



UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA

CAMPUS V

**CENTRO DE CIÊNCIAS BIOLÓGICAS E SOCIAIS APLICADAS
RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

DENISE EDUARDO DE OLIVEIRA

**COOPERAÇÃO AMBIENTAL NAS RELAÇÕES
INTERNACIONAIS: o caso da Organização do Tratado de
Cooperação Amazônica**

JOÃO PESSOA - PB

2012

DENISE EDUARDO DE OLIVEIRA

**COOPERAÇÃO AMBIENTAL NAS RELAÇÕES
INTERNACIONAIS: o caso da Organização do Tratado de
Cooperação Amazônica**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba, em cumprimento à exigência para obtenção do grau de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Elias David Morales Martinez

JOÃO PESSOA - PB

2012

O48c

Oliveira, Denise Eduardo de.

Cooperação Ambiental nas Relações Internacionais: o caso da organização do tratado de cooperação Amazônica. / Denise Eduardo de Oliveira. – João Pessoa, 2012.

71f.il.: Color

Digitado

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais) – Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Biológicas e Sociais Aplicadas, Curso de Relações Internacionais, 2011.

“Orientação: Prof^o. Dr. Elias David Morales Martinez, Curso de Relações Internacionais”.

1. Meio ambiente. 2. Organizações internacionais. 3. Floresta Amazônica. I. Título

21. ed. CDD 327

FOLHA DE DEFESA COM OS MEMBROS DA BANCA

ALUNO(A): DENISE EDUARDO DE OLIVEIRA
MATRÍCULA: 111520290

*Cooperação Ambiental nas Relações Internacionais:
o Caso da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica*

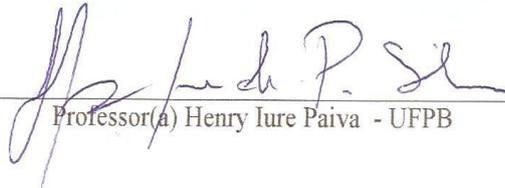
Monografia apresentada ao Curso de Relações
Internacionais da Universidade Estadual da
Paraíba.



Professor(a) Elias David Morales Martínez (Orientador(a)) - UEPB



Professor(a) Andréa Pacheco Pacífico - UEPB



Professor(a) Henry Iure Paiva - UFPB

João Pessoa, 29 de junho de 2012.

Dedico este trabalho à minha mãe, Marlene, e à minha vovó Carmelita que tanto investiram e acreditaram que a educação é o maior bem que se pode deixar de herança aos que amamos.

AGRADECIMENTOS

À minha mãe, Marlene, por todos os esforços empreendidos em minha formação pessoal e por me amar incondicionalmente.

Ao meu irmão Eduardo Filho e à minha irmã Ruth, pelo amor imensurável e pela presença de todos os dias.

Aos meus vovôs Ijalme e Paulo e às vovós Carmelita e Maria, por terem me dado todo o carinho e amor do universo durante a melhor parte da minha vida.

Aos meus vários tios, tias, primos e primas, que sempre foram tão presentes em toda a minha vida.

A todos os grandes amigos que estão sempre me deram todo o amor e apoio necessário para encarar os obstáculos da vida. Em especial, agradeço às lindas amigas Samara, Anna Karoline, Suellen, Indira, Fernanda, Vanessa, Cláudia, Júlia, Aline, Thaís, Virgínia Milanesi, Virgínia Brandão, Laíza e Clara e aos queridos Arthur, Ítalo, Filipe, Jan Marcell, Luís Eduardo, Fábio Paixão, Rafael Lacet, Philipe, Wellington, Pedro, Raul, Ilberto, Gláucio, Ramon, Frank, Ronald, Helder e Diego.

Ao queridíssimo Rodolfo, por ter me feito sorrir com sinceridade nesse último ano.

A todos os professores do curso de Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba e aos que já passaram por esta instituição, pelo carinho e dedicação demonstrados ao longo do curso, e que contribuíram demasiadamente na minha formação acadêmica, em especial aos professores Heleno Rotta, Doris Sayago, Sílvia Nogueira, Cristina Pacheco, Luiza Rosa, Paulo Kuhlmann, Maria Lúcia Abaurre, Liliana Froio e Henrique Menezes.

Ao querido professor Elias David Morales, pela excelente orientação neste trabalho de conclusão de curso e por ter despertado em mim o interesse pelo estudo da questão ambiental.

Ao Professor Iure Paiva, que além de ter contribuído para a minha formação acadêmica como professor, também aceitou fazer parte da minha banca.

À Professora Andrea Pacífico, que se interessou pelo meu trabalho e gentilmente também aceitou o convite para participar da minha banca examinadora.

A todos os funcionários da UEPB, em especial à Kaline Barbosa e Sandra Maranhão, por toda ajuda e amizade.

Ao Professor Daniel Antiquera e ao Professor Otávio Augusto, por terem me ajudado na maturação desta pesquisa.

Ao Rodolfo Ilário da Silva, que gentilmente me enviou suas pesquisas e considerações acerca da organização estudada neste trabalho.

A todos que acreditaram em mim e que, direta ou indiretamente, me apoiaram nesta caminhada.

"Estamos condenados à civilização. Ou progredimos ou desaparecemos."

Euclides da Cunha

RESUMO

A observação dos efeitos da ação humana sobre o meio ambiente é antiga, porém foi apenas no século XX que a comunidade internacional passou a se organizar e buscar soluções para conter tais ações que são muitas vezes irreversíveis. Contudo, o debate sobre essas questões passou a ser mais presente na agenda dos Estados a partir da Conferência de Estocolmo, em 1972, trazendo com mais maturidade a ideia de que todos os países devem se unir na busca de uma preservação mais eficaz, a fim de evitar que o mundo sofresse ainda mais as consequências do uso irresponsável dos recursos naturais. Nesse contexto, a Floresta Amazônica passou a ser tema cada vez mais frequente nas questões ambientais, chamando também a atenção dos Estados que são “donos” da hileia, fazendo com que, em 1978, Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela assinassem um Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) que se propôs em ser um instrumento de cooperação entre os Estados signatários, buscando atingir um desenvolvimento sustentável para a região e garantir a soberania dos Estados. Tal tratado tornou-se organização internacional no início dos anos 2000, a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) que tem por objetivo trabalhar para que os termos ratificados pelo tratado obtenham resultado satisfatório. Assim, este trabalho busca analisar a evolução da ecopolítica internacional e o papel das organizações internacionais tendo a OTCA como objeto de estudo para que possamos compreender o funcionamento desta organização que se propõe em ser um bloco socioambiental. . O primeiro capítulo analisa as primeiras conferências multilaterais sobre o meio ambiente desde o século XX, buscando compreender os avanços da Ecopolítica internacional. O segundo capítulo propõe-se analisar como as teorias das relações internacionais compreendem o funcionamento das organizações internacionais, o neorealista e perspectivas liberal institucionalista. O terceiro capítulo analisa o TCA e a sua transformação em uma organização internacional, e como o quarto capítulo analisa o documento "Plano Estratégico 2004-2012" e mostra como os estudiosos observam o desempenho da organização.

PALAVRAS-CHAVE: Meio Ambiente; Organizações Internacionais; TCA; OTCA; Floresta Amazônica.

ABSTRACT

Observing the effects of human action on the environment is an ancient practice, and yet it was only during the 20th century that the International community started organizing itself to search solutions to contain actions that are, most of the times, irreversible. In this context, the debates around these questions became more present in the State agenda after the 1972 Stockholm Conference, maturing the idea that all countries should unite in search of effective environmental preservation, so as to avoid the increasing suffering from the consequences of the irresponsible use of natural resources. As a consequence of such advancements, the Amazon forest became a more frequent theme in environmental issues, thus drawing international attention to the States that "own" the hilea, therefore leading Bolivia, Brazil, Colombia, Ecuador, Guyana, Peru, Suriname and Venezuela to signing the 1978 Amazon Treaty Cooperation (ACT). This Treaty was thought to be an instrument for fostering cooperation between the parties, in order to reach sustainable development in the region and to assure State sovereignty at the same time. The treaty evolved to become an international organization in the early 2000's, known as the Amazon Cooperation Treaty Organization (ACTO), which aims to provide satisfactory results within the terms ratified. Therefore, this paper seeks to analyze the evolution of international ecopolitics and the role of international organizations, having ACTO as a case study to understanding the functionality as a social-environmental regional bloc. The first chapter examines the first multilateral conferences on the environment since the twentieth century, seeking to understand the advances in international Ecopolitics. The second chapter proposes to examine how theories of international relations understand the functioning of international organizations, the prospects neorealist and liberal institutionalist. The third chapter analyzes the ACT and its transformation into an international organization; and the the fourth chapter analyzes the document "Strategic Plan 2004-2012" and shows how scholars observe the performance of the organization.

Keywords: Environment; International Organizations; TCA; ACTO; Amazon Forest.

SUMÁRIO

Introdução	11
1. Os Avanços e Retrocessos da Ecopolítica Internacional	9
1.1 Estocolmo, CNUMAD e Johanesburgo: avanços e retrocessos das três conferências.....	17
2. O Papel das Organizações Internacionais: conceitos, definições e perspectivas teóricas	24
2.1 O debate teórico sobre as Organizações Internacionais.....	28
3. A Organização do Tratado de Cooperação Amazônica: surgimento e evolução	35
3.1 De Tratado à Organização Internacional: dificuldades iniciais e evolução institucional.....	40
4. A Organização do Tratado de Cooperação Amazônica na teoria e na prática	47
CONSIDERAÇÕES FINAIS	54
BIBLIOGRAFIA	56
ANEXO I – TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA	58
ANEXO II - PROTOCOLO DE EMENDA AO TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA	68
ANEXO III - Mapa: Amazônia da OTCA	69
ANEXO IV- Figura: Organograma da Organização do Tratado da Secretaria Permanente/OTCA	70

Introdução

A discussão de temas ambientais vem sendo cada vez mais recorrente nos diversos encontros internacionais. Por mais que a ideia de que o homem influi diretamente na degradação ambiental seja antiga, foi apenas a partir do século XIX que passou a se observar um nível maior de degradação ambiental devido à Revolução Industrial e seus efeitos, tais como aumento populacional, poluição e exploração dos recursos naturais de maneira descontrolada.

O gradativo aumento da população mundial associado ao consumismo desenfreado chamou a atenção de diversos estudiosos de áreas distintas para o impacto ambiental que a realidade do século XX poderia trazer. A necessidade de gestão coletiva da crise ambiental, uma vez que os problemas que constituem esta crise ultrapassam as tradicionais fronteiras territoriais dos Estados e, portanto, demandam uma ação conjunta de todos os atores envolvidos.

Neste cenário de tentativas de organização da comunidade internacional em prol de uma gestão mais eficiente dos recursos naturais, teremos a importância da Região Amazônica, com sua impressionante riqueza: “maior complexo fluvial do mundo”, “maior bacia sedimentar do mundo” e “maior ecossistema florestal de toda a biosfera” (SILVEIRA, 2005) Neste sentido, buscando defender e desenvolver esta região, os “países-donos” da hileia (Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela)¹, assinaram em 1978 o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) que posteriormente veio a se tornar uma organização que tem por objetivo institucionalizar os objetivos do TCA², buscando garantir a soberania e o desenvolvimento sustentável dos envolvidos.

Em recente artigo publicado no site do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, o atual ministro de Relações Exteriores, Antônio Patriota, faz uma série de considerações acerca da Organização do Tratado de Cooperação, colocando-a como ideal de cooperação “dedicada à sua conservação e ao bem-estar de suas populações.” Ressaltando a iniciativa brasileira para a cooperação desde a assinatura do tratado em 1978, a OTCA, nas palavras do próprio ministro, seria “um

¹ Mapa da Região Amazônica do TCA (conhecida também por panamazônia) encontrasse em ANEXO III, na página

² Ver tratado em ANEXO I, na página

exemplo de grupo regional que, desde a origem, firmou-se como bloco socioambiental”. (PATRIOTA, 2012)

Em contraponto ao dito pelo Ministro Patriota, o autor Argemiro Procópio cita em sua pesquisa proposta no livro “Relações Internacionais: Os Excluídos da Arca de Noé” os mais diversos aspectos da região fruto de sua pesquisa de campo explanando as dificuldades da região e a baixa atuação da OTCA, nos fazendo pensar que os objetivos ratificados no Tratado ainda não conseguiram sair do papel mesmo tendo sido assinado e discutido há mais de 30 anos.

O presente trabalho tem como objetivo analisar a atuação da OTCA e, com base na bibliografia existente e nos documentos oficiais da própria organização, buscar compreender se, de fato, uma cooperação ambiental eficaz é possível e se a OTCA pode ser considerado um exemplo bem sucedido ou apenas uma promessa dos Estados signatários. Mas o que seria exatamente a cooperação ambiental? Ilário (2011) sugere que esse tipo de cooperação seria

a atuação conjunta de países, instituições multilaterais e não-governamentais em busca de objetivos comuns envolvendo dois ou mais atores que se dispõe a transferir conhecimentos e/ou recursos financeiros para a resolução gradativa de questões ecológicas, estando envolvidos direta ou indiretamente neste processo os âmbitos político, econômico e social. (p.16)

Neste sentido, o primeiro capítulo desta pesquisa buscará fazer um panorama da evolução da cooperação ambiental desde os primeiros acordos multilaterais datados do início do século XX até a Conferência de Johannesburgo em 2002, buscando descrever como a sociedade inseriu a questão ambiental na agenda internacional e como esse tema foi colocado em pauta.

O segundo capítulo tem como objetivo fazer uma análise sobre o papel das organizações internacionais no sistema internacional à luz das teorias neorealista e institucionalista liberal, visando analisar as proposições dos estudiosos da área quanto à funcionalidade das OIs no sistema internacional.

Já o terceiro capítulo busca analisar sob quais aspectos o Tratado de Cooperação Amazônica foi assinado e compreender os caminhos que levaram à criação da OTCA, detalhando os aspectos mais importantes do tratado.

O quarto capítulo, por fim, analisará os princípios propostos no documento “Plano Estratégico 2004-2012”, que é considerada o guia de orientação ou “carta de

navegação” proposta pela OTCA que foi ratificada pelos Estados signatários, comparando os aspectos deste documento às opiniões dos autores que se propõem a estudar a situação da hileia, buscando, assim, verificar até que ponto a Organização está conseguindo obter sucesso e quais são as suas dificuldades³.

Portanto, o trabalho intenta trazer uma contribuição para o estudo da questão ambiental nas relações internacionais, sobretudo quanto à preservação ambiental e desenvolvimento sustentável nos países membros da organização que possuem a dever de cuidar desta floresta que é considerada a mais importante do planeta.

³ Em síntese, o trabalho disporá, respectivamente, de um capítulo histórico-descritivo; em seguida de um teórico-analítico; um terceiro descritivo; e, por fim, um quarto capítulo analítico.

1. Os Avanços e Retrocessos da Ecopolítica Internacional

Partindo da ideia de que “cooperação internacional é a atuação conjunta de países, instituições multilaterais e não governamentais em busca de um objetivo comum” (RIBEIRO, 2005. p. 432) e de que a ecopolítica internacional faz referência às relações políticas internacionais acerca da agenda de proteção dos recursos naturais, observaremos que a questão ambiental passou a ter mais força após a primeira conferência global, que foi realizada na cidade de Estocolmo em 1972. Após essa grande conferência da ONU, os Estados passaram a se interessar e debaterem mais sobre as possíveis soluções para uma melhor gestão dos recursos ambientais.

Contudo, não podemos esquecer os primeiros tratados multilaterais datados do início do século XX que versavam sobre a temática e, também, tratados que não tiveram qualquer envolvimento com a ONU, como o Tratado Antártico, que partiu das potências da Guerra Fria sem qualquer envolvimento da Organização na questão e está em vigor até os dias atuais. (RIBEIRO, 2005)

Este capítulo propõe-se a analisar, primeiramente, as primeiras importantes tentativas de cooperação internacional ambiental; uma segunda parte analisará algumas das conferências iniciais da ONU que, de alguma forma, influenciaram com mais força a ecopolítica e; por fim, faremos uma revisão do que foram às três conferências da ONU realizadas nos últimos 30 anos (Conferências de Estocolmo, do Rio de Janeiro e a de Johannesburgo), levando em consideração os seus avanços e retrocessos no tocante à cooperação internacional ambiental.

• Os Primórdios da Cooperação Internacional Ambiental

A observação dos efeitos da ação humana sobre o meio ambiente sempre foi atividade frequente ao longo da história. Porém, o homem passou a sentir os danos ambientais de maneira mais expressiva a partir do século XIX, devido aos impactos da Revolução Industrial nas grandes cidades da Europa, sobretudo a Inglaterra, que sofreu demasiadamente com o *boom* do desenvolvimentismo capitalista da época com problemas como: inchaço populacional, problemas estruturais, poluição e degradação desenfreada. Porém, por mais que a observação da degradação

ambiental não seja algo novo, as tentativas iniciais de se tentar estabelecer um ordenamento internacional na gestão das questões relativas à proteção do meio ambiente datam do início do século XX, ressaltando que todas as iniciais não obtiveram resultados satisfatórios. Contudo, não podemos negligenciar a importância dessas reuniões internacionais que tinham a proteção ambiental como temática para o desenvolvimento da ecopolítica internacional.

Uma entre tantas outras relevantes reuniões multilaterais foi a que originou a “Convenção para a Preservação de Animais, Pássaros e Peixes da África” no ano de 1900 (RIBEIRO, 2005. p. 54). Objetivando impedir uma matança de animais nas colônias africanas devido à forte caça esportiva e à desenfreada “caça ao marfim”, tal acordo teve como signatários do documento a Alemanha, o Congo Belga, a França, a Inglaterra e a Itália.

Outro encontro internacional que tinha como objetivo estabelecer um controle da ação humana sobre o meio ambiente foi à convenção assinada em 1902, chamada de “Convenção para a Proteção dos Pássaros Úteis à Agricultura”, acordo esse que não teve a adesão da Inglaterra como a convenção citada anteriormente. Tal convenção, de finalidade muito mais comercial que ambiental, tinha como finalidade proteger pássaros que auxiliam na atividade agrícola carregando sementes.

Como as convenções anteriores não estavam conseguindo obter resultados satisfatórios, a Inglaterra deu outro passo para a discussão da temática ambiental, que foi a convocação dos Estados que possuíam colônias africanas em 1933 para uma nova proposta diferente das que fracassaram anteriormente. Em Londres, na Inglaterra, celebraram pela primeira vez um acordo que dava importância também a preservação da flora, a chamada “Convenção para a Preservação da Fauna e da Flora em seu Estado Natural”, visando a criação de parques nacionais.

Já em 1923, ocorreu em Paris o “I Congresso Internacional para a Proteção da Natureza”, onde houve uma discussão mais séria sobre o tema. Segundo RIBEIRO (2007), várias outras conferências sobre o tema aconteceram, mas nenhuma delas conseguiu pensar que “evitar o extermínio de seres vivos não era suficiente para conter os seres humanos” (RIBEIRO, 2007. p. 54). Porém, na ocasião do encontro, surgiu o debate sobre a questão da Antártida, que pode ser considerado o primeiro que, de fato, conseguiu pensar a preservação de uma área

que posteriormente passou a ser conhecida como área de “domínio público internacional”.⁴

Acerca do Tratado Antártico, é importante citar que, inicialmente, Chile e Argentina reivindicaram o controle territorial, apresentando como argumento o fato de que “os Onas, povo indígena que vivia no extremo sul da América do Sul e na ilha chamada Terra do Fogo, costumava fazer incursões na Antártida” (RIBEIRO, 2005. p. 55).

Como tentativa de resolução dessa briga, ocorreu a primeira reunião em 1955 para debater a temática, a chamada de Conferência de Paris. África do Sul, Argentina, Bélgica, Chile, Estados Unidos, França, Inglaterra, Japão Noruega, Nova Zelândia e União Soviética debateram a construção de uma base neste território. Nessa reunião, ficou decidido que tanto EUA como URSS teriam direito a montar bases de pesquisas científicas no continente, dando mais fôlego às disputas da Guerra Fria.

Com isso, no final da década de 1950, os EUA propuseram um tratado para procurar ordenar as ações humanas no território, dando origem, assim, ao Tratado Antártico. Além dos países que iniciaram a ideia, entraram no Tratado a Alemanha Ocidental, a Alemanha Oriental, o Brasil, a China, a Índia, a Itália, a Polônia e o Uruguai; todos com *status* de membros consultivos. Com o passar dos anos, alguns outros Estados também foram aceitos sem o *status* de membros consultivos: Áustria, Bulgária, Coreia do Norte, Coreia do Sul, Cuba, Dinamarca, Equador, Espanha, Finlândia, Grécia, Holanda, Hungria, Nova Guiné, Papua, Peru, Romênia, Tchecoslováquia e Suécia.

Com o Tratado Antártico, estabeleceu-se o intercâmbio científico entre as bases instaladas na Antártida. Deixada de lado a polêmica da definição de fronteiras nacionais no continente gelado, a ocupação foi direcionada para a produção de conhecimento, instalando-se a infraestrutura necessária para tal intento. (RIBEIRO, 2005. p.57)

Considerando as dificuldades de entendimento e cooperação entre os Estados e o tema que pode ser considerado novidade ainda no início do século XX,

⁴ Rezek (2011) define “domínio público internacional” como “aqueles espaços cuja utilização suscita o interesse de mais de um Estado soberano – às vezes de toda comunidade internacional -, ainda quando sujeitos à incidência de determinada soberania.” (Curso de Direito Internacional Público, p. 345) Tal conceito surge justamente por ocasião da discussão do Tratado Antártico. São áreas de interesse internacional, além do Ártico: os rios, o espaço aéreo, espaço extra-atmosférico.

o que podemos observar é que as conferências da época tiveram seu papel crucial no desenvolvimento e aceitação da ideia de que pensar o meio ambiente era um problema a ser resolvido conjuntamente, através de uma cooperação, por mais que a maioria não tenha conseguido obter sucesso em suas missões (apenas a Conferência de Paris obteve um tratado amplamente respeitado e aceito na comunidade internacional). Podemos considerar também que as conferências desses “primórdios” fizeram com que os Estados pudessem chegar à Conferência de Estocolmo demonstrando mais maturidade e mais interesse sobre a problemática.

- **A Organização das Nações Unidas e a Cooperação Ambiental Internacional: os primeiros passos**

Nascida em meio à Segunda Guerra Mundial, a ONU surgiu com o objetivo de ser o organismo que garantiria a paz mundial. A necessidade de impor certa ordem ao sistema internacional a fim de evitar que conflitos como as duas guerras mundiais fez com que, em janeiro de 1942, 26 países assinassem a Declaração das Nações Unidas. Nesse momento, os atores mais importantes da ecopolítica desejavam, em nível internacional,

retardar a destruição rápida de certos ecossistemas ou o desaparecimento de certas espécies, com isto garantindo as atividades recreativas e impedindo o desaparecimento veloz de um mundo conhecido (LE PRESTRE, 2000. p. 160).

Dentro da temática ambiental, a ONU teve nos anos seguintes uma participação ímpar na política internacional ambiental. Segundo Le Prestre (2000 , p.160), os órgãos vinculados a ONU fizeram investimentos rapidamente após a sua criação nessa área, porém de uma maneira mais setORIZADA, dividindo atribuições para diferentes a cada uma dessas instituições.

Dessa forma, estavam entre os seus passos iniciais às ações que procuravam conter alguns aspectos que pudessem levar a um conflito entre Estados, entre eles a falta de alimento ou acesso aos recursos naturais e foi a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO)⁵ que serviu

⁵ Food and Agriculture Organization (FAO) ou Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (ONUAA) foi fundada em 1945 e é uma organização da ONU que tem como objetivo promover uma segurança alimentar e nutrição de maneira sustentável e adequada a nível

de palco para as primeiras discussões no âmbito da ONU sobre a ecopolítica. Por mais que seu objetivo fosse focar na produção e distribuição de alimentos, a FAO também deu importância à utilização dos recursos naturais, como a questão dos solos tropicais e do desmatamento.

Ao longo da trajetória da espécie humana pertencente à civilização ocidental, o entendimento do ambiente modificou-se. Em nossos dias, ele é marcado pelo domínio científico-tecnológico alcançado e, principalmente, por um sistema de valores que compõem a sociedade de consumo de massa. Esse modo de olhar o ambiente foi empregado em todas as reuniões internacionais organizadas pela ONU. (RIBEIRO, 2005. p. 66)

Além da FAO, outro organismo pertencente ao núcleo ONU destacou-se na atuação ambiental, que foi a UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura). Criada em 1946, a UNESCO foi o principal ambiente para as discussões internacionais sobre a temática ambiental, sempre firmando suas bases no conservacionismo⁶ da *International Union for the Protection of Nature* (IUPN).

O conservacionismo é uma das vertentes do ambientalismo. Seus seguidores atuam na busca do uso racional dos elementos dos ambientes naturais da Terra. Embasados no conhecimento científico e tecnológico dos sistemas naturais, eles defendem uma apropriação humana cautelosa dos recursos naturais, que respeite a capacidade de reprodução e/ou reposição natural das fontes dos recursos. (RIBEIRO, 2005. p.62)

Dentre os encontros internacionais organizados pela UNESCO, focaremos nas seguintes reuniões: *United Nations Scientific Conference on the Conservation and Utilization of Resources* (UNSCCUR) - em português “Conferência das Nações Unidas para a Conservação e Utilização dos Recursos”; Conferência da Biosfera e Conferência de Ramsar.

Em 1949, aconteceu a UNSCCUR, nos Estados Unidos, contando com a participação de 49 países, destacando a ausência da URSS, já que o período estava sendo marcado pela Guerra Fria. O evento não teve a intenção de criar protocolos

internacional, buscando coordenar e tornar mais eficiente a capacidade da comunidade internacional na gestão de alimentação.

Além disso, a FAO busca ajudar populações em situações de escassez de alimentos e preparar os países com baixo nível de desenvolvimento para essas situações de falta de alimentos. (Mais detalhes em <http://www.fao.org/about/en/>)

⁶ A corrente contrária ao conservacionismo é a chamada preservacionista. De natureza mais radical, os preservacionistas acreditam que o caminho mais correto a ser seguido para ocorrer uma preservação de fato é o homem não tocando de maneira alguma nos sistemas naturais. Para RIBEIRO, “o argumento preservacionista sustenta-se com maior facilidade quando existe ameaça de extinção de uma espécie.”(2005. p. 62)

ou regras internacionais, mas tinha como objetivo fortalecer o debate entre os Estados e as organizações baseando-se na ideia do conservacionismo, tendo como financiador do evento as seguintes instituições da ONU: a FAO, a UNESCO, a OMS⁷ (Organização Mundial de Saúde) e a OIT⁸ (Organização Internacional do Trabalho).

Já a Conferência da Biosfera (ou Conferência Intergovernamental de Especialistas sobre as Bases Científicas para Uso e Conservação Racionais dos Recursos da Biosfera), contando em 1968, na cidade de Paris, com a participação de mais de 64 países, 14 organizações internacionais governamentais e 13 ONGs, conseguindo, portanto, ser um evento maior do que a UNSCCUR. Tendo como financiadores vários organismos internacionais (UNESCO, ONU, FAO, OMS, IUCN e *International Biological Programme*), tal reunião teve um tom um pouco mais científico nas discussões acerca dos efeitos na natureza das ações descontroladas do homem. Para tanto, alguns objetivos foram traçados para tentar conter tais problemas, sempre tendo o desenvolvimento sustentável e sua promoção como finalidade.

Acreditando que o conhecimento científico poderia resolver os problemas da espécie humana, os cientistas envolveram-se na investigação da natureza, buscando criar uma nova medida para a ação antrópica na Terra. Essa medida passaria pelo conhecimento da dinâmica de um sistema natural, gerando teorias e tecnologias que embasariam a instrumentalização dos recursos naturais. (RIBEIRO, 2005. p. 65)

A Conferência de Ramsar, por sua vez, toca na questão das Zonas Úmidas que são consideradas áreas de interesse internacional por serem habitat de aves aquáticas. Promovida em 1971 pela UNESCO na cidade de Ramsar, no Irã, a convenção estabelece definição dessas áreas que devem ser protegidas por serem locais onde as aves costumam migrar periodicamente.

A Convenção sobre Zonas Úmidas de Importância Internacional, particularmente como habitat de aves aquáticas, conhecida como Convenção de Ramsar, visa, primária e ostensivamente, à proteção de zonas úmidas, nela definidas como áreas de pântano, charco, turfa ou água, natural ou artificial, permanente ou temporária, com

⁷ Organização Mundial de Saúde ou World Health Organization (WHO), que é a parte da ONU que cuida dos assuntos relacionados à saúde pública (Fonte: www.who.int/)

⁸ Organização Internacional do Trabalho ou, em inglês, International Labour Organization (ILO), agência da ONU especializada nos em promover uma justiça social e internacional do trabalho, buscando defender os direitos humanos dos trabalhadores. (Fonte: www.ilo.org/)

água estagnada ou corrente, doce, salobra ou salgada, incluindo áreas de água marítima com menos de seis metros de profundidade na maré baixa. (Formulário Descritivo da Norma Internacional)

Tal convenção vem ganhando, ao longo dos anos, grande importância e adesão de 150 países até hoje. A grande diferença desta convenção para as estudadas anteriormente é que ela procurou deixar claro em seu texto final o reconhecimento da soberania dos Estados-parte como algo primordial, deixando claro o posicionamento realista do documento.

1.1 Estocolmo, CNUMAD e Johannesburgo: avanços e retrocessos das três conferências.

a) A ONU e a questão ambiental Pré-Estocolmo

Segundo Le Prestre (2000, p.167), foi durante o período de 1968-1986 que o mundo passou a enxergar e a se importar de maneira mais consistente com as questões ambientais, devido ao aumento dos debates em várias regiões do globo. Sendo o meio ambiente um objeto de políticas públicas cada vez mais discutido nas esferas nacionais e internacionais, seja através de medidas jurídicas ou instituições nos planos nacionais ou internacionais. Os atores da ecopolítica mais importantes desse período, portanto, serão modificados com relação ao momento do pós-Segunda Guerra Mundial.

Com a multiplicação das novas estruturas governamentais aparecem novos atores, que desenvolvem progressivamente relações transgovernamentais, colaborando no âmbito de temas comuns, à margem de seus respectivos governos. (LE PRESTRE, p. 167)

Neste período, também, passou-se a deixar de pensar o meio ambiente como algo local e buscou-se observar a questão ambiental como uma questão fundamental e de interesse de toda uma sociedade internacional, a fim de garantir um espaço mais propício a uma melhor qualidade de vida.

Com esse cenário de efervescência dos ideais da ecopolítica, em 1972 teremos a Conferência de Estocolmo, que foi, sem dúvida alguma, o evento mais importante para a consolidação desses ideais até então.

b) A Conferência de Estocolmo

Em julho de 1968, por sugestão do Conselho Econômico Social das Nações Unidas (ECOSOC), surgiu a ideia de se pensar como conter o avanço dos dois maiores problemas ambientais que mais assombravam os povos dos países industrializados⁹: chuva ácida e a poluição do ar. Nesse mesmo ano ficou decidido, portanto, o ano de 1972 para a realização de tal conferência. Acertada para ocorrer na cidade sueca, tal conferência ficou decidida em Assembleia Geral da ONU de acontecer para que a discussão pudesse evitar um conflito internacional.

Le Prestre (2000) aponta como chave para o entendimento do motivo da realização dessa reunião quatro fatores que foram essenciais para essa reunião: aumento da cooperação científica “nos níveis internacional e não governamental”; maciça propaganda sobre as consequências do efeito deletério; a rapidez e as consequências danosas do crescimento econômico e; algumas querelas entre comunidade científica x governo sueco acerca de questões que só poderiam ser resolvidas através da cooperação: “chuvas ácidas, poluição do mar Báltico, acumulação de metais pesados e de pesticidas impregnando peixes e aves.”(LE PRESTRE, 2000. p. 174-175)

Participaram maciçamente centenas de instituições (governamentais e não governamentais) e Estados (113 países) em 5 de junho de 1972. Porém, por mais que a conferência tenha conseguido essa expressiva adesão internacional (jamais vista, até então), ficou de fora a União Soviética e os países da parte oriental europeia em repúdio a ausência forçada da Alemanha Oriental (que não fazia parte do grupo de Estados-membros da ONU).

Uma questão bastante interessante revelada sobre esse momento por Le Prestre (2000) é a substituição, neste evento, da bipolaridade LESTE-OESTE para um conflito mais acirrado entre NORTE-SUL, ao passo que os países em desenvolvimento sentiam que, de certa forma, seu *boom* desenvolvimentista da época poderia ser ameaçado pelos países do Norte.

⁹ É importante lembrar que, até 1967, foram os países mais industrializados que tiveram uma maior iniciativa de colocar em um tom de relevância às questões relacionadas ao meio ambiente. (Le Prestre, 2005. p. 160)

Os países em desenvolvimento presentes se mostraram muito inquietos com o objeto e as consequências da conferência. Ao passo que os anos 1960 e 1970 tinham sido chamados de decênios do desenvolvimento, o meio ambiente ameaçava reorientar as preocupações dos países industrializados e impor aos países do Sul medidas limitadoras de suas perspectivas de desenvolvimento. (LE PRESTRE, 2000. p. 176)

Dentro dos resultados mais relevantes da Conferência, temos:

a) assinatura da Declaração de Estocolmo, que agrupou “26 princípios que orientarão a comunidade internacional na fundamentação de suas ações futuras neste âmbito”; (LE PRESTRE, 2000. p. 176)

b) criação do um núcleo envolvido diretamente na parte de preservação ambiental, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), que vem desde a sua criação promovendo e coordenando ações internacionais de proteção ao meio ambiente e desenvolvimento sustentável.

c) O PNUMA deveria coordenar um plano estratégico que possuía 109 sugestões em três níveis de esferas: vigilância, informação e avaliação.

Como conclusão acerca da Conferência de Estocolmo, observamos que a ideia de que os Estados tiveram sua soberania respeitada e colocada acima de qualquer força de fora pudesse por ventura interferir na tomada de decisão de cada governo, porém, sem deixar de destacar a relevância que as ONGs tiveram como grupo de pressão durante o evento, realizando paralelamente às reuniões dos Estados, debates sobre tais questões.

Após a criação do PNUMA na ocasião da Conferência de Estocolmo, poderemos observar um desenvolvimento substancial na abordagem da temática ambiental. Ademais, vale frisar que os trabalhos do órgão deram um caráter mais científico ao debate, o que fez com que a discussão tivesse uma maior credibilidade, portanto. Assim, teremos uma sociedade mais bem informada sobre as alterações atmosféricas, principalmente na maior preocupação da época: a camada de Ozônio. Nesse plano de fundo, teremos também um aumento gradativo da força de pressão exercida pelas ONGs, que passaram a mobilizar e influenciar a opinião da sociedade internacional para tais problemas.

Observando os resultados da Conferência de Estocolmo, podemos observar que ocorreram avanços significativos para a discussão da temática ambiental em

escala internacional, já que o fórum foi o mais significativo sobre o tema até então e foi após ele que a comunidade internacional passou a se interessar mais sobre o tema e reivindicando ações nas áreas de preservação de espécies ameaçadas de extinção e o controle da poluição, estimulando o surgimento de diversos fóruns de debate e nascimento de várias convenções que visam controlar as ações humanas sobre o meio ambiente¹⁰. Outro ponto relevante da Conferência de Estocolmo para a ecopolítica foi a criação do PNUMA, por exemplo, “houve um incremento na ordem internacional com um desenvolvimento da abordagem de temas ambientais” (RIBEIRO, 2005. p. 93).

c) A II Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento

Contando com a participação de 178 países, a II Conferência das Nações Unidas para Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD) tinha como promessa a união entre os mais diversos Estados (em diferentes graus de desenvolvimento, portanto) visando como objetivo comum à proteção ambiental e a garantia de melhor qualidade de vida para todos os povos do planeta.

Assim como em Estocolmo, a decisão de ter no Rio de Janeiro uma nova conferência da ONU veio a partir de uma resolução da Assembleia Geral da ONU em 1989. Para Le Prestre (2000), a preparação da CNUMAD foi um pouco mais elaborada do que a conferência ocorrida vinte anos antes, e deve-se a quatro esferas que puderam ser contempladas:

a) Esfera política, onde “os governos deveriam chegar a um acordo sobre a agenda, o modo de negociação, os princípios políticos que fundamentariam todos os acordos, e o conteúdo dos documentos aprovados”;

¹⁰ Ribeiro (2005) sugere como convenções importantes pós CNUMAD: Convenção sobre Comércio Internacional de Espécies da Flora e Fauna Selvagens em Perigo de Extinção (CITES), a Convenção sobre Poluição Transfronteiriça de Longo Alcance (CPT), a Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio (CV) o Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio (PM) e a Convenção da Basileia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito (CTR).

b) Esfera científica, onde os participantes de diversas instâncias (Estados, OIGs e ONGs) procurariam apresentar cada um os seus resultados científicos a fim de se chegar a soluções claras e eficazes;

c) Esfera civil organizada, sendo representadas pelas ONGs (ambientais, desenvolvimentistas e sociais), formando um grupo de pressão que buscou influenciar na formação da agenda;

d) Temas como diversidade biológica, mudanças climáticas e florestas deveriam ser negociados e assinados acordos paralelamente.

Durante a conferência, podemos destacar alguns grupos de interesse diferentes: países industrializados, países em desenvolvimento, ONGs, OIGs. Le Prestre (2000) argumenta que os países industrializados não formaram um bloco com um discurso afinado, porém eles procuraram impedir, no âmbito das mesas de negociações, que fossem aprovados na Conferência objetivos que causassem algum impacto às suas respectivas economias, como a criação de novas instituições.

Em contraposição ao pensamento dos países ricos, os países em desenvolvimento acreditaram que o interesse deles na questão poderia fazer com que fosse o momento em que os Estados do Sul pudessem de alguma maneira conseguir influenciar o comportamento dos Estados do Norte. Porém, havia uma divisão clara entre os Estados do Sul devido à heterogeneidade destes.

Não obstante, o G77 procurou utilizar a questão ambiental para promover seus objetivos tradicionais de crescimento e desenvolvimento: abertura dos mercados, termos de intercâmbio comercial, estabilidade dos preços das matérias-primas, transferência de tecnologias, reabsorção da dívida, luta contra a pobreza. Os países do Sul reclamaram uma ajuda financeira adicional a fim de enfrentar todo novo compromisso em prol do meio ambiente, especialmente um Fundo Verde distinto do FMAM, um controle maior sobre as ações dos bancos de desenvolvimento e a reafirmação pela comunidade internacional do direito e dos princípios do desenvolvimento. (LE PRESTRE, p. 216)

No tocante à participação das ONGs, cada uma se preocupou com a sua matéria em especial e suas participações foram ou como parte das delegações nacionais ou apenas no Fórum Global, mas no geral buscaram apoiar os anseios dos países do Sul. Já as OIGs estavam mais preocupadas em, individualmente,

conseguir recursos vitais para seus funcionamentos, tais como financiamento, apoio político, condições para desenvolvimento dos projetos e da perícia.

É importante frisar que, mesmo com todas as divergências e que por mais que todos os desejos dos ambientalistas não puderam ser atendidos nesse momento, a CNUMAD foi um grande avanço em alguns aspectos para a cooperação internacional. Se em 1972 os Estados afirmavam que o desenvolvimento e o meio ambiente não poderiam ser algo equilibrável, em 1992 os Estados já observavam que era possível, de fato, um desenvolvimento que pudesse respeitar o meio ambiente. Ocorreu ainda um avanço significativo no tom negociador dos Estados, como a questão do Fundo para o Meio Ambiente Mundial (FMAM), por exemplo: os Estados do Sul eram firmes na ideia de que o deveria ser financiados pelos Estados “mais responsáveis” pelo efeito deletério; porém, após a CNUMAD, os países em desenvolvimento aceitaram com maior facilidade que o financiamento deveria ser feito por todos os Estados (ainda que em diferentes porcentagens), já que o problema ambiental é um problema internacional e o engajamento de todos era vital para resultados realmente positivos.

Sobre o papel das instituições internacionais, a CNUMAD teve um papel importante, pois, nas palavras de Le Prestre (2000):

A CNUMAD reforçou também o movimento transnacional e o papel das ONGs. O processo forneceu vários modelos de participação das ONGs no nível internacional (...) e formalizou sua participação nas negociações internacionais. (p. 234)

Com relação aos supostos erros e fracassos nas negociações da CNUMAD, isso dependerá de quais eram os resultados esperados pelos negociadores, e alguns deles foram listados por Maurice Strong, como as Ongma's que esperavam uma carta mais firme e com ampla adesão dos Estados, fortalecendo as instituições ou como os Estados que esperavam algum tipo de reforma no sistema econômico internacional. (LE PRESTRE, 2000. p. 230)

Entre os primeiros, destaquemos as responsabilidades dos Estados para: i) zelar para não causar danos ao meio ambiente dos seus vizinhos; (ii) cooperar para proteger o meio ambiente; (iii) levar em conta as necessidades das gerações presentes e futuras; (iv) e favorecer a participação das populações na tomada de decisões que podem afetá-las. Na segunda categoria, figuram o dever de notificação de toda catástrofe, o dever de informação a outros Estados sobre as atividades que podem afetá-los, a necessidade de estudos de impacto, os princípios do poluidor-

pagador, da precaução e das responsabilidades comuns, mas diferenciadas. (LE PRESTRE, 2000. p. 234)

Dessa forma, avaliando a conferência no geral, temos que ressaltar que, por mais que não tenha surgido uma “Carta da Terra” ou um maior reforço no regime de proteção ambiental (no sentido da criação de sanções pesadas, por exemplo), diferentemente de Estocolmo, a CNUMAD já nasceu enraizada na ideia de que meio ambiente e desenvolvimento devem caminhar juntos. Foi também em 1992 que tivemos a consagração de que o meio ambiente já era uma realidade na agenda internacional do mundo, e isto fica evidente com o reforço de “certos princípios jurídicos” e ratificação de outros.

d) Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável em Johannesburgo

Antes de discutirmos sobre a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (conhecida também como Conferência de Johannesburgo ou Rio+10), faz-se importante ressaltar as diferenças ocorridas nos dez anos que separaram a CNUMAD da Conferência de Johannesburgo. O mundo nesse período tinha uma nova configuração, devido aos avanços tecnológicos que fizeram com que o planeta “diminuísse suas fronteiras”.

Os dez anos que se seguiram à Conferência do Rio constituíram o período de maior crescimento econômico da história. Este crescimento foi impulsionado por circunstâncias políticas, como o fim da Guerra Fria e a decisão da China de integrar ao seu modelo, progressivamente, aspectos do sistema capitalista; por avanços tecnológicos, que permitiram grandes saltos setoriais, como nas comunicações; e, sobretudo, pelo vertiginoso aumento do fluxo de transações comerciais e financeiras. (LAGO, 2006.)

Contando com a participação de 191 países do globo, a Conferência de Johannesburgo foi precedida de quatro Conferências Preparatórias, que envolveram negociações no âmbito do sistema das Nações Unidas, domésticas, regionais e subregionais. Realizada entre 26 de agosto e 4 de setembro de 2002, a Rio+10 teve uma participação ampla das organizações internacionais não-governamentais (a delegação brasileira, por exemplo, contava com um total de 75% dos seus delegados que eram representantes de ONGs).

Tendo como intenção primordial a avaliação dos resultados conseguidos após 10 anos da Cúpula da Terra, procurou-se observar o que se conseguiu avançar e quais as medidas que poderiam ser tomadas para que os objetivos que foram traçados 10 anos antes pudesse, naquele momento, conseguir resultados positivos. Ocorreram em Johannesburgo dois fóruns distintos: a Convenção sobre Mudanças Climáticas e Declaração sobre Diversidade Biológica. Porém, o sistema internacional se tornou mais complexo devido a toda a nova conjuntura internacional e ao incrível avanço que o mundo obteve economicamente e tecnologicamente entre os anos que separaram as duas cúpulas do Rio e de Johannesburgo; e este é um aspecto primordial para entender o quanto que a degradação ambiental vem associada a este desenvolvimento, o que diverge dos compromissos assinados na Agenda 21 em 1992.

Um ponto importante a ser levado em consideração sobre o contexto da Rio+10 é o fator “11 de setembro de 2001”, que fez com que os Estados Unidos, então maior potência mundial, passasse a concentrar-se todos os seus esforços para uma política externa de combate ao terror, já que foi a primeira vez que o país sofreu um ataque de uma maneira tão expressiva em seu território. Sem o engajamento da grande potência da época, ficou difícil que a Conferência de Johannesburgo tivesse algum resultado relevante de fato.

Segundo Lucon e Coelho (2002), ocorreu uma evolução em termos de consciência ambiental após Johannesburgo, sendo o mais novo e importante pensamento a questão da energia positiva. Porém, ficou claro que os avanços foram lentos, nas palavras do ex-Secretário Geral das Nações Unidas: “*the record in the decade since the Earth Summit is largely one of painfully slow progress and a deepening global environmental crisis*”. Contudo, Lago (2006) destaca também que apesar da pouca evolução, alguns pontos acordados em 1992 obtiveram resultados positivos devido a forte participação das instituições locais agindo conjuntamente.

Pensando neste sentido, como os estudiosos das relações internacionais observam o papel das instituições internacionais no contexto atual do sistema internacional? As organizações internacionais possuem algum poder de fato neste sistema? Tais organizações possuem algum poder de constrangimento à soberania dos Estados? Encontraremos com mais detalhes no capítulo seguinte.

2. O Papel das Organizações Internacionais: conceitos, definições e perspectivas teóricas

O papel das organizações internacionais (OIs) vem sendo amplamente discutido no estudo das Relações Internacionais principalmente após a Primeira Guerra Mundial (1914-1918), devido ao interesse dos Estados de afastar a possibilidade de uma nova guerra de grandes proporções. Ao observar os inúmeros prejuízos causados com a guerra, o mundo passou a sentir medo de que uma situação de completo desastre como aquela voltasse a acontecer, o que fez com que surgisse a ideia liberal de um governo internacional que salvasse o mundo da ameaça da violência, surgindo assim a Liga das Nações em 28 de junho de 1919 como parte do Tratado de Versalhes¹¹. Segundo Hobsbawm (2007), a Liga sugerida pelo então presidente dos EUA Woodrow Wilson seria um organismo composto por Estados independentes,

que tudo abrangesse, e que solucionasse pacífica e democraticamente os problemas antes que se descontrolassem, de preferência em negociação pública (“alianças abertas feitas abertamente”), pois a guerra também tonara suspeitos, como “diplomacia secreta”, os habituais e sensíveis processos de negociação internacional. (p. 41)

Apesar de ter sido oficialmente extinta em 18 de abril de 1946, a Liga já demonstrava sua ineficiência em episódios significativos: a invasão da Manchúria pelo Japão (1931), saída da Alemanha em (1933), invasões da Abíssiã pela Itália (1935) e da Finlândia pela URSS (1939). Dessa forma, a Liga ficou desacreditada e enfraquecida, fazendo com que a ideia de que as organizações internacionais podem ser consideradas instrumentos que garantem a ordem também perdesse força.

Significativamente, o que vemos é que apenas após a criação da ONU em 1945, as OIs passaram a ganhar cada vez mais relevância e adesão, e essa situação está intimamente ligada aos diversos mecanismos que os Estados tem

¹¹ O Tratado de Versalhes foi assinado em Paris em 28 de junho de 1919 e, além da criação da Liga das Nações, previa também as reparações de guerra e punições aos culpados acreditando que dessa maneira conseguiriam evitar uma nova guerra. Segundo Hobsbawm (1994), “impôs-se à Alemanha uma paz punitiva, justificada pelo argumento de que o Estado era o único responsável pela guerra e todas as suas consequências (...), para mantê-la permanentemente enfraquecida.” (p.41)

encontrado para garantir sua paz. No presente momento, praticamente todos os Estados soberanos do planeta fazem parte de uma organização internacional em algum tipo de matéria específica. Segundo o *Yearbook of International Organizations Online*, existe 65.398 organizações internacionais no mundo hoje, entre governamentais, *onlines* ou não governamentais.

Este presente capítulo se propõe a definir e procurar compreender o papel das OIs para o sistema internacional (em especial as OIGs), de acordo com o que pensam alguns dos principais acadêmicos da disciplina visando propor um debate quanto à funcionalidade da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (que será melhor debatida nos capítulos 3 e 4). Para tanto, este capítulo será dividido em duas partes, sendo que a primeira fará uma reflexão sobre o que são as OIs, apresentando os conceitos e definições sobre a sua importância para a sociedade internacional; e uma segunda parte fará uma reflexão sobre como os teóricos procuram explicar a funcionalidade e a relevância das OIs na sociedade internacional sob a perspectiva neorealista e institucionalista liberal.

• **Organizações Internacionais: Conceitos e Definições**

Entendidas na década de 1930 como “*how the modern Society of Nations governs itself*” (KRATOCHWILL & RUGGIE, 1986. p. 342), as organizações internacionais são consideradas a maneira mais institucionalizada de cooperação internacional existente. Tais organizações podem ser formadas por Estados soberanos, conhecidas como organizações intergovernamentais internacionais (ou OIGs) ou organizações não governamentais internacionais (ONGIs).

Tendo como função produzir uma governança global e servir como um ambiente de debate, negociação e cooperação; as OIs estão acima das outras formas de cooperação internacional por possuírem características que as garantem um maior “aparato burocrático, têm orçamentos, e estão alojadas em prédios”. (HERZ & HOFFMANN, 2004. p. 18) Com essas características, as OIs acabam adquirindo personalidade jurídica internacional de “direito das gentes” garantido nos tratados que constituem as organizações internacionais. (REZEK, 2011. p. 292) Como exemplo do exposto, podemos citar um trecho da Constituição da Organização Internacional do Trabalho:

A Organização Internacional do Trabalho deve possuir personalidade jurídica; ela tem, especialmente, capacidade (a) de contratar, (b) de adquirir bens móveis e imóveis, e de dispor desses bens, (c) de estar em juízo. (Constituição da OIT apud REZEK, 2011. p. 292).

Além do exemplo do texto da OIT, podemos citar o próprio protocolo de emenda (VER ANEXO II) que mudou o *status* do Tratado de Cooperação Amazônica para Organização (que entraremos em mais detalhes sobre ela no próximo capítulo) com todas as características já citadas:

Criar a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), dotada de personalidade jurídica, sendo competente para celebrar acordos com as Partes Contratantes, com Estados não Membros e com outras organizações internacionais. (Legislação de Direito Internacional, 2010. p. 897)

Independendo do tipo de organização, alcance ou finalidade, as organizações internacionais vem apresentando com certa frequência dois órgãos: uma assembleia geral (responsável por ser o espaço onde os Estados irão votar e ter o direito à voz) e uma secretaria para competências administrativas, para fazer com que as organizações possam ter uma funcionalidade, reforçando a ideia do “caráter permanente” que as separam de simples arranjos *ad hoc*, por exemplo.

Mas como surgem as organizações internacionais? Compreenderemos melhor se observarmos os diversos mecanismos de estabilização do sistema internacional que sempre procuraram fazer com que os Estados consigam conviver de maneira satisfatória e que, algumas vezes, acabam dando origem a uma instituição internacional.

a) Mecanismos de Estabilização: os caminhos que levam à criação de uma Organização Internacional Governamental (OIGs)

Nascendo no sistema internacional como um mecanismo importante para garantir a boa convivência entre Estados e a paz em suas relações, “Arranjos *ad hoc*, o multilateralismo, os regimes internacionais, as alianças militares e a segurança coletiva estão diretamente associados ao processo de criação das OIGs.” (HERZ & HOFFMANN, 2004. p. 18)

Os arranjos *ad hoc* podem ser considerados um mecanismo importante de estabilização do sistema internacional porque são voltadas para a resolução de um conflito ou problema de momento, o que pode se agravar e tornar um pouco mais difícil de resolver e acabar, gerando uma necessidade de mais reuniões ou até o surgimento de uma OI que sirva de palco para encontros e discussões, a fim de gerar novas regras sobre um determinado tema.

Já o multilateralismo trata-se da “coordenação de três ou mais Estados de acordo com um conjunto de princípios” (HERZ e HOFFMANN, 2004. p.19), e tais relações faz com que ocorra uma institucionalização, já que esses Estados geralmente acabam firmando tratados ou acordos entre eles, valendo as mesmas regras para todos os Estados envolvidos na questão.

Os regimes internacionais, por sua vez, são derivados das diversas ações construídas entre as relações dos Estados. No clássico livro “*International Regimes*”, Krasner (1982) define regimes como sendo “um conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos decisórios em torno dos quais as expectativas dos atores convergem em uma área temática” (p. 1). A natureza dos regimes é determinada pelas suas normas, podendo chegar a formar uma ou mais organizações internacionais, como o regime de proteção aos direitos humanos, por exemplo.

As alianças militares incentivam a formação das OIGs porque nascem de uma união de Estados buscando a defesa coletiva devido à existência de um inimigo comum, que pode ser existente ou apenas potencial. A segurança coletiva, por sua vez, procura fazer com que os Estados não busquem a violência como “armar” para a resolução dos seus conflitos com outros Estados, procurando garantir a paz mundial a partir disso.

Outro mecanismo importante de estabilização do sistema internacional seria o direito internacional, já que ele é composto das normas impostas por tratados e acordos assinados por dois ou mais Estados, onde estes Estados se propõem a agir de acordo com o que foi assinado. Mesmo com a ausência de um “braço forte” que o direito interno possui para fazer com que as regras sejam respeitadas, “os Estados se organizam horizontalmente, e dispõem-se a proceder de acordo com normas jurídicas na exata medida em que estas tenham constituído objeto de seu consentimento.” (REZEK, 2011. p. 25)

2.1 O debate teórico sobre as Organizações Internacionais

Desde o início do século XX, as Relações Internacionais buscam fazer um estudo sobre o comportamento dos Estados no sistema internacional. Para isso, pensadores procuraram criar teorias que pudessem explicar as atitudes tomadas, gerando muitas vezes visões que tendessem a competir entre si.

Para compreendermos o debate teórico sobre o funcionamento das organizações internacionais, faz-se importante ter em mente que as teorias estarão interligadas quanto aos acontecimentos históricos. KRATOCHWIL & RUGGIE (1986), nos sugere que a ideia de que um ator supranacional que viesse para garantir a paz vem atrelado aos escombros da Primeira Guerra Mundial, em 1919. A ideia de que as organizações internacionais passaram a se tornar naquele período a única saída para a estabilização do sistema internacional foi alimentada por Woodrow Wilson, então presidente dos EUA.

Nos anos 1930, porém, com a eclosão da Segunda Guerra Mundial, as organizações internacionais entraram em um período de descrédito, já que a sua finalidade (a paz) tinha sido testada e comprovada que as OIs não possuíam instrumentos suficientes para constranger o comportamento dos Estados; pensamento este que se reverteu no pós-Segunda Guerra, onde o mundo observou a construção da Organização das Nações Unidas e de outras organizações internacionais.

Cada vez mais, os Estados estão procurando se unir e buscar cooperarem em algumas matérias, e podemos observar isso nos inúmeros tratados internacionais, nas cúpulas de Estados e no surgimento de novas Organizações Internacionais que tratam das mais diversas temáticas de interesse internacional. Com isso, pesquisadores passaram a estudar com mais profundidade a importância das organizações, procurando ajustar algumas teorias que já existiam anteriormente ou, ainda, criar outras teorias que melhor se adequasse ao momento.

Nesta parte do capítulo, procuraremos explicar um pouco do que pensam os teóricos que contribuíram para o entendimento das organizações internacionais nas perspectivas neorealista e institucionalista liberal, analisando os argumentos dos autores que buscaram debater a argumentação da corrente “oposta”.

a) A Perspectiva Neorealista no estudo das Organizações Internacionais

A compreensão do sistema internacional sob a perspectiva da teoria neorealista das relações internacionais tem como verdade absoluta a ideia de que o Estado é o ator principal do sistema internacional, que atua em um cenário de completa anarquia, já que inexistente uma autoridade supranacional que possa impedir que os Estados ajam de maneira soberana de acordo com suas vontades, sempre visando à maximização do seu poder e da sua segurança. Para os teóricos que integram esta corrente, a ausência de um “governo internacional” leva o sistema internacional ao estado de natureza, fazendo com que cada Estado busque por si a sua sobrevivência.

Os realistas afirmam que as instituições são basicamente um reflexo da distribuição de poder no mundo. Eles se baseiam nos cálculos egoístas das grandes potências e não têm efeito independente sobre o comportamento do Estado. (MEARSHEIMER, 1994-1995. p. 7 – tradução nossa)

Assim, dentro da perspectiva neorealista, as relações entre os Estados serão sempre difíceis e conflituosas, dificultando a cooperação e fazendo surgir um clima de desconfiança entre os Estados, já que para os realistas o inimigo de hoje pode ser o aliado de amanhã (e vice-versa).

a.1) John Mearsheimer e a falsa promessa das instituições internacionais

John Mearsheimer, um dos grandes contestadores da importância das organizações internacionais, mostra claramente em *“The False Promise of International Institutions”* seu objetivo de desconstruir o argumento de que as instituições afastam a possibilidade de guerra devido à cooperação entre Estados.

Definindo instituições internacionais como “um conjunto de regras que determinam as formas pelas quais os Estados devem cooperar e competir uns com os outros”, (MEARSHEIMER, 1994-1995. p. 8 – tradução nossa) também sugere em sua definição que tais instituições procuram determinar como os Estados devem se comportar ou não, traduzindo estas normas em direitos e obrigações, que são

positivadas em forma de acordos internacionais. Porém, para ele, instituições internacionais não podem ser consideradas uma forma de “governo mundial”, pois os Estados apenas escolhem obedecer às regras que eles mesmos criaram.

De acordo com Mearsheimer, o sistema internacional é um espaço brutal onde os Estados buscam boas oportunidades de tirar vantagem em cima dos outros Estados e que, por essa razão, não há como haver confiança entre eles. Não que o estado do sistema internacional seja de guerra permanente, mas não podemos ignorar na visão dele a opção que os Estados possuem de fazer uso da força quando for conveniente, o que fica explícito nos cinco argumentos listados abaixo, sugeridos pelo autor:

- 1) O sistema internacional é anárquico, o que faz com que a desordem seja predominante;
- 2) Os Estados possuem alguma força militar, o que lhes dá meios para “agredir ou destruir uns aos outros” (MEARSHEIMER, 1994-1995. p. 10);
- 3) Estados nunca estão certos das intenções do outro, já que o outro tem a opção de cooperar ou não;
- 4) Estados estão sempre buscando a sobrevivência no sistema internacional e;
- 5) Os Estados pensam estrategicamente quanto à sua sobrevivência e agem racionalmente.

Sobre a cooperação, os realistas dizem que é difícil ocorrer e difícil de manter, devido à questão dos ganhos relativos (que significa o quanto cada Estado ganhará individualmente e fortalecer-se com a negociação) e também por conta da possibilidade de trapaça.

Nesse contexto, Mearsheimer considera, portanto, que as instituições não possuem poder suficiente para conseguir manter a ordem no sistema internacional, já que os Estados estão sempre livres para agirem de acordo com as suas necessidades.

a.2) Joseph Grieco e os limites da cooperação

Outro grande expoente e contestador das teorias que defendem a importância das OIs é o conhecido Joseph M. Grieco. Para ele, o Realismo ainda é a teoria que

melhor explica o comportamento dos Estados, mesmo com o surgimento do institucionalismo liberal.

Grieco argumenta que a análise feita pelo institucionalismo liberal “desconhece a análise realista dos impactos que a anarquia sobre as preferências e ações dos Estados” (1993. p. 117), avaliando também que o institucionalismo liberal não consegue contra argumentar o realismo quando fala sobre o constrangimento que os Estados sofrem devido a essa anarquia.

Na visão de Grieco, as diferenças entre o conceito de anarquia do neorealismo e do neoliberalismo são os efeitos no comportamento nos Estados. Com isso, o autor sugere alguns pares de diferenças entre os dois lados:

- 1) Sobre a cooperação, os realistas acreditam que se dois Estados ou mais estão preocupados com as questões dos ganhos relativos, "então cada um vai preferir um acordo cooperativo menos durável", que seja mais fácil de desfazer se as "lacunas nos ganhos vierem a favorecer o outro" (GRIECO, 1993. p. 134);
- 2) Sobre a questão da quantidade de parceiros em uma negociação, liberalistas acreditam que quanto menor o número de parceiros em uma negociação porque facilita a conformidade da negociação, evitando a trapaça. Por outro lado, segundo o pensamento realista, caso um Estado acredite que alguns parceiros podem se sair melhor que ele em uma negociação, maior o número de Estados envolvidos, maior será a probabilidade de ter Estados que venham a se posicionar ao seu favor;
- 3) Liberalistas acreditam que quanto maior a conectividade entre *issue areas*, mais fácil será a cooperação. Para os realistas, o Estado acredita que duas áreas interligadas aumentam a chance dos ganhos relativos do outro em outra área. Em outras palavras, a cooperação seria pouco atraente, já que não é de interesse dele fazer com que o outro passe a ganhar mais o que significaria uma perda.

b) O Institucionalismo Liberal no estudo das Organizações Internacionais

O pensamento liberal dentro do campo de estudo das Organizações Internacionais, por sua vez, é bastante heterogêneo, já que há uma grande associação ao pensamento dos autores “clássicos” iluministas que pensaram o liberalismo desde o século XIX, como Adam Smith, Kant e Grotius, por exemplo. Porém, era um denominador comum entre eles a ideia de que a resolução conflituosa para um problema era prejudicial ao desenvolvimento dos Estados, e que era função do Estado proteger o âmbito interno procurando soluções cooperativas no plano externo.

Também era consenso entre os liberais de orientação kantiana que apenas três vias podem levar à paz: governos democráticos ou republicanos, liberalismo comercial e a construção de instituições internacionais para facilitar a cooperação. Dessa maneira, as OIs e o direito internacional teriam o papel de manter a ordem na sociedade internacional, limitando seu exercício de poder e soberania.

b.1) Robert Keohane e a Promessa do Institucionalismo Liberal

Robert Keohane é um dos autores mais consagrados dentro da teoria institucionalista liberal e, para defender seu posicionamento, interage diretamente com os autores de orientação neorealista. Em seu artigo “*The Promise of Institutional Theory*”, Keohane (em parceria com Lisa L. Martin) dialogará diretamente com o artigo “*The False Promise of Institutional Theory*”, escrito pelo autor John Mearsheimer (já citado em 2.2.1.1).

Partindo da ideia de que “como o realismo, a teoria institucionalista é utilitária e racionalista” (KEOHANE & MARTIN, 1995. p. 39 – tradução nossa), o artigo procurará explicar em quais pontos a teoria defendida por Mearsheimer, indagando qual a explicação que se pode ter sobre os amplos investimentos que a grande maioria dos Estados tem feito em instituições internacionais já que eles são considerados pouco importantes? Para justificar isso, Keohane utiliza o amplo

envolvimento das nações em organizações internacionais como a OTAN, o NAFTA e a própria União Europeia.

Para Keohane, Mearsheimer e a teoria realista se contradizem quando dizem que os Estados sempre estão preocupados primeiramente e principalmente com os seus ganhos relativos, mas depois “admite que esta posição possa ser falsa quando a ameaça de guerra for fraca” (KEOHANE & MARTIN, 1995. p. 41 – tradução nossa).

Sobre a cooperação entre Estados, Mearsheimer argumenta que, como não há como prever quais são os objetivos do outro Estado, é muito provável que a cooperação não ocorra. Em contrapartida, Keohane afirma que a cooperação fica facilitada quando os Estados estão sob o aparato das instituições, já que elas oferecem todo um respaldo para facilitar o êxito da negociação.

As instituições podem fornecer informações, reduzir custos das transações, assumir compromissos mais verossímeis, estabelecer pontos de foco para a coordenação e, em geral facilitar a operação de reciprocidade. Ao tentar especificar as condições em que as instituições podem ter um impacto e de cooperação pode ocorrer, a teoria institucionalista mostra sob quais condições as proposições realistas são válidas. É neste sentido que o institucionalismo pretende superar o realismo. (KEOHANE e MARTIN, 1995. p. 42 – tradução nossa)

A instituição internacional, na visão institucionalista liberal tem, portanto, o papel de oferecer o suporte necessário aos Estados para que possam resolver sensatamente seus problemas cooperativamente com base no princípio da reciprocidade, a fim de manter uma paz duradoura que possa garantir um ambiente propício ao desenvolvimento e progresso dos povos.

Destarte, temos a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica como uma ambiciosa tentativa de reunir Estados soberanos tendo como finalidade a proteção ambiental e o desenvolvimento dos povos da maior floresta tropical do planeta, organização esta que surgiu anos após a assinatura do Tratado de Cooperação Amazônica. O que levou a assinatura do TCA e quais foram os motivos que levaram os Estados signatários a criarem uma organização internacional? Qual o funcionamento desta organização? Entenderemos melhor todas estas questões no capítulo seguinte.

3. A Organização do Tratado de Cooperação Amazônica: surgimento e evolução

O Tratado de Cooperação Amazônica surgiu em um período controverso da história da América Latina e mundial. Em meio às divergências internas nos Estados signatários quanto aos regimes militares e crises econômicas enfrentadas na década de 1970, assinou-se um “tratado-resposta” ao pensamento que vinha sendo bastante discutido na sociedade internacional pós-Estocolmo 72: o desenvolvimento sustentável.

Vinte anos após a assinatura do TCA, nasceu uma Organização fruto do desejo dos Estados que partilham a Floresta Amazônica de cooperarem em prol do desenvolvimento sustentável. Neste capítulo, buscaremos compreender os caminhos que levaram à assinatura do Tratado; posteriormente analisaremos os aspectos mais importantes do Tratado, bem como suas particularidades; e, finalmente, um terceiro ponto fará algumas considerações acerca desde os principais problemas iniciais pós-assinatura, até o nascimento da Organização.

- **As relações entre os Estados Amazônicos Pré-TCA: considerações gerais**

O Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) obteve sua assinatura 2 de julho de 1978, em meio aos anos de chumbo da ditadura militar do Brasil, o que é um aspecto relevante para compreendermos melhor os caminhos que levaram à sua assinatura já que o tratado surgiu de uma iniciativa dos brasileiros.

O governo no Brasil era do presidente Ernesto Geisel (mandato: 15 de março de 1974 a 15 de março de 1979), que em sua primeira mensagem endereçada ao Congresso Nacional falava que:

A política externa brasileira, coerente com as tradições do país e animada pelo espírito que preside as realizações, no plano interno, dos Governos da Revolução, guia-se pelos magnos objetivos nacionais do desenvolvimento e da segurança. (SILVEIRA apud MAGALHÃES, 2005. p. 58)

Claramente podemos observar a necessidade brasileira de obter, acima de qualquer objetivo, na sua agenda de política externa da época uma ênfase maior nos assuntos que tocam o desenvolvimento e uma segurança eficaz. Com isso, os militares observaram na Amazônia desde a década de 60 uma necessidade urgente e de profunda importância de obter fim a alguns problemas de caráter fronteiriços, “máxime aqueles que diziam respeito à navegação fluvial.” (SILVEIRA, 2005. p. 58)

Para Antiquera, o governo de Geisel simboliza claramente uma mudança no alinhamento automático com os EUA, visto que buscou uma postura que inclinava mais para uma política externa independente e multilateral:

O governo em que o TCA foi negociado e assinado, Geisel (1974-1979), foi marcado por uma relação pouco amistosa com os EUA, simbolizada pelo acordo nuclear com a República Federal da Alemanha (1975), pelo relatório sobre os direitos humanos feito pelo governo Carter e pela denúncia do acordo militar com os EUA, bem como dos demais instrumentos de cooperação (1977). Paralelamente à postura de autonomia frente aos EUA, e de diversificação dos parceiros internacionais (URSS, China, Leste Europeu, Europa Ocidental, Japão etc) o período mostra uma aproximação do Brasil com relação à América Latina. (ANTIQUERA, 2006. p. 44)

Porém, as relações do Brasil com os países da América do Sul, sobretudo com os mais importantes que compõe a hileia (Peru, Venezuela e Colômbia) não eram muito agradáveis por conta de divergências ideológicas.

No período após o golpe militar no Brasil, as relações com a América Latina pioram, pela política brasileira de realinhamento com os EUA, além da teoria do cerco, que reservava aos vizinhos hispânicos um olhar desconfiado e atento, pronto para reagir a qualquer “contratempo.” (ANTIQUERA, 2006. p. 42)

As relações internacionais do Peru, por exemplo, eram bem diferentes das relações internacionais do Brasil, preferindo o não alinhamento automático aos Estados Unidos. Ademais, as relações entre Brasil-Peru ficaram estremecidas com a construção da rodovia Transamazônica e, logo depois, da rodovia Perimetral Norte, despertando “uma percepção suspeita por parte dos peruanos e de muitos círculos latino-americanos.” (SILVEIRA, 2005. p. 58) Para resolver estas questões, Geisel firmou com o então presidente do Peru, Morales Bermudez, em 1976, acordos de cooperação que buscavam, entre outros objetivos, criar uma Comissão Conjunta para estudar a região.

A Colômbia, que também se afastou do Brasil por questões político-ideológicas, teve uma reaproximação com o Brasil após um acordo estabelecido que objetivasse “à prospecção de jazidas de carvão colombianas num consórcio envolvendo as empresas *Siderbrás*, por parte do Brasil, e *Ingeominas*, da Colômbia.” (PASSOS apud SILVEIRA, 2005. p. 59)

As relações da Venezuela com o Brasil melhoraram significativamente em 1977, quando o Brasil e o presidente Carlos Andrés Perez firmaram um Acordo de Amizade e Cooperação, “com a definição de colaboração bilateral nas áreas de comércio, investimentos, intercâmbio técnico e desenvolvimento amazônico.” (Ibid., p. 59)

Com relação aos outros países amazônicos, o Brasil já possuía aproximação devido a outros acordos, como um acordo sobre a construção de um gasoduto que interligava Brasil e Bolívia; o Equador, após a descoberta de poços de petróleo, fazia trocas de bens e serviços e; com relação ao Suriname e Guiana, que são países novos com relação aos outros, o Brasil já tinha certo entendimento devido aos acordos com relação às trocas comerciais.

Além das questões da territorialidade, segurança e desenvolvimento; vale a pena lembrar, como foi ilustrado no primeiro capítulo deste trabalho, que o mundo estava vivendo o debate ambiental pós Estocolmo72, “e do desenvolvimento que dá espaço a uma clara divisão de interesses no sentido Norte-Sul” (ANTIQUERA, 2006. p. 55), enfraquecendo a ideia da Guerra Fria dos eixos Leste-Oeste, já que ficou claro na conferência um debate quanto a quem seria o verdadeiro “responsável” pelos problemas ambientais no mundo, se seriam os países desenvolvidos ou os que ainda estão em desenvolvimento.

Nesse contexto, o TCA surge também como uma “solução diplomática” para alguns problemas enfrentados na época pelos países amazônicos. Estreitar laços entre os Estados a fim de buscar o desenvolvimento conjunto para a região, sem perder o foco na ideia da soberania e exclusividade dos países envolvidos.

- **O Tratado de Cooperação Amazônica e suas características**

Além de sofrer fortemente uma grande influência do contexto histórico da época, o TCA possui princípios norteadores que carregam mais do que

direcionamento, mas uma esperança de dias melhores para uma região ainda inexplorada.

Analisando as proposições do tratado, podemos observar que é forte o desejo de que ele funcione como um instrumento de promoção da cooperação entre os Estados-Parte a fim de que eles busquem a incorporação do território amazônico em suas pautas econômicas, procurando

compartilhar experiências, aumentar a qualidade de vida das populações, desenvolver tecnologias específicas, melhorar a infraestrutura da região, fazer da Amazônia um elo e não um fosso entre os países, garantir a preservação do meio ambiente, proteger um espaço frágil contra pretensões externas, e, principalmente, incorporar a região aos esforços nacionais de desenvolvimento. (ANTIQUERA, 2006. p. 58)

Nesta parte do capítulo, procuraremos enfatizar os aspectos mais relevantes do tratado, que versam sobre: a pauta do respeito à soberania dos Estados; uso dos rios internacionais para circulação comercial; uso dos recursos naturais; ao desenvolvimento de políticas de melhorias à saúde; ao cuidado com as populações que habitam a Amazônia; a integração física da região e; por fim, os aspectos organizacionais e normativos do Tratado.

Ressaltando forte e principalmente a soberania dos Estados sobre suas respectivas amazônias, o TCA inicia seu texto ressaltando os esforços que cada Estado-Parte vem empreendendo na busca do desenvolvimento dos seus territórios, o Tratado se propõe a ser o “início de um processo de cooperação que redundará em benefício dos seus respectivos países e da Amazônia em seu conjunto” (TCA, p. 893), onde os Estados se comprometem em buscar angariar esforços para a promoção do desenvolvimento harmônico da região, deixando claramente já no artigo 1º a ideia do respeito ao meio ambiente:

As Partes Contratantes convêm em realizar esforços e ações conjuntas a fim de promover o desenvolvimento harmônico de seus respectivos territórios amazônicos, de modo a que essas ações conjuntas produzam resultados equitativos e mutuamente proveitosos, assim como para a preservação do meio ambiente e a conservação e utilização racional dos recursos naturais desses territórios. (TCA in Legislação de Direito Internacional, 2010. p. 893)

Sobre a questão da circulação comercial através dos rios, temos no tratado a garantia de “a mais ampla liberdade de navegação comercial no curso do Amazonas e demais rios amazônicos internacionais”, ressaltando que tal navegação deve ser

de acordo com a legislação de cada Estado, demonstrando total respeito à soberania de cada país. Ainda quanto aos rios amazônicos, o Artigo 5º do TCA também ressalta a “importância e multiplicidade de funções” dos rios, afirmando que cada Estado-Parte buscará esforços para a utilização racional desses recursos hídricos.

No tocante à questão da riqueza da fauna e da flora da Amazônia, o TCA diz que os Estados procurarão ter um aproveitamento desses recursos de maneira “racionalmente planejada”, deixando claro no artigo 7º que haverá a promoção da “pesquisa científica e o intercâmbio de informações e de pessoal técnico entre as entidades competentes dos respectivos países”, tendo o conservacionismo (explicado no capítulo I) como pilar. A cooperação científica também estará citada no TCA no Artigo 9º, que enfatiza a importância do intercâmbio nos campos de pesquisa científica e tecnológica, fornecendo condições adequadas para o desenvolvimento econômico e social da região.

Já com relação à questão da saúde na região, o tratado assinala no artigo 8º a importância da promoção da coordenação dos serviços disponíveis e comprometem-se, também, a aperfeiçoar “métodos tendentes a prevenir e combater as epidemias”; evidenciando, portanto, o cuidado o desenvolvimento social com as populações que habitam a região.

Ainda sobre o cuidado com as populações que habitam a região, os Estados se propõe no tratado à promover o turismo (nacional e internacional), bem como “a conservação das riquezas etnológicas e arqueológicas” da hileia nos artigos 13 e 14; comprometendo-se a respeitar todos estes aspectos sob qualquer hipótese.

Sobre a questão da integração física da região, o artigo 10º do TCA garante que os Estados-Partes se comprometem em criar meios e investir em infraestrutura física viabilizando uma melhoria na questão de transportes e comunicações, buscando “formas mais harmônicas de estabelecer ou aperfeiçoar as interconexões rodoviárias, de transportes fluviais, aéreos e de telecomunicações”, respeitando a decisão de cada Estado de como fazê-lo de acordo com as suas vontades.

Quanto aos aspectos organizacionais e normativos, o TCA possui aspectos relativamente brandos. Com uma estrutura simples, o tratado conta apenas com dois órgãos, a Reunião dos Ministros das Relações Exteriores e Conselho de Cooperação Amazônica, como consta no Artigo 23, “circundados por uma

Secretaria, por Comissões Nacionais Permanentes e pelas Comissões Especiais” (RIBEIRO, 2005. p. 67).

A Reunião seria o órgão responsável pela tomada de decisão, responsável por definir os rumos das políticas comuns aos Estados-Parte do TCA, podendo essas reuniões ocorrer sempre que ao menos quatro dos Estados julguem necessário fazê-lo.

Nesse sentido, o Conselho de Cooperação Amazônica, como diz o Artigo 21, sugere que os representantes diplomáticos de alto escalão dos países envolvidos devem se reunir anualmente, tendo como objetivos:

- a) Garantir o cumprimento dos objetivos e fins do TCA;
- b) Garantir que as decisões tomadas na Reunião dos Ministros sejam colocadas em prática;
- c) Recomendar aos Estados-Parte “a conveniência ou oportunidade de celebrar reuniões de Ministros das Relações Exteriores e preparar o temário correspondente”;
- d) Fazer “decisões pertinentes” para os estudos e projetos multi ou bilaterais;
- e) Ser vigilante quanto ao cumprimento dos projetos, sejam eles multi ou bilaterais.

A Secretaria, no texto original do TCA, sugeriu que ela funcionasse de maneira *pro tempore*, sendo a parte responsável o país que celebrou a seguinte reunião do Conselho de Cooperação Amazônica, evitando dessa forma que aumentasse a burocracia e os gastos em torno do Tratado. Tais mudanças não obtiveram uma demonstração satisfatória e, em 14 de janeiro de 1998, em Caracas, Venezuela, as partes decidiram criar uma Secretaria Permanente, que passou a funcionar em Brasília a partir de agosto de 2002 (tal ponto será mais bem explanado em 3.2.1).

Quando às Comissões Nacionais Permanentes, seria uma espécie de órgão executivo do Tratado, procurando, dentro dos Estados signatários, executar as “decisões adotadas pelas Reuniões de Ministros das Relações Exteriores e pelo Conselho de Cooperação Amazônica, sem prejuízo de outras atividades que lhes sejam atribuídas por cada Estado.” (TCA, Art. 23)

Quanto às questões normativas do Tratado, o artigo 25 sugere que as decisões das Reuniões de Ministros e do Conselho de Cooperação devem sempre

ser unânimes, possibilitando, dessa forma, a qualquer Estado-Parte o peso do seu veto. Dessa maneira, podemos observar que o Tratado (e, posteriormente, a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica) dá voz e força igualitária a todos os signatários, evitando que algum Estado se sinta inferiorizado por quaisquer motivos. Outro ponto bastante relevante do TCA é o preceito indicado no artigo 28º, que fala que o tratado tem duração ilimitada e não está aberto a adesões¹².

3.1 De Tratado à Organização Internacional: dificuldades iniciais e evolução institucional

a) Os anos iniciais pós-assinatura do TCA

Durante os anos iniciais da vigência do tratado, é visível que ele teve uma ótima ajuda nas relações entre os signatários, facilitando a assinatura de acordos, sendo que a maioria deles foi bilateral e de interesse econômico e técnico-científico, sem um pensamento de uniformidade.¹³ Para Antiquera,

Em suma, as negociações para assinatura do TCA contribuíram efetivamente com a diminuição de receios com relação ao Brasil - em especial nos casos de Peru e Venezuela. Mas a entrada em vigor do tratado, em 1980, não produziu uma ação conjunta e multilateral, muito menos ganhos concretos em parcerias ou projetos comuns. (2006, p. 95)

Uma evidência de que o TCA nos seu início não teve uma funcionalidade realmente multilateral é se atentarmos ao fato de que as duas primeiras Reuniões de Ministros de Relações Exteriores em Belém, Brasil (outubro de 1980) e Santiago de Cali, Colômbia (dezembro de 1983), bem como a reunião do Conselho de Cooperação Amazônica em 1980 (também em Belém) – que são as instancias máximas do Tratado (como já falamos em 3.2) – não surtiram nenhum efeito que levasse a algum projeto multilateral em essência. Tais reuniões foram “basicamente protocolares”, servindo apenas para reafirmar as proposições do TCA e a

¹² Portanto, mesmo que a Guiana Francesa venha a se tornar um Estado independente, ele não pode fazer parte como os demais Estados signatários. Hoje ela é membro observador da OTCA.

¹³ Acordos bilaterais importantes foram assinados antes da transformação do TCA em OTCA, sobretudo envolvendo os seis Estados mais fortes (Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela). Celebraram-se tratados de extrema importância como o “Convênio sobre Transportes Fluviais” (1979) entre Brasil e Peru; o “Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica (1986) entre Brasil e Colômbia; e o “Acordo para a Isenção de Impostos Relativos à Implementação do Projeto do Gasoduto Brasil-Bolívia” (1997).

“necessidade de se estudarem melhoramentos institucionais e alternativas financeiras” (ANTIQUERA, 2006. p. 96), apontando, assim, a necessidade de se institucionalizar o TCA para que os projetos pudessem ter andamento e apoio financeiro adequado. Por mais que se tenha debatido nessas ocasiões, nada realmente caminhou durante os primeiros anos de vigência do Tratado. Ainda ocorreram, além das citadas anteriormente, uma Reunião de Ministros de Relações Exteriores em Quito, Equador (março de 1989), e outras duas reuniões do Conselho de Cooperação Amazônica em La Paz, Bolívia (1986) e em 1989 (também em Quito), todas sem muita relevância.

Apenas no fim da década de 1980 é que teremos um maior impulso sobre o TCA, que durante toda a década ficou esquecido e inutilizado como instrumento de cooperação multilateral, até porque a Amazônia durante essa década era vista apenas como uma área de importância na questão da defesa, principalmente pela política externa do Brasil, só que defesa não é ponto-chave do TCA nos termos em que ele foi assinado.

O Tratado de Cooperação Amazônica, diante das dificuldades financeiras enfrentadas por seus membros, não conseguiu seguir adiante, sequer fez as reuniões programadas, muito menos adquiriu capacidade de proteger a região. Foi nesse contexto, dada a inoperância do TCA, que se criou um projeto de ocupação da região amazônica, sob a designação de Desenvolvimento e Segurança na Região ao Norte das Calhas dos Rios Solimões e Amazonas, mais conhecido como Projeto Calha Norte. (*Apud* MIYAMOTO, 2006. p. 101)

Outra causa para a falta de atenção dos países signatários do TCA é o fato de que os Estados estavam enfrentando crises financeiras e/ou políticas internas, o que acabou fazendo com que eles se voltassem para a resolução destes, abandonando um pouco as questões referentes às suas respectivas políticas externas, levando ao aumento dos juros e da dívida externa desses Estados.

Antiquera (2006) defende que foi apenas com a volta da Amazônia tema de destaque na sociedade internacional é que teremos uma maior preocupação com a região, sobretudo após o assassinato do ambientalista Chico Mendes, no Brasil. Tal acontecimento teve uma importância bastante significativa para a política externa brasileira, o que acabará transbordando para uma reformulação na sua agenda para a proteção da Amazônia e, portanto, do TCA. A pressão internacional aumentou, ONGs passaram a pressionar ainda mais o Brasil no tocante à preservação da hileia e quanto ao respeito aos direitos humanos.

Com a opinião pública internacional pressionando os responsáveis pela Amazônia (e, principalmente, o Brasil), tivemos no fim da década de 1980 a primeira reunião de presidentes, que dela surgiu a criação de quatro comissões especiais para setorizar e dá mais institucionalidade às ações dos países: Ciência e Tecnologia (1988), Saúde (1988), Meio Ambiente (1989) e Assuntos Indígenas (1989). (ANTIQUERA, 2006. p. 99)

b) O período de transição de TCA a OTCA: a iniciativa brasileira

Para refletirmos melhor o TCA, faz-se necessário (e principalmente) observarmos os rumos que a política externa do Brasil estava tomando, não apenas por uma questão de pressão da sociedade internacional (como já explicamos no 3.3.1), mas também porque partirá do Brasil a ideia da criação da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica. O país seria a sede da próxima grande cúpula da ONU para discussão da temática ambiental, a CNUMAD (que já detalhamos no primeiro capítulo), e precisaria também responder positivamente à sociedade internacional quanto a essas questões.

A política externa brasileira também passará, neste período, por um momento de transição. Com novos elementos, ela irá mesclar resquícios do perfil anterior, manifestos justamente no debate sobre a questão ambiental, onde o país terá um protagonismo na defesa das teses preocupadas em aliar a questão ambiental com o problema do desenvolvimento (que foi a questão chave da política externa brasileira desde os anos 1930), ao mesmo tempo em que procura responder às críticas recebidas- tal processo terá seu ápice na organização e realização da ECO 92. (ANTIQUERA, 2006. p. 107)

Após a morte do ambientalista Chico Mendes e, também, com a grande repercussão internacional que este acontecimento obteve, o governo brasileiro criou o Ministério Extraordinário para a Amazônia¹⁴, sob a batuta do diplomata e ex-negociador do TCA Rubens Ricupero. Tal ministério teria como finalidade a coordenação de políticas para a Amazônia. (ANTIQUERA, 2006. p. 111) Dentre as iniciativas de Ricupero nas mais diversas áreas, estava à revitalização do TCA.

¹⁴ O Ministério Extraordinário para a Amazônia exerceria, no âmbito interno brasileiro, uma função semelhante à exercida pelo TCA no âmbito externo.

A diplomacia do Brasil buscará reunir esforços em torno não apenas da organização da CNUMAD, mas também da ideia de que os Estados desenvolvidos devem investir “em repasse de tecnologia e recursos aos mais pobres, para apoiar o desenvolvimento e também os projetos de gestão das respectivas ‘áreas verdes’.” (ANTIQUERA, 2006. p. 114) Dessa forma, o TCA pode ser considerado um importante aliado nesse objetivo, fazendo com que haja a convocação da segunda reunião de presidentes para procurarem atingir um denominador. Tal denominador foi chamado de “Posição Conjunta dos Países Amazônicos com vistas à Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento”, marcando o posicionamento dos signatários quanto aos debates que iriam ser propostos na CNUMAD.

As duas reuniões presidenciais são marcos importantíssimos na história do TCA. Além de renovar o abalado vigor do mecanismo, expressam esta nova característica que será fundamental nos anos seguintes: a reunião dos países amazônicos com o fim de dialogar com a sociedade internacional. (ANTIQUERA, 2006. p. 125)

Também foi durante a década de 1990 que tivemos um significativo avanço no TCA devido à dedicação do Equador e do Peru, no exercício da Secretaria Pro Tempore (1990-1993 e 1993-1997, respectivamente), onde obtivemos as duas gestões onde foram formuladas "a maior parte dos projetos da história do tratado, e também foi feita uma tentativa de sistematização e publicização das informações" (ANTIQUERA, 2006. p. 128), dando novos ares a tudo que cerca as políticas do Tratado e fazendo com que organizações grandes como a ONU e a União Europeia passasse a se interessar e a financiar projetos e reuniões do TCA. Tais envolvimento não teriam despertado inicialmente a simpatia brasileira, que na opinião de Antiquera:

Por essas perspectivas, o Brasil apoiaria a constituição de esquemas de cooperação (visando legitimar-se como uma liderança regional), mas não o seu aprofundamento - no sentido de desenvolvimento de uma cooperação de fato, do aprimoramento da composição internacional das decisões políticas e da redução da autonomia e unilateralidade das escolhas a serem feitas. (ANTIQUERA, 2006. p. 130)

Mesmo os brasileiros tendo certo receio com relação aos arranjos cooperativos, em julho de 1993, durante a reunião do Conselho de Cooperação

Amazônica que a Secretaria Pro Tempore passasse a ser uma secretaria permanente, aumentando o grau de institucionalidade.

c) A Transformação do TCA em Organização Internacional

Como foi dito anteriormente, desde o fim da década de 1980 que o TCA estava passando cada vez mais por transformações significativas, mas o processo cooperativo multilateral ainda não era considerado eficaz por conta de alguns motivos que não tinham como ser resolvidos de uma maneira simples, tais como:

- a) Histórico de conflitos e pouca cooperação, desde disputas territoriais até conflitos diplomáticos;
- b) A falta de conhecimento profundo da hileia;
- c) O recurso financeiro limitado, sobretudo devido as crises financeiras que atingiram os Estados da América Latina durante os anos 1980;
- d) Questões institucionais próprias do TCA, onde ele abraça na sua redação um tom de recomendação e não uma postura mais imperativa.

Voltando os olhos para a política externa do Brasil que, com o primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso, ganhará novos ares às relações internacionais do país, o que acabará transbordando para melhorias no TCA. A ideia insistente de regionalização, a ampliação nas negociações internacionais (bi e multilaterais), bem como a busca do presidente Fernando Henrique de construir uma boa imagem do Brasil como um importante *global player*, dando um ar de prestígio ao país no cenário internacional, buscando sempre diversificar e ampliar a quantidade de parceiros estratégicos e participação em organismos internacionais.

Nesse sentido, o Brasil procurará contribuir e buscar cada vez mais investir na questão da Amazônia, o que fará com que o país goze de um prestígio a mais diante da sociedade internacional. Porém, o Brasil sempre demonstrou certa cautela quanto à ideia da transformação em organização internacional, “o que não significa uma oposição à transformação do TCA em organização internacional”, já que a proposta da transformação em Organização foi brasileira.

A OTCA ganhará ares de organização internacional com o estabelecimento da Secretaria Permanente em 1998. Porém, foi entre os anos de 1999 e 2002 que se deu sua constituição propriamente dita. A institucionalização do TCA dará um caráter permanente, tornando-a de fato um objetivo dos Estados, não dos governantes. Com isso, a organização tomará um fôlego maior após a posse da secretária geral Rosalia Arteaga, em 2004, e em 2005 a transferência para a sede própria em Brasília.

Os objetivos estabelecidos nos documentos tem sido colocados em prática? O que pensam os estudiosos quanto à esta proposta de “cooperação visando o desenvolvimento sustentável”? Detalharemos melhor no capítulo seguinte.

4. A Organização do Tratado de Cooperação Amazônica na teoria e na prática

A Organização do Tratado de Cooperação Amazônica chama para si causas nobres: buscar o desenvolvimento sustentável e inclusão social da população que residem na Floresta Amazônica. Porém, mesmo que possamos observar que desde os anos 1980 os oito Estados buscaram entender-se e se esforçar para promover tais avanços, o que ainda podemos enxergar é uma região que, nas palavras de Argemiro Procópio, precisa “repensar o multilateralismo amazônico”, já que tal região necessita de “esforços por palpáveis mudanças na dimensão da segurança e da defesa”, objetivos últimos que, apesar de não constarem como metas no texto do TCA, visivelmente demandam um cuidado por ser uma região que abriga uma riqueza natural que encanta os olhos do mundo inteiro e pode ser considerada “indispensável à nova fase de acumulação do capital.” (PROCÓPIO, 2005. p. 67)

Este capítulo está dividido em duas partes, sendo que a primeira buscará fazer uma análise do Plano Estratégico 2004-2012, primeiro documento que deu norte aos Estados Membros da OTCA e definiu diretrizes de extrema importância às ações dos que fazem parte da organização; e em seguida, buscaremos levantar as opiniões daqueles que estudam a organização, visando demonstrar qual a atual situação da Floresta Amazônica e até que ponto a OTCA está tendo sucesso.

- **O “Plano Estratégico 2004-2012”: os princípios da “carta de navegação” da OTCA**

O “Plano Estratégico 2004-2012” foi assinado pelos Estados-membros da OTCA na ocasião da I Reunião Internacional das Comissões Nacionais Permanentes, realizada em julho de 2004 na cidade de Brasília, tendo como objetivo a elaboração de diretrizes sobre os temas comuns entre os seus membros, bem como servir para nortear as atividades que deveriam ser desempenhadas pela nova Secretaria Permanente¹⁵.

¹⁵ Ver organograma da Secretaria Permanente da OTCA em ANEXO IV (p.)

Após este processo, o documento foi submetido à apreciação na XII Reunião do Conselho de Cooperação Amazônica (CCA) e da VIII Reunião dos Ministros de Relações Exteriores, instâncias mais importantes da Organização desde o texto inicial do TCA.

Aqui é proposta uma visão estratégica que servirá de orientação, ponto de convergência e construção de sinergia para as ações dos governos e da Organização no cumprimento do seu mandato e observando os compromissos oriundos dos principais convênios multilaterais, ratificados pelos respectivos Parlamentos dos Países Membros. (trecho Plano Estratégico 2004-2012, p. 11)

Claramente definido como um instrumento que, em nível regional, conta com a parceria de organismos que servirão para contribuir com as ações da organização (CAN, CARICOM e MERCOSUL), o documento deixa explícito também que, em nível operacional, servirá como “um foro permanente de consultas, articulação entre os países e promotor de projetos de desenvolvimento sustentável para a região Amazônica”, estando sempre atrelada “as agências e órgãos responsáveis pela coordenação, implementação e acompanhamento de programas e projetos de cooperação técnica dos Países Membros.” (Plano Estratégico, p. 13) Os Estados Membros, por sua vez, atuarão com as coordenações executoras ou coordenadoras nacionais.

Com relação aos aspectos funcionais, a Secretaria Permanente estabelece no documento quatro grandes eixos estratégicos, além de seis áreas programáticas, bem como instrumentos operacionais e espaços de intervenção, servindo para guiar os trabalhos da organização. No tocante à questão programática, as ações da organização devem impactar sobre dois ou mais eixos estratégicos, o que demonstra:

o caráter transversal e o tratamento multisetorial que deve ser dado a todos os programas e/ou projetos, se quiserem ser consistentes com o paradigma do desenvolvimento sustentável. (Plano Estratégico, p. 21)

a) Os eixos estratégicos

Os quatro eixos estratégicos da OTCA se subdividem em: conservação e uso sustentável dos recursos naturais renováveis; gestão do conhecimento e intercâmbio tecnológico; integração e competitividade regional; e fortalecimento institucional.

Quanto à conservação e uso sustentável dos recursos naturais renováveis, servindo como "uma resposta à questão sobre como aproveitar racionalmente a enorme riqueza natural da região" (Plano Estratégico, p. 25), os quais podem gerar um grande benefício econômico em setores de destaque na geração de renda, como estudos genéticos, ecoturismo, produtos a partir de madeira e não-madeiráveis, cosméticos e alimentícios.

A gestão do conhecimento e intercâmbio tecnológico, entretanto, "refere-se à geração e gestão de conhecimento sobre a realidade regional" (Plano Estratégico, p.29), buscando responder às demandas nas esferas social, política, econômica e tecnológica para que possa buscar um "aproveitamento sustentável" da Amazônia. Neste ponto, vale lembrar-se das iniciativas comandadas pela Associação de Universidades Amazônicas (UNAMAZ) e Programa Cooperativo de Pesquisa e Transferência de Tecnologia para os Trópicos Sul-americanos (Proctropicos) atuar em consonância com a OTCA. Aragón (2011), por exemplo, em seu estudo sobre migrações na Amazônia, fala sobre o papel da OTCA e da UNAMAZ para a "circulação de cérebros":

A síndrome do *brain drain*, que tanto assola a Guiana e o Suriname, é outro assunto que merece atenção especial na Amazônia à luz de novos debates e propostas. Para alguns, a questão deveria mudar de foco de análise, de "drenagem de cérebros" para "circulação de cérebros" (PELLEGRINO, 2003, p. 26) e tomar vantagem de redes de diáspora, de intercâmbios acadêmicos, de "remessas de conhecimento" e de outras formas de fortalecimento das capacidades em países em desenvolvimento, que o próprio processo de migração internacional tende a fortalecer. Organismos como a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), a Associação de Universidades Amazônicas (UNAMAZ) e a cúpula de chefes de Estado e de governo da América do Sul deverão ter papel protagonista neste assunto. (p. 87)

Já quanto à integração e competitividade regional, o texto do Plano Estratégico refere-se aos processos de cooperação entre os Estados-membros da OTCA em busca de melhores condições às populações, buscando "construir as bases de um desenvolvimento sustentável que em longo prazo gere bem-estar social e incremente a participação dos países da região na economia mundial" (Plano Estratégico, p. 31).

O fortalecimento institucional citado no Plano fala sobre o fortalecimento da própria Secretaria Permanente e das Comissões Nacionais Permanentes, para que cada vez mais a Organização passe a ser um instrumento respeitado e atuante na região e mundial.

b) Estrutura Programática do Plano

a) Água: O Rio Amazonas, diante no quadro escasso da oferta de água potável do globo¹⁶, é

a corrente de água doce mais extensa, larga e profunda, com uma descarga aproximada de 210,000 m³ por segundo, sendo superior à soma das descargas dos outros nove maiores rios do planeta e equivalente a 20% do total de água doce disponível. (Plano Estratégico, p. 38)

A orientação do Plano é que os Estados devem reunir esforços para a preservação deste importante recurso da região de fatores como: pressão antrópica, desmatamento e perda da cobertura vegetal e da contaminação dos corpos de água.

b) Florestas, solos e áreas naturais protegidas: o documento sugere que os Países Membros devem concentrar-se na contenção das mais recorrentes ameaças, tais como incêndios florestais, extração de madeira, cortes indiscriminados, expansão da agricultura e pecuária, etc. Evitar o mau uso dos solos na Amazônia é imprescindível para conter a erosão e esgotamento dos solos. Deve-se procurar conter as práticas comuns de “uso e apropriação” da região:

a transformação dos complexos biomas de múltiplos estratos em monoculturas de ciclos curtos ou de gramíneas para a produção pecuária é uma de suas principais manifestações. (Plano Estratégico, p. 42)

Para conseguir obter saldos positivos nesta questão, faz-se necessário para a OTCA, de acordo com o Plano Estratégico, trabalhar em consonância com as instituições de pesquisa agropecuária dos países amazônicos (INIAs¹⁷) e Procitropicos.

c) Diversidade Biológica, Biotecnologia e Biocomércio: o documento da OTCA sugere aos Estados Membros a criação de "cadeias produtivas com alto valor agregado, mediante a inovação e geração de conhecimento em setores de alta competitividade global" (Plano Estratégico, p. 51), lembrando que a Secretaria Permanente assinou um "Memorando de Entendimento" com a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD/Iniciativa

¹⁶ A água representa “2,5% da massa líquida do planeta, sendo a água potável apenas 0,01%.” (Plano Estratégico, p. 38)

¹⁷ Os INIAs dos sete membros da OTCA: Embrapa – Brasil, Macia – Bolívia, Corpoica – Colômbia, Iniap e Ecorae – Equador, INIA – Peru, Maahf – Suriname e INIA – Venezuela.

Biocomércio) em junho de 2004, permitindo o início de um programa de cooperação técnica, que tem como finalidade o incentivo à utilização sustentável da biodiversidade na região amazônica dos Estados Membros da OTCA.

d) Ordenamento territorial, assentamentos humanos e assuntos indígenas: o Plano Estratégico sugere que os Estados utilizem o ordenamento territorial com o objetivo de "organizar, harmonizar e administrar a ocupação e o uso do espaço", tendo sempre como propósito a contribuição ao "desenvolvimento humano ambientalmente sustentável, espacialmente harmônico e socialmente justo". (Plano Estratégico, p. 54)

Nesse contexto, o planejamento do desenvolvimento adquire dimensões antes pouco valorizadas. À ênfase tradicionalmente economicista e setorial se coloca a necessidade de introduzir a dimensão sócio-cultural, ambiental e espacial. (Plano Estratégico, p.54)

A Secretaria Permanente se propõe a contribuir com o desenvolvimento, aplicação e intercâmbio de experiências entre os Estados visando sempre buscar melhorias vitais para a população da Amazônia que estão dispostos nos compromissos com os Objetivos do Milênio¹⁸, tais como: acesso à água potável, saneamento básico, combate a pobreza.

e) Infraestrutura social: saúde, educação, transporte, energia e comunicações: O documento sugere que todos os esforços desde a assinatura do TCA convergem para um único ponto: a busca da contribuição para a inclusão social como condição vital para o desenvolvimento sustentável da hileia. Para tanto, faz necessário cooperar conjuntamente com agências que estejam dispostas a unir forças em prol de ações conjuntas em busca do combate aos males ainda presentes na região.

- **A “real” Amazônia da OTCA**

Em artigo publicado na revista “Diplomacia, Estrategia y Política”, a Secretária Geral da OTCA cita como principais objetivos condicionantes à assinatura do TCA aqueles pontos que já citamos anteriormente: “fazer um exercício de soberania, mas também as inevitáveis lutas contra a pobreza, melhorias da qualidade de vida e,

¹⁸ Objetivos de Desenvolvimento do Milênio ou Declaração do Milênio das Nações Unidas se trata de um documento onde os 191 estados membros da ONU se propuseram em setembro de 2000 em acabar com a extrema pobreza, fome, promoção da igualdade de gênero e erradicar doenças e buscar bases para o desenvolvimento sustentável. Mais informações em: <http://www.objetivosdomilenio.org.br/>

desde então, o que poderia ser chamado de desenvolvimento sustentável." (SERRANO, 2006. p. 88 – tradução nossa) Neste mesmo artigo, a Secretária Geral cita alguns acordos cooperativos assinados nos períodos de 2004-2005 com organizações importantes como a OEA, CAN, Unama e OMS.

Contudo, o saldo das críticas realizadas às ações da OTCA não são tão positivas quanto se imagina caso a organização funcionasse com 100% de êxito. Para Procópio (2005):

O perverso continuísmo das desigualdades estruturais ampara leis injustas transformando a corrupção e a exclusão no maior risco dos Estados amazônicos. Persistindo as arbitrariedades, prosseguirão enganosas as ladainhas pela democratização da prosperidade e universalidade dos benefícios da ciência. (p.67)

A realidade injusta e a imensa presença dos países desenvolvidos na região desenvolvendo pesquisa e colocando todos os resultados nas mãos de suas empresas transnacionais, bem diferente da ideia que temos ao ler todas as vontades expressas nos documentos da OTCA, passando bem longe dessa tecnologia realmente servir para as populações que realmente necessitam dela.

Já Silva (2011) destaca que existem "dificuldades complexas e de naturezas distintas", como "entraves políticos, conflitos de interesses, ambições materiais, diversidades geográfica, biológica, étnica e social", o que fica claro que muitas vezes os interesses dos Estados estão acima do que a organização se propõe. O autor ainda sugere que as diferenças entre os atores envolvidos também é uma característica vital para a compreendermos as atuações da organização:

Assim como Keohane e Nye (2001) demonstram que as diferenças de poder dos atores estão presentes nos acordos de cooperação, na Amazônia também verifica-se um alto grau de assimetria geopolítica. O Brasil ocupa posição de destaque nesse cenário e sua influência no processo de cooperação é marcante. (SILVA, 2011. p. 15)

Monteiro (2008) também sugere em suas pesquisas que a grande assimetria e a segurança são fatores que impedem que a OTCA seja considerada uma organização eficaz. Segundo ele, devido ao fato de o Brasil possuir "entre 60% a 77%", o estudo da Amazônia pode-se limitar apenas a Amazônia do Brasil. Nas palavras do próprio autor:

O falido Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), (...) apesar de tentar traduzir a idéia de um Pacto Amazônico, constituiu tão-somente um marco

institucional e referencial muito frágil de “governança” dos países amazônicos, diante da gigantesca tarefa de fundar as bases de um desenvolvimento regional integrado, com crescimento econômico, inclusão social e preservação ambiental que possibilitasse integração física e administração de problemas comuns, objetivos obviamente ainda não alcançados e de remota consecução. (p. 11)

Outro ponto que tem que ser repensado pela organização e fica bastante claro nas pesquisas do autor Argemiro Procópio é as questões das faixas de fronteiras, ponto crucial para o desenvolvimento das atividades que interessam o desenvolvimento da região. As desigualdades sociais e a pobreza na região são gritantes, e um pequeno exemplo da falta de uma iniciativa consistente em prol do desenvolvimento do comércio e da produção locais ligadas ao desenvolvimento sustentável e à integração que tanto se fala no pode-se observar no seguinte relato do Argemiro Procópio:

As enormes filas e os postos venezuelanos abastecendo a 10 centavos de reais o litro da gasolina carros emplacados no Brasil (dezembro de 2004) e o corriqueiro suborno aos frentistas para encher tanques extras, a pobreza patricia que cruza a fronteira em busca da caridade do atendimento médico, retratam a nada alentadora realidade social nas faixas de fronteira Amazônia adentro. (PROCÓPIO, 2005. p. 69)

Procópio (2005), em seu livro “Destino Amazônico: Devastação nos oito países da hileia” demonstra que por mais que a OTCA se diga “soberana” do território amazônico e procure apresentar através dos documentos iniciativas bem “bonitas”, o que temos de resultados concretos ainda é bastante aquém das necessidades da região:

Na cooperação multilateral sob o guarda-chuva do TCA, posteriormente Otca, de 1978 a 2004, entre 193 iniciativas apresentadas, tão-somente 13,47% responderam por seus compromissos. Traduzem em parte esforços conjunturais destinados a dar satisfação à política dos países doadores que deixa milhões de dólares ou euros por conta de poderosas organizações não-governamentais. (p. 225)

A realidade que Procópio alerta é para uma OTCA que está “órfã” dos seus oito Estados Membros, já que ela permanece inerte em várias questões vitais para o desenvolvimento tão necessário e desejado. Procópio ainda alerta para a questão de todo o *modus operandi* da organização que, para ele, necessita ser corrigido com urgência e de uma “profunda autocrítica” em questões institucionais simples e que não tem funcionado corretamente:

A Otca precisa primar pela transparência administrativa até para saber a origem do dinheiro, o quanto financia em viagens e diárias e o quanto ela destina a projetos. Ação com bons resultados serão os melhores divulgadores da Organização. (p. 226)

São várias as organizações (como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento ou a Organização dos Estados Americanos), que contribuem com a OTCA, o que acaba gerando uma enorme dependência e que, obviamente, exigirão uma contrapartida “recheadas de exigências exógenas definidas por redes de organizações não-governamentais, de tal confiança dos países hegemônicos.” (PROCÓPIO, 2005. p. 227)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As organizações internacionais governamentais possuem um papel de extrema relevância para a sociedade internacional, porém, para que ela consiga funcionar com eficiência, observamos que os Estados membros da OI em questão deve ter interesse no debate e na causa, investindo com maturidade para que os projetos da organização venham a gerar frutos. Retomando o que foi dito na introdução deste trabalho, buscamos analisar o funcionamento da OTCA para que pudéssemos observar a sua eficiência quanto à sua proposta de ser o único bloco socioambiental do planeta, o que podemos observar é que o TCA logo após a sua vigência passou quase uma década sem funcionar efetivamente como um palco para o desenvolvimento da cooperação proposta no tratado, servindo apenas como um “estreitamento de laços” entre os membros, evidenciando, assim, que foi apenas com a transformação do tratado em organização que os Estados passaram a debater e procurar iniciativas que visem um resultado significativo para o desenvolvimento humano e proteção da floresta amazônica.

Dessa forma, podemos pensar a OTCA como uma organização internacional relativamente fraca por não ter um financiamento próprio que cubra as despesas de projetos eficientes às questões que realmente precisam de uma maior atenção, assim como observamos também que não há uma vontade dos Estados de fazer com que a cooperação realmente ocorra, o que fica evidente quando observamos que apenas 13,47% das iniciativas sugeridas entre 1978 a 2004 que responderam por seus compromissos. Nas palavras de Argemiro Procópio (2005), o patrimônio biogenético da hileia é “indispensável para a nova fase de acumulação do capital em curso nas relações internacionais nesse início do século XXI” (p.199), porém os membros da OTCA não demonstram esforços palpáveis que garantam a defesa e a cooperação.

Neste sentido, percebemos que existe uma vontade dos Estados de agir em prol do desenvolvimento amazônico, porém, precisa-se muito mais que vontade. Além das diferenças entre os signatários e a evidente assimetria entre o Brasil e os demais membros nos mais diversos aspectos, a região vem enfrentando também sérios problemas há anos, tais como o desmatamento, a biopirataria, as invasões de terras indígenas por mineradores ou representantes do agronegócio e narcotráfico; evidenciando a fragilidade do TCA que não inclui uma proposta de segurança

conjunta como um objetivo vital para a região, o que deixa a região exposta à ação dos que praticam todas as perversidades na floresta sem uma fiscalização eficaz, deixando a região completamente exposta aos que praticam esses atos tão danosos à floresta e à população que a habita. Dessa forma, faz-se necessário uma reformulação no tratado para que a organização obtenha um melhor funcionamento, tornando a organização mais sólida e mais atuante na região, para que consiga resultados mais significativos. É necessário também que a OTCA tenha um financiamento próprio que supra as necessidades da organização, deixando de lado toda a dependência das outras organizações que ajudam, mas acabam querendo, em troca, fazer uso do patrimônio da região para pesquisas que não trarão frutos aos “donos” da região.

Não adianta apenas assinar e ratificar o tratado para que Amazônia consiga níveis satisfatórios de desenvolvimento humano e preservação ambiental, deve haver também uma melhor fiscalização das atividades dos Estados-membros do âmbito da OTCA. Enquanto os Estados não demonstrarem interesse que a cooperação ocorra, a organização continuará sem atingir um nível satisfatório de atividade devido às suas próprias deficiências operacionais e organizacionais. Fortalecer os aspectos institucionais, bem como maturar cada vez mais a importância que essa floresta tem para os povos que nela habitam e para o bem estar da humanidade são ideias que devem ser fortalecidas para que possamos conseguir melhorias latentes para a região.

BIBLIOGRAFIA

ANTIQUERA, Daniel de Campos. *A Amazônia e a política externa brasileira: análise do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) e sua transformação em organização internacional (1978-2002)* – Dissertação (Mestrado). Campinas, SP : [s. n.], 2006.

ARAGON, Luis E. *Introdução ao estudo da migração internacional na Amazônia. Contexto int. [online]*. 2011, vol.33, n.1, pp. 71-102. ISSN 0102-8529. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cint/v33n1/v33n1a04.pdf> – Acesso: 19/06/2012

“**DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL CARECE DE DEFINIÇÃO CLARA**”. Artigo doméstico publicado em: Tempo Real. Edição de 09/10/2002. Disponível em: <http://www.cebri.com.br>

“Formulário Descritivo da Norma Internacional”: <http://4ccr.pgr.mpf.gov.br> – Acesso em 30/04/2012.

GRIECO, Joseph M. *Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism in NeoRealism and NeoLiberalism: The Contemporary Debate*. Columbia University Press: 1993.

HERZ, Mônica & HOFFMANN, Andrea Ribeiro. *Organizações Internacionais: história e práticas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

HOBBSAWM, Eric. **Era dos Extremos: o breve século xx – 1914-1991**. Companhia das Letras, 2ª. Edição. São Paulo: 2007.

KEOHANE, Robert O. & MARTIN, Lisa L. *The Promise of Institutional Theory*. in **International Security**, Vol 20. Summer: 1995.

KRASNER, Stephen D. **International Regimes**. Cornell University Press – New York: 1982.

KRATOCHWIL, Friedrich & RUGGIE, John Gerard. *International Organization: A State of the Art on na Art of the State in International Organization*, Vol 40. Autumn: 1986.

LAGO, André Aranha Corrêa. *Estocolmo, Rio, Joanesburgo: O Brasil e as Três Conferências das Nações Unidas*. Fundação Alexandre Gusmão – Instituto Rio Branco – 2006

LUCON, Oswaldo. COELHO, Suani. *Depois da Rio+10: As Lições Aprendidas em Joanesburgo*. IN **Revista do Departamento de Geografia**. Disponível em: http://www.geografia.fflch.usp.br/publicacoes/RDG/RDG_15/11-18.pdf (acesso em 29/04/2012)

MEARSHEIMER, John J. *The False Promise of International Institutions*. in **International Security**, Vol. 19, No. 3 (Winter, 1994-1995), pp. 5-49

PLANO ESTRATÉGICO 2004-2012. Organização do Tratado de Cooperação Amazônica, Brasília: 2010. Disponível em: www.otca.info

MONTEIRO, José C. S. *Cooperação Internacional na Amazônia sob signo da securitização*. Seminário Internacional–Amazônia e fronteiras do conhecimento. NAEA – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos. 2008. Disponível em: <http://www.ufpa.br/naea/siteNaea35/anais/html/geraCapa/FINAL/GT8-334-1283-20081125124007.pdf> (acesso: 20/04/2012)

LE PRESTRE, Philippe. **Ecopolítica Internacional**; tradução: Jacob Gorender – 2ª. Edição – São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2000.

PATRIOTA, Antônio de Aguiar. “OTCA e cooperação para o desenvolvimento sustentável” – Artigo publicado em <http://www.itamaraty.gov.br/> - Acesso: 20/04/2012

PROCÓPIO, Argemiro. *O Multilateralismo Amazônico e as Fronteiras da Segurança*. In **Relações Internacionais: os excluídos da arca de noé**. Editora Hucitec – São Paulo: 2005. p.67-162

.....A *Amazônia em Perigo*. In **Destino Amazônico: Devastação nos oito países da hileia**. Editora Hucitec – São Paulo: 2005. p.199-232

REZEK, José Francisco. **Direito Internacional Público: curso elementar** /Francisco Rezek. – 13ª. Ed. rev., aument. E atual, - São Paulo: Saraiva: 2011.

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

SILVA, R. I. . *A cooperação nas relações internacionais dos países amazônicos: a atuação da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA)*. In: **Anais do III Simpósio de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Programa San Tiago Dantas** (UNESP, UNICAMP e PUC-SP), 2011.

SILVEIRA, Edson Damas da. **Direito Socioambiental – Tratado de Cooperação Amazônica**. Curitiba: Juruá, 2005.

Tratado de Cooperação Amazônica in **Legislação de Direito Internacional** – Saraiva: 2010

ANEXO I

TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA

As Repúblicas da Bolívia, do Brasil, da Colômbia, do Equador, da Guiana, do Peru, do Suriname e da Venezuela,

CONSCIENTES da importância que para cada uma das Partes têm suas respectivas regiões amazônicas como parte integrante do seu território;

ANIMADAS do propósito comum de conjugar os esforços que vêm empreendendo, tanto em seus respectivos territórios como entre si, para promover o desenvolvimento harmônico da Amazônia, que permita uma distribuição equitativa dos benefícios desse desenvolvimento entre as Partes Contratantes, para elevar o nível de vida de seus povos e a fim de lograr a plena incorporação de seus territórios amazônicos às respectivas economias nacionais;

CONVENCIDAS da utilidade de compartilhar as experiências nacionais em matéria de promoção do desenvolvimento regional;

CONSIDERANDO que para lograr um desenvolvimento integral dos respectivos territórios da Amazônia é necessário manter o equilíbrio entre o crescimento econômico e a preservação do meio ambiente;

CÔNSCIAS de que tanto o desenvolvimento sócio-econômico como a preservação do meio ambiente são responsabilidades inerentes à soberania de cada Estado e que a cooperação entre as Partes Contratantes servirá para facilitar o cumprimento destas responsabilidades, continuando e ampliando os esforços conjuntos que vêm realizando em matéria de conservação ecológica da Amazônia;

SEGURAS de que a cooperação entre as nações latino-americanas em matérias específicas que lhe são comuns contribui para avançar no caminho da integração e solidariedade de toda a América Latina;

PERSUADIDAS de que presente Tratado significa o início de um processo de cooperação que redundará em benefícios de seus respectivos países e da Amazônia em seu conjunto,

RESOLVEM subscrever o presente Tratado:

Artigo I

As Partes Contratantes convêm em realizar esforços e ações conjuntas a fim de promover o desenvolvimento harmônico de seus respectivos territórios amazônicos, de modo a que essas ações conjuntas produzam resultados equitativos e mutuamente proveitosos, assim como para a preservação do meio ambiente e a conservação e utilização racional dos recursos naturais desses territórios.

Parágrafo único. Para tal fim, trocarão informações e concertarão acordos e entendimentos operativos, assim como os instrumentos jurídicos pertinentes que permitam o cumprimento das finalidades do presente Tratado.

Artigo II

O presente Tratado se aplicará nos territórios das Partes Contratantes na Bacia Amazônica, assim como, também, em qualquer território de uma Parte Contratante que, pelas suas características geográficas, ecológicas ou econômicas, se considere estreitamente vinculado a mesma.

Artigo III

De acordo com e sem detrimento dos direitos outorgados por atos unilaterais, do estabelecido nos tratados bilaterais entre as Partes e dos princípios e normas do Direito Internacional, as Partes Contratantes asseguram-se, mutuamente, na base da reciprocidade, a mais ampla liberdade de navegação comercial no curso do Amazonas e demais rios amazônicos internacionais, observando os regulamentos fiscais e de polícia estabelecidos ou que se estabelecerem no território de cada uma delas. Tais regulamentos deverão, na medida do possível, favorecer essa navegação e o comércio e guardar entre si uniformidade.

Parágrafo único: O presente artigo não se aplicará à navegação de cabotagem.

Artigo IV

As Partes Contratantes proclamam que o uso e aproveitamento exclusivo dos recursos naturais em seus respectivos territórios é direito inerente à soberania do Estado e seu exercício não terá outras restrições senão as que resultem do Direito Internacional.

Artigo V

Tendo em vista a importância e multiplicidade de funções que os rios amazônicos desempenham no processo de desenvolvimento econômico social da região, as Partes Contratantes procurarão envidar esforços com vistas à utilização racional dos recursos hídricos.

Artigo VI

Com o objetivo de que os rios amazônicos constituam um vínculo eficaz de comunicação entre as Partes e com o Oceano Atlântico, os Estados ribeirinhos interessados num determinado problema que afete a navegação livre e desimpedida empreenderão, conforme for o caso, ações racionais, bilaterais ou multilaterais para o melhoramento e habitação dessas vias navegáveis.

Parágrafos único: Para tal efeito, estudar-se-ão as formas de eliminar os obstáculos físicos que dificultam ou impedem a referida navegação, assim com os aspectos econômicos e financeiros correspondentes, a fim de concretizar os meios operativos mais adequados.

Artigo VII

Tendo em vista a necessidade de que em vista o aproveitamento da flora e da fauna da Amazônia seja racionalmente planejado, a fim de manter o equilíbrio ecológico da região e preservar as espécies, as Partes Contratantes decidem:

a) promover a pesquisa científica e o intercâmbio de informações e de pessoal técnico entre as entidades competentes dos respectivos países, a fim de ampliar os conhecimentos sobre os recursos da flora e da fauna de seus territórios amazônicos e prevenir e controlar as enfermidades nesses territórios;

b) estabelecer um sistema regular de troca adequada de informações sobre as medidas conservacionistas que cada Estado tenha adotado ou adote em seus territórios amazônicos, as quais serão matérias de um relatório anual apresentado por cada país.

Artigo VIII

As Partes Contratantes decidem promover a coordenação dos atuais serviços de saúde de seus respectivos territórios amazônicos e tomar outras medidas que sejam aconselháveis com vistas à melhoria das condições sanitárias da região e ao aperfeiçoamento dos métodos tendentes a prevenir e combater as epidemias.

Artigo IX

As Partes Contratantes concordam em estabelecer estreita colaboração nos campos da pesquisa científica e tecnológica, com o objetivo de criar condições mais adequadas à aceleração do desenvolvimento econômico e social da região.

Parágrafo primeiro: Para os fins do presente Tratado, a cooperação técnica e científica a ser desenvolvida entre as Partes Contratantes poderá assumir as seguintes formas;

- a) realização conjunta ou coordenadas de programas de pesquisa e desenvolvimento;
- b) criação e operação de instituições de pesquisa ou de aperfeiçoamento e produção experimental;
- c) organização de seminários e conferências, intercâmbio de informações e documentação e organização de meios destinados à sua difusão.

Parágrafo segundo: As Partes Contratantes poderão, sempre que julgarem necessário e conveniente, solicitar a participação de organismos internacionais na execução de estudos, programas e projetos resultantes das formas de cooperação técnica e científica no parágrafo primeiro do presente artigo.

Artigo X

As Partes Contratantes coincidem na conveniência de criar uma infra-estrutura física adequada entre seus respectivos países, especialmente nos aspectos de transportes e comunicações. Consequentemente, comprometem-se a estudar as formas mais harmônicas de estabelecer ou aperfeiçoar as interconexões, rodoviárias, de transportes fluviais, aéreos e de telecomunicações, tendo em conta os planos e programas de cada país para lograr o objetivo prioritário de integrar plenamente seus territórios amazônicos às suas respectivas economias nacionais.

Artigo XI

Com o propósito de incrementar o emprego racional dos recursos humanos e naturais de seus respectivos territórios amazônicos, as Partes Contratantes concordam em estimular a realização de estudos e a adoção de medidas conjuntas tendentes a promover o desenvolvimento econômico e social desses territórios e gerar formas de complementação que reforcem as ações previstas nos planos nacionais para os referidos territórios.

Artigo XII

As Partes Contratantes reconhecem a utilidade de desenvolvimento, em condições eqüitativas e de mútuo proveito, o comércio a varejo de produtos de consumo local entre as suas respectivas populações amazônicas limítrofes, mediante acordos bilaterais ou multilaterais adequados.

Artigo XIII

As Partes Contratantes cooperarão para incrementar as correntes turísticas, nacionais e de terceiros países, em seus respectivos territórios amazônicos, sem prejuízo das disposições nacionais de proteção às culturas indígenas e aos recursos naturais.

Artigo XIV

As Partes Contratantes cooperarão no sentido de lograr a eficácia das medidas que se adotem para a conservação das riquezas etnológicas e arqueológicas da área amazônica.

Artigo XV

As Partes Contratantes se esforçarão por manter um intercâmbio permanente de informações e colaboração entre si e com os órgãos de cooperação latino-americanos nos campos de ação que se relacionam com as matérias que são objeto deste Tratado.

Artigo XVI

As decisões e compromissos adotados pelas Partes Contratantes na aplicação do presente Tratado não prejudicarão os projetos e empreendimento que executem em seus respectivos territórios, dentro do respeito ao Diretor Internacional e segundo a boa prática entre nações vizinhas e amigas.

Artigo XVII

As Partes Contratantes poderão apresentar iniciativa para realização de estudos destinados à concretização de projetos de interesse comum, para o desenvolvimento de seus territórios amazônicos e, em geral, que permitam o cumprimento das ações contempladas no presente Tratado.

Parágrafo único: As Partes Contratantes acordam conceder especial atenção à consideração de iniciativas apresentadas por países de menor desenvolvimento que impliquem esforços e ações conjuntas das Partes.

Artigo XVIII

O estabelecido no presente Tratado não significará qualquer limitação a que as Partes Contratantes celebrem acordos bilaterais ou multilaterais sobre temas específicos ou genéricos, desde que não sejam contrários à consecução dos objetivos comuns de cooperação na Amazônia consagrados neste instrumento.

Artigo XIX

Nem a celebração do presente Tratado, nem a sua execução terão algum efeito sobre quaisquer outros tratados ou atos internacionais vigentes entre as Partes, nem sobre quaisquer divergências sobre limites ou direitos territoriais existentes entre as Partes, nem poderá interpretar-se ou invocar-se a celebração deste Tratado ou sua execução para

alegar aceitação ou renúncia, afirmação ou modificação, direta ou indireta, expressa ou tácita, das posições e interpretações que sobre estes assuntos sustente cada Parte Contratante.

Artigo XX

Sem prejuízo de posteriormente se estabeleça a periodicidade mais adequada, os Ministros das Relações Exteriores das Partes Contratantes realizarão reuniões cada vez que o julgarem conveniente ou oportuno, a 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.

Parágrafo primeiro: Celebrar-se-ão reuniões dos Ministros das Relações exteriores por iniciativa de qualquer das Partes Contratantes sempre que conte como apoio de pelo menos outros quatro Estados Membros.

Parágrafo segundo: A primeira reunião de Ministros das Relações Exteriores celebrar-se-á dentro de dois anos seguintes à data de entrada em vigor do presente Tratado. A sede e a data da primeira reunião fixadas mediante entendimento entre as Chancelarias das Partes Contratantes.

Parágrafo terceiro: A designação do país sede das reuniões obedecerá ao critério de rodízio por ordem alfabética.

Artigo XXI

Representantes diplomáticos de alto nível das Partes Contratantes, reunir-se-ão, anualmente, integrando o Conselho de Cooperação Amazônica, com as seguintes atribuições:

- 1) velar pelo cumprimento dos objetivos e finalidades do Tratado.
- 2) velar pelo cumprimento das decisões tomadas nas reuniões de Ministros das Relações Exteriores.
- 3) recomendar as Partes a conveniência ou oportunidade de celebrar reuniões dos Ministros das Relações Exteriores e preparar o temário correspondente.
- 4) considerar as iniciativas e os projetos que apresentem as Partes adotar as decisões pertinentes para a realização de estudos e projetos bilaterais ou multilaterais, cuja execução, quando for caso, estará a cargo das Comissões Nacionais Permanentes.
- 5) avaliar o cumprimento dos projetos de interesse bilateral ou multilateral.
- 6) adotar as normas para o seu funcionamento

Parágrafo primeiro: O Conselho poderá celebrar reuniões extraordinárias por iniciativa de qualquer das Partes Contratantes, com apoio da maioria das demais.

Parágrafo segundo: A sede das reuniões ordinárias obedecerá ao critério de rodízio, por ordem alfabética, entre as Partes Contratantes.

Artigo XXII

As funções de Secretaria serão exercidas, pro tempore, pela Parte Contratante em cujo território deva celebrar-se a seguinte reunião ordinária do Conselho de Cooperação Amazônica.

Parágrafo único: A Secretária pro tempore, enviará, às Partes, documentação pertinente.

Artigo XXIII

As Partes Contratantes criarão Comissões Nacionais Permanentes encarregadas da aplicação, em seus respectivos territórios, das disposições deste Tratado, assim como da execução das decisões adotadas pelas reuniões dos Ministros das Relações Exteriores e pelo Conselho de Cooperação Amazônica, sem prejuízo de outras atividades que lhe sejam atribuídas por cada Estado.

Artigo XXIV

Sempre que necessário, as Partes Contratantes poderão constituir comissões especiais destinadas ao estudo de problemas ou temas específicos relacionados com os fins deste Tratado.

Artigo XXV

As decisões adotadas em reuniões efetuadas em conformidade com os Artigos XX e XXI, requererão sempre o voto unânime dos Países Membros do presente Tratado. As decisões adotadas em reuniões efetuadas em conformidade com o Artigo XXIV requererão sempre o voto unânime dos países participantes.

Artigo XXVI

As Partes Contratantes acordam que o presente Tratado não será susceptível de reservas ou declarações interpretativas.

Artigo XXVII

O presente Tratado terá duração ilimitada e não estará aberto a adesões.

Artigo XXVIII

O presente Tratado será ratificado pelas Partes Contratantes e os instrumentos de ratificação serão depositados junto ao Governo da República Federativa do Brasil.

Parágrafo primeiro: O presente Tratado entrará em vigor trinta dias depois de depositado o último instrumento de ratificação das Partes Contratantes.

Parágrafo segundo: A intenção de denunciar o presente Tratado será comunicado por uma Partes Contratantes às demais Partes Contratantes, pelo menos noventa dias antes da entrega formal do instrumento de denúncia do Governo da República Federativa do Brasil. Formalizada a denúncia, os efeitos do Tratado cessarão para a Parte Contratante denunciante, no prazo de um ano.

Parágrafo terceiro: O presente Tratado será redigido nos idiomas português, espanhol, holandês, e inglês, fazendo todos igualmente fé.

EM FÉ DO QUE, os Chanceleres abaixo-assinados firmaram o presente Tratado.

FEITO na cidade de Brasília, aos 3 de julho de 1978, o qual ficará depositado nos arquivos do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, que fornecerá cópias autênticas aos demais países signatários.

ANEXO II

PROTOCOLO DE EMENDA AO TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA

As Repúblicas da Bolívia, do Brasil, da Colômbia, do Equador, da Guiana, do Peru, do Suriname e da Venezuela, Reafirmando os princípios e objetivos do Tratado de Cooperação Amazônica,

Considerando a conveniência de aperfeiçoar e fortalecer, institucionalmente, o processo de cooperação desenvolvido sob a égide do mencionado instrumento,

Acordam:

I) Criar a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), dotada de personalidade jurídica, sendo competente para celebrar acordos com as Partes Contratantes, com Estados não- Membros e com outras organizações internacionais.

II) Modificar, da seguinte forma, o Artigo XXII do texto do Tratado:

A Organização do Tratado de Cooperação Amazônica terá uma Secretaria Permanente com sede em Brasília, encarregada de implementar os objetivos previstos no Tratado em conformidade com as resoluções emanadas das Reuniões de Ministros das Relações Exteriores e do Conselho de Cooperação Amazônica.

Parágrafo Primeiro: As competências e funções da Secretaria Permanente e de seu titular serão estabelecidas no seu regulamento, que será aprovado pelos Ministros das Relações Exteriores das Partes Contratantes.

Parágrafo Segundo: A Secretaria Permanente elaborará, em coordenação com as Partes Contratantes, seus planos de trabalho e programa de atividades, bem como formulará o seu orçamento-programa, os quais deverão ser aprovados pelo Conselho de Cooperação Amazônica.

Parágrafo Terceiro: A Secretaria Permanente será dirigida por um Secretário-Geral, que poderá assinar acordos, em nome da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica, quando as Partes Contratantes assim o autorizarem por unanimidade.

III) Esta emenda estará sujeita ao cumprimento dos requisitos constitucionais internos por parte de todas as Partes Contratantes, e entrará em vigor na data do recebimento, pelo governo da República Federativa do Brasil, da última nota em que seja comunicado haverem sido cumpridos esses requisitos constitucionais.

Firmado em Caracas, aos 14 dias do mês de diciembre de mil novecentos e noventa e oito, em oito (8) exemplares originais, nos idiomas espanhol, inglês, português e holandês, todos igualmente autênticos.

ANEXO III

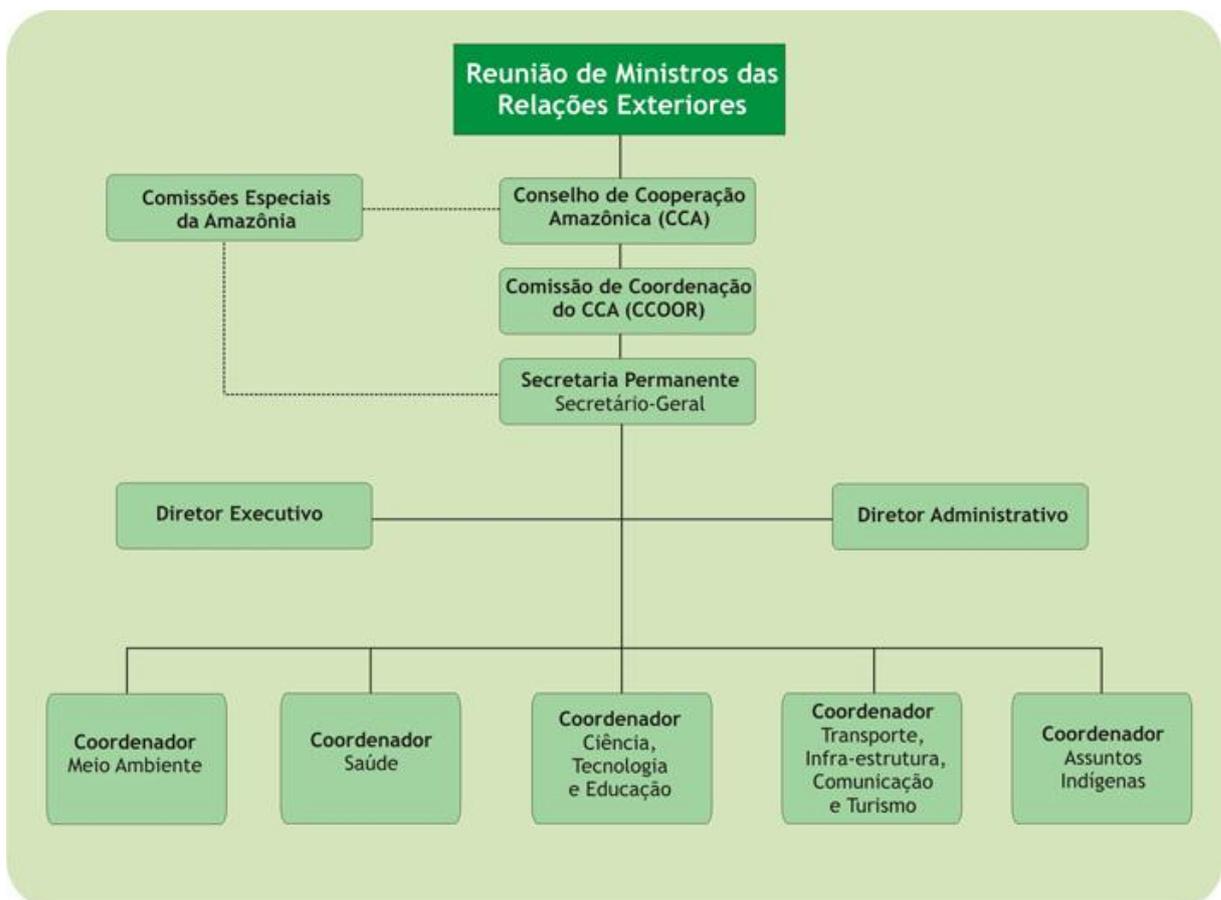
Mapa: Amazônia da OTCA



Fonte: MONTAÑEZ, Laura Catalina Herrera. “Implicaciones de la Amazonia en la Política Exterior de Brasil” – Pontificia Universidade Javeriana: 2011. p. 95

ANEXO IV

Figura: Organograma da Organização do Tratado da Secretaria Permanente/OTCA



Fonte: http://www.otca.org.br/imagens/og_portugues_grande.jpg