

BJIR

Brazilian Journal of
International Relations

Edição Quadrimestral | volume 2 | edição nº 3 | 2013

*O Multilateralismo Amazônico, entre
Êxitos Geopolíticos e Entraves
Executivos: Trajetória do Processo de
Cooperação de 1978 a 2012.*

Rodolfo Ilário da Silva

 **Igepri**
Instituto de Gestão Pública e
Relações Internacionais

 **unesp**
Universidade Estadual Paulista
"Júlio de Mesquita Filho"

A Brazilian Journal of International Relations (BJIR) está indexada no International Political Science Abstracts (IPSA),
EBSCO Publishing e Latindex

**O Multilateralismo Amazônico, entre Êxitos Geopolíticos e Entraves Executivos:
Trajetória do Processo de Cooperação de 1978 a 2012.¹**

Rodolfo Ilário da Silva²

Resumo: Este trabalho visa apresentar uma análise detalhada sobre o processo de cooperação entre os países da região amazônica, com base em elementos contextuais, políticos e institucionais. O período que se estende da assinatura do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), em 1978, até os dias atuais, caracteriza-se pela alternância de fases de inatividade com fases de declarada renovação do compromisso político. Os fatores explicativos identificados relacionam-se a questões domésticas, regionais e do contexto internacional. Esta trajetória compreende cinco períodos distintos: de 1978 a 1989, fase defensivo-protetionista; de 1989 a 1994, fase de incentivo e fortalecimento político; de 1995 a 2002, amadurecimento institucional; de 2002 a 2009, marcada pela intensificação dos contatos entre os países amazônicos, porém seguida de uma crise institucional; e, de 2009 a 2014: fase de “relançamento da OTCA”, pautada nas diretrizes da Agenda Estratégica de Cooperação Amazônica. Após a análise deste processo de cooperação que completa 35 anos, concluímos o texto evidenciando as principais características do processo, os resultados alcançados pelos países amazônicos e as principais dificuldades persistentes para a consecução dos objetivos regionais comuns.

Palavras-Chave: América do Sul; Amazônia; Cooperação.

**The Multilateralism Amazon, and Barriers Between Successes Geopolitical Executive:
Path of Cooperation Process of 1978 TO 2012**

Abstract: This paper analyzes the multilateral cooperation process between the countries of the Amazon region, focusing on three degrees: the contextual; the political; and the institutional. We start from the analysis of the negotiation process of the Amazon Cooperation Treaty (ACT), in 1978, and its developments until 2002, when has been created the Amazon Cooperation Treaty Organization (ACTO). The trajectory was divided into five phases that were called: defensive (1978-1989); political strengthening (1989-1994); institutional maturation (1995-2002); diplomatic intensification (2002-2009); and relaunch of the Amazon Cooperation Treaty Organization (2009-2014). The reasons founded in our analysis are related to domestic, regional and international issues that had influence in the cooperation process. After the historical analysis, we make an overview of the main results and difficulties that marks the cooperation process between the countries that has sovereignty over the Amazon basin.

Keywords: South America; Amazon; Cooperation.

¹ Este artigo apresenta os principais resultados da pesquisa de mestrado intitulada “A cooperação multilateral entre os países amazônicos: a atuação da OTCA”, realizada pela Universidade Estadual Paulista – UNESP, com financiamento de Bolsa de Mestrado da FAPESP e sob a orientação do Prof. Dr. Tullo Vigevani.

² Professor de Relações Internacionais na USC - Universidade Sagrado Coração, Bauru-SP. Mestre em Ciências Sociais pela Universidade Estadual Paulista – UNESP. Email: rosilvari@yahoo.com.br

BJIR, Marília, v.2, n.3, p.533-559, Set./Dez. 2013

INTRODUÇÃO

A análise da trajetória do processo de cooperação entre os países amazônicos revela um contraste entre a visão estratégica apurada de seus idealizadores e a baixa efetividade na execução e desenvolvimento de projetos com resultados sensíveis para suas populações. O Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) foi assinado em 1978, em um contexto de presença marcante de governos militares na América do Sul, com uma valorização estratégica da Amazônia, especialmente no Brasil. No âmbito internacional, a temática ambiental esteve em forte ascensão política a partir da década de 1970. Neste cenário, a repercussão dos debates sobre possibilidades de gestão internacional da Amazônia levou os países da região a buscar instrumentos para assegurar sua soberania e competência exclusiva sobre a conservação e utilização dos recursos naturais de seus territórios. Assim, o principal fator responsável pelo início da aproximação e coordenação política entre os países da região amazônica foi a necessidade de reafirmação das soberanias nacionais, realizada por meio de um instrumento diplomático e jurídico, o Tratado.

Vale lembrar que as relações entre os países do norte da América meridional possuem um histórico de muitas instabilidades e litígios fronteiriços, além da diversidade social e das assimetrias econômicas existentes. Limitada pelo Oceano Atlântico a Leste e pela Cordilheira dos Andes a Oeste, a ocupação não-indígena da Amazônia esteve sempre ligada ao curso dos rios. Assim, os contatos internacionais na Bacia se limitavam a alguns portos de fronteira, com navegação e comércio esporádicos, como, Iquitos, Letícia, Benjamin Constant e Tabatinga. Destaca-se, ainda, que as atividades econômicas na região amazônica em meados do século XX eram baseadas na exploração de produtos florestais para o mercado internacional e, internamente, na economia de subsistência

Com o passar das décadas de 1960 e 1970, e com o avanço econômico dos países da região, destacadamente o Brasil, alguns elementos possibilitaram uma ocupação mais intensiva da região amazônica. No Brasil o impulso desse processo veio com a construção e transferência da capital nacional para o centro geográfico do país, Brasília. Sua primeira consequência prática foi a colonização do entorno da rodovia Belém-Brasília por milhares de brasileiros. Começava então a se acentuar a ocupação da Amazônia também às margens de eixos rodoviários, todavia, ainda sem qualquer planejamento ecológico e econômico.

Nos demais países da região, focos de dinamismo também começavam a intensificar a ocupação da Amazônia, apoiando-se: na exploração do petróleo no Peru, Equador, e

Colômbia; no fomento à pecuária na Bolívia; na implantação da siderurgia, da indústria pesada, e dos projetos hidrelétricos na Venezuela (usina de Guri); e, na extração de alumínio no Suriname e na Guiana. Segundo Rubens Ricupero, o “desenvolvimento da vida material contagia a diplomacia amazônica” e, assim, “essas transformações vieram a criar, internamente, a condição básica para que se pudesse pensar em propor uma cooperação mais ampla para os países da área” (RICUPERO, 1984, p. 179).

No entanto, a integração econômica não era o aspecto mais relevante na proposta brasileira de estabelecer a cooperação entre os países da região amazônica, e tampouco houve consenso dos países nesse tema. Para Torrecuso (2004, p. 56): “o texto do Tratado não permite concluir que seu objetivo fosse o intercâmbio comercial ou forjar instrumentos para o desenvolvimento econômico da região”. Isto porque, naquele contexto, cada país buscava atender às demandas internas, tendo em vista “o objetivo prioritário de integrar plenamente seus territórios amazônicos às suas respectivas economias nacionais” (Art. X, TCA, 1978).

Como veremos no prosseguimento deste artigo, o aspecto econômico de fato não teve grande importância ou desdobramentos efetivos em nenhuma etapa do processo de cooperação amazônica. As atenções e declarações políticas estiveram sempre voltadas aos temas mais sensíveis, pelas características da região, como proteção ambiental, saúde, educação, tecnologia, e, raramente, assuntos indígenas. Por estes motivos, verifica-se que a coordenação política dos países amazônicos foi motivada mais pela necessidade de resposta a constrangimentos externos do que pelo dinamismo regional ou pela percepção de uma identidade amazônica que aproxime seus países e populações.

Desta maneira, a identificação regional limitava-se ainda às características “geográfica, ecológica e econômica” (Artigo II, TCA, 1978), a saber, a existência do bioma amazônico no território dos países que compõem o acordo. Ou seja, possuir território soberano na área da Bacia Amazônica é condição *sine qua non* para participação no TCA³. Estas condições levaram os países a adotarem o exposto no Artigo XXVII, segundo o qual o Tratado de Cooperação Amazônica “não estará aberto a adesões” (TCA, 1978). Trata-se, então, de um acordo de abrangência regional e escopo fechado, dada a impossibilidade de absorver novos participantes. Neste sentido, o TCA foi eficiente na consecução de seus

³ É por este motivo que o Departamento Ultramarino da Guiana Francesa não é parte integrante do Tratado, já que este território não constitui um Estado soberano. Suas condições internas são bastante semelhantes às de seus vizinhos, Guiana e Suriname. Porém, trata-se de uma região sob o comando e soberania da França, que, por sua vez, é um país europeu, com interesses e características políticas, econômicas, sociais e ecológicas bastante distintas. Assim, nem o Departamento da Guiana Francesa nem a França fazem parte do TCA. Todavia, há alguns anos a França vem reivindicando participação na OTCA e tem conseguido apoio de alguns membros.

objetivos geopolíticos primordiais, à medida que contribuiu para afastar a possibilidade de intervenção externa direta, e intensificou os contatos diplomáticos entre os países da região.

Veremos adiante que o período que se estende da assinatura do TCA até os dias atuais caracteriza-se pela alternância de períodos de inatividade com fases de declarada renovação do compromisso político. Antonio Aníbal Quiroga e Jacques Marcovitch (2003), na função de consultores externos contratados pela própria OTCA, realizaram uma análise da evolução histórico-institucional do Tratado, a qual foi dividida em três fases: de 1978 a 1989, fase defensivo-protetionista; de 1989 a 1994, fase de incentivo e fortalecimento político; e, de 1995 a 2002, amadurecimento institucional.

Na análise do período mais recente, Simões (2011) afirma que é possível identificar mais duas fases distintas no processo: de 2002 a 2009, na qual houve notável intensificação dos contatos entre os países amazônicos, porém, seguida de dificuldades institucionais no estabelecimento do sucessor de Rosalia Arteaga para o cargo de Secretário-Geral da Organização; e de 2009 a 2014, fase denominada como relançamento da OTCA, e pautada nas diretrizes estabelecidas pela Agenda Estratégica de Cooperação Amazônica.

Fase Defensivo - Protetionista (1978-1989)

O contexto internacional na década de 1970 é caracterizado pela amenização do conflito bipolar da Guerra Fria, que resultou na diminuição na intensidade da disputa Leste-Oeste, entre EUA e URSS, e ocasionou um deslocamento da competição internacional para o eixo Norte-Sul, entre os países desenvolvidos e os subdesenvolvidos. Além disso, este período, também chamado de *détente*, é marcado pela ascensão dos chamados novos temas de política internacional, principalmente os Direitos Humanos e o Meio Ambiente (ALVES, 2001). Assim, durante a Conferência da Organização das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, de Estocolmo, em 1972, ocorreram debates acirrados entre países desenvolvidos e em desenvolvimento sobre a problemática ecológica emergente. Por sua vez, estes debates tiveram influência direta na iniciativa brasileira de propor o Tratado de Cooperação Amazônica, como veremos a seguir.

Durante a Conferência de Estocolmo foram levantadas questões e propostas sobre a internacionalização das grandes reservas naturais do planeta, transformando-as em patrimônio da humanidade. A Amazônia, evidentemente, era um dos alvos desta discussão, sob a alegação das grandes potências de que os países subdesenvolvidos não possuíam recursos,

tecnologia e eficiência governamental para a preservação e a exploração adequada da diversidade biológica presente em seus territórios (LAGO, 2007). Assim, o meio ambiente despontou no cenário internacional como uma temática complexa, que exigia esforços maiores que a capacidade individual de ação dos Estados nacionais e apontava para a necessidade de fortalecimento da cooperação internacional (RIBEIRO, 2005; VIOLA, 2002).

Entretanto, a postura brasileira foi totalmente contrária a possibilidades de gestão internacional sobre a Amazônia. A política externa brasileira para o meio ambiente no contexto de Estocolmo ficou caracterizada pela defesa do direito ao desenvolvimento, em vista de dois fatores centrais: os níveis de crescimento do chamado “milagre econômico” no início da década de 1970, o que tornava impensável para o governo militar a imposição de barreiras ecológicas ao desenvolvimento econômico; e, a defesa da soberania sobre os recursos presentes no território nacional (SILVA, 2012). Isto porque a região amazônica recebia maior importância estratégica desde a instauração do regime militar⁴, era vista como uma grande fronteira ao desenvolvimento, e, assim, deveria ser desbravada, povoada e explorada, com o intuito de assegurar a soberania sobre a região, e, conseqüentemente, expandir a aplicação do projeto nacional-desenvolvimentista (BECKER, 2001).

Com esta postura soberanista, o Brasil obteve destaque na Conferência de Estocolmo e liderou a coalizão de países em desenvolvimento na argumentação de que fatores sociais e econômicos, como os níveis de pobreza e industrialização, deveriam ser integrados ao debate ambiental. Através deste posicionamento, os países subdesenvolvidos conseguiram estabelecer o consenso de que a responsabilidade maior da problemática ambiental pertencia aos países industrializados, que já tinham padrões elevados de consumo e poluição. Este argumento foi o embrião do princípio das “responsabilidades comuns, porém diferenciadas”.

A atuação destacada da diplomacia brasileira na Conferência de Estocolmo de 1972 e a iniciativa tomada pelo país para a assinatura de um acordo regional de cooperação em 1978 demonstram que o Brasil estava atento às implicações que a temática ambiental poderia trazer para a região amazônica. A partir destes fatores, se confirma também a hipótese de Antiquera (2006), segundo a qual o estabelecimento e a condução da cooperação regional amazônica estiveram diretamente ligados aos objetivos da política exterior do Brasil. Então, surgiu desta conjuntura a proposta brasileira de reunir politicamente os países amazônicos sob um

⁴ Como se pode notar pela criação da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) em 1966; do Banco da Amazônia (BASA) em 1966; da Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA) em 1967; do Programa de Integração Nacional responsável pela abertura da Rodovia Transamazônica, em 1967; e do Projeto Radar da Amazônia (RADAM), na década de 1970.

instrumento diplomático e jurídico, o Tratado, para reafirmar no cenário internacional o direito legítimo e soberano dos signatários sobre seus territórios.

Quiroga e Marcovitch (2003) destacam que a primeira fase (1978-1989) é caracterizada pela clara intenção dos países signatários em demonstrar para toda a comunidade internacional o exercício pleno e incontestável da soberania sobre seus territórios amazônicos, bem como o domínio sobre o uso e a conservação dos recursos da região conforme seus interesses e necessidades de desenvolvimento. Porém, esta iniciativa de afirmação política soberana no plano internacional não foi acompanhada da implementação imediata das disposições do Tratado. Este período inicial, que compreende a primeira década em que vigorou o TCA, foi marcado pela inatividade das instâncias do Tratado. Segundo Quiroga e Marcovitch (2003), os membros do TCA enfrentavam questões internas relevantes, decorrentes do fim de regimes militares, como a transição democrática e suas reformas políticas, conjuntura doméstica que prejudicou o avanço imediato dos projetos firmados no âmbito regional.

A dinamização inicial da cooperação amazônica também foi dificultada por constrangimentos internacionais que atingiram fortemente os países sul-americanos nas décadas de 1970 e 1980, como as crises do petróleo e o aumento da dívida externa. No âmbito interno, os entraves foram o processo inflacionário e as instabilidades sociais vigentes durante os regimes militares. Além disto, neste mesmo período, a região da Bacia do Prata era a prioridade das iniciativas de âmbito regional, representadas na aproximação estratégica entre Brasil e Argentina, e fomentadas pela Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL).

Portanto, mesmo com o objetivo do regime militar brasileiro de povoar e vigiar a região amazônica do país, estas iniciativas não transbordaram para os países vizinhos do norte. A somatória destas condições resultou em dificuldades para que a região amazônica ocupasse um lugar relevante na política interna e externa dos países. Assim, no primeiro período da cooperação regional, a característica mais marcante foi a inatividade do Tratado e de suas instâncias, o que ocasionou a falta de instrumentos operacionais satisfatórios para conduzir a aplicação dos termos acordados.

Fase de Fortalecimento Político (1989-1994)

Já a segunda fase foi marcada pela renovação do compromisso político e pela ativação das Comissões estabelecidas pelo Tratado. Esta fase teve início com a primeira Reunião de

Presidentes dos Países Amazônicos, em Manaus, no ano de 1989. Nesta reunião os chefes de Estado reconheceram a importância do TCA para a região, em termos políticos, ambientais e socioeconômicos, e assim decidiram iniciar um processo de intensificação da cooperação regional. Cientes da crescente visibilidade política da temática ambiental e do conceito de desenvolvimento sustentável divulgado pelo Relatório Brundtland, adotou-se o conceito de desenvolvimento sustentável como uma meta-síntese dos objetivos comuns aos signatários do TCA (QUIROGA; MARCOVITCH, 2003).

Vale salientar que na década de 1990 renova-se o interesse pela Amazônia como uma fronteira de expansão para as atividades econômicas, uma ampla oportunidade para a promoção do desenvolvimento, agora justificado pelo viés da sustentabilidade. Então, como resultado da renovação do compromisso político, os países ativaram e ampliaram as ações das Comissões Especiais da Amazônia, e iniciaram o estabelecimento de canais de cooperação entre órgãos dos governos amazônicos, como também com agências internacionais, aumentando a troca de experiências e captando apoio financeiro (QUIROGA; MARCOVITCH, 2003).

Considera-se que desde sua assinatura até o ano de 1990 o Tratado esteve inativo. Porém, esta inatividade seria influenciada pela decisão da Assembleia Geral da ONU ao aceitar a proposta diplomática brasileira de realização da Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento no Rio de Janeiro, em 1992. Frente ao desgaste da imagem internacional do Brasil, devido aos elevados índices de queimadas e desflorestamento da região amazônica na década de 1980, o Itamaraty ponderou que atrair o debate sobre meio ambiente para o país poderia representar uma oportunidade de reverter o quadro ambiental desfavorável (LAGO, 2007).

Assim, na perspectiva de membros do corpo diplomático do Itamaraty podemos perceber que a definição do Brasil como sede da Conferência é apontada como uma vitória da diplomacia brasileira (LAGO, 2007, p. 151). Porém, na literatura acadêmica encontra-se a interpretação de que a escolha do Brasil representaria uma forma de pressão internacional pela diminuição da devastação na Amazônia e pelo julgamento dos mandantes do assassinato de Chico Mendes, ocorrido em dezembro de 1988. Líder sindical dos seringueiros e ativo ambientalista, Chico Mendes alcançara reconhecimento internacional com o prêmio *Global 500*, conferido pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (RIBEIRO, 2005, p. 107).

Cientes da crescente repercussão internacional dos temas ecológicos, a realização da Conferência levou os signatários do TCA a articular um posicionamento conjunto para o evento. Assim formulou-se o primeiro posicionamento político conjunto dos países da região amazônica no cenário internacional, que foi constituído pela “Declaração de Manaus sobre a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento”. Este documento de dez páginas, expõe a posição conjunta dos países amazônicos sobre os principais temas a serem abordados na Rio-92: Mudanças Climáticas, Diversidade Biológica e Biotecnologia, Florestas, Recursos Hídricos, Populações Indígenas, entre outros.

Todavia, este primeiro posicionamento conjunto dos países amazônicos no cenário internacional não teve desdobramentos práticos, principalmente porque o processo de cooperação ainda não estava devidamente estruturado para alcançar avanços efetivos.

Depois da Conferência as posteriores secretarias tentaram implementar alguns projetos, porém poucos avanços foram conseguidos. Os fatores que podem ter influenciado neste caso são: a fragilidade institucional do Tratado – falta de uma organização internacional com presença jurídica que pudesse, entre outras coisas, desenvolver e propor políticas concretas – e a rotatividade das Secretarias *Pro Tempore* – sem autonomia para negociar ou executar ações de longo prazo (PIEDRA-CALDERON, 2007, p. 68).

A rotatividade da Secretaria responsável pela organização das reuniões entre os representantes diplomáticos dos signatários do Tratado de Cooperação foi, por bastante tempo, um fator limitante da dinâmica política regional. Sempre que o encargo da Secretaria era transferido de um para outro país signatário, além do trabalho burocrático, perdia-se muito dos progressos realizados e do *know how* desenvolvido.

A Secretaria Pro-Tempore localizou-se nos seguintes países: Peru (1980-1983); Bolívia (1983-1986); Brasil (1986-1988); Colômbia (1988-1990); Equador (1990-1994); Peru (1994-1997); Venezuela (1997-2000); Bolívia (2000-2003). Em cada uma dessas ocasiões a SPT funcionou em estruturas governamentais do país sede, geralmente o Ministério das Relações Exteriores, o que comprometeu a sua capacidade de coordenar as atividades dos órgãos do Tratado, dadas as acentuadas diferenças econômicas e institucionais entre seus países signatários e a consequente dificuldade em conferir continuidade às suas políticas (TORRECUSO, 2004, p. 62).

Com isto, a Secretaria *Pro Tempore* não possuía efetividade como um órgão de consulta e articulação dos planos de desenvolvimento entre os Países Membros.

Este fraco progresso institucional do TCA teria limitado as atividades da Secretaria *Pro Tempore*, as quais desenvolveram micro-ações, que no seu conjunto foram pouco relevantes para a magnitude de problemas e possibilidades da Amazônia Continental (COSTA-FILHO, 2002, p. 68).

A partir de então, as necessidades institucionais e os custos financeiros decorrentes do aumento da atividade diplomática contribuíram para a decisão de criar a OTCA.

Fase de Amadurecimento Institucional (1995-2002)

O tema do fortalecimento institucional do TCA apareceu pela primeira vez na III Reunião de Ministros das Relações Exteriores (RMRE), em 1989, em Quito. Já a decisão de criar a Secretaria Permanente ocorreu no V encontro de Ministros das Relações Exteriores, em Lima, 1995, e foi adotada através do protocolo de Emenda de 1998. Porém, a efetiva criação da OTCA só viria a se materializar em 2003, funcionando nas dependências do Ministério das Relações Exteriores do Brasil até agosto de 2004. Com isto, os países amazônicos davam os primeiros passos no sentido da construção de um foro político regional permanente.

A cooperação amazônica passava a ter personalidade jurídica própria, por meio da OTCA e de sua Secretaria Permanente, dirigida por um Secretário-Geral, com plano de trabalho e orçamentos próprios. Até a eleição de um Secretário Geral, atribuiu-se interinamente o cargo ao Embaixador boliviano Sergio Sánchez Balliván, que vinha atuando como Secretário *Pro Tempore* no período de transição (GADELHA, 2009).

Assim, deu-se início à terceira fase da cooperação amazônica, de 1995 a 2002, na qual se constatou uma crescente dinâmica na cooperação dos países, materializada na criação da OTCA e na instituição, pela primeira vez, de uma Secretaria Permanente. Nesta fase de amadurecimento institucional os países resolveram adotar um instrumento de maior representação institucional para cumprir melhor os propósitos a que haviam se comprometido (QUIROGA; MARCOVITCH, 2003). Em suma, a função a ser desempenhada pela SP/OTCA seria a de “construir consensos, tomar decisões estratégicas com visão regional e atuar coordenadamente em função do objetivo comum do desenvolvimento sustentável da Amazônia (Plano Estratégico, 2004, p. 37).

O orçamento da Secretaria Permanente foi definido no VI encontro de Ministros das Relações Exteriores (Caracas, 2000), em US\$ 1.139.600, com base nas seguintes proporções: Brasil 35%, Colômbia 16%, Peru 16%, Venezuela 16%, Equador 6,5%, Guiana 2%, e Suriname 2% (TORRECUSO, 2004). A última atualização destes valores ocorreu na X Reunião de Ministros das Relações Exteriores, em Lima no ano de 2010, da seguinte maneira: atualmente, o total de contribuições, em valores aproximados, está em US\$1,668 milhão, sendo cerca de 88 mil oferecidos pela Bolívia, 678 mil pelo Brasil, 255 mil pela Colômbia, 88 mil pelo Equador, 24 mil pela Guiana, 255 mil pelo Peru, 24 mil pelo Suriname e 255 mil pela Venezuela.

Dentro do estudo organizacional da OTCA é importante destacar que as Reuniões dos Ministros das Relações Exteriores constituem o órgão supremo de decisões desta organização

e têm o “fim de fixar as diretrizes básicas da política comum, apreciar e avaliar o andamento geral do processo de cooperação amazônica e adotar as decisões tendentes à realização dos fins propostos neste instrumento” (Artigo XX, TCA, 1978). Tarefa para a qual os Chanceleres contam com o apoio do Conselho de Cooperação Amazônica.

A partir de 2002, portanto, a cooperação amazônica entra em uma nova fase, aparentemente mais apropriada para a consecução dos objetivos e desafios regionais.

No século XXI, a OTCA tornou-se a única Organização Internacional sediada no Brasil, e o país firmou-se como um ator global, para o qual nenhum tema internacional é alheio. Essa crescente participação brasileira na agenda internacional, somada à profusão de novos temas ambientais e à emergência da Amazônia como área estratégica dos pontos de vista econômico e de defesa conferiram relevância à OTCA, adensada institucionalmente e com capacidade de gestão acumulada (GADELHA, 2009).

Assim, após um período de quase vinte e cinco anos decorridos desde a assinatura do TCA, em 1978, a cooperação amazônica passaria a contar com uma sede institucional fixa, um secretariado permanente, um orçamento, enfim, com algumas das condições necessárias para que seja possível auferir ganhos do processo de cooperação. Tais como: o acúmulo de *know-how* nas fases preparatórias das reuniões diplomáticas e a consequente redução dos custos de transações; o compartilhamento de informações, ciência e tecnologia entre os membros; e, a construção de um ambiente institucionalizado para o diálogo e aproximação dos países amazônicos.

Fase de Intensificação dos Contatos Diplomáticos (2002-2009)

A fase que se estende de 2002 a 2009, é marcada pela intensificação dos contatos entre altos representantes diplomáticos dos países amazônicos para negociar acordos especialmente nas áreas de saúde, educação, infraestrutura, meio ambiente e assuntos indígenas. A referência a estas áreas se deve à criação das Coordenadorias temáticas que passaram a compor a estrutura institucional da OTCA a partir da criação da Secretaria Permanente, substituindo, na prática, as Comissões Nacionais Permanentes e as Comissões Especiais da Amazônia, que ficaram quase totalmente em segundo plano e inativas neste período.

No período de 2002 a 2007 a OTCA esteve sob a administração da Secretária-Geral equatoriana Rosalia Arteaga Serrano. Como primeira SG-OTCA eleita pelos oito países amazônicos, o período sob administração de Rosalia é reconhecido pela ampliação das atividades da OTCA no âmbito regional e pela projeção desta organização nos fóruns internacionais.

Durante o mandato da primeira Secretária-Geral eleita, a equatoriana Doutora Rosália Arteaga, [...] Além do fortalecimento organizacional, logrou-se maior projeção internacional da OTCA, captou-se expressivo volume de recursos para parcerias de cooperação, elaboraram-se o Plano Estratégico 2004-2012 e diversos projetos de cooperação nas diferentes áreas de atuação da OTCA (GADELHA, 2009).

Em artigo elaborado por Rosalia Serrano, publicado em 2006, afirma-se que uma das principais atividades da OTCA foi a cooperação com outras Organizações Internacionais.

A organização funciona como uma pequena central diretora de técnicos, peritos e funcionários, financiada pelas quotas que cada um dos países lhe paga com tal finalidade, gere outros recursos provenientes da cooperação internacional de organismos internacionais, países cooperantes, setor privados, etc., e aspira a criar, com a ajuda dos governos dos países e das instâncias cooperantes, um fundo de desenvolvimento solidário para a Amazônia e, para isso, iniciou processo de consulta com a CAF. (SERRANO, 2006, p. 98).

Porém, a fase de 2002 a 2009 foi marcada não só pela dinamização, mas também por uma crise institucional iniciada no período final do mandato de Rosalia Arteaga Serrano, em 2007. Durante o mandato da primeira Secretária Geral da OTCA algumas críticas faziam-se recorrentes quanto ao “estilo” da Secretária-Geral de conduzir a atuação da OTCA. Isto porque, as competências atribuídas à instituição pelo Tratado, exigem que as ações desta instituição estejam sempre subordinadas às deliberações conjuntas dos países amazônicos, representados nas Reuniões de Ministros das Relações Exteriores. O que ocorria, e no caso gerava críticas, era a pró-atividade da Secretária Geral, que por vezes, agia com demasiado protagonismo nos processos de tomada de decisão e de representação internacional da OTCA. Esta postura resultava na dinamização de algumas atividades, mas, por outro lado, feria a legitimidade da instituição como representante unicamente do consenso entre os países amazônicos, portanto, sem autonomia institucional e decisória.

Assim, pudemos deduzir que um dos motivos da saída de Rosalia e da posterior crise institucional tenha sido esta postura pró-ativa da Secretária Geral, não condizente com a configuração da cooperação regional amazônica, marcada pelo multilateralismo. Cientes disto, tornam-se compreensivas e pertinentes as palavras de Pires (2011):

Um ponto a ressaltar nesse sentido é que a Organização, mais particularmente o Secretariado, deve continuar mantendo sua postura de animador e de colaborador, ou seja, de elo entre os países para a agenda comum, e nunca a de um agente à parte, acima ou abaixo dos demais (PIRES, 2011, p. 12).

Ao fim do mandato de Arteaga, em abril de 2007, a Chancelaria equatoriana apresentou um nome para a recondução ao cargo. A proposta foi aceita por Brasil, Peru, Guiana e Suriname, mas vetada pela Colômbia, que se justificou pela necessidade de alternância das nacionalidades à frente da Secretaria Permanente, já que Rosalia também era

do Equador. Apresentaram-se, então, candidaturas do Peru, com apoio colombiano, e da Bolívia, incentivada pela Venezuela, mas ambas sem aceitação ampla. Na tentativa de uma solução, o Brasil lançou candidatura, a qual, sem obter consenso, foi retirada em 2008 (GADELHA, 2009).

Assim, o cargo de SGOTCA ficou vago de junho de 2007 a abril de 2008, e foi ocupado interinamente pelo Diretor Executivo, o colombiano Francisco Ruíz Marmolejo, visto que os países membros não conseguiam chegar a um consenso em torno de um nome para a sucessão. De acordo com Gadelha (2009), o impasse acerca da eleição do SGOTCA, que durou cerca de dois anos, denota que, três décadas após a assinatura do TCA, a Organização enfrentava ainda sérias dificuldades de ordem política, financeira e institucional.

Diante das dificuldades em definir o ocupante do cargo de Secretário Geral da OTCA, na XLVIII Reunião da Comissão de Coordenação do Conselho de Cooperação Amazônica (CCOOR), em 16 de outubro de 2008, decidiu-se criar um Grupo de Trabalho (GT2008) para diagnosticar os principais problemas e apresentar sugestões para o melhor funcionamento da Organização. O Grupo de Trabalho constituído foi formado por diplomatas das Chancelarias dos oito países membros, e incumbido de, em prazo de 45 dias:

- a) Realizar reuniões com os Coordenadores temáticos, com o propósito de avaliar a informação proporcionada por eles e definir as prioridades de cada Coordenadoria;
- b) Revisar a informação fornecida pelas Chancelarias dos países membros a respeito de suas prioridades na região amazônica;
- c) Apresentar à CCOOR documento com a avaliação da informação proporcionada pelos Coordenadores de área e pelos países membros;
- e, d) apresentar à CCOOR projeto de mecanismo para regular a relação entre a OTCA e a cooperação internacional (GADELHA, 2009).

O GT2008, em seu relatório final, condenou a participação da Secretaria Permanente da OTCA na discussão sobre mudanças climáticas em fóruns internacionais, o que, na visão do Grupo de Trabalho, extrapolaria as funções do órgão. Embora houvesse um mandato genérico para o aprofundamento da questão no âmbito da OTCA, emanado da declaração Ministerial de Iquitos, não haveria ainda uma posição comum que pudesse ser levada a outros foros (GADELHA, 2009, p. 37).

Após a análise do funcionamento organizacional da OTCA, o Grupo de Trabalho fez as seguintes recomendações:

- a) eleger, em caráter de urgência, novo SGOTCA;
- b) cancelar todas as atividades da OTCA, salvo os projetos que disponham de recursos e que tenham respaldo nos acordos firmados pela OTCA com terceiros;
- c) instruir o SGOTCA interino a não iniciar quaisquer novas atividades sem a aprovação da CCOOR;
- d) solicitar à Secretaria Permanente uma relação de todos os consultores e funcionários que dependem da cooperação internacional, especialmente da GTZ;
- e) aprovar no CCA a redefinição da relação entre a OTCA e a cooperação internacional;
- f) reativar as Comissões Especiais da OTCA;
- g) reorganizar a estrutura atual da OTCA com vistas

a aprimorar seu funcionamento, levando-se em consideração sua situação orçamentária; h) elaborar novo instrumento administrativo e financeiro; i) reformar o regulamento da Secretaria Permanente sobre o funcionamento das Coordenadorias; j) examinar a possibilidade de aumentar as contribuições anuais dos países, a fim de diminuir sua dependência de terceiros países (GADELHA, 2009).

Por sua vez, mostrando disposição em incorporar as resoluções e responder às deficiências institucionais levantadas, a CCOOR, em 10 de dezembro de 2008, decidiu que:

a) até primeiro de março de 2009 os países deveriam eleger o novo SGOTCA (o Embaixador Manuel Picasso tomou posse em 23 de abril, o que, considerado o longo período de interinidade encerrado, foi próximo à data estipulada pela CCOOR); b) suspender qualquer novo projeto (de fato, não se iniciou nenhum projeto); c) suspender qualquer nova atividade onerosa (a proposição de iniciativas pela Secretaria Permanente cessou durante o período); d) determinar à Secretaria Permanente que apresentasse, em 15 dias, lista de todos os consultores e funcionários que prestavam serviços à OTCA e eram financiados pela cooperação internacional bem como proibi-los de representar a Organização em fóruns internacionais (a determinação foi atendida); e) reativar as Comissões Especiais da OTCA (o que ainda não ocorreu); f) determinar que o GT2008 apresentasse, em 60 dias, proposta de nova estrutura funcional da OTCA (o que não ocorreu); g) solicitar a elaboração de um novo instrumento administrativo financeiro (o que deverá ocorrer sob a nova direção da Secretaria Permanente) (GADELHA, 2009).

Então, em 2 de março de 2009, um dia após o prazo que a CCOOR determinara para a eleição de um novo SGOTCA, a mesma Comissão realizou sua L Reunião, na qual foi aprovado um documento com vistas a acelerar o processo sucessório na OTCA. Dados os impasses na escolha do próximo Secretário, foi adotado um mecanismo bastante peculiar, imparcial e controverso ao mesmo tempo. Os países decidiram realizar um sorteio para determinar qual país indicaria o próximo SGOTCA. A partir de então, o ocupante do cargo seria definido por uma rotação determinada por ordem alfabética. O país sorteado teria um mês para anunciar o nome de sua escolha, “cuja aceitação prévia acordava-se entre todos os países membros. Estipulava-se ainda que o SGOTCA abdicaria de postular sua reeleição, cabendo ao próximo país, por ordem alfabética, escolher o sucessor”. Desta maneira, se algum dos países não quisesse indicar o SGOTCA ou não o fizesse no prazo de dois meses, caberia ao próximo fazê-lo (GADELHA, 2009).

Na LI Reunião da CCOOR, realizada em 16 de março de 2009, realizou-se o sorteio do país que indicaria o novo SGOTCA. Brasil, país-sede, e Colômbia, origem do SGOTCA que ocupara interinamente o cargo por dois anos, abstiveram-se de participar do pleito. O país sorteado foi o Peru, que, dentro do prazo, indicou o Embaixador Manuel Picasso Botto para ocupar o cargo. Este tomou posse no dia 23 de abril, mas só assumiu plenamente suas funções em 6 de julho de 2009. Segundo a Secretaria Permanente, o SGOTCA manteve encontros

com diferentes autoridades do Brasil e dos demais países amazônicos, com a intenção de recolocar a OTCA na agenda política regional (GADELHA, 2009).

A conclusão que chegamos com a análise destas dificuldades institucionais no processo de sucessão do cargo de SG-OTCA, é que foi realizado um esforço significativo para a manutenção e fortalecimento do multilateralismo como característica central do processo de cooperação entre os países amazônicos. Isto se deve a três motivos principais: a busca pela alternância entre os países na condução do cargo de Secretário-Geral; a instauração de um Grupo de Trabalho para apurar o desempenho e as dificuldades institucionais na atuação da OTCA; e, mais uma vez, a renovação do compromisso político dos países com a cooperação amazônica, à medida que houve participação direta dos Ministérios de Relações Exteriores na resolução do impasse e também houve a participação dos Chefes de Estado no processo de relançamento da OTCA como foro regional. No entanto, todas estas não deixam de ser ações diplomáticas, cujos reflexos práticos ainda precisam surtir efeito.

Fase de Relançamento da OTCA (2009-2014)

Assim, o ano de 2009 marcaria o início de mais uma nova fase da cooperação regional amazônica. A fase de 2009 a 2014, também chamada de fase de “revitalização da OTCA” tem como plano-diretor de suas ações a Agenda Estratégica de Cooperação Amazônica, elaborada para os anos de 2010 a 2020, e que foi lançada na última reunião de Presidentes da OTCA, em Manaus, em 2009.

Em novembro de 2009, na cidade de Manaus, os chefes de estados reunidos decidiram impulsionar a OTCA para uma nova fase, chegando a denominá-la como de “relançamento”. O mandato da Organização foi revisitado, após transcorridos 30 anos da instituição do Tratado. Destaca-se da Declaração de Manaus a decisão de que a Organização tenha um *papel renovado, moderno como fórum de cooperação, intercâmbio, conhecimento e proteção conjunta para fazer frente aos novos e complexos desafios internacionais que se apresentam* (Declaração de Manaus, OTCA, 2009 *apud* PIRES, 2011).

Mais uma vez a saída encontrada para os impasses da cooperação amazônica foi declarar a renovação do compromisso político dos países com a articulação regional. Porém, a problemática segue sendo a mesma, a necessidade de que o desejo dos países no relançamento da OTCA seja traduzido em ações “concretas”. Esse parece ser o desafio que cabe a várias instâncias, especialmente as Comissões Nacionais Permanentes, responsáveis pela implantação em âmbito local dos acordos firmados no âmbito regional. É preciso que elas sejam “empoderadas internamente, para que tenham condições de atuar em favor da tradução

dos compromissos e obrigações do Tratado e possam orientar as negociações dentro da Organização” (PIRES, 2011, p. 12).

Vimos, portanto, que a OTCA vem aumentando seu grau de atividade institucional desde sua criação, buscando uma postura atenta e participativa no cenário internacional. Há razões para pensar que a Amazônia terá um papel ainda mais importante do que já tem e, por este motivo, a OTCA está destinada a representar uma função de relevância, não somente na região, como no mundo inteiro. Sem dúvida a OTCA poderia inspirar e liderar iniciativas mais aprofundadas de desenvolvimento e cooperação, incluindo a todos os países amazônicos e com resultados que alcancem as carentes populações amazônicas com melhorias em sua qualidade de vida. No entanto, para que isto seja conseguido, aponta Costa-Filho (2002), é necessário que a capacidade institucional da OTCA ofereça resultados ágeis, concretos e eficientes. As instituições e organizações que interagem no espaço amazônico, em especial a OTCA, devem ser organismos dinâmicos, aptos para seguir a evolução dos tempos, com capacidade para readequar-se a cada circunstância e contexto, e adaptar-se permanentemente com as mudanças mais amplas que esta complexa realidade impõe.

Para tanto, a Agenda Estratégica de Cooperação Amazônica foi aprovada na X Reunião de Ministros das Relações Exteriores do TCA, realizada em Lima, em novembro de 2010. A Agenda Estratégica inclui visão, missão e objetivos estratégicos da OTCA a partir de dois eixos de abordagem transversal: 1) conservação e uso sustentável dos recursos naturais renováveis; 2) desenvolvimento sustentável e social (promoção de qualidade de vida dos habitantes regionais). Estabelece, ademais, o papel e as diretrizes de atuação da Secretaria Permanente, o ciclo de projetos da OTCA, a estrutura institucional para a gestão da agenda e as distintas modalidades de financiamento consideradas (SIMÕES, 2011 e BECKER, 2011).

Embora a cooperação amazônica envolva esforços em variadas e complexas áreas, conforme se depreende a simples leitura das áreas cobertas pela Agenda Estratégica, é possível identificar um tripé fundamental do desenvolvimento sustentável na Amazônia. Esse tripé é formado por três pilares sem os quais será muito difícil avançar em outras áreas: a) o fortalecimento institucional aliado à mobilização de recursos financeiros adequados para os projetos prioritários; b) as ações de inclusão social e combate à pobreza extrema e à miséria; c) o fomento da ciência, tecnologia e inovação (SIMÕES, 2011, p. 09-10).

Além disso, a Agenda Estratégica apresenta uma abordagem temática que integra diversos âmbitos do TCA, tais como: florestas; recursos hídricos; gestão, monitoramento e controle de espécies de fauna e flora ameaçadas; áreas protegidas; uso sustentável da biodiversidade e promoção do biocomércio; assuntos indígenas; gestão do conhecimento e intercâmbio de informações; gestão regional de saúde; infraestrutura e transporte; navegação

comercial; turismo; e temas como desenvolvimento regional, mudança climática e energia. De acordo com Pires (2011) a Agenda Estratégica atribui notória atenção ao tema das florestas. Para ele, além de ser o primeiro entre os subtemas, neste quesito a Agenda estabelece um conjunto amplo de atividades de curto, médio e longo prazos.

A preocupação central é dotar as florestas da Amazônia de reconhecimento como ativo ambiental. As ações previstas giram em torno de promover ou estimular a participação social, o financiamento, a avaliação econômica e ambiental das florestas e sua inserção nas contas nacionais, o reflorestamento, a conservação ambiental, e a recuperação de áreas degradadas e a cooperação visando combater o corte ilegal e os incêndios florestais. No curto prazo, está estabelecida a atividade de monitorar a cobertura florestal e promover o controle florestal, pontos críticos quando se fala de floresta amazônica (PIRES, 2011, p. 04).

De acordo com as informações obtidas através de entrevistas ao corpo funcional da OTCA, em Abril de 2012⁵, a Agenda Estratégica e o novo momento de “revitalização da OTCA” representam um aumento da capacidade negociadora entre os países amazônicos, entre suas representações diplomáticas e a OTCA, além da reconstrução da legitimidade desta instituição como fórum de articulação de posicionamentos e coordenação de ações políticas entre os países da região. Estes processos são resultado dos problemas enfrentados e do acúmulo de experiências, que, conjugados, possibilitaram que os países decidissem oferecer novo impulso à cooperação regional, tendo como elemento norteador a Agenda Estratégica de Cooperação Amazônica.

Diferentemente do que ocorreu na implementação do Plano Estratégico 2004-2012, que foi o plano diretor das ações da OTCA no período de 2002 a 2009, a nova Agenda Estratégica é um documento negociado politicamente, ponto a ponto, entre todos os países amazônicos, membros da Organização. Esta característica confere legitimidade ao documento como guia de atuação da OTCA, pois representa o alcance do consenso entre os países da região. Assim, as atividades realizadas por meio da execução da Agenda Estratégica ocorrerão, em tese, em conformidade com o mandato político que os países membros conferem à Organização.

Exatamente por expressar os anseios conjuntos dos países da região amazônica, a nova fase de revitalização amparada pela Agenda Estratégica, parece oferecer novo fôlego ao esforço conjunto dos países amazônicos. Neste sentido, a Agenda Estratégica pode vir a dinamizar a execução local de projetos acordados regionalmente, já que as diretrizes para

⁵ No mês de Abril de 2012, realizei entrevistas semi-estruturadas com: o Secretário-Geral da OTCA, Alejandro Gordillo, o Diretor Executivo, Mauricio Dorfler, o Diretor Administrativo, Carlos Aragon, além dos coordenadores temáticos das áreas de Meio Ambiente, Maurício Matamoros, de Saúde, Antonio Restrepo, de Ciência, Tecnologia e Educação, Germán Gomes, e de Assuntos Indígenas, Jan Tawjoeran.

tanto já foram estabelecidas e o que resta é captar os recursos para realizar as atividades estabelecidas consensualmente. Se assim for, talvez possamos estar diante de um novo e promissor momento para a cooperação regional na Amazônia. Como sabemos, a realidade apresenta dificuldades antigas e novas, as quais o planejamento nem sempre é capaz de superar. Não é pertinente ainda analisar a eficácia da Agenda Estratégica e desta nova fase declarada de “revitalização da OTCA”, apenas nos cabe apontar suas diferenças e potencialidades em relação aos períodos anteriores.

As Características da Cooperação Regional Amazônica

Nesta seção do artigo, após a análise histórica apresentada acima sobre a trajetória da cooperação regional amazônica, iremos debater sobre as características políticas desta cooperação. Nos estudos disponíveis sobre a cooperação amazônica há uma preocupação recorrente em caracterizar o processo regional dentro das perspectivas teóricas existentes. Por exemplo, Román (1998) e Torrecuso (2004) caracterizam o processo de cooperação amazônica como um caso de regime internacional. Já Piedra-Canderon (2007) e Domingues (2006) analisam a dinâmica amazônica do ponto de vista da integração regional. Enquanto que Antiquera (2006) verifica a influência dos interesses e políticas governamentais nacionais, especificamente a influência da política externa brasileira no andamento do processo de cooperação.

Por outro lado, Rodrigues (2008) aborda a atuação da OTCA como reflexo da expansão de temas e responsabilidades do direito internacional. Oliveira (2007) caracteriza o TCA como instrumento de segurança hemisférica. Kilca (2006), por sua vez, faz uma análise interessante sobre o papel da OTCA frente ao risco de intervenção ecológica internacional na Amazônia. Temos ainda o trabalho de Silva (2008) que apresenta uma abordagem neo-institucionalista sobre a atuação da OTCA.

Como podemos notar, há uma multiplicidade de perspectivas acerca de como se desenvolvem as relações internacionais dos países amazônicos. Nosso objetivo não é enquadrar o processo de cooperação entre os países amazônicos dentro dos quadros teóricos explicativos existentes. Mas consideramos que seja produtivo conhecer os argumentos dos autores citados acima. Nossa perspectiva acerca do processo é que, por sua natureza *sui generis*, o mesmo não se enquadra totalmente em nenhum dos moldes teóricos, caracterizando-se, por ora, como um processo de cooperação regional multilateral.

O elemento estrutural que consideramos importante ressaltar no processo de cooperação amazônica é o caráter multilateral de sua configuração política. De acordo com Ruggie (1993) existem determinadas características que são peculiares ao multilateralismo. Entre elas está a verificação de alguns princípios que ordenam as relações entre os Estados envolvidos. Destacam-se os princípios da indivisibilidade de condutas, do consenso na tomada de decisões e da reciprocidade difusa, caracteres típicos de ordens multilaterais. Após detida análise, verificamos que tais características do multilateralismo, enumeradas por Ruggie (1993), estão presentes na configuração política da cooperação amazônica.

Devido à natureza altamente estratégica da região, o processo decisório acordado entre os países amazônicos se baseia no princípio da unanimidade, o qual deve ser verificado em todas as instâncias decisórias criadas pelo Tratado, a saber, nas Reuniões de Ministros das Relações Exteriores, no Conselho de Cooperação Amazônica e para a constituição de Comissões Especiais (Artigo XXV, TCA, 1978). Ou seja, todos os assuntos tratados exigem a construção do consenso para que se alcancem deliberações, declarações, projetos e ações no âmbito regional. Segundo Torrecuso (2004), esta configuração garantiu, desde o início, a condução da cooperação amazônica por meio de estruturas e procedimentos institucionalizados, nos quais não houve competição entre os membros pelo domínio de seu objeto, ou mesmo um poder hegemônico que se impôs aos demais.

Assim, a existência de reciprocidade difusa também pôde ser identificada no processo de cooperação entre os países amazônicos, uma vez que, mesmo com as assimetrias políticas e econômicas existentes, todos envolvidos dispõem do mesmo direito de posicionamento e o mesmo peso nas votações. Além disto, conforme estabelecido no Artigo I do TCA, a cooperação regional se baseia no princípio da igualdade entre as Partes, de modo que as “ações conjuntas produzam resultados equitativos e mutuamente proveitosos” (TCA, 1978). Ou seja, há a expectativa de que os benefícios resultantes do acordo sejam distribuídos de forma equivalente entre os participantes. Por outro lado, esta ausência de uma liderança formal, ou de um *paymaster*, também pode ser considerada um dos entraves à dinamização efetiva da cooperação amazônica. Isto porque nenhum outro fator é tão limitante ao desenvolvimento do processo de cooperação quanto o orçamento e a estrutura física que estão disponíveis para a gestão da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA).

Deve-se destacar o aspecto intergovernamental que caracteriza o processo de cooperação amazônica, visto que o órgão superior do processo decisório da OTCA é a Reunião dos Ministros das Relações Exteriores (RMRE). A condução intergovernamental é

uma das marcas que distinguem a cooperação amazônica, já que o processo não visa a supranacionalidade e a instituição responsável por atividades de coordenação e execução apenas cumpre os mandatos políticos e as deliberações formuladas consensualmente pelas Partes Contratantes.

Neste tipo de relação interestatal a acomodação dos interesses em questão constituem o ponto central da atividade diplomática, já que, graças ao princípio da unanimidade que rege seu processo decisório, a cooperação amazônica demanda sempre a construção do consenso. Porém, esta característica também gera entraves ao aprofundamento do processo de cooperação e à diversificação dos setores envolvidos. Isto porque há necessidade constante de consulta e negociação entre as partes, o que reduz a velocidade e a dinâmica da cooperação na execução de suas atividades.

Tendo em vista estas dificuldades de se concretizar objetivos pela via exclusivamente intergovernamental, consideramos que a cooperação amazônica avançou com a criação da OTCA em 2002. Com isto, a região dispõe de um canal institucional para agilizar os processos, favorecer a troca de informações e desenvolver projetos. Entretanto, o processo continua a ser regido essencialmente pela via diplomática. Ou seja, mesmo com a criação de uma instituição permanente, não se pode afirmar que sua organização seja autônoma ou que haja um fator de supranacionalidade no processo de cooperação amazônica.

Assim, pudemos constatar com a análise dos trabalhos supracitados que a perspectiva do institucionalismo liberal e da integração regional apresentam incompatibilidades reais com o que de fato ocorre no processo de cooperação amazônica. Em suma, a integração regional na Amazônia está entre os objetivos mais complexos de coordenação política do mundo, posto que nenhuma outra área do globo possui tantas complexidades de distintas naturezas, geográfica, biológica, social e política, como no caso da região norte do subcontinente sul americano. A grande diversidade social e as dificuldades geológicas são alguns dos motivos pelos quais a integração regional não obteve consenso como um dos objetivos centrais do Tratado de Cooperação Amazônica. Entretanto, debater com os autores que exploram esta perspectiva continua sendo um exercício produtivo para a compreensão da dinâmica política regional.

Segundo Piedra-Calderon (2007), o objetivo de seu trabalho é “analisar e compreender a influência e capacidade das organizações internacionais para apoiar e fortalecer o processo de integração sul-americano”, tendo como estudo de caso a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica. Além de realizar a análise do sistema político da OTCA ele trabalha

com a perspectiva de que a integração da América do Sul esteja sendo buscada através da convergência de vários processos sub-regionais. Para ele, a União das Nações Sul Americanas (UNASUL) estaria sendo constituída a partir da convergência gradual de processos sub-regionais como o MERCOSUL, a Comunidade Andina de Nações (CAN), a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica, entre outros órgãos. Ideia esta que, segundo o autor, vem sendo trabalhada desde os projetos da Comunidade Sul-americana de Nações (CSN) e do “Plano Estratégico para o Aprofundamento da Integração Sul-americana”.

Baseado nos argumentos neo-institucionalistas de que as instituições facilitam a cooperação entre os Estados e fazem com que esta se fortaleça e seja duradoura, Piedra-Calderon (2007) defende o potencial da OTCA e demais organizações em articularem-se de modo a fortalecer a integração sul-americana.

Se a existência de uma organização internacional promove a vontade e opção dos Estados pela cooperação, então o estabelecimento de uma organização de integração regional pode ter sucesso, dependendo dos interesses dos Estados nas áreas de interesse para cooperar. Nesse sentido, as organizações que trabalham nos processos de integração regional podem constituir o espaço para que os acordos sejam cumpridos, diminuindo os custos no controle do comportamento dos atores, contornando assim, os problemas da aquiescência (PIEDRA-CALDERON, 2007, p. 100).

Mesmo diante da atual condição de inatividade destas instituições, o autor argumenta no sentido de que as falhas verificadas se devem ao desconhecimento da capacidade, do potencial e de que maneira pode ser aproveitada a experiência das organizações sul-americanas e latino-americanas para encaminhar o processo de cooperação. O autor constrói seu argumento de modo a validar a perspectiva assumida, de que a OTCA e outras instituições podem impulsionar a integração sul-americana. Porém, se submetermos esta hipótese ao teste da realidade e da eficácia de tais instituições, a possibilidade de integração regional por tais vias demonstra-se remota. Como o próprio autor reconhece:

Deve-se refletir também que o processo de integração da América do Sul representa um caminho cuja tentativa de construção é histórica no tempo e, no entanto, até os dias de hoje, não há clareza em relação ao destino da integração, essa aparente desorientação inclui boa parte dos atores envolvidos no processo [...] Ou seja, é necessário definir e esclarecer este processo desde sua base, que por todas as dificuldades e obstáculos que têm passado é evidente que se encontra paralisado (PIEDRA-CALDERON, 2007, p. 32).

Por estes motivos, em nosso trabalho não consideraremos a possibilidade de abordar a cooperação amazônica como um processo que visa à integração regional. Não negamos que este potencial é existente e ainda desconhecido, porém, o estágio atual da cooperação amazônica e também da integração regional efetiva em nível sul-americano não nos mostram

possibilidades de avaliar esta dinâmica no curto ou médio prazo. Mesmo com as obras em andamento da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul Americana (IIRSA), as diferentes regiões do subcontinente, sobretudo a amazônica, apresentam especificidades complexas que demandam tempo, planejamento e principalmente disposição política para serem efetivamente integradas. Por estes motivos, entende-se que as características mais adequadas ao relacionamento político dos países amazônicos a partir do TCA são as de um processo de cooperação regional constituído desde o início sobre parâmetros de multilateralidade.

Considerações Finais: Entre Êxitos Geopolíticos e Entraves Executivos

É tarefa muito difícil conseguir alcançar conclusões enfáticas na análise de organizações recentes como é o caso da OTCA, com apenas uma década de existência. Não se trata de atribuir responsabilidade ou ineficiência à Organização, mas sim de analisar o processo como um todo, desde a assinatura do Tratado. Pudemos notar, portanto, que a cooperação amazônica é bem definida, e por vezes limitada, pelo seu caráter defensivo, visando garantir a soberania política e territorial dos países amazônicos. Todavia, este caráter não abrange a totalidade dos objetivos regionais comuns. A amplitude de temas abordada no Tratado e a evolução dos debates socioambientais exigem dos Estados amazônicos uma capacidade executiva que ultrapasse o âmbito das declarações políticas de compromisso.

Não obstante o baixo índice de resultados concretos apresentados até agora pela cooperação amazônica, deve-se ressaltar o caráter multilateral que rege a dinâmica política regional. Esta configuração aponta para a possibilidade de êxito no intuito exposto por Ricupero (1995) de que “os analistas contemporâneos das relações internacionais, engajados na temática socioambiental global, almejam realizar na Amazônia uma experiência modelar de cooperação a serviço dos povos do continente” (RICUPERO, 1995).

Como vimos anteriormente, o TCA foi eficiente na consecução de seus objetivos geopolíticos iniciais, à medida que contribuiu para afastar a possibilidade de intervenção externa direta na governança da região amazônica, e também intensificou os contatos diplomáticos entre os países da região. Afinal, se há continuidade no diálogo e no esforço de coordenação regional desde 1978, e, portanto, há trinta e cinco anos, este é um indicador de que houve sucesso na consolidação de um canal de diálogo político institucionalizado.

Contudo, as dificuldades se tornam evidentes quando analisamos a efetividade desta articulação regional. Consideramos que os entraves executivos estão relacionados às principais características estruturais da cooperação amazônica, que foram estabelecidas pelo Tratado e são mantidas até hoje. Principalmente sua configuração política, que, identificada com fundamentos multilaterais, tem um processo decisório baseado na exigência de unanimidade nas votações, e, assim há a necessidade de construção do consenso em todos processos de tomada de decisão.

Devido a esta configuração, é preciso entender que a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica é uma instituição cuja competência é executar os mandados políticos que emanam das instâncias decisórias da cooperação interestatal dos países amazônicos. Portanto, não se trata de uma instituição de caráter transnacional com autonomia para elaborar e executar projetos e ações, mas sim de um órgão intergovernamental, diretamente vinculado às deliberações acordadas entre as Partes.

Assim, a dinâmica da cooperação amazônica está subordinada a constantes processos de consulta política através das vias diplomáticas tradicionais, que, como sabemos, são altamente formais, burocratizadas, e, portanto, lentas. Outro entrave executivo decorrente desta configuração é que as resoluções tendem a reproduzir o mínimo denominador comum, já que o poder de veto individual viabiliza a aprovação apenas de medidas que não desagradem aos interesses de nenhuma das partes envolvidas. Trata-se de um entrave compreensível, já que dificilmente os países amazônicos concordariam em integrar um acordo sobre território tão estratégico como a Amazônia, sem a possibilidade de recurso à sua soberania, que o princípio da unanimidade confere. Mas, também reside neste fato um dos motivos pelos quais a cooperação regional amazônica apresenta poucos resultados concretos.

Além disto, outro fator extremamente limitante no processo de cooperação amazônica é o orçamento disponibilizado pelos países membros. A quantia atual de US\$ 1.667.719,00⁶, que dividida pelos doze meses do ano dá um resultado de cerca de 140 mil dólares mensais, não pode ser comparada ao valor que a região amazônica possui para os oito países que a compõem. Nesses parâmetros, as contribuições dos Países Membros cobrem apenas os custos operacionais da Secretaria Permanente, ou seja, a manutenção de sua sede, os salários de seu corpo funcional, e o aluguel da residência do Secretário-Geral, que foi acordado entre as Partes. Os recursos disponibilizados pelos países amazônicos não possibilitam a contratação de mais funcionários com dedicação exclusiva, de consultores externos, muito menos a

⁶ Informação disponível em <http://www.otca.org.br>.

realização dos inúmeros projetos temáticos que constam na Agenda Estratégica da Cooperação Amazônica. Para esta finalidade, a Organização depende, desde sua criação, da obtenção de recursos externos.

Cabe a ressalva de que, pelas informações disponíveis no *site* oficial desta instituição, supracitado, é evidente que a OTCA executa diversas atividades, projetos, promove relações interinstitucionais, seminários temáticos, etc. Merece destaque a interligação promovida pela OTCA entre órgãos governamentais relevantes dos países membros, especialmente entre seus Ministérios de Meio Ambiente. Em caráter específico, também deve-se ressaltar o projeto de Monitoramento do Desflorestamento na região Pan-Amazônica, através de iniciativas de compartilhamento de tecnologia. Bem como a iniciativa de elaborar uma agenda regional de Proteção dos Povos Indígenas em Isolamento Voluntário e Contato Inicial. Entretanto, o conhecimento destes projetos não chega a público nem é divulgado amplamente para a comunidade acadêmica, negligenciando, assim, suas possíveis contribuições.

Além disto, a maioria dos projetos estabelecidos ainda parece restrita a avanços institucionais, políticos e, assim, os seus resultados não se refletem diretamente na melhoria da qualidade de vida de suas populações, ou na proteção ambiental mais efetiva da região. Sem conseguir escapar do âmbito normativo-propositivo, a cooperação regional amazônica demanda uma ampliação exponencial dos recursos financeiros, humanos e tecnológicos disponíveis para que possa transbordar da alta cúpula diplomática para o território empírico. É por motivos como estes que a alcunha de “letra-morta” é erroneamente atribuída ao TCA.

Esta visão negativa acerca das potencialidades da cooperação amazônica é um dos motivos pelos quais existem poucos estudos acerca do tema:

A razão do “desinteresse” está no fato de a leitura mais comum ser a de que o TCA tenha sido um projeto fracassado [...] a pequena literatura específica sobre o TCA em geral enfatiza os aspectos “internos” do mecanismo, ou seja, seu aspecto institucional. Nesses casos é destacado o processo de cooperação entre os signatários (o que não implica omitir as dificuldades dessa cooperação). (ANTIQUERA, 2006, p. 11).

Portanto, a materialização e o aumento das atividades promovidas pela cooperação multilateral amazônica são condições indispensáveis para que a dinâmica política regional possa acompanhar o ritmo intenso dos regimes e instituições internacionais voltadas para geração de políticas e execução de projetos para o meio ambiente amazônico. A continuidade dos entraves executivos no processo de cooperação amazônica pode deixar a região comprometida a políticas internacionais formuladas e executadas sem a participação da

OTCA como referência regional obrigatória, a exemplo do mecanismo de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação (REDD+).

REFERÊNCIAS:

ALVES, José Augusto Lindgren. *Relações internacionais e temas sociais: a década das conferências*. Brasília: IBRI. 2001.

ANTIQUERA, Daniel de Campos. “A Amazônica e a Política Externa Brasileira: análise do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) e sua transformação em organização internacional (1978-2002)”. Dissertação de Mestrado, Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais (Unesp/Unicamp/PUC-SP). 2006.

BECKER, Bertha. *Revisão das políticas de ocupação da Amazônia: é possível identificar modelos para projetar cenários?*. *Parcerias Estratégicas*, n. 12, 2001.

_____. *Organização de um modelo sustentável para a Amazônia – a OTCA e o futuro da cooperação amazônica*. Fundação Alexandre Gusmão, FUNAG. Disponível em: <http://www.funag.gov.br/>. Acesso em 22 de Março de 2012. 2011.

COSTA-FILHO, A. H. *A Amazônia às vésperas da OTCA*. Ministério das Relações Exteriores – DAM II. Brasília. 2002.

DOMINGUES, Leyza F. *O Tratado de Cooperação Amazônica e sua repercussão no processo de integração/cooperação dos países-membros na expressão de sua soberania frente à ameaça internacional*. *Revista Jurídica*, Vol. 8, N° 78, pp. 68-72. Brasília, 2006.

GADELHA, Hayle Melim. *A OTCA na política externa brasileira: interesse minguante ou utilidade crescente?* Dissertação de Mestrado em Diplomacia – Ministério das Relações Exteriores, Instituto Rio Branco. Brasília. 2009.

KILCA, Marcelo de Vargas. *Intervenção Ecológica (?): Uma análise de risco para os países signatários da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica*. Dissertação de Mestrado em Integração Latino-americana, Universidade Federal de Santa Maria. Santa Maria, RS, 2006.

LAGO, André Aranha do. *Estocolmo, Rio, Joanesburgo: o Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas*. Brasília: Instituto Rio Branco; FUNAG. 2007.

OLIVEIRA, Alexandre B. *Tratado de Cooperação Amazônica como instrumento de segurança hemisférica e de desenvolvimento econômico-social da região amazônica*. Monografia apresentada ao Colégio Interamericano de Defesa, Curso superior de Defesa Hemisférica. Washington, DC. 2007.

PIEDRA-CALDERON, Andrés F. *A Organização do Tratado de Cooperação Amazônica e a consolidação do processo de integração regional sul-americana*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre. 2007.

PIRES, Mauro Oliveira. A OTCA e o futuro da cooperação amazônica no tema florestal: caminhos para a construção de um modelo de desenvolvimento sustentável na região. Disponível em: http://www.funag.gov.br/images/stories/PDF/Texto_otca_final.pdf. em 22 de Março de 2012. 2011.

PLANO ESTRATÉGICO 2004-2012. Disponível: <http://www.otca.org.br> em 14/10/2011.

QUIROGA, Antonio A. e MARCOVITCH, Jacques. *Lineamentos estratégicos para La Organización del Tratado de Cooperación Amazónica – OTCA*. Brasília: Secretaria Permanente de la OTCA. 2003.

RIBEIRO, Wagner Costa. A ordem ambiental internacional. São Paulo: Contexto. 2005.

RICUPERO, Rubens. O Tratado de Cooperação Amazônica. Rev. Inf. Legisl. Ano 21, nº 81, jan./mar. Brasília. 1984.

RICUPERO, Rubens. Visões do Brasil: ensaios sobre a história e a inserção internacional do Brasil. Rio de Janeiro: Record, 1995.

RODRIGUES, Alessandra M. C. A Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) como consequência de um direito internacional latinoamericano. Trabalho apresentado na Conferência Internacional sobre Universalismo e Regionalismo no Direito Internacional: desafios e perspectivas para a cooperação e resolução de conflitos. International Law Students Association, Belo Horizonte, 2008.

ROMÁN, Mikael. *The implementation of international regimes: the case of the Amazon Cooperation Treaty*. Department of Government, Uppsala University, 1998.

RUGGIE, John Gerard. *Multilateralism Matters: the Theory and Praxis of an Institutional Form*. Nova Iorque: Columbia University Press. 1993.

SERRANO, Rosalía Arteaga. A Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OtcA): um desafio permanente. In: DEP: Diplomacia, Estratégia e Política / Projeto Raúl Prebisch nº 4 (abril/junho 2006). Brasília: Projeto Raúl Prebisch. 2006.

SILVA, Rodolfo Ilário da. A política externa brasileira para o meio ambiente: antecedentes e evolução da agenda até a RIO+20. Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD. Dourados, v. 1, n. 2, jul./dez. 2012.

SILVA, Álvaro C. S. Uma abordagem neo-institucionalista sobre a atuação do Tratado de Cooperação Amazônica na Amazônia continental. Monografia apresentada ao IX Curso de Especialização em Relações Internacionais da Universidade de Brasília, UnB. Brasília, 2008.

SILVA, Marcelle Ivie da Costa. “Amazônia e política de defesa no Brasil (1985-2002). Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais. Campinas: 2004.

SIMÕES, Antonio José Ferreira. *Amazônia e Desenvolvimento Sustentável: a importância da cooperação entre os países amazônicos*. Publicação FUNAG, Disponibilidade: http://www.funag.gov.br/images/stories/PDF/Artigo_Simoes_FUNAG_Amazonia.pdf. em 22/03/2012. 2011.

TORRECUSO, Paolo. *Tratado de Cooperação Amazônica e a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica: análise da criação, evolução e eficácia de um regime internacional*. Dissertação de Mestrado. Brasília: UnB. 2004.

TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA. Disponível em: <http://www.otca.org.br>. Acesso em 07/12/2010. 1978.

VIOLA, Eduardo. O regime internacional de mudança climática e o Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 17, n. 50. 2002.

Recebido em: Julho 2013

Aprovado em: Outubro 2013