

# ***El Tratado de Cooperación Amazónica***

**Carrasco, Juan Pablo**

---

**Juan Pablo Carrasco:** Economista.

---

El 3 de julio de 1978, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela firmaron en Brasilia el Tratado de Cooperación Amazónica.

Es tan grande la importancia de la Hoya Amazónica y en los últimos años ha sido tan evidente la política expansionista de Brasil, que resulta más que obvio el interrogante planteado en el título de este artículo. No es, sin embargo, nada fácil el tratamiento de este tema, tanto por la complejidad de su problemática como por la reserva y, hasta podríamos decir, el secreto oficial con que se han llevado las gestiones previas a la firma del tratado.

Intentemos, con todo, descubrir cuál es el trasfondo político de este importante tratado.

## ***¿QUÉ ES LA AMAZONIA? <sup>1</sup>***

La Cuenca Amazónica es una región de 5.5 millones de Km<sup>2</sup> de extensión, de los cuales 3.6 millones están ubicados en territorio brasileño. Su superficie cubre 1/3 de la América del Sur y constituye el mayor sistema hidrográfico del mundo. Provee el 50% del consumo mundial de oxígeno. Está escasamente poblada, existiendo algo más de un habitante por Km<sup>2</sup>

La Amazonia cuenta con una de las reservas minerales y agrícolas más grandes del mundo: constituye la mayor reserva de agua dulce del planeta con una quinta parte del total mundial: tiene excelentes yacimientos de bauxita, estimados en 200 millones de toneladas (ley del 50%), de estaño, más ricos aún que los de Malasia, de manganeso, de hierro que son los mayores del mundo; en madera hay 59 especies para extraer celulosa, 247 para construcción y 29 para artefactos navales; yacimientos de cálcareos, de sal y de sal gema; es bastante rica en hidrocarburos, a más de su inmenso potencial agrícola. Todas estas riquezas han sido valoradas en 500.000 millones de dólares. No es la menor riqueza el mismo gran río de las Amazonas,

---

<sup>1</sup>Las informaciones sobre la potencialidad de la Cuenca Amazónica son extractos de Armando Mendes "Viabilidade Econômica da Amazônia" Universidade Federal do Pará.

que tras recorrer 6.250 kilómetros con un caudal promedio de 100.000 m<sup>3</sup> por segundo, desemboca en el Océano Atlántico.

A pesar de estas ingentes riquezas, los países amazónicos han vivido tradicionalmente "de espaldas" a la región. Solo en los últimos años van tomando conciencia de la potencialidad de la zona y empiezan a lanzarse a la "conquista del Amazonas". Así cabe señalar que, en materia de petróleo, Ecuador y Perú han realizado importantes descubrimientos en la región; Guyana ha iniciado una intensa búsqueda en los territorios en litigio con Venezuela, ubicados en la Cuenca del Amazonas. Algunos gobiernos de la región han intensificado en los últimos años el establecimiento de comisiones mixtas, como un mecanismo para generar acciones tendientes al aprovechamiento conjunto de las posibilidades económicas que ofrece la Amazonia. Entre otros, se han reunido las Comisiones de Perú-Ecuador, Colombia-Venezuela, etc., con lo que se ha llegado a una amplia gama de acuerdos: por ejemplo, Perú y Ecuador finalizaron recientemente los estudios relativos a la utilización conjunta de las cuencas hidrográficas binacionales Puyango-Tumbes y Catamayo-Chira.

La Cuenca del río Amazonas ha despertado también el interés de grandes empresas internacionales, además de las petroleras. Este es el caso de la Volkswagen que ha invertido 80 millones de marcos en la adquisición de una propiedad ganadera de 28.000 hectáreas en Santana de Araguá (Brasil), con el objeto de exportar carne a Estados Unidos y Europa a principios de la década de los 80. Existe también el proyecto Jari, promovido por el multimillonario norteamericano, Daniel Ludwig, que se propone, como la Volkswagen, transformarse en productor de carnes para el mercado norteamericano.

El territorio amazónico ha concitado también el interés internacional. A este respecto, cabe recordar la teoría de prestigiosos científicos de ciertos países industrializados que postulaban la "internacionalización" de la región, señalando el Amazonas como "el gran pulmón del mundo", con el agregado que tendría que ser declarado "reserva internacional", es decir, que sus recursos tendrían que mantenerse inexplorados, para no acelerar el agravamiento de los problemas de contaminación ambiental existentes a nivel internacional.

Dentro de esta línea de pensamiento, se encuentra la propuesta hecha por el Hudson Institute de Estados Unidos, en la que a propósito de que América Latina necesita una nueva filosofía para enfrentar sus problemas de desarrollo, sostiene que esa filosofía debe partir de algún proyecto común que focalice la atención, entu-

siasmo y esperanza de los países latinoamericanos, y que ese proyecto común no sería otro que el desarrollo conjunto de la Cuenca Amazónica.

Tal propuesta apunta hacia la construcción del llamado Mar Mediterráneo Amazónico mediante el establecimiento de un sistema de siete lagos que se formarían por la construcción de un gran dique en el Amazonas. Este proyecto que comprendería un área cercana a los 180.000 kilómetros y concentraría tres trillones de metros cúbicos de agua, facilitaría en forma excepcional la explotación de las inmensas riquezas de la región y paralelamente permitiría establecer un excelente sistema de transporte marítimo-fluvial tanto nacional como internacionalmente. Las inversiones que demandaría son tan cuantiosas, que según sus autores además del concurso del capital de la región sería imprescindible contar con la participación mayoritaria del capital extranjero.

Otras teorías que postulan a la Amazonia como "reserva internacional" sostienen que en caso de una guerra nuclear entre las superpotencias y la consiguiente destrucción de la mayor parte de la humanidad, la Amazonia por razones de orden natural sería una de las pocas áreas del planeta resguardadas por la contaminación atómica. y por ende, zona de reserva obligada para la transferencia de sobrevivientes de las superpotencias y otros países desarrollados.

De otra parte, el conocido economista inglés Kenneth Boulding, en sus **Principios de Política Económica**, hasta llega a lanzar la idea de trasladar a la Cuenca Amazónica las poblaciones excedentes de algunos países subdesarrollados, a fin de aliviar la situación económica de esos países; otros, extendiendo este mismo razonamiento postulaban el traslado de la población negra de Estados Unidos que por motivos raciales no se ha integrado al país.

Sin duda el país que más se destaca en la "conquista del Amazonas" es Brasil, por algo cerca del 70% de la región amazónica se encuentra ubicado en su territorio. En efecto, Brasil ha desplegado un amplio programa de actividades que comprende la construcción de carreteras, como la ruta transamazónica, con una extensión de 8.000 kilómetros; el levantamiento de escuelas; el establecimiento de industrias, de pistas de aterrizaje y el reforzamiento de puestos militares. En Manaus, por ejemplo, está ubicada toda la estructura militar de Brasil en el norte, cuyo objetivo no es otro que proteger las inmensas riquezas de su región amazónica. Todos estos esfuerzos han ido acompañados de la promulgación de un paquete de leyes destinadas a atraer y garantizar las inversiones extranjeras que se efectúen en la región,

sin olvidar que todo ello ha dado lugar al aplastamiento de algunas tribus y culturas aborígenes existentes en la zona.

Parecería entonces que es Brasil el país que en estos momentos está en mejores condiciones de aprovechar las oportunidades que se derivan del Tratado de Cooperación Amazónica.

### **LA GESTACIÓN DEL TRATADO**

Si bien durante muchos años se había especulado sobre las conveniencias e inconveniencias de la formación del Pacto Amazónico, la primera idea oficial al respecto nace en la cancillería brasileña a comienzos de 1976. Posteriormente, la reunión de los presidentes de Brasil y Perú, sostenida el 5 de noviembre de 1976, dio lugar a una serie de rumores sobre la posibilidad de crear una organización subregional de la Cuenca Amazónica de características similares al Tratado de la Cuenca del Plata y de la que forman parte todos los países con territorios amazónicos.

Pronto estas especulaciones dieron origen a reacciones oficiales de los diferentes países y a profusos comentarios en la prensa internacional. Así, cuando Brasil somete a sus vecinos un primer anteproyecto del Pacto Amazónico, nacen las primeras sospechas de que este país busca consolidar su hegemonía en la región. En efecto, Brasil es acusado tanto directa como indirectamente de estar cumpliendo sus "sueños de expansión" contenidos en muchos textos militares y que tienen en el avance sobre el Amazonas uno de sus principales sostenes, para buscar una salida hacia el Océano Pacífico. Las críticas fueron más allá y se señaló expresamente que esa salida podría lograrse a través de territorios ecuatorianos o peruanos, e incluso a través de Bolivia, caso de que este país obtuviera el acceso al mar que negocia con Chile.

Al mismo tiempo, el hecho de que la idea de creación del Pacto Amazónico haya sido lanzada oficialmente en un momento de crisis del Pacto Andino, hizo que Perú, Ecuador, Bolivia, Venezuela y Colombia expresaran sus reservas sobre las formas en que el nuevo pacto afectaría al Grupo Andino. Se consideraba que el Pacto Amazónico sería utilizado por Brasil como respaldo para oponerse al Grupo Andino y contrarrestar su influencia en América Latina. Fue, sobre todo Venezuela y, en menor medida, Perú quienes sostuvieron con mayor fuerza esta posición.

Es dentro de este ambiente de sospechas y severas reacciones iniciales que tiene lugar en Río de Janeiro la primera rueda de negociaciones en noviembre de 1977. En

esa ocasión el proyecto brasileño fue objeto de serias observaciones, particularmente el artículo 8 del proyecto, donde a insistencia de los países andinos la expresión "integración física" fue sustituida por la de "cooperación económica".

La segunda ronda de negociaciones se desarrolló en Brasilia el 31 de marzo de 1978, en medio de la misma reserva y discreción que había tenido la primera. Previamente a esta reunión Brasil realizó un intenso trabajo diplomático con cada uno de los países amazónicos, tendiente a disipar los temores de hegemonía que la iniciativa brasileña provocó con sus vecinos. Así, Itamaraty declaró que, mientras el Pacto Andino busca la formación de un mercado común, el Pacto Amazónico lo que persigue es la coordinación del desarrollo de la navegación fluvial, del transporte, de la preservación de la fauna y de la flora y estudios conjuntos en el campo de la medicina tropical, subrayando que no busca la integración física.

Fruto de esta segunda vuelta de negociaciones, entre otras cosas, fue la introducción de un sistema de unanimidad para las resoluciones, a fin de evitar la formación de bloques. Se trató de disipar, por todas las vías posibles, las desconfianzas y los temores de hegemonía que provocó desde el primer momento la iniciativa brasileña.

Venezuela, que en un primer momento se había mostrado poco dispuesta a las conversaciones sobre el Pacto, cambió de actitud a raíz de la visita del presidente Carlos Andrés Pérez a Brasilia. Así es como se despertó el interés de sectores empresariales de Brasil y Venezuela por acelerar las conversaciones e impulsar planes de integración regional. Los proyectos binacionales de infraestructura, de explotación de recursos naturales y los programas de desarrollo industrial hacen prever un intenso movimiento de colonización hacia el centro del continente, configurando un elemento nuevo llamado a modificar la concepción geopolítica de América Latina. De este modo, Brasil quedaría en el centro de dos grandes proyectos materializados en el Tratado de la Cuenca del Plata, que mira hacia el sur y en el Tratado de la Cuenca del Amazonas, que mira hacia el norte del continente.

Es así como se llegó a la III Reunión Preparatoria de Representantes Plenipotenciarios, celebrada en Caracas del 16 al 18 de mayo, donde se aprobó la redacción del texto del Tratado, para ser formalmente suscrito por Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela.

## **EL TEXTO DEL TRATADO**

En sus 28 artículos el Tratado establece las normas de acción que han de desarrollar los signatarios para promover el desarrollo armonioso de sus respectivos territorios amazónicos, así como también en cualquier territorio de una de las partes contratantes, que por sus características se considere vinculado a la Amazonia.

Las partes contratantes se concederán recíprocamente la más amplia libertad de navegación comercial en el curso del Amazonas y en los demás ríos amazónicos internacionales, respetando los reglamentos fiscales y de policía vigentes en el territorio de cada uno de ellos. Los signatarios del Acuerdo expresan también que el aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales en sus respectivos territorios es derecho inherente a la soberanía del Estado y manifiestan que se esforzarán para la utilización racional de los recursos hidráulicos y el mejoramiento de las condiciones de navegación de los ríos de la Cuenca Amazónica. Se comprometen así mismo a promover investigaciones científicas e intercambiar informaciones y personal técnico, para que el aprovechamiento de la flora y la fauna no altere el equilibrio ecológico de la región. También las partes contratantes expresan que se esforzarán para mantener un intercambio permanente de informaciones y colaboración entre sí y con los organismos de cooperación latinoamericana y concurrirán al incremento de las corrientes turísticas nacionales y, de otros países en sus respectivos territorios amazónicos, y que concederán especial atención a las iniciativas de los países de menor desarrollo que impliquen acciones conjuntas de las partes y podrán celebrar acuerdos bilaterales o multilaterales sobre asuntos que no sean contrarios a los objetivos comunes de cooperación en la Amazonia.

El Tratado establece que su ejecución no perjudicará otros tratados o actos internacionales vigentes entre las partes, así como tampoco modificará las posiciones e interpretaciones de cada país sobre divergencias por cuestiones de límites o derechos territoriales existentes entre las partes.

En síntesis los puntos cubiertos por el Tratado son: 1) Incorporar plenamente los respectivos territorios amazónicos a las economías nacionales; 2) desarrollar de manera armónica la Amazonia, de suerte que haya una distribución equitativa de los beneficios entre las partes; 3) compartir experiencias en cuanto a estos desarrollos; 4) promover políticas que favorezcan un equilibrio entre crecimiento económico y preservación del ambiente; 5) generar un sistema de información de la Amazonia; 6) utilizar de modo racional los recursos hídricos; 7) promover y facilitar las comunicaciones en la zona; 8) promover la investigación científica y emprender

campañas sanitarias en la región; y, 9) conservar las culturas indígenas del Amazonas.

Los ministros de Relaciones Exteriores se reunirán, cuando lo consideren oportuno, para fijar directrices básicas de la política común en la región o evaluar el desarrollo del proceso de cooperación regional.

Anualmente se reunirá el Consejo de Cooperación Amazónica integrado por representantes diplomáticos de alto nivel.

Este Tratado no está abierto a adhesiones y será ratificado por los ocho países tratantes. Los instrumentos de ratificación serán depositados en Brasilia, entrando en vigencia 30 días después de su ratificación por todos sus signatarios.

De lo hasta aquí señalado, se puede apreciar que el éxito de la iniciativa brasileña ha sido conseguido al precio de ir disminuyendo gradualmente los alcances de este Acuerdo, que en un principio preveía una integración económica e industrial, con el establecimiento de zonas libres de comercio, y ahora consiste mayormente en un esquema de cooperación para investigar y explotar los recursos de la Cuenca del Amazonas, así como crear un sistema de comunicaciones, todo lo cual podría dar frutos importantes solo a largo plazo.

Parecería, en suma, que con el Pacto Amazónico lo que Brasil busca es la construcción de un "techo multilateral" para encubrir la intensificación de sus relaciones bilaterales con otros países amazónicos que apuntan a facilitar la prolongación del capital brasileño de asociación con el capital internacional hacia esos países, para de este modo disipar los temores de la hegemonía brasileña en América Latina.

### ***EL TRANSFONDO POLÍTICO***

El Tratado de Cooperación Amazónica responde a obvios intereses geopolíticos. La iniciativa brasileña se materializa después de que se anunció la terminación de los casi 5.000 Km del camino construido para unir los puertos Atlánticos de João Pessoa y Recife. La carretera transamazónica, que corre en dirección este-oeste, con una longitud de 1.500 Km. (Santarem-Cuiba), une las Guayanas con el Mato Grosso y la Cuenca del Plata.

Esta gigantesca obra de infraestructura permite al gobierno de Brasil realizar un esfuerzo de integración socioeconómica, a partir del triángulo Sao Paulo-Belo Hori-

zonte-Río de Janeiro e incorporar, en primer lugar, como área productiva la región nordeste del país. En otro sentido, la ruta transamazónica coloca a las fuerzas armadas a un paso de los puntos vitales de algunos de los diez países, con los que Brasil tiene fronteras.

Mas, para una mejor comprensión del trasfondo político del Tratado Amazónico, es menester tener presente la política expansionista de Brasil y su modelo de desarrollo, que en palabras de Vania Bambirra y Theotonio Don Santos <sup>2</sup> se caracterizan por un "crecimiento económico acelerado con fuerte concentración del capital nacional e internacional, intento de movilización de las clases medias en torno de una gran campaña chovinista, aumento de la represión política y cultural, política externa agresiva de exportación del modelo de `seguridad y desarrollo` y creación de condiciones para la penetración de bienes e inversiones desde Brasil en el Atlántico Sur".

Según estos mismos autores, entre 1969 y 1973, el intento de transformar al Brasil en una gran potencia llevó a la intervención encubierta en Bolivia, Uruguay y Chile. La idea de exportar el modelo brasileño de "seguridad y desarrollo" encontró adeptos en varios países latinoamericanos. Se inició una ofensiva en Africa, buscando sustituir el fallido imperio portugués; establecieron acuerdos con Sudáfrica y se buscaron bases de apoyo en los demás regímenes reaccionarios del continente. La ambición de convertirse en potencia atómica y militar hizo concebir un ambicioso plan de negociar con sus reservas de Uranio, para obtener el apoyo de Israel y de Alemania Federal a la política atómica de la nueva potencia del sur.

Son, pues, claras las tendencias subimperialistas de la dictadura brasileña. Teniendo en cuenta que el desarrollo de la economía en Brasil y otros países dependientes de importante desarrollo industrial no pueden configurar una economía y una sociedad imperialista, porque la explotación y dominación internas están mediatizadas por la dominación exterior imperialista, se ve claro que la lucha por la expansión internacional asume un sello subimperialista, es decir, la implementación de una política de dominio compartido con otras naciones, dentro de las reglas de juego de la gran potencia imperial.

Por supuesto, la faz subimperialista está apenas en su comienzo y tiene un largo recorrido por realizar, para convertirse en realidad histórica. Pero creemos que no se puede descartar la posibilidad de la afirmación de esta tendencia a corto plazo. Sus

<sup>2</sup>Ver Vania Bambirra y Theotonio Don Santos "Dictadura Militar y Fascismo en Brasil" publicado por ILDIS y SIGLO XXI en "El Control Político en el Cono Sur" (México, 1978).

síntomas son reveladores en muchos aspectos que desnudan la injerencia de Brasil en la economía de países fronterizos. Grandes empresas brasileñas comercian e invierten, con ventajas relativas y sin mayores limitaciones, en territorio paraguayo. A su vez se intensifica progresivamente la migración tanto de campesinos pobres como de agricultores acomodados brasileños hacia Paraguay y también hacia Uruguay. Los primeros van en busca de mejores oportunidades de supervivencia, los segundos pretenden mayores ganancias, manteniendo sus vínculos de dependencia con la economía brasileña. Este fenómeno es tan significativo que todo un importante territorio fronterizo de Brasil con ambos países ya se ha dado en llamar "Brasilguay".

Bajo esta perspectiva es difícil no reconocer en el Tratado Amazónico la satisfacción de cierto número de condiciones de la política exterior brasileña. La notoria política de "fronteras vivientes" sigue en vigencia, aunque en forma discreta, tanto en el Ministerio de Relaciones Exteriores como entre los geopolíticos de las Fuerzas Armadas.

La agrupación amazónica ofrece también, a juicio de Brasil, un importante contrapeso ante el Tratado de la Cuenca del Plata, que incluye a la Argentina. Se considera que el Pacto Amazónico le permitirá enfrentar en mejores condiciones a esa vieja rival, así como hacer frente a las ocasionales pretensiones de Paraguay. Brasil tiene también especial interés en mantener a Bolivia dentro de su órbita de influencia y en llegar al Pacífico a través de una eventual salida de este país al océano, cosa que lograría también a través de Ecuador.

Siendo así las cosas, bien cabe preguntarse cuáles son los intereses de los otros países que accedieron a suscribir este Pacto Regional. Las diversas informaciones se contradicen al señalar las razones que han llevado a cada uno de los ocho países signatarios. Con cierto escepticismo podría llegarse a la conclusión de que lo poco comprometedor del Acuerdo - las decisiones se tomarán por unanimidad - , más el deseo de no permanecer al margen de un proyecto que puede llegar a ser algo, han sido los principales motivos de la participación de los diversos miembros.

Según algunas informaciones de prensa, entre otras el **Latin American Political Report** , ciertos círculos de Venezuela y Colombia estarían impresionados por la actividad económica que ha generado en Paraguay la asociación con Brasil en cuanto a proyectos hidroeléctricos conjuntos. Colombia estaría, además, interesada en la construcción de carreteras y en civilizar a las tribus que se encuentran en la Amazonia colombiana, aprovechando la valiosa experiencia brasileña. Venezuela,

por su lado, estaría abrigando la idea de formar empresas multinacionales latinoamericanas, apoyándose en el nuevo Tratado.

Por otra parte, Bolivia podría encontrar nuevas perspectivas para solucionar su problema de mediterraneidad, puesto que existe la posibilidad de buscar una salida al mar a través del sistema fluvial de su región oriental.

En lo que se refiere a Ecuador, se hace notar que el gobierno de este país ha dado pasos importantes para elevar la producción de alimentos en su territorio amazónico. Con la creación del Instituto de Colonización de la Región Amazónica Ecuatoriana (INCRAE) intenta encontrar respuesta a los múltiples problemas planteados: 1) la colonización implica la no afectación de la gran propiedad tradicional y se desarrolla como recurso, una vez que la Reforma Agraria cumplió en el país el papel de hacer desaparecer las relaciones precapitalistas en el campo; 2) el plan de colonización es puesto bajo la administración del Estado y especialmente de las Fuerzas Armadas, lo que facilita la coordinación de las empresas públicas y privadas, al mismo tiempo que crea condiciones de protección (control social) para las empresas extranjeras; 3) con la colonización el gobierno se propone resolver de un solo golpe dos problemas de trascendencia: canalizar los procesos migratorios (invirtiendo la tendencia campo-ciudad) y ocupar espacios vacíos. Sin duda, Ecuador descubridor del Amazonas encuentra en este nuevo pacto regional un argumento más para exigir su derecho a la libre navegación en el Amazonas y sus afluentes, punto de especial interés por sus litigios con Perú.

Estas son, pues, algunas de las hipótesis que se forjan en círculos internacionales en torno al Tratado que acaba de suscribirse en Brasilia. Las metas de éste, por lo demás, serán difíciles de alcanzar. Los principales obstáculos a cualquier tentativa de integración serán la inmensidad y la diversidad física de la región amazónica y la existencia de conflictos territoriales que se arrastran desde larguísimos años. La necesidad de disponer de vastos recursos financieros para realizar cualquier proyecto de importancia, solo podrá ser satisfecha con el concurso del capital internacional. Finalmente, la introducción del sistema de unanimidad para la toma de decisiones y la resolución de que el Tratado solo entrará en vigencia, una vez que todos los países signatarios hayan enviado sus ratificaciones a la Cancillería Brasileña, pueden remitir la realización efectiva de este Tratado a fechas todavía lejanas.

#### **Fuentes**

- Texto del Tratado de Cooperación Amazónica

- Armando Mendes "Viabilidade Econômica da Amazônia" Universidade Federal do Pará
- Varios Autores "El Control Político en el Cono Sur" ILDIS/SIGLO XXI
- Revista Comercio Exterior
- Latin American Report
- Agence Latino-Americaine d' Información
- Cables de agencias internacionales de prensa.

### **Referencias**

- \*Mendes, Armando, VIABILIDADE ECONOMICA DA AMAZONIA. - Universidade Federal do Pará; Dictadura Militar y Fascismo en Brasil.
- \*Bambirra, Vania; Don Santos, Theotonio, EL CONTROL POLITICO EN EL CONO SUR. - México, ILDIS; SIGLO XXI. 1978;
- \*Anónimo, TEXTO DEL TRATADO DE COOPERACION AMAZONICA. -
- \*Anónimo, REVISTA COMERCIO EXTERIOR. -
- \*Anónimo, LATIN AMERICAN REPORT. -