

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y POLITICAS
CENTRO DE ESTUDIOS POLITICOS Y SOCIALES DE AMERICA LATINA
MERIDA - VENEZUELA

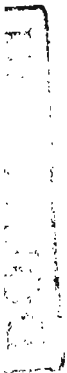
S E R B I U L A
Tulio Febres Cordero

TESIS DE GRADO PARA OPTAR AL TITULO DE MAGISTER SCIENTAE EN
CIENCIAS POLITICAS

*"POLITICAS DE INTEGRACION Y COOPERACION ENTRE VENEZUELA Y
BRASIL EN LA CUENCA AMAZONICA: 1978 -1999"*

Tutor: Dr. Manuel Briceño Méndez.
Estudiante: Hilda María Cabeza Morillo.

Mérida, Octubre del 2001.



RESUMEN

La integración y la cooperación constituyen modalidades de procesos asociativos entre los miembros del sistema Internacional. La primera de ellas se distingue por los elementos de supranacionalidad que hace que dentro de un esquema de Integración, las decisiones que se tomen en su seno sean vinculantes para los Estados signatarios; mientras que la cooperación se caracteriza por ser un programa que contiene algunos elementos de ayuda mutua e Interrelación entre los Estados, en determinadas materias de la Agenda Internacional, cuyas decisiones dependen de la voluntad de sus miembros.

Para regular la gestión, administración y desarrollo de un área tan importante como la Cuenca Amazónica, que incluye a ocho países: Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela, y cubre un área aproximada de 8 millones de kilómetros cuadrados, se propuso en 1977 un Proyecto de *Integración física*. No obstante, debido a las numerosas observaciones que se le hicieron, hubo de cambiarse esa propuesta inicial por un Acuerdo de *Cooperación*, dando lugar así al Tratado de Cooperación Amazónica (TCA). Sin embargo, dados los cambios operados tanto en el sistema Internacional como en la política doméstica de los países signatarios del Acuerdo, transcurridos 20 años, asistimos al establecimiento de políticas de *integración física* entre los países amazónicos, similares a las planteadas en la propuesta inicial.

Venezuela y Brasil, dos Estados miembros del TCA, han transitado en sus relaciones bilaterales por estadios que van desde la indiferencia hasta la sociedad, pasando por la cooperación. Es el Tratado de Cooperación Amazónica, el que marca una etapa de acercamiento entre estos dos países y, de allí en adelante, sus relaciones evolucionarán hasta las actuales iniciativas de integración física comercial y energéticas entre ambos. Los dos países han experimentado cambios en su política doméstica que, al lado de las transformaciones del sistema Internacional, han hecho posible el establecimiento de una nueva política exterior entre ellos, marcada por elementos de Integración en beneficio mutuo. En este caso en particular, tiene plena aplicabilidad la propuesta teórica de Robert Putnam, denominada "Diplomacia y Política Doméstica: La lógica de los juegos a doble nivel", en virtud de demostrar que efectivamente existe un entrelazamiento que hace que algunas veces la política doméstica influya, condicione o determine la política Internacional y viceversa.

Esquema General

Políticas de Integración y Cooperación entre Venezuela y Brasil en la Cuenca Amazónica desde 1978 hasta 1999.

Introducción.

Capítulo I.

I.- Marco Teórico.

- Cooperación e Integración. Su aplicabilidad al Tratado de Cooperación Amazónica y a las recientes negociaciones de integración entre Brasil y Venezuela.

Capítulo II.

I.- La Cooperación brasileño-venezolana en la Cuenca Amazónica.

- El Tratado de Cooperación Amazónica como instrumento principal en la cooperación entre Venezuela y Brasil.

I.1.- Antecedentes históricos.

I.2.- Objetivos.

I.3.- Instituciones.

- Rol de los actores gubernamentales y no gubernamentales venezolanos en las políticas de *cooperación* en la cuenca amazónica.

Capítulo III.

I.- Las iniciativas de integración brasileño-venezolana en la Cuenca Amazónica: Más allá del Libre Comercio.

III.1.- La integración en las relaciones bilaterales Venezuela Brasil.

III.2.- Venezuela y Brasil en la década de los noventa: Hacia una mayor integración.

III.3.- Desarrollo de las iniciativas de integración entre Venezuela y Brasil en la Cuenca Amazónica.

- Iniciativas de integración comercial.
- Iniciativas de integración energética.
- Iniciativas de integración física.

Capítulo IV.

I.- Análisis político de la cooperación y la integración física, energética y comercial hacia la Cuenca Amazónica, en el marco de la política exterior de Venezuela:

A.- Actores Gubernamentales. El cambio en la política exterior hacia la Cuenca Amazónica ¿De la cooperación a la Integración?.

B.- Actores No Gubernamentales. Su participación y diversidad de intereses en las políticas de cooperación e integración en la Cuenca Amazónica.

Conclusiones.

Referencias biblio-hemerográficas y electrónicas.

INTRODUCCION

La inmensa cuenca amazónica, cuya área ha sido calculada en ocho millones de kilómetros cuadrados aproximadamente¹, incluye a ocho países: Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela. Con el fin de elaborar políticas comunes de desarrollo económico y cooperación ambiental para esta región se firmó, en 1978, el Tratado de Cooperación Amazónica (TCA), cuyo anteproyecto fue elaborado teniendo como norte la integración física de la región, entendida ésta como la realización de proyectos de infraestructura en zonas de fronteras, tales como construcción de carreteras, suministro de energía a través de un tendido eléctrico, formulación y ejecución de proyectos de navegación fluvial entre los Estados signatarios, etc., que vinculen directamente a un país con otro. No obstante, tal propuesta de integración física entre los países amazónicos hubo de dejarse fuera por las numerosas observaciones que se le hicieron, en virtud de las cuales, lo que en principio tenía visos de ser un proyecto de “integración”, hubo de cambiarse por uno de “cooperación amazónica”.

Venezuela fue uno de los principales adversarios del proyecto inicial del Acuerdo, toda vez que estimaba que sus postulados pudieran interferir con otros

¹ En la determinación del área de la cuenca amazónica y, en consecuencia, del ámbito de aplicación del Tratado de Cooperación Amazónica (TCA), existe diferencia de opiniones. Para los propósitos de este trabajo, se utiliza el ámbito acordado por los países signatarios del Tratado de Cooperación Amazónica (TCA), que cubre 7.350.621 km², que abarca lo que algunos Estados consideran su amazonia legal. Se consideran además 142.000 km² de Surinam, que corresponden a todo su territorio, los cuales, aunque se consideran que no están propiamente dentro de la cuenca amazónica, están cubiertos en su mayor parte por Hylea Amazónica o cobertura vegetal del tipo amazónico. Todo ello hace un total de 7.492.621 km². (Ponce, 1997:12)

esquemas de integración de los que ya formaba parte, especialmente con el Pacto Andino (hoy Comunidad Andina de Naciones)². Luego de las observaciones pertinentes, que fueron incluidas en el proyecto definitivo, Venezuela lo suscribió junto con los restantes siete países amazónicos el 3 de julio de 1978, y veintiún años después Venezuela y Brasil adelantan iniciativas de integración física, comercial y energética, similares a las propuestas inicialmente para el Tratado de Cooperación Amazónica.

El Tratado de Cooperación Amazónica es un acuerdo de cooperación en materia ambiental y, por lo tanto, no es considerado como parte de la política de integración económica. Sin embargo, dado que la integración económica incluye a la integración física y ésta última incluye la promoción de algunos objetivos para el tratamiento del ambiente, debe existir cierto grado de coordinación entre ésta y la política de integración económica.

El análisis de los procesos de integración y cooperación en América Latina ha sido abordado por numerosos tratadistas, lo que implica que podemos contar afortunadamente, con un acervo teórico importante. No obstante, la labor de contrastar políticas de cooperación versus políticas de integración física, comercial y energética entre dos países latinoamericanos, no ha sido llevada a cabo hasta ahora, menos aún en estudios que involucren a nuestro país con alguno de sus

² En 1969 se creó el Grupo Andino, sus miembros originales fueron Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú. Venezuela se incorporó en 1973, mientras que Chile se retiró en 1976. El GRAN respondió al intento de profundizar el proceso iniciado por la ALALC mediante un enfoque más estructuralista de la integración, que superara el plano puramente comercial. El GRAN sufrió una profunda reforma que tomó cuerpo en el Protocolo de Trujillo (10-3-1996), por el que se modifica el Acuerdo de Cartagena que le dio origen, y se crea la Comunidad Andina de Naciones (CAN),

vecinos. De allí que, considerando que en Venezuela los casos sobre problemas relacionados con políticas de cooperación son poco estudiados por los investigadores en ciencias políticas, presentamos este trabajo como medida de búsqueda de aportes tras una línea reflexiva y crítica ante un problema de tal magnitud.

En este sentido, se puede disminuir sensiblemente el margen de desconocimiento respecto al tema abordando la dimensión política del ambiente, esto es, los procesos a través de los cuales la información que producen nuestras universidades se transforman en líneas concretas de acción estatal. Abordar el problema de las políticas públicas en materia de ambiente es un paso ineludible para vincular aún más el esfuerzo científico de nuestras universidades con las exigencias y sus respectivas soluciones que reclama nuestra sociedad y, recordemos que tanto la cooperación como la integración son políticas públicas, ambas partes de la política exterior de un Estado.

Por otra parte, en el marco de las relaciones bilaterales entre Venezuela y Brasil, las nuevas negociaciones no son meramente comerciales puesto que comprenden también la integración física (construcción de carreteras, interconexión fluvial, construcción de gasoductos, etc.) e integración energética (construcción de tendido eléctrico, convenios entre Pdvsa y Petrobras). Estas dos últimas, sin duda, provocarán modificaciones al ambiente, alterando el equilibrio de la cuenca

denominación que, desde la entrada en vigor del citado Protocolo el 3 de junio de 1997, es la que corresponde a esta organización subregional andina.

amazónica brasileña venezolana, lo que debe ser analizado para poder minimizar los impactos negativos.

Así mismo, el papel de los actores, gubernamentales y no gubernamentales de Venezuela debe ser estudiado buscando ahondar en el conocimiento de los procesos decisionales a que se ven sometidas las diferentes políticas del Estado venezolano en materia de cooperación e integración regional, vale decir, conocer con base a qué criterios se seleccionan las líneas de acción política que el Estado aplica en los ámbitos referidos a la cooperación e integración regional. Es un estudio que consideramos de importancia indiscutible, no sólo por su actualidad como tema de investigación, sino por el significado que su éxito pueda aportar a la reducción, necesaria e impostergable, de los efectos negativos que el hombre ha causado al ambiente. Si los investigadores en Ciencias Políticas tienen el compromiso de dar cuenta de los fenómenos socio-políticos que se presentan, con el fin de ofrecer una comprensión de los mismos e influir en los procesos sociales y políticos del mañana, los estudios con orientaciones como ésta son también su responsabilidad.

Nuestro análisis, siguiendo el esquema de Putnam, se hace en dos niveles. Un primer nivel donde se aborda el estudio de la estructura internacional para la época de la firma del Tratado de Cooperación Amazónica, caracterizada por los temores geopolíticos de una posible expansión brasileña en el continente o intento de hegemonía en la zona, lo que implicó la negativa a toda propuesta de integración física y, el cambio operado en esa estructura internacional veintiún años después, caracterizada ahora por el proceso de globalización como elemento relevante en el

sistema internacional a concertar políticas de integración física, comercial y energética para no correr el riesgo de un aislacionismo nada beneficioso. En este nivel de análisis se expone, *grosso modo*, cual ha sido la influencia de la estructura internacional en la toma de Decisiones de la política doméstica de nuestro país para la cuenca amazónica, desde una política de cooperación hasta las actuales iniciativas de integración física, comercial y energética.

El segundo nivel de análisis está especialmente aplicado al estudio de algunos actores no gubernamentales (ONGs) de nuestro país, toda vez que se consideró que en los años 70 estos actores no tenían la relevancia nacional e internacional de hoy día. En los años 80 se va a dar la participación políticas de algunas ONGs, orientada básicamente hacia una preocupación por los daños al ambiente, mientras que en la década de los 90 estos actores tratan de influir, algunas veces de manera definitiva en los decisores públicos y se presenta una coexistencia entre algunos actores no gubernamentales y el sector empresarial. Estos actores en la medida en que han logrado afianzarse como intermediarios de los intereses de la sociedad civil y el Estado, más aún, entre la sociedad civil y la estructura internacional, han incidido en las políticas de cooperación e integración de Venezuela hacia la cuenca amazónica. La propuesta de Putnam fue muy valiosa aquí para explicar el rol que estos actores han jugado en el cambio de política de cooperación a políticas de integración física, comercial y energética brasileña-venezolana.

Esta investigación presenta dos dimensiones de la política exterior venezolana, a saber, cooperación e integración física, pero, en el particular contexto

de sus relaciones con Brasil. Todo ello, a objeto de examinar posibles compatibilidades y contradicciones, y llegar a dar cuenta del cambio operado desde políticas de cooperación hasta nuevas iniciativas de integración entre los mismos. De igual modo, evalúa la aplicación del Tratado de Cooperación Amazónica (TCA) en el contexto general de las políticas de cooperación e integración de Venezuela con el objeto de analizar si ha existido una coordinación entre la aplicación del TCA y la participación venezolana en otras iniciativas de integración regional. En particular se enfatiza la coincidencia del TCA con la legislación secundaria derivada de los Acuerdos de La Guzmania (1994) y el "Acta de Miraflores" (1995) en sus relaciones con Brasil, para estudiar su impacto en las políticas que adelantan ambos países en la cuenca amazónica.

En este estudio se comenzó por un estudio histórico comparativo de la política exterior de Venezuela hacia la cuenca amazónica, tomando como instrumento principal al Tratado de Cooperación Amazónica (1978), para dar cuenta de los cambios planteados desde políticas de cooperación hasta las actuales políticas de integración física y comercial entre Venezuela y Brasil. De modo que hemos limitado nuestro estudio a veintiún años: de 1978 a 1999.

Tomamos como referencia metodológica el enfoque de Políticas Públicas de Robert Putnam, denominado "Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos a doble nivel" que trata sobre el entrelazamiento de la Política Internacional en la Política Doméstica y viceversa. Este enfoque permite analizar estrategias en las que simultáneamente se saca partido políticamente a dos niveles (nacional o doméstico e internacional) en una negociación de carácter supranacional; la premisa

básica que mantiene es que “existe un área de autonomía en la cual el gobernante puede moverse y conciliar con cierto margen de maniobra la lógica de los dos juegos” (Putnam, 1996: 18). La propuesta difiere de otras corrientes en lo siguiente:

1.- Es una teoría sobre negociaciones internacionales, por lo tanto, no se centra exclusivamente en la formación de preferencias en el ámbito doméstico;

2.- El actor gubernamental es el actor estratégico principal. Ello implica, de contera, el uso de la teoría de la elección racional para determinar qué factores domésticos van a ser cruciales al momento de determinar el proceso de negociación y ratificación, así como el estudio de la relación entre los actores gubernamentales y no gubernamentales y la especificación de cuáles son los intereses de los primeros, y;

3.- Finalmente, como punto central, se establece una doble estimación de las oportunidades y constricciones en ambos niveles: doméstico e internacional. En el primer nivel, la clave es la ratificación; en este ámbito el actor gubernamental puede intentar utilizar estrategias sinérgicas, tratando de ligar temas que compensen ganancias con pérdidas y, además, puede ser más innovador y reconfigurar sus apoyos políticos en este nivel. En el ámbito internacional la negociación es lo central, y las promesas y amenazas son las armas del negociador.

En resumen, la propuesta del juego a dos niveles se asienta en tres bloques teóricos: uno que apunta a la especificación de lo político en el plano doméstico y se basa en el estudio de la coalición vencedora que apoya al negociador de las instituciones representativas nacionales y de las estrategias del gobernante. Otro bloque teórico sobre el que se construye, atañe a la especificación de las

condiciones internacionales de negociación y, por último, un bloque teórico donde se especifican las preferencias del gobernante. De modo que el juego a dos niveles es el resultado de dos juegos que se llevan a cabo simultáneamente, uno en una mesa negociadora con los actores nacionales o domésticos y otro en la mesa negociadora con los actores internacionales que buscan un acuerdo, lo que implica un equilibrio perfecto en ambos niveles; esto es, en realidad el estudio de un equilibrio total, no de uno parcial como se venía haciendo desde los enfoques tradicionales, en los que se privilegiaba un aspecto (doméstico o internacional) en detrimento del que se construía como contrario y casi irrelevante.

Así pues, se utiliza el enfoque de Putnam para dar cuenta de la influencia de los factores internacionales en la elaboración de políticas públicas de cooperación e integración de nuestro país con respecto a la cuenca amazónica que comparte con Brasil e igualmente, para explicar por qué las decisiones que toman algunos actores nacionales, como el Estado o las ONGs ambientalistas, por ejemplo, inciden en la concepción de políticas públicas internacionales, patentizadas en acuerdos y tratados de cooperación e integración de los cuales Venezuela forma parte. Todo ello en el entendido que tanto la integración como la cooperación internacional son políticas públicas, ambas parte de la política exterior de un Estado.

Para un adecuado análisis del tema indicado fue necesario hacer una breve revisión teórica de los conceptos de cooperación e integración. Tal revisión fue pertinente realizarla pues no pocos estudios sobre la política e integración económica incluyen al TCA, cuando éste, como su propio nombre lo indica, es un acuerdo de cooperación. Su pertinencia también está dada por cuanto –como ya se

ha reiterado- tanto la integración como la cooperación internacional son políticas públicas, ambas parte de la política exterior de un Estado. No existe en consecuencia, una jerarquía entre una y la otra, ambas deben ser diseñadas e implementadas de manera coordinada.

Este trabajo consta de cuatro capítulos, el primero de los cuales versa sobre una distinción teórica entre la Cooperación y la Integración como categorías de análisis en el estudio de los procesos asociativos que se desarrollan en el ámbito de las relaciones internacionales, para establecer semejanzas y diferencias entre ellos, a objeto de obtener un marco teórico claro para abordar el tema específico de las políticas de cooperación e integración entre Venezuela y Brasil, desde 1978 hasta 1999.

El capítulo II, trata de un análisis de las políticas de cooperación entre Venezuela y Brasil, teniendo como instrumento básico para su análisis al Tratado de Cooperación Amazónica (TCA). Este Tratado se analiza a la luz de sus antecedentes teóricos, objetivos e instituciones; así como también de acuerdo a la evolución que presenta y que se deja ver en los logros obtenidos y los obstáculos confrontados. Se considera también, en el marco de esas políticas de cooperación a las que hacemos referencia, el rol de algunos los actores gubernamentales y no gubernamentales venezolanos (Cancillería, Partidos Políticos, Organizaciones No Gubernamentales Ambientales (ONGA) y FEDECAMARAS).

Las políticas de integración entre ambos países, son abordadas en el Capítulo III de esta investigación; en él se analizan las iniciativas que en esta materia han adelantado Venezuela y Brasil en la Cuenca Amazónica, sus

antecedentes, evolución y tipos de iniciativas recientes: de integración comercial, energética y física. Además de ello, se presenta un análisis acerca de cuál ha sido el rol de algunos de los actores gubernamentales (Cancillería, en representación del gobierno venezolano) y no gubernamentales (Partidos Políticos, ONGA y FEDECAMARAS) nacionales en las políticas de integración brasileño-venezolanas.

El capítulo IV, está orientado hacia el análisis del cambio operado en la política exterior venezolana hacia la Cuenca Amazónica, desde la cooperación hasta la integración física, comercial y energética en lo que toca a los actores gubernamentales; y la participación e intereses en las políticas de integración y cooperación en la Cuenca Amazónica en lo que a los actores no gubernamentales se refiere. Todo ello, a la luz del enfoque de Políticas Públicas diseñado por Putnam y tomado como referencia metodológica para este estudio.

Con el desarrollo de los tópicos señalados en cada capítulo se pretende dar respuesta a las principales interrogantes básicas planteadas al inicio de esta investigación, a saber:

- 1.- ¿Por qué se ha producido un cambio en la política exterior venezolana con respecto a la cuenca amazónica desde políticas de cooperación, cuya máxima expresión es el Tratado de Cooperación Amazónica (TCA), hasta las actuales políticas de integración física, comercial y energética venezolano-brasileña?
- 2.- ¿Cuál ha sido el papel que han desempeñado los actores, tanto gubernamentales como no gubernamentales, en los cambios ocurridos en la política exterior

venezolana hacia la cuenca amazónica?, para lo cual partimos de las siguientes premisas:

1.- La política exterior se puede concebir como una política pública en cuya formulación e implementación inciden tanto la política interna de un país como los factores internacionales. En consecuencia, los cambios que se han producido en la política exterior de Venezuela hacia la cuenca amazónica obedecen a las transformaciones ocurridas en estos dos niveles, nacional e internacional, más que a preferencias políticas e ideológicas de un Presidente o un Gobierno.

2.- El papel jugado por algunos actores gubernamentales y no gubernamentales de nuestro país respecto a las políticas de cooperación e integración física y comercial hacia la cuenca amazónica, ha estado signado por la defensa de sus intereses particulares. Así, el Estado, siguiendo los postulados de la *Realpolitik*, realismo político, ha perseguido la defensa del interés nacional y los actores no gubernamentales han pretendido resguardar sus intereses particulares como grupo. Ahora bien, dado que los intereses de los actores cambian en el transcurso del tiempo, eso explica que cambien también sus posiciones en relación con determinadas políticas, buscando maximizar el logro de sus objetivos.

En ese orden de ideas, dentro del contexto de los cambios producidos, la orientación de la política exterior venezolana hacia la cuenca amazónica ha estado marcada por muchos altibajos, los cuales se explican, en buena medida, con base a dos componentes:

1.- Los actores gubernamentales (el Estado, a través de los diferentes gobiernos, para ser más precisos) habían tenido una posición errática e incoherente

en la formulación, diseño e implementación de la política exterior venezolana hacia la cuenca amazónica en virtud de que su actuación se derivaba de proyectos políticos nacionales diferentes y se enmarcaba en un contexto internacional distinto. Recién a partir de 1993, se inició una línea política en las relaciones con Brasil, basada en la necesidad de estrechar lazos comerciales dentro de un mundo marcado por la globalización, que ha mostrado continuidad en el actual gobierno.

2.- Los actores no gubernamentales, por su parte, han intentado influir en el diseño de la política exterior venezolana hacia la cuenca amazónica, merced a que en ese diseño cada grupo intenta afianzar sus intereses particulares, a través de la participación en los lineamientos e instrumentos de política exterior que el Estado legitime.

CAPITULO I

I.1.- Marco Conceptual: Cooperación e Integración I.1.1.- El concepto de Cooperación Internacional. I.1.2.- El concepto de Integración. I.1.3.- Diferencias entre Cooperación e Integración. I.2.- Hacia una explicación alternativa. I.3.- Cooperación e Integración en las Relaciones Venezolano-Brasileñas en la Amazonía.

En el sistema internacional³ coexisten procesos conflictivos y asociativos, pues a la vez que se desarrollan guerras y otras formas de conflicto armado, también se presencia una creciente colaboración entre los actores políticos más importantes. Al analizar los procesos asociativos que se desarrollan en el ámbito mundial es bastante frecuente encontrar diversas categorías o modalidades de formas de asociación inter-estatales como la concertación, la cooperación y la integración. No ha sido posible, no obstante, lograr un consenso entre los especialistas en Relaciones Internacionales en cuanto al contenido y extensión de estas tres modalidades de procesos asociativos. En este capítulo se examina el estado actual

³ Es una configuración (pattern) de relación entre las unidades de base de política mundial; se caracteriza por la extensión de los objetivos que persiguen estas unidades y por las tareas que llevan a cabo así como los por medios utilizados para alcanzar estos objetivos o ejecutar estas tareas. Esta configuración está determinada en gran parte por la estructura del mundo, por la naturaleza de las fuerzas que obran entre o en el seno de las principales unidades y por las capacidades, la configuración del poder y la cultura política de estas unidades.(Hoffman,1982:183-185). Otros autores como Serbin, lo definen también como “un conjunto de actores sometidos a obligaciones interiores y exteriores (medio ambiente), ubicados en una configuración de poder (estructura) e implicados en sedes regulares de interacciones (procesos).Actualmente, el sistema internacional puede concebirse y caracterizarse por la disolución progresiva de las rivalidades ideológicas, el establecimiento de un modelo de seguridad global impuesto por las potencias capitalistas mundiales bajo la hegemonía de los Estados Unidos y por la consolidación de una sociedad internacional donde el abismo existente entre los intereses del norte industrializado y los del sur en vías de desarrollo se ha hecho más profundo. (Romero,1992:10)

del debate referente a la distinción conceptual entre la cooperación y la integración y sus implicaciones para el estudio de las relaciones venezolano-brasileñas en la Amazonía.

I.1.1.- El concepto de Cooperación Internacional.

El primer problema que se presenta al analizar este aspecto es la ausencia de un criterio unánime sobre lo que debe ser entendido por cooperación, existiendo, contrariamente, una diversidad de enfoques para su definición.

El enfoque tradicional y más viejo de las Relaciones Internacionales, el enfoque clásico, para definir la cooperación tiene carácter normativo, y está vinculado en gran medida al origen y evolución de las Organizaciones Internacionales. De acuerdo a esta tradición doctrinal ningún Estado es autosuficiente y su vida supone relacionarse con los actores y realizar tareas en conjunto con éstos para poder administrar ciertas áreas de las relaciones internacionales, lo que se denomina cooperación. Cuando ésta última se desarrolla en el ámbito bilateral las exigencias para su implementación son escasas, pero cuando se trata de cooperación multilateral se requiere entonces de una infraestructura organizativa para su administración adecuada. Esta estructura administrativa supone la creación de Organizaciones Internacionales con un mínimo de personal de servicio civil para su ejecución. Esto es lo que se conoce como un **programa** en el sentido moderno dentro de las cuestiones internacionales. De allí que, “existe una estrecha vinculación entre toda política de cooperación internacional y un programa para su administración” (Cuadra, 1977: 257).

El desarrollo de las sociedades humanas provoca que la cooperación llegue a ser insuficiente para atender asuntos de gran complejidad que son parte de las relaciones internacionales contemporáneas. Por ello, los Estados han decidido recurrir a nuevas formas de organización para satisfacer mejor sus requerimientos y sus necesidades de progreso, racionalizando la ayuda mutua e interdependencia (Cuadra, 1976:257). Estas nuevas formas se denominan mecanismos de integración, los cuales se caracterizan fundamentalmente por disponer de una infraestructura administrativa con instituciones permanentes, funcionarios profesionales *ad hoc* y con facultades ejecutivas y decisorias particulares, con poderes que obligan incluso a los Estados nacionales involucrados, constituyendo lo que en la teoría de las organizaciones internacionales se denomina **esquema** (Cuadra, 1977: 258) .

Así pues las Organizaciones Internacionales de cooperación se proponen estimular y promover la armonización y la coordinación de políticas de los Estados miembros, además de servir para coordinar las políticas estatales en la realización de proyectos conjuntos. Todas estas funciones, sin embargo, se cumplen manteniendo un estricto apego a la soberanía estatal. Como señala Padilla (1922: 319), “las organizaciones que funcionan en el campo de la cooperación tienen que tratar fundamentalmente con las maquinarias estatales (gobiernos), aún si mantienen relaciones de trabajo con las ONGs y pueden dirigirse directamente a los ciudadanos o a los grupos sociales no estatales”.

Otro enfoque normativo, el institucional, para definir la cooperación enfatiza los propósitos de ésta y las técnicas o mecanismos jurídicos para obtener tales objetivos. La cooperación tiene como propósito atenuar las diferencias de niveles

económicos entre los Estados. Para obtener este propósito en la cooperación se acude a normas de derecho internacional, es decir, reglas que regulan las acciones de los Estados bajo un sistema de coordinación de voluntades sin que exista alguna autoridad superior jerárquica. La integración, en cambio, se dirige a eliminar las diferencias de niveles económicos entre los Estados, para lo cual se crea un nuevo orden jurídico que lo regula: el derecho de la integración, en el cual existen “ciertos atributos de jerarquía piramidal normativa” (Cuadra, 1977: 259).

Otro concepto de cooperación toma en consideración los actores políticos que participan en la promoción y desarrollo de la misma. Según Juan Tokatlian (1994: 54), la cooperación es un mecanismo en el cual participan el Estado, los empresarios, la sociedad civil y los demás actores no estatales, con el objetivo de promover “proyectos y acuerdos selectivos puntuales y realizables de tipo económico y comercial particularmente y con el trasfondo político, entre dos o más partes entre sí, y eventualmente entre aquellos países y contrapartes próximas”. De manera pues que la cooperación es una forma de interacción política que involucra tanto las relaciones estatales como las de la sociedad civil, ambas necesarias para que se pueda configurar este tipo de relación asociativa. De igual manera tiene propósitos comerciales y económicos, aunque con un importante trasfondo político. Sin embargo, este concepto ha provocado algunas críticas en la doctrina, en particular debido a su exigencia de una participación activa de la sociedad civil. De Lombaerde (1996: 13), por ejemplo, señala que aunque la participación de la sociedad civil es teóricamente posible, no es *a priori* necesaria para que se puedan configurar interacciones de cooperación.

Robert Keohane (1984: 51) concibe a la cooperación como un sistema en el cual los actores estatales interactúan de tal forma que acomodan sus propias legislaciones, políticas y demás características a aquellas de otros actores, con el fin de alcanzar una coordinación de políticas que faciliten el logro de los objetivos comunes propuestos. La cooperación sería un mecanismo para el manejo conjunto de una serie de problemas de carácter transnacional resultado de la creciente interdependencia mundial, cuya solución no puede lograrse de forma efectiva unilateralmente y, en consecuencia, requiere la coordinación de las políticas de los diversos actores del sistema internacional.

Philippe Schmitter (1989: 119), define a la cooperación como una forma de “coordinación de políticas entre actores independientes (que) puede ser alcanzada a través de encuentros episódicos, acciones convergentes o confianza personal”. En otras palabras, la cooperación es una forma de interacción entre los actores políticos del sistema internacional que no exige necesariamente la creación de una estructura administrativa o un aparato institucional para su normal funcionamiento. Esto no significa que no existan instancias de cooperación altamente institucionalizadas, como por ejemplo, la Organización de las Naciones Unidas (ONU), pero de igual manera se pueden encontrar mecanismos de cooperación con una débil estructura organizacional, como por ejemplo, la Cumbre de Presidentes Iberoamericanos o el Grupo de los Siete.

Esta diversidad de conceptos evidencia la ausencia de un consenso en el ámbito doctrinal en cuanto a la noción de cooperación. Mayor confusión surge cuando se introduce una distinción entre cooperación en sentido amplio y en sentido

estricto, como lo hacen autores como Franco y Robles (1995), Gutiérrez Bermedo y Wilhelmy Von Wolf (1991).

Para los primeros, la cooperación en sentido amplio ocurre cuando diversos actores estatales y no estatales ajustan su comportamiento a las preferencias actuales o anticipadas de otros actores, mediante un proceso de coordinación de políticas. En sentido estricto, en cambio, la cooperación se concibe como una forma de interacción de los actores estatales y no estatales para “reafirmar, favorecer, defender, respaldar o apoyar modelos de integración (...) o en proceso de consolidación” (Franco y Robles 1995: 17). Como ejemplo, estos autores señalan que si se pacta una reducción arancelaria para el sector agrícola, los Estados, de común acuerdo con los grupos de la sociedad civil afectados por tal medida, pueden establecer mecanismos de cooperación para mitigar sus efectos, como acordar una rebaja arancelaria gradual o promover la obtención de tecnologías para crear ventajas comparativas o fijar instrumentos para preservar el medio ambiente (Cfr. Franco y Robles, 1995: 17).

Esta distinción no es considerada satisfactoriamente por De Lombaerde (1996: 12), puesto que parece establecer dos formas de cooperación de las cuales la primera (cooperación en sentido amplio o conformidad de políticas) es más profunda que la segunda (cooperación en sentido estricto o proyectos comunes o acuerdos selectivos). En realidad, señala De Lombaerde, es bastante posible que la cooperación en sentido amplio sea más concreta y específica que la cooperación en sentido estricto. En consecuencia, sería más pertinente el concepto de cooperación que propone Dobson (1991: 3), en el cual se incluyen todas las formas de

acercamiento, colaboración, coordinación entre Estados en el nivel económico y político, sin entrar en un esquema formal de integración. En este ámbito también se incluirían la coordinación de políticas como forma especial de cooperación.

Gutiérrez Bermejo y Wilhelmy Von Wolf (1991: 473) también utilizan el término cooperación en un sentido amplio incluyendo en ella “toda clase de modalidades de acción conjunta de diferentes actores internacionales con miras a encarar asuntos de interés común”. Estas diversas formas de cooperación tienen algún grado, aunque sea modesto, de institucionalización e incluye mecanismos de concertación, consulta y coordinación de políticas y mecanismos de integración. En otras palabras, estos autores nos presentan un concepto tan amplio de cooperación que incluye a la integración misma, la cual se distinguirá de las otras formas señaladas debido a sus menores exigencias institucionales.

I.1.2.- El concepto de Integración.

Al igual que ocurrió con la noción de cooperación, los primeros estudios sobre la integración están estrechamente relacionados con el campo de la Organización Internacional. Se señala que la creciente interdependencia global exige que los Estados establezcan instancias comunes, es decir, Organizaciones Internacionales, para administrar áreas que requieren de la acción conjunta interestatal. Estas organizaciones internacionales pueden ser de cooperación o de integración. Estas últimas tendrían como propósito acercar a los Estados miembros asumiendo algunas de sus funciones al extremo de fusionarlos en un conjunto estructurado y coherente en aquellos sectores en los que desempeñan sus

actividades, es decir, en sus áreas de competencia. Se alega que debido a sus características específicas, las Organizaciones Internacionales de integración poseen elementos que son propios de los Estados nacionales, pues tienen una jurisdicción que abarca a un gobierno y una población, aunque esto sea sólo desde un punto de vista funcional (Padilla, 1992: 320).

En esta línea de argumentación se señala que “los órganos de integración son, esencialmente, órganos internacionales, pero se diferencian de éstos, en particular, por la índole de ciertas competencias” (García Amador, 1996: 10). Algunas instituciones de integración tienen el poder de establecer medidas que modifiquen la legislación interna de los Estados miembros y cuya aplicación es directa e inmediata en cada país, sin que sea necesario su incorporación en la legislación interna de los socios. Esto es lo que en la teoría de la integración se denomina supranacionalidad.

La noción de supranacionalidad se refiere a la característica principal de una Organización Internacional que por sobre los Estados que puedan componerla, goza de poderes suficientes para adoptar, dentro de los límites de su competencia, decisiones de carácter directamente obligatorio para sus miembros, prescindiendo del posterior consentimiento por parte de los Estados, actuando en nombre propio y mediante una cierta mayoría preestablecida (Cfr. Orrego Vicuña, 1966: 49). Pareciera entonces que la existencia de elementos de supranacionalidad en una Organización Internacional es un signo evidente de que ésta constituye un esquema de integración. Así pues el elemento distintivo de la integración que permite diferenciarla de la cooperación es la supranacionalidad.

Un enfoque bastante común en los análisis sobre la noción de integración regional tiene un marcado sesgo economicista. Ejemplo de ello son las definiciones de Myrdal, Tinberger y Balassa. De acuerdo a Myrdal, “la integración es un proceso económico y social que destruye barreras económicas y sociales entre los participantes en las actividades económicas (Myrdal 1956: 22 citado en Balassa 1972: 6). Balassa define a la integración como un proceso y como un estado de cosas. “Considerada como proceso, incluye varias medidas para abolir la discriminación entre unidades económicas pertenecientes a diversos Estados nacionales, puede representarse por la ausencia de varias formas de discriminación entre las economías nacionales” (Balassa 1972: 6).

Esta noción de integración, no obstante, peca de un excesivo economicismo al considerarla tan sólo como un proceso (o un estado de cosas en la propuesta de Balassa) dirigido a reducir o eliminar las barreras al libre intercambio comercial. Tal definición es demasiado reduccionista pues olvida que la integración es un fenómeno complejo que tiene variables económicas, políticas, sociales, culturales e incluso militares. Como señala Celestino del Arenal, la integración debe analizarse como un fenómeno extremadamente complejo y multidimensional, respecto del cual resulta difícil encontrar una noción aceptada por todos los especialistas, excepto en coincidir de que se trata de un proceso de unificación cooperativa y no coordinada (Cfr. Del Arenal, 1998: 260).

Un enfoque distinto en el análisis del tema toma en consideración el factor institucional para definir la integración. Este se considera un proceso que depende de la existencia de instituciones específicas con sus propias reglas, cargos,

propósitos y recursos. Estos esquemas de integración pueden convertirse en grandes organizaciones burocráticas con capacidades autónomas para extraer e iniciar políticas, y con autoridad supranacional para implementar estas medidas (Schmitter, 1989: 119).

I.1.3.- Las Diferencias entre Cooperación e Integración.

Los diversos conceptos de cooperación e integración señalan lo difícil que resulta realizar una distinción entre ambos. En esta sección se evalúan los diversos criterios frecuentemente utilizados para distinguir entre cooperación e integración, efectuándose una crítica a los mismos e intentando presentar un criterio alternativo.

Un razonamiento utilizado para distinguir la cooperación de la integración es la existencia de una estructura institucional autónoma. Las instituciones de cooperación tendrían un aparato institucional escasamente desarrollado que, como se señala en el concepto de Schmitter citado en un aparte anterior, podría limitarse a encuentros episódicos entre representantes gubernamentales, acciones convergentes, juegos reiterativos, etc. Las instituciones de integración, por el contrario, se caracterizarían por poseer un alto grado de desarrollo institucional al tener órganos permanentes y autónomos en materia legislativa y presupuestaria y con poderes de aplicación directa de sus decisiones.

El problema con este argumento es que existe un importante número de Organizaciones Internacionales que tienen una estructura institucional compleja, con órganos permanentes y actividad administrativa propia y son, sin embargo, consideradas instancias de cooperación. Tal es el caso de la Organización de las

Naciones Unidas (ONU) o la Organización de Estados Americanos (OEA), instituciones internacionales de cooperación que tienen un carácter permanente derivado de su propia estructura institucional. Además, tampoco es cierto que todas los organismos de integración tengan un desarrollo institucional complejo o dispongan de competencias autónomas o poderes supranacionales. El Mercado Común del Sur (MERCOSUR)⁴ y el Grupo de los Tres (G-3)⁵, son ejemplos de procesos de integración con una estructura institucional y poderes limitados.

Otro criterio para distinguir la cooperación de la integración se basa en los propósitos de ambos procesos. De acuerdo a Franco y Robles (1995: 18), “en la cooperación los objetivos son preferencialmente –pero no necesariamente- económicos, y en la integración son políticos y económicos”. Sin embargo, resulta difícil aceptar que la cooperación se refiera de forma preferente a asuntos económicos. No existe tal preferencia, ya que la cooperación tiene un importante contenido político, expresado en mecanismos como la concertación y coordinación de políticas en asuntos referentes a la seguridad y paz internacional, ejemplo de lo

⁴ Constituido con la firma del Tratado de Asunción (26 de marzo de 1991), tiene como socios a Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Es uno de los esquemas de integración más exitoso en América del Sur, gracias a los acuerdos firmados con Estados Unidos (1991) y la Comunidad Europea (1992) y las negociaciones que se están desarrollando con la Comunidad Andina de Naciones (CAN). No obstante, las severas crisis económicas financieras que han atravesado sus dos socios más importantes: Argentina y Brasil, han hecho tambalear sus cimientos y se presenta ahora menos llamativo para los países andinos con quienes se buscaba establecer una zona de libre comercio en un plazo de 10 años, a partir de 1997.

⁵ Creado en 1993, agrupa a Colombia, México y Venezuela. Surge como mecanismo para, por un lado, promover la integración selectiva, sectorial y gradual entre los tres países y, por otro lado, coordinar los esfuerzos de cooperación hacia Centroamérica y el Caribe. El G-3, como actor internacional, ha desplegado su actividad básicamente en la Cuenca del Caribe; ésta es una región vital para los intereses geopolíticos y geoeconómicos de Colombia, México y Venezuela.

cual pueden ser las actividades del Grupo de Río⁶ o la cooperación política europea en materia de política y seguridad exterior. Tampoco es cierto que la integración tenga sólo un contenido económico y político, sino que también tienen importantes connotaciones culturales y sociales.

Franco y Robles (1995) también presentan otro enfoque alternativo para distinguir entre cooperación e integración, entendiendo a la primera como una forma de interacción estatal que opera como medio para lograr objetivos diversos, uno de los cuales puede ser la consolidación de un tipo de integración. La integración, a su vez, se alimenta de procesos de cooperación para mantenerse dinámico, activo y eficaz. Esto se podría interpretar, no obstante, de una manera distinta, dejando ver que la integración es resultado o producto de la cooperación, lo que genera una mayor confusión en el debate sobre el tema.

Finalmente, algunos autores consideran que en la integración predomina el elemento de servicio a los Estados sobre el carácter de foro de los mismos, mientras en los mecanismos de cooperación tiende a darse la situación inversa (Gutiérrez Bermedo y Wilhelmy Von Wolf 1991: 3). De esta manera, las instituciones de integración tendrían que implementar políticas como reducción de aranceles, obras de infraestructura para promover la integración física, etc. Las organizaciones de cooperación en cambio se concentrarían fundamentalmente en la discusión y en el debate de asuntos de interés común. Esta explicación, no obstante, también es

14 El Grupo de Río, cuyo nombre oficial es “Mecanismo de Consulta y Cooperación Política”, se estableció en diciembre 1986 a través de la llamada Declaración de Río. El grupo sirve como foro de concentración política entre cuestiones internacionales de interés común, y tiene como objetivo promover la cooperación para la integración de la región.

objeto de severas críticas porque muchas instituciones de cooperación prestan servicios, como sería el caso de la Organización Mundial de la Salud (OMS) que proporciona servicios contra epidemias, o la Organización Internacional para la Alimentación y la Agricultura (FAO), que otorga asistencia a los productores agrícolas de los países del Tercer Mundo. A pesar de la prestación de servicios, estas instituciones no pueden incluirse en la categoría de organismos de integración.

1.2.- Hacia una explicación alternativa.

Una mejor manera de analizar la diferencia entre cooperación e integración es acudiendo al concepto de Régimen Internacional. Este último es definido por Stephen Krasner como “un conjunto de principios explícitos o implícitos, normas, reglas, y procedimientos de adopción de decisiones en torno a los cuales convergen las expectativas de los actores en un área determinada de las relaciones internacionales” (Krasner, 1982: 186). Jonh Ruggie, por su parte, define a un Régimen Internacional como “un conjunto de expectativas comunes, reglas y regulaciones, planes, energías organizacionales y compromisos financieros, los cuales han sido aceptados por un grupo de Estados” (Ruggie 1975: 562).

Explicando el concepto de Krasner, se señala que **los principios** de un Régimen definen en general los propósitos que sus miembros esperan promover. Un ejemplo de esto serían las ideas de apertura y no discriminación como los fundamentos del orden comercial internacional establecido después de la Segunda Guerra Mundial. **Las normas** contienen medidas claras para los miembros sobre lo que es una conducta legítima o ilegítima, definiendo incluso las responsabilidades y

obligaciones en términos relativamente generales. **Las reglas** son difíciles de distinguir de las normas. Sin embargo, ellas son más específicas y se refieren en mayor detalle a los derechos y obligaciones de los miembros. **Los procedimientos** de los Regímenes establecen las formas de implementar sus principios y alterar sus reglas (Keohane, 1991: 108-109).

La cooperación y la integración pueden concebirse como variantes de Regímenes Internacionales. Ambos comprenden un conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos establecidos sobre la base de las percepciones e intereses comunes de los actores del sistema internacional (Cfr. Briceño 1998: 67). Los elementos que sirven para distinguirlos son sus niveles de institucionalización y su alcance.

En cuanto al grado de institucionalización, en las iniciativas de integración los Estados permiten que se incluyan elementos de supranacionalidad, originando estructuras intermedias entre los Estados nacionales y las organizaciones internacionales. Las Organizaciones Internacionales de cooperación, incluso aquellas con una estructura institucional altamente desarrollada, no admiten elementos supranacionales. El alcance de la relación asociativa se refiere a los contenidos, objetivos y sectores incluidos en la misma (Van Klaveren, 1986: 522). La integración, aunque originalmente puede referirse a un solo sector, tiende a crear una creciente interdependencia que puede provocar una ampliación de la integración a otros sectores vinculados con aquel con el cual se inició el proceso. En la cooperación en cambio, se tienden a focalizar los esfuerzos más en un sector específico, cuya expansión ocurre pocas veces.

En el Gráfico 1 se explican los distintos modelos de Regímenes Internacionales y cómo éstos pueden tomar la forma de integración o cooperación tomando en consideración sus niveles de institucionalización y su alcance. El modelo I, se refiere a organizaciones con un bajo nivel de institucionalización y alcance amplio. Esto constituiría una forma de integración, un ejemplo de lo cual sería el Tratado sobre la Cuenca del Plata⁷. El modelo II, con una alta institucionalización y alcance amplio es integración, como sería el caso de la Unión Europea. El Modelo III, baja institucionalización y alcance limitado, incluye formas de cooperación como el desaparecido Grupo de Contadora⁸. Finalmente, el modelo IV, alta institucionalización y alcance limitado puede incluir mecanismos de integración como la antigua Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA)⁹, que poseía una estructura institucional bastante desarrollada pero sus esfuerzos se refieren a dos sectores específicos de la producción.

⁷ Contemporáneo al Acuerdo de Cartagena (que creó el Grupo Andino), el Tratado de la Cuenca de Plata, fue firmado en Brasilia el 23 de abril de 1969 por Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay. Estos países se impusieron como objetivo el desarrollo armónico y equilibrado del área de influencia de la cuenca, enfatizando los proyectos de infraestructura física y el aprovechamiento de los recursos hídricos compartidos.

⁸ Constituido por Colombia, México, Panamá y Venezuela, realizó un significativo esfuerzo de pacificación en Centroamérica, junto al grupo de apoyo a Contadora (Argentina, Brasil, Perú y Uruguay), donde se destaca la elaboración de un acta para la paz y la cooperación (Acta de Contadora, 19986) y la confianza en sus gestiones plasmada en la Declaración de Esquipulas (1986).

⁹ La historia de la Comunidad Europea se inicia el 9 de mayo de 1950, cuando el entonces canciller francés Robert Schuman invitó a los países de la Europa Occidental a unirse a Francia en una empresa sin precedentes. La idea era crear un organismo que se ocupara de mejorar la producción y el comercio del carbón y del acero –base del poder bélico- de un modo supranacional. Esta propuesta que inmediatamente aceptada por la República Federal Alemana al igual que Italia, Bélgica, Los Países Bajos y Luxemburgo, la CECA creó entre los países Europeos un mercado común para esos dos productos bajo la dirección de una alta autoridad europea. El éxito no se hizo esperar y el comercio de ese productos creció en un 129% en sus cinco primeros años; este resultado estimuló a los países a avanzar y, en 1957 los seis primeros socios suscribieron en Roma dos nuevos tratados: el

GRÁFICO 1

Modelos de cooperación e Integración

Alcance	Institucionalización	
	Baja	Alta
Amplio	I	II
Limitado	III	IV

Fuente: Elaboración propia.

- Modelo I:** Baja institucionalización y alcance amplio.
Modelo II: Alta institucionalización y alcance amplio.
Modelo III: Baja institucionalización y alcance limitado.
Modelo IV: Alta institucionalización y alcance limitado,

de la Comunidad Económica Europea y de la Energía Atómica (EURATOM). (Cfr Díez de Velazco, 1999:545-563).

GRÁFICO 2

Cuadro síntesis de la distinción entre cooperación e Integración, según varios autores.

Concepto Autor	Cooperación	Integración
Cuadra (1976:257)	Ningún Estado es autosuficiente y su vida supone relacionarse con los otros actores y realizar tareas en conjunto con éstos para poder administrar ciertas áreas de las relaciones internacionales.	Supone la creación de Organizaciones Internacionales con un m mínimo de personal de servicio civil para su ejecución.
Juan Tokatlían (1994:54)	La cooperación es un mecanismo en el cual participan el Estado, los empresarios, la sociedad civil y los demás actores no estatales.	
De Lombaerde (1996:13)	Señala que aunque la participación de la sociedad civil es teóricamente posible, no es a priori necesaria para que se puedan configurar interacciones de cooperación.	
Balassa (1972:6)		La define como un proceso y como un estado de cosas. "Considerada como proceso, incluye varias medidas para abolir la discriminación entre unidades económicas pertenecientes a diversos estados nacionales, puede representarse por la ausencia de varias formas de discriminación entre las economías nacionales".
Gutiérrez Bermejo y Wilhelmy Von Wolf (1991:473)	"Toda clase de modalidades de acción conjunta de diferentes actores internacionales con miras a encarar asuntos de interés común."	
Franco y Robles (1995:17)	La cooperación se concibe como una forma de interacción de los actores estatales y no estatales para "reafirmar, favorecer, defender, respaldar o apoyar modelos de integración (...) o en procesos de consolidación	La integración, a su vez, se alimenta de procesos de cooperación para mantenerse dinámico, activo y eficaz.

GRAFICO 3

Diferencias entre Cooperación e Integración	
Cooperación	Integración.
• Es una forma asociativa que surge de la necesidad que tiene un Estado, no autosuficiente, de relacionarse con otros actores y realizar tareas en conjunto con éstos para poder administrar ciertas áreas de las relaciones internacionales.	• Es una forma asociativa interestatal, derivada de la insuficiencia de la cooperación para atender asuntos de gran complejidad que son parte de las relaciones internacionales contemporáneas; por lo que los estados recurren a nuevas formas de organización, la integración, para satisfacer mejor sus requerimientos y sus necesidades de progreso, racionalizando la ayuda mutua e interdependencia.
• Cuando se desarrolla en el ámbito bilateral, las exigencias para su implementación son escasas, pero cuando se trata de cooperación multilateral se requiere entonces de un programa, esto es, una estructura organizativa para su administración adecuada, lo que supone la creación de Organizaciones Internacionales con un mínimo de personal de servicio para su ejecución.	• Se caracteriza por disponer de una estructura administrativa con instituciones permanentes, funcionarios profesionales especializados, con facultades ejecutivas y decisorias particulares, con poderes que obligan incluso a los Estados nacionales involucrados, constituyendo lo que se denomina Esquema.
• Se propone estimular y promover la armonización y coordinación de políticas de los Estados miembros, además de servir para coordinar políticas estatales en la realización de proyectos conjuntos o de interés mutuo. Todo ello con un estricto apego a la soberanía.	• Su propósito es acercar a los Estados miembros, asumiendo algunas de sus funciones al extremo de fusionarlos en un conjunto estructurado y coherente, en sus áreas de competencia.
• Mantiene un estricto apego a la soberanía estatal. Aun incluso aquellas organizaciones internacionales con una estructura administrativa altamente desarrollada, no admiten elementos supranacionales.	• Su característica principal es la supranacionalidad merced a ello, la la organización internacional de integración tiene poderes suficientes para adoptar, dentro de los límites de su competencia, decisiones de carácter obligatorio para sus miembros, prescindiendo del consentimiento por parte de los Estados.
• Se tienden a enfatizar los esfuerzos más en un sector específico, cuya expansión a otras áreas ocurre pocas veces. Generalmente se mantiene el área de interés inicial del acuerdo	• Aunque originalmente puede referirse a un solo sector, tiende a crear una creciente interdependencia que puede provocar una ampliación de la integración a otros sectores vinculados con aquel con el cual se inició el proceso.

I.3.- Cooperación e Integración en las Relaciones Venezolano-Brasileñas en la Amazonía.

Las relaciones entre Brasil y Venezuela en un área específica como lo es la Amazonía¹⁰ demuestran la validez de los argumentos presentados para distinguir entre cooperación e integración. Este análisis tiene como punto de partida el segundo lustro de la década del setenta del siglo XX, cuando el gobierno de Brasil propuso la firma de un acuerdo de integración física entre los países con territorio amazónico.

La propuesta original del gobierno brasileño era establecer un Régimen Internacional para regular de manera conjunta un área geográfica de creciente importancia para todos los países de la región. Proponiendo un tipo de integración física similar a la desarrollada en el Cono Sur con los países ribereños de la Cuenca del Plata, Brasil sugería un tipo de Régimen Internacional del Modelo I con baja institucionalización y alcance amplio en la forma de un acuerdo sobre integración física. Esta propuesta, sin embargo, generó grandes reticencias en el gobierno de Venezuela, que se opuso a cualquier mecanismo de integración física en el Amazonas. Aunque esta posición no podía expresarse en documentos oficiales, el

¹⁰ La definición exacta de Amazonía ha sido materia de discusión por parte de científicos y técnicos. No hay un concepto unívoco. Para efectos del presente trabajo, se definirá Amazonía como un conjunto de cuencas que forman el sistema hidrográfico del río Amazonas, que se extiende desde Los Andes hasta el Océano Atlántico, conformando un mosaico de ecosistemas, dividido en varios estados, con base a diferencias de flora arbórea y otros criterios geográficos. Es un territorio de aproximadamente 7.5 millones de km², cubierto por bosques en casi un 80%. Estrechamente asociados a este ecosistema se encuentra 2.5 millones de km² de sabanas, principalmente en Brasil, Colombia y Venezuela y 240.000 km² de piedemonte andino. La Amazonía representa el 15% de las reservas forestales del mundo, y un quinto de la disponibilidad de agua dulce del planeta. (Centeno, 1993:11). En definitiva, la Amazonía no es solamente un ambiente físico sino también un ambiente humano, con una historia social, política y económica; las definiciones de carácter político

rechazo a la propuesta por parte de Venezuela, se debió a que se consideraba que detrás de la iniciativa brasileña se escondía un plan hegemónico de control de la Amazonía.

Este rechazo venezolano a la integración física fue la razón que no permitió que la propuesta brasileña de un Régimen Internacional para la Amazonía con baja institucionalización y alcance amplio (integración física) se pudiera implementar. En vez de ello, se negoció un acuerdo menos ambicioso en el cual se eliminó toda referencia a la integración física y se le sustituyó por mecanismos de cooperación. El resultado final de este proceso de negociación fue la suscripción del Tratado de Cooperación Amazónica (TCA) en 1978. Este constituyó el mínimo acuerdo que se podía alcanzar debido a las diferentes expectativas de los actores políticos involucrados en el proceso de negociación del Régimen señalado. Surgió entonces un tipo de Régimen Internacional del Modelo II con baja institucionalización y alcance limitado, que es una forma de cooperación. Las relaciones brasileño-venezolanas en torno a la región amazónica se rigieron por las disposiciones de un tratado poco ambicioso en cuanto a sus metas, exigencias y estructura institucional.

Esto fue expresión del débil compromiso tanto del gobierno como de los actores económicos y la sociedad civil en general en Venezuela con respecto a la creación de un Régimen Internacional efectivo para regular las opciones de desarrollo planteadas para la cuenca amazónica. La ausencia de un compromiso con

y económico destacan el hecho de que la problemática del Amazonas no es solamente ecológica sino política y social.

el Tratado de Cooperación Amazónica (TCA), en el sentido de impulsar acciones para el efectivo cumplimiento de la mayoría de las disposiciones de éste, se mantuvo durante gran parte de su vigencia y, en parte, explica su insuficiente éxito como Régimen Internacional para la Amazonía.

Los cambios internacionales y las transformaciones político-económicas ocurridas en Venezuela y Brasil modificaron este escenario a inicio de la década de los noventa, en particular a partir de 1993, cuando se inició un acercamiento casi sin precedentes entre ambos países. Desde entonces han surgido una serie de iniciativas de integración y cooperación en materia política, comercial, energética, ambiental y de infraestructura. Gran parte de estas nuevas iniciativas comprenden mecanismos de integración física de la región amazónica brasileño-venezolana, lo que en cierta forma supone un regreso a la vieja propuesta de crear un Régimen Internacional de baja institucionalización y alcance amplio (integración física) que establece nuevos principios, normas, reglas y procedimientos sobre los cuales coinciden las expectativas de los actores.

Todo este proceso permite argumentar, como se verá más adelante, que ya sea en la Cooperación o en la Integración, el punto fundamental es crear un marco normativo para regular un área específica de las relaciones internacionales, en este caso la Amazonía, respecto del cual debe existir un apoyo de los actores políticos involucrados, derivado de una coincidencia en sus expectativas. En consecuencia, el análisis de la cooperación y la integración amazónica venezolano brasileña o el tránsito de una modalidad asociativa a la otra, exige no sólo un estudio normativo de las Organizaciones Internacionales, sino también una evaluación de las

transformaciones estructurales del sistema internacional y del proceso político interno en cada país, en especial la creciente demanda de la sociedad civil por una mayor participación en el proceso de toma de decisiones en las políticas públicas de un país.

Referencias biblio-hemerográficas.

Balassa, Bela (1972), **"Hacia una Teoría de la Integración Económica"**, en Wionczek, Miguel, *Integración de América Latina. Experiencias y Perspectivas*, (México, FCE)

Briceño Ruíz, José (1998), **"Regionalismo y Regionalización en la Cuenca del Caribe. Un Análisis Crítico desde la perspectiva de la Identidad"**, *Tierra Firme*, N° 65, Octubre.

Centeno, Julio (1993). **"Amazonía 2000. Dimensiones Políticas y Económicas del manejo Sostenido del Amazonas"**. WWF.

Cuadra, Héctor (1977), **"SELA: Sistema Económico Latinoamericano. Un ensayo de Enfoque Múltiple"**, en Castañeda, Jorge, *Derecho Económico Internacional*, (México, FCE), pp.245-280.

De Lombaerde, Philippe (1996), **"Integración Internacional: Un Modelo Conceptual y Teórico"**, *Colombia Internacional*, N° 33, (enero-marzo), pp.12-18.

Del Arenal, Celestino (1994), **"Introducción a las Relaciones Internacionales"**, (Madrid, Tecnos.

Díez de Velasco, Manuel (1999). **"Las Organizaciones Internacionales"** Editorial Tecnos, Madrid.

Dobson, W. (1991), **"Economic Policy Coordination: ¿Requiem or Prologue?"**, *Revista Javeriana*, 125 (618), pp.229-241.

Franco Andrés y Robles, Francisco (1985), **"Integración: Un Marco Teórico"**, *Colombia Internacional*, N° 30 (abril-junio), pp. 16-22.

García Amador, F. (1966), **"La Integración Latinoamericana. Su Problemática Jurídica e Institucional"**, *Anuario Uruguayo de Derecho Internacional*, N° IV, pp.13-21.

Hoffman, Stanley (1979), **"Teorías Contemporáneas de las Relaciones Internacionales"** Editorial Tecnos, Madrid.

Keohane, Robert (1991), **"Cooperation and International Regimes"**, en Little, Richard y Michael Smith (Eds), *Perspectives in World Politics*, 2da. Ed., (London, Routledge).

_____ (1984), *After Hegemony: Cooperation and discord in the World Political Economy*, (Princeton University Press).

Krasner, Stephen (1982), **"Structural Causes and Regimen Consequences. Regimes as Intervening Variables"**, *International Organization*, Vol. 36, N° 2, (Spring), pp.185-202.

Orrego Vicuña, Francisco (1996), *Integración Política*, (Santiago, Editorial Jurídica Chile).

Padilla, Luis (1992), *Teoría de las Relaciones Internacionales. La Investigación Sobre la Paz y el Conflicto*, (Guatemala, IRIPAZ).

Ponce, Carlos (1997), **"Dia'nóstico de los subsistemas nacionales de áreas protegidas amazónicas"**, FAO, Tercera Versión

Romero, Carlos (1992). **"Reforma y Política Exterior en Venezuela"**. Editorial Nueva Sociedad, Caracas.

Ruggie, Jonh (1975), **"International Responses to Technology: Concepts and Trends"**, *International Organization*, Vol. 29, N°. 3 (Summer), pp. 557-584.

Schmitter, Philippe (1989), **"Idealismo, Cambio de Régimen y Cooperación Regional: Lecciones del Cono Sur de América Latina"**, *Estudios Internacionales*, Año XXII, N°. 85, (enero-marzo), pp. 78-130.

Tokatlian, Juan (1994), **"Componentes Políticos de la Integración"**, en Acosta, Jaime (compilador), *Integración, Desarrollo y Competitividad*, (Santa Fe de Bogotá, Centro de Estudios Regionales del Tercer Mundo).

Van Klaveren, Alberto (1986), **"las Nuevas Formas de Concertación Política en América Latina"**, en Muñoz, Heraldo y Orrego Vicuña, Francisco (compiladores), *La Cooperación Regional en América Latina*, (México, Colegio de México – Universidad de Chile).

CAPITULO II

II.1.- La Cooperación brasileño-venezolana en la Cuenca Amazónica. Antecedentes de las Relaciones Bilaterales entre Venezuela y Brasil, desde el Tratado de Límites y Navegación Fluvial de 1859 hasta la firma del Tratado de Cooperación Amazónica. II.2.- El Tratado de Cooperación Amazónica como instrumento principal en la cooperación entre Venezuela y Brasil: antecedentes históricos, objetivos, instituciones y evolución del Tratado. II.3.- Rol de los actores gubernamentales y no gubernamentales venezolanos en las *políticas de cooperación* en la Cuenca Amazónica.

Las relaciones bilaterales entre Venezuela y Brasil históricamente han estado enmarcadas dentro de un clima de armonía y buena vecindad. Aunque en 1964 nuestro país rompió relaciones diplomáticas con Brasil por una coyuntura política que se vivía en ese país (caída de Joao Goulart), éstas fueron reanudadas en 1969 y, desde entonces, salvo un proceso de deterioro desde 1987 hasta 1993 por la invasión de *garimpeiros* a territorio venezolano habitado por los Yanomamis, las relaciones entre ambos países han estado signadas por un proceso de acercamiento que tiene como fondo algunas iniciativas de integración bilateral. Pero, en relación con Colombia y Guyana (dos de nuestros principales vecinos) países con los que hemos tenido y seguimos teniendo algunas diferencias limítrofes, la historia nos demuestra que no hemos enfrentado con Brasil ningún litigio fronterizo que afecte las relaciones venezolano-brasileñas.

II.1.- La Cooperación brasileño-venezolana en la Cuenca Amazónica.

Antecedentes.

El primer Tratado de Límites suscrito por Venezuela con la República Federativa del Brasil data de 1859, pero antes de abordar este Tratado, se deben hacer algunas consideraciones preliminares en torno a los instrumentos jurídicos hispano-portugueses que antecedieron al mismo. En 1493, con la Bula del Papa Alejandro VI¹¹, se trazó una línea a cien leguas al Oeste de Cabo Verde dividiendo las nuevas tierras en dos espacios: el Oeste para Castilla (España) y el Este para Portugal. Los portugueses, no conformes con esa línea, presionaron para asentarse en tierra firme hasta lograr que se rectificara el meridiano que establecía el límite entre España y Portugal con la firma del Tratado de Tordesillas (1494)¹², que llevó la línea a 370 leguas desde el punto fijado. Así se inicia el expansionismo portugués en su marcha coherente hacia el Oeste.

¹¹ Luego del descubrimiento de los mares y tierras del Nuevo Mundo por parte de Cristóbal Colón, el rey de Portugal José II, declaró que las nuevas tierras formaban parte del dominio que las bulas pontificias había reservado a Portugal. Adoptó, incluso, una actitud belicosa e hizo preparar una escuadra para impedir a las naves castellanas llegar hasta las Indias. Los Reyes Católicos no se dejaron intimidar por ello, pues sabían que desde que habían expulsado a los moros de Granada podían contar con el favor de la Santa Sede. A su instancia, el **Papa Alejandro VI les concede una bula** análoga a la que los portugueses reclamaban (9 de mayo de 1493). Pero, debido a que su redacción fue tan apresurada, se hizo necesario para acallar las inmediatas protestas de los portugueses, cambiarla por otra (un mes después), concebida en términos algo diferentes y antedatada en 4 de mayo y, luego, cinco meses más tarde, tras un estudio más profundo, hubo de seguirse de una tercera que corregía ligeramente las precedentes (26 de septiembre de 1493). En total, el Papa atribuía a Castilla todas las tierras situadas más allá de una línea trazada de un polo al otro, cien leguas al Oeste de las Azores y de Cabo Verde, pero Juan II no acepta la decisión pontificia sino con reservas. (Cfr. Renouvin, 1960: 280-284).

¹² Posterior a la Bula de Alejandro VI que, como ya se ha dicho, fue modificada dos veces, Juan II, en conversaciones directas con Madrid, logró que el límite de las cien leguas se llevara a 370 más allá de las islas portuguesas: la nueva cifra representa la mitad de la distancia, tal y como se la media entonces, de las islas a las tierras recientemente descubiertas. Esa es la cláusula esencial del **Tratado de Tordesillas** (7 de junio de 1494), y tiene por efecto atribuir a los portugueses la posesión de **Brasil**, cuya existencia no sospechaban en ese momento y que uno de los suyos, Cabral, descubrirá

La diplomacia de los hechos consumados avanzó en la línea del Tratado de Madrid (1750)¹³ que permitió legalizar casi cinco millones de kilómetros cuadrados fuera de su jurisdicción y provocó la abolición de la antigua línea de demarcación de Tordesillas. Más tarde, ante la imposibilidad de dar cumplimiento a este Tratado, fue anulado oficialmente (1761) y se firmó el Tratado del Pardo¹⁴ que, en lugar de fijar límites, proclamó la inalterable unión entre los vasallos de los reyes de España y Portugal en América. No hubo tal unión, sino por el contrario, fuertes enfrentamientos entre los colonos puesto que los portugueses pretendían avanzar más sobre los territorios españoles.

Dieciséis años después se firmaba el Tratado de San Ildefonso (1777)¹⁵, que buscaba nuevamente determinar los límites, pero los términos no permitieron llegar a ningún entendimiento en cuanto a la delimitación que fijaba el citado acuerdo. De modo que éstos seguían imprecisos para el momento en que las distintas colonias españolas comenzaron a declarar su independencia.

La ocupación de facto por parte de los portugueses para expandir sus dominios territoriales en América marcó la tónica de un proceso que se iría

por casualidad en 1500. De modo que, las actas de 1493 y 1494 autorizan a hablar de un reparto del mundo entre portugueses y españoles (Op. Cit., pág. 283).

¹³ Los conflictos de frontera entre las colonias españolas y portuguesas se hicieron frecuentes y su principal teatro era la región amazónica. En la época de la Guerra de Sucesión de España (1701-1714), la rivalidad entre los misioneros de los dos países en la cuenca superior del Amazonas y en la del Paraná, originó muchas hostilidades. Un cuarto de siglo más tarde, la guerra marítima entre ingleses y españoles repercutió también en América y ello provocó en 1750 con el **Tratado de Madrid**, la abolición –a favor de los portugueses– de la antigua línea de demarcación establecida en el Tratado de Tordesillas (Cfr. Op. Cit. Pp. 840).

¹⁴ En 1761 se firmó el **Tratado del Pardo** mediante el cual Carlos III, rey de España, anuló todos los artículos del Tratado de Madrid, que jamás se cumplió; motivo por el cual, las hostilidades entre los colonos portugueses y españoles se reprodujeron al año siguiente. (Cfr. Op. Cit., pág. 852).

¹⁵ El **Tratado de San Ildefonso** se firmó el 11 de mayo de 1777, para poner fin a un nuevo conflicto armado que había comenzado en 1775 y que duró dos años (Cfr. Op. Cit., pág. 1033).

repitiendo a través de la Colonia, el Imperio y la República del Brasil. Esta nación incorporará tierras, ya sea por medio de sus *bandeirantes*¹⁶ o por medio de modernas fronteras vivas, y luego la diplomacia dará fuerza de ley a los intrusos. Tratados, arbitrajes y anexiones, serán los medios para el fin último de su expansión.

Relaciones bilaterales entre Venezuela y Brasil desde el Tratado de Límites y Navegación Fluvial de 1859 hasta la firma del Tratado de Cooperación Amazónica (TCA).

El 5 de mayo de 1859, Venezuela y Brasil firmaron el Tratado de Límites y Navegación Fluvial entre ambos países basándose en el principio de *Divortium Aquarum* (divorcio de aguas), actualmente en vigencia. De acuerdo a este Tratado, Venezuela renunció a los derechos españoles en la hoya del río Amazonas, excepto en una parte del río Negro, y Brasil renunció a favor de Venezuela a todos los posibles derechos portugueses en las hoyas de los ríos Orinoco y Esequibo. Brasil aceptó renunciar además a los posibles derechos frente a la Guyana Esequiba a favor de Venezuela, al igual que Portugal lo hiciera ante España.

La zona amazónica venezolana quedó reducida al territorio comprendido entre las cabeceras del río Memachi y la isla de San José, junto a la Piedra del

¹⁶ Exploradores y aventureros que actuaron en Brasil durante los siglos XVI, XVII y XVIII. Su historia coincide con la del descubrimiento y conquista del interior de Brasil. La ciudad de Sao Paulo se convirtió, al poco tiempo de ser fundada, en un centro comercial de primer orden; sus plantaciones eran famosas y se necesitaba abundante mano de obra. Como los esclavos negros no eran suficientes, los portugueses de la ciudad organizaron expediciones que se dirigían al interior de la selva en busca de esclavos. Los primeros bandeirantes llegaron a Paraguay hacia 1554; iban a

Cocuy. Los trabajos de demarcación recién se iniciaron en 1938, siendo la línea fronteriza en casi su totalidad el *Divortium Aquarum* de tres de las más importantes cuencas de América del Sur: Amazonas, Orinoco y Esequibo, y culminaron en 1970¹⁷.

Aunque las relaciones entre ambos países se califican de cordiales, puesto que no ha habido reclamaciones limítrofes por parte de ninguno, hay que recordar que en 1964 el gobierno de Rómulo Betancourt rompió relaciones diplomáticas con Brasil luego de la caída de Joao Goulart. Ellas se reanudaron en 1969 durante el primer gobierno de Rafael Caldera. Aunado a la ruptura de las relaciones diplomáticas, se suspendieron también los contratos de suministro de petróleo, lo que fue motivo de fricción entre ambos países. En el primer mandato de Rafael Caldera, y como respuesta al proyecto brasileño de Calha Norte¹⁸, se diseñó el programa llamado CODESUR (Comisión para el Desarrollo del Sur) o “Conquista del Sur” como también se le conoce, que buscaba integrar a la zona sur del país al esquema de desarrollo nacional. En 1973, los presidentes Caldera y Garrastú

comprar indios a cambio de hierro, y a buscar esmeraldas o minas de oro. (Enciclopedia Ilustrada Siglo XXI, 2000: 270).

¹⁷ Según Bond (op. Cit, p.45), “la frontera venezolano-brasileña es la mejor definida de todas las fronteras de Venezuela y Brasil”, esto, en buena medida, se corrobora por el hecho de que, para el caso de Venezuela, este país mantiene cuestiones fronterizas pendientes con Colombia, Trinidad y Tobago y Guyana.

¹⁸ Proyecto orientado a neutralizar a las potencias extranjeras cuando se hablaba de que toda la cuenca amazónica era reserva del mundo. Este proyecto abarca la frontera de Guyana, Surinam, Venezuela y Colombia. El espacio seleccionado corresponde al 14% del territorio del Brasil y en él estaba pautado (para 1987) hacer una inversión de 207.5 millones de cruzeiros –anterior moneda brasileña- de un total de 900 millones programado. Específicamente, se partió de una propuesta que concebía el asentamiento de 6500 oficiales y suboficiales en ocho bases militares. La justificación de dicho proyecto fue la invasión de vecinos, confrontación de garimpeiros, mineros o indígenas, lo cual surgió de los planteamientos manejados durante los últimos gobiernos militares por la Escuela Superior de Guerra, cuyo norte fundamental era integrar al Brasil y hacer realidad su “vocación continental”. (Simancas, 1993:26)

Medici se entrevistaron en Santa Elena de Uairén, dando como resultado una Declaración Conjunta que definió los principales aspectos de las relaciones bilaterales: desarrollo industrial, petróleo, relaciones fronterizas, conexión vial entre ambos países, transporte aéreo, cooperación técnica, desarrollo de las relaciones culturales y científicas y otras materias.

En el primer período de Carlos Andrés Pérez se produjo un cambio sustancial en las relaciones con Brasil, que se concretiza en la visita que este mandatario hiciera a ese país en noviembre de 1977, en cuyo marco se firmaron cuatro acuerdos, de los ocho que estaban planteados, a saber:

- Convenio de Amistad y Cooperación, mediante el cual Venezuela y Brasil acordaron establecer y perfeccionar mecanismos de entendimiento y cooperación sobre asuntos de interés en el plano bilateral, regional y multilateral;
- Acuerdo Complementario al Convenio Básico de Cooperación Técnica en el campo de la ciencia y la tecnología;
- Acuerdo de Asistencia Recíproca para la Represión del Tráfico Ilícito de Drogas; y
- Acuerdo para suscribir el Tratado de Cooperación Amazónica (TCA).

Debemos hacer notar que, a partir de 1964, tanto Venezuela como Brasil habían transitado por diferentes experiencias políticas; el segundo vivía una dictadura militar que duró veintiún años (1964-1985) y Venezuela consolidaba para ese entonces su democracia, basada en un pacto partidista (Pacto de Punto Fijo). Brasil

se industrializaba (experimentaba el llamado “milagro brasileño”) y Venezuela, país petrolero, se beneficiaba de la crisis energética iniciada en 1973. En los años ochenta ambos países sufrieron problemas de inflación, recesión, aumento de la deuda externa e interna y desempleo. Esa crisis, en buena medida, facilitó el retorno de la democracia a Brasil, mientras que en Venezuela fue acompañada de una crisis política que alcanzó su punto más álgido en el “caracazo” de 1989¹⁹ y en los intentos de golpe de Estado de Febrero y Noviembre de 1992, el primero de ellos liderado por el actual presidente de la República, Tcnel. Hugo Chávez Frías.

Las relaciones bilaterales Venezuela-Brasil sufrieron un proceso de deterioro a partir de 1987 con la invasión del territorio venezolano por parte de mineros ilegales brasileños, los *garimpeiros*, quienes avanzaron principalmente al área de los Yanomamis, entre los Estados Amazonas y Roraima (Brasil) y Amazonas y Bolívar (Venezuela). Esto culminó con el derribamiento de una aeronave brasileña por parte de la Guardia Nacional de Venezuela en enero de 1992 y con la masacre de Haximú en agosto de 1993²⁰.

Las iniciativas de *integración* que caracterizan las relaciones entre ambos países en la década de los noventa son tratadas posteriormente (Capítulo III).

Ahora bien, dado que históricamente las relaciones bilaterales de *cooperación*

¹⁹ El llamado “caracazo” fueron unas jornadas de protestas violentas que no habían tenido cabida a lo largo de todo el sistema democrático venezolano, comenzaron el 27 de febrero de 1989, por un aumento en los precios de los pasajes, debido al alza de la gasolina.

²⁰ Una cantidad todavía no determina de integrantes de la etnia Yanomami en la aldea HAXIMU localizada en la riberas del río del mismo nombre, afluente del Orinoco, es decir, en territorio venezolano, fueron asesinados a manos de los *garimpeiros* en agosto de 1993. Una nota diplomática de la cancillería venezolana reclamaría la presencia de brasileños en territorio venezolano y un gran movimiento de opinión se produciría en nuestro país alrededor de todos los temas envueltos: la

Venezuela-Brasil hacia la Cuenca Amazónica, pasa por dos etapas: antes y después de la firma del Tratado de Cooperación Amazónica (TCA), es menester centrarse en este instrumento para, a través de su análisis, comprender su importancia, evolución y perspectivas en el marco de las nuevas iniciativas de integración brasileño-venezolanas.

II. 2.- El Tratado de Cooperación Amazónica como instrumento principal en la cooperación entre Venezuela y Brasil: antecedentes históricos, objetivos, instituciones y evolución del Tratado.

Ya hemos visto que previo a las negociaciones y posterior firma del Tratado de Cooperación Amazónica (TCA), entre ambos países se había mantenido una relación bastante esquiva. El hecho de que sólo hasta 1977 un Presidente venezolano hiciera una visita de Estado a Brasil, así lo demuestra.

Las negociaciones para la firma del referido Tratado comienzan cuando los embajadores brasileños en los demás países amazónicos (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Guyana, Surinam y Venezuela) se reunieron en Manaus en 1967 para evaluar la problemática de la frontera, las posibilidades de cooperación técnica y económica y la comunicación entre el Océano Atlántico y el Pacífico a través de las vías fluviales. En 1971, los presidentes de Brasil, Gral. Emilio Garrastazú Médici, y de Colombia, Misaél Pastrana Borrero, se reunieron en Leticia (Colombia) y suscribieron la “Declaración del Amazonas”, mediante la cual

inseguridad en el área fronteriza brasileño-venezolana, la suerte de etnias indígenas, única representación venezolana en esa apartada región, y la agresividad de los *garimpeiros*.

acordaron establecer empresas de capitales mixtos en la Amazonía para acelerar la integración económica de la cuenca amazónica brasileño-colombiana. Posteriormente, en 1973 se reunieron en Lima los representantes de Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, con ocasión de celebrarse la cuarta reunión de la Comisión Asesora para el Desarrollo del Trópico Americano.

En septiembre de 1976, el entonces Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, Antonio Azevedo da Silveira, sostuvo ante el Senado Federal de su país que era intención del gobierno incentivar proyectos conjuntos con otros países del continente, no sólo en la Cuenca del Plata, sino también en la región amazónica. Esta propuesta oficial brasileña fue entregada a los gobiernos de Bolivia, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Suriname y Venezuela en febrero de 1977. El proyecto original planteaba la creación de un grupo supranacional para la **integración física** del territorio amazónico, unido por un pacto similar al suscrito por los países de la Cuenca del Plata²¹ (*Ver mapa 1*). En un principio, el Pacto Amazónico debía tener un alcance limitado, esto es, desarrollar actividades comunes en hidrología, navegación, meteorología, estudios de viabilidad de proyectos económicos, irrigación, reforestación, exploración agrícola, desarrollo pecuario, pesca, construcción de carreteras, sistemas combinados de transporte fluvial, carretero y ferroviario, proyectos sociales, de asistencia médica y otros.

²¹ Cubre más de 3,1 millones de km² y el mismo Río de la Plata tiene un caudal medio anual de hasta 28.000 m³ por segundo. A esta cuenca pertenecen los grandes ríos Paraná, Paraguay y Uruguay; actualmente, aquí, por medio de organismos especializados, los países del MERCOSUR están construyendo la hidrovía Paraguay-Paraná. (CAF, 1998:42)



Esta propuesta brasileña enfrentó fuerte resistencia por parte de algunos de los demás países amazónicos, tales como Bolivia, Perú y Venezuela. De allí que el gobierno de Brasilia se esforzara por convencer a los mencionados países, en reuniones conjuntas y por separado, de que no se trataba ni de un plan expansionista brasileño ni de un ardid para que Brasil pudiera apoderarse del Pacto Andino. De manera especial nos interesa resaltar aquí la férrea oposición de los países del Pacto Andino (hoy Comunidad Andina de Naciones), para quienes, en principio

El Pacto Amazónico debe significar un instrumento complementario del Acuerdo de Cartagena. A este respecto, el Tratado de Cooperación Amazónica, a diferencia del Tratado de la Cuenca del Plata, no está proyectado a la "integración física", al punto que esta expresión ha sido motivo de largas deliberaciones previas que han conducido a la exclusión del texto final, sustituyéndola por la de "cooperación amazónica" (Mercado Jarrín 1978: 8-9).

La segunda vuelta de negociaciones para concertar un acuerdo amazónico concluyó el 31 de marzo de 1978 en Brasilia. Una de las decisiones más importantes fue, sin duda, que *"todas las resoluciones de la organización debían ser tomadas por unanimidad para evitar la formación de bloques dentro del organismo"* (De Andrade, 1996: 46).

Esta regla básica de la unanimidad en las decisiones da cuenta de la proyección de la rigurosa igualdad entre los miembros y es una garantía contra el surgimiento de hegemonías o tentativas de provecho unilateral. La Tercera Reunión Preparatoria se realizó en Caracas, donde fue aprobado el texto del Tratado y fue firmado por todos los Ministros de Relaciones Exteriores de los países amazónicos

(Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela). Venezuela lo suscribió el 3 de julio de 1978.

Para hablar del Tratado de cooperación Amazónica debemos comenzar por conocer el alcance del ámbito de su aplicación, el cual se enmarca dentro del enfoque de “Cuenca Hidrográfica” como respuesta a las concepciones más modernas del Derecho Internacional sobre los recursos naturales renovables y a la necesidad de analizarlos con criterios holísticos. La definición de Cuenca, en este caso, comprendería no solamente las aguas superficiales del Amazonas y sus afluentes, sino también todos los recursos hídricos físicamente interconectados, que se encuentren en los ocho países que conforman la Cuenca Amazónica..

Con base a esta observación, el concepto de Cuenca Hidrográfica no permite caer en definiciones puramente administrativas o territoriales que estarían sometidas a las variaciones que cada Estado quisiera hacer de lo que considera como sus territorios amazónicos, pudiendo por lo tanto extenderlos o modificarlos. Un criterio como éste impediría una definición clara, ya que a partir de la base de un acuerdo previo entre todos los Estados signatarios, respecto a lo que cada uno define como su territorio amazónico y, se estaría introduciendo una variable que no se considera sea la más adecuada para definir el ámbito de aplicación del Acuerdo. De allí que el Tratado define su alcance en términos de Cuenca Hidrográfica del río Amazonas y es en torno a este criterio que se centra el Acuerdo de Cooperación. (*Ver mapa 2*).

MAPA 2

LIMITES DEL TERRITORIO DE LA CUENCA HIDROGRAFICA DEL RIO AMAZONAS



El Tratado de Cooperación Amazónica (TCA) se caracteriza por ser de índole geográfica y jurídica²², cuya competencia radica en la cooperación para promover el desarrollo de sus respectivos territorios amazónicos y no podrá ser utilizado –según su propio texto- para sostener o afianzar las reclamaciones o divergencias que existen en materia limítrofe. Es así mismo, un tratado marco, es decir, un conjunto de declaraciones de principios que establecen la orientación fundamental hacia la cooperación entre los países amazónicos.

Con este Tratado se pretende enfrentar el proceso de desarrollo de la región, identificando las experiencias, positivas y negativas y las variables socio-culturales que lo determinan. Esta cuestión se logra básicamente a través del intercambio de información entre los países signatarios, uno de los ejes del Acuerdo, por cuanto evita que los Estados miembros prosigan políticas particulares hacia sus respectivas regiones amazónicas.

Los principios proclamados en el Pacto Amazónico se resumen en:

1. Los países amazónicos tienen derecho soberano y exclusivo sobre la Amazonía.
2. El desarrollo económico y la conservación del medio ambiente son objetivos de igual importancia, que deben adecuarse entre sí, de forma tal que uno no se sacrifique en beneficio del otro.

²² El Tratado busca fundamentalmente fortalecer la cooperación entre los ocho países con intereses comunes en la región amazónica, que aparte de poseer una gigantesca red fluvial cuenta con características ecológicas singulares. Las mismas características de la región hacen necesaria la cooperación de los estados con intereses en la cuenca hidrográfica del Amazonas para la coordinación y el aprovechamiento de los recursos naturales.

3. El desarrollo que cada país haga de sus territorios amazónicos es un objetivo de la más alta prioridad teniendo precedencia sobre cualquier otra consideración.
4. El Tratado forma parte de un sistema general de cooperación en latinoamérica y debe desempeñar un papel activo dentro del mismo.
5. El Tratado no limita ni impone obstáculos a la libertad absoluta de los países signatarios para continuar o iniciar el desarrollo de sus propios territorios amazónicos, o para realizar acuerdos bilaterales con ese fin.
6. Ni la firma ni la realización de los objetivos del Tratado tendrán ningún efecto sobre los tratados internacionales ya existentes entre los países signatarios, ni sobre las disputas fronterizas que actualmente son motivo de controversias entre algunos de ellos.

Este Acuerdo está redactado en la forma tradicional de aquellos convenios en los cuales los Estados se reservan de manera formal y absoluta su soberanía, ya que no se somete a una instancia superior a las partes, ni a órganos supranacionales. Este Acuerdo, como hemos visto, no es tampoco un Acuerdo de Integración, sino puramente un Acuerdo de Cooperación en el cual los Estados se comportan soberanamente y toman sus decisiones por consenso.

La participación de Venezuela en este Acuerdo significó la incorporación de la región Casiquiare-Río Negro al Tratado. Esta región se define muy claramente dentro del criterio de Cuenca Hidrográfica. En efecto, la situación de esta región de nuestro territorio llama poderosamente la atención por la característica peculiar del

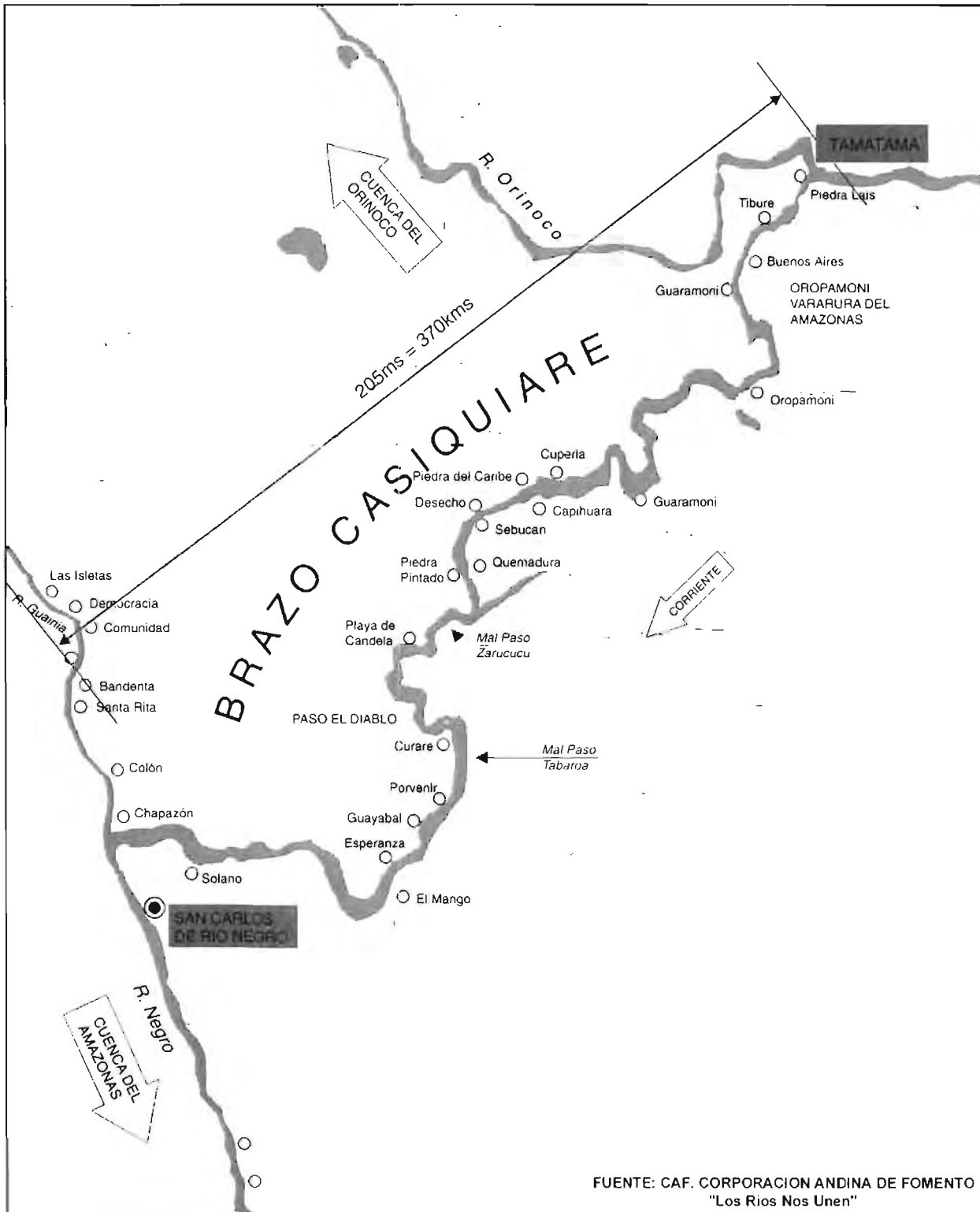
Casiquiare, esto es, la de ser “brazo” que se deriva del Orinoco que saca un porcentaje de agua equivalente al 27%²³ (*Ver mapas 3 y 4*).

Cuando Brasil le comunicó a nuestro país su intención de proceder a la discusión de un anteproyecto para la elaboración de un posible Tratado de Cooperación Amazónica, la Cancillería de Venezuela se dedicó a estudiar el problema para analizar el alcance que pudiera tener y establecer las compatibilidades con otros acuerdos regionales o subregionales de los que ya formábamos parte, como el Pacto Andino (hoy Comunidad Andina de Naciones) por ejemplo. Esto lo hizo por varias razones: entre las cuales se cuentan, primero: porque suponía que un Acuerdo como el que se proponía (TCA), si contenía normas contrarias a las establecidas en el Pacto Andino no podía suscribirlo y, segundo: porque de acuerdo al alcance del texto del TCA se podía establecer un debilitamiento del esquema de integración andina si incluía el TCA algunos objetivos más ambiciosos que los contemplados en el Pacto Andino.

A finales del mes de Noviembre de 1977 se celebró en Brasilia la Primera Reunión Preparatoria para el Tratado; en esa oportunidad el propósito de Venezuela era el de no discutir un texto artículo por artículo, sino intercambiar opiniones acerca de los principios generales de la cooperación en el área. No se trataba de cumplir un paso expedito para la firma del Tratado, sino que era necesario pasar por un proceso de reflexión con aquellos Estados con los cuales habíamos contraído una

²³ El Casiquiare, que en idioma indígena significa Río del Cacique, es un río singular en la geografía universal, por ser el único curso natural de importancia que comunica dos ríos de dos grandes cuencas hidrográficas distintas. Específicamente, el Casiquiare tiene su fuente en el Río Orinoco y vierte sus aguas en la Cuenca del Amazonas. De la confluencia del Casiquiare con el Guainía resulta el Río Negro (CAF, 1998: 43).

MAPA 3
ORINOCO / AMAZONAS
Brazo CASIQUIARE
 Unión Natural de las Cuencas Hidrograficas
 Orinoco / Amazonas



MAPA 4

ORINOCO - AMAZONAS

VIA FLUVIAL CASIQUIARE

Iquitos / Manaos / Puerto Ayacucho



obligación prioritaria dentro del Acuerdo de Cartagena y también era necesario hacer una evaluación a nivel nacional sobre las posibles consecuencias derivadas del proyecto.

En efecto, antes de dar inicio a la reunión en Brasilia se procedió a convocar una reunión informal de los plenipotenciarios de los países andinos con miras a la preparación de una negociación común, acordada previamente, es decir, que determinara de forma clara los parámetros que pudieran incidir o no en un proceso anterior, que se había desarrollado con mucho esfuerzo, como lo era el Pacto Andino. A partir de ese momento se estableció un mecanismo mediante el cual antes de cada reunión de los plenipotenciarios, se reunían los negociadores andinos para estudiar, no solamente el texto original, sino inclusive para concertar posiciones frente al proyecto de cooperación que se estaba discutiendo. Esos mecanismos contribuyeron a crear contactos muy intensos de la cancillería venezolana con otras cancillerías, permitiendo que el proceso de negociación se agilizará con la redacción de un texto que representó un acuerdo firme de la totalidad de los países, lo cual no podía ser de otra manera porque el mecanismo que contempla el propio Tratado dispone que las decisiones deben ser tomadas por consenso.

La cancillería venezolana creó una Oficina Especial que contó con los conocimientos que, sobre la región y sus recursos, tenían las diferentes Direcciones del Ministerio y otras dependencias oficiales tales como la Dirección de CODESUR y el Instituto de Comercio Exterior. Además se estableció un esquema que determinaría el soporte al proceso de negociación que iba a llevar la delegación

venezolana. Luego se procedió al análisis de los artículos del texto propuesto. Esta metodología permitió que se contrastaran los artículos, precisándose el alcance de estas negociaciones e identificándose las ventajas y los puntos que debían ser aclarados durante este proceso. Paralelamente se procedió a un amplio sistema de consultas a los diversos sectores de opinión tales como partidos políticos, instituciones públicas y fuerzas armadas, a los cuales se les consultaba a través de foros y reuniones para hacer el resumen de lo que debería ser una posición nacional sobre la materia.

En la segunda reunión realizada en Brasilia, se hicieron algunas modificaciones al documento inicial presentado por Brasil, entre ellas la eliminación de todas las menciones relativas a la defensa y seguridad en la zona amazónica. Venezuela, por su parte, presentó algunas propuestas, entre las cuales estaban:

- Agregar algunos artículos relativos a *los criterios de conservación*, tratando de lograr un balance entre éstos y los conceptos de desarrollo.
- Incorporar la definición de *Cuenca Hidrográfica* para determinar el ámbito de aplicación del Tratado.
- Vincular el Tratado con el proceso de Integración Latinoamericana.
- Contemplar la prioridad de la integración nacional sobre la integración regional.
- Incluir una cláusula que determinara que la firma del tratado no tendría efecto sobre las controversias territoriales existentes en el área.
- Fortalecer los mecanismos de información entre los Estados Contratantes.

- Incluir disposiciones sobre la *protección a las culturas indígenas*.
- Establecer un tratamiento particular para los países de menor desarrollo económico, es decir, Bolivia y Ecuador.

En la última Reunión Preparatoria a la firma del Tratado, realizada en Venezuela, se creó un nuevo órgano llamado Consejo de Cooperación Amazónica, el cual era intermediario entre los cancilleres y las comisiones nacionales, es decir, es un órgano diplomático conformado por los representantes designados por cada país.

La participación de Venezuela en el Pacto implicaba en ese momento la formulación de planes concretos que, teniendo en cuenta sus intereses fundamentales, la convirtieran mediante la sana inversión de los recursos petroleros, a mediano plazo, en una de las regiones más adelantadas de la Cuenca. Finalmente, Venezuela fue el último país amazónico en suscribir el Tratado. Lo hizo el 3 de Julio de 1978 y lo ratificó el 3 de Julio de 1980, por lo que tal instrumento normativo cumplió veinte años el 3 de Julio de 1998.

Objetivos Principales del Tratado.

Los objetivos que el Tratado de Cooperación Amazónica (TCA) se ha planteado, los encontramos en el mismo Artículo I de su texto, cuando establece:

Las partes contratantes convienen en realizar esfuerzos y acciones conjuntas para promover el desarrollo económico de sus respectivos territorios amazónicos, de manera que esas acciones conjuntas produzcan resultados equitativos y mutuamente provechosos, así como la preservación del medio ambiente y la conservación y utilización racional de los recursos naturales de esos territorios (Artículo I, Tratado de Cooperación Amazónica).

Del enunciado del artículo citado se desprende que el Tratado busca establecer y consolidar los mecanismos de cooperación entre las naciones que comparten intereses comunes en el área. De ello da cuenta también el Parágrafo Unico del mismo Artículo I, al considerar que es de vital importancia “intercambiar informaciones, concretar acuerdos y entendimientos operativos, así como instrumentos jurídicos pertinentes que permitan el cumplimiento de las finalidades del Tratado”.

De modo que el Tratado, según se deriva de todo su articulado, crea las bases para la cooperación en diversas áreas, entre ellas: el desarrollo económico general, la conservación del ambiente, a través de la conservación y utilización racional de los recursos naturales, en especial los recursos hídricos, la navegación fluvial, los servicios de sanidad, la investigación científica y tecnológica, las comunicaciones terrestres, el transporte aéreo y fluvial, las telecomunicaciones, el comercio fronterizo, el turismo y la conservación de la herencia etnológica y arqueológica. Estos son algunos de los programas que se exponen y que se consolidarán en la medida en que las políticas internas y externas de los países signatarios así lo permitan.

Instituciones

Para su aplicación el Tratado de Cooperación Amazónica (TCA) establece como mecanismos institucionales, los siguientes: a.- *Las Reuniones de Ministros de Relaciones Exteriores*; b.- *El Consejo de Cooperación Amazónica*; c.- *La Secretaría Pro Tempore*; y, d.- *Las Comisiones Especiales*.

a.- ***Reuniones de Ministros de Relaciones Exteriores.*** Respecto a la Reunión de Cancilleres, se establece que éste es el Organo Supremo del Tratado (Artículo I). Los miembros de cada delegación serán acreditados por sus respectivos gobiernos mediante comunicaciones escritas (Artículo IV). En el Título II, Artículo VII, se definen los parámetros para elegir al Presidente de la Reunión: El Ministro de Relaciones Exteriores del país sede de la reunión anterior presidirá la sesión plenaria inicial, en la cual será elegido el Presidente; éste tiene las atribuciones de dirigir los debates, abrir las sesiones, convocar las sesiones plenarias y, fijar el orden del día de acuerdo con la Agenda de Reunión (Artículo X). Cada delegación tendrá derecho a un voto (Artículo XXVII).

b.- ***El Consejo de Cooperación Amazónica.*** Es una institución dentro del Tratado (contemplada en el Artículo XXI), constituida por los Representantes Diplomáticos de Alto Nivel de las Partes Contratantes, quienes se reunirán anualmente. Sus atribuciones son:

- 1.- velar por el cumplimiento de los objetivos y finalidades del Tratado,
- 2.- Velar por el cumplimiento de las decisiones tomadas en las Reuniones de Ministros de Relaciones Exteriores,
- 3.- Recomendar a las partes la conveniencia u oportunidad de celebrar Reuniones de Ministros de Relaciones Exteriores y preparar la agenda correspondiente,
- 4.- Considerar las iniciativas y proyectos que presenten las Partes y adoptar las decisiones que correspondan, para la realización de estudios y proyectos bilaterales cuya ejecución, cuando fuere el caso, estará a cargo de las Comisiones Nacionales Permanentes,

5.- Evaluar el cumplimiento de los proyectos de interés bilateral o multilateral y,

6.- Adoptar sus normas de funcionamiento.

En el Parágrafo Primero del mismo Artículo se señala que el Consejo podrá celebrar reuniones extraordinarias por iniciativa de las Partes Contratantes con el apoyo de la mayoría de las demás y, seguidamente, el Parágrafo Segundo establece que la sede de las reuniones ordinarias se rotará por orden alfabético entre las Partes Contratantes (Tratado de Cooperación Amazónica 1991: 7).

c.- ***La Secretaría Pro Tempore***. Es un mecanismo del Tratado cuyas funciones se le establecen en el Artículo XXII, al señalar que ésta “es la encargada de ejecutar las actividades dispuestas en el Tratado y las ordenadas por la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores y por el Consejo de Cooperación Amazónico”. La Secretaría Pro Tempore del Tratado ha sido ejercida por:

- Perú, entre Octubre de 1980 y Julio de 1983.
- Bolivia, entre Julio de 1983 y Septiembre de 1986.
- Brasil, entre Septiembre de 1986 y Marzo de 1988.
- Colombia, entre Marzo de 1988 y Mayo de 1990.
- Ecuador, desde Mayo de 1990 hasta 1993.
- Perú, desde 1993 hasta 1996.
- Venezuela, desde Marzo 1997 hasta Diciembre de 1999.
- Bolivia, desde Marzo del 2000 -

Se tiene previsto que pasará a ser Secretaría Permanente a partir del año 2002 y que su sede será la ciudad de Brasilia, capital de la República Federativa del Brasil.

Ello con el objetivo de dotar al Tratado de una estructura institucional más adecuada a las necesidades de los Estados Partes (...) propiciando una racionalización de los esfuerzos que los Estados Partes del Tratado, conjuntamente con la Secretaría Pro Tempore, realizan para lograr el desarrollo sostenible y armónico de la región amazónica (Acta de Miraflores 1995: 583).

d.- *Las Comisiones Especiales*. Estas constituyen el nivel operativo destinado al estudio y promoción de actividades sobre problemas o temas referentes a Medio Ambiente, Ciencia y Tecnología, Asuntos Indígenas, Salud, Transporte, Turismo y Educación. Los programas y proyectos deben ejecutarse a través de redes de cooperación específicas para cada caso, constituidas por instituciones públicas y privadas seleccionadas soberanamente por cada país. La Secretaría del Tratado y las Secretarías Ejecutivas de las Comisiones Especiales coordinan y apoyan en forma general el cumplimiento de las actividades contribuyendo a la coordinación y dirección que para cada caso corresponde a una institución y a un país determinado.

De las Comisiones Especiales que existen dentro del marco del Tratado de Cooperación Amazónica (TCA), dos de ellas son abordadas en este estudio: la relativa al medio ambiente y la referente a Transporte, Infraestructura y Comunicaciones. La selección de las mismas, responde a los objetivos planteados en esta investigación; pues su revisión permite dar cuenta de las políticas de cooperación ambiental entre Brasil y Venezuela y la forma como esas políticas han incidido en las nuevas iniciativas de integración física, energética y comercial adelantadas entre ambos países.

La comisión Especial de Medio Ambiente de la Amazonía (CEMAA), se estableció por resolución adoptada en la III Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores del Tratado de Cooperación Amazónica, realizada en Quito el 7 de Marzo de 1989. Ha llevado a cabo seis reuniones ordinarias²⁴ con participación de los ocho países amazónicos y observadores de organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización de Estados Americanos (OEA), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En cada una de esas reuniones se ha destacado la importancia de la firme vocación política de intensificar la cooperación regional, de la cual dieron prueba los países amazónicos, tanto en la III Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores ya señalada, como en la I Reunión de los Presidentes de los Países de la Región Amazónica realizada en Manaus en Mayo de 1989, donde subrayaron los beneficios mutuos que se derivarán del intercambio de informaciones y de conocimientos técnicos y científicos que serán proporcionados por esta Comisión Especial del Medio Ambiente de la Amazonía.

En el seno de esas reuniones, los representantes de Brasil y Venezuela han enfatizado la necesidad de incentivar la conservación ambiental de la región amazónica, por medio de estudios y de la aplicación de acciones y medidas

²⁴ I. Reunión. Brasilia, 22-24 de noviembre de 1989
II. Reunión. Belén, 24-25 de enero de 1991
III. Reunión. Quito, 2-3 de julio de 1993.
IV. Reunión. Lima, 3-5 de abril de 1995.
V. Reunión. Bogotá, 25-26 de abril de 1996.
VI Reunión. Georgetown, 7-8 de mayo de 1998. (SPT-TCA, 1998:9)

conjuntas que favorezcan la realización de proyectos para el desarrollo sostenible²⁵ de la Amazonía, señalando la complejidad que deriva de los diferentes aspectos envueltos en ese objetivo.

En este sentido, debe destacarse la Política Nacional del Medio Ambiente de Brasil y las principales acciones gubernamentales puestas en práctica en la Amazonía, que llevó a la reorganización de la Administración Pública Federal en lo que respecta a la gestión del ambiente, conducente a la creación del Instituto Brasileño del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (IBAMA), cuyas atribuciones son, principalmente, las siguientes:

- a.- El monitoreo de la calidad del ambiente, control y fiscalización de las actividades potencialmente contaminantes, susceptibles de dañar el medio ambiente y de provocar el uso predatorio de los recursos naturales;
- b.- Desarrollo científico y tecnológico aplicable a la gestión del ambiente, especialmente en lo que respecta a la generación de tecnología dirigida a la protección del medio ambiente y al uso sostenible de los recursos naturales;
- c.- Desarrollo y manejo de los recursos naturales renovables, particularmente de los recursos forestales y pesqueros, con el objeto de estimular el uso racional de dichos recursos; y

²⁵ Un proceso de cambios en el cual la explotación de los recursos, la orientación de la evolución tecnológica y la modificación de las instituciones están acordes y acrecientan el potencial actual y futuro para satisfacer las necesidades y aspiraciones humanas (nuestro futuro común, 1988:70). Es necesario comprender y hacer comprender que, el concepto de desarrollo sostenible no debe entenderse como embellecer nuestras sociedades injustas ni como enverdecer las políticas ambientales depredadoras tanto del norte como del sur, se trata más bien de sustituir nuestras sociedades y nuestros modelos de desarrollo por otras que respondan efectivamente a los retos del siglo XXI. (Comisión mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo, 1998)

d.- protección del complejo de ecosistemas existentes en el territorio amazónico brasileño y protección a la biodiversidad, a través de la administración de las unidades de conservación (Cfr. SPT - TCA, 1997: 230).

Así pues, aunque son líneas políticas muy loables y concretas que ha tomado Brasil para el manejo del ambiente en la Cuenca Amazónica, no es menos cierto que dada la magnitud de los problemas ambientales relacionados al uso y conservación de la floresta tropical amazónica, necesita con urgencia una mayor cooperación internacional técnica y financiera.

Por su parte Venezuela, cuya región amazónica es relativamente pequeña (aproximadamente 42.000 kms²), ha diseñado desde 1977 -cuando se institucionalizó el tratamiento del ambiente con la creación del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables -, una política caracterizada por la ausencia de grandes desarrollos y la conservación de los ecosistemas de la región.

El desarrollo del territorio amazónico en Venezuela se ha concebido otorgándole gran peso a la variable ambiental. Esto se ha dejado ver desde la creación del Servicio Autónomo para el Desarrollo del territorio Federal Amazonas (SADA - Amazonas), antes de la reforma político administrativa de 1993, una dependencia adscrita al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales, con características de autoridad de área, para coordinar y supervisar todas las acciones requeridas para el desarrollo concebido para el territorio amazónico, hasta la participación activa de diversos organismos gubernamentales que desarrollan proyectos en la Amazonía, entre los que cabe mencionar: Ministerio de Ambiente y de los Recursos Naturales (MARN), Servicio Forestal Venezolano (SEFORVEN) –

hoy denominado Dirección General del Recurso Bosque-, Servicio Autónomo para la Protección, Restauración, Fomento y Racional Aprovechamiento de la Fauna Silvestre del País (PROFAUNA), Dirección General Sectorial de Educación Ambiental y Relaciones Internacionales (ODEPRI) –hoy día Oficina Sectorial de Cooperación y Gestión Internacional-, Instituto Nacional de Parques (INPARQUES), Comisión de Ambiente y Ordenación del Territorio, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT), entre otros.

Las delegaciones de Brasil y Venezuela en cada una de las reuniones de esta Comisión Especial, han coincidido certeramente en la mayoría de sus propuestas; ejemplo de ello, tenemos:

En la III Reunión de la Comisión, celebrada en la ciudad de Quito, en Julio de 1993, ambas delegaciones fueron las únicas que enfatizaron la necesidad de que los proyectos y las propuestas de proyectos debían ser consideradas y aprobadas por las Partes contratantes antes de gestionarse su financiamiento externo para su ejecución; igualmente, los representantes de Venezuela y Brasil coincidieron en esa misma reunión en la necesidad de proceder a una revisión y actualización de los mecanismos institucionales del TCA, especialmente del reglamento de la Secretaría Pro Tempore (SPT) dentro del marco del fortalecimiento institucional del Tratado.

Sin embargo, las restantes delegaciones entendieron que las opiniones expresadas por las delegaciones de Venezuela y Brasil no impedirían su implementación en los demás países amazónicos que ya hubieren aprobado proyectos. Respecto al Programa de Ecología, Biodiversidad y Dinámica de Poblaciones, la delegación de Venezuela manifestó su preocupación porque, siendo

su país coordinador del mismo, no había participado en todas las fases de elaboración del proyecto "Capacitación para el Aprovechamiento Sustentable de la Biodiversidad". En este sentido, hizo énfasis en las observaciones formuladas por Venezuela a un primer borrador presentado por la SPT, en las que se reflejaba su posición en esta materia y esperaban fueran recogidas en la versión definitiva del proyecto, habida cuenta que en esa última versión se trataban puntos de tanta relevancia como los relacionados con patentes, propiedad intelectual y mercadeo de la biodiversidad amazónica. La delegación de Brasil mostró total apoyo a Venezuela (Cfr. SPT -TCA, 1997: 242).

De igual manera, en la IV Reunión de la CEMAA, llevada a cabo en la ciudad de Lima en Abril de 1995, en torno al proyecto regional "Acción para una Amazonía Sostenible", los representantes de Venezuela y Brasil adelantaron algunas inquietudes sobre el proyecto, señalando que su texto parecía incorporar la Propuesta de Tarapoto²⁶ como un documento regional aprobado por las Partes, siendo que el mismo se encontraba aún en pleno proceso de evaluación por parte de sus respectivos gobiernos, por lo que sería necesario desvincular el Proyecto de la Propuesta de Tarapoto.

²⁶. En el seno del grupo de trabajo regional para definir criterios e indicadores de sustentabilidad del bosque amazónico, realizado en Tarapoto, Perú, del 23 al 25 de febrero de 1995, los representantes de los países partes del TCA, decidieron formular y recomendar a sus respectivos gobiernos la "Propuesta de Tarapoto sobre criterios e indicadores de sustentabilidad del Bosque Amazónico" que, entre otros aspectos considera la necesidad del reconocimiento de la importancia del bosque amazónico como un espacio económico, cultural y social, además de los aspectos puramente ambientales; por lo que en su manejo se debe conciliar su valoración económica en beneficio de las sociedades nacionales, con la protección ambiental adecuada. (SPT-TCA, 1998: 337). Este Grupo de Trabajo recién acaba de reunirse en julio del año 2001, en Tarapoto, Perú.

Finalmente, en la V Reunión de la CEMAA, realizada en Santa Fe de Bogotá en abril de 1996, el Jefe de la Delegación de Brasil planteó la conveniencia de avanzar regionalmente en la identificación de algún sistema que permitiera avanzar regionalmente en la evaluación de programas y proyectos desarrollados por la CEMAA. A este respecto, la delegación de Colombia enfatizó que la instancia pertinente para examinar este tema era el Consejo de Cooperación Amazónica, lo que fue secundado por la delegación de Perú. Por su parte, la delegación de Venezuela apoyó la propuesta brasileña (Cfr. SPT - TCA, 1997: 259).

La Comisión Especial de Transporte, Infraestructura y Comunicaciones de la Amazonía (CETICAM).

Fue creada como Comisión de Transporte de la Amazonía (CETRAM) en la IV Reunión Ordinaria del Consejo de Cooperación Amazónica, realizada en Santa Fe de Bogotá en Mayo de 1990. Su justificación vino dada en atención a que existían diversas actividades y reuniones internacionales sobre la Amazonía, como era el caso por ejemplo, de la "Reunión de Ministros de Transportes de la Región Amazónica", lo que llevó al Consejo a recomendar -y así fue aprobado por los gobiernos respectivos- que tales actividades se adelantaran en el marco del Tratado de Cooperación Amazónica, siendo coordinada con la Secretaría Pro Tempore y las Comisiones Especiales correspondientes en cada caso. Esta Comisión fue modificada a CETICAM en la IV Reunión de Ministros de Relaciones exteriores, llevada a cabo en Santa Cruz de la Sierra (Bolivia) en Noviembre de 1991, para incorporar la Infraestructura y Comunicaciones de la Amazonía.

La CETICAM ha celebrado tres reuniones en las cuales se ha destacado la enorme importancia de los temas tratados por la Comisión, "tomando en cuenta la necesidad que tienen las Partes Contratantes de dar forma inicial y cimentar los enormes propósitos de vinculación e interconexión física entre los pueblos amazónicos y los países partes del Tratado de Cooperación Amazónica" (SPT - TCA, 1997: 303). En esta comisión también se puede observar la coincidencia en los planteamientos, propuestas e inquietudes de las delegaciones de Venezuela y Brasil.

En la I Reunión se puso de relieve que "en el Tratado se ha convenido en crear una infraestructura física adecuada entre los respectivos países, especialmente en aspectos de transporte y comunicaciones, con el objetivo prioritario de incorporar plenamente los territorios amazónicos a sus respectivas economías nacionales" (SPT - TCA, 1997: 303). En todas las reuniones que ha celebrado esta Comisión se ha destacado también la necesidad de reconocer que la forma natural y ecológica de transporte para la Amazonía es la fluvial y que por lo tanto, otras formas de transporte por carretera, aérea o ferroviaria deben ser complementarias, señalando así mismo, que la implementación de un sistema de transporte constituye el verdadero camino hacia la integración y el progreso de los países amazónicos.

Dentro de esta Comisión, Venezuela coordina el Programa N° 7 referente a "La Cuenca Amazónica y su factibilidad de interconexión con las Cuencas de los