

12 Encontro de Geógrafos da América Latina – 3 a 7 de abril de 2009 – Montevideu,  
Uruguai

A inserção da Amazônia na política internacional: entre a cooperação horizontal e a  
cooperação financeira internacional <sup>1</sup>

Fernanda Mello Sant'Anna<sup>2</sup>  
Wagner Costa Ribeiro<sup>3</sup>

A Amazônia é um ecossistema compartilhado por nove países: Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Venezuela, Suriname e Guiana Francesa (França). Trata-se de um ecossistema transfronteiriço. Devido à sua imensidão e elevada concentração de recursos naturais, ele é foco de interesses externos.

Este trabalho faz uma análise da inserção da Amazônia na política mundial, a partir dos esforços dos países para a conservação desse complexo sistema natural. São analisadas duas formas de cooperação: a financeira internacional, entre os países amazônicos e países europeus e norte-americanos e a horizontal, entre os países da região. Essas duas formas de cooperação são discutidas a partir de autores das perspectivas crítica e construtivista das relações internacionais e numa análise da geopolítica contemporânea.

Ele está dividido em quatro partes. Na primeira se discute o desenvolvimento sustentável e a inserção das florestas tropicais na política internacional. A seguir, apresenta-se a cooperação internacional na Amazônia. Depois, a cooperação horizontal é discutida e, por fim, as considerações finais. Para realizar esse trabalho foram usadas referências bibliográficas e documentação de órgãos internacionais, que foram reunidos e discutidos com o objetivo de analisar a cooperação internacional na Amazônia.

#### O desenvolvimento sustentável e as florestas tropicais na política internacional

A política mundial é marcada por um jogo de interesses e, também, pela construção de conceitos, instituições e temas na agenda internacional. Os teóricos críticos e construtivistas têm se debruçado com mais atenção a explicar como esses interesses e as identidades são construídas na política internacional. Esses interesses e identidades dependem de vários fatores que podem ser influenciados pelos atores, inclusive acadêmicos, ativistas e líderes políticos.

Nas últimas décadas a pressão internacional tem se acentuado sobre os Estados, tanto por causa da globalização financeira e econômica quanto pelo aumento da

---

<sup>1</sup> Este trabalho tem o apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP).

<sup>2</sup> Bacharel em Relações Internacionais e Mestranda em Geografia Humana (Universidade de São Paulo).

<sup>3</sup> Professor do Departamento de Geografia e do Programa de Pós-graduação em Ciência Ambiental da Universidade de São Paulo.

interdependência, além da atuação de novos atores no sistema internacional, como as organizações internacionais. A influência nas políticas de âmbito nacional e regional de discursos e temas construídos internacionalmente é grande. Desde a década de setenta a temática ambiental vem ganhando espaço na agenda internacional. Os discursos do desenvolvimento sustentável e das florestas tropicais foram construídos por diversos atores e se tornaram objetos da política internacional.

Depois que o movimento ambientalista internacional ganhou força a partir dos anos setenta, foi incorporado ao já desgastado conceito de desenvolvimento um adjetivo: sustentável, definido em 1987, no Relatório Brundtland, como aquele que busca atender as necessidades das gerações atuais e das futuras. Este termo busca conciliar crescimento econômico com o uso racional dos recursos naturais. Esta busca de conciliação demonstra a ambigüidade do termo, visto que o grau elevado do consumo mundial atual (possibilitado pelo crescimento econômico) é considerado uma das principais causas da degradação ambiental. Atualmente o termo desenvolvimento sustentável tem sido usado com diferentes significados e para diferentes propostas. Isto se deve ao fato de que nunca houve uma definição precisa do termo e dos critérios que definiriam um projeto de desenvolvimento sustentável (SACHS; GONÇALVES; 2000, 2004).

Nos anos noventa o desenvolvimento sustentável foi popularizado com a contribuição da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), realizada em 1992 no Rio de Janeiro. Na CNUMAD foi vencedora a proposta de que os países desenvolvidos deveriam cooperar com os países em desenvolvimento para ajudá-los a alcançar o desenvolvimento sustentável por meio de convenções internacionais voltadas à conservação da biodiversidade e ao controle de emissões de gases de efeito estufa (RIBEIRO, 2001).

O discurso do desenvolvimento sustentável trouxe novas formas de intervenção e apropriação da natureza, com o argumento de que esses recursos precisavam ser valorizados, de acordo com valores de mercado, para poderem ser protegidos. Isto decorre do fato de que muitos recursos naturais, que antes eram abundantes, hoje tendem a se escassear devido ao alto padrão de consumo mundial e a sua exploração de forma predatória. Por isso a pressão para a mercantilização dos recursos naturais, que estão distribuídos de modo desigual no planeta.

Um Estado para usufruir de certo recurso natural é preciso ter acesso a ele, e caso este recurso não se encontre em seu território o Estado pode ter acesso a ele por meio do comércio ou pela conquista do território onde ele se encontra.

A água, por exemplo, é um recurso renovável que está distribuído de maneira desigual, isto é, “sua distribuição natural não corresponde à sua distribuição política” (RIBEIRO, 2008, p. 17). Portanto, a água, como qualquer outro recurso, pode ser motivo de poder e conflitos entre os Estados e entre outros atores sociais, pois o “controle e/ou a posse da água são, sobretudo, de natureza política, pois interessam ao conjunto de uma coletividade” (RAFFESTIN, 1993, p. 231).

Atualmente, o controle dos recursos naturais presentes em outros Estados não têm sido feito por meio da conquista militar, pois esta acarreta altos custos. No entanto, outras formas de controle dos recursos, e dos territórios, são colocadas em prática por meio de outras estratégias vistas como legítimas. Considerando os avanços tecnológicos e as relações de poder em vigor, os recursos naturais avaliados como os mais estratégicos são: a energia (em suas diversas fontes), a diversidade biológica e a água (GONÇALVES, 2006).

Outro discurso que tem permeado as relações internacionais e acarreta impactos diretos para a região amazônica é o da floresta tropical. A noção de floresta tropical, para Marie-Claude Smouts (2003), é uma construção do discurso internacional da ecologia política. Esta noção não se refere a um tipo de ecossistema identificado cientificamente, mas a um tipo de relações sociais, políticas e econômicas que estruturam as interações entre o homem e o meio ambiente. O discurso sobre floresta tropical chama a atenção para os elevados índices de desmatamento em certas áreas do mundo, que estão relacionados com diversos problemas como a expansão das atividades agropecuárias, extração predatória de madeira, invasão de territórios indígenas, etc.

Esta autora defende que a floresta tropical se tornou um objeto da política mundial, o que significaria ser um objeto de negociação internacional levando a decisões que podem afetar a economia e a política mundiais, seguindo o mesmo cenário das outras questões ambientais que afetam o planeta (SMOUTS, 2003, p. 26).

De acordo com a análise de Smouts, o conhecimento e a prática do manejo florestal que anteriormente foi liderado pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (ONUAA, em inglês FAO – Food and Agriculture Organization), hoje está descentralizado em várias organizações que oferecem os serviços de certificação florestal por um preço alto. Os projetos que visam à conservação ou o manejo sustentável das florestas tropicais são financiados por organismos internacionais como o Fundo Mundial para o Meio Ambiente (FMMA), que impõem várias condicionalidades aos países tropicais. No entanto, todas as condicionalidades são desestabilizadoras e impopulares, pois são vistas como formas de controle que não levam em consideração o contexto nacional e regional dos países tropicais, são vistas como uma forma interferência ecológica:

they are viewed as a form of foreign sponsor control and a totally asymmetrical form of ecological interference, because development countries have no means of putting pressure on industrialized countries and the damage they wreak on the planet's environment: greenhouse effect, thinning of the ozone layer and so on. Conditionalities can achieve positive results if the borrowing state is sincerely determined to reform its forestry policy and if it is gradually convinced of the proposed measures. But in that case, is there any need for conditionalities? If the goals are entirely imposed from outside, the leaders will pretend to subscribe to them, agree to everything and ... not implement them, with the support of their political clients, their administrations, their local officials, and even their inhabitants, on whom most of the weight of structural adjustment usually falls (SMOUTS, 2003, p. 155).

O conflito existente sobre o manejo sustentável das florestas tropicais é, na verdade, um conflito de interesses, onde o que está em jogo não é a conservação da floresta e sim os recursos financeiros e a ideologia envolvidos. A certificação florestal não passa de mais um negócio para certas empresas, em sua grande maioria, de países ricos que não possuem florestas tropicais em seus territórios. Para elas as condições específicas das regiões de florestas tropicais e seus conflitos sociais, não são levados em consideração. Além disso, as discussões internacionais sobre as florestas tropicais nos últimos vinte anos tem se centrado em temas de interesse de Organizações Não Governamentais (ONGs) de países desenvolvidos. Estas discussões levaram ao desenvolvimento de projetos com financiamento internacional para a conservação e somente recentemente para projetos agroflorestais e de plantações de florestas para aproveitamento da madeira. Estes projetos têm em comum o seguinte aspecto: foram concebidos por atores de países ricos que

impuseram sua versão para os países possuidores de florestas tropicais sem se preocuparem em incluílas populações locais que são as mais afetadas por tais projetos:

what all these projects had in common was to be directed from on high, dominated by foreign experts, and development agencies, and to impose a version of the issues in which neither the local communities, nor the indigenous peoples, nor the peasants, in short, none of those whose living conditions would be considerably altered by the projects, had participated (SMOUTS, 2003, p. 66).

Apesar da ajuda financeira para as políticas de conservação, pesquisa e aspectos institucionais relacionados a silvicultura desenvolvidos durante os anos oitenta e noventa, os que mais precisavam de ajuda, que são as pessoas que vivem da e na floresta, não receberam praticamente nenhum recurso. Para Smouts, é como se a floresta fosse tratada como um bem comum global separada do desenvolvimento local, das necessidades básicas dos países onde se encontram.

Esta lacuna entre a esfera internacional da formulação de políticas, onde padrões chamados de universais são estabelecidos, e o campo onde as micro-decisões são tomadas pelas comunidades cuja sobrevivência depende do ambiente ao redor, é enorme. Se algum progresso foi feito, de acordo com Smouts, é porque muitos atores no sistema florestal mundial se tornaram cientes, reclamaram, e começaram a ser ouvidos.

#### A cooperação internacional na Amazônia

A Amazônia tem despertado um grande interesse no cenário internacional pela sua exuberância natural. A emergência das questões ambientais só intensificou tal interesse, pois, mais recentemente, chamou atenção para a destruição desta floresta que vêm ocorrendo de forma acelerada desde a segunda metade do século vinte. O tema do desmatamento entrou na agenda internacional como parte de uma questão maior sobre as florestas tropicais, e também por estar diretamente relacionado com outros temas ambientais como a perda de biodiversidade e seus impactos sobre os recursos hídricos. Essa preocupação deu origem às iniciativas de países de fora da região com o intuito de proteção ambiental tal como o Projeto Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7).

O discurso do desenvolvimento sustentável também incentivou a cooperação entre os países ricos e os países pobres com vistas à preservação ambiental. O argumento é de que os países pobres não têm recursos financeiros para investir na preservação e que para conseguirem um crescimento econômico precisariam desmatar e explorar os seus recursos naturais. Para que isto não ocorra os países ricos atuam por meio da cooperação para a preservação ambiental.

Os interesses internacionais em preservar a Amazônia podem ser agrupados em duas vertentes: na tentativa de transformá-la em uma grande reserva de valor; e, ao mesmo tempo, na exploração de seus recursos naturais a curto prazo. Pois apesar dos esforços para a preservação da floresta, também estão presentes interesses econômicos de empresas multinacionais que exploram os recursos naturais da região. Entre os atores que vêm atuando na região estão as empresas multinacionais, e grandes ONGs internacionais. Os governos dos países amazônicos, preocupados com o crescimento econômico a curto prazo, apóiam a expansão do agro-negócio, e investem em infra-estrutura, ao mesmo tempo em que colocam em prática algumas estratégias de preservação ambiental. No entanto, os

diversos atores que atuam na região dispõem de condições políticas e econômicas distintas na correlação de forças desigual que vem se desenrolando.

Vários países amazônicos possuem projetos ambientais financiados por países europeus e norte-americanos. No Brasil o PPG7 foi financiado pelo grupo dos sete países industrializados (Estados Unidos, Alemanha, Reino Unido, Itália, França, Japão e Canadá). Trata-se de um programa com diversos projetos visando à diminuição do desmatamento que vem ocorrendo na Amazônia e na Mata Atlântica, por meio de alternativas sustentáveis.

O relatório final da Revisão de Meio Termo do PPG7, analisado por Mello (2006), mostra que ocorreram inúmeras divergências entre o governo brasileiro, os financiadores e o Banco Mundial, responsável pela execução do financiamento. De acordo com esta autora, os projetos demoraram demasiadamente para sair do papel (devido a complexidade dos mecanismos de financiamento e contratação) e grande parte dos recursos financeiros foram gastos com a administração e estudos de pré-investimentos (44% dos gastos totais), ao invés de serem gastos com a efetiva implantação dos projetos. Além do que, este programa foi concebido a partir da visão dos países e da instituição financiadora, o que ocasionou problemas com o governo brasileiro que tinha uma visão diferenciada. Isto resultou na dificuldade de transformar os projetos pilotos, que demoravam demasiadamente para serem negociados e elaborados, em efetivas políticas públicas de longo prazo para a região. Para Mello o relatório afirma:

A complexidade dos arranjos institucionais, financeiros e organizacionais do PPG7 ocasionaram demoras excessivas na implementação dos projetos, dificultando a ação concreta sobre os territórios. Pode-se citar como exemplos os Projetos de Monitoramento Ambiental do Desmatamento (Prodesque) e do Fogo (Proarco), que somente tiveram início no final da década de 90, quase cinco anos após o início de um Programa que objetivava a redução do desmatamento. Desta maneira, quase todos os projetos do Programa propondo Sistemas de Informações Geográficas e Sistemas de Acompanhamento, com a utilização de tecnologias para avaliações prospectivas e indicadores para a priorização de ações preventivas estão em estágio embrionário. Isto demonstra que o melhoramento nas condições técnicas não produz a sua conseqüente incorporação na implantação de projetos e a redefinição de políticas não se produz (2006, p. 150).

Na Bolívia, está em andamento o projeto financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para o fortalecimento institucional do Ministério do Desenvolvimento Sustentável e Planificação. Outro projeto é o financiado pelo governo dos Países Baixos para a consolidação do Vice-ministério de Biodiversidade, Recursos Florestais e Meio Ambiente, e para a implementação do Plano de Gestão Ambiental 2007-2011.

No Peru, está em processo de execução o projeto para o “Desarrollo Forestal de los Bosques Húmedos Tropicales de la Provincia de Bagua, Departamento de Amazonas”, com recursos do Fondo Italo Peruano, e o projeto de “Evaluación Integral y Estrategia para el Manejo Sostenible de los Bosques Secundarios de la Región de Selva Central del Perú”, financiado pela Organização Internacional de Madeiras Tropicais (OIMT). Está presente no relatório final peruano para o projeto da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) de gestão da bacia amazônica, a evidência de que os recursos financeiros internacionais têm sido a principal fonte de financiamento para projetos de cunho ambiental na região amazônica peruana. De acordo com este relatório, apesar dos

esforços do governo peruano para implantar alternativas para a preservação da Amazônia peruana, seus recursos são insuficientes:

es también destacable el mayor acceso a recursos financieros para la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica, y a que el Estado ha invertido recursos financieros significativos en instituciones como el INRENA, el CONAM, el IIAP y las universidades amazónicas. Sin embargo, la principal fuente de financiamiento sigue siendo la cooperación internacional a través de fuentes multilaterales y bilaterales, pues por un lado los recursos del Estado todavía resultan insuficientes para la magnitud de la diversidad biológica y cultural a conservar; y por otro faltan instrumentos de gestión y capital humano que mejoren la eficiencia de las inversiones (RELATÓRIO, 2007c).

Alguns projetos ambientais formulados pelos países ricos demonstraram uma tentativa desses países imporem uma soberania compartilhada aos países com florestas tropicais como os países amazônicos. O que se alegou, especialmente no caso da Amazônia, é de que a destruição das florestas tropicais poderia ter conseqüências globais e:

partindo deste principio a soberania deve, pois, ser colocada de lado, já que se trata de resolução de problemas comuns a todos os países, e não referidas especificamente a este ou aquele outro. Como são os países pobres os que mais críticas têm recebido, portanto que menos cuidados teriam com a poluição ambiental, são esses que devem arcar com os custos da soberania compartilhada (MIYAMOTO, 1992, P. 18).

Isto ocorreu, por exemplo, quando o ex-presidente da França, François Mitterand, falou durante a Conferência do Meio Ambiente, em Haya, em 1989, “sobre a criação de uma Alta Autoridade Mundial para Assuntos Ambientais com capacidade de ingerência, o que significaria limitar as soberanias nacionais sobre os bens considerados de interesse para a humanidade, como a Amazônia” (AMAYO, 2007, p. 100).

Esta situação levou a uma separação clara entre os países ricos e sua tese de soberania compartilhada e os países mais pobres que tentam defender sua autonomia e o direito soberano de explorar os seus recursos naturais.

Para Miyamoto apenas as grandes potência têm autonomia para decidir sobre questões internacionais, enquanto que aos outros países resta apenas o poder de barganha:

a impossibilidade de influenciar decisões mundiais tem levado, portanto, à polarização de comportamentos, de um lado os países desenvolvidos que ditam normas que regem o comportamento do sistema internacional, e de outro, os que apresentando limitada capacidade de barganha, mantêm-se ignorados mesmo nas decisões que os afetam diretamente, inserindo-se em um quadro pré-estabelecido francamente desfavorável, restando-lhes pequenas margens de manobra, mas que são insuficientes para alterar os rumos do vento a seu favor (MIYAMOTO, 1992, p. 16).

Para Smouts (2003) a idéia de que as florestas tropicais são bens comuns ou bens públicos é o mesmo que dizer que a natureza é um bem universal. Esta posição desterritorializa e descontextualiza a questão das florestas tropicais, além de justificar a intervenção de outros atores e instituições na definição das estratégias e ações para estas regiões. Neste sentido, o surgimento do discurso sobre florestas tropicais tenta justificar a ingerência de instituições e atores internacionais sobre as mesmas, que

has shaped the idea of the tropical forest as a global common good justifying the political involvement of international institutions, the places and mechanisms of bargaining, the patterns of influence leading to its placement on the agenda (SMOUTS, 2003, p. 25).

Atualmente, os países desenvolvidos por meio da cooperação internacional podem influenciar em assuntos dos países em desenvolvimento. A Amazônia é uma região que recebe grandes financiamentos e também cooperação técnica de organismos internacionais. Para Becker a cooperação internacional pode ser uma forma de coerção velada das potências mundiais, como meio para que estas possam intervir em certos países. No entanto, ela pode se tornar positiva se os países que a recebem souberem utilizá-la conforme seus interesses: “[...] o diálogo e a diplomacia e, em particular, o fortalecimento dos vasos comunicantes entre Estado e sociedade civil, podem transformar essa coerção em instrumento de mudança positiva” (BECKER, 2006, p. 38). A cooperação internacional não é neutra, pelo contrário, os organismos e governos que dela participam possuem interesses, valores e visões de mundo próprias.

Se por um lado a cooperação internacional pode ser uma forma de ingerência das potências, por outro, trata-se de um grande dilema para os países amazônicos, pois eles não possuem recursos financeiros nem tecnologia adequada para desenvolverem projetos de desenvolvimento sustentável eficazes, e por isso dependem da cooperação internacional:

[...] os países que compartilham a região com o Brasil também não podem suprir a falta de recursos, donde torna-se claro um grande dilema que vai acompanhar não só a política externa para a região, como a política externa brasileira em geral: a pretensão de autonomia é seriamente limitada pela carência de recursos. A independência não é apenas uma opção política ou retórica, dado que a dependência é estrutural (ANTIQUERA, 2006).

Ainda assim, a cooperação internacional também apresenta resultados positivos. Para Mello (2006), a cooperação internacional tem sido positiva por estimular o que chama de governança, e a participação dos grupos sociais locais nos projetos de desenvolvimento sustentável. Mello ao analisar o Programa Piloto de Proteção das Florestas Tropicais Brasileiras (PPG7), conclui que este contribuiu para a descentralização política na gestão florestal da Amazônia brasileira. Esta autora levanta uma outra questão relacionada ao financiamento externo dos programas de desenvolvimento sustentável, que seria o risco da dependência de bancos e de doações internacionais, que poderia levar também a uma falta de continuidade nos projetos caso não houvesse mais tal financiamento (MELLO, 2006).

#### A cooperação horizontal amazônica

Uma outra forma de cooperação internacional visando à conservação da Amazônia ocorre entre os países da região, chamada de cooperação horizontal. Como tratam-se de países com grandes diferenças entre eles, ela ainda é incipiente e encontra muitas dificuldades para se consolidar. Os países amazônicos, apesar de vizinhos pouco sabem um sobre o outro, além do que a interação entre eles é pouco freqüente, se comparada com as relações entre eles e os países ricos.

A assinatura do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) em 1978 com o objetivo de garantir a soberania dos países amazônicos sobre a região, indica a preocupação deles em relação aos interesses internacionais sobre a região. Em 2002, o tratado foi transformado em Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), com sede em Brasília.

O TCA possui vinte e oito artigos e um protocolo de emenda que, por sua vez, foi firmado aos quatorze dias de dezembro de 1998 em Caracas (Venezuela) e entrou em vigor

em agosto de 2002. O protocolo apresenta em seu bojo o objetivo de “aperfeiçoar e fortalecer, institucionalmente o processo de cooperação desenvolvido sob a égide do mencionado instrumento” (PROTOCOLO, 2004). Possui três artigos que tratam da criação da OTCA, e sua Secretaria Permanente com sede em Brasília.

No preâmbulo do TCA são evidentes os princípios fundamentais do acordo como, a cooperação, o desenvolvimento aliado à preservação ambiental, e o respeito à soberania, visto que “tanto o desenvolvimento sócio-econômico como a preservação do meio ambiente são responsabilidades inerentes à soberania de cada Estado” (TRATADO, 2004).

O TCA, de acordo com Silveira (2005), é um tratado multilateral fechado, pois não permite adesões, e é também um tratado-quadro porque os países membros acordaram “grandes molduras normativas, de direitos e deveres entre eles, de natureza vaga e que, por sua natureza, pedem uma regulamentação mais pormenorizada” (SOARES apud SILVEIRA, 2005, p. 77). Esta regulamentação tem sido feita por meio das diretrizes básicas deliberadas nas Reuniões de Ministros das Relações Exteriores.

No momento de assinatura do TCA era evidente que o objetivo principal deste tratado era garantir a soberania dos países amazônicos sobre a região, devido às pressões internacionais sobre uma possível internacionalização da Amazônia. Além disso, os países queriam garantir seu direito de se desenvolver economicamente utilizando os recursos da região amazônica: “the principal concern of the Treaty is, clearly, the question of national sovereignty. More specifically, the Signatory Countries claim the exclusive right to manage and utilize all natural resources within their own national territories” (ROMAN, 1998, p. 127). A questão ambiental apresentada no texto do Tratado teria apenas um valor simbólico neste período.

No entanto, com as mudanças ocorridas no cenário internacional nas décadas de oitenta e noventa com a emergência da temática ambiental na agenda política global, a Amazônia volta a ocupar um lugar de destaque nas discussões internacionais. Outros fatores domésticos como a redemocratização dos governos dos países amazônicos também contribuíram para a mudança das metas do tratado (ROMAN; ANTIQUERA; 1998, 2007).

No início da década de noventa o TCA sofreu mudanças institucionais que contribuíram para o seu fortalecimento e começa a aproveitar as oportunidades advindas das discussões ambientais globais para atrair recursos financeiros para projetos na Amazônia. Neste momento, o termo desenvolvimento sustentável é incorporado às atividades e ações do TCA:

the fact that the preservation of Amazonia now emerged as a new means to obtain external funding indicated, however, that the role of the ACT changed. It was in this setting increasingly clear that the Treaty, apart from its original function as an institutional framework protecting the Amazon countries’ sovereign right to economic development, also could serve as a platform in the global negotiations on environment and development. The apparent effort to extend regional cooperation would in this case give the Amazon countries an opportunity to appear as environmentally concerned and dedicated (ROMAN, 1998, p 274).

Um passo importante para o fortalecimento institucional do tratado e para o aprofundamento da cooperação foi a criação da OTCA. A OTCA é uma organização internacional regional “dotada de personalidade jurídica, sendo competente para celebrar acordos com as Partes Contratantes, com Estados não-membros e com outras organizações internacionais” (PROTOCOLO, 2007). Ela é criada para reafirmar os objetivos do TCA e fortalecer institucionalmente o processo de cooperação. Esta organização serve como um



foro de consultas e articulação ente os países amazônicos e também como promotora de projetos de desenvolvimento sustentável para a região. Para a realização destes projetos a Secretaria Permanente atua em conjunto com as agências nacionais dos países responsáveis pelos projetos de cooperação técnica. As agências e órgãos nacionais são os executores dos projetos a nível nacional. A OTCA tem um papel importante no fomento da cooperação horizontal entre os seus países membros, o que favorece intercâmbios institucionais e a interação com outros organismos regionais da América Latina.

O Plano Estratégico da organização para o período de 2004 a 2012, que contou com a consultoria da Corporação Andina de Fomento (CAF), é publicado em 2004. O plano pretendia abarcar os consensos das políticas públicas dos países membros e para tal a Secretaria Permanente iniciou uma rodada de consultas com os governos dos países amazônicos, por meio de reuniões com as Comissões Nacionais Permanentes de cada país. Este documento tem como finalidade servir de “orientação, ponto de convergência e construção de sinergias para as ações dos governos e da Organização no cumprimento do seu mandato” (PLANO, 2004, p. 11).

No Plano Estratégico estão previstos áreas programáticas, eixos estratégicos e elementos transversais. Trata-se de um instrumento de planejamento, que está sujeito a futuras revisões, e acréscimo de novos eixos estratégicos ou áreas programáticas, de acordo com as avaliações que serão realizadas e com os interesses e o consenso dos países membros.

O próprio Plano Estratégico critica o principal aspecto das atividades desenvolvidas pelo TCA e pela OTCA que é a ênfase nos procedimentos de projetos e programas e na obtenção de cooperação financeira e técnica, e pouco engajamento na própria execução e implementação destes programas e projetos:

a criação da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica, dotada de uma Secretaria Permanente, influi positivamente na agilização dos procedimentos no marco do Tratado e na dinamização da execução das decisões, superando dessa forma a etapa anterior. Nessa fase, do ponto de vista programático e operacional (por suas limitações estruturais), foi colocado maior ênfase nos procedimentos de identificação, consulta e aprovação de numerosos programas e/ou projetos, em detrimento da própria execução, avaliação e acompanhamento dos mesmos. Essa prática se traduziu em longos processos de gestão para obter cooperação financeira e técnica que levaram até três anos e resultaram, em muitos casos, em iniciativas que não saíram de sua fase piloto. Por outro lado, a fragilidade do foco no aspecto estratégico e programático, expressa em uma concepção “temática” das ações e não em uma visão de caráter integral sobre a multifacetada realidade amazônica, somada aos complexos processos para a tomada de decisões, resultaram em períodos de inatividade que afetaram a credibilidade na eficácia dos empreendimentos do Tratado (PLANO, 2004).

Entre os principais projetos em andamento atualmente da OTCA destacam-se três, que possuem, cada um, uma página própria na internet contendo as informações sobre os mesmos (OTCA; OTCA; OTCA, 2007, 2008, 2009): o projeto para gestão dos recursos hídricos, o programa para a conservação da biodiversidade, e o programa sobre conservação e uso sustentável da floresta amazônica. O projeto “Gerenciamento Integrado e Sustentável dos Recursos Hídricos Transfronteiriços na Bacia do Rio Amazonas Considerando a Variabilidade e as Mudanças Climáticas”, busca a gestão compartilhada da bacia amazônica e foi financiado pelo FMMA e conta com a cooperação técnica da Organização dos Estados Americanos (OEA) e do Programa das Nações Unidas para o

Meio Ambiente (PNUMA). O programa “Fortalecimento da Gestão Regional Conjunta para o Aproveitamento Sustentável da Biodiversidade Amazônica” conta com o financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). E o programa “Conservação e Uso Sustentável da Floresta Amazônica” dá continuidade ao Processo de Tarapoto e sua Validação nos países membros, que foi uma iniciativa do TCA de criação de indicadores de sustentabilidade para o setor florestal. Este programa é financiado pelos governos holandês e alemão, e possui o apoio técnico da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (ONUAA) e da Comissão Centro-americana de Meio Ambiente e Desenvolvimento (CCAD).

O TCA, e posteriormente a OTCA, sempre receberam financiamento externo e cooperação técnica de organismos internacionais e do governo de alguns países. O problema do financiamento é uma preocupação constante no âmbito da OTCA, sempre discutido na principal instância desta organização (Reuniões de Ministros das Relações Exteriores), associado à questão do desenvolvimento científico e tecnológico, que são vistos como inibidores do pleno desenvolvimento da região de maneira sustentável:

Financing is another constraint in the implementation of the ACT Programms. First of all, there is nothing like a fee to cover the expenses of the Treaty or the implementation of the programms. On the contrary, the country that assumes the Secretariat has to carry out its programms. Until today the Treaty has received limited funds from the Ministries of Foreign Affairs, and depends mainly from international cooperation. It is estimated that the implementation of the ACT Programms would cost more than 20 billion dollars (ARAGÓN, 1994, p. 97).

Entre os estudos acerca da OTCA muitos autores têm enfatizado a questão da capacidade institucional da organização. Alfredo Costa-Filho aponta como uma dificuldade essencial, as múltiplas debilidades institucionais da OTCA, como o reduzido orçamento que depende do recolhimento das quotas dos países membros e:

a situação de prioridades díspares com a Amazônia, de parte dos oito Países signatários do tratado; a Secretaria Permanente nasce sem lar e com carências orçamentárias; as dificuldades para criar uma equipe técnica própria em condições de mobilizar recursos externos na escala dos problemas regionais e, por fim, a organização permanece gerida por órgãos coletivos de alto nível, porém pouco receptivos ao diálogo com especialistas em Amazônia e com seus representantes mais legítimos (COSTA-FILHO, 2003, p. 392).

O orçamento anual para a OTCA aprovado na VI Reunião de Ministros das Relações Exteriores foi de US\$ 1.139.600, sendo definidas também as porcentagens de contribuição de cada país membro, para a manutenção e funcionamento da SP. Todavia, devido ao fato de que nem todos os governos haviam feito uma programação orçamentária que previa esses desembolsos, não foram todos os países que puderam cumprir com suas obrigações.

Já Souza e Cañete apontam para a trajetória de burocratização em que segue a OTCA ao lado de muitas instituições latino-americanas (SOUZA, 2005). Christian Caubet afirma que há uma fraqueza das estruturas de implementação do TCA, pois apesar dos seus 28 artigos, não há um mecanismo para a realização de ações relevantes (CAUBET, 2006).

A preservação da soberania ainda é um tema de maior relevância nas reuniões no âmbito da OTCA. Percebe-se que os países são relutantes em afirmar compromissos que impliquem maiores obrigações e responsabilidades.

Para Caubet (2006) os motivos que levaram a assinatura do TCA foram motivos políticos, isto é, a preocupação em garantir a soberania dos países sobre a região amazônica que teria sido o objetivo maior da assinatura do Tratado (CAUBET, 2006). Para Román, este objetivo de assegurar a soberania foi substituído pelo objetivo de desenvolver sustentavelmente a região no decorrer da década de noventa. A emergência da temática ambiental fez com que os países amazônicos percebessem a oportunidade de conseguir recursos para projetos de desenvolvimento sustentável na região, e também para serem vistos como países com preocupações ambientais (ROMAN, 1998).

Além da capacidade institucional e a defesa da soberania, outras questões relativas ao TCA e a OTCA são levantadas por estudiosos do tema, como o conflito de interesses entre os países:

a heterogeneidade real com que os oito Países Membros priorizam seus programas amazônicos. Os problemas de exploração ou conservação dos seus recursos os afetam de forma necessariamente diferenciada. Os próprios pesos relativos de suas áreas amazônicas sobre os totais nacionais, tanto em extensão territorial como em densidade demográfica, são significativamente distintos entre eles, afetando inexoravelmente suas decisões de prioridades (COSTA-FILHO, 2003, p. 385-386).

A Amazônia é uma região periférica em todos os países amazônicos. Alguns deles empreenderam esforços para “colonizar” e desenvolver economicamente a região, como foi o caso de Brasil e Peru. Enquanto outros não o fizeram e a região permaneceu mais preservada ambientalmente, como no caso da Guiana. Isto já demonstra interesses diversos em relação à região.

A cooperação para se consolidar deve se basear em interesses comuns e, no caso amazônico alguns interesses podem ser identificados como o de defesa da soberania. Entretanto, um conflito de interesses se manifesta quanto à relação entre preservação ambiental e desenvolvimento econômico. Além do que, alguns países ainda possuem conflitos territoriais, o que dificulta a cooperação.

A Bolívia, em seu relatório final apresentado como parte do projeto da OTCA de gestão da bacia amazônica, revela que durante os encontros realizados para a elaboração do relatório ficou evidente que o tema principal debatido foi em relação ao desconhecimento por parte dos atores locais das políticas e estratégias de integração na Amazônia:

esta observación tiene dos vertientes; la primera referida al Estado boliviano y su histórica falta de presencia en la cuenca; la segunda hacia la OTCA y el inicio de un proceso de integración del cual, aun considerado que está en una fase preparatoria, se desconocen los alcances y resultados a esperar (RELATÓRIO, 2007b).

Neste relatório a Bolívia também coloca sua preocupação em relação as ações brasileiras na bacia amazônica, em especial quanto à construção de duas hidrelétricas no rio Madeira. O complexo hidrelétrico do rio Madeira, composto por duas usinas Jirau e Santo Antônio e uma hidrovia, faz parte de um conjunto de obras de infra-estrutura originárias dos planos de governo Brasil em Ação e Avança Brasil, e presentes nos planos atuais do governo federal brasileiro dentro do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). No ano de 2007 o projeto do complexo hidrelétrico do rio Madeira obteve licença prévia ambiental. Foram licenciadas apenas as duas usinas e não a hidrovia (GARCIA e LIMONAD, 2008).

Os estudos de impacto ambiental realizados das duas represas situadas à jusante em território brasileiro, previram impactos como: interferência em espécies migratórias de

peixes; perda de ambientes de fauna e avifauna; alteração da organização política e social da população; supressão de áreas de formações vegetais específicas da região; retenção de sedimentos; e aumento da incidência de malária. De acordo com o relatório da Bolívia, o caso das represas no rio Madeira coloca grandes desafios para a gestão compartilhada da bacia amazônica como um todo:

una de las cuestiones fronterizas mas complejas en la cuenca es la iniciativa de aprovechamiento de las aguas del río Madera por parte del Brasil, iniciativa que no encaja completamente en esos principios. La propuesta de asignación de los recursos hídricos en este caso, parece haber sido hecha exclusivamente en consideración a aspectos basados en el mercado y en el interés de los usuarios aguas abajo. Es indudable que la vocación de potencia continental del Brasil y sus necesidades energéticas permanentemente crecientes a causa de su gran desarrollo industrial justifican, desde su punto de vista, el aprovechamiento de recursos de la magnitud de los que están involucrados en el caso de las represas del río Madera. Sin embargo es indudable también, que en esa decisión se han superpuesto los criterios de mercado a las consideraciones de riesgo ambiental y que para responder a la pregunta de cual es el nivel de riesgo aceptable por la sociedad, se ha tomado en consideración solo a una parte del grupo social involucrado (aguas abajo), en una decisión poco integradora que es vista por gran parte de la sociedad boliviana como una decisión arbitraria y unilateral. Es conveniente en este caso recordar que la mitigación del riesgo es costosa y que acciones que involucran cuantiosas inversiones, como es el caso de las represas del Madera, establecen condiciones de irreversibilidad en los hechos. Usar el principio de precaución, que es parte de las prácticas propuestas por la GIRH indica que no debe actuarse en base a situaciones donde no este probada la relación causal entre causa y daño potencial (RELATÓRIO, 2007b).

De acordo com Molina (2006), os estudos de impacto ambiental realizados não consideraram os efeitos a longo prazo da acumulação de sedimentos que será ocasionada pelo represamento do rio Madeira e, portanto, levará a um aumento das áreas inundadas. Estes estudos também não levaram em consideração os impactos no rio Abunã, principal afluente do rio Madeira, e que faz fronteira entre Brasil e Bolívia. O aumento das áreas inundadas ocorrerá, portanto, também em território boliviano:

-La enorme carga de sedimentos transporta por el río Madera, obliga a que los procesos de sedimentación y erosión, sean considerados tanto en el diseño de ingeniería de as obras como en el estudio de impacto ambiental. Eso no ocurrió con los estudios de factibilidad/viabilidad.

-Debido a los procesos de sedimentación, el tramo del río Madera afectado por el embalse de Jirau será considerablemente más largo que lo previsto inicialmente en los estudios de factibilidad y de inventario. Contrariamente a lo que afirman esos estudios, el tramo afectado incluirá el sector binacional aguas arriba de Abuná (MOLINA, 2006, p. 22).

Além do que, como levantado por Garcia e Limonad (2008), os impactos da construção das usinas no rio Madeira não podem ser analisados isoladamente, pois muitos outros projetos de infra-estrutura estão sendo realizados na região, como a estrada do Pacífico. Estas infra-estruturas “devem causar severos impactos socioambientais, além da esperada expansão da soja na Bolívia” (GARCIA e LIMONAD, 2008, p. 13).

O que fica evidente no relatório boliviano é que não está claro para os países membros da OTCA até onde se pretende chegar com o processo de integração em curso, ou seja, quais são os objetivos da integração, e as alternativas consideradas possíveis de serem implementadas. Na visão boliviana é preciso que se desenvolva um verdadeiro modelo

estratégico de integração que deve ser submetido à análise e compatibilização com os interesses nacionais, da forma mais pública possível.

### Considerações Finais

Na Amazônia estão presentes duas formas de cooperação visando a sustentabilidade ambiental da floresta, a financeira internacional e a horizontal. Na primeira, os interesses dos países ricos em financiar projetos ambientais na Amazônia, apesar de não serem claros, estão presentes nas condicionalidades impostas pelos financiadores. Já a cooperação horizontal ainda é incipiente, a OTCA, que foi criada para garantir a soberania sobre a região, não consegue atuar de forma independente para implementar projetos que realmente visem a sustentabilidade na região, pois esta também depende de recursos internacionais.

No caso dos países amazônicos, a tendência é ver sempre com bons olhos a ajuda financeira internacional, e reivindicar nos fóruns ambientais multilaterais uma maior quantidade de recursos para os projetos socioambientais, deixando para depois as discussões sobre as condicionantes impostas pelos financiadores e as divergências sobre como e o que preservar. Por outro lado, os países amazônicos possuem deficiências institucionais e faltam recursos para lidarem com as questões ambientais de forma adequada. Isto acarreta uma dependência dos países amazônicos dos recursos da cooperação internacional para as iniciativas e instituições ambientais na Amazônia.

### Referências Bibliográficas

AMAYO Z., E. O impacto da Globalização na Amazônia e no Pacífico Sul-americano. In: AYERBE, L. F. (coord.). *Integração latino americana e caribenha*. São Paulo: Imprensa Oficial / Fundação Memorial da América Latina, 2007, p. 81-114.

ANTIQUERA, Daniel C. *A Amazônia e a política externa brasileira: análise do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) e sua transformação em organização internacional (1978-2002)*. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais. Programa San Tiago Dantas, Convênio PUC-SP/UNESP/UNICAMP. Campinas, 2006.

ARAGÓN, L. E.; CLÜSENER-GODT, M. *The Amazon as a study object*. Monografia apresentada ao Intitute of Latin American Studies. Estocolmo: Stokholm University, 1994.

BECKER, B. *Amazônia: geopolítica na virada do III milênio*. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.

CAUBET, Christian. G. *A água doce nas relações internacionais*. Barueri: Manole, 2006.

COSTA-FILHO, Alfredo. Uma nova "OTCA" sob a velha ótica?. In: ARAGÓN, L. E.; CLÜSENER-GODT, M. (org.). *Problemática do uso local e global da água da Amazônia*. Belém: NAEA, 2003.

GARCIA, M. F. e LIMONAD, E. *Grandes projetos hidrelétricos e desenvolvimento regional: algumas considerações sobre o projeto do complexo hidrelétrico do rio Madeira*. Trabalho apresentado no IV Encontro Nacional da ANPPAS. Brasília: 2008.

GONÇALVES, Carlos W. P. *O desafio ambiental*. Rio de Janeiro: Record, 2004.

\_\_\_\_\_. *A globalização da natureza e a natureza da globalização*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

MELLO, Neli Ap. *Políticas Territoriais na Amazônia*. São Paulo: AnnaBlume, 2006.

\_\_\_\_\_. *Mecanismos Globais na construção das políticas ambientais: GEF e OTCA*. *Boletim*. Brasília: OTCA, ano I, n. 1, 2004. Disponível em: <<http://www.otca.org.br/publicacao/portugues.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2006.

MIYAMOTO, S. *A questão ambiental e as relações internacionais*. Coleção Primeira Versão. Campinas: Unicamp/IFFCH, n. 42, 1992.

MOLINA, J. C. *Análisis de los estudios de impacto ambiental del complejo hidroeléctrico del río Madera*. Hidrología y Sedimentos. La Paz: abril 2006.

OTCA. *Projeto de Gerenciamento Integrado e Sustentável dos Recursos Hídricos Transfronteiriços na Bacia do Rio Amazonas Considerando a Variabilidade e as Mudanças Climáticas*. Disponível em: <<http://www.otca.org.br/gefam/index.php?page=HomePage&cat=34>>. Acesso em: 23 jul. 2007a.

\_\_\_\_\_. *Programa Fortalecimento da Gestão Regional Conjunta para o Aproveitamento Sustentável da Biodiversidade Amazônica*. Disponível em: <<http://www.otca.org.br/>>. Acesso em: dez 2008.

\_\_\_\_\_. *Programa Conservação e Uso Sustentável da Floresta Amazônica*. Disponível em: <<http://www.otca.org.br/>>. Acesso em: jan 2009.

\_\_\_\_\_. *Integrando a Amazônia Continental: Relatório de Gestão de novembro de 2005 a outubro de 2006*. Disponível em: <<http://www.otca.org.br/br/integrando.php>>. Acesso em: jun 2007b.

PLANO Estratégico 2004/12. Disponível em: <<http://www.otca.org.br/br/plano.php>>. Acesso em: 10 fev. 2004.

PROTOCOLO de Emenda. Disponível em: <<http://www.otca.org.br/br/intitucional/index.php?id=11>>. Acesso em: 10 fev. 2004.

RAFFESTIN, C. *Por uma geografia do poder*. São Paulo: Ática, 1993.

RELATÓRIO Final. Bolívia. Visão da Bacia Amazônica. Disponível em:  
<<http://www.otca.info/gefam/index.php?page=HomePage&cat=39>>. Acesso em: abril  
2007a.

RELATÓRIO Final. Brasil. Visão da Bacia Amazônica. Disponível em: Disponível em:  
<<http://www.otca.info/gefam/index.php?page=HomePage&cat=39>>. Acesso em: abril  
2007b.

RELATÓRIO Final. Peru. Visão da Bacia Amazônica. Disponível em: Disponível em:  
<<http://www.otca.info/gefam/index.php?page=HomePage&cat=39>>. Acesso em: abril  
2007c.

RIBEIRO, Wagner C. *A ordem ambiental internacional*. São Paulo: Contexto, 2001.

\_\_\_\_\_. *Geografia Política da Água*. São Paulo: Annablume, 2008.

ROMAN, Mikael. *The implementation of international regimes: the case of the Amazon  
Cooperation Treaty*. Uppsala: Uppsala University Press, 1998.

SACHS, Wolfgang. Development: the rise and fall of an Ideal. In: MUNN, T. (ed.).  
*Encyclopedia of Global Environmental Change*. London: J. Wiley, v. 4, 2001.

SILVEIRA, E. D. *Direito Socioambiental: Tratado de Cooperação Amazônica*. Curitiba:  
Juruá, 2005.

SMOUTS, Marie-Claude. *Tropical forests, international jungle: the underside of global  
ecopolitics*. New York: Palgrave Macmillan, 2003.

SOUZA, Nirvia Ravena; CAÑETE, Voyner Ravena. *Reflexões sobre a integração Pan-  
Amazônica: o papel da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) na  
regulação da água*. Trabalho apresentado no seminário internacional Águas da Pan-  
Amazônia: institucionalização de marcos regulatórios, visões de atores políticos,  
estratégias. Belém, março 2005.

TRATADO de Cooperação Amazônica. Disponível em:  
<<http://www.otca.org.br/intitucional/index.php?id=10>> . Acesso em: 5 out 2005.