fronteras. Como resultado de esa herencia, mucha sangre se ha derramado en esos vastos territorios y la selva ha sido testigo silencioso de las miserias no contadas que provocó la

avaricia. Los resentimientos latentes en algunos países de la región por lo que se consideran arreglos injustos, bien por la fuerza de las armas, bien por arbitrajes, auguran zonas de conflicto en el hemisferio. Con ello aumenta la preocupación regional, de por sí ya muy elevada, por las cuestiones de seguridad.

La reacción brasileña a una iniciativa de la UNESCO ilustra bien dicha sensibilidad. En 1948 ese organismo propuso establecer, con fines científicos, un Instituto Internacional de la *Hylaea* del Amazonas.<sup>3</sup> A pesar de que fue un científico del país el que en un principio le abrió camino a la idea, los brasileños vieron en ella motivos siniestros; en consecuencia, la propuesta tuvo que abandonarse. Una reacción similar provocó un proyecto más reciente, presentado por el futurólogo Herman Kahn, del Hudson Institute: crear enormes lagos artificiales mediante el represamiento de algunos ríos de la Cuenca Amazónica.<sup>4</sup> Es cierto que esta propuesta pudo haber sido atolondrada, pero los sentimientos nacionales que surgieron en Brasil impidieron examinar pública y profundamente sus aspectos técnicos.

Después de la segunda guerra mundial, y hasta el decenio de los cincuenta, la economía amazónica estuvo más o menos estancada. Por esos años, colonos japoneses establecidos en el estado brasileño de Pará reanudaron la práctica de los primeros tiempos coloniales y sembraron especias tales como vainilla y pimienta, creando así otras posibilidades agrícolas en la región. Después de la inauguración oficial de la nueva capital de Brasil en 1960, se construyó una carretera que comunicó a Brasilia con Belén. Pronto una red vial pavimentada cruzaba en varias direcciones toda la parte brasileña de la cuenca. Entre esas carreteras destaca la Transamazónica, la cual, sobrepuesta en un mapa de Europa, se extendería desde Lisboa hasta Moscú.

La política de ocupar el *hinterland* amazónico muy escasamente poblado, con habitantes excedentarios del empobrecido Nordeste brasileño, se pone en práctica mediante asentamientos a lo largo de la extensa red carretera, apenas arrancada a la selva. Se basa en conceptos geopolíticos (las fronteras vivas) que alientan los dirigentes políticos brasi-

3. La expresión *Hylaea* fue acuñada por el naturalista alemán Von Humboldt (1769-1859) para describir el bosque tropical amazónico. La UNESCO convocó, en 1948, una conferencia en Iquitos, Perú, a 3 750 km arriba de la desembocadura amazónica, a la que acudieron representantes oficiales de Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Francia, Italia, los Países Bajos, Perú y Venezuela. La reunión tuvo el propósito de crear una institución científica que se dedicara al estudio del trópico húmedo amazónico. El acuerdo resultante (doc. UNESCO/NS/ILHA/10 Anexo 1, 1948) fue suscrito por todos los participantes, pero ratificado sólo por Ecuador y Francia. La iniciativa provocó controversias políticas en Brasil, porque se la consideró un intento de "internacionalizar" la Amazonia y movió al Congreso y a los militares a oponerse a ella. Con el tiempo cayó en el olvido. Esther Crampton, *Brazilian nationalism and the defeat of the International Institute of the Amazon Hylaea*, tesis inédita de doctorado, The American University, Washington, 1970.

4. En 1968, el señor Kahn propuso que el río Amazonas se convirtiera en un enorme lago interior y que se conectara con las cuencas del Orinoco y el Río de la Plata, a fin de facilitar la generación de hidroelectricidad y el transporte de los recursos naturales de la zona. Esta propuesta, al parecer insuficientemente apoyada por una investigación real, desató una tormenta en Brasil y contribuyó a aumentar la sensibilidad nacional contra los intereses extranjeros en la Amazonia. Kahn y Panero, "Novo enfoque sobre a Amazonia", en *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 41, núm. 2, 1968, pp. 1-214.

leños y se vincula estrechamente con el impulso nacional para desarrollar la Cuenca Amazónica e integrarla en la corriente principal de la economía nacional, de la que ha estado apartada durante tanto tiempo, simplemente por falta de comunicaciones. Esa doctrina puede justificarse desde el punto de vista de la seguridad nacional, sobre todo si se tiene en cuenta la amenaza, supuesta o real, del movimiento guerrillero en el perímetro amazónico, a mediados y a fines del decenio de los sesenta. No obstante, desde el punto de mira de un programa eficaz de asentamientos no ha sido un éxito cabal, debido principalmente a la falta general de conocimientos, tanto en Brasil como en todas partes, sobre los factores muy singulares que condicionan la vida y la producción agrícola en la Amazonia. Sin embargo, la mayoría de las carreteras planeadas se construyó, en realidad, superando obstáculos asombrosos. Además, gracias a un generoso sistema de incentivos fiscales federales y como un asunto de alta prioridad nacional, se ha dirigido la inversión pública y privada a la región.<sup>5</sup>

#### *El desarrollo de la Amazonia*

Brasil y los otros siete países de la cuenca (en medida aún modesta, pero creciente) han emprendido recientemente vigorosos esfuerzos para conocer mejor los recursos económicos de la Amazonia. Pese a ello, éstos todavía están en gran medida inexplorados. Así, por ejemplo, se estima que la potencialidad hidroeléctrica de la región es del orden de 5 500 millones de kilowatts. En la actualidad se hacen planes referentes a seis proyectos hidroeléctricos principales y están en estudio otros 45. La fauna y la flora amazónicas son las más ricas de la Tierra y sus ríos se cuentan entre los más largos y los de mayor volumen. En los territorios amazónicos de Ecuador y de Perú se encontró petróleo; en el de Colombia, carbón; en el de Brasil, mineral de hierro, manganeso, oro, uranio, casiterita y bauxita; este último recurso también se halló en Guyana, Surinam y Venezuela. La producción agropecuaria y silvícola con posibilidades de exportación incluye madera, caucho, yute, cacao, palma africana, nueces del Brasil, especias, etc., además de ganado y pesca.

Con lo poco que se conoce, se sabe ya que la Amazonia es una vasta reserva de recursos naturales de vital importancia económica.

5. Cuando los militares tomaron el poder en Brasil en 1964, influidos por estas doctrinas geopolíticas y por las razones concomitantes de seguridad nacional, impulsaron políticas destinadas a crear en la Amazonia una infraestructura física que no sólo integrase la región con el resto del país, sino que también proveyese la base de un programa de colonización muy inspirado en las leyes referentes a los pioneros en el Estados Unidos del siglo XIX. Como resultado de la "Operación Amazonia", emprendida por el Gobierno brasileño en 1965-1967, se creó la Superintendencia de Desarrollo del Amazonas (SUDAM), en 1966, y en 1970 comenzó un nuevo Programa de Integración Nacional, de proporciones casi épicas. El Programa se materializó en la construcción de una compleja red de caminos de penetración, puertos fluviales, aeropuertos e instalaciones de telecomunicación. En el Segundo Plan Nacional de Desarrollo, 1975-1979, se mantuvieron estas prioridades; empero, a la luz de los pobres resultados del programa original de colonización, se hicieron varias mejoras, en especial mediante el programa *Polamazonia*, de 1974, que funciona mediante 15 polos de desarrollo de los recursos agrícolas, ganaderos y minerales de la zona. D. Mahar, *Frontier Development in Brazil: A Study of Amazonia*, 1979. Estos programas de naturaleza interna fueron la base del movimiento en favor de suscribir el TCA.

Esto no quiere decir que no existan proyectos de gran escala para construir obras de infraestructura y que ciertas actividades industriales no estén en marcha en la región. Como todo lo demás en la Amazonia, su escala es superlativa. El desarrollo económico tiende ahí a adoptar un estilo predatorio de explotación. Con frecuencia se supone que los gobiernos de los países amazónicos alientan esta concepción. De la misma manera, se sospecha que apoyan, en nombre del crecimiento económico, los ataques contra la vida y la propiedad de la población indígena que perpetran terratenientes y especuladores voraces. Es claro que no es así. Sin embargo, las dificultades de aplicar y hacer respetar las leyes en una región tan vasta y de tan difícil acceso como la amazónica, dan credibilidad a tales supuestos. Los gobiernos mejor intencionados están inermes para regular las acciones privadas en los remotos confines de la cuenca. Acaso en ningún otro lugar, como en la Amazonia, sea tan clara la dicotomía entre la ganancia privada de corto plazo y el interés público de largo aliento.

Uno de los problemas principales del desarrollo de la Amazonia, cubierta en gran parte por bosques tropicales, reside en la deforestación, que causa efectos perniciosos en el clima regional y general lo mismo que en las poblaciones humanas que dependen del bosque para subsistir. Entre las causas de la deforestación están las siguientes: el inadecuado sistema de incentivos fiscales, que estimula los desmontes para sembrar pastos; la posibilidad de hacer inversiones de mayores rendimientos que el buen manejo de la tierra; un sistema de tenencia que tradicionalmente favorece el corte de árboles; el bajo precio de la tierra, frente a una demanda que crece con rapidez y que proviene de una población que aumenta como colonia de hongos; un desprecio innato hacia las normas de conservación, y una maquinaria muy débil para imponer la ley.

El equilibrio del ecosistema depende de una intensa circulación del ciclo de la vida vegetal. El Gobierno de Brasil intenta formular y aplicar una política forestal, inspirada en el concepto de zona, que determinaría la capacidad de absorber proyectos de colonización destinados a mantener a la población humana de manera adecuada sin degradar el ambiente.<sup>6</sup> Las regulaciones destinadas a evitar el arrasamiento de los bosques exigen que las causas subyacentes se conozcan. Al parecer, cualquier solución debería comprender un conjunto racional de incentivos nacionales, en vez de sanciones; los estímulos apoyarían una política de desarrollo forestal común, de escala regional, adoptada por todos los países amazónicos, conforme al Tratado de Cooperación, en el cual se da forma y fuerza jurídicas al concepto de *ecodesarrollo*, esto es, la armonización de las interrelaciones del hombre y la naturaleza y del hombre y la sociedad.<sup>7</sup>

Aparte de las vicisitudes naturales, hay muchas restricciones en el desarrollo de la Amazonia. Proviene en gran medida de las pautas de los asentamientos humanos en la región: baja densidad demográfica; distribución espacial desigual; educación escasa, que impide alcanzar un nivel satis-

6. Fearnside, "The development of the Amazon rain forest: priority problems for the formulation of guidelines", en *Interciencia*, núm. 4, pp. 338-342.

7. Eugene P. Odum, *Environmental Ethics and the Attitude Revolution*.

factorio de productividad. El talento empresarial, administrativo y técnico es escaso. Hay una dependencia tradicional con respecto a las actividades extractivas como fuentes de ocupación e ingreso. El mercado regional es estrecho y hasta hace poco, es decir, hasta principios de los sesenta, había dificultades casi insuperables de comunicación, excepto por aire, a pesar de una amplia red de corrientes navegables. Por supuesto, el alto costo del transporte influyó en los precios de los demás factores de la producción (excepto el trabajo). Como resultado, las únicas actividades viables (aparte de los proyectos de desarrollo que apoyaba y subsidiaba fuertemente el Gobierno) eran las que tenían una tasa de rendimiento muy alta, a fin de cubrir los costos; esto explica en parte el carácter depredador de la explotación cauchera, por ejemplo, que provocó su desplazamiento al Sudeste de Asia. En este enlistado de restricciones materiales hay que mencionar, en último lugar, aunque no porque sea de menor importancia, a la fertilidad ilusoria de la zona. Hay una vegetación lujuriosa, pero la ilusión se evidencia en la pobreza de la mayor parte de sus suelos y subsuelos, fundamentalmente lateríticos; los únicos suelos amazónicos de buena calidad general se hallan en las llanuras aluviales de los principales ríos.

Brasil ha emprendido el esfuerzo de desarrollo más ambicioso y mejor apoyado en la Cuenca Amazónica. Sin embargo, otros países se empeñan también, hasta cierto punto, en realizar programas para mejorar sus territorios amazónicos. Estos esfuerzos, pálidos en comparación con los de Brasil, están apenas en una etapa incipiente. Los distintos países persiguen objetivos diferentes a este respecto. Bolivia, por ejemplo, como país mediterráneo, cree que el acceso al mar es un asunto crítico; por ello considera que la navegación fluvial tiene mucha importancia como un medio de romper la servidumbre que le impone su enclaustramiento territorial. Perú buscó objetivos geopolíticos defensivos al construir la Carretera Marginal de la Selva. Esta será conocida en el futuro como Carretera Bolivariana y bordea la frontera brasileña, sin interceptarla, a fin de permitir el transporte intermodal (fluvial y carretero) desde el Atlántico hasta el Pacífico. Ecuador se ha lanzado a un programa de colonización. Colombia desea desarrollar la zona que circunda a Leticia, económicamente más próxima a Brasil y Perú que a la corriente principal de su economía nacional, de la cual la ciudad, importante puerto fluvial, está virtualmente aislada. Venezuela abraza temores por su seguridad fronteriza. Guyana y Surinam se enfrentan a problemas migratorios y de contrabando a lo largo de sus fronteras.

En el pasado reciente, varias naciones han intentado poner en práctica algo parecido a programas de desarrollo en sus territorios amazónicos. Empero, sus esfuerzos todavía no rinden efectos apreciables. Se necesita con claridad un enfoque integral, como el que el Tratado de Cooperación Amazónica puede ayudar a conseguir, que desate la colaboración internacional para resolver los problemas comunes. Por ello es importante que el impulso generado, de hecho la conciencia de un interés amazónico común, no se pierda por retraso en la aplicación de ese instrumento jurídico.

#### EL TRATADO DE COOPERACION AMAZONICA

##### *Antecedentes y alcances*

El Tratado de Cooperación Amazónica (TCA) fue suscrito en

Brasilia, el 3 de julio de 1978, por los ministros de Relaciones Exteriores de los ocho países que comparten la Cuenca Amazónica: Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela. Hasta la fecha ha sido ratificado por todos, excepto por Venezuela, en donde los procedimientos parlamentarios han retrasado su aprobación; sin embargo, es probable que ella ocurra antes de finalizar 1980.\* Por tanto, se espera que el Tratado entre en vigor muy pronto.

El Tratado es un documento notable por las siguientes razones:

1) Revitaliza el renqueante proceso de la integración económica latinoamericana reemplazando con el concepto de integración física los avances comerciales relativamente modestos logrados en el seno de los diversos agrupamientos subregionales.<sup>8</sup>

2) Entraña una convergencia, largamente esperada, entre el Grupo Andino y Brasil, con lo que se supera lo que durante muchos años fue una relación política algo tirante.

3) Al reconocer que en el marco del desarrollo, el crecimiento económico irrestricto debe equilibrarse con la preservación ecológica, institucionaliza la protección ambiental como algo exigible en el ámbito internacional en lo que constituye, en efecto, uno de los ecosistemas más frágiles del planeta.

4) Aporta los cimientos jurídicos para el desarrollo armónico, mediante una ocupación humana regulada, de una enorme y singular masa de tierra y agua casi todavía en su estado prístino y que puede desempeñar, mediante la juiciosa aplicación de la tecnología adecuada, un papel de extraordinaria importancia económica y social en un continente plagado por una de las mayores tasas de expansión demográfica del mundo.<sup>9</sup>

En sus artículos el Tratado se refiere a la cooperación en la investigación científica y tecnológica y en el intercambio de información en los aspectos más diversos del desarrollo amazónico. De hecho, la tecnología cuenta mucho en las estipulaciones del Tratado.

Además, el TCA se preocupa por el uso racional del agua y otros recursos naturales, con el acatamiento debido al equilibrio ecológico y a la preservación de las culturas indígenas. Quizá pueda lamentarse que este último tema se haya incluido de manera periférica y más como una reflexión que como una de las disposiciones esenciales del documento. También estipula el establecimiento de una infraestructura de transporte y comunicaciones con libertad plena de navegación en los ríos internacionales de la Amazonia y se preocu-

\* En efecto, el Congreso Nacional de Venezuela aprobó el TCA el 24 de abril de ese año. El decreto se publicó en la *Gazeta Oficial* núm. 31993, del 38 de mayo. N. del T.

8. Esto es, América Central, el Caribe, el Grupo Andino y la ALALC, que comprende a México y a la mayoría de los países sudamericanos.

9. La tasa media de crecimiento demográfico de América Latina es de 2.8% al año. La población actual (350 millones de habitantes) llegará, según estimaciones, a 600 millones hacia el año 2000. Así, durante el último cuarto de este siglo, la población latinoamericana casi se duplicará. *Boletín demográfico*, núm. 9, julio de 1976.

pa por la sanidad y el control de epidemias, por la promoción del comercio fronterizo y del turismo, etcétera.

Una comisión nacional permanente, que cada gobierno establecerá, será la encargada de desarrollar el grueso de esa variada actividad en cada país signatario. A diferencia del Tratado de la Cuenca del Río de la Plata, de 1969, en el cual se inspira en parte, el Tratado Amazónico no establece un cuerpo coordinador central y permanente de carácter intergubernamental, ni una secretaría centralizada. En vez de eso, estatuye que se realicen reuniones periódicas de los ministros de asuntos exteriores de las partes contratantes y reuniones anuales del Consejo de Cooperación Amazónica, instituido por el TCA y formado por diplomáticos de primera importancia, representantes de cada país. Ambos tipos de reuniones serán atendidos, sobre la base de una rotación *ad hoc*, por el gobierno del país en donde se realicen.

Arreglos institucionales tan endeblés pueden originar dudas acerca de la aplicación práctica de las disposiciones del Tratado.

No obstante, desde un punto de vista político y diplomático, no cabe dudar del éxito de la iniciativa de Brasil al patrocinar el Tratado de Cooperación Amazónica. Ese éxito fue pleno en varios asuntos, pese a que el texto finalmente adoptado (después de sólo 18 meses de negociación) difiere marcadamente, en varios aspectos, de la propuesta brasileña original. De haberse aceptado en sus términos se habría dispuesto de un enfoque aún más audaz del desarrollo amazónico.

Los importantes cambios que sufrió el acuerdo durante su negociación ilustran la persistente sospecha de los países andinos frente a Brasil, al que históricamente han visto como un coloso territorial con ambiciones hegemónicas, pese a que la realidad muestra lo contrario.<sup>10</sup> También reflejan el deseo de los otros siete signatarios de no dejar que el TCA se transforme en un medio de Brasil para afirmar sus derechos morales, ya que no jurídicos, con respecto a la disputa latente que mantiene con Argentina sobre el aprovechamiento de los recursos hidráulicos del río Paraná. Si bien este asunto quedó resuelto posteriormente para mutua satisfacción de ambos países, en la época en que se negociaba el Tratado Amazónico las naciones andinas estaban ansiosas de evitar que el equilibrio de poder del Cono Sur se alterara.

A fin de calmar estas sospechas y facilitar, con ello, el camino de una negociación exitosa del TCA, Brasil emprendió una verdadera ofensiva diplomática con el Grupo Andino. Hubo, así, una serie de visitas oficiales de jefes de estado y ministros de relaciones exteriores.<sup>11</sup> En la última de ellas, el Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil se encontró en Lima, en enero de 1980, con sus colegas de los

cinco miembros del Acuerdo de Cartagena (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela). Como resultado, se adoptaron lineamientos para la cooperación mutua en los campos del comercio y la tecnología. Uno de los temas discutidos fue el de la aplicación del TCA sin perjudicar el proceso de fortalecimiento del Sistema Económico Latinoamericano (SELA). Puede afirmarse que en la actualidad florece la relación de Brasil con el Grupo Andino, que mientras tanto ha adquirido impulso suficiente para convertirse en una fuerza política por su propio derecho. De esta suerte, se facilitará la aplicación del TCA.

En esencia, la meta de Brasil (asegurar un acuerdo internacional para el desarrollo concentrado de una infraestructura física de redes integradas de transporte y comunicaciones que unieran en última instancia el Atlántico y el Pacífico) fue sustituida por una simple estructura para el desarrollo coordinado de la Cuenca Amazónica mediante esfuerzos estrictamente nacionales y, tal es la esperanza, con una distribución equitativa de sus beneficios entre todos los participantes. En una época en que se recrudecen las tensiones Este-Oeste y en que la política de Estados Unidos se vuelve muy sensible con respecto a varias partes de América Latina (por ejemplo, el Caribe y América Central), ya no puede considerarse a la Amazonia como una especie de remanso geopolítico. Situada en el corazón del continente, es una reserva de importantes riquezas estratégicas inexploradas aún en gran medida. Se ha reconocido tardíamente la importancia geopolítica y económica de la zona, un hecho frente al que no se descuidaron las partes signatarias del TCA.

Como todo instrumento que contenga un consenso mínimo, el Tratado refleja las idiosincrasias particulares de los estados signatarios, sobre todo su insistencia en la soberanía nacional, que se expresa en la norma de la unanimidad necesaria para tomar decisiones. Así, los países andinos se preocuparon de que el nuevo instrumento, con su vaguedad intencional, no pudiera eclipsar al Pacto Andino ni al SELA. Puede aducirse una prueba adicional de la sensibilidad prevaliente con respecto a la soberanía nacional: la insistencia de algunos de los negociadores, cuyos países están envueltos en disputas territoriales de diferente magnitud, en establecer una cláusula sobre la inviolabilidad de las fronteras territoriales y la irrenunciabilidad de las reclamaciones pertinentes. Para Brasil, que no tiene tales reclamaciones, fue fácil aceptar esta cláusula a pesar de que la longitud de sus fronteras amazónicas, que en total se acerca a 11 000 km, es casi tres veces mayor que la de sus litorales atlánticos (4 600 km).

La preocupación, compartida por la mayoría de los signatarios, de no acordar una unión aduanera, como propuso originalmente Brasil, ni un mecanismo multilateral destinado a poner en práctica las aspiraciones del Tratado, altas si bien algo vagas, se refleja en la falta de definiciones. Esta llega a tal grado, que en ninguna parte del texto se define con precisión el alcance geográfico del nuevo instrumento jurídico.

Tampoco hay lineamientos más precisos sobre los criterios de la cooperación regional, el uso de las corrientes internacionales tanto para navegación como para otros propósitos económicos, el papel que habrá de desempeñar la inversión

10. Véase, por ejemplo, general Edgardo Mercado Jarrín (antiguo primer ministro y ministro de Relaciones Exteriores de Perú), "Pacto Amazónico: ¿dominación o integración?", en *Semana*, núms. 583-584-585, Caracas, diciembre de 1979.

11. El presidente peruano, general Morales Bermúdez, se reunió en la frontera con el presidente brasileño, general Geisel, a fines de 1976; el presidente venezolano, Carlos Andrés Pérez, visitó Brasil en noviembre de 1977 y dio su apoyo vital al Tratado, entonces todavía no suscrito; Morales Bermúdez también estuvo en Brasil en octubre de 1979 y el recién electo presidente de Brasil, general Figueiredo, hizo una visita oficial a Venezuela en diciembre de 1979.

extranjera privada y otros aspectos que se dejaron para resolverlos casuísticamente en el futuro, al parecer por los ministros de relaciones exteriores conforme a las recomendaciones del Consejo de Cooperación Amazónica. El único compromiso real establecido es el de las consultas recíprocas en asuntos que las partes contratantes consideren pertinentes al desarrollo de sus respectivos territorios amazónicos. Sin embargo, incluso este modesto logro (crear cuando menos una conciencia multilateral sobre la necesidad de mantener una actitud equilibrada en cuanto concierne al desarrollo de la Cuenca Amazónica) puede considerarse ya un primer paso constructivo en la dirección correcta.<sup>12</sup>

*Las negociaciones*

El 63,3% de la Cuenca Amazónica es territorio de Brasil. Este país, deseoso de preservarla de la interferencia extranjera, propuso a sus vecinos amazónicos, en noviembre de 1976, la concertación de un tratado a fin de establecer una infraestructura física integrada en la Cuenca.

Al tomar esa iniciativa diplomática, el Gobierno brasileño se apartó de su tradición: confiar más en las relaciones bilaterales que en la institucionalización de un mecanismo multilateral. Entre las razones que movieron a Brasil a dar este paso se cuentan las de seguridad, las diplomáticas y las de naturaleza económica. Las primeras se refieren al carácter estratégico del vacío *hinterland* brasileño y quizá también a la preocupación por el uso de Guyana y de ciertas islas del Caribe como escalas de reaprovisionamiento de los vuelos militares cubanos hacia África. Las motivaciones diplomáticas pueden haberse originado en la creciente conciencia de Brasil sobre su aislamiento con respecto al Grupo Andino y, sobre todo, con relación a Venezuela,<sup>13</sup> cuyo petróleo quizá también alentó el interés brasileño. En el frente económico se cuenta el deseo de extender a las zonas vecinas el vasto plan de desarrollo de los recursos naturales de la Cuenca Amazónica, al mismo tiempo que se lograba el acceso al Pacífico.

En un principio se hicieron contactos bilaterales con los otros siete países, los cuales aceptaron la idea de reunirse. La reunión se realizó en Brasilia, en marzo de 1977, y a ella asistieron representantes de esos siete países, quienes se ocuparon de examinar un documento de trabajo presentado por la Cancillería de Itamaratí.

Una primera vuelta de negociaciones tuvo lugar en la capital brasileña, del 28 al 30 de noviembre de 1977, inmediatamente después de la visita de Estado del presidente venezolano Carlos Andrés Pérez. Los otros países adoptaron la posición de que el documento de trabajo de Itamaratí era demasiado incisivo y procedieron a moderarlo, por ejemplo, sustituyendo la idea de *integración física* por la de *cooperación económica*. Una segunda vuelta se realizó en marzo de 1978, de nuevo en Brasilia. En ella se examinó una versión revisada del documento de trabajo anterior, junto con pro-

puestas de otros participantes. Venezuela, por ejemplo, pugnó por la adopción de disposiciones referentes a la no renunciación de reclamaciones territoriales (incorporadas en el artículo XIX del Tratado), por la protección de las poblaciones indígenas (artículos XIII) y por una propuesta específica sobre el uso de los recursos fluviales, respecto a la cual no se logró el consenso. La tercera y última vuelta ocurrió en Caracas, del 15 al 18 de mayo de 1978, y en ella se aprobó el texto final del acuerdo.

Las opiniones sobre la importancia del Tratado varían. Se ha dicho, no sin razón, que "el aspecto más relevante del Tratado Amazónico radica en la decisión de las partes contratantes de consultarse en asuntos de desarrollo de sus zonas fronterizas, sensibles desde el punto de vista geopolítico, así como de prestar mayor atención a los peligros ecológicos inherentes a una explotación desenfrenada de la región amazónica".<sup>14</sup> Este sería un logro relativamente modesto, si bien tranquilizador y quizás no carente de importancia en una región tan inestable como la del norte de América del Sur.

*Aspectos jurídicos e institucionales del Tratado*

El Tratado de Cooperación Amazónica<sup>15</sup> tiene varias consecuencias de naturaleza jurídico-institucional que merecen un examen profundo. Comenzaremos con los *considerandos*, en los cuales se establecen como objetivos la promoción del "desarrollo armónico de la región amazónica" y "una distribución equitativa de los beneficios de dicho desarrollo". Dada la participación geográfica desigual de los ocho países signatarios de la cuenca, esto debería interpretarse, de conformidad con la política interamericana general, que se refleja en otros foros e instituciones hemisféricas, tales como la Organización de Estados Americanos y el Banco Interamericano de Desarrollo, en el sentido de dar preferencia a los países menos desarrollados de la región.

En realidad, este principio básico se recoge en el Artículo XVII del Tratado, según el cual las partes contratantes se comprometen "a dar especial atención al examen de iniciativas presentadas por los países de menor desarrollo que requieran acciones y esfuerzos conjuntos de las partes contratantes". Aunque en ningún lado se define cuáles son los países amazónicos de menor desarrollo, puede suponerse que comprenden a Bolivia, Guyana y Surinam, a pesar de que el ingreso per cápita de este último es uno de los mayores de América Latina, en vista de los abundantes recursos naturales y la población relativamente escasa (389 000 habitantes en 1978) de este país. Es posible incluir también a Ecuador, puesto que está comprendido en la categoría de menor desarrollo, tal como la define, por ejemplo, el BID, pese a que esa nación andina es miembro de la OPEP.<sup>16</sup>

14. Bond, "Venezuela, Brazil and the Amazon Basin", en *Orbis*, vol. 22, núm. 644, otoño de 1978.

15. El texto completo puede consultarse en I.L.M., vol. 17, núm. 1045, 1978.

16. Según el Informe del BID, *Progreso Económico y Social en América Latina*, 1978, los siguientes son los ingresos per cápita, conforme a las estimaciones preliminares de 1978, de los ocho signatarios del TCA, en dólares estadounidenses de 1976:

Bolivia	479.9
Brasil	1 121.8 →

12. Véase U. Scherfenberg, "Der Amazonaspekt: Inhalt, Ziele Und Probleme eines neuen integrationsvertrags", en *Institut für Iberoamerika-Kunde*, Hamburgo, agosto de 1979, pp. 18-23. También, Landau, "Tratado de Cooperación Amazónica: nuevo ensayo de integración", en *Integración latinoamericana*, Buenos Aires, agosto de 1978, pp. 3-10.

13. Roett, "Brazil ascendant international relations and geopolitics in the late 20th century", en *Journal of International Affairs*, vol. 29, 1975.

El carácter singular del Tratado se debe también a otro de sus *considerandos*. Se trata del que establece lo siguiente: "a fin de lograr el desarrollo general de los respectivos territorios amazónicos (de las partes contratantes), es necesario mantener un equilibrio entre el crecimiento económico y la preservación del ambiente". Esta concepción recoge el espíritu de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, celebrada en Estocolmo en 1972. Al parecer, esta es la primera vez que se adopta formalmente como uno de los principios fundamentales de un tratado, si bien no como cláusula obligatoria.<sup>17</sup> Habida cuenta de los frágiles ecosistemas de la región amazónica y de la destrucción ecológica general provocada por la desmedida explotación comercial de sus recursos naturales, tales como la madera, esta preocupación de los gobiernos signatarios, también recogida en otras partes del documento (aunque todavía no acompañada en la práctica por un acuerdo obligatorio ni por otra clase de medidas de coacción, excepto por el intercambio de investigaciones e informaciones previsto en el artículo VII), debe celebrarse como un importante paso adelante en la reconciliación de los objetivos gemelos del crecimiento económico y la preservación ambiental.

Tardíamente se ha reconocido que el solo crecimiento no es desarrollo y que aquél debe entrañar una distribución justa de sus beneficios, es decir, cuando menos una pizca de bienestar social. Estos son principios básicos del Nuevo Orden Económico Internacional que promueven, en general, los países del Tercer Mundo. No obstante, al defender la causa del ambiente y al equipararla con el crecimiento económico (una meta cuya mística envuelve a las sociedades en desarrollo), los ocho signatarios sudamericanos del TCA han llevado el concepto de desarrollo a un plano superior de responsabilidad internacional.

Reafirman lo anterior al asentar que las partes contratantes están "conscientes de que tanto el desarrollo socio-económico como la preservación del ambiente son responsabilidades inherentes a la soberanía de cada Estado, y de que la cooperación entre ellos debe facilitar el cumplimiento de estas responsabilidades, mediante la prosecución y fortalecimiento de los esfuerzos conjuntos que ya se realizan en favor

Colombia	637.1
Ecuador	627.1
Guyana	553.6
Perú	848.0
Surinam	2 110.0*
Venezuela	2 127.3
Promedio de los miembros del TCA	1 063.1
América Latina	1 076.8

\* Estimaciones preliminares de 1978, tomadas del Atlas del Banco Mundial, 1979. Debe hacerse notar que estos datos no reflejan con exactitud la situación de extremo subdesarrollo y de pobreza aguda que prevalece en todo el territorio amazónico.

17. El objetivo de la preservación del ambiente se menciona también en un instrumento jurídico anterior, el Tratado de la Cuenca del Río de la Plata, suscrito en Brasilia, el 23 de abril de 1969 (igualmente por iniciativa brasileña), en el cual se inspira hasta cierto punto el TCA. En un instrumento complementario, el Tratado entre Argentina y Uruguay, de 1974, hay disposiciones especiales sobre contaminación. Finalmente, en la Declaración sobre Políticas Ambientales y Procedimientos referentes al Desarrollo Económico, de 1980, se expresan las preocupaciones recientes sobre la manera de compaginar los objetivos de desarrollo económico y el respeto por la ecología.

de la conservación ecológica de la selva amazónica." Las insistentes alusiones a la soberanía nacional en todo el Tratado, además de caracterizarlo, deben verse en el contexto de la naturaleza esencialmente defensiva de este acuerdo, *erga omnes*. Enfrentados a la necesidad de escoger entre una estrategia nacional de desarrollo amazónico y el establecimiento de un mecanismo internacional para ponerla en práctica, las partes signatarias optaron claramente por la primera posibilidad, la cual, por más debatible que sea, está inequívoca y consistentemente señalada en el Tratado.

El interés de los dos *considerandos* finales radica en lo siguiente. Al insistir en la *cooperación* en asuntos de interés común, como paso hacia la solidaridad latinoamericana y la *integración* [económica], y al considerar al TCA como "el comienzo de un proceso de cooperación", las partes, sobre todo los países andinos, han tratado al parecer de mitigar, si no de diluir, el impulso de la iniciativa brasileña original que pugnaba por un instrumento claramente dirigido a la integración de la infraestructura física de la Cuenca Amazónica. A dicha infraestructura se hace vaga referencia en el artículo X del Tratado, mas ciertamente no se establece como su objetivo principal. Aunque sólo pueden hacerse conjeturas sobre las motivaciones subyacentes, una hipótesis plausible es que las naciones andinas no quisieron que el TCA fuese simétrico al Acuerdo de Cartagena de 1969, mejor conocido como el Pacto Andino, ni representase el peligro de eclipsarlo. Como se sabe, el Pacto Andino estableció una comunidad, formada hasta 1976 por seis naciones<sup>18</sup>, que comparten la Cordillera Andina. Cinco de ellas suscribieron el TCA.

La clave de los propósitos y el espíritu del Tratado radican en el artículo I. En él los signatarios concuerdan en "emprender acciones y esfuerzos conjuntos para promover el desarrollo armónico de sus respectivos territorios amazónicos, de manera tal que estas acciones conjuntas produzcan resultados equitativos y de mutuo beneficio, y que también se logre con ellas preservar el medio y conservar y utilizar racionalmente los recursos naturales de aquellos territorios." En otras palabras, el desarrollo del territorio amazónico de cada país es prerrogativa soberana de cada uno, pero se hará el esfuerzo de reconciliar estas iniciativas puramente nacionales de manera armónica, emprendiendo así acciones conjuntas dirigidas a lograr el desarrollo de la zona de acuerdo con ciertos parámetros. Esta idea se refuerza en el artículo X, en el cual se establece como

18. En ese año Chile abandonó el Pacto. El Acuerdo Subregional de Integración de Cartagena, inspirado en buena medida por el presidente chileno Eduardo Frei, fue suscrito en la capital colombiana, el 26 de mayo de 1969, por Bolivia, Chile Colombia, Ecuador y Perú; en 1973 se adhirió Venezuela. Su Secretaría y su sede radican en Lima. La obra de F.V. García Amador, *El ordenamiento jurídico andino*, de 1977, contiene un análisis de las consecuencias jurídico-institucionales del Acuerdo. La finalidad de preservar la supremacía del Pacto Andino sobre el TCA explica también por qué se evitó con cuidado llamar *Pacto* al Tratado Amazónico, como se había propuesto. Durante muchos años hubo algunas tensiones diplomáticas entre los miembros del Acuerdo de Cartagena y Brasil (y hasta cierto punto también Argentina), que surgían en parte de la inclinación democrática de los seis gobiernos iniciales; estas reservas prevalecieron incluso durante las negociaciones del TCA. Desaparecieron, sin embargo, durante el proceso de las negociaciones, gracias a la visita del presidente venezolano Carlos Andrés Pérez a Brasil, en 1977, al encuentro de los presidentes de Brasil y de Perú en la frontera común y, después de la formalización del Tratado, merced a las visitas de Estado del presidente peruano, Francisco Morales Bermúdez, a Brasil y del presidente brasileño, João Baptista Figueiredo, a Venezuela, realizadas en 1979.

objetivo prioritario del Tratado el de “incorporar plenamente [los territorios amazónicos] a las respectivas economías nacionales [de las partes contratantes]”.

Desde el punto de vista jurídico, el artículo I, así como otras secciones del Tratado, por ejemplo los artículos VI y XVIII, que se refieren a la suscripción de acuerdos complementarios, permiten inferir que el documento tiene las características jurídicas de un *traité-cadre*, es decir, establece un marco general de disposiciones cuya aplicación requiere de otros acuerdos complementarios y de entendimientos específicos. En realidad, tal es la naturaleza de la mayoría de los acuerdos de integración, incluyendo al Tratado de Montevideo, de 1960, mediante el cual se estableció la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), y al mismo Acuerdo de Cartagena. Ambos documentos contienen principios básicos y normas generales que deben complementarse por medio de acuerdos *ad hoc* y de resoluciones sobre casos específicos.<sup>19</sup>

Por tanto, cuando en el TCA se establece que las partes deberán “preparar... los instrumentos jurídicos pertinentes que permitirán alcanzar los propósitos del presente Tratado”, se está fijando un marco legal dentro del cual deberán suscribirse acuerdos *ad hoc* que respondan a las necesidades reales. Por lo común, esta delegación de competencia requiere de alguna entidad encargada de emitir resoluciones dirigidas a lograr los propósitos del acuerdo. En el caso del TCA no existe ninguna, excepto el Consejo de Cooperación Amazónica y las reuniones periódicas de los Ministros de Relaciones Exteriores de las partes contratantes, previstos, respectivamente, en los artículos XX y XXI del Tratado (véase *infra*). La aplicación real del Tratado corresponde a las comisiones nacionales permanentes que se establecerán en cada país miembro (artículo XXIII), mas no existe una entidad administrativa internacional de carácter permanente, tal como una Secretaría, que tenga esta responsabilidad.

En el artículo II se define el alcance geográfico del Tratado, aunque de una manera más o menos general, diciendo que sus disposiciones se aplicarán en los territorios de las partes contratantes comprendidos en la Cuenca Amazónica, lo mismo que en cualquier otro de sus territorios “que, por virtud de sus características geográficas, ecológicas o económicas, se considere vinculado estrechamente con aquella cuenca”. Esta definición se basa fundamentalmente en criterios políticos, más que científicos. En efecto, sólo los bordes más meridionales de los territorios de Guyana, Surinam y Venezuela pueden considerarse como parte de la Cuenca Amazónica (pertenecen a la Cuenca del Orinoco); en cambio, la Guayana Francesa, a la que penetran algunos afluentes del Amazonas, sí pertenece con claridad a la cuenca de este último, pero está excluida del Tratado. En realidad, se trata de un departamento de ultramar de Francia y es uno de los últimos territorios no soberanos del hemisferio occidental; en América Latina se la considera como un enclave colonial que sólo se distingue por las reminiscencias del caso Dreyfus y, en tiempos más recientes, por las instalaciones de investigación de cohertera espacial que vigila la Legión Extranjera. En cualquier caso, su condición dependiente de una potencia europea la habría

hecho muy indeseable a los signatarios del TCA, instrumento de tono monroiano por su “la Amazonia para los amazónicos”. Así, el Tratado comprende a la parte meridional de los territorios de Venezuela, Guyana y Surinam por considerar que sus características físicas se parecen a las de la Cuenca Amazónica, mientras que la Guayana Francesa fue deliberadamente excluida.<sup>20</sup>

Mediante el artículo III se establece en forma amplia el principio de la libertad de navegación comercial internacional, excepto la de cabotaje, en el río Amazonas “y en otros ríos amazónicos internacionales”. De esta forma se extiende, por reciprocidad entre los ocho signatarios, el principio de la navegación libre concedido mediante actos unilaterales, tratados bilaterales y los principios y normas del derecho internacional. Conviene aclarar que respecto a estos últimos no existe todavía consenso perfecto en cuanto a la navegación en corrientes internacionales, ni sobre la definición de lo que es un *río internacional*; al parecer, un Amazonas internacional cabe en las previsiones del Tratado.<sup>21</sup>

En el artículo VI se asienta el propósito de que los estados ribereños emprendan acciones afirmativas para facilitar la navegación libre y sin impedimentos mediante la eliminación de obstáculos físicos, “de manera que los ríos amazónicos se transformen en un vínculo real de comunicación entre las partes contratantes, y el océano Atlántico”. Por otra parte, el artículo V compromete a las partes a realizar “esfuerzos encaminados a lograr la utilización racional de los recursos hidráulicos”.

En el artículo IV se reafirma el derecho soberano de cada Estado de utilizar en forma exclusiva los recursos naturales comprendidos en su territorio; el ejercicio de este derecho no estará restringido por limitación alguna, excepto las que provengan del derecho internacional. En esto radican en parte las razones que llevaron a la firma del Tratado. En efecto, ante la creciente preocupación internacional por los daños ecológicos provocados en la región amazónica por la explotación depredadora y esencialmente incontrolable, y en vista de la riqueza real o supuesta de la región, los signatarios del TCA se vieron impulsados a unir sus fuerzas para resistir cualquier intento externo, real o imaginado, de ejercer control sobre sus recursos naturales. De nuevo, se trata del principio de “la Amazonia para los amazónicos”. En el artículo XVI se acude otra vez a la soberanía para preservar la inexpugnabilidad de los proyectos nacionales de desarrollo que no se opongan al “derecho y a las prácticas internacionales entre países vecinos y amigos”, cualquier cosa que eso signifique.

El artículo V, ya citado, se dirige a lograr la utilización racional de los recursos hidráulicos de los ríos amazónicos “teniendo en cuenta la importancia y multiplicidad de [sus]

20. Tanto Francia como Trinidad y Tabago intentaron participar en las etapas iniciales de las negociaciones del TCA. En ambos casos, los países negociadores, por consenso, las rechazaron con toda diplomacia.

21. Existen considerables dificultades para formular una definición de los ríos internacionales. Por ello, la Comisión de Derecho Internacional de la ONU consideró, en su Trigesimasegunda Sesión, realizada en Ginebra del 5 de mayo al 25 de julio de 1980, en la que se abordó el tema “La ley de los usos no navegacionales de las vías acuáticas internacionales”, el Segundo Informe preparado especialmente por el profesor Stephen M. Schwebel. En éste se sustituye el concepto de sistemas internacionales de vías acuáticas por el de ríos internacionales. Véase el Artículo 1 de ese Segundo Informe provisional mimeografiado, p. 28.

19. García Amador, *op. cit.*, pp. 66-68. Véase también Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales, *Problemática jurídica e institucional de la integración de América Latina: ensayo de sistematización*, 1967, pp. 738-741.



funciones. . . en el proceso de desarrollo económico y social de la región". Por supuesto, estas funciones van más allá de la navegación y comprenden el uso del agua para generar energía eléctrica. En relación con esto las posibilidades son muy vastas en la Cuenca Amazónica. Algunos ejemplos son el proyecto de Brokopondo en Surinam y el de Tucuruí, en Brasil. Si se recuerdan las graves dificultades habidas en la Cuenca del Plata entre Argentina, Brasil y Paraguay por la asignación de las aguas del río Paraná para generar energía eléctrica, apenas recientemente resueltas a pesar de que en el Tratado de esa cuenca existen disposiciones similares (artículo 1b), es comprensible la actitud de los negociadores del TCA. Estos, conforme al pensamiento más moderno sobre el desarrollo de cuencas fluviales con propósitos múltiples, consideraron adecuado dedicar una sección completa del Tratado a dicho propósito; por supuesto, la norma contenida en el artículo XVI también se hace eco de esa preocupación.

Del artículo VII no se derivan consecuencias jurídicas especiales. Se refiere este ordenamiento a la promoción de la investigación científica y del intercambio de informaciones sobre preservación ambiental. De manera similar, en otras estipulaciones (artículos I, IX, párrafos 1c y, sobre todo, XV) se trata de promover tales intercambios. Puesto que éstos constituyen funciones típicas de las secretarías administrativas internacionales, es difícil comprender cómo pueden realizarse con eficacia a falta de esos mecanismos multilaterales permanentes. No es necesario, *eo ipso*, que tales mecanismos sean de carácter multilateral, ya que dichas funciones pueden radicarse en diversas instituciones nacionales que hayan logrado un nivel reconocido de excelencia en ciertas actividades. Sin embargo, en la práctica, esto significaría que los países relativamente más avanzados de la región (en particular Brasil, que ha logrado una envidiable capacidad instalada en cada uno de los sectores funcionales incluidos en el Tratado) se hiciesen cargo de los sistemas correspondientes. Con esto se contradiría la intención expresa de los negociadores del TCA. Por ello, la delegación brasileña cedió terreno a fin de evitar que cualquiera de los países contratantes tuviera preeminencia. Esto ayuda a explicar, aunque no justifica del todo, la ausencia de una secretaría centralizada permanente, la cual, de manera casi necesaria, reflejaría la preeminencia brasileña en varios campos.

El Artículo XIX contiene una cláusula normal de renuncia. Se incluyó ante la insistencia de los países que tienen reclamaciones territoriales pendientes en contra (véase la Introducción). Se trata de garantizar que la firma del TCA no pueda interpretarse en el sentido de que se acepta o se renuncia, en manera alguna, a la posición o a la interpretación que cualquiera de las partes contratantes tenga en asuntos referentes a límites o derechos territoriales existentes entre ellas.

En lo que se refiere a asuntos institucionales, el Tratado utiliza varias expresiones para denotar diferentes grados de cooperación entre los signatarios en la búsqueda de ciertos objetivos previstos. Así, las partes contratantes concuerdan en *cooperar* para aumentar las corrientes de turistas hacia la Amazonia (artículo XIII) y para asegurar la eficacia de medidas encaminadas a conservar las riquezas etnológica y arqueológica de la Amazonia (artículo XIV); también en "*hacer esfuerzos* dirigidos a lograr la utilización racional de los recursos hidráulicos" (artículo V), así como en "*promover la coordinación* de los servicios actuales de salud en sus respectivos

territorios amazónicos" (artículo VIII). Igualmente aceptan "*establecer una cooperación estrecha* en materia de investigación científica y tecnológica" (artículo IX), para cuyo fin pueden, entre otras cosas, emprender la "realización conjunta o coordinadas de programas de investigación y desarrollo". Del mismo modo están dispuestos a "estudiar las maneras más armónicas" de establecer una infraestructura física adecuada en sus territorios amazónicos (artículo X); a "realizar estudios de los medios de eliminar los obstáculos físicos a. . . la navegación" (artículo VI); a "estimular estudios y medidas conjuntas encaminadas a promover el desarrollo económico y social de dichos territorios" (artículo XI), así como a "presentar iniciativas para emprender estudios" a fin de elaborar programas de interés común (artículo XVII). También están de acuerdo en "buscar que se mantenga" un intercambio permanente de información y cooperación entre ellos (artículo XV), y en "emprender acciones y esfuerzos conjuntos para promover el desarrollo armónico de sus respectivos territorios amazónicos" (artículo I). Como puede verse, los acuerdos van desde los puramente exhortatorios hasta los que entrañan compromisos reales de emprender acciones concretas. En todos los casos la responsabilidad de la realización concreta descansa en cada uno de los gobiernos participantes.

Con razón puede preguntarse cómo va a funcionar esto en la práctica en vista de la conocida naturaleza rudimentaria del desarrollo institucional en los países signatarios relativamente menos desarrollados. Es cierto que cada país miembro está obligado, por el artículo XXIII del Tratado, a crear una Comisión Nacional Permanente encargada de aplicar en su territorio las estipulaciones establecidas, lo mismo que de ejecutar las decisiones de las reuniones de Ministros de Relaciones Exteriores y del Consejo de Cooperación Amazónica, "sin poner en peligro otras tareas asignadas a ella por el Estado". No obstante, resulta difícil concebir a una institución nacional cualquiera, incluso alguna que estuviese dotada del complejo instrumental de la administración pública moderna en un país desarrollado, que fuera capaz de enfrentarse con éxito a la amplia variedad de tareas comprendidas en el Tratado, sobre todo cuando la jurisdicción en que debe aplicarse es tan compleja como la Cuenca Amazónica. De no ser por los factores políticos mencionados, este convenio habría ofrecido una oportunidad perfecta para crear una o más entidades técnicas, y de preferencia una Secretaría pequeña, centralizada y de gran habilidad, capaz de desarrollar sus funciones de acuerdo con criterios multilaterales estrictos.

Sin embargo, puesto que esto no fue viable, al parecer, en vista de la atmósfera política prevaleciente en la época de las negociaciones (muy considerablemente mejorada desde entonces), el TCA trata de resolver el problema de su propia aplicación real de varias maneras complementarias:

1) No descarta esa posibilidad y, por tanto, abre el camino para una solución de tipo centralizado en caso de que cambie la dinámica política de la situación y otras circunstancias lo permitan.

2) En realidad apoya el establecimiento de mecanismos bilaterales y, en última instancia, multilaterales para conseguir ciertos objetivos (artículos VI, IX, XI, XVIII y XXI, ítem 4).

3) Permite que se acuda a organismos internacionales

externos para determinados propósitos (artículos IX, párrafo 2, y XV).

No obstante, por ahora los mecanismos institucionales multilaterales previstos para aplicar el Tratado son bastante débiles. Consisten en reuniones de los Ministros de Relaciones Exteriores de las partes contratantes, que se convocarán "cuando se considere oportuno o aconsejable. En ellas se establecerán los lineamientos básicos de políticas comunes para estudiar y evaluar el desarrollo general del proceso de cooperación amazónica y para adoptar decisiones encaminadas a lograr los objetivos establecidos en el [Tratado]" (artículo XX).

El otro mecanismo institucional es el Consejo de Cooperación Amazónica, formado por representantes diplomáticos de alto nivel, que debe reunirse una vez al año, fundamentalmente para "asegurar que los propósitos y objetivos del Tratado se cumplen", así como para aplicar las decisiones adoptadas en las reuniones de los Ministros de Relaciones Exteriores y recomendar la realización de tales reuniones "a fin de considerar las iniciativas y los planes presentados por las partes contratantes, lo mismo que para adoptar decisiones conducentes a emprender estudios y planes bilaterales o multilaterales cuya ejecución, según el caso, será responsabilidad de las comisiones nacionales permanentes". También evaluará "la ejecución de los planes de interés bilateral o multilateral".

Los "músculos" de que dispone el TCA, cualesquiera que ellos sean, se localizan en el Consejo de Cooperación Amazónica. Cabe preguntarse si es adecuado confiar una estrategia para el desarrollo de la Amazonia a los representantes de los ministerios de Relaciones Exteriores. Empero, puede tenerse la esperanza de que los asuntos sustantivos descansarán en gran medida en los departamentos técnicos correspondientes de cada gobierno. Esta ha sido la tradición en Brasil; sin embargo, existen dudas sobre la situación en algunos de los restantes países. El Consejo de Cooperación Amazónica, como se indicó, no podrá disponer de los servicios de una Secretaría permanente por pequeña que sea; más bien tendrá que habérselas con una Secretaría *pro tempore*, provista por el país en cuyo territorio se vaya a celebrar la siguiente reunión regular del Consejo (artículo XXII). Estas reuniones se realizarán conforme a un calendario rotativo por orden alfabético de las partes contratantes (artículo XXI, párrafo 2). La única función de la Secretaría, aparte de atender las reuniones, es distribuir la documentación pertinente.

Si, vista superficialmente, pareciera endeble esta manera de hacer las cosas, debe recordarse que existe un buen precedente en América Latina. Se trata la Comisión Económica de Coordinación Latinoamericana (CECLA), reunida inicialmente bajo los auspicios de la OEA en 1963. Con el tiempo se convertiría en un instrumento poderoso de presión latinoamericana frente a los países industrializados y en ella se inspiró la creación de un organismo nuevo, estrictamente latinoamericano, el SELA.<sup>22</sup> La CECLA también funcionó en un principio con sólo una secretaría temporal rotativa e ilustró el hecho de que es la voluntad política de las partes, más que la naturaleza de sus aparatos institucionales, lo que determina el curso de la acción multilateral. Cabe expresar la esperanza de

que una voluntad positiva de acción fortalezca con el tiempo las deliberaciones del Consejo de Cooperación Amazónica. Fundamentan tales esperanzas los resultados de las últimas elecciones presidenciales en Perú (mayo de 1980), que llevaron al poder a quien mostró, durante su anterior administración, un fuerte compromiso con el desarrollo amazónico.

En concordancia con el acento puesto en todo el documento en la soberanía nacional, cada decisión que se adopte en las reuniones de los Ministros de Relaciones Exteriores y en el Consejo de Cooperación Amazónica requerirá el voto unánime de los signatarios. Sólo en un caso, el de decisiones adoptadas en reuniones que se celebren conforme a lo estatuido en el artículo XXIV (Comisiones Especiales establecidas por las partes para estudiar problemas específicos o asuntos relacionados con los propósitos del Tratado), se requerirá únicamente el voto unánime de los países *participantes*.

Desde el punto de vista jurídico, las cláusulas adjetivas finales no ofrecen especial interés, excepto, quizás, el artículo XXVI, que no permite "reservas o declaraciones de interpretación". Dada la tradición latinoamericana de nulificar virtualmente los acuerdos internacionales mediante la expresión de reservas, esto parecería saludable y concorde con los propósitos acordados. De manera similar, el artículo XXVII estipula la vigencia del Tratado por tiempo ilimitado y señala que no estará abierto a las adhesiones de otros. Esto es congruente con los objetivos del TCA y con la definición política de su ámbito geográfico.

El Tratado entrará en vigor 30 días después de que las partes contratantes depositen con el gobierno de Brasil el último instrumento de ratificación. Dejará de tener efectos para la parte contratante que lo denuncie, un año después de haberse formalizado dicho acto y luego de que hayan transcurrido, cuando menos, 90 días de haberse comunicado al depositario las intenciones de denunciarlo (artículo XXVIII).

#### EL TRATADO Y LA ESTRATEGIA DEL DESARROLLO AMAZONICO

El mundo tiene hambre de recursos naturales. De ellos hay una existencia abundante en la Cuenca Amazónica. Esto adquiere especial importancia a la luz de la activa política de Estados Unidos y otras naciones de constituir reservas estratégicas, acción que se ha hecho inevitable por el recrudescimiento de las tensiones políticas internacionales. No es inadecuado predecir que tales medidas darán impulso poderoso a mediano y a largo plazos, a la explotación de los recursos naturales amazónicos. Si no ocurriese así, es probable que las mismas naciones que han descuidado durante cuatro siglos y medio el desarrollo de su *hinterland* amazónico, continuarán haciéndolo, pese a la existencia de un Tratado cuyo principal corolario es la creación de una conciencia colectiva sobre la necesidad de desarrollar esa región mediante estrategias armónicas. Que la Amazonia pueda ser objeto de preocupación internacional indica la posibilidad de que los signatarios del Tratado dispongan de recursos financieros y técnicos externos para ayudarlos en su empresa.

En el Tratado de Cooperación Amazónica se establecen amplios parámetros de una acción encaminada a lograr tanto el crecimiento económico como la protección del ambiente. Si las instituciones establecidas en términos tan libres por el Tratado (que dependen de la voluntad política de las partes)

22. Bond, "Regionalism in Latin America; prospects for the Latin American Economic System (SELA)", en *International Organization*, primavera de 1978.

logran vigilar y reconciliar los esfuerzos nacionales de desarrollo dentro de la cuenca, de tal manera que se obtenga un efecto sinérgico, la formulación de una estrategia concertada para el desarrollo regional no debería enfrentarse a obstáculos insuperables. Tal estrategia, puesta en práctica de manera armónica, tal como se prevé en el documento, significaría en verdad la conquista, para beneficio de la humanidad, de una de las últimas porciones virtualmente vírgenes de este planeta. Sin embargo, concebir una estrategia de desarrollo para una zona tan compleja como la Amazonia es un reto extraordinario para el ingenio humano. Aunque se ha afirmado que "América Latina tiene la capacidad técnica, financiera y política para introducir con rapidez tecnología moderna en gran escala y modificar los ambientes acuático y terrestre",<sup>23</sup> hasta ahora sólo poseen dicha capacidad los países mayores. En el caso que nos ocupa, ese país es Brasil, lo cual conspiraría contra el espíritu del Tratado, que rechaza tal preminencia. Difícilmente puede esperarse que los países débiles y subdesarrollados estén a la altura de este reto. Se sigue que los organismos internacionales de desarrollo, cuyo carácter multilateral debería aminorar la sensibilidad política contra el dominio extranjero, tienen una gran oportunidad en este aspecto, tal como, en verdad, está previsto en el Tratado.

Al parecer, uno de los primeros pasos que deben darse para poner en práctica los objetivos establecidos es crear una entidad de preinversión que identifique, formule y evalúe proyectos. Nada de lo contenido en el TCA impide la creación de tal organismo mediante decisión unánime de los Ministros de Relaciones Exteriores, luego de una recomendación del Consejo de Cooperación Amazónica. En la creación del Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Río de la Plata, encargado de realizar tareas similares en su respectivo ámbito, se siguió un camino parecido.<sup>24</sup> Si, además de las suscripciones de capital de los gobiernos participantes, esa agencia pudiera disponer de contribuciones financieras otorgadas por instituciones multilaterales de crédito, tales como el Banco Mundial y el BID, su capacidad para desempeñarse con eficacia en el campo de la preinversión aumentaría de manera correspondiente.

En el mismo sentido, en el marco del TCA podrían constituirse empresas conjuntas binacionales y multinacionales que se dedicaran a la explotación de la energía hidráulica, al desarrollo de los recursos minerales o de transporte, o a cualquier otro propósito que requiera la cooperación internacional. Las experiencias exitosas de ese tipo de acuerdos institucionales en otras partes de América Latina, sobre todo en el caso de las grandes obras hidroeléctricas en la Cuenca del Río de la Plata, muestran que esta idea no sólo es factible sino que puede constituir, en realidad, el método más apropiado de enfrentarse a la titánica labor de desarrollar la Amazonia.<sup>25</sup>

La Amazonia no es un moderno El Dorado, ni tampoco sólo un "infierno verde". Sí contiene, en cambio, una riqueza tal de recursos naturales que, explotados racionalmente, deben contribuir a que los frutos del desarrollo queden al alcance de las naciones cuyos territorios forman la cuenca. Queda por verse si estas naciones son capaces de enfrentarse a este reto mediante la convergencia de sus más elevados intereses de largo plazo. En la Amazonia, "el origen de la mayoría de los problemas actuales puede buscarse en pasadas empresas en pos de metas conflictivas y excluyentes".<sup>26</sup> Considérese, por ejemplo, la dicotomía entre la creación simultánea de una amplia red carretera en un país —Brasil— que padece una tremenda escasez de petróleo y una navegación fluvial subdesarrollada. O la existente entre adoptar un modelo de desarrollo regional para la Amazonia brasileña que alienta la industrialización a base de sustitución de importaciones y que, por tanto, requiere cierta protección de la industria incipiente, y el establecimiento simultáneo de una zona libre en Manaus. O la referente a estimular oficialmente los asentamientos humanos a lo largo de las carreteras mientras se conceden incentivos fiscales a las empresas manufactureras que utilizan capital en forma intensiva.

Estas contradicciones obedecen en gran medida a las dificultades inherentes a un proceso de planeación de una zona tan compleja como la Amazonia.<sup>27</sup> Sin embargo, la escasez de datos confiables —que se intenta resolver en el TCA— es un impedimento para lograr un mejor diagnóstico de los males regionales y, por tanto, para prescribir las terapias adecuadas. Si esta situación prevalece incluso en Brasil, en donde se han emprendido esfuerzos enormes a fin de conocer mejor la realidad amazónica, bien puede imaginarse cuáles no serán los obstáculos en otros países en los que esos esfuerzos están aún por iniciarse en gran escala.

La madurez de juicio y el pragmatismo de los ocho signatarios del Tratado de Cooperación Amazónica se refleja favorablemente en que fueron capaces de reconciliar sus diferencias políticas y de otro orden a fin de establecer los cimientos de empresas conjuntas futuras, tanto bilaterales como multilaterales, dirigidas a lograr el desarrollo integrado y equilibrado de la Amazonia. El reconocimiento implícito de la necesidad de un enfoque cooperativo, más que de una acción unilateral emprendida en aras de una soberanía nacional ilimitada, debe verse como un hecho constructivo y esperanzador. Es un punto de partida para una aventura, grande y audaz, en el umbral del siglo XXI. Tiene, por ello, las proporciones de un acto digno de estadistas ilustres.□

sionantes de empresas binacionales latinoamericanas que se encarguen de grandes complejos hidroeléctricos son Itaipú de Brasil y Paraguay; Yaciretá, de Argentina y Paraguay, y Salto Grande, de Argentina y Uruguay, todas comprendidas en el marco de cooperación de la Cuenca del Río de la Plata. Un nuevo proyecto próximo, el de Corpus, entre Argentina y Paraguay, tendrá características institucionales similares. Tanto el Tratado de Itaipú, del 26 de abril de 1973, como el Tratado de Yaciretá, del 3 de diciembre de 1973, adoptan el principio de propiedad común e indivisible de los recursos hidrológicos que fluyen en la frontera sobre el río Paraná.

26. Mahar, *op. cit.*, p. 164.

27. Antonio Da Silva Lima, *La mise en valeur de terres nouvelles: le cas de l'Amazonie brésilienne*, tesis doctoral, Universidad de París I, 1973, pp. 345-351.

23. Michael Nelson y Terence Lee, "Environmental dimension of water management in Latin America", en *Water Supply and Management*, núm. 3, 1979, p. 238.

24. El Fondo se creó mediante la Resolución Número 5 de la Cuarta Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de la Cuenca del Río de la Plata, celebrada en Asunción, en 1971. El Estatuto del Fondo se suscribió durante la Sexta Reunión, celebrada en Buenos Aires, el 12 de junio de 1974, y entró en vigor el 14 de octubre de 1976. El Fondo dispone de un capital de 100 millones de dólares, de los cuales 20 están suscritos.

25. Eduardo J. White, *Empresas Multinacionales Latinoamericanas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1973. Los ejemplos más impre-