

EL TRATADO DE COOPERACION AMAZONICA

En 1541 salió del Cuzco una expedición en busca del mítico Eldorado, atravesó el Ecuador, subió a los Andes y bajó a la selva. Allí su jefe, Orellana, no encontró otros caminos que los ríos, construyó una carabela y su expedición—500 españoles y 4.000 indios de servicio—emprendió la epopeya del descubrimiento amazónico.

Surcó los ríos Coca y Napo, pasando luego al Marañón y, ya sin posibilidad de retorno, Orellana llegó al Amazonas el 12 de febrero de 1542—no había descubierto Eldorado, sino el río más caudaloso del mundo—en septiembre de aquel mismo año llega a la desembocadura, habiendo recorrido el río en toda su extensión. Cuatro años después Orellana intentaría realizar un nuevo viaje en sentido inverso, pero halló la muerte en fecha y lugar desconocido, como en el final de *La vorágine*, de José Eustasio Rivera, cuya acción ocurre en aquellas tierras, su epitafio podía ser: «La selva se lo tragó.»

En efecto, la región amazónica ha sido hasta hace pocos años lejana, difícil y hostil, lo que ha impedido una explotación racional de la misma y su colonización en gran escala.

La Amazonía en conjunto es un área ingente de ocho millones de kilómetros cuadrados, que significan el 32 por 100 de la superficie de América del Sur, es el mayor sistema hidrográfico del planeta, tiene unos 70.000 millones de metros cúbicos de madera en pie, produce la mitad del oxígeno de la Tierra, tiene la mayor flora tropical y conserva en estado natural la quinta parte del agua dulce del mundo, cuenta con 250 tipos de mamíferos, 1.800 variedades de aves, 1.500 especies de peces, posee yacimientos de petróleo, estaño, hierro, bauxita, manganeso, níquel, cobre, carbón, diamantes y oro.

Es, en resumen, la mayor reserva económica de tierras con que cuenta Occidente y uno de los espacios vacíos más grandes del mundo; el dominio, de cuya mayor parte corresponde históricamente al Brasil y a lógica iniciativa de este país, se debió a la firma del

Pacto Amazónico en julio de 1978 con objeto de potenciar las hasta ahora infrautilizadas posibilidades de aquel inmenso territorio.

Actualmente esta explotación—hasta el momento escasamente racional o controlada—ya está en marcha, si bien en forma parcial, y la hora del Amazonas sonará mucho más temprano que la hora de la Antártida por la simple mayor factibilidad técnica y rentabilidad comercial de aquel área.

El Amazonas ha tenido unos cuatrocientos años de soledad simplemente porque hasta ahora no fue negocio. No lo fue en una medida que pudiese competir con otras áreas, pero ahora parece inevitable que el Amazonas será negocio en las próximas décadas y los Gobiernos del momento procuran simultáneamente preservar el negocio para sus sucesores y promoverlo para sí mismos en la medida de lo posible¹.

Porque hasta el presente esta explotación ha sido en gran parte salvaje, realizada de una forma antisocial, con frutos muy inferiores a su derroche, ha beneficiado a compañías extranjeras o a minorías locales dentro de unos esquemas clásicos de explotación decimonónica y ha puesto en peligro inmediato una de las zonas del planeta con un equilibrio ecológico más frágil. Baste citar como botón de muestra el hecho de que fuentes brasileñas calculan que se destruían en la cuenca tres millones de árboles diarios.

El superar todo ello es una de las razones del Tratado de Cooperación Amazónica, que se inscribe en el mosaico de los acuerdos subregionales que se han firmado en el último cuarto de siglo entre los países de América Latina con fines de integración y la aspiración a lograr ésta sin intervención y con independencia de potencias foráneas y concretamente de los Estados Unidos.

Pueden mencionarse dentro de esta línea, aunque sus objetivos y ámbito sean distintos a los del Pacto Amazónico, el Tratado de Montevideo, de 1960, creando la ALALC; el de Panamá de 1975, que establece el SELA; o los de Tegucigalpa de 1958 y Managua de 1961, estableciendo el Mercado Común Centroamericano. Pero más afinidad con el acuerdo que examinamos tienen—por razones geográficas, políticas y económicas—el de Santa Cruz, sobre la Cuenca del Plata, y el de Cartagena, de 1969, creando el Pacto Andino, dándose el caso excepcional de Bolivia, que es la única nación miembro de los tres acuerdos subregionales de América del Sur: el Pacto Andino; el Tratado de la Cuenca del Plata y el del Pacto Amazónico.

¹ ALFREDO BECERRA: «El multipropósito Pacto Amazónico es una declaración política que mira al siglo próximo», en *La Opinión*, de Buenos Aires, 5 de julio de 1978.

EL TRATADO DE COOPERACIÓN AMAZÓNICA

No es éste, sin embargo, un tratado económico, comercial o industrial al estilo del que creaba el Acuerdo de Cartagena, aunque se ha dicho que una de las intenciones del pacto es resguardar a la Amazonía de la incursión inversionista-colonizadora foránea, en lo que aproximaría a aquel acuerdo, ya que ganó un miembro—Venezuela en 1973—y perdió otro—Chile en 1976—por la distinta política de ambos países en relación con la actitud reticente del Grupo Andino hacia el capital extranjero.

Más semejanza por la identidad de objetivos—la explotación de una inmensa cuenca fluvial que abarca varios países—ofrece con el Tratado de la Cuenca del Plata. Ambos aspiran «a promover el desarrollo armónico» de los respectivos territorios y a conceder especial atención a las iniciativas de los países de menor desarrollo relativo que impliquen acciones conjuntas de las partes; aunque—a diferencia de éste—el Pacto Amazónico ha eliminado toda referencia a «la integración física», principio acogido en el Acuerdo de Santa Cruz a fin de desvanecer las objeciones basadas en los conflictos de soberanía territorial.

Por otra parte el Tratado de la Cuenca del Plata, antecedente y modelo evidente del Pacto Amazónico, no constituye sino uno más, aunque su ámbito geográfico sea mucho más extenso, entre similares acuerdos multinacionales de aprovechamiento fluvial, de vieja solera en Europa, que han proliferado en el Tercer Mundo en el curso de la última generación conforme la tecnología acortaba las distancias y aumentaba las posibilidades de explotación de regiones antes apartadas o marginales. Así podemos mencionar en otras latitudes desde el ambicioso y hoy interrumpido Plan para el Desarrollo del Río Mekong hasta los existentes en Africa para el aprovechamiento del Gambia, el Senegal, el Mano o el Kagera. Aunque la experiencia nos indique que los resultados económicos de estos acuerdos han sido generalmente limitados por condicionamientos políticos.

La cuenca del Amazonas constituyó durante siglos una zona selvática habitada por escasos aborígenes, que, poco a poco, fueron poblando y explotando marginalmente colonos procedentes de las tierras costeras. Durante siglos también las fronteras políticas no fueron sino líneas en el mapa representativas tan sólo de las últimas aspiraciones territoriales, primero de las metrópolis europeas y luego de los Estados independientes que les sucedieron.

El principio de la libre navegación fluvial, de tanta tradición iberoamericana, es tácitamente aceptado por los Estados de la cuenca y

progresivamente se crea una urdimbre de acuerdos bilaterales entre los mismos, como el firmado por Ecuador y Brasil en 1958, en el que ambas naciones se otorgaban mutuamente puertos libres en sus costas, conviniendo en construir la Vía Interoceánica para dar realidad al postulado.

Pero en los últimos años, y a iniciativa del Brasil, se trata de regionalizar estas relaciones, institucionalizándolas por un tratado entre los ocho países que comparten la cuenca.

La idea se lanzó en una reunión entre los presidentes del Brasil y Perú en noviembre de 1976 y se concreta en marzo del año siguiente, cuando Brasil envía con carácter confidencial un anteproyecto de Pacto Amazónico, inspirado en el Acuerdo de la Cuenca del Plata, a los otros siete Estados que comparten con él la cuenca fluvial: Bolivia, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela.

La iniciativa brasileña no despertó en un principio un excesivo entusiasmo —por una serie de razones que luego veremos—, quedando sólo el camino expedito cuando obtuvo la aquiescencia de Venezuela, país que más se resistió a aquella iniciativa.

Dicha aceptación plasmará en una primera reunión celebrada en noviembre de 1977 en Brasilia, seguida de otra celebrada en la misma capital en marzo del año siguiente y de una tercera y última reunión preparatoria en Caracas en marzo de 1978, en la que se aprobó por consenso el texto definitivo del Pacto Amazónico.

No obstante que el proceso que culminó en el Tratado fue relativamente rápido, esta génesis no se realizó sin laboriosas negociaciones como consecuencia de las cuales el texto básico enviado por Brasil en marzo de 1977 fue objeto de múltiples alteraciones, principalmente en lo relativo al principio de la «integración física» de la región —tan caro a Itamaraty— sustituido por el del «desarrollo armónico» de la misma.

En efecto, el principal obstáculo en la negociación lo constituyó el recelo hacia Brasil, el más poderoso y extenso de los Estados de la cuenca, por parte de los otros siete. Dicho recelo no era nuevo, encontraba su pretexto en el expansionismo brasileño desde sus primitivos límites, fijados por el Tratado de Tordesillas, y su éxito en llenar el vacío amazónico —similar, sin embargo, en tantos extremos a lo ocurrido en la Pampa argentina o en el Oeste norteamericano—, esgrimido en múltiples ocasiones por los enemigos del Tratado Amazónico².

² Vid., por ejemplo, la obra de GUSTAVO A. ITURRALDE *Pacto Amazónico: Soberanía en peligro*, Ed. Universidad de Guayaquil, 1977, que recoge este argumento de la oposición al Pacto.

EL TRATADO DE COOPERACIÓN AMAZÓNICA

Por otra parte, la tesis de algunos tratadistas brasileños de geopolítica, por más que fueren aquellas lo bastante técnicas y ambiguas, provocaban interpretaciones que en los medios opuestos al Pacto —nacionalistas o antioccidentales— confirmaban sus temores sobre el «hegemonismo» brasileño.

Se esgrimió sobre todo la tesis del general Golbery do Couto e Silva, que en su libro *Geopolítica do Brasil*, publicado en 1957, exponía su teoría de «la frontera viva» y proponía «inundar de civilización» la cuenca amazónica.

Estas ideas fueron actualizadas pocos años después —en 1975— por el general Carlos Meira Mattos, que las sustituyó por las de las «áreas de intercambio fronterizo» y de «conquista del espacio amazónico», superando la dependencia de las comunicaciones marítimas «para vertebrarse por medio del binomio carretera-río a través del área amazónica».

Importantes han sido también los recelos justificados por la defensa de la soberanía territorial, como en el caso de Venezuela, Guyana y, sobre todo, Ecuador, que plasmó en unas declaraciones de su canciller, en febrero de 1978 —en el momento álgido del proceso negociador—, cuando, al inaugurar el Instituto Nacional de Colonización de la Región Amazónica Ecuatoriana, reiteró la posición de su país en contra del Protocolo de Río de Janeiro de 1942 —que había fijado las fronteras entre Ecuador y Perú—, al que considera nulo como impuesto por la fuerza, lo que provocó la airada reacción peruana, pero sin que tales tensiones constituyesen obstáculo real a la negociación del Pacto Amazónico, en el que se elude toda declaración sobre fronteras.

También encontró recelos por parte de los miembros del Pacto Andino, todos ellos signatarios del Tratado de Cooperación Amazónica, por estimar que éste duplicaba o rivalizaba con los objetivos del Acuerdo de Cartagena y podía romper el mismo o convertirse en vehículo para la entrada en él de empresas multinacionales, por lo que en ciertos medios —sobre todo venezolanos— se propuso que los cinco Estados miembros del Grupo Andino negociasen conjuntamente el Pacto Amazónico, lo que luego no se concretó al adoptarse el principio del consenso en las negociaciones.

Se le criticó, por último, en medios argentinos y venezolanos como negativo para la unidad del Continente, al excluir del mismo a los países del Cono Sur.

Pero superadas todas estas objeciones, cuya sustantividad era discutible y que en gran parte obedecían a razones políticas, el 3 de julio

de 1978 se firmaba en Brasilia por los ocho ministros de Relaciones Exteriores de los Estados de la cuenca fluvial el Tratado de Cooperación amazónica, conocido como Pacto Amazónico.

El presidente brasileño, general Ernesto Geisel, resumió el acto al declarar que, con la firma del acuerdo, la región amazónica por primera vez en su historia quedaba convertida en tierra de encuentro y colaboración mediante la «regionalización» del área frente a los intentos de internacionalizarla.

Por su parte, el canciller brasileño Azeredo da Silveira, para eliminar los celos manifestados por Venezuela durante las negociaciones, agregó que «las decisiones a tomar serán con el consenso de todos los miembros del Tratado, lo cual aleja cualquier posibilidad de hegemonía o de confrontación de intereses».

Y en similares términos abundó el ministro de Relaciones Exteriores venezolano Simón Alberto Consalvi al resaltar el carácter igualitario y soberano de cada país firmante en su respectiva zona amazónica como «única fórmula posible de integración cabal»; también aludió—crítica implícita a varios de los Estados representados en la firma—a la necesidad del ejercicio efectivo de la democracia «como requisito esencial para la creación de la patria latinoamericana». Punto este último que, evidentemente, no resultaría recogido en el Tratado.

Este insiste en los conceptos de cooperación multilateral respecto a la soberanía de los participantes, validez de los acuerdos preexistentes como bases del mismo y el constituir un instrumento más para la integración continental.

De esta forma el Tratado de Brasilia señala en el preámbulo que sus objetivos «son responsabilidades inherentes a la soberanía de cada Estado» y en su artículo XVI que las decisiones y compromisos adoptados por las partes contratantes en aplicación del acuerdo «no perjudicarán a los proyectos e iniciativas que ejecuten en sus respectivos territorios», mientras que en el artículo XVII consagra el respeto a los tratados preexistentes entre las partes y el XVIII establece que el nuevo pacto no significará limitación alguna para la firma entre los Estados miembros de «acuerdos bilaterales o multilaterales sobre temas específicos o genéricos siempre y cuando sean contrarios a la consecución de los objetivos comunes de cooperación en la Amazonía consagrados en el mismo».

³ *Loc. cit*

EL TRATADO DE COOPERACIÓN AMAZÓNICA

Según Escobar³, el tratado puede definirse como «un proyecto multipropósito de carácter internacional y suramericano tendente a la regulación de los proyectos parciales de explotación económica del Amazonas para que las explotaciones parciales no perjudiquen la explotación general en que están interesados los Gobiernos», razón por la que la tesis brasileña de los «ríos de curso sucesivo» adoptada en el Tratado de la Cuenca del Plata—con resultados poco satisfactorios para Brasil y Argentina—no se aceptó, a la luz de la experiencia, en este nuevo acuerdo de características y ámbito similares.

Por ello, y según consagra el preámbulo del pacto, éste busca el promover el desarrollo armónico de la Amazonía para conseguir la distribución equitativa de dicho desarrollo entre los países de la cuenca y lograr la plena incorporación de los territorios amazónicos a sus respectivas economías nacionales manteniendo el equilibrio entre el crecimiento económico y la preservación del medio ambiente y ampliar los esfuerzos de los miembros en materia de conservación ecológica de la Amazonía.

La política seguida por los países de la cuenca en este último punto fue objeto durante la pasada década de durísimas críticas en los medios de difusión internacionales, acusando a los Gobiernos de destruir el ecosistema amazónico hasta encontrar eco en los países interesados de lo que fue reflejo las declaraciones del presidente de Venezuela, Carlos Andrés Pérez, al concluir la última reunión preparatoria, cuando afirmó que lo que el Pacto Andino representa en el orden económico lo es en el ecológico el Pacto Amazónico como defensa de la inmensa reserva selvática existente en Latinoamérica⁴.

Principio que recoge igualmente el artículo VII del tratado al propugnar que «el aprovechamiento de la flora y la fauna de la Amazonía sea realmente planificado a fin de mantener el equilibrio ecológico de la región y preservar las especies».

Siendo el objetivo básico del pacto el desarrollo armónico de los territorios amazónicos de las partes y la utilización nacional de los recursos naturales de dichos territorios, los Estados miembros intercambiarán informaciones y concertarán acuerdos y entendimientos operativos, así como los instrumentos jurídicos pertinentes con dicho fin (art. I).

Enumera el tratado una serie de objetivos complementarios: la libertad de navegación, salvo la de cabotaje (art. III); la coordinación de sus servicios sanitarios (art. VIII); el desarrollo del comercio fron-

⁴ Véase *El Comercio*, de Quito, de 23 de mayo de 1978.

terizo al por menor (art. XII); el fomento del turismo, sin perjuicio de las disposiciones nacionales protectoras de las culturas indígenas y de los recursos naturales (art. XIII), y la cooperación en la conservación de las riquezas etnológicas del área (art. XIV).

Por otra parte, tras consagrar que el uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales constituye derecho inherente a la soberanía de los Estados en sus respectivos territorios (art. IV), propugna la utilización conjunta y racional de los recursos hidráulicos de la cuenca (art. V); la cooperación técnica y científica (art. IX) y la creación de una infraestructura adecuada de transportes y comunicaciones (art. X).

Los Estados participantes son los ocho antes mencionados con territorios en la cuenca amazónica, no estando el tratado, por su propia naturaleza y objetivos, abierto a adhesiones, aunque se aplicará también en cualquier territorio de una de las partes que por sus características geográficas, ecológicas o económicas se considere estrechamente vinculado a la misma (art. II).

El acuerdo queda vertebrado orgánicamente en forma provisional con las reuniones de los ministros de Relaciones Exteriores de los Estados signatarios, que se celebrarán cada vez que lo estimen conveniente u oportuno, debiendo realizarse la primera dentro de los dos años siguientes a la entrada en vigor del Tratado (art. XX); un Consejo de Cooperación Amazónica con representantes diplomáticos de alto nivel (art. XXI); ejerciéndose las funciones de la Secretaría por el Estado en cuyo territorio haya de celebrarse la siguiente reunión del Consejo de Cooperación (art. XXII). Igualmente se prevé la existencia de comisiones nacionales y especiales.

Las decisiones de los Consejos Ministerial y de Cooperación requerirán voto unánime (art. XXV).

La duración del Tratado es ilimitada y entrará en vigor treinta días después de depositado el último instrumento de ratificación. Caso de proceder a la denuncia del mismo por alguno de los miembros, ésta surtirá efectos al año de entregado el instrumento de denuncia al Gobierno de Brasil.

Bien acogido en los territorios afectados, el Tratado ha sido objeto de críticas en los medios comunistas de obediencia moscovita, que lo acusan de ser instrumento del imperialismo económico norteamericano y de la penetración de las multinacionales⁵ y en igual sentido

⁵ Véase, por ejemplo, PEDRO COSTA MORATA: «Pacto Amazónico; regalo para las multinacionales USA», en la revista *Triunfo*, de Madrid, núm. 809, de 29 de julio de 1978.

EL TRATADO DE COOPERACIÓN AMAZÓNICA

se han manifestado los partidos de dicha tendencia de los Estados signatarios del Tratado, como el Frente Amplio de Izquierda, en Ecuador.

Por el contrario, el comunismo chino lo ha acogido favorablemente «como contrapeso a las pretensiones hegemónicas de potencias conocidas que miran con codicia las inmensas riquezas de la cuenca amazónica»⁶

En general, la opinión pública de los países miembros acogió el acuerdo favorablemente, aunque sin entusiasmo, y hasta el presente tampoco los Gobiernos de países signatarios han manifestado un interés excesivo en la ratificación del Tratado, que, por tanto, hasta el presente no ha entrado en vigor y que constituye todavía tan sólo una ambiciosa manifestación de intenciones sujeta aún a fórmulas concretas de proyectos y realizaciones conjuntas.

En todo caso, la magnitud de las tareas por emprender en la región amazónica indica que la consecución de los objetivos del Pacto será lejana en el tiempo, por lo que resulta prematuro hablar de temas de tanta trascendencia como la financiación de las actividades conjuntas necesarias para lograr sus objetivos o la fórmula que aquellas actividades adoptarán en la práctica.

En todo caso el Pacto era un paso necesario para buscar alguna forma de orden para el progreso que se busca en el Amazonas.

Luis MARINÁS OTERO

⁶ Véase *Peking Review* núm. 29, de 21 de julio de 1978.

