

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**A ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA E A  
CONSOLIDAÇÃO DO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA**

**ANDRÉS FERNANDO PIEDRA-CALDERÓN**

**PORTO ALEGRE  
2007**

**ANDRÉS FERNANDO PIEDRA-CALDERÓN**  
**Bolsista do CNPq – IEL Nacional-Brasil**  
**Programa de Estudantes-Convênio de Pós-Graduação – PEC-PG**

**A ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA E A  
CONSOLIDAÇÃO DO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Marco Cepik

**PORTO ALEGRE**  
**2007**

*Para Guillermina e Manuel, juntos sempre no meu coração.*

## AGRADECIMENTOS

Desejo iniciar mencionando a Miguel, Nelly, Alex e Juan Carlos, minha família, meu sangue e não somente agradecer-lhes pelo seu apoio na realização desta dissertação, mas também por todo seu amor de sempre, de todos os anos, de todos os dias. À distância e na solidão do trabalho diário soube entender tudo o que desde pequeno eles me ensinaram, compreender o valor de sua companhia e apreciar todas as experiências juntos pela vida. Para meu pai, minha mãe e meus irmãos minha gratidão e meu amor sempre.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Marco Cepik, um grande agradecimento por ter confiado no meu trabalho e por ter me apoiado desde o início deste projeto. À Prof. Dra. Andrea Hoffmann, do Instituto de Relações Internacionais, PUC-Rio, a discussão em aula e a bibliografia por ela recomendada foram contribuições fundamentais para a realização desta dissertação.

Meu agradecimento especial para Alfredo Jiménez e Marino Novoa, pelas suas valiosas sugestões e contribuições à dissertação e por todo o maravilhoso tempo de convívio juntos.

Desejo agradecer ao Prof. Dr. André Marengo, quem como Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS me aceitou como aluno. Do mesmo modo, agradeço ao CNPq e ao Ministério de Relações Exteriores do Brasil por selecionar-me no Programa de Estudantes-Convênio de Pós-Graduação – PEC-PG.

A Danilo Sánchez e à Mônica Lucca, pelo seu constante apoio, nossas conversas, seus conselhos, sua preocupação e seu amor. Marcaram minha vida e os levo sempre comigo; e a toda sua família, por receber-me como parte dela.

Sou sempre agradecido a Eduardo Uemura, pelo seu carinho e seu apoio que valorizo de modo muito especial.

À Francisca Lemos da Silva, por receber-me em seu lar nos meus primeiros dias em Porto Alegre e pelo seu grande coração que sempre esteve aberto para mim.

A Carlos Neme, sua família e seus amigos, pelo seu carinho, companhia e pelo tempo compartilhado, nunca serão esquecidos.

A meus colegas de aula durante a realização do mestrado, esta experiência a seu lado será sempre lembrada, obrigado por tudo.

A meus amigos e amigas, por entender-me e apoiar-me em minha ausência ao longo destes anos de estudo.

Quero oferecer um agradecimento especial a Rafael Pons Reis por tudo, em especial pela sua grande amizade e fraternidade. A ele, o meu mais sincero “*gracias*” de todo coração.

Finalmente, não saberia como agradecer à Leonie, minha companheira, amor da minha vida. Seria necessário escrever muito mais do que aqui fiz e passar toda uma vida juntos para dizer-lhe obrigado e demonstrar-lhe quão eternamente importante é para mim. O tempo, a teu lado, representa o cume mais formoso da minha vida.

## SUMARIO

<b>ÍNDICE DE QUADROS, FIGURAS, MAPAS E TABELAS</b> .....	<b>IV</b>
<b>SIGLAS</b> .....	<b>V</b>
<b>RESUMEN</b> .....	<b>VI</b>
<b>RESUMO</b> .....	<b>VII</b>
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>VIII</b>
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>1</b>
<b>1. INTEGRAÇÃO REGIONAL E AS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS: DEFINIÇÕES E CONCEITOS</b> .....	<b>9</b>
1.1. AS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS.....	9
1.1.1. <i>Classificação das organizações internacionais</i> .....	17
1.1.2. <i>Importância das organizações internacionais: debate teórico neo-realista, neo-institucionalista</i> .....	21
1.2. INTEGRAÇÃO REGIONAL.....	33
1.2.1. <i>O significado de integração regional</i> .....	33
1.2.2. <i>Integração regional e cooperação internacional</i> .....	35
1.2.3. <i>A cooperação funcional</i> .....	37
1.2.4. <i>Regionalismo e integração regional</i> .....	38
<b>2. NOVOS TEMPOS DE INTEGRAÇÃO DA AMÉRICA DO SUL: DA COMUNIDADE SUL-AMERICANA DE NAÇÕES À UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS, UNASUL</b> .....	<b>43</b>
2.1. A COMUNIDADE SUL-AMERICANA DE NAÇÕES E O NOVO REGIONALISMO DA AMÉRICA.....	45
2.2. UNASUL E AS INCERTEZAS DA INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA.....	53
<b>3. A OTCA E O CONTEXTO AMAZÔNICO</b> .....	<b>56</b>
3.1. A DIMENSÃO AMAZÔNICA.....	56
3.1.1. <i>A ocupação da Amazônia</i> .....	59
3.1.2. <i>Geopolítica e internacionalização da Amazônia</i> .....	62
3.2. A ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA.....	67
3.2.1. <i>Do TCA à OTCA</i> .....	67
3.2.2. <i>A Organização do Tratado de Cooperação Amazônica e a Integração da América do Sul</i> .....	71
<b>4. A ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA E SEU SISTEMA POLÍTICO</b> .....	<b>75</b>
4.1. AS DIMENSÕES DA POLÍTICA E O SISTEMA POLÍTICO DA OTCA.....	75
4.1.1. <i>Estrutura constitucional</i> .....	77
4.1.2. <i>Estrutura institucional</i> .....	81
4.2. ELEMENTOS DO SISTEMA POLÍTICO DA OTCA: ENTORNO, INSUMOS ( <i>INPUTS</i> ), PRODUTOS ( <i>OUTPUTS</i> ) E RETRO-ALIMENTAÇÃO.....	90
4.2.1. <i>Produtos</i> .....	90
4.2.2. <i>Atores criadores de insumos da OTCA</i> .....	96
4.2.3. <i>Sistema político da OTCA</i> .....	97
<b>5. CONCLUSÕES</b> .....	<b>100</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>106</b>
<b>ANEXO 1: TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA</b> .....	<b>112</b>
<b>ANEXO 2: PROTOCOLO DE EMENDA AO TCA</b> .....	<b>118</b>

## ÍNDICE DE QUADROS, FIGURAS, MAPAS E TABELAS

	<b>Página</b>
<b>ÍNDICE DE QUADROS</b>	
Quadro 1: Classificação das Organizações Internacionais (2)	20
Quadro 2: As três dimensões da política	76
<b>ÍNDICE DE FIGURAS</b>	
Figura 1: Classificação das Organizações Internacionais (1)	18
Figura 2: Estrutura funcional proposta para a CSN	52
Figura 3: Representação simplificada de um sistema político	76
Figura 4: Estrutura institucional das organizações internacionais	81
Figura 5: Organograma institucional da OTCA	89
Figura 6: Sistema político da OTCA	98
<b>ÍNDICE DE MAPAS</b>	
Mapa 1: A Amazônia	57
<b>ÍNDICE DE TABELAS</b>	
Tabela 1: Área amazônica em territórios nacionais	59
Tabela 2: População Amazônica	59

## SIGLAS

ALADI - Associação Latino-americana de Integração  
ALALC - Associação Latino-americana de Livre Comércio  
ALBA - Alternativa Bolivariana para as Américas  
ALCA - Área de Livre Comércio das Américas  
ALCSA - Área de Livre Comércio Sul-americana  
BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento  
CAN - Comunidade Andina de Nações  
CARICOM - Comunidade do Caribe  
CCA - Conselho de Cooperação Amazônica  
CCOOR - Comissão de Coordenação do Conselho de Cooperação Amazônica  
CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe  
CSN - Comunidade Sul-americana de Nações  
FAO - Food and Agriculture Organization - Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação  
FMI - Fundo Monetário Internacional  
GATT - General Agreement on Tariffs and Trade - Acordo Geral de Tarifas e Comércio  
IIRSA - Iniciativa para Integração da Infra-estrutura Sul-americana  
Mercosul - Mercado Comum do Sul  
OMC - Organização Mundial do Comércio  
ONU - Organização das Nações Unidas  
OTAN - Organização do Tratado do Atlântico Norte  
OTCA - Organização do Tratado de Cooperação Amazônica  
PARLAMAZ - Parlamento Amazônico  
PNUMA - Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente  
SELA - Sistema Econômico Latino-americano e do Caribe  
SIPAN - Sistema de Proteção da Amazônia  
SIVAM - Sistema de Vigilância da Amazônia  
TCA - Tratado de Cooperação Amazônica  
TLC - Tratado de Livre Comércio  
UE - União Européia  
UIA - Union of International Associations - União das Associações Internacionais  
UICN - União Internacional para a Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais  
UNAMAZ - Associação das Universidades da Amazônia  
UNASUL - União de Nações Sul-americanas  
UNCTAD - United Nations Conference on Trade and Development - Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento  
WWF - The World Wildlife Fund

## RESUMEN

La presente disertación tiene por objetivo analizar y comprender la influencia y capacidad de las organizaciones internacionales para apoyar y fortalecer el proceso de integración sudamericano, tomando como modelo de este planteamiento a la Organización de Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA).

Este objetivo se deriva del hecho de que la propuesta inicial de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) planteaba que el proceso de integración sería alcanzado a partir de la convergencia gradual entre la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercosur, sumando a Chile, Guyana y Surinam. Con esta idea se pretendía aprovechar al máximo los avances y esfuerzos de integración hechos por el Mercosur y la CAN y también beneficiarse de la capacidad técnica e institucional y de las experiencias de otras organizaciones existentes en la región.

Podrían ser levantadas una serie suposiciones válidas con respecto al lento avance de la integración pero en esta disertación se asume que no se sabe cuál es la capacidad o el potencial de las organizaciones sudamericanas y latinoamericanas para encaminar el proceso de integración. Por este motivo, se argumenta que para conocer dichas potencialidades de las organizaciones regionales es necesario saber primero cómo están estructurados sus sistemas políticos, cómo éstos funcionan y cuáles son los diversos elementos que actúan e intervienen en estos sistemas. Para ello, específicamente se presenta el análisis del sistema político de la OTCA.

La investigación ha permitido demostrar que existe un enorme potencial, aún por explotar, en las organizaciones internacionales para apoyar y fortalecer el proceso de integración sudamericana y latinoamericana, no tanto por la adecuación de la OTCA al modelo utilizado, sino porque ese recurso metodológico permitió determinar que dicho organismo, por sus características intrínsecas, tiene el potencial indicado, y que actuando en conjunto con otras organizaciones regionales posee la capacidad de imprimir dinamismo y eficacia al proceso.

**Palabras clave:** Organización Internacional, Integración Sudamericana, Amazonía, Sistema Político, Organización del Tratado de Cooperación Amazónica.



## RESUMO

O objetivo desta dissertação é analisar e compreender a influência e capacidade das organizações internacionais para apoiar e fortalecer o processo de integração regional sul-americano, tomando como modelo deste enfoque a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA).

Este objetivo deriva do fato de que a proposta inicial da Comunidade Sul-americana de Nações (CSN) expunha que o processo de integração seria alcançado a partir da convergência gradual entre a Comunidade Andina de Nações (CAN) e o Mercosul, somando o Chile, a Guiana e o Suriname. Com esta idéia pretendia-se aproveitar ao máximo os avanços e esforços de integração feitos pelo Mercosul e pela CAN e também beneficiar-se da capacidade técnica e institucional, assim como das experiências de outras organizações existentes na região.

Poderia levantar-se uma série de suposições válidas a respeito do lento avanço da integração, mas nesta dissertação assume-se que não se sabe qual é a capacidade e o potencial das organizações sul-americanas e latino-americanas para encaminhar o processo de integração. Por este motivo, argumenta-se que para conhecer aquelas potencialidades das organizações regionais é necessário primeiro saber como estão estruturados seus sistemas políticos, como funcionam e quais são os diversos elementos que atuam e intervêm nestes sistemas. Para isso, apresenta-se a análise do sistema político da OTCA.

A pesquisa permite demonstrar que existe um enorme potencial ainda por explorar, nas organizações internacionais para apoiar e fortalecer o processo da integração sul-americana e latino-americana, não só pela adequação da OTCA ao modelo utilizado, mas porque esse recurso metodológico permitiu determinar que o organismo, por suas características, tem o potencial indicado, e que agindo em conjunto com outras organizações regionais possui a capacidade de dar dinamismo e eficiência ao processo.

**Palavras-chave:** Organização Internacional, Integração Sul-americana, Amazônia, Sistema Político, Organização do Tratado de Cooperação Amazônica.

## ABSTRACT

The purpose of the following dissertation is the analysis and understanding of the capacity and influence of international organizations to support and strengthen the South-American integration process, by using the Amazon Cooperation Treaty Organization (ACTO) as a model for this approach.

This aim derives from the fact that the original proposal of the South American Community of Nations (CSN) suggested that the process of integration should be reached through the gradual convergence between the Andean Community of Nations (CAN) and Mercosur (Southern Common Market), adding Chile, Guyana and Surinam. This would allow them to benefit to the maximum from the advances and strengths that Mercosur and CAN already have in the process of integration, as well as the technical and institutional capacity and the expertise of other organizations in the region.

A number of assumptions could be raised in relation to the slow progress of integration in South America; however, in this dissertation it is assumed that the capacity or potential of South and Latin American organizations to develop integration remains unknown. Therefore, it is argued that, in order to get to know these potentials it is essential to identify the structure of their political systems, how these systems work and the different elements that act and intervene in them. For that reason, an analysis of ACTO's political system is specifically included.

This research has allowed the demonstration of the existence of an enormous potential, still to be explored, in the international organizations, to support and strengthen the South American and Latin American integration process, not merely because the ACTO adapts to the used model, but moreover because this methodological resource allowed to determine that such organization, because of its features, has the indicated potential, and acting together with other regional organizations, possesses the capacity to make the process more dynamic and efficient.

**Key-words:** International Organization, South American Integration, Amazon, Political System, Amazon Cooperation Treaty Organization.

## INTRODUÇÃO

A presente dissertação se enquadra na linha de investigação de “Política Internacional” do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como uma contribuição na temática de integração regional em América do Sul.

A integração regional é um tema historicamente presente na vida dos países da América Latina, por isto, falar de integração significa falar de um grande sonho que faça desta, uma região próspera e forte, onde todos lutem por objetivos comuns. A integração da América Latina, e em especial da América do Sul – considerada como um passo prévio e fundamental daquela–, mostra um processo de enfrentamento constante com velhos dilemas e novos desafios. No ponto mais elevado dos ideais encontra-se a figura de Simón Bolívar, que sonhou sempre com a união sólida e permanente das nações latino-americanas.

O processo de integração desde a Associação Latino-americana de Livre Comércio (ALALC), estabelecida mediante o Tratado de Montevideu de 1960 – que constitui uma das primeiras tentativas formais de integração econômica em América Latina- tem-se caracterizado por marcadas assimetrias e desequilíbrios internos e externos como fatores característicos e críticos no momento da sua apresentação (Romano, 2006). Ademais, a partir da ALALC a diversidade de interesses e preferências entre os diferentes atores nos países da região, têm sido elementos contrapostos aos avanços das iniciativas de integração.

A Comunidade Andina de Nações (CAN) e o Mercosul são os principais organismos sub-regionais que vêm trabalhando a favor da integração na América do Sul, cada um com histórias e características próprias. Estas entidades de uma ou de outra forma tentam a consolidação dos objetivos da América do Sul unificada. Entretanto, nestas organizações alguns problemas e desencontros têm causado dificuldades e lentidão no processo de integração e até hoje continua sendo um tema pendente na agenda dos países. Segundo Oliveira e Onuki (2006), os maiores problemas da integração estão na ausência de interesses políticos convergentes e de uma identidade sul-americana, de acordo com esses autores, cada país outorga um significado diferente ao processo motivo

pelo qual as divergências nascem desde a base das prioridades que os governos da região dão à integração.

A idéia de reforçar o processo de integração regional na América do Sul teve como base a aproximação comercial entre a CAN e o Mercosul na década de 1990, cuja meta era conformar uma Área de Livre Comércio Sul-americana (ALCSA).

Em setembro de 2000, Fernando Henrique Cardoso, Presidente do Brasil nessa época, convocou em Brasília a todos os Presidentes da América do Sul para uma reunião de discussão dos temas relevantes para a região, como a paz, a democracia, o comércio, a infra-estrutura e a integração física, a luta contra o tráfico de drogas ilícitas, o conhecimento, a informação e a tecnologia. Nesta idéia, o encontro serviu não somente para tratar de assuntos exclusivamente comerciais ou econômicos, mas também foi proposta uma agenda ampliada dedicada aos avanços da integração sul-americana com a participação dos membros da CAN, do Mercosul e representantes do Chile, Suriname e Guiana (Briceño, 2006). Para muitos era evidente que o Presidente Cardoso pretendia propor uma agenda alternativa à proposta da ALCA liderada pelos Estados Unidos, com isto, além da discussão dos temas de comércio regional e subregional, buscava desenvolver um novo espaço de debate da integração, onde fossem analisados outros temas considerados também importantes para América do Sul.

Em 08 “de dezembro de 2004, ocorreu na cidade de Cusco no Peru, a Terceira Reunião Sul-americana” de Presidentes. Nesta reunião foi criada a Comunidade Sul-americana de Nações (CSN), mostrando com isto a vontade para encaminhar a integração da América do Sul. A construção da nova comunidade seria beneficiada pelas potencialidades não aproveitadas, para a melhor utilização das capacidades regionais e o fortalecimento do poder de negociação e projeção internacional. Na declaração do Cusco, como resultante da reunião presidencial, propunha-se o desenvolvimento de um espaço integrado não somente no âmbito econômico, como também no campo político, social, ambiental e de infra-estrutura, para desta maneira fortalecer “a identidade própria da América do Sul” e contribuir “a partir de uma perspectiva sub-regional e, em articulação com outras experiências de integração regional, para o fortalecimento da América Latina e do Caribe propiciando maior gravitação e representação em foros internacionais” (Declaración de Cusco, apartado I).

A integração seria alcançada por este grande projeto político cuja construção realizar-se-ia a partir de vários processos, com destaque no aprofundamento da convergência gradual entre a Comunidade Andina de Nações e o Mercosul, além do Chile, Guiana e Suriname. Finalmente, ficou esclarecido que a Comunidade Sul-americana de Nações buscava evitar a duplicação e superposição de esforços, para isto a ação conjunta seria implementada progressivamente sobre a base da institucionalidade já existente na região e sua convergência, evitando também novos gastos financeiros para os países. Desta forma, foi feita a chamada à cooperação dos representantes da CAN e do Mercosul, por serem as primeiras iniciativas de integração na América do Sul, com o apoio de outros esquemas de cooperação e integração regional e sub-regional como a Associação Latino-americana de Integração (ALADI), a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), o Sistema Econômico Latino-americano e do Caribe (SELA), a Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL), entre outros. Com isto se pretendia aproveitar ao máximo os avanços e o fortalecimento do Mercosul e da CAN em matéria de integração e ao mesmo tempo, beneficiar-se da capacidade técnica e institucional e das experiências das outras organizações existentes na região.

Os Presidentes da nascente Comunidade Sul-americana de Nações reuniram-se novamente na Primeira Reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul-americana de Nações, em 30 de setembro de 2005, em Brasília. O principal resultado desta reunião foi o estabelecimento de uma agenda prioritária para consolidar este processo de integração, considerando oito áreas prioritárias: o diálogo político; a integração física; o meio-ambiente; a integração energética; os mecanismos financeiros sul-americanos; as assimetrias; a promoção da coesão social, inclusão social e justiça social; e as telecomunicações. Em relação à organização da CSN foi confirmado seu estabelecimento com base na institucionalidade existente, criando uma coordenação entre as Chancelarias com apoio dos organismos de integração. As reuniões de Chefes de Estado constituiriam a instância política máxima da CSN, ocorrendo anualmente. Entretanto, esta reunião criou uma nova instância, a Secretaria *Pro Tempore* que seria exercida de forma rotativa e anualmente por cada um dos Países Membros.

A Segunda Reunião da Comunidade Sul-americana de Nações foi realizada em Cochabamba, Bolívia, em 09 de dezembro de 2006. A declaração resultante desta reunião

presidencial deixou bases mais claras para o processo de integração. Adicionalmente ao documento declaratório, se apresentou um “Plano Estratégico para o Aprofundamento da Integração Sul-americana”. Este planejamento consta de cinco partes importantes: a) fortalecimento da institucionalidade da Comunidade Sul-americana de Nações; b) diálogo político; c) diálogo externo; d) coordenação na OMC e instituições financeiras multilaterais; e e) parlamentos. Nesta reunião foi confirmada a proposta original da criação da CSN, a qual procurava evitar a duplicidade de esforços e novos gastos aos governos, sem a formação de novas estruturas burocráticas.

No entanto, a menos de um ano do encontro de Cochabamba, na Primeira Reunião Energética Sul-americana, entre 16 e 17 de abril de 2007, na Ilha Margarita, Venezuela, os mandatários sul-americanos decidiram que a Comunidade Sul-americana de Nações, passaria a denominar-se União de Nações Sul-americanas (UNASUL), propondo também a criação de uma Secretaria Permanente em Quito, Equador. Este novo acontecimento para muitos, ao contrário de dar luzes ao caminho da integração, escureceu-o ainda mais, levantando muitas dúvidas sobre a seriedade do processo que, sob a regência da CSN, parecia avançar, deixando incógnitas também sobre os objetivos e o destino desta integração, a mesma que até o momento se apresenta como um cenário de discursos e encontros dos políticos sul-americanos.

Neste sentido, para garantir o normal funcionamento da UNASUL, não se deve deixar para trás tudo o que foi alcançado nas negociações da Comunidade Sul-americana de Nações, por este motivo sua vinculação com os organismos de integração e cooperação é transcendental, já que apesar dos contratemplos e problemas, as organizações sul-americanas e latino-americanas, de uma ou outra forma têm um acervo e experiência adquirida que são vitais para a construção do espaço comum sul-americano. Por este motivo, somente conhecendo as fortalezas e potencialidades disponíveis, será possível aproveitar o quanto foi criado e estabelecido ao longo de muitos anos por estas instituições regionais para consolidar o desejo da integração.

Perante isto, cabe um questionamento: qual é o papel que deveriam ter as iniciativas de cooperação regional dentro da convergência da CAN e do Mercosul, para consolidar a integração na UNASUL? Qual é a importância deste tipo de organizações no processo conjunto de integração? Qual poderia ser a potencial contribuição das diferentes

organizações regionais para a consolidação do processo de integração sul-americana? As organizações têm capacidade suficiente para fortalecer o processo de integração? Pode uma organização internacional influenciar e colaborar aos processos regionais de integração?

O neo-institucionalismo pretende responder a este problema afirmando que as organizações internacionais são importantes e necessárias nas relações de interdependência entre Estados; ademais indica que as instituições internacionais facilitam a cooperação entre Estados e fazem com que esta se fortaleça e seja duradoura no tempo, podendo modificar a percepção dos interesses dos Estados. No entanto, América Latina e América do Sul em especial, têm se caracterizado por um variado número de organizações e acordos criados para estabelecer vínculos de cooperação em diversas áreas e alcançar o almejado objetivo da integração, o que até hoje não foi possível. Perante as falhas no processo da integração, poder-se-ia levantar uma série de suposições válidas, porém nesta dissertação se assumirá que existe um desconhecimento da capacidade e do potencial e de que maneira pode ser aproveitada a experiência das organizações sul-americanas e latino-americanas, para encaminhar o processo de integração. Em poucas palavras, não se conhece a estrutura do sistema político das organizações regionais, como elas funcionam e quais são os diversos elementos que atuam e intervêm nestes sistemas.

Deste modo, o objetivo geral da dissertação é analisar e compreender a influência e capacidade das organizações internacionais para apoiar e fortalecer o processo de integração sul-americano, tomando como modelo deste planejamento a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA). Por este motivo, este trabalho propõe que para conhecer as potencialidades das organizações regionais é necessário conhecer primeiro, como estão estruturados seus sistemas políticos e como funcionam. Para isto, se apresentam as análises específicas do sistema político da Organização, que é uma iniciativa sub-regional que oferece excelentes pontos de discussão e reflexão crítica no debate da integração sul-americana desde a Amazônia, que sendo uma organização relativamente nova, pelo que não existem suficientes estudos analíticos. A relevância desta dissertação sustenta-se também no fato de que ao estudar a OTCA, será possível a

análise de uma das áreas atualmente mais críticas em matéria de cooperação, o meio-ambiente, especificamente a conservação e desenvolvimento sustentável da Amazônia.

É muito importante levar em consideração que a OTCA é a única organização de caráter sub-regional que trabalha com oito dos doze países sul-americanos, contando com Guiana e Suriname, entre os Estados Membros. Os antecedentes desta Organização remontam a 03 de julho de 1978 quando Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela assinaram o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA). Com a idéia de fortalecer e consolidar os objetivos do Tratado, em 1995 os oito países decidiram criar a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA). Esta emenda foi aprovada três anos depois e em dezembro de 2002, a Secretaria Permanente estabeleceu sua sede em Brasília.

Para cumprir com o objetivo geral proposto nesta dissertação, o trabalho se apresenta estruturado em quatro capítulos. No primeiro capítulo se faz uma revisão dos conceitos relevantes relacionados com a integração regional e as organizações internacionais, ademais da análise do debate “neo-realista neo-institucionalista” como diálogo teórico que demonstra a importância das organizações internacionais como atores no sistema internacional. Este capítulo está composto de duas partes, a primeira aborda as organizações internacionais e a forma como são criadas e estabelecidas e se realiza uma classificação das organizações internacionais baseada na proposta de Volker Rittberger e Bernhard Zangl (2006). Também se faz uma revisão das contribuições teóricas realizadas no debate da cooperação e das organizações internacionais, mediante o estudo das correntes do pensamento neo-realista e neo-institucionalista, com o objetivo de entender o papel e a importância destes atores institucionais no sistema internacional; especificamente se busca conhecer em que medida as diferentes correntes teóricas compreendem que as organizações internacionais sejam capazes modificar as preferências dos atores e sob quais circunstâncias o fazem; complementa-se este ponto com uma reflexão relativa ao vínculo que poderiam ter essas teorias com o processo de integração sul-americano. Na segunda parte do primeiro capítulo define-se o significado de “integração regional”, analisando também a diferença entre integração regional e cooperação internacional, ademais são explorados outros conceitos ligados ao tema, tais como a cooperação funcional e o regionalismo.



O segundo capítulo descreve o contexto e a forma de constituição e evolução da Comunidade Sul-americana de Nações (CSN), até chegar à proposta de criação da atual União de Nações Sul-americanas (UNASUL), considerando todos os avanços, dúvidas e críticas que este polêmico processo tem levantado.

O terceiro capítulo começa com uma análise da realidade amazônica no contexto atual da região onde atua a OTCA, na tentativa de compreender sua problemática mediante a revisão da ocupação da Amazônia e do debate da internacionalização da região amazônica e da sua importância geopolítica regional e mundial. Estuda-se também na segunda parte do capítulo, a forma como foi criada e estabelecida a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) e a maneira em que a Organização enfrenta o desafio do cumprimento dos seus objetivos constitutivos e da integração sul-americana.

Finalmente, no quarto capítulo realiza-se uma análise institucional da OTCA, utilizando como referência o modelo do sistema político para as organizações internacionais, proposto por Rittberger e Zangl (2006). Mediante o estudo da arquitetura institucional e constitucional, bem como dos elementos do sistema político da Organização – entorno *inputs, outputs* – determinar-se-á a estrutura do sistema político da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica.

Deve-se indicar que na presente dissertação, quando se fala do processo de integração de América do Sul ou Sul América, sempre se usa a expressão “sul-americano (a)”; por outro lado, quando se faz referência à CAN, Mercosul, OTCA, usa-se “sub-região ou sub-regional”; deixando os termos “região” e “regional” quando se trata da América Latina.

Para finalizar, cabe apontar que o estudo da integração regional é justificado sob o contexto que vive a América do Sul e, em geral, a América Latina, contudo, se faz necessário uma evolução que adote a criação da Comunidade Sul-americana de Nações, como início de uma nova etapa no processo de integração da região. É de se anotar que o avanço do processo é lento e pouco concreto; porém, é significativo o que tem sido realizado em benefício desta integração, como será apresentado no estudo da OTCA.

A organização, conforme foi mencionado é, ainda, pouco ou insuficientemente estudada e analisada, porém sem dúvida, pode ajudar a compreender aspectos relacionados à integração sub-regional e regional, ademais de facilitar a investigação de

novos temas relevantes neste processo. Por isto a seleção da OTCA neste trabalho, inicia nos elementos fundamentais de um debate que ganha importância nas relações internacionais e contribuirá para as discussões políticas atuais.

América do Sul apresenta diversas características que poderiam ser convertidas em potencialidades nos processos de integração, provavelmente a priorização dos temas da economia nos projetos de integração, não permitiram apreciar as reais fortalezas sul-americanas. Especificamente, a Amazônia é um território que não passa despercebido aos olhos do mundo, por isto tem uma importância intrínseca até hoje não aproveitada e que poderia gerar, através de vários acordos de cooperação, a consolidação de um processo mais efetivo de integração sul-americana.

A integração regional é, sem dúvida, um tema relevante na agenda dos países da América Latina e continuará chamando a atenção de vários setores da sociedade latino-americana. Devido à sua importância através do tempo, novas matérias entrarão neste debate, tais como: meio-ambiente, segurança, direitos humanos, entre outros. Estes assuntos trazem desafios para sua compreensão e explicação, por parte dos pesquisadores acadêmicos e agentes políticos, econômicos ou administrativos. Estas são áreas que não podem ficar de fora na discussão da integração sul-americana porque representam realidades e problemáticas concretas, como as apresentadas na Amazônia. Sem dúvida, existe uma grande dificuldade para avançar na agenda da integração sul-americana, no entanto, o início de um acordo regional amazônico pode ser um passo que sirva de apoio e estimule este processo.

# 1. INTEGRAÇÃO REGIONAL E AS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS: DEFINIÇÕES E CONCEITOS

## 1.1. As organizações internacionais

As organizações internacionais são parte fundamental da política internacional e da vida em diferentes partes do mundo. Segundo Mônica Herz e Andrea Hoffmann (2004), atualmente, muitos dos esforços da política diplomática dos países se concentram na participação dentro de organizações intergovernamentais internacionais.

O termo “organização internacional” ou “organismo internacional” – esta última expressão também amplamente utilizada na literatura sobre esta matéria– esteve indiretamente reconhecido no Artigo 23 do Convenio da Liga das Nações, que recomendava a criação de organizações internacionais especializadas para a promoção da cooperação internacional. O estabelecimento da Organização Internacional do Trabalho (OIT) foi uma consequência direta deste artigo (Rittberger e Zangl, 2006).

As organizações internacionais são uma classe específica de “instituições internacionais”. Podem-se encontrar duas classes de “instituições internacionais”: os “regimes internacionais” e as “organizações internacionais”. Os dois tipos são instituições sociais caracterizadas por padrões de comportamento baseados em normas e regras internacionais, que determinam formas de conduta em situações determinadas (Rittberger e Zangl, 2006).

A definição clássica de regimes internacionais corresponde a Stephen Krasner, quem disse:

Os regimes internacionais são princípios, normas, regras e procedimentos decisórios em torno dos quais as expectativas dos atores convergem em uma área temática determinada das relações internacionais. Os princípios são crenças de fato, de causalidade ou de retidão. As normas são padrões de comportamento definidos em termos de direito e obrigações. As regras são prescrições ou proscições às ações específicas. Os procedimentos decisórios são

as práticas prevaletentes para levar efetuar e aplicar as decisões coletivas (Krasner, 1983, *apud* Salomón, 2002, pp.18-19).<sup>1</sup>

Como indicam Herz e Hoffmann (2004), os regimes internacionais poderiam criar organizações internacionais, aliás, estas surgem da existência de perspectivas, interesses e normas comuns. Afirmam também que determinados regimes podem produzir um conjunto de organizações, outros são administrados a partir de organizações amplas ou associados a uma organização, como é o caso do regime do comércio e a OMC. Regimes internacionais e organizações internacionais diferem de duas maneiras: os primeiros sempre estão relacionados a áreas específicas como a proteção dos direitos humanos, a proteção da camada de ozônio ou do comércio; de maneira diferente, as organizações internacionais podem transcender os limites de certas áreas específicas. Enquanto as organizações internacionais podem ser atores, os regimes internacionais não têm esta característica.

A criação de uma organização internacional, historicamente está vinculada ao aparecimento de acordos *ad hoc*<sup>2</sup> ou situações multilaterais, regionalismo, regimes internacionais, processos de integração regional, entre outros. Muitos fatos históricos também têm grande influência, por exemplo, no final da Segunda Guerra Mundial, desde a fundação da Organização das Nações Unidas (ONU), houve uma rápida proliferação de organizações internacionais (Herz e Hoffmann, 2004). Para alguns autores o contínuo processo de globalização, junto a outras características do sistema internacional, têm provocado muitos desafios para os Estados, que não conseguem resolver unilateralmente ou mediante cooperação *ad hoc*. Por este motivo as instituições para a “governança global” ou para a “integração política”, têm sido criadas por Estados soberanos visando à salvaguarda e o melhoramento da sua capacidade de proporcionar os bens coletivos dos quais suas sociedades dependem (Rittberger e Zangl, 2006). A expansão das organizações

---

<sup>1</sup> Esta definição apareceu pela primeira vez em um livro editado por ele: Krasner, Stephen. [ed]. (1983). *International Regimes*. Ithaca, NY, Cornell University Press.

<sup>2</sup> Herz e Hoffmann (2004, p.21) definem aos acordos *ad hoc* como aqueles “criados para gerar cooperação em um momento específico”.

internacionais continua até hoje, tendo incrementado em número e também em importância política, recursos financeiros e recursos humanos.<sup>3</sup>

As organizações internacionais podem ser classificadas em: organizações intergovernamentais (OIGs) e organizações não governamentais internacionais (ONGIs).<sup>4</sup> Para Volker Rittberger e Bernhard Zangl (2006), a diferença entre OIGs e ONIGs, é que as primeiras têm como seus membros os Estados, usualmente representados por seus agentes governamentais, enquanto as outras são constituídas por atores não governamentais. Para os autores, se uma organização não é constituída por um acordo governamental formal, um tratado ou por decisão de alguma organização intergovernamental já existente, esta pode ser considerada como uma ONGI. O presente estudo estará focado na análise de organizações intergovernamentais (OIGs), portanto, ao se referir a uma organização internacional, deverá se entender tratar-se de uma organização intergovernamental.

Ademais dos tratados constitutivos, a criação de uma organização internacional apresenta alguns parâmetros, entre estes, o mais relevante indica que a participação dos Estados é voluntária, no entanto, atualmente dependendo da temática da organização, existem muitas pressões internacionais para que os países sejam parte da mesma. Entretanto, serão os Estados os que devem definir sua participação e delimitar a área de ação de uma organização intergovernamental no momento da sua criação (Herz e Hoffmann, 2004). Quatro são os pré-requisitos, segundo Inis Claude (1984), para o estabelecimento de OIGs: a) a existência de Estados soberanos; b) significativo fluxo de contatos entre eles; c) reconhecimento por parte dos Estados dos problemas que se apresentam a partir da sua convivência; d) necessidade de criar instituições e métodos sistemáticos para regular suas relações.

O estabelecimento de uma organização internacional precisa montar aparatos burocráticos, tais como, a existência de uma sede e de orçamento para a organização; outra particularidade será o emprego de servidores públicos internacionais. Em outras

---

<sup>3</sup> Rittberger e Zangl (2006) citando ao *Yearbook of International Organizations 2003/04* da União Internacional de Associações (UIA, por suas siglas em inglês) registram a existência de aproximadamente 250 organizações governamentais internacionais e 6.000 organizações não governamentais internacionais.

<sup>4</sup> Muitos autores poderiam utilizar o termo de ONGs transnacionais, porém esta não estaria de acordo com a dada pela União Internacional de Associações (UIA) que seria de ONGIs. Para mais informação: <http://www.uia.org>.

palavras, é indispensável a criação de um espaço social, e inclusive físico, onde as negociações possam ser realizadas, ademais de uma equipe administrativa que torne realidade as decisões aprovadas. As OIGs podem ter personalidade jurídica, de acordo com o direito internacional (Herz e Hoffmann, 2004).

Alguns autores apontam que os países geralmente desejam estabelecer ou concretizar a cooperação internacional por meio de organizações intergovernamentais ou, às vezes, através de ONGIs. No entanto, as OIGs diferenciam-se de outras formas de cooperação internacional, por sua característica de durabilidade e adaptabilidade no tempo, por isso, muitas têm sido capazes de contornar problemas cada vez mais complexos.<sup>5</sup>

Herz e Hoffmann (2004) indicam que as organizações internacionais podem ser consideradas mecanismos efetivos de cooperação entre os Estados que as conformam, contudo, existem algumas organizações internacionais, que saindo da área de cooperação, têm a capacidade de influenciar as ações de muitos Estados, entre elas poder-se-ia mencionar a ONU e suas agências especializadas, algumas instituições financeiras internacionais, muitas vezes fortemente questionadas como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI) ou a Organização Mundial do Comércio (OMC), não obstante, esta é uma posição que pode gerar controvérsias e ser muito questionada, já que atualmente existe um debate sobre a influência real deste tipo de organizações e, por outro lado, se discutem também questões como a pouca democracia existente dentro das mesmas.

Alguns autores que seguem a escola de pensamento “realista/neo-realistas”, afirmam que as organizações internacionais podem ser vistas como instrumentos nos quais cada Estado membro busca seu próprio interesse ou como espaços onde se refletem os interesses dos Estados mais poderosos. Não obstante, para outros autores, como Rittberger e Zangl (2006), as organizações internacionais permitem aos Estados começar a dialogar a cerca dos problemas comuns e estabelecer processos coletivos e equitativos de formulação e de tomada de decisões. Neste sentido as organizações internacionais, são instituições de permanente diálogo diplomático, onde é possível trocar informação e coordenar estratégias. Para os autores, muitas das particularidades do sistema político

---

<sup>5</sup> Um estudo interessante que trata sobre a durabilidade das organizações internacionais e que será analisado depois é o feito por Cuppitt, Richard; Whitlock, Rodney e Williams Lynn (1997).

internacional contemporâneo, poderiam ter sido mais difíceis de alcançar sem a existência das organizações internacionais. Este debate será ampliado na segunda parte deste capítulo.

A imagem das organizações internacionais como uma arena ou espaço de confrontação, prioriza aos Estados membros como os principais atores. Uma visão alternativa da centralidade dos atores dá-se quando os Estados delegam sua soberania à uma organização. Neste sentido, a organização internacional passa a ser o ator central, já que as decisões são feitas em, ou a través de, uma organização internacional que engloba uma coletividade de Estados; na ausência destas organizações, as decisões não poderiam ser desenhadas da mesma forma. Assim sendo, tenta-se ressaltar que as organizações internacionais são atores que podem adquirir certa autonomia em relação aos Estados membros. Para alguns autores, isto poderia ajudar na elaboração e execução de projetos e políticas próprias, sempre que não exista contraposição com o acordo constitutivo da organização ou da integridade parcial ou total dos países (Herz e Hoffmann, 2004; Rittberger e Zangl, 2006). No entanto, soberania e decisões comuns são temas que sempre geram tensões entre os Estados, já que muitas vezes poderia existir interferência nos assuntos de política externa ou doméstica dos Estados, mas geralmente serão os Estados membros os que em última instância decidirão sobre as questões domésticas e comuns.

Apesar da sua importância, a questão abordada no parágrafo anterior, continua sendo eminentemente teórica. Na realidade são inexistentes as organizações internacionais que tenham recebido formalmente por delegação ou transferência a soberania dos Estados ou de um Estado em particular. Inclusive no caso da União Européia, onde se reconhece o avanço do “direito da integração” – onde os assuntos comuns são administrados por meio de tratados internacionais – ao “direito comunitário” – exercido pelos organismos supranacionais –, é muito debatida a questão sobre os Estados terem concedido ou não privilégios soberanos para esses organismos. Afirma-se que nesses casos os Estados têm-se transferido responsabilidades e funções, mas não soberania. Isto porque, em última análise, tudo continua dependendo da boa fé das partes e quaisquer delas, em um momento determinado, poderiam retirar-se da organização,

submetendo-se eventualmente às sanções provavelmente de ordem política e econômica.<sup>6</sup> De toda maneira não se deve confundir cessão voluntária de soberania com perda involuntária de independência ou autonomia para a tomada de decisões. Este último assunto representa uma situação de fato que afeta muitos países de menor desenvolvimento, especialmente no aspecto econômico e comercial, como consequência da pressão que a globalização exerce em matéria de abertura de mercados e pelo impacto dos fluxos financeiros internacionais.

Em relação aos processos de decisão, as organizações apresentam, de maneira geral, um mecanismo de representação ampla, tais como, as assembleias ou conferências; ademais possuem uma equipe administrativa representada geralmente por um secretário geral permanente, que será o responsável pelas obrigações administrativas, e em muitos casos podem também ter pequenos setores especializados. Para as decisões em conjunto, geralmente utiliza-se o princípio de “um Estado, um voto”, o que expressa o respeito pelo princípio de igualdade de soberania. Quando todos os países têm poder de veto, ou seja, as resoluções são baseadas no consenso, se diz que a soberania dos países é um princípio inviolável (Herz e Hoffmann, 2004). Isto será analisado com maior profundidade no estudo de caso desta dissertação no quarto capítulo.

Michael Barnett e Martha Finnemore (1999) questionam se as organizações realmente fazem o que seus criadores desejaram. Afirmam que vários estudos mostram que muitas organizações internacionais se afastam de seus objetivos iniciais, assinalam adicionalmente como algumas que exercem o poder de maneira autônoma, o que não foi previsto ou planejado pelos Estados no momento de sua criação. Por outro lado, isto poderia demonstrar que cada vez mais as organizações internacionais, vão ganhando autoridade legal e racional para criar regras; quando as criam, as organizações internacionais definem ações internacionais – como prevenir a AIDS na África –, instituem novas categorias de atores – refugiados políticos – e geram novas normas – direito de minorias. Assim, estabelecem um novo conhecimento social que pode alterar os interesses

---

<sup>6</sup> Alguns autores mantêm que no caso da Política Agrícola Comum (PAC) da União Européia, há cessão de soberania por parte dos Estados. No entanto, é importante recordar que as decisões nesta esfera são tomadas pelo Conselho de Ministros, prévio ditame do Parlamento Europeu quando se trata de assuntos normativos. Claramente a soberania nacional de cada Estado está presente e é exercida em estes dois âmbitos: o Conselho de Ministros e o Parlamento Europeu. Para ampliar este debate pode ser consultada a obra de: MARKS, Gary; HOOGHE, Liesbeth e BLANK, Kermit. (1996). *European Integration from the 1980s: State-centric vs Multi-level Governance*. *Journal of Common Market Studies*, vol.34, n.3, pp.341-378.



dos atores na formulação de políticas em níveis além do Estado (Peterson, 2004; Barnett e Finnemore, 1999).

A legitimidade da autoridade racional e legal – baseada em procedimentos, regras e normas legais, impessoais e racionais – e o controle sobre o conhecimento técnico e informativo, são as duas principais fontes de poder das OIGs. Com esta base as OIGs podem gerar mecanismos para garantir a aquiescência das regras e normas entre seus Estados membros, mas sem dúvida, antes de criar uma série de instrumentos, é importante estabelecer um ambiente propício para consolidar a reciprocidade e interesse por parte dos Estados, levando-os a comportar-se de acordo com as regras e normas. Desta maneira, quando existe uma grande expectativa difundida entre todos os atores, se respeitarão mais as normas e regras e haverá maior probabilidade de um maior compromisso integral (Barnett e Finnemore, 1999; Herz e Hoffmann, 2004).

Ian Hurd (1999) disse que existem três maneiras para garantir que uma regra seja obedecida: coerção, auto-interesse e legitimidade, sendo a legitimidade um dos mecanismos de ordenamento do sistema internacional. No entanto, segundo June (2001) quando se fala em legitimidade com relação aos governos nacionais, já é complicado e o será muito mais quando esta seja usada no contexto das organizações internacionais. No âmbito nacional pode significar a aceitação de um governo por parte da maioria dos cidadãos, reconhecendo-o como o verdadeiro governo de um determinado território. Para June, há cinco fontes de legitimidade que são: justiça, correto procedimento, representação, efetividade e carisma.<sup>7</sup> Assim a legitimidade apresenta-se como um conceito altamente subjetivo. Nas organizações internacionais pode ser ainda mais difícil falar de legitimidade, pois não fica claro quem é que pode ou não considerar a legitimidade de uma organização: são os governos ou os cidadãos como indivíduos? A complicação se apresenta porque as organizações se encontram dentro de um contexto de audiência multi-nível, são criadas por governos, portanto, sua legitimidade depende muito da maneira como se desenvolvem perante o olhar destes, mas ao mesmo tempo, diferentes grupos podem ter uma opinião em relação à legitimidade de uma determinada

---

<sup>7</sup> Para um mais amplo entendimento de cada uma de elas pode-se consultar: June, G (2001). International Organizations in a period of globalization: New (problems of) legitimacy. In: Coicaud, Jean-Marc e Heiskanen, Veijo. [eds]. *The Legitimacy of International Organizations*. New York, United Nations University Press, p.191.

organização intergovernamental, pois em última instância esta pode ter influência nas percepções e ações de um determinado governo.

No entanto, para Mônica Herz e Andrea Hoffmann (2004), as OIGs podem ser um grande suporte no processo de legitimação de normas e regras comuns, quer dizer, podem fazer com que grande parte dos atores acreditem que essas normas e regras devem ser respeitadas por todos igualmente, gerando assim um sentimento de obrigação moral. Indicam também que a ausência de uma forte cultura comum entre os membros de uma organização internacional, pode provocar dificuldades no seu caminho. Para estas autoras, alguns temas como a proteção ambiental e a defesa dos direitos humanos, por sua importância, passam a ser parte da cultura internacional e faz com que sejam tratados como valores altamente difundidos.<sup>8</sup> Desta maneira, quando a legitimidade da organização seja reconhecida por muitos atores no cenário internacional, logicamente, além dos seus Estados membros, poderá ter a suficiente autoridade para que seja exercida no sistema.

Estes apontamentos abordados levaram muitos pesquisadores a pensar respeito da verdadeira influência das organizações intergovernamentais sobre os Estados e também sobre o grau de legitimidade das normas produzidas por estas, bem como, respeito da efetividade das decisões tomadas em um mundo onde, aparentemente, impera o princípio da soberania estatal. Estas mesmas são as incógnitas que devem ser respondidas para conhecer a verdadeira influência potencial das organizações internacionais, no processo de integração regional sul-americano, mas como foi mencionado, encontrar a resposta para estes questionamentos não é tarefa fácil, pois o que é legítimo no olhar de alguns, pode não ser para outros. Ademais, como foi indicado devido ao enorme número de organizações internacionais existentes, não é possível generalizar as apreciações. Chegando o momento, é necessário particularizar as análises nas organizações que interessam para uma determinada abordagem, como está se fazendo no presente estudo em relação à OTCA.

---

<sup>8</sup> Herz e Hoffmann entendem por “cultura internacional” aos “valores e normas universalizados, como resultado da intensificação das relações entre diferentes atores no sistema internacional” (Herz e Hoffmann, 2004, p.22).

### 1.1.1. Classificação das organizações internacionais

Volker Rittberger e Bernhard Zangl (2006) indicam duas diferentes formas de classificação das organizações internacionais. A primeira delas leva em conta dois critérios: a) capacidade de ser ou não membro de uma determinada organização e b) suas competências como organização.

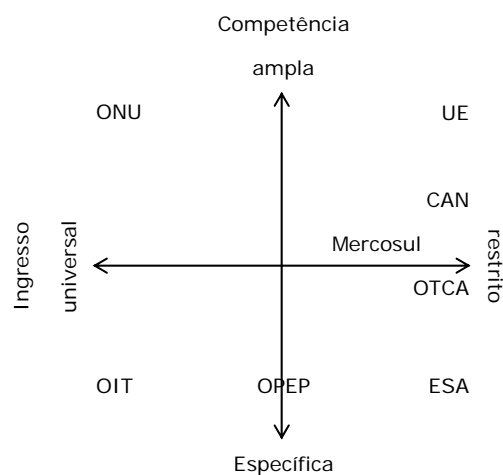
No primeiro critério, considera-se que o ingresso numa organização intergovernamental pode ser aberto ou restrito. A universalidade da abertura tem como premissa básica a não exclusão de nenhum Estado, um bom exemplo deste tipo de organização é a Organização das Nações Unidas (ONU). Por outro lado, o ingresso restrito se refere às organizações com funções específicas cuja temática de trabalho é concreta e delimitada. A limitação de ingresso pode ser estabelecida também por outros critérios como: geografia, economia ou cultura. Sob esta característica podem ser encontradas, por exemplo, a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) ou a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE).

No que se refere à competência ou função das organizações internacionais a classificação pode variar substancialmente. Por um lado, se encontram as organizações mais amplas e globais, ou seja, com múltiplas e diversas áreas de ação, como a União Européia e a ONU. Por outro lado estão as organizações que poderiam ser chamadas de setoriais ou específicas, devido às limitações no âmbito de suas competências, tais como a Organização Internacional do Trabalho (OIT) ou a Agência Espacial Européia (ESA, siglas em inglês).

A *figura 1* apresenta a primeira forma de classificação das organizações internacionais desenvolvida por Rittberger e Zangl (2006), onde têm sido incluídas a Comunidade Andina de Nações (CAN) e o Mercosul, consideradas as duas principais organizações da América do Sul em termos de integração, consta também a OTCA objeto de estudo nesta dissertação. Como se observa nesta figura, por sua característica sub-regional as três organizações estão posicionadas no lado direito, ou seja, indicando “ingresso restrito”, no entanto os países membros da CAN e a OTCA encontram-se dentro de um âmbito geográfico e político mais específico, determinado pelos ecossistemas andino e amazônico, respectivamente; no entanto, o Mercosul, apesar de representar um

espaço geográfico mais ou menos definido – a parte sul da América do Sul, que não está definida em seu tratado constitutivo –, não poderia ser considerado no mesmo nível, pois tem demonstrado abertura para aceitar membros plenos de outras regiões diferentes, como é o caso da Venezuela, cuja solicitação de ingresso encontra-se sob análise. Com relação à questão de competência, várias análises demonstram que tanto a CAN como o Mercosul, são as organizações mais amplas no seu âmbito de trabalho na América do Sul, e localizam-se no quadrante superior direito da figura; de outra parte, a OTCA, que será analisada no terceiro e quarto capítulo, é uma organização que trabalha em áreas temáticas mais específicas com o objetivo principal de alcançar o desenvolvimento sustentável da Amazônia, por este motivo se encontra no quadrante inferior direito.

**Figura 1: Classificação das Organizações Internacionais (1)**



Fonte: Rittberger e Zangl (2006).  
Elaborado por: Andrés Piedra Calderón.

A segunda forma de classificação proposta por Rittberger e Zangl (2006), leva em conta outras dimensões das organizações internacionais que poderiam considerar-se de maior importância. Para iniciar, de acordo com as funções e as tarefas principais que cumprem, as organizações internacionais podem ser do tipo operacional ou programático. As primeiras encarregadas da implementação de políticas, especialmente no controle de aquiescência de normas e regras, nesta categoria podem ser encontradas organizações como o FMI ou o Banco Mundial. As segundas atuam através de formulações

programáticas, isto é, posicionando normas e regras de comportamento e distribuição; estas podem ter uma função relevante no estabelecimento de regimes internacionais, podendo ser nomeadas como exemplos: a ONU e a Organização para a Segurança e a Cooperação em Europa (OSCE).

Um segundo critério de classificação surge a partir da análise da “autoridade” das organizações no processo de formulação e tomada de decisões. As organizações programáticas estão preocupadas com as obrigações de seus membros, enquanto que as organizações operacionais concentram-se na sua capacidade de implementação. Assim, as primeiras podem ser diferenciadas entre as “fortemente vinculadoras” e “debilmente vinculadoras”. As organizações operacionais podem ser divididas entre “fortes na implementação” e “débeis na implementação”.

Em terceiro e último lugar, as organizações internacionais podem também ser diferenciadas de acordo com o grau com que os Estados delegam ou fazem comum a autoridade do processo na tomada de decisões. Desta forma, é possível ter organizações estritamente intergovernamentais onde essa autoridade não é delegada e não é comum. Estas organizações estão limitadas a providenciar serviços específicos para facilitar a própria coordenação e cooperação intergovernamental das unidades nacionais para a tomada de decisões; a autonomia nacional e a soberania são mantidas, mas na medida do possível, deve existir consenso entre todos os participantes. Em contraste com as anteriores, as organizações de tipo supranacional, estão baseadas em um modelo hierárquico de coordenação, através de procedimentos centralizados de tomada de decisões. Apesar disso, os governos nacionais ainda participam no processo de decisão na organização internacional, sendo o consenso nem sempre requerido.

No *quadro 1* se apresenta o segundo tipo de classificação desenvolvida por Rittberger e Zangl, que foi modificada com o objetivo de mostrar o lugar que ocupam a CAN, o Mercosul e a OTCA neste esquema. Para entender este tipo de classificação é necessário saber que tipo de decisões são produzidas nas organizações internacionais. Segundo esses autores, dois tipos de decisões devem ser diferenciadas: decisões programáticas e decisões operacionais. As primeiras são aquelas que estabelecem regras e normas para o comportamento dos atores, no entanto, podem afetar a autonomia dos Estados já que são estes os principais atores no processo de tomada de decisões. As

decisões operacionais estão relacionadas com a implementação de normas e regras de programas já existentes, sem afetar a autonomia dos Estados. Estas decisões são preparadas para implementar programas que regulam o comportamento dos Estados em relação a outros Estados. Aqui o sistema administrativo da organização internacional pode ter maior influência na tomada de decisões e se considera um ator importante e independente neste processo (Rittberger e Zangl, 2006).

**Quadro 1: Classificação das Organizações Internacionais (2)**

Função	Autoridade	Delegação	Exemplo
Organizações Programáticas	Fortemente vinculadoras	Intergovernamental	ONU
		Supranacional	EU
	Débilmente vinculadoras	Intergovernamental	OSCE, CAN, Mercosul
		Supranacional	<i>International Whaling Commission (IWC)</i>
Organizações Operacionais	Fortes em implementação	Intergovernamental	OPEP
		Supranacional	FMI, Banco Mundial
	Débeis em implementação	Intergovernamental	<i>International Coffee Organization (ICO)</i> , OTCA
		Supranacional	ACNUR

Fonte: Rittberger e Zangl (2006).  
Elaborado por: Andrés Piedra Calderón.

No caso da OTCA, conforme análise que se apresenta nos capítulos terceiro e quarto, trata-se de uma organização de tipo operacional, na qual a Secretaria Permanente tem muita importância na função motriz para aprovação e execução de decisões. No entanto, mantém um modelo intergovernamental para a tomada de decisões, sendo necessária a unanimidade para a aprovação das mesmas nas instâncias plenárias. A relativa juventude da Organização faz com que a mesma não tenha ainda suficiente força para alcançar um alto nível de reconhecimento e aceitação entre os Estados Membros, pelo que sua autoridade é débil em comparação com outras organizações.

### **1.1.2. Importância das organizações internacionais: debate teórico neo-realista, neo-institucionalista**

Esta parte foi realizada com a intenção de revisar brevemente a contribuição teórica dada ao debate da cooperação e das organizações internacionais para, desta maneira, entender o papel e a importância destes atores no sistema internacional. Esta preocupação tem-se espelhado no desenvolvimento de três escolas de pensamento dominantes nas Relações Internacionais: a escola realista, a escola institucionalista e a escola idealista. As mesmas diferem em dois aspectos na abordagem desta temática: primeiro, levantam diferentes suposições em relação às estruturas e os atores nas relações internacionais e; segundo, as escolas variam em suas afirmações sobre as causas e os efeitos das organizações internacionais (Rittberger e Zangl, 2006).

Especificamente, deseja-se conhecer em que medida as diferentes correntes teóricas entendem como as instituições internacionais em geral e as organizações internacionais em particular são capazes de modificar as preferências dos atores e em que circunstâncias o fazem. Esta parte finaliza com uma reflexão acerca do vínculo que poderiam ter estas teorias com o processo de integração sul-americano.

As diferentes perspectivas, entre outros objetivos, buscam explicar como a cooperação e o conflito ocorrem entre os diferentes atores do sistema internacional, ademais das características deste sistema. Isto é fundamental para compreender o papel, impacto e funcionamento das organizações internacionais. Para Herz e Hoffmann (2004), durante os últimos 25 anos, grande parte das discussões teóricas nas relações internacionais, foram argumentadas sobre o papel, a origem, as dinâmicas e o formato das instituições internacionais, ademais do impacto das mesmas sobre o comportamento dos Estados.

Para o desenvolvimento deste capítulo, deliberadamente se escolheu a análise do diálogo entre o neo-institucionalismo e o neo-realismo, debate este que tem ocupado um lugar central nos últimos anos dentro das relações internacionais e é importante levá-lo em consideração nas discussões sobre cooperação e organizações internacionais. O primeiro debate entre realistas e liberais ocorreu entre os anos 30 e 40, estabelecendo-se um contraste entre balanço e poder, direito internacional e organizações internacionais,

como elementos para criar ordem no sistema internacional (Herz e Hoffmann, 2004). O prefixo “neo” como indicado por Salomón (2002), presente nas correntes teóricas que serão tratadas a seguir, denota que as mesmas são reformulações de tradições teóricas anteriores: o realismo e o liberalismo.<sup>9</sup>

## O neo-realismo

O realismo segundo Grieco (1993) engloba cinco premissões principais. Primeiro, os Estados são os atores principais nas relações internacionais; segundo, os Estados atuam como agentes unitários e racionais; terceiro, a anarquia é a principal força que incentiva as ações e motivações dos Estados; quarto, a anarquia faz com que os Estados se preocupem com o poder e a segurança e, assim, permaneçam pré-dispostos a enfrentar os conflitos e a concorrência, o que não torna possível a cooperação; finalmente, as instituições internacionais afetam só marginalmente a possibilidade de cooperação.

Rittberger e Zangl (2006) indicam que a corrente neo-realista contém boa parte das premissas da tradição realista clássica, porém com algumas diferenças, por exemplo, não assume que a procura de poder no sistema internacional é inerente à natureza humana, será a estrutura anárquica do sistema, que por si mesma obriga aos Estados procurarem uma política que amplie sua autonomia e influência por meio do poder. (Waltz, 1990). A ausência de um monopólio legal da força é característica desta estrutura anárquica do sistema, o que não oferece garantias para a sobrevivência dos Estados, são estes que têm de garanti-la (Rittberger e Zangl, 2006). Outro pressuposto básico é a diferenciação entre a esfera doméstica e a esfera internacional. Na primeira a ordem, o progresso e a paz são realizáveis, enquanto que na segunda a desordem, a anarquia e a guerra são as características. É de importância central o estudo do poder ou das relações do poder focadas nas capacidades dos Estados – variáveis importantes de análise –, no que se refere

---

<sup>9</sup> Para um estudo particular, amplo e profundo de estas teorias pode ser consultada a seguinte bibliografia: Diez, Thomas e Wiener, Antjie. [eds]. (2004). *European Integration Theory*. Oxford University Press. Eilstrup-Sangiovanni, Mette. [ed]. (2006). *Debates on European Integration*. Reader, Palgrave Macmillan. Herz, Mónica e Hoffmann, Andrea (2004). *Organizações Internacionais. História e Práticas*. Rio de Janeiro, Campus, Elsevier. Rittberger, Volker e Zangl, Bernhard. (2006). *Internacional Organization. Polity, Politics and Policies*. Palgrave Mcmillan. Rosamond, Ben. (2000). *Theories of European Integration*. New York, Palgrave.



aos recursos militares, políticos ou econômicos, o que poderá influenciar ou determinar o comportamento de outros Estados (Herz e Hoffmann, 2004).

A natureza insegura do Sistema Internacional impossibilita a cooperação e é apreciada apenas como um fenômeno conjuntural. Os neo-realistas afirmam que é quase impossível de ser alcançada, já que poderá ser acordada, mas não respeitada, pois os ganhos absolutos (*absolute gains*) representam uma perda de poder para um Estado se a cooperação estiver vinculada aos ganhos para outros Estados, por isto os próprios Estados cuidarão que outros não se beneficiem mais do que eles mesmos (Grieco, 1993; Herz e Hoffmann, 2004; Rittberger e Zangl, 2006).<sup>10</sup> O pensamento neo-realista somente entende que uma determinada cooperação pode ocorrer dentro das organizações internacionais desde que um dos Estados, pela sua força e poder, possa tolerar os ganhos absolutos (Rittberger e Zangl, 2006). Assim, os atores são movidos pela falta de confiança nos demais e pela lógica dos ganhos relativos (*relative gains*), a colaboração favorece a outros e representam perdas aos Estados (Herz e Hoffmann, 2004).

Em geral existe ceticismo em relação ao papel das instituições internacionais, particularmente no que se refere ao impacto sobre a natureza do sistema internacional. O desejo de maximizar o poder relativo dos Estados – pressionado pela estrutura anárquica do sistema – faz com que as organizações internacionais não tenham sentido de existência ou não sejam efetivas, o que é também sustentado pelos realistas clássicos. É neste sentido que a função das organizações internacionais seja como atores ou como foros relevantes é questionada, pois não têm o poder para que as decisões sejam cumpridas, nem a autoridade para que os Estados obedeçam às regras e normas (Herz e Hoffmann, 2004; Rittberger e Zangl, 2006). Os autores desta escola de pensamento são contrários à idéia de que as instituições internacionais possam mudar os aspectos relevantes do sistema internacional e não concedem relevância alguma aos atores não estatais como as ONGs (Grieco, 1993; Mearsheimer, 1994). Herz e Hoffmann (2004) indicam que particularmente Mearsheimer tentou demonstrar a falta de evidências empíricas que indiquem,

---

<sup>10</sup> Para esta discussão é útil o estudo das obras de Joseph Grieco, por exemplo: Grieco, Joseph. (1993). *Understanding the Problem of International Cooperation: The Limits of Neoliberal Institutionalism and the Future of Realist Theory*. In: Baldwin, David. [ed]. *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*. New York, Columbia University Press.

especialmente na área de segurança, que as instituições internacionais podem mudar os padrões de comportamento dos Estados.

As organizações internacionais existem somente quando trabalham a favor dos interesses de Estados poderosos, assim, aquelas seriam instrumentos utilizados por estes Estados para alcançar seus próprios objetivos. Somente quando estes atores mais poderosos, combinarem a utilização conjunta das organizações internacionais, para a realização de seus objetivos, será possível esperar que estas sejam efetivas (Herz e Hoffmann, 2004). Em outras palavras, as organizações internacionais poderão contribuir para a cooperação só se existir um Estado hegemônico, que pode e está disposto a suportar em grande percentagem os custos dessa cooperação *-hegemony condition-* (Keohane, 1980, *apud* Rittberger e Zangl, 2006).<sup>11</sup> A efetividade das organizações internacionais, dependerá em grande medida do surgimento e queda de grandes Estados hegemônicos, de acordo com a “Teoria da Estabilidade Hegemônica”. Este surgimento e queda é uma lei da política internacional (Rittberger e Zangl, 2006). No entanto, a presença de um Estado líder poderoso, seria fundamental para manter o funcionamento das instituições internacionais. Só este Estado seria capaz de garantir a criação e respeito pelas normas (Kindleberger, 1981, *apud* Herz e Hoffmann, 2004).<sup>12</sup> Assim, os Estados poderosos passariam a usar racionalmente às organizações internacionais e estabeleceriam o desenho institucional mais adequado aos seus interesses (Koremenos, Lipson e Snidal, 2001).

### **O neo-institucionalismo**

A teoria neo-institucionalista está fundamentada nos preceitos da escola institucionalista, o institucionalismo liberal. Os autores desta escola sustentam a idéia de que os Estados atuam racionalmente, embora esta racionalidade não esteja limitada à aquisição do poder e olham como se fosse completamente racional a cooperação entre Estados através das organizações internacionais, em contraste com o pensamento realista,

---

<sup>11</sup> Keohane, Robert. (1980). The Theory of Hegemonic Stability and Changes in International Economic Regimes, 1967-1977. In: Holsti, Ole; Siverson, Randolpg & George, Alexander. [eds]. *Change in the International System*. Boulder, CO, Westview.

<sup>12</sup> Kindleberger, Charles. (1981). Dominance and Leadership in the International Economy: Exploitation, Public Goods, and Free Rides. *International Studies Quarterly*, 25, pp.242-254.

com os quais compartilhem a visão da anarquia no sistema internacional. Ademais, afirmam que a construção de instituições internacionais pode transformar as relações entre os atores no sistema internacional. Neste sentido, as instituições internacionais podem representar uma condição limitadora para o exercício do poder dos Estados e de sua soberania (Herz e Hoffmann, 2004; Rittberger e Zangl, 2006).

Robert Keohane é um dos principais autores que desenvolveu os preceitos desta corrente teórica. Salomón (2002) explica que o programa de investigação que Keohane construiu, representa um afastamento de suas posturas anteriores “trans-nacionalistas”, assumindo determinadas premissas que, de igual forma, eram compartilhadas por alguns autores (neo)realistas, porém com matizes diferentes, as quais eram: a) os Estados são os principais atores internacionais, mas não os únicos; b) os Estados atuam racionalmente, mas não a partir de informação completa e sem preferências rígidas; c) a premissa dos Estados buscarem poder e influência, mas nem sempre nos mesmos termos, já que nas diversas condições do sistema, os Estados definirão seus interesses de diferente maneira (Keohane, 1983, *apud* Salomón, 2002).<sup>13</sup>

O centro de interesse seriam as regras e instituições internacionais, as quais Keohane definiu como “conjuntos de regras – formais e informais – estáveis e interconectadas que determinam comportamentos, constroem atividades e configuram expectativas”. De igual forma, aponta que as instituições podem ser de três classes: a) organizações governamentais e não-governamentais, estabelecidas e desenhadas pelos Estados com caráter burocrático e regras explícitas; b) regimes internacionais com regras explícitas acordadas pelos governos, porém com nível de institucionalização menor que as primeiras; c) convenções, situações contratuais que comportam regras implícitas que configuram as expectativas dos atores (Keohane, 1989, *apud* Salomón, 2002, p.14).<sup>14</sup>

Desta maneira, as instituições internacionais teriam um conceito amplo que engloba todas as formas de cooperação internacional formal e informal. Desta ideia se origina outra premissa principal que indica que a cooperação é possível e as instituições podem modificar a percepção dos interesses dos Estados tornando viável esta cooperação

---

<sup>13</sup> Keohane, R. (1983). “Theory of World Politics: Structural Realism and Beyond”. In: Finifter, A. [ed]. *Political Science. The State of the Discipline*. Washington, American Political Science Association. Reproducido también en: Keohane, R. [ed]. (1986). *Neorealism and its Critics*. New York, Columbia University Press.

<sup>14</sup> Keohane, Robert. (1989). *International Institutions and State Power. Essays in International Relations Theory*. Boulder, Westview Press.

(Salomón, 2002). Desta forma, o neo-institucionalismo afirma que as instituições internacionais em geral e as organizações internacionais em particular, desempenham um papel crucial para facilitar a cooperação e, por isso, ganham continuamente importância no sistema internacional, devido ao incremento de relações de interdependência cada vez mais complexas entre os Estados, em várias áreas de política internacional (Rittberger e Zangl, 2006).

A cooperação por meio de organizações internacionais terá êxito quando os interesses dos Estados não sejam totalmente iguais, nem exclusivos. Levando em conta que os Estados são atores racionais, cada um pode ter incentivos para abandonar em determinado momento um pacto de cooperação mútua ou, de igual maneira, podem ter medo de que outros abandonem secretamente esta cooperação. Para evitar que isto ocorra, as organizações internacionais seriam as efetivas ferramentas que ajudariam para que os temores e a desconfiança desapareçam do âmbito comum, o que pode resultar em um pacto de cooperação forte e duradouro. Por isso, as organizações internacionais se estabelecem como garantes desta cooperação e sua existência não depende da participação de um “hegemon” (Rittberger e Zangl, 2006). Por este motivo os Estados têm interesse em estabelecer e manter as instituições internacionais (Keohane, 1984, *apud* Rittberger e Zangl, 2006).<sup>15</sup>

Através de uma investigação realizada por Cuppitt *et al*, (1997), tentou-se demonstrar que a cooperação mediante as organizações intergovernamentais pode ser duradoura no tempo, inclusive se alguma das variáveis estruturais básicas que conduzem à cooperação mude substancialmente. Mencionando Arthur Stein, os autores afirmam que as organizações internacionais seriam persistentes, inclusive perante mudanças no equilíbrio de poder, ou perante outros acontecimentos nos assuntos das relações internacionais, pois se deseja construir uma reputação para preservar a tradição e não quebrar os acordos (Stein, 1990, *apud* Cuppitt *et al*, 1997).<sup>16</sup> O surgimento e queda das instituições internacionais pode ser o resultado de contradições críticas internas ou de grandes alterações na ordem mundial e não devido a mudanças isoladas na distribuição

---

<sup>15</sup> Keohane, Robert. (1984). *Alter Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton, Princeton University Press.

<sup>16</sup> Stein, Arthur. (1990). *Why Nations Cooperate: Circumstance and Choice in International Relations*. Ithaca, Cornell University Press.

do poder militar e econômico. Neste sentido, alguns autores entendem que uma organização internacional, que tem alto valor crítico difundido no mundo, pode muito bem sobreviver com perpetuidade, como exemplo citando Robert Cox (1977),<sup>17</sup> os autores dizem que a Organização Internacional do Trabalho se encontra nesta situação. Assim desde esta perspectiva as organizações internacionais surgiram para construir e reforçar as regras e valores internacionais, sem importar se estas estiveram opostas ao poder dominante da época.<sup>18</sup>

Para Cuppitt *et al* (1997), as organizações internacionais podem se manter em cena, somente na medida em que seus Estados constituintes tenham incentivos para fazê-lo. Por outro lado, Rittberger e Zangl (2006), afirmam que em situações onde os interesses comuns são maiores aos interesses opostos dos Estados conforma-se outra condição para viabilizar o surgimento de instituições internacionais. Não obstante, quaisquer que seja o conjunto de interesses envolvido na criação de uma organização internacional, estas fazem com que a cooperação entre os Estados seja mais provável porque se reduzem os custos de transação,<sup>19</sup> por exemplo, os derivados da preparação e finalização de contratos e o cumprimento do previsto neles. (Coase, 1960, *apud* Rittberger e Zangl, 2006).<sup>20</sup> Levando em conta a classificação das organizações internacionais, analisada anteriormente, para Rittberger e Zangl (2006) as organizações programáticas reduziriam os custos da negociação de acordos de cooperação dos Estados, enquanto as organizações operacionais reduziriam os custos da implementação dos acordos de cooperação.

Poder-se-ia afirmar que as organizações intergovernamentais, são criadas pelos Estados para evitar resultados ou situações piores que possivelmente se encontraria quando não existisse cooperação e também para promover que os Estados pudessem

---

<sup>17</sup> Cox, Robert. (1977). Labor and Hegemony. *International Organization*, v.31, pp.385–424.

<sup>18</sup> Para mais referências sobre este estudo Cuppitt *et al* (1997) propõem a análise das seguintes obras: Keohane, Robert. (1989). *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*. Boulder, Westview Press. Kratochwil, Friedrich & Ruggie, John. (1986). International Organization: A State of the Art on an Art of the State. *International Organization*, v.40, pp. 753–775. Murphy, Craig. (1994). *International Organization and Industrial Change: Global Governance since 1850*. New York, Oxford University Press. Young, Oran. (1983). Regime Dynamics: The Rise and Fall of International Regimes. In: Krasner, Stephen. [ed]. *International Regimes*. Ithaca, Cornell University Press.

<sup>19</sup> Os custos de transação podem se definir como os custos necessários para criar, ordenar ou operar as instituições e garantir a obediência das regras. Os custos de transação, por tanto, são os que estão envolvidos na realização de uma transação: obtenção de informação, tempo gasto no processo, custos legais e outros associados à incerteza. Para mais informação ver: North, Douglass. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, Cambridge University Press.

<sup>20</sup> Coase, Ronald. (1960). The Problem of Social Cost. *Journal of Law and Economics*, 3, 1-44.

compartilhar os benefícios de seus interesses comuns. Portanto, as preferências dos atores poderiam mudar, juntamente com a disposição de negociar e obedecer aos acordos estabelecidos. Em outras palavras, as organizações internacionais facilitam a ação coletiva a partir do estabelecimento de vários mecanismos. Estas criam um ambiente que facilita as negociações, diminuindo os custos de transação e as assimetrias na informação, sendo a circulação de informação, uma das principais variáveis para alcançar os objetivos comuns (Herz e Hoffmann, 2004). As instituições internacionais têm a função de diminuir o grau de incerteza, mediante a geração de transparência, e por meio da realização de conexões através do tempo – *linkage* –, o que ajuda para que a disposição dos atores aumente e sejam envolvidos nos diferentes processos de cooperação (Herz e Hoffmann, 2004).

### **Principais pontos do debate entre neo-realistas e neo- institucionalistas**

David Baldwin (1993) para muitos é o autor que tem sistematizado da melhor maneira o debate neo-realismo – neo-institucionalismo, indicando que os principais pontos de discussão entre estas escolas – na época em que foi publicada sua obra – eram os seguintes:

a) A natureza e conseqüências da anarquia internacional. Desde o ponto de vista dos neo-realistas, caracteriza-se pela ausência de um monopólio legal da força; a anarquia incentiva, motiva e impõe restrições ao comportamento dos Estados, fazendo com que estes se preocupem mais com o poder e a segurança. Para os neoliberais, as relações de poder são absolutas (Herz e Hoffmann, 2004); os Estados pela sua racionalidade buscam acumular recursos de poder, mas em termos diferentes que os estabelecidos pelos neo-realistas.

b) A cooperação internacional. Como foi observado, desde o ponto de vista dos neo-realistas, somente ocorre quando os Estados mais poderosos entendem que esta realiza seus interesses (Herz e Hoffmann, 2004); é difícil de ser alcançada, pouco duradoura e é dependente das relações de poder entre os Estados. Por outro lado, os neo-institucionalistas se mostram favoráveis à cooperação que poderá ser bem sucedida graças às instituições internacionais.

c) Os benefícios relativos e absolutos. Segundo Salomón (2002), este assunto era o centro do debate nos anos 90. Como foi referido, os neo-realistas opinam que os Estados procurarão melhorar seus lucros relativos perante os demais, isto significa alcançar uma posição de superioridade frente a outros Estados, por isto sua oposição à cooperação, pois outros poderiam beneficiar-se com ganhos maiores, sendo que os ganhos absolutos dos demais, representam uma perda do próprio poder. Salomón (2002), explica que os neo-institucionalistas não negam que a racionalidade dos Estados, poderia, em certas condições, fazer com que a cooperação fosse impedida ou difícil de consolidar, mas em geral, isto é mais viável e os Estados procurarão a obtenção de ganhos absolutos da cooperação que é facilitada pelas instituições internacionais.

d) As prioridades das metas dos Estados. Os neo-realistas pela natureza anárquica do sistema dão ênfase à segurança, com o poder e com sua própria sobrevivência; os neo-institucionalistas com os temas econômicos. No entanto as duas correntes adotam a segurança e o bem-estar econômico, como metas importantes, mas diferem na decisão do grau de prioridade dessas metas.

e) Capacidades e intenções. Para os neo-realistas esta é uma variável importante de análise, porque consideram a distribuição das capacidades dos Estados como o fator que determina seu comportamento e sua posição de poder no sistema internacional; os neo-institucionalistas dão maior importância às intenções e à cooperação, contrariamente dos neo-realistas.

f) O papel dos regimes e as instituições. Os neo-realistas crêem que as instituições não têm um impacto significativo sobre as relações internacionais (Herz e Hoffmann, 2004); estas existiriam só quando trabalhassem em favor de Estados poderosos; consideram exagerada a importância dada pelos neo-institucionalistas às instituições e regimes, os quais confirmam que ajudam a mitigar os efeitos da anarquia sobre a cooperação (Salomón, 2002). Como foi visto, as instituições teriam um desempenho crucial para a facilitação da cooperação.

Para Salomón (2002) é interessante observar o fato do debate entre estes dois enfoques teóricos tenha sido estabelecido no entorno da possibilidade da cooperação internacional. A idéia de que as relações entre Estados possam ser influenciadas pelas

instituições internacionais é o centro do debate (Herz e Hoffmann, 2004). Salomón (2002) comenta que o debate entre neo-realistas e neo-institucionalistas, mais que um enfrentamento representa um diálogo, embora algumas diferenças não tenham sido e nem serão resolvidas, outras, ao contrário, têm sido reformuladas, concluindo que a análise destes enfoques aqui estudados é fundamental, especialmente do realismo/neo-realismo, já que todas as tentativas para teorizar ou explicar as relações internacionais fazem-se desde ou contra esta corrente e afirma que os postulados realistas continuarão sendo os principais pontos de referência teórica.

### **As teorias das organizações internacionais perante a América do Sul**

Como foi revisado, o neo-realismo e o neo-institucionalismo tem diferentes visões para explicar as causas, conseqüências, criação e influência das organizações internacionais. Para Rittberger e Zangl (2006) os padrões sustentados na cooperação e integração por meio de organizações internacionais, como na União Européia, na OMC, a OSCE, a ONU, ou na OTAN, manifestam a fraqueza da teoria neo-realista como ferramenta válida para uma análise mais ampliada sobre esta temática. No entanto, os mesmos autores também apontam que a anterior afirmação é parcialmente justificada, pois as escolas teóricas operam com base em suposições substanciais e metateóricas, motivo pelo qual a validade de cada uma não é evidente para todas as áreas temáticas das relações internacionais e para todas as regiões do mundo.

Sem dúvida, como indicam Rittberger e Zangl (2006), a comparação entre teorias oferece uma perspectiva fundamental na observação das organizações internacionais e sua influência dentro do sistema internacional, assim como nos processos de cooperação ou de integração regional, ajudando a compreender em boa medida a importância de seu estudo. Como foi mencionado, nesta dissertação deliberadamente foi escolhida a análise do neo-institucionalismo e do neo-realismo, porém um estudo mais aprofundado desta temática exige obrigatoriamente, a revisão de outras escolas de pensamento, por exemplo: o construtivismo.

Levando em conta o que foi visto, então é relevante perguntar-se, qual seria a melhor teoria para explicar as organizações regionais e os processos de cooperação e integração em América do Sul? Os fatores que iniciaram um processo de cooperação e



resultaram na criação de organizações regionais, podem ser usados para serem explicados pelas teorias? Ou será que os diferentes períodos de cooperação e o processo de integração em si requerem de diferentes perspectivas teóricas?

Alfredo Jimenez (2006) em sua obra indica que o modelo europeu pode constituir um referencial válido para América Latina, e entende como válido “tanto aquilo que merece ser imitado, no sentido de *imitar melhorando*, como o que deve ser corrigido e em última instância, evitado” [itálicas em original] (Jiménez, 2006, p.1). O autor continua e afirma que:

...o principal aspecto do modelo histórico de desenvolvimento da Europa que o autor julga digno de imitação é sua integração, não pelo processo em si mesmo que apresenta-nos aspectos positivos e negativos... como sim sua estrutura atual que, superando os enfoques economicistas, tem conseguido um esquema integral que engloba, ademais do econômico, o político, o social e o cultural... mas os resultados obtidos representam um enorme e sucedido esforço, dada a grande heterogeneidade de elementos culturais que tem o continente europeu (Jiménez, 2006, p.1).

Por outro lado, William Wallace, indica que a experiência da integração na Europa Ocidental poderia ser um modelo não aplicável por outros, pois este modelo foi desenvolvido com características particulares e sob circunstâncias históricas específicas desta região (Wallace, 1994, *apud* Rosamond, 2000).<sup>21</sup> Entretanto, a integração europeia pode ser considerada como um caso bem sucedido entre todos os processos de integração no mundo, devido à ampla cooperação de instituições internacionais; por isto as teorias desenvolvidas na sua volta, poderiam servir de base para a construção de certos parâmetros críticos de análise, mas não para explicar a integração regional em sua totalidade em outras regiões do mundo, neste caso na América do Sul.

Para contribuir com a resposta à pergunta anterior, sem dúvida que as teorias apontadas, seriam de grande ajuda, porém deve-se considerar que estas por si mesmas não podem explicar “totalmente” o fenômeno sul-americano de integração e cooperação nem as organizações regionais que operam neste espaço, pois, como foi explicado, cada teoria foi desenvolvida a partir de espaços e dinâmicas totalmente diferentes às sul-

---

<sup>21</sup> Wallace, William. (1994). *Regional Integration: The West European Experience*. Washington, Brookings Institution.

americanas em suas características e estruturas sociais ou econômicas e, o que resulta mais relevante ainda, cada realidade apresenta culturas políticas absolutamente diversas, que no caso sul-americano são particularmente heterogêneas, inclusive dentro dos mesmos Estados.

Deve-se refletir também, que o processo de integração de América do Sul representa um caminho cuja tentativa de construção é histórica no tempo e, no entanto, até os dias de hoje, não há clareza em relação ao destino da integração, essa aparente desorientação inclui boa parte dos atores envolvidos no processo. Por isto, antes de tentar aplicar ou adaptar teorias para explicar o processo e os atores envolvidos, como as organizações internacionais, talvez seja conveniente perguntar primeiro que tipo de processo de integração é requerido? Que tipo de instituições tem América do Sul? Quais são as suas capacidades? Que tipo de instituições são necessárias? Como devem ser estas instituições? Ou seja, é necessário definir e esclarecer este processo desde sua base, que por todas as dificuldades e obstáculos que têm passado é evidente que se encontra paralisado.

Por tal motivo, no segundo capítulo se analisam os diferentes acordos e tratados que surgiram à luz das propostas na Comunidade Sul-americana de Nações (CSN), para entender o que, até o presente, tem sido tentado para se definir e estabelecer o novo processo de integração sul-americano.

A integração sul-americana conceitualmente tem sido proposta sob a conversão dos organismos sub-regionais, portanto, se faz necessário um estudo destas organizações para saber como atuam, conhecer suas capacidades e sua estrutura, entre outras características. Para cumprir com este objetivo, neste trabalho foi escolhido como caso de estudo a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), da qual se investigará sua estrutura, funcionamento político e a forma de atuação dos seus diferentes atores e componentes. Esta pesquisa é relevante pelos objetivos que propõe e por tudo que representa a região onde atua: a Amazônia, que é um cenário complexo e faz da OTCA uma organização interessante para ser analisada.

Para finalizar resta esclarecer que para cumprir com a análise da OTCA e sua participação no processo de integração sul-americano, se utilizará uma lógica neo-institucionalista, baseada na investigação racionalista de Rittberger e Zangl (2006), as

quais explicam às organizações internacionais no ponto de vista material da sua estrutura e sistema político.

## **1.2. Integração regional**

O surgimento e desenvolvimento das instituições de integração econômica depois da Segunda Guerra Mundial na Europa Ocidental ajudou à consolidação de teorias relacionadas com o fenômeno da integração, sendo também terra fértil para o aparecimento de novas perspectivas teóricas. Estas explicações que se originaram nas décadas dos anos 50 e 60 ofereceram pontos de vista alternativos para questões sobre como e por que a “governança” supranacional se desenvolve e de que maneira a cooperação em esferas relativamente pequenas da vida, como a esfera econômica, a esfera técnica, podem gerar uma ampla integração política entre os Estados (Rosamond, 2000). Sem dúvida, o extenso desenvolvimento de eventos na Europa depois de 1945 ofereceu um atraente conjunto de acontecimentos a serem explicados, descritos ou categorizados para toda uma geração de cientistas sociais.

A maioria das teorias que tratam da integração regional surgiu neste contexto. Desta forma, o estudo da integração europeia a través do tempo se converteu no centro dos debates dos acadêmicos das relações internacionais, estimulando ademais, o desenvolvimento de avançados trabalhos teóricos, sendo o campo das organizações internacionais, o que mais progrediu.

### **1.2.1. O significado de integração regional**

A definição de integração regional difere de autor para autor e entre as diferentes escolas de pensamento; sempre existirão discrepâncias na forma de entender os processos de integração e seus resultados, embora os enfoques sejam realizados em um conjunto comum de eventos e circunstâncias.

Para Mônica Herz e Andrea Hoffmann (2004) o entendimento da expressão “integração regional” inclui a revisão dos conceitos básicos: integração e região. Ao falar

de uma região sempre se terá uma ligação direta com a noção de território. Neste sentido, uma região envolve características econômicas, políticas, sócio-culturais, climáticas, entre outras. Uma região é uma localidade concreta onde estas e outras particularidades ocorrem.

Por outro lado, integrar, segundo Jacques Ginesta (1999), representa a construção de um todo com partes originalmente independentes, o que significa que unidades previamente separadas passam a formar parte de um sistema novo e coerente. Cria-se desta forma uma relação contínua entre as unidades, as quais são agora interdependentes, dando como resultado um conjunto de propriedades que estão ausentes quando qualquer dos componentes se encontra por fora do sistema.

A palavra integração utiliza-se tanto para designar o processo, como também o resultado final. Assim, podem ser encontradas diversas definições de integração regional, por exemplo, Karl Deutsch entende a integração como “a criação de comunidades de segurança entre Estados, ou zonas de paz, em uma região determinada” (Deutsch *et al.*, 1957, *apud* Rosamond, 2000, p.12).<sup>22</sup> Ernst Haas define a integração regional como “a criação voluntária de uma unidade política maior, envolvendo a evasão auto-consciente da força nas relações entre os participantes” (Haas, 1971, *apud* Rosamond, 2000, p.12).<sup>23</sup> Em um trabalho anterior, o mesmo Haas define a integração regional como:

O processo por meio do qual, atores políticos em vários e distintos cenários nacionais são persuadidos para transferir sua lealdade, expectativas e atividades políticas a um novo centro, onde suas instituições possuem ou demandam jurisdição sobre os Estados nacionais preexistentes. O resultado final de um processo de integração política é uma nova comunidade política imposta sobre as já existentes. (Haas, 1968, *apud* Rosamond, 2000, p.12)<sup>24</sup>

William Wallace aponta que integração regional significa “a criação e manutenção de intensos e diversos hábitos de interação entre unidades previamente autônomas”

---

<sup>22</sup> Deutsch, Karl *et al.* (1957). *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*. Princeton, Princeton University Press.

<sup>23</sup> Haas, Ernst. (1971). *The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing*. In: Lindberg & Scheingold. [eds]. *European Integration: Theory and Research*. Cambridge, Harvard University Press.

<sup>24</sup> Haas, Ernst. (1968). *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957*. Stanford, Stanford University Press.

(Wallace, 1990, *apud* Rosamond, 2000, p.13).<sup>25</sup> Para Wallace existe uma forte ligação entre a integração política e a econômica, por isto, as mudanças econômicas não devem ser excluídas da análise do processo político de integração.

As definições anteriormente revisadas demonstram a afirmativa apresentada no início desta parte, cada uma delas depende da visão do autor que propõe, ademais da corrente de pensamento à qual pertence.

Para este estudo será utilizada a definição proposta por Mônica Herz e Andrea Hoffmann (2004, p.168), que definem a integração regional como “um processo dinâmico de intensificação em profundidade e abrangência das relações entre atores levando à criação de novas formas de governança político-institucionais de escopo regional”.

O objetivo geral de um processo de integração regional, para Ginesta (1999) seria a união total e perfeita de dois ou mais Estados para formar uma unidade política nova e maior – com mais recursos, poderes e capacidades. Por outro, lado Bem Rosamond (2000), indica que um processo de integração formal daria como resultado a criação de novas instituições políticas ou corpos legislativos, no entanto, os processos de integração regional podem, ou não, criar organizações internacionais. Em relação a isto, poder-se-ia entender a uma organização de integração regional como o resultado institucional específico de certos processos de integração regional. A formação deste tipo de organização inclui a criação e aceitação de um documento constituinte e o estabelecimento de uma sede com um secretariado permanente. Serão os governos nacionais dos Estados interessados de realizar este processo de integração os que concedam a institucionalização a uma organização de integração regional (Herz e Hoffmann, 2004).<sup>26</sup>

### **1.2.2. Integração regional e cooperação internacional**

É importante diferenciar a integração regional da cooperação internacional. A primeira é um processo muito mais complexo que o segundo. Historicamente se verifica que cada iniciativa de integração tem características próprias e distintas dos outros casos;

---

<sup>25</sup> Wallace, William. (1990). Introduction: The Dynamics of European Integration. In: Wallace, William. [ed]. *The dynamics of European Integration*. London, Pinter/RIIA.

<sup>26</sup> O estabelecimento e criação das organizações internacionais foram discutidos na primeira parte de este capítulo.

entretanto, é possível considerar a integração regional como uma forma de cooperação entre Estados como consequência de uma necessidade de adaptação às mudanças e exigências do cenário externo, regional ou nacional. Neste sentido, “a integração regional é mais ampla que a cooperação internacional, porque pode resultar em novas unidades ou entidades políticas, ou ainda em uma mudança nas últimas” (Matlary, 1994, *apud* Mariano e Mariano, 2005, p.144).<sup>27</sup> Ademais, a integração regional não se limita à esfera governamental, já que pode alcançar a outros atores da sociedade como um todo. Por isto, se uma organização internacional é o resultado de um processo de integração regional, não necessariamente deve ser considerada como estritamente intergovernamental; quer dizer, que além de seguir os delineamentos básicos do estabelecimento da organização mediante a interação dos Estados, a mesma deve ser o suficientemente ampla para considerar em suas atuações a outros setores não governamentais.

O estabelecimento de normas, a proposta de objetivos e a constituição de estruturas são facilitadas pela cooperação; a cooperação é a base sob a qual os acordos podem ser concretizados. Um elemento essencial da cooperação é sua capacidade de originar consenso, sendo esta uma variável muito importante nos processos de integração regional. A cooperação pode ser uma estratégia utilizada em um contexto particular e quando mude aquele contexto, poderia ser abandonada segundo o aproveitamento dos Estados. Barnett e Finnemore (1999) argumentam que as perspectivas desde as quais se analisa e se tenta compreender a cooperação internacional entre Estados geralmente se mostram rigidamente econômicas e focadas na avaliação da ausência e demanda de cooperação. Segundo os mesmos autores, a cooperação é certamente uma anomalia em nível internacional, visto como anárquico por muitos dos acadêmicos das relações internacionais, como foi analisado anteriormente.

Para Karina Mariano e Marcelo Mariano (2005) a integração regional, ao contrário da cooperação internacional, é menos flexível à possibilidade de abandoná-la, desde que o processo tenha alcançado um forte nível de desenvolvimento e em especial quando sua estrutura institucional tenha autonomia e legitimidade. Neste sentido se entende que a integração regional necessita da cooperação formal em várias áreas – econômica, político-

---

<sup>27</sup> Matlary, Janne (1994). International theory and international relations theory: what does the elephant look like today and how should it be studied? In: *II ECSA - World Conference Federalism, Subsidiarity and Democracy in the European Union*. Bruselas, 5 and 6 de May.

institucional, ambiental, sócio-cultural, entre outras – por parte dos Estados que conformam o processo. De fato, existe grande diversidade de áreas de cooperação que geralmente são desenvolvidas ou coordenadas por uma organização de integração regional.

Mônica Herz e Andrea Hoffmann (2004) apontam que é necessário fazer uma diferenciação entre uma organização de cooperação funcional e uma de integração regional. A primeira se refere à organizações criadas com um alcance temático específico e a segunda inclui a organizações que trabalham em vários temas de cooperação criados no processo de integração regional. No entanto, o primeiro tipo de organização poderia causar um “efeito de vazamento” (*spillover*), levando com o tempo a integração a outras áreas ademais da inicialmente criada.

É de conhecimento que a maioria dos processos atuais de integração tem focalizado principalmente a área econômica e comercial. Para muitos a integração política é uma conseqüência da integração econômica; no entanto, se considera que o tema econômico deve ser estimulado e promovido como componente essencial, mas não único, em uma integração mais ampla e geral.

### **1.2.3. A cooperação funcional**

À medida que as relações de interdependência entre Estados, junto com suas realidades domésticas, se fizeram mais complexas, cresceu a demanda por serviços específicos oriundos especialmente de organizações internacionais. Estas deviam contribuir à organização do mundo em tempos de paz. Assim, as primeiras organizações que surgiram para responder a esta necessidade tinham objetivos imediatos e práticos, podendo ser mencionada a União Telegráfica Internacional de 1865 ou a União Postal Universal, criada em 1874; ademais a cooperação funcional teve um importante desempenho na Liga das Nações. Estas organizações foram elementos relevantes para possibilitar a cooperação e para a coordenação de políticas e práticas, por meio da formulação de padrões de comportamento (Herz e Hoffmann, 2004).

Para Mônica Herz e Andrea Hoffmann (2004) a cooperação funcional se refere a uma forma de cooperação em uma área temática específica, que pode ter amplitude

mundial ou regional. Geralmente a cooperação funcional trata de assuntos sociais e econômicos.

Diferentes formas de institucionalização podem ser encontradas para ativar a cooperação, no caso da cooperação funcional, as organizações funcionais representam o grau mais elevado de institucionalização. Nos documentos de sua criação normalmente são incorporadas partes onde se faz referência a outros temas possíveis de ação, ademais de sua área específica de atuação, ou seja, a despeito de ter informações precisas sobre sua área de trabalho, a inter-conectividade que na prática ocorre com diversas áreas temáticas dificulta uma delimitação rígida. Assim, uma organização deste tipo, com o passar do tempo, pode modificar suas atividades para as quais foi originalmente criada. Outra característica desta classe de organização é que apesar de seu caráter mais técnico, pode participar do diálogo e da discussão política em seu núcleo (Herz e Hoffmann, 2004).

Este tipo de organizações produz normas consideradas de *soft law*, o que significa que as normas produzidas não têm o caráter obrigatório; em outras palavras, essas normas não têm conseqüências no âmbito jurídico, somente no político, portanto, no direito internacional *soft law* constitui um direito não obrigatório que não pode ser usado contra nenhum Estado. Não obstante, certas normas produzidas em algumas organizações de alto prestígio e reconhecimento, podem eventualmente ser incorporadas às legislações nacionais.

#### **1.2.4. Regionalismo e integração regional**

Os acordos regionais devem ser diferenciados das organizações regionais, por exemplo, acordos regionais de integração econômica podem ter o objetivo de criar áreas de livre comércio, uniões aduaneiras, mercados comuns ou unificação monetária; uma organização regional pode incentivar a celebração de estes acordos ou estes podem ser a causa da origem de uma nova organização. Segundo Herz e Hoffmann (2004), as organizações regionais de integração, as organizações funcionais e os acordos de integração econômica historicamente podem surgir concomitantemente; a este fenômeno



alguns denominam como “regionalismo”. O termo envolve estes resultados institucionais no contexto de uma região geográfica específica.

O fenômeno do regionalismo está associado a dois períodos históricos conhecidos como primeira e segunda onda de regionalismo. A origem da primeira onda foi identificada nos anos próximos da segunda pós-guerra, estendendo-se com muita força até a década dos anos 70, no entanto, inclui também acordos e organizações criadas até início dos anos 80. Na América os acordos e organizações representativas desta primeira onda são as seguintes: Tratado Inter-americano de Defesa (TIAR ou Pacto do Rio) em 1942; Organização dos Estados Americanos (OEA) em 1948; Mercado Comum Centro-americano em 1960; Associação Latino-americana de Livre Comércio (ALALC) em 1960; Pacto Andino em 1969; Comunidade Caribenha em 1973; Sistema Econômico Latino-americano (SELA) em 1975; Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) em 1978; Associação Latino-americana de Integração (ALADI) em 1980. Em Europa: Organização Européia de Cooperação Econômica em 1948, renomeada como Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) em 1960; União Ocidental em 1948, renomeada como União de Europa Ocidental (WEU, siglas em inglês) em 1955; Conselho de Europa (CdE) em 1949; Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) em 1949; Comunidade Européia do Carvão e do Aço (CECA) em 1952; Comunidade Econômica Européia (CEE) em 1958; Comunidade Européia de Energia Atômica (EURATOM) em 1958; Pacto de Varsóvia em 1955 e a Organização para a Segurança e a Cooperação em Europa (OSCE) em 1975; entre outras (Herz e Hoffmann, 2004).

Como indicam Herz e Hoffmann (2004), a primeira onda de regionalismo no tema da segurança foi fortemente influenciada pela estratégia promovida pelos Estados Unidos. A criação de organismos como a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) foram alentadas por este país para conter o comunismo. Já no campo econômico, a primeira onda foi conhecida como de “regionalismo fechado”, porque foi originado como uma estratégia de desenvolvimento econômico frente à percepção de que os regimes econômicos internacionais, principalmente o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT, em inglês: *General Agreement on Tariffs and Trade*) não respondiam a essa necessidade. Para as autoras a idéia principal deste regionalismo fechado era que os países mais atrasados não podiam competir em iguais condições com os mais

desenvolvidos, sendo necessários incentivos especiais para impulsionar sua industrialização. Assim, buscava-se o protecionismo em nível regional confrontando o regime de comércio promovido pelo GATT. Esta postura foi especialmente defendida pelas organizações funcionais da ONU, como a Conferencia das Nações Unidas sobre o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) e a Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL). A partir da metade da década de 1970 houve um enfraquecimento deste regionalismo, devido à crise econômica global, motivada pelo fim do sistema de Bretton Woods, a crise do petróleo e a dívida do terceiro mundo. Em América Latina a estratégia de substituição de importações foi apartada e o regionalismo ficou imerso em um segundo plano.

No fim da década de 1980, com o encerramento da Guerra Fria, a nova realidade criada pela aceleração do processo de globalização e a recuperação econômica global, estimulou a tendência ao aumento das articulações entre Estados, assim, dentro de uma lógica de cooperação internacional, a integração regional retomou certa força em todo o continente americano, dando origem à segunda onda do regionalismo. Nesta onda se criaram novas organizações e acordos e alguns já existentes foram modificados ou vitalizados, por exemplo, em América: Acordo de Livre Comércio de América do Norte (NAFTA) em 1989; Sistema de Integração Centro-americano (SICA) em 1991; Mercado Comum do Cone Sul (Mercosul) em 1991; Associação de Estados do Caribe (AEC) em 1994; Comunidade Andina (CAN) em 1997. Em Europa: Assembléia do Báltico, em 1991; Conselho dos Estados do Báltico, em 1992; Área Econômica Européia, em 1992; e, a União Européia (UE) em 1992 (Herz e Hoffmann, 2004; Mariano e Mariano, 2005).

Na segunda onda, na área da segurança, as organizações regionais foram reforçadas e consideradas como complementares aos esforços em nível multilateral universal, existindo também uma mudança no conceito de segurança que trataria atualmente temas como a democracia, o meio ambiente e os direitos humanos, ampliando desta forma, o espaço de atuação dessas organizações. No aspecto econômico, ocorreu motivação para a procura de melhor inserção na economia mundial dentro do contexto do processo de globalização econômica, pelo qual passou-se a conhecer a esta onda como “regionalismo aberto”. Isto se refere ao fato dos processos regionais de integração econômica passaram a ser considerados por alguns, como etapas para a liberalização

multilateral e não como fim em si mesmo, portanto como complementares ao regime de comércio promovido pelo GATT, e agora pela Organização Mundial do Comércio (OMC). Assim, os blocos regionais promoveriam a liberação, não somente em nível intra-regional, mas também inter-regional. Igualmente, Estados Unidos, tem sido um dos principais impulsionadores deste novo regionalismo econômico ao propor, por exemplo, a criação do Tratado de Livre Comércio de América do Norte (TLCAN), conhecido também como NAFTA (*North American Free Trade Agreement*); APEC (*Ásia-Pacific Economic Cooperation*), Cooperação Econômica da Ásia-Pacífico; e a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) (Herz e Hoffmann, 2004). Para outros, os processos regionais e sub-regionais de integração de integração em América Latina, seriam a única possibilidade dos países incluírem-se em um mundo globalizado com um mínimo de competitividade por uma parte, e para alcançar os objetivos nacionais de desenvolvimento por outra.

Podem ser encontradas algumas diferenças entre estas ondas de regionalismo, que vão desde o contexto internacional no qual se desenvolveram até suas motivações e objetivos. Na década de 1960 os processos de integração regional que estavam inseridos dentro da primeira onda de regionalismo, foram marcados pelo otimismo em relação à sua efetividade como mecanismos de controle de conflitos e sua capacidade de estimular a integração econômica (Mariano e Mariano, 2005).

A segunda onda tem características diferentes. O fim da Guerra Fria para muitos é um elemento central que incitou os novos processos de integração, porque o fim da bipolaridade e a suposta descentralização do sistema conduziram a um aparente assentamento de um sistema multipolar no qual os acordos regionais encontrariam espaço para proliferar. Esta suposição inicial do passo da bipolaridade à polaridade múltipla resultou equivocada; de fato, o que ocorreu foi um trânsito da bipolaridade à unipolaridade, apesar dos esforços de diversos países e grupos de países em constituir-se, por sua vez, em pólos mundiais. De todas as maneiras, este fenômeno tem incentivado a denominada “geopolítica de blocos”, estimulando assim os processos de integração. Ao mesmo tempo, a globalização provocou um sentimento de vulnerabilidade por parte dos Estados considerados em vias de desenvolvimento, por isto, ao fazer parte de processos regionais ou de qualquer tipo de cooperação internacional, daria uma idéia de não estar isolados no sistema. Os processos de integração e as organizações criadas nesta segunda

onda, não construiriam uma nova ordem internacional, ao contrário, adequaram-se a esta onda e não necessariamente significou um elemento que melhorou o desempenho dos países dentro do sistema, como é o caso da América Latina (Mariano e Mariano, 2005).

## 2. NOVOS TEMPOS DE INTEGRAÇÃO DA AMÉRICA DO SUL: DA COMUNIDADE SUL-AMERICANA DE NAÇÕES À UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS, UNASUL

A integração de América Latina, em especial da América do Sul, reflete um processo que enfrenta constantemente velhos dilemas e novos desafios. No mais elevado dos ideais, se encontra a figura de Simon Bolívar cujo sonho foi sempre a união sólida e permanente das nações latino-americanas e caribenhas. Por isto os atores da integração sul-americana não enfrentam um novo desafio, este tem sido um sonho persistente e, de uma ou de outra forma, está presente na agenda dos países, porém sem conseguir consolidar-se definitivamente devido aos obstáculos e interesses internos e externos das nações. Sem dúvida, muitos estão de acordo que a integração da América do Sul, além de um sonho tem se convertido em uma imperiosa necessidade. Vários são os motivos desta necessidade, para mencionar alguns, Briceño e Reyes (2006), apontam que a tendência mostra que a qualidade da inserção das exportações de América Latina e do Caribe, tem sido dominada sempre por produtos altamente sensíveis e de pouco valor agregado, por isso a vulnerabilidade econômica internacional sempre é alta.

Desde a Associação Latino-americana de Livre Comércio (ALALC), a diversidade de interesses e preferências entre os diversos atores nos países da região têm sido os elementos que mais têm detido o progresso das iniciativas de integração, pelo que estes interesses e preferências internos dos países sul-americanos são uma variável fundamental para compreender a evolução da integração regional. Politicamente, América Latina apresenta uma realidade convulsionada e instável. Neste macro contexto se encontra a América do Sul, uma região que tem experimentado profundas transformações nos últimos anos. Para Briseño e Gorodeckas (2006) o cenário de mudanças se caracteriza pelo aparecimento de novos líderes que retomando com força o discurso da integração e com novas políticas estão sacudindo as estruturas econômicas e políticas dos países sul-americanos, entre eles podem ser mencionados: Nestor Kirchner na Argentina, Evo Morales na Bolívia, Luiz Inácio Lula da Silva no Brasil e Hugo Chávez na Venezuela. Eles têm se mostrado opostos à hegemonia tradicional dos Estados Unidos

na região e têm promovido padrões de relacionamento externo com maior independência. Por isto, o consenso em políticas econômicas de total orientação de mercado que manteve a região durante a década de 1990, defendidas e auspiciadas por Estados Unidos e por vários organismos multilaterais financeiros, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, para muitos não são mais que uma lembrança.

Este novo cenário determinou novas posturas dos países da região frente à Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), proposta liderada pelos Estados Unidos. Brasil e Venezuela foram os principais opositores a esta iniciativa, somando-se seguidamente os sócios do Mercosul. No entanto, países como Colômbia, Peru e, inicialmente, Equador, eram da idéia de manter estreitas relações com Estados Unidos. Não obstante ante o fracasso da ALCA, este país optou por negociações bilaterais de tratados de livre comércio (TLCs). Como menciona Briseño e Gorodeckas (2006), isto influenciou muito na vitalidade das iniciativas regionais de integração, especialmente da Comunidade Andina (CAN), a qual sofreu um duro golpe devido à saída da Venezuela em abril de 2006, país que foi opositor das negociações bilaterais de TLCs entre os sócios da CAN e os Estados Unidos. Adicionalmente, Venezuela com sua política de aproximação como sócia do Mercosul, defende sua proposta da Alternativa Bolivariana para América (ALBA), mesmo que não tenha conseguido um claro respaldo dos governos da América do Sul. Por outro lado, o Mercosul não apresenta uma estrutura sólida entre seus membros, havendo gerado alguns conflitos e constantes críticas dos sócios menores devido à desigualdade dos benefícios do processo de integração comercial, ou problemas como o conflito entre Uruguai e Argentina pela instalação de indústrias de papel, o que gerou uma demanda que foi levada até a Corte Internacional de Justiça.

Adicionalmente pode-se mencionar outra série de conflitos em toda América do Sul, como os temas do gás natural entre a Bolívia e o Brasil, as fumigações com glifosato para erradicar as plantações ilegais de coca como parte do Plano Colômbia na fronteira entre Colômbia e Equador, entre outros. Em geral, se verifica uma grande assimetria nas relações da região, caracterizada pela desarticulação dos principais atores no processo de integração – os Estados e seus governos. Isto representa uma mínima parte do complexo cenário da integração da América do Sul, pois também são outros os problemas que batem dia-dia às portas da região, sendo a crise social e a existência de interesses

contraditórios no interior dos países, o que mais afeta negativamente o progresso da integração sul-americana.

Neste contexto foi que o Brasil liderou a proposta de criar a Comunidade Sul-americana de Nações, a qual propôs estabelecer um espaço de integração econômica e de cooperação política funcional, sob a convergência da CAN e o Mercosul, junto ao Chile, Guiana e Suriname.

O presente capítulo pretende descrever o contexto e a forma de constituição e evolução da Comunidade Sul-americana de Nações (CSN), até chegar à proposta de criação da atual União de Nações Sul-americanas (UNASUL). Em outras palavras, a partir deste cenário fragmentado, ambíguo e difícil, será analisado o processo denominado “novo regionalismo sul-americano”, que tentou sua consolidação mediante a criação da Comunidade Sul-americana de Nações e sem maiores explicações, no meio de incertezas, agora continua com a denominação: União de Nações Sul-americanas, iniciativa que espera iluminar o objetivo da integração, tão procurado historicamente nesta região latino-americana.

Antes de continuar, deve-se indicar que na presente dissertação, quando se fala de América do Sul, ou Sul-América, se usa sempre a expressão “sul-americano(a)”; quando se fala da CAN, Mercosul, OTCA, se usa “sub-região” ou “sub-regional”, deixando os termos “região” ou “regional” para referir-se à América Latina.

## **2.1. A Comunidade Sul-americana de Nações e o novo regionalismo da América**

Na década de noventa a idéia de construir um novo regionalismo na América do Sul, teve como base fundamental a aproximação comercial entre a Comunidade Andina de Nações e o Mercosul, para tentar estabelecer uma Área de Livre Comércio Sul-americana (ALCSA), no entanto, ao final dessa década se produziram diversas crises em vários países sul-americanos o que provocou a paralisação dos processos de integração (Briseño, 2006).

Em setembro de 2000, o Presidente do Brasil, Fernando Henrique Cardoso, com a idéia de relançar a estratégia brasileira de integração, convocou em Brasília a todos os

Presidentes da América do Sul, para uma reunião que pretendia discutir temas relevantes para a região, como a paz, a democracia, o comércio, a infra-estrutura e a integração física, a luta contra o tráfico de drogas ilícitas e o conhecimento, a informação e a tecnologia. Assim, o encontro serviu não somente para tratar de assuntos puramente comerciais ou econômicos, mas também foi proposta uma ampla agenda de trabalho para avançar na integração sul-americana, com a participação de Chile, Suriname e Guiana, ademais dos membros da CAN e do Mercosul. Suriname e Guiana são países tradicionalmente isolados na região e historicamente mais próximos aos países do Caribe, sendo que sua relação mais próxima com América do Sul tem origem no fato de que são signatários do Tratado de Cooperação Amazônica (Briseño, 2006).

Segundo José Briseño (2006), o Presidente Cardoso pretendia posicionar uma agenda sul-americana à agenda da ALCA, por isto, a proposta brasileira que incluía a discussão de temas de comércio regional, ademais pretendia desenvolver um novo espaço regional de discussão da integração para analisar outros assuntos considerados também importantes para América do Sul.

No item Número 1 do Comunicado de Brasília, em 01 de setembro de 2000, documento final desta Primeira Cúpula Sul-americana de Presidentes, salienta-se que este evento “histórico e pioneiro” representou “um importante estímulo para a organização da nossa convivência no espaço comum sul-americano”, com o compromisso dos signatários para seguir apoiando “a configuração de uma área singular de democracia, paz, cooperação solidária, integração e desenvolvimento econômico e social”. Por outro lado, o item Número 8 reafirma “o compromisso com a integração em América Latina e o Caribe, meta política externa, que está incorporada à própria identidade nacional dos países da região”, salientando que “o reforço do acordo sul-americano em temas específicos de interesse comum será uma contribuição construtiva para o compromisso com os ideais e princípios que tem orientado seu processo de integração”.

Não obstante, o comércio continuava sendo um pilar significativo e a Área de Livre Comércio Sul-americana (ALCSA), permanecendo como elemento base para a construção da unidade sul-americana. Por isto, no comunicado de Brasília se acordou entre os Chefes de Estado do Mercosul e da CAN, “iniciar negociações para estabelecer no



prazo mais breve possível e antes de janeiro de 2002, uma zona de livre comércio”, entre estas iniciativas de integração (item Número 31 do Comunicado de Brasília).

Em Brasília foram adotadas quatro decisões importantes: a) construir para o ano 2002 um sistema sul-americano de cooperação econômica e política entre seus membros, que fundamentalmente significava a criação de uma zona de livre comércio; b) elaborar num prazo de 10 anos um Plano de Ação para a Iniciativa para Integração da Infra-estrutura Sul-americana (IIRSA); c) fazer da democracia um instrumento necessário para ser parte do sistema; d) desenvolver ações para lutar contra o crime organizado, particularmente o narcotráfico (Briseño, 2006).

Os Presidentes da América do Sul participaram da segunda reunião de 26 a 27 de julho de 2002, em Guayaquil, Equador. No *“Consenso de Guayaquil sobre Integración, Seguridad e Infraestructura para el Desarrollo”*, ratificaram a “vontade de continuar impulsionando ações de coordenação e cooperação, visando à conformação de um espaço comum sul-americano” e reafirmaram os assuntos discutidos em Brasília. O principal avanço demonstrado nesta reunião foi a importância e apoio brindados à Iniciativa para Integração da Infra-estrutura Sul-americana (IIRSA). Assim foi fixado um compromisso de “fortalecimento da infra-estrutura regional, como fator essencial para a integração do espaço econômico da América do Sul e o desenvolvimento de seus países” (item Número 6 do *Consenso de Guayaquil sobre Integración, Seguridad e Infraestructura para el Desarrollo*). A inter-relação entre infra-estrutura e desenvolvimento deveria seguir a análise de cinco princípios básicos: a) perspectiva geo-econômica; b) sustentabilidade social; c) eficiência econômica; d) sustentabilidade ambiental; e) desenvolvimento institucional.

Depois de várias datas estabelecidas e descumpridas e de uma negociação lenta e difícil, devido a diversos interesses existentes e fortes crises políticas e econômicas, em alguns países sul-americanos, em dezembro de 2003, foi assinado o acordo comercial entre o Mercosul e a CAN, sendo registrado na ALADI como “Acordo de Complementação Econômica (ACE) n° 59”. Segundo Rita Giacalone (2006), a idéia de incentivar a zona de livre comércio entre a CAN e o Mercosul, estava inicialmente ligada ao objetivo de criar um mercado alternativo ao Tratado de Livre Comércio de América do Norte (TLCAN), pelos efeitos negativos que este tinha especialmente sobre as exportações de manufaturas do Brasil aos Estados Unidos e nas exportações agrícolas do Brasil e Argentina para o

México. É interessante apontar que na negociação do ACE 59, nenhuma destas iniciativas sub-regionais atuou como união aduaneira, por exemplo, o Mercosul não participou como ator unitário, pois já existiam acordos bilaterais entre Uruguai e Paraguai e alguns dos países andinos. Como se pode observar, não foi definitivamente alcançada uma zona de livre comércio entre a CAN e o Mercosul, porque não conseguiram ser substituídas as preferências das tarifas bilaterais. Na prática, o comércio entre os dois grupos continuava regido por vários acordos: o ACE 36 entre o Mercosul e Bolívia; O ACE 58 entre o Mercosul e o Peru; o ACE 59 entre o Mercosul e a Colômbia, o Equador e a Venezuela (Giacalone, 2006).

Um ano depois de encerradas estas negociações, em 08 de dezembro de 2004, na Terceira Reunião Presidencial Sul-americana, realizada no Peru, os Chefes de Estado estabeleceram a Comunidade Sul-americana de Nações (CSN), ratificando assim a vontade de integração sul-americana destes últimos anos, manifestada em Brasília e Guayaquil. A CSN tem nas *Declaración de Cusco* e *Ayacucho*, seus documentos de fundação. Nestas declarações, como é característica de todos os encontros, define-se como fundamental para a integração, a história compartilhada da região latino-americana, sendo que, a construção desta nova comunidade se beneficiaria das potencialidades não aproveitadas para, desta maneira, utilizar melhor as capacidades regionais e fortalecer o poder de negociação e projeção internacional. Ademais, na primeira parte da *Declaración de Cusco*, se expõe que a CSN tem como base a consolidação de “uma identidade sul-americana compartilhada e valores comuns, tais como: a democracia, a solidariedade, os direitos humanos, a liberdade, a justiça social, o respeito à integridade territorial, à diversidade, à não discriminação, bem como, a afirmação da autonomia, a igualdade soberana dos Estados e a solução pacífica das controvérsias”.

O novo projeto de integração propunha desta forma o desenvolvimento de um espaço integrado, não somente no plano econômico, mas também no político, social e ambiental e na infra-estrutura, para desta maneira, fortalecer “a identidade própria da América do Sul” e contribuir, “a partir de uma perspectiva sub-regional e em articulação com outras experiências de integração regional, ao fortalecimento da América Latina e o Caribe, dando-lhe maior peso e representação nos foros internacionais” (*Declaración de Cusco*).

Para alcançar a integração do espaço sul-americano propunha-se o desenvolvimento e aprimoramento de seis processos: 1) o acordo e coordenação política e diplomática; 2) O aprofundamento da convergência entre o Mercosul, a Comunidade Andina e o Chile, por meio do aperfeiçoamento da zona de livre comércio que teria como base o ACE 59, podendo-se somar a este processo os governos de Suriname e Guiana; 3) a integração física, energética e de comunicações; 4) a harmonização de políticas que promovam o desenvolvimento rural e agro-alimentar; 5) a transferência de tecnologia e de cooperação horizontal em todos os âmbitos da ciência, educação e cultura e; 6) uma crescente integração entre as empresas e a sociedade civil na dinâmica da integração.

Finalmente, ficou claro que a Comunidade Sul-americana de Nações, procurava evitar a duplicidade e superposição de esforços, para isto a ação conjunta se implementaria, progressivamente, na base da institucionalidade já existente na região e sua convergência, evitando também, novos gastos financeiros para os países. Para isto foram convocados à cooperação os membros da CAN e do Mercosul, por serem as principais iniciativas de integração regional, ademais de outros esquemas de cooperação e integração sub-regional, como a ALADI, a OTCA, o SELA, a CEPAL, entre outros.

Em 30 de setembro de 2005, se realizou uma nova reunião presidencial em Brasília, a qual foi denominada como a “Primeira Reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul-americana de Nações”. Na declaração presidencial deste encontro se afirma que a essência da CSN é o entendimento político e a integração econômica e social dos povos de América do Sul, confirmando também que a união sul-americana resultará da associação recíproca dos Estados partes da CAN e do Mercosul, assim como a associação do Chile, Guiana e Suriname. No campo econômico, o propósito continuava sendo o estabelecimento de uma zona de livre comércio sul-americana, e a Secretaria Geral da ALADI, em coordenação com a Secretaria Técnica do Mercosul e a Secretaria Geral do CAN seriam as encarregadas de preparar uma proposta enquadrada na resolução 59 do Conselho de Ministros da ALADI, em relação à convergência CAN-Mercosul e outros acordos comerciais da região.

Em relação à organização da CSN, foi reafirmada sua constituição com a base institucional existente, estabelecendo a coordenação entre as Chancelarias com o apoio dos organismos de integração. As reuniões anuais de Chefes de Estado constituíram a

máxima instância política da CSN. No entanto, nesta reunião foi criada a Secretaria *Pro Tempore* que seria exercida anualmente e de maneira rotativa por cada um dos Países Membros, sendo para o Brasil o primeiro exercício neste cargo. Foi criada, também, uma “Troika”<sup>28</sup> que estaria constituída pelo país sede da reunião de Presidentes e pelos países que organizaram as reuniões tanto do ano anterior como do ano seguinte; a “Troika” teria como objetivo apoiar as atividades da Secretaria *Pro Tempore*.

O principal resultado desta reunião foi o estabelecimento de uma agenda prioritária para consolidar este processo de integração. A referida agenda concentrar-se-ia em oito áreas, encarregando-se às instituições regionais a apresentação de propostas para o desenvolvimento de planos específicos de trabalho para cada uma delas. As áreas em ação propostas foram: o diálogo político; a integração física; o meio-ambiente; a integração energética; os mecanismos financeiros sul-americanos; as assimetrias; a promoção da coesão social, da inclusão social e da justiça social; e as telecomunicações.

Em 09 de dezembro de 2006, dois anos depois da declaração do Cusco, onde foi conformada a Comunidade Sul-americana de Nações e um ano depois da aprovação da agenda prioritária de Brasília, foi realizada a Segunda Reunião da Comunidade Sul-americana de Nações, em Cochabamba, Bolívia. A declaração de Cochabamba foi um grande passo no processo de integração da América do Sul, como consta no documento final da reunião, cujo título é: “*Colocando la Piedra Fundamental para una Unión Sudamericana*”. Este instrumento, diferente, em essência, dos anteriores, pela primeira vez propõe bases mais claras sobre as quais se construiria a integração da América do Sul. Está estruturada de quatro partes: a primeira propõe que o processo de integração sul-americano seguiria “um novo modelo de integração para o século XXI”; a segunda se refere aos princípios da integração sul-americana; a terceira apresenta as premissas para a construção da integração; e, finalmente, na quarta parte se estabelecem os objetivos da integração. Ademais, no documento apresenta-se o “*Plan Estratégico para la Profundización de la Integración Sudamericana*”. Este planejamento consta de cinco partes fundamentais: a) fortalecimento da institucionalidade da Comunidade Sul-americana de Nações; b) diálogo político; c) diálogo externo; d) coordenação com a OMC e as instituições financeiras multilaterais; e) parlamentos.

---

<sup>28</sup> Segundo o *Diccionario de la Real Academia Española*, a palavra “Troika”, de origem russa, é usada no âmbito político para definir à “equipe dirigente ou com labores de representação integrada por três membros”.

O primeiro ponto necessita especial atenção, pois nesta reunião confirma-se novamente a proposta original da criação da CSN de evitar a duplicidade de esforços e novos gastos aos governos, sem criar novas estruturas burocráticas. Desta forma a Comunidade Sul-americana de Nações contaria com a seguinte fundamentação:

- Reuniões anuais de Chefes de Estado e de Governo;
- Reuniões semestrais de Chanceleres;
- Reuniões ministeriais setoriais;
- Comissão de Altos Funcionários;
- Secretaria *Pro Tempore*.

No entanto, este plano estratégico não explica de forma clara as diferentes funções de cada uma das instâncias, com exceção da Comissão de Altos Funcionários, a qual recebe grande atenção, pois esta seria a encarregada de assegurar no plano executivo, a implementação das decisões presidenciais e ministeriais, e a coordenação das iniciativas existentes.

Neste ponto, é importante analisar um documento elaborado pela *Comisión Estratégica de Reflexión* que foi criada em uma reunião extraordinária em Montevideu, Uruguai, em dezembro de 2005, da qual participaram os representantes pessoais dos Presidentes. O documento foi submetido à consideração da Segunda Reunião de Chefes de Estado, realizada em Cochabamba; no entanto, a *Declaración de Cochabamba* contempla alguns elementos deste documento da Comissão, mas boa parte do mesmo não foi levada em consideração. Porém, este texto é relevante atualmente principalmente por duas propostas, que anteriormente passaram despercebidas, e que têm grande importância no debate da integração sul-americana atual. A primeira se refere à estrutura funcional da Comunidade Sul-americana de Nações, propondo que é imprescindível caminhar para o fortalecimento institucional, muito além das reuniões presidenciais, ministeriais e setoriais.

Assim, para conseguir a efetiva coordenação da Comunidade é necessário a criação de instâncias orgânicas que garantam o planejamento, a implementação e a continuidade dos projetos e das iniciativas regionais. Desta forma, propõe-se um nível

estratégico de decisão, representado pela Reunião de Chefes de Estado; um nível coordenador, representado pela Reunião dos Chanceleres e um nível operativo funcional, representado por uma Comissão de Coordenação da qual participam representantes de todos os países da região, junto com os Secretários do Mercosul e da CAN e representantes da ALADI e do CARICOM, esta Comissão seria a encarregada da Secretaria Permanente da Comunidade, com uma estrutura reduzida; finalmente, foi apresentada a necessidade de criar Grupos de Trabalho permanentes, coordenados por encarregados de alto nível, inicialmente para tratar temas de infra-estrutura, integração energética e políticas sociais, e um grupo de trabalho *ad hoc* para estudo de propostas de mecanismos financeiros (ver *figura 2*). A segunda proposta indicava que “deve-se considerar a necessidade de negociação de um Tratado Funcional e Constitutivo da Comunidade Sul-americana de Nações, que ofereça uma nova densidade jurídica à iniciativa e que aponte à criação de uma União de Nações Sul-americanas (UNASUL)”.

**Figura 2: Estrutura funcional proposta para a CSN**



Fonte: *Documento final de la Comisión Estratégica de Reflexión* (2006).  
Elaborado por: Andrés Piedra Calderón.

Com a Reunião de Cochabamba poder-se-ia afirmar que termina uma etapa do processo de integração sul-americano, caracterizado por um número variado de propostas e a falta de concretização das mesmas. No entanto, as idéias anteriormente manifestadas sobre o documento elaborado pela *Comisión Estratégica de Reflexión*, que não seriam levadas em consideração, paradoxalmente começariam a ser importantes no ir e vir da integração e mudaria totalmente a visão sobre o processo e o rumo da integração. Assim,

em 16 de abril de 2007, na Primeira Reunião Energética Sul-americana, realizada na Ilha Margarita, Venezuela, foi decidido mudar o nome da Comunidade Sul-americana de Nações e denominar ao esforço de integração da América do Sul como “União de Nações Sul-americanas” (UNASUL), propondo também a criação de uma Secretaria Permanente em Quito, Equador.

Com isto adiciona-se um novo elemento que, para muitos, escureceu mais ainda o caminho da integração, dificultando a visualização e o entendimento das metas da integração da América do Sul e dos verdadeiros objetivos de uma integração, que até o momento tem sido só um cenário de encontros e discursos de figuras políticas dos diferentes governos.

## **2.2. UNASUL e as incertezas da integração sul-americana**

Uma nova expectativa tem sido gerada no contexto da integração sul-americana, no entanto, não se faz necessário realizar uma rigorosa análise para tentar entender o que na Ilha Margarita foi decidido, já que a Declaração Política dos Presidentes mostra mais dúvidas que medidas concretas. Por exemplo, segundo Eduardo Gudynas (2007), o documento final desta reunião, não indica claramente se o programa da Comunidade Sul-americana de Nações chegará ao seu fim e será substituído pela União de Nações Sul-americanas (UNASUL). Se este for o caso, o autor lembra que esta seria a terceira re-fundação do processo de integração nos últimos sete anos, nos quais o resultado mais saliente foi o acordo na mudança no nome da iniciativa. O autor aponta ademais, que a declaração de Venezuela não oferece nenhuma contribuição conceitual à dinâmica da mencionada união, nem indica quais são as implicações na convergência da CAN com o Mercosul. Para Gudynas e para muito outros autores, deve-se considerar a necessidade de negociação de um tratado de fundação e constituição da União de Nações Sul-americanas, que ofereça uma nova estrutura jurídica à iniciativa. O tratado deve alcançar a todos os estratos das sociedades para que a integração seja uma ação conjunta e uma meta para todos os habitantes da região.

Com relação à UNASUR, segundo Cardona (2005), deve-se lembrar que não somente se trata de um espaço para a promoção regional de livre comércio, mas trata-se de um projeto geo-político de grande envergadura. Com doze membros, a consolidação da UNASUL representaria o estabelecimento e afirmação do terceiro bloco econômico do mundo. Cabe mencionar que o processo não pode ser admitido sem a presença ativa do Brasil, não só pela importância do seu grande mercado, mas pela posição geo-estratégica e política no cenário mundial. Cada país da América do Sul poderia encontrar um benefício desta União, a qual poderia incrementar as vantagens comparativas individuais, convertendo-as em vantagens competitivas.

A construção desta União demandará tempo, paciência, recursos e visão estratégica de longo prazo, de acordo com a opinião do Embaixador brasileiro Jorge D'Escragolle Taunay Filho (2007), quem aponta que em toda a história dos Presidentes Sul-americanos se reuniram apenas em seis oportunidades e todas elas ocorreram depois do ano 2000, o que demonstraria a vontade atual para encaminhar o processo de integração, mostrando também que é um tema que se encontra na agenda dos países sul-americanos. Finalmente, Taunay Filho lembra que a União Européia de igual maneira passou altos e baixos no seu processo de consolidação e num momento determinado exigiu o esforço de todos em nome do futuro comum.

A Comunidade Sul-americana de Nações representava um projeto ambicioso e uma boa oportunidade para todos seus integrantes, segundo Diego Cardona (2005). Os acontecimentos na Reunião de Venezuela mostram que o caminho da integração não está isento de dificuldades; o desafio consiste em saber enfrentar os obstáculos estruturais ao longo prazo. Por isto Rojas (2007), disse que a UNASUL deverá constituir-se em uma iniciativa que precisa de fortes instâncias institucionais e de um conjunto de instrumentos e mecanismos que lhe permitam dar respostas oportunas às exigências das diversas realidades sul-americanas. De igual forma, para assegurar o normal funcionamento da UNASUL, o autor indica que a vinculação com os organismos de integração e cooperação sub-regionais e regionais já existentes é vital, pois apesar de todos os contratempos, a CAN e o Mercosul, junto com outras iniciativas de cooperação, como o SELA, a OTCA, a ALADI, de uma forma ou outra têm um acervo e experiência adquirida vital para a construção do espaço comum sul-americano, mesmo que o objetivo da integração ainda



não tenha sido alcançado, não se pode desconhecer todo o realizado no passado. Sem dúvida, somente conhecendo as potencialidades do já existente, será possível aproveitar toda a força criada ao longo de muitos anos por estas instâncias regionais para consolidar o desejo de integração. Isto é necessário realizar, independente da criação da Secretaria Permanente ou de qualquer outra estrutura institucional.

Pelo exposto anteriormente, é necessário perguntar-se: qual é o papel que deveriam ter as iniciativas de cooperação sub-regional, como a OTCA, dentro da convergência da CAN e o Mercosul, para consolidar a integração na UNASUL? Qual é a importância deste tipo de organizações no processo conjunto de integração? Têm todas estas organizações suficiente capacidade para consolidar o processo de integração? Estes assuntos serão os fundamentos da análise proposto para a OTCA nos seguintes capítulos.

### 3. A OTCA E O CONTEXTO AMAZÔNICO

Neste capítulo se descreve e examina o contexto amazônico onde atua a OTCA e se estuda como foi criada e estabelecida esta Organização, sua maneira de atuar para cumprir seus objetivos constitutivos e como enfrentar os desafios da integração da América do Sul.

#### 3.1. A dimensão amazônica

Quando se fala da Amazônia, particularmente nesta dissertação, se discute sobre toda a região, que engloba outros termos como: Grande Amazônia, Amazônia Continental, Pan-Amazônia, Amazônia Internacional, Amazônia Sul-americana ou qualquer outro nome que faça referência à totalidade da região amazônica e não somente às sub-regiões nacionais. Para Aragon (2002), este procedimento se justifica, pois se deve levar em conta que, ao analisar a Amazônia, esta não pertence a um só país, mas representa uma região compartilhada por várias soberanias, desta forma é necessário quebrar o mito da concepção errada, criada na idéia de que a Amazônia é somente brasileira, por isto a tendência dos vários estudos em nível internacional tem sido no sentido de investigar a Amazônia brasileira, para obter conclusões gerais de toda a região.

Por outro lado, algumas discussões estão centradas na forma de delimitar o que se entende por Amazônia, não existindo uma única maneira de fazê-lo. Assim, para este propósito devem considerar-se alguns fatores, destacando-se dois principais: primeiro, por meio da extensão física da bacia hidrográfica e em segundo lugar, através de considerações legais. No primeiro caso, segundo Aragon (2002), a delimitação seria mais simples e fácil, pois englobaria as áreas de influência da bacia do rio Amazonas e de seus afluentes, porém por este critério ficariam fora da Amazônia, a Guiana Francesa, Suriname e Guiana, considerando que seus rios desembocam diretamente no Oceano Atlântico. Conforme o segundo critério de delimitação um bom exemplo seria o caso do

Brasil e sua definição de “Amazônia Legal”<sup>29</sup> repartida entre nove Estados: Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima, Maranhão, Mato Grosso e Tocantins. Para fins acadêmicos estes, e outros critérios, foram juntados. Desta maneira, nesta dissertação entender-se-á por Amazônia a todas as áreas drenadas pelas bacias dos rios Amazonas, Araguaia-Tocantins, Orinoco, Essequibo e outros rios menores. Adicionalmente, se considera como critério legal de delimitação o que consta no Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), que no seu Artigo Segundo se refere a esta região da seguinte maneira:

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 (TCA, 1978).

Dentro desta concepção a Guiana Francesa apesar de ter territórios amazônicos, não está incluída na análise da região, por não ser parte do tratado. O *mapa 1* apresenta a região amazônica sem levar em conta o critério do TCA.

**Mapa 1: A Amazônia**



Fonte: <http://www.wrm.org.uy>

<sup>29</sup> Instituída em 1953 no governo de Getúlio Vargas com a lei 1.806 que criava a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), que tinha o objetivo de promover o desenvolvimento da produção agropecuária e a integração da região à economia nacional.

A maior floresta tropical do planeta se encontra na região amazônica. As matas tropicais estão presentes em África, Ásia e Oceania, América do Sul e América Central. A selva amazônica representa 90% do total da superfície dos bosques tropicais na América Latina, o que equivale aproximadamente a 7,5 milhões de km<sup>2</sup>, ou seja, mais da metade deste ecossistema no mundo. A Amazônia ocupa mais de 40% da superfície total da América do Sul e está presente em nove países: Bolívia, Brasil, Colômbia Equador, Guiana, Guiana Francesa, Peru, Suriname e Venezuela. Brasil é o país com maior superfície de florestas tropicais do mundo, cerca de 5 milhões de km<sup>2</sup> de superfície total correspondem ao espaço amazônico, no entanto, Brasil é também o país com o nível mais alto de desmatamento a nível mundial (Filho, 2006; Fontaine, 2006b).

Como se mostra na *tabela 1*, Brasil cobre quase dois terços da superfície amazônica (65,72%), seguidamente o Peru (12,60%), Bolívia (10,85%) e Colômbia (5,35%). Por este motivo territorial, Fontaine (2006b) aponta que os estudos da Amazônia geralmente tem se concentrado na análise da região desde o Brasil, estabelecendo assim uma visão analítica que produz duas dimensões separadas: uma estreitamente ligada a uma ótica essencialmente brasileira e outra com uma perspectiva tanto andina como de outros países como: Guiana, Guiana Francesa e Suriname, considerada secundária na análise internacional. Em relação a isto Fontaine (2006b, p.26), afirma que “a perspectiva dos países andinos é crucial para a região, principalmente do ponto de vista estratégico de seus recursos naturais e a importância relativa da Amazônia na superfície do território nacional”. De fato, o espaço amazônico representa aproximadamente 75% do território total da Bolívia e Peru, 45% do território equatoriano e 36% da Colômbia.

No que se refere à população, a Amazônia abriga a mais de 30 milhões de habitantes. Só no Brasil existem mais de 21 milhões de pessoas morando na região – 12% da população nacional, quase 70% da população da região. No entanto, Bolívia é o país que tem a maior proporção da população nacional habitando na Amazônia sendo aproximadamente 33% do total da sua população nacional, o que corresponde a 14% do total da população amazônica. Os dados populacionais são apresentados à continuação na *tabela 2*.

**Tabela 1: Área amazônica nos territórios nacionais**

Países	Território total do país em Km2 (a)	Área amazônica no território nacional em Km2 (b)	Porcentagem da Amazônia no território nacional (b)/(a)	Porcentagem do território amazônico nacional na Região Amazônica total
Bolívia	1.098.581	824.000	75,01%	10,85%
Brasil	8.511.965	4.988.939	58,61%	65,72%
Colômbia	1.138.914	406.000	35,65%	5,35%
Equador	270.600	123.000	45,45%	1,62%
Guiana	215.083	5.870	2,73%	0,08%
Guiana Francesa	91.000	91.000	100,00%	1,20%
Peru	1.285.215	956.751	74,44%	12,60%
Suriname	142.800	142.800	100,00%	1,88%
Venezuela	912.050	53.000	5,81%	0,70%
<b>TOTAL</b>	<b>13.666.208</b>	<b>7.591.360</b>		

Fonte: Filho (2006).

Elaborado por: Andrés Piedra Calderón.

**Tabela 2: População amazônica**

Países	População	Porcentagem na região
Bolívia	4.221.223	13,87%
Brasil	21.056.532	69,17%
Colômbia	643.147	2,11%
Equador	548.419	1,80%
Guiana	697.286	2,29%
Guiana Francesa	157.213	0,52%
Peru	1.380.583	4,54%
Suriname	450.200	1,48%
Venezuela	1.285.310	4,22%
<b>TOTAL</b>	<b>30.439.913</b>	

Fonte: Filho (2006).

Elaborado por: Andrés Piedra Calderón.

### 3.1.1. A ocupação da Amazônia

A Amazônia tem uma história muito antiga, no entanto, os principais acontecimentos começaram a registrar-se a partir da época da conquista Espanhola e Portuguesa em América do Sul. Fontaine (2006b), aponta que aproximadamente 2.000 grupos étnicos formados por cerca de 7 milhões de pessoas habitavam a região naquela época. A colonização, como afirma o autor, teve um impacto profundo na vida desses grupos indígenas que submeteu-lhes a diversos graus de integração, dependendo do tipo

de fronteira colonizadora: escravista, missioneira ou extrativista.<sup>30</sup> É importante considerar que o termo “integração” utilizado pelo autor não reflete corretamente o grau e a intensidade com que, em muitos casos, foram agredidas tanto física como culturalmente as comunidades existentes, retiradas de seus territórios originais, obrigadas a utilizar modelos produtivos alheios não só para sua cultura, mas também ao seu entorno – com graves impactos ambientais–, que provocaram a marginalização social e econômica.

A integração administrativa da região amazônica e sua inserção nos mercados nacionais e internacionais começaram a consolidar-se na segunda metade do século XX, isto foi possível particularmente graças à abertura dos eixos de comunicação rodoviários e à exploração do petróleo e do gás natural. Filho (2006) afirma que foram os regimes militares os responsáveis de consolidar a visão da Amazônia como uma mercancia a ser explorada. Com isto, um novo rumo tomou a vida amazônica, em especial com o impulso de grandes projetos de colonização, muito ligados à agricultura, pecuária e exploração petrolífera, atividades que junto com a extração de madeira, aceleraram a degradação ambiental. Por exemplo, segundo Fontaine (2006b), as leis de reforma agrária aprovadas ao final da década dos anos 60, são também responsáveis pelo desmatamento, já que obrigavam aos colonos a cortar árvores em boa parte de seus novos terrenos, para conseguir sua legalização. Ademais, comenta que com a descoberta das primeiras jazidas de petróleo, ficou claro o interesse por esta região de grandes empresas transnacionais européias e norte-americanas, as quais são também responsáveis da colonização de terras que antes eram inacessíveis.

A colonização e exploração dos recursos naturais da Amazônia foram atos realizados sem planejamento algum, inicialmente pelos os regimes militares e depois pelos governos denominados democráticos. Os novos colonos sofreram a ausência técnica, a falta de capitais, a dificuldade para o acesso a serviços básicos e adequadas meios de comunicação para o comércio de seus produtos, o que se refletiu em baixos rendimentos das colheitas, e a falta de mão-de-obra para assegurar um ritmo de produção sustentado, deixando a muitos em uma situação de subsistência econômica. Isto causou a

---

<sup>30</sup> Existem muitas obras que falam da história da Amazônia, para mais referências podem ser consultadas as seguintes fontes: Fontaine, Guillaume. (2006). *La globalización de la Amazonía: una perspectiva andina*. Iconos, Revista de Ciencias Sociales, n.25, mayo 2006, pp.25-36. FLACSO-Ecuador. Filho, João. (2006). *O livro de ouro da Amazônia*. 5.ed. Rio de Janeiro, Ediouro.

migração de colonos que abandonaram suas terras, dirigindo-se aos centros urbanos, provocando graves problemas sociais nas cidades amazônicas, como a delinquência, insalubridade, aumento da população, entre outros. Ademais, a movimentação da população deixou as beiras dos rios para buscar assentamentos nas beiras das estradas. Por outro lado, a baixa rentabilidade da produção de lavouras alimentícias, deu início aos cultivos ilegais como a coca, especialmente na Colômbia, Bolívia e Peru (Fontaine, 2006b; Becker, 2005).

Estes acontecimentos explicariam inicialmente o caos atual da região, cujas conseqüências incluem não só o impacto ambiental, como também as deficitárias condições de vida dos habitantes da região, especialmente no meio rural, os enfrentamentos entre as populações indígenas e os colonos, somados a outros problemas diversos que afligem à Amazônia em geral. Estas dificuldades não obedecem a fatos isolados, mas a um conjunto de fatores que atuam ao mesmo tempo. Entre tanto, cada país apresenta características diferentes e resulta incorreta a generalização que se costuma fazer acerca dos problemas da Amazônia, ou a extrapolação ao conjunto de regiões, da situação que apresenta o Brasil. No entanto, podem mencionar-se algumas causas que originam os problemas comuns: a pecuária bovina extensiva, a cultura extensiva da soja, a produção do carvão vegetal, a exploração ilegal da madeira, o narcotráfico, a guerrilha, a exploração do petróleo e do gás natural, o comércio ilegal de espécies vegetais e animais, a bio-pirataria, a mineração e as grandes obras de infra-estrutura. Um exemplo de ação irresponsável do ser humano na Amazônia representa o corte indiscriminado de mais de 800 mil km<sup>2</sup> de superfície até finais dos anos 90. Só o Brasil desmatou uma área aproximada de 700 mil km<sup>2</sup> até inícios de 2005 (Filho, 2006; Fontaine, 2006b).

Com o incremento da dívida externa e a crise de estabilidade política, a partir dos anos 60 e 70, a maioria dos países amazônicos enfraqueceram sua capacidade para implementar medidas pontuais para controlar a extração desmedida dos recursos naturais e os conseqüentes impactos no ambiente, demonstrando a impossibilidade de afirmar a presença efetiva do Estado na região. Isto provocou a entrada de um grande número de organizações não governamentais internacionais (ONGs), em muitos casos assumindo as funções próprias do Estado – principalmente nas áreas social e ambiental – gerando-se uma delegação de funções públicas para estas organizações (Fontaine, 2006b). De acordo

com Vinicius Camargo (2007) isto repercutiu tanto na área de política governamental, influenciando nas políticas ambientais e sociais dos Estados, como também na sociedade civil; por outra parte, despertou o interesse dos atores externos que de uma ou outra forma estavam ligados ao debate da internacionalização da região amazônica.

### **3.1.2. Geopolítica e internacionalização da Amazônia**

A região amazônica há muito tempo deixou de ser apenas um desafio nacional ou regional, transformando-se em uma questão vital para o desenvolvimento sustentável global, o que converteu à região amazônica no centro de atenções da política mundial e alvo de interesses e pressões externas foi provavelmente a dimensão territorial, seus recursos estratégicos e vitais – especialmente a biodiversidade e a água – e a posição privilegiada no espaço geopolítico em América do Sul. No entanto, seriam os riscos da destruição da maior floresta tropical do mundo o que de forma particular influenciou a internacionalização da agenda amazônica, assunto polêmico, como será apresentado em continuação.

O tema da internacionalização tomou força, a partir do início do debate da conservação do meio ambiente e a cooperação mundial. A Conferência do Meio Ambiente ou Eco-92, realizada no Rio de Janeiro em 1992 é o ponto que define um antes e um depois para a região (Becker, 2005; Silva, 2004).

De acordo com Bentes (2005), entre os anos de 1989 e 2002, a região amazônica se converteu no primeiro objeto da intervenção direta do “ambientalismo internacional” principalmente por parte dos países do G-7,<sup>31</sup> para os quais a Amazônia sempre despertou uma série de interesses. A autora disse que o desejo desses países por estabelecer o controle sobre a região foi manifestado na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, em 1972, em Estocolmo, onde surgiu a idéia, entre outras, da soberania relativa do Brasil sobre este território. Um dos argumentos para defender esta intervenção internacional era que os riscos e ameaças à floresta amazônica contribuíram às mudanças climáticas do planeta. O debate continuou, indica Bentes, e adquiriu mais

---

<sup>31</sup> O G-7 é o grupo das sete nações mais ricas e industrializadas do mundo que são: Japão, Estados Unidos, Alemanha, França, Reino Unido, Itália e Canadá.



força no começo de 1980, onde a campanha das grandes ONGs internacionais transformou os problemas ambientais da Amazônia em problema de política internacional; no entanto, centralizaram toda a problemática amazônica na questão ambiental “conservacionista”. Por exemplo, segundo Fontaine (2006b), as pressões em nível internacional se multiplicaram especialmente para instaurar uma política de delimitação de áreas protegidas, tomando força entre os anos 70 e 80. Em 1992, ano da reunião no Rio de Janeiro, a bacia amazônica contava com uma centena de espaços naturais protegidos, o que indica de acordo com Fontaine (2006b), que a partir das três últimas décadas do século XX, a Amazônia converteu-se no centro de sérias preocupações, especialmente ligadas à utilização sustentável de seus recursos naturais.

O início deste debate internacional sobre medidas para a conservação e o uso racional dos recursos amazônicos chegou a ter como consequência, o condicionamento, por parte de organismos multilaterais, de certos financiamentos externos aos países com territórios nesta região e que não estavam atuando com políticas de sustentabilidade no manejo de seus recursos (Fontaine, 2006b). Tudo isto era realizado sob uma visão “internacionalista” que não privilegiava o pronunciamento de especialistas nacionais ou da própria população regional. Em efeito, Bentes (2005) afirma que a definição das prioridades de pesquisa e financiamento, a opinião do Banco Mundial, através de seus oficiais e consultores, era primordial, pois uma das condições impostas por parte dos países do G-7 para liberar recursos, era que os projetos fossem aprovados por esta instituição.

Neste contexto do debate do internacionalismo das questões ambientais amazônicas, a atuação das ONGs nacionais e internacionais e das grandes empresas transnacionais adquiriu relevância e se tornou no foco de muitas análises e investigações. Segundo Camargo (2007), muitas destas organizações não governamentais e a grande maioria das empresas transnacionais atuavam na Amazônia, sem uma devida fiscalização por parte dos Estados. Em particular, as ONGs têm uma grande presença na região, o número delas, segundo o autor, chegaria a mais de 3.600 só na Amazônia brasileira. Camargo também indica que algumas destas organizações intervêm na zona representando interesses corporativos ou particulares, que escapam dos padrões institucionais de relação com o Estado.

É inegável que a influência internacional na região muitas vezes utilizou aos estrangeiros como porta-vozes dos problemas da Amazônia em nível nacional e internacional. Bentes (2005) inclusive afirma que no caso brasileiro grandes ONGs internacionais têm a capacidade de influenciar no processo de tomada de decisões por meio de seu *lobby*, especialmente em Brasília e, muitas vezes, de exercer funções que corresponderiam ao Estado. Por outro lado, o mesmo autor aponta que não se pode negar a participação bem sucedida de certas ONGs no âmbito inter-estatal ou nas sociedades nacionais, atuando como órgãos consultivos, pressionando nas decisões políticas ou executando projetos e programas na região.

Todo o anteriormente comentado, obriga a pensar no significado geopolítico da Amazônia no âmbito global, assim como dentro dos países amazônicos, pelas análises realizadas se demonstra que a região constitui um desafio para o presente e não para o futuro. A importância geopolítica em nível global reflete-se nos diversos projetos e iniciativas internacionais, ademais no debate atual deste tema, e em segundo lugar, a relevância geopolítica para os países sul-americanos está diretamente ligada ao projeto da integração da Amazônia Continental (Becker, 2005).

Como foi visto, o projeto internacional percebia a região como uma grande unidade a ser conservada, tendo como objetivo o bem-estar e a sobrevivência do planeta devido aos efeitos do desflorestamento sobre a diversidade e a mudança climática. Segundo Becker (2005), isto mostra que existe uma valorização da natureza e da Amazônia, no entanto, existe uma relativização sobre quem tem o poder sobre os recursos por parte da comunidade internacional.

A discussão mundial ligada ao meio ambiente através dos tempos tem apresentado vários matizes; entretanto, observa-se atualmente dentro deste projeto internacional como indica Karl Polanyi (1980, *apud* Becker, 2005)<sup>32</sup> um processo de mercantilizar a natureza, o que significa que os elementos da natureza – especialmente água, biodiversidade, ar – estão transformando-se em “mercadorias fictícias” – porque estas não foram produzidas para a venda no mercado. Isto está ocorrendo por meio da criação de mercados reais em processo de consolidação, como resultante do Protocolo de Kyoto e a captação do carbono, o que evidencia, de acordo com Alberto Teixeira da Silva

---

<sup>32</sup> Polanyi, Karl. (1980). *A Grande transformação*. Rio de Janeiro, Campus.

(2004), que no nível de debate global, todos os recursos naturais estão sendo considerados como *comodities* do futuro.

Os principais atores no projeto internacional seriam as ONGs internacionais e suas contrapartidas nacionais, os movimentos ambientalistas, a cooperação internacional, as agências para o desenvolvimento de governos estrangeiros da ONU, as empresas transnacionais, os organismos multilaterais e os países do G-7. Becker (2005) disse que entre esses atores, a cooperação internacional tem sido fundamental no desenvolvimento da ciência e da tecnologia na região amazônica; as agências de cooperação internacional também têm funções importantes como a relação com as comunidades locais, estabelecendo inclusive redes de comunicação direta que alguns Estados não tem. No entanto, como foi analisada, esta cooperação tem sido conduzida com excessiva autonomia.

É por isto que os desafios de uma interpretação atual da Amazônia passam, inevitavelmente, pela análise da cooperação internacional e dos outros atores internacionais, pois as questões ambientais são agora problemas de caráter global e, portanto, demandam soluções, negociações e discussões também neste nível. Por este motivo, Le Prestre, citado por Silva, indica que:

...é importante aprofundar esta noção de seguridade ambiental porque ela pode conter os germes de uma nova dimensão importante das relações internacionais, definir opções dos governos, influenciar as relaciones de conflito e cooperação entre Estados e servir para mover as populações ao redor dos objetivos da proteção. (Le Prestre, 2000, *apud* Silva, 2004, p. 12)<sup>33</sup>

Assim, os governos converteram à Amazônia em objeto de política nacional pelas pressões externas, fundamentalmente por meio da ação destes diversos atores internacionais presentes no território. Deve-se levar em consideração que o reconhecimento da importância estratégica da Amazônia e a força atual do consenso global sobre a problemática ambiental – claramente relacionados com a perda de diversidade e aquecimento global – são aspectos que necessitam a inserção de mecanismos de regulação da cooperação na região. Frente a isto, Camargo (2007) indica

---

<sup>33</sup> Le Prestre, P. (2000). *Ecopolítica Internacional*. São Paulo, editora SENAC-São Paulo.

que é necessário verificar quais são as formas de diálogo possíveis entre os Estados e os diversos atores internacionais presentes na Amazônia. No obstante, o autor abre uma porta frágil no debate da internacionalização da Amazônia, pois no caso amazônico não caberia mais um discurso nacionalista que fecha a fronteira amazônica somente para as intervenções estatais. Em certa medida, isto poderia ser verdade, porém desde o ponto de vista dos governos dos países amazônicos, não pode ser aceitável um discurso de flexibilização da soberania como apresenta o autor. Para Bentes (2005) esses argumentos relativos à territorialidade e a soberania, mostram que a desigualdade política internacional é a que faz com que pareça natural a intervenção internacional na Amazônia enquanto os países desenvolvidos são os que mais contaminam, neste caso ninguém propõe, por exemplo, uma intervenção direta nos Estados Unidos para terminar com as emissões de poluentes produzidas nesse país.

Ademais, como foi comentado, a visão internacionalista enfrenta a postura que mantêm os Estados amazônicos, os quais vêm impossível a flexibilização de suas soberanias nacionais sob o papel geopolítico que atualmente desempenha na região, posição que é defendida também pela Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), organização criada a partir do processo realizado desde a firma do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), como resposta por parte dos países amazônicos aos desafios levantados através do debate da internacionalização amazônica. Como será analisado a seguir, a OTCA mantêm um discurso de defesa da soberania dos países amazônicos sobre a gestão e proteção de seus recursos na região, no entanto, não se abriram espaços de diálogo específico para encaminhar uma ação política conjuntas entre os Estados, a OTCA e os atores internacionais, com a ampla participação da sociedade civil, a academia e outros atores sub-regionais amazônicos.

A Amazônia é hoje cenário central da crise ambiental mundial e é considerada como um espaço privilegiado para observar os fenômenos vinculados à globalização, tais como, a crescente pressão por políticas de conservação, o debate do desenvolvimento sustentável, a relação com os mercados mundiais e a integração regional, em primeira instância com o Tratado de Cooperação Amazônica e hoje por meio da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (Fontaine, 2006b), a qual será estudada a seguir.

### **3.2. A Organização do Tratado de Cooperação Amazônica**

Nas palavras de Becker (2005), a integração na Amazônia responderia a um segundo projeto dentro da internacionalização da região. Por isto, a compreensão atual da Amazônia Continental representa o desafio de saber refletir sobre as perspectivas de um cenário em constantes transformações, pressionadas pelas demandas políticas, econômicas, sociais e ambientais de um mundo cada vez mais globalizado e interdependente. Esta percepção implica uma visão holística e ampla de uma problemática que deixou de ser unicamente nacional e regional (Silva, 2004).

#### **3.2.1. Do TCA à OTCA**

Em frente ao debate levantado na vota da internacionalização da Amazônia, em 3 de julho de 1978, Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela, reagiram e assinaram em Brasília o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA). O principal objetivo consta no Primeiro Artigo do Tratado e disse:

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, 1978).

O Tratado deixa explícito que a promoção do desenvolvimento harmônico da Amazônia deveria realizar-se através de ações conjuntas e compartilhando experiências bem sucedidas em cada uma das regiões de cada país, deixando claro que o desenvolvimento sócio-econômico e qualquer outra atividade – como a preservação do maio ambiente – são responsabilidades inerentes á soberania de cada Estado. Desta forma, a assinatura do Tratado, segundo Aragon (2002), reconhece a necessidade de cooperação internacional em um espaço mais coordenado entre os Países Membros, o que garantiria o exercício da soberania sobre seus respectivos territórios.

Desde sua criação até fins da década de 1980 e início de 1990, o TCA esteve inativo. Foi na Secretaria *Pro Tempore* de Equador onde se fizeram várias tentativas para formular ações conjuntas com o objetivo de apresentar uma proposta na reunião de Rio de Janeiro em 1992. Depois da Conferência as posteriores secretarias tentaram implementar alguns projetos, porém poucos avanços foram conseguidos. Os fatores que podem ter influenciado neste caso são: a fragilidade institucional do Tratado – falta de uma organização internacional com presença jurídica que pudesse, entre outras coisas, desenvolver e propor políticas concretas – e a rotatividade das Secretarias *Pro Tempore* – sem autonomia para negociar ou executar ações de longo prazo (Aragon, 2002). Este fraco progresso institucional do TCA teria limitado as atividades das Secretarias *Pro Tempore*, as quais desenvolveram micro-ações, que no seu conjunto foram pouco relevantes perante a magnitude de problemas e possibilidades da Amazônia Continental (Costa-Filho, 2002).

O frágil progresso do TCA mostrou a ausência de um espaço definido para a consulta e a harmonização dos planos de desenvolvimento entre os Países Membros. Por isto e com a idéia de fortalecer os objetivos do Tratado em 1995 os oito países amazônicos decidiram criar a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) por meio de um Protocolo de Emenda ao TCA, aprovado em 14 de dezembro de 1998. Neste Protocolo se instaurou a Secretaria Permanente da Organização e se estabeleceu em Brasília desde dezembro de 2002.

A criação da OTCA e particularmente a Secretaria Permanente, em substituição das Secretarias *Pro Tempore*, representou um grande esforço por parte dos Países Membros que assim reconheceram a importância estratégica da Amazônia na geopolítica regional e mundial e concedeu maior institucionalidade ao Tratado de 1978. Para Costa-Filho (2002), este fato foi de grande importância na história da cooperação amazônica e representa um símbolo que estabelece a busca de uma nova gestão solidária e comum, que responda aos problemas e aos desafios do desenvolvimento sustentável da região. Para o autor a OTCA enfrenta problemas de ritmo e natureza diferentes aos enfrentados pelo TCA motivo pelo qual a dinâmica da Secretaria Permanente desta Organização tem o desafio de ser necessariamente diferente às secretarias precursoras, sendo necessária maior agilidade para adaptar-se às circunstâncias altamente cambiantes na região. Silva

(2006) indica que a instauração da OTCA significou um avanço para superar as preocupações dos Países Membros pela reafirmação da sua soberania sobre a região.

A Secretaria Permanente da OTCA, busca o fortalecimento e a implementação dos objetivos traçados no TCA para promover ações conjuntas para o desenvolvimento harmônico da região. Para isto foi elaborado um Plano Estratégico de execução previsto desde 2004 até 2012, onde se estabelece uma agenda comum para a Amazônia mediante planos bi-anuais (Arteaga, 2006; OTCA, 2006). Neste se enuncia a visão da Organização, que é:

Uma organização fortalecida e reconhecida internacionalmente como foro político regional para contribuir com a integração e o desenvolvimento sustentável dos respectivos territórios amazônicos dos Países Membros, que complemente os esforços nacionais de gestão, ordenamento territorial, conservação e uso sustentável de seus recursos naturais, respeitando a soberania dos Estados e voltada a gerar benefícios mútuos para as partes, bem como criar melhores condições de vida para suas diferentes populações, particularmente as amazônicas, com base no respeito aos direitos e aspirações da sociedade em seu conjunto (OTCA, 2004, p.19).

De igual maneira se incorpora a missão da OTCA, expressa da seguinte forma:

No marco dos princípios consagrados no Tratado e em cumprimento aos mandatos das diferentes instâncias, fortalecer ou criar os mecanismos e instrumentos técnicos e financeiros, bem como políticas comuns ou compatíveis, para tornar efetivos os processos de integração e desenvolvimento sustentável regional, fomentando a ativa participação dos países e dos atores regionais e locais na formulação e execução dos diferentes planos, programas e projetos, assim como na equitativa distribuição dos benefícios gerados, favorecendo a construção de sinergias que aumentem a capacidade de negociação do conjunto dos países em diferentes cenários globais de negociação, dos temas de interesse regional (OTCA, 2004, p.19).

O Plano Estratégico parte de uma matriz que propõe quatro eixos que orientam à organização no cumprimento de suas intenções; estes eixos são:

- a) Conservação e uso sustentável dos recursos naturais renováveis;

- b) Gestão do conhecimento e intercâmbio tecnológico;
- c) Integração e competitividade regional;
- d) Fortalecimento institucional.

Ademais destes eixos, no Plano Estratégico há também elementos transversais ou áreas programáticas que priorizam temas de especial atenção no trabalho da Organização, sem prejudicar a inclusão de outras temáticas. Sua execução nos respectivos territórios deve respeitar as referências e limites normativos aplicáveis por cada País Membro. Estas áreas programáticas foram definidas de acordo com a estrutura institucional da Organização – analisada no próximo capítulo – e identificadas com o objetivo de “construir consensos, tomar decisões estratégicas com visão regional e atuar coordenadamente em função do objetivo comum do desenvolvimento sustentável da Amazônia” (OTCA, 2004, p.37). As áreas programáticas de caráter transversal são: água; Florestas, solos e áreas naturais protegidas; diversidade biológica, biotecnologia e biocomércio; ordenamento territorial, assentamentos humanos e assuntos indígenas; infra-estrutura social: saúde e educação; e infra-estrutura de transporte, energia e comunicações.<sup>34</sup>

Para Silva (2006), este documento constitui um plano ambicioso que ademais de ser extenso é pouco detalhado em termos de diagnósticos e levantamentos mais precisos sobre a realidade da região e dos Países Membros. Por outro lado impõe o desafio de interlocução e coordenação com outras iniciativas de integração regional, como por exemplo, com a Iniciativa para Integração da Infra-estrutura Sul-americana (IIRSA) que inclui a doze países sul-americanos e prioriza a integração física, como uma condição necessária para o desenvolvimento. Entretanto, para este autor não fica claro como é e como será esta interação entre a OTCA e a IIRSA, para dialogar e buscar soluções aos possíveis impactos sócio-ambientais no frágil eco-sistema amazônico.

---

<sup>34</sup> Para uma revisão específica de cada um dos eixos estratégicos, das áreas transversais ou outra informação recomenda-se a revisão do *Plano Estratégico da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica 2004 - 2012*. Disponível em: <http://www.otca.org.br>.



### 3.2.2. A Organização do Tratado de Cooperação Amazônica e a Integração da América do Sul

A posição adotada desde a OTCA é que esta Organização deve constituir um espaço político de diálogo regional, para buscar consensos e convergências em temas de importância para o futuro da Amazônia (OTCA, 2005). Neste sentido, Arteaga (2006) propõe que mediante a vontade política dos Presidentes dos oito Países Membros a região amazônica deve configurar-se como o melhor lugar para apoiar à integração da América do Sul, por isto, desde a Primeira Secretaria Permanente da Organização foi demonstrado empenho em participar da construção da Comunidade Sul-americana de Nações, atual UNASUL, já que desde esta Secretaria, dirigida pela Dra. Rosalía Arteaga<sup>35</sup> afirmava-se que não será possível alcançar a integração do subcontinente, deixando de lado à região que representa mais de 40% do total do território sul-americano.

A dinâmica proposta sob o objetivo de desenvolvimento harmônico da região amazônica envolveria elevados custos que os países individualmente não poderiam enfrentar por isto o padrão de integração da OTCA gira ao redor da cooperação funcional e da conjugação de decisões que tratam de interesses comuns (Costa-Filho, 2002). Neste sentido a contribuição da OTCA para a integração da América do Sul – que avança sob a confluência da CAN e do Mercosul – dar-se-á por meio da consolidação de instrumentos de cooperação entre os Países Membros em volta da gestão e desenvolvimento sustentável da Amazônia (OTCA, 2006). Isto será realidade a través de políticas ou projetos conjuntos, como é o caso do “Projeto de Manejo Integrado e Sustentável dos Recursos Hídricos Trans-fronteiras da Bacia do Rio Amazonas”, iniciativa que busca o fortalecimento institucional mediante um projeto que será útil para planejar e executar de forma coordenada as atividades de proteção e manejo sustentável dos recursos hídricos e do solo amazônico (OTCA, 2005b). Desta maneira tenta-se oferecer soluções integradas, por exemplo, ao tema da água na região, o que é de grande importância pela falta que se verifica em algumas regiões do mundo, ademais a temática da água evidencia a interdependência existente entre os países amazônicos detentores de um sistema

---

<sup>35</sup> Política equatoriana, ex-presidenta e vice-presidenta do Equador; a Dra. Arteaga foi a primeira Secretária Geral da OTCA.

hidrográfico que se nutre em grande proporção com a água oriunda das alturas da cordilheira de *Los Andes* (Arteaga, 2006).

De outra parte, existem vários projetos nacionais que mostram a importância que os Países Membros dão à região amazônica e é de se esperar que seja do interesse da totalidade dos integrantes da OTCA. Um destes projetos é o “Sistema de Proteção da Amazônia” (SIPAN), desenvolvido pelo Brasil, iniciativa que responde de maneira frontal ao desafio da internacionalização da Amazônia e cumpre com o objetivo de defesa da soberania da região. O SIPAN foi criado para gerar conhecimento e integrar informações atualizadas para coordenar, planejar e articular ações do governo do Brasil sobre a Amazônia Legal, com a finalidade de alcançar a inclusão social, a proteção e desenvolvimento sustentável da região. Este sistema, como indica Brigagão (1996), desenvolve seus recursos tecnológicos por meio do “Sistema de Vigilância da Amazônia” (SIVAM), seu objetivo é o controle, a fiscalização e a vigilância permanente da Amazônia Legal, fazendo uso da mais alta tecnologia – sensores de monitoramento ambiental, radares, satélites, sistemas aéreos de monitoramento, entre outros – para gerar informação que permita evitar ações ilegais de madeireiros, garimpeiros, narcotraficantes e em geral evitar quaisquer outras atividades ilícitas na região.<sup>36</sup>

Assim, se demonstra a função importante da OTCA, organização internacional que conta com a presença de oito países de América do Sul, entre eles, Guiana e Suriname, que não faziam parte do Mercosul nem da CAN. Isto representa uma das potencialidades que a Organização tem frente ao progresso de integração sul-americano.

Com os objetivos da integração e sem perder a integridade das autonomias e jurisdições nacionais, a OTCA tem um grande desafio na construção de uma identidade coletiva amazônica, que de alguma maneira revitalize as fronteiras, para que se entenda e se trate à Amazônia como uma única região da América do Sul, formada por um conjunto de países. Isto está se consolidando por meio da participação da Organização em foros internacionais os em negociações globais – como por exemplo: a Conferência Global de Eco-turismo que teve lugar em Oslo, Noruega, 14 e 16 de maio de 2007 ou a 7ª Sessão do Foro das Nações Unidas sobre Bosques (FNUB), Nova York, do 16 ao 27 de abril de 2007–,

---

<sup>36</sup> Informação adicional do Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAN) e do Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM) pode se consultar os seguintes sites: [www.sipam.gov.br](http://www.sipam.gov.br) e [www.sivam.gov.br](http://www.sivam.gov.br).

neste tipo de reuniões tentou-se que a Amazônia se apresente com uma só voz representante dos Países Membros coordenada pela Organização (OTCA), 2006).

Falar de integração na região Amazônica significa colocar-se de frente à uma realidade de alta complexidade, sobre tudo no que se refere às relações e interações da sociedade e à composição político institucional amazônico. Para Arteaga (2006), uma forma de enfrentar esse entorno é incorporando na prática da agenda amazônica aos atores locais, municipais, estaduais e subnacionais para assim ampliar a base social do diálogo em benefício da região.

A proposta da integração sub-regional, de uma gestão integrada dos recursos naturais e da promoção do desenvolvimento sustentável, segundo Silva (2006), fundamentalmente requer o envolvimento de todos esses atores, sem deixar de lado às ONGs e a cooperação internacional em geral, com os quais é necessário manter um diálogo permanente e fluido. É por isto que a OTCA desde sua criação tem buscado alianças estratégicas com estes atores, que ajudam a cumprir os objetivos e metas propostas pela Organização. Desta forma, espera-se maior ganho de visibilidade e reconhecimento institucional, convertendo à OTCA em uma organização de referência regional obrigatória, para o desenvolvimento e financiamento das atividades das organizações internacionais e de cooperação assim como das ONGs. A incorporação desta dimensão regional na visão destes atores é uma das principais contribuições desde a entrada em operação da Secretaria Permanente da OTCA (OTCA, 2006).

De outra parte Fontaine (2006b), critica a Organização no sentido de que existe uma contradição entre os critérios que orientam a formulação das políticas da OTCA, fazendo com que muitas das decisões sejam tomadas como declarações ou discursos reiterativos, sem implicações concretas. Ademais, indica o mesmo autor, existe uma baixa interação e coordenação entre os Estados Membros e a Organização, o que demonstra pouco entusiasmo para fazer da OTCA um instrumento de integração sub-regional. Como aponta Aragon (2002), a Organização tenta formular e implementar propostas que levem à integração e ao desenvolvimento sustentável da região amazônica como um todo, no entanto, são maiores as iniciativas nacionais existentes e poucas as propostas coordenadas entre os Países Membros e a OTCA, o qual demonstraria que ainda falta muito para

concretizar esse espaço de cooperação tão almejado como colaboração ao processo de integração da América do Sul.

Neste sentido, a Secretaria Permanente tem a responsabilidade de representar aos Estados amazônicos, para construir uma nova institucionalidade que contribua na superação destes inconvenientes e se transforme num instrumento privilegiado para a implementação de princípios que guiem as políticas regionais e globais de desenvolvimento sustentável. Isto implica um exercício árduo de intervenção sobre um processo de desenvolvimento regional, no qual espera-se combinar eficiência econômica, equidade social e sustento ambiental. Uma ação coletiva de oito países que incidirá sobre as múltiplas e diferentes sub-regiões, cada uma com suas características particulares, como a pouca estabilidade política e econômica, os baixos níveis de participação e as assimetrias, entre outras (Aragon, 2002; Arteaga, 2006; Costa-Filho, 2002). Para Aragon (2002), a superação dos próprios conflitos, especialmente internos, dos Países Membros, é um fator determinante no impacto e no desempenho preponderante que a OTCA pode e deve ter no atual processo de globalização.

Há muitas razões para pensar que a Amazônia terá um papel ainda mais importante do que já tem e, por este motivo, a OTCA, segundo Arteaga (2006), está destinada a representar uma função de relevância, não somente na região, como no mundo inteiro. Sem dúvida a OTCA poderia inspirar e liderar iniciativas mais aprofundadas de desenvolvimento e cooperação, incluindo a todos os países amazônicos, No entanto, para que isto seja conseguido, aponta Costa-Filho (2002), é necessário que a capacidade institucional da OTCA ofereça resultados ágeis, concretos e eficientes. As instituições e organizações que interagem no espaço amazônico, em especial a OTCA, devem ser organismos dinâmicos de natureza histórica, aptos para seguir a evolução dos tempos, com capacidade para readaptar-se a cada circunstância e contexto, e adaptar-se permanentemente com as mudanças sociais mais amplas que esta complexa realidade impõe (Melho, 2002). Por este motivo, a discussão e o debate da integração amazônica e sul-americana, precisam da análise do papel da OTCA como um instrumento que viabilize este objetivo e como um mecanismo paraestatal de políticas públicas. Para isso é necessário um estudo mais aprofundado da estrutura institucional desta Organização, o mesmo que será realizado no próximo capítulo desta dissertação.

## 4. A ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA E SEU SISTEMA POLÍTICO

### 4.1. As dimensões da política e o sistema político da OTCA

A política das organizações internacionais pode ser percebida como uma estrutura, como um processo ou como um resultado. Quando é vista como uma estrutura, apresenta-se como um modelo estável onde as organizações internacionais realizam suas atuações políticas, ou seja, se identificam as estruturas permanentes às que se ajustam, ou tentam ajustar suas atuações; na estrutura se observa uma arquitetura fixa composta por instituições e regras, onde ocorrem as ações e os comportamentos políticos. Na política como um processo se observa uma seqüência de condutas individuais e coletivas de atores das organizações internacionais que se encadeiam dinamicamente; olham-se de maneira particular os comportamentos de diferentes sujeitos, examinando suas motivações e suas maneiras de intervenção. Assim, se a estrutura oferece o rosto estável da política, o processo apresenta a dinâmica: a política em ação. Finalmente, na perspectiva da política como resultado, o foco central são as respostas dadas para cada conflito, uma combinação de processo e estrutura; estas respostas, em forma de decisões, são o produto final da política que tem como finalidade regular as tensões existentes em diferentes âmbitos das organizações internacionais, sendo importante analisar também em que medida incide a política sobre as relações sociais ao redor das organizações e seus momentos de conflito (Vallès, 2000).

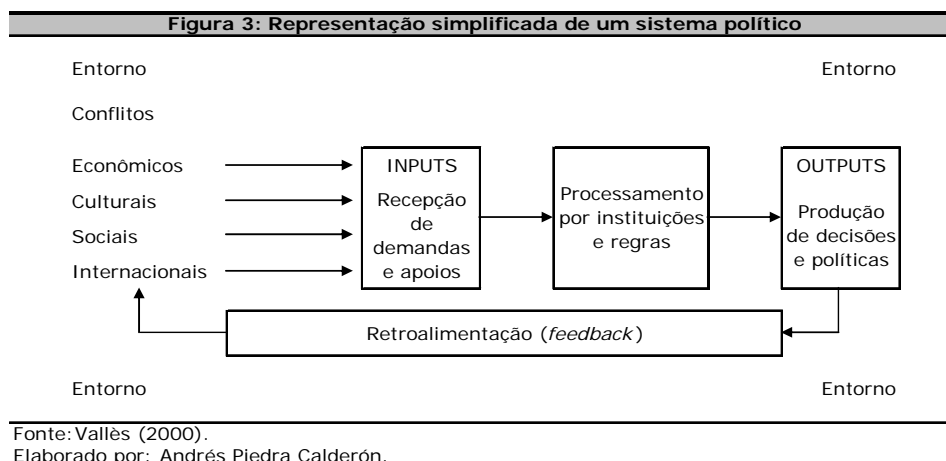
As organizações internacionais são sistemas políticos que como todos os sistemas convertem insumos (*inputs*) em produtos (*outputs*); quer dizer, as organizações internacionais reagem às demandas e outras ações realizadas por atores do seu entorno transformando-as em políticas dirigidas para a sua mesma esfera. A transformação de insumos em produtos dentro do sistema político das organizações internacionais, para muitos autores, parece que ocorrem dentro de uma “caixa preta” (Rittberger e Zangl, 2006). Para dar algumas luzes a essa “caixa preta” e entender como funciona o sistema político da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) devem ser

analisadas as três dimensões da política (ver *quadro 2*): a política com estrutura (*polity*), o processo político (*politics*) e a política como resultado do processo (*policy*).

Quadro 2: As três dimensões da política		
Estrutura	Processo	Resultado
Sistema, ordem, instituição, regra	Sequência de atos, série de condutas	Política pública, intervenção sobre as relações sociais
<i>Polity</i>	<i>Politics</i>	<i>Policy</i>

Fonte: Vallès (2000).  
Elaborado por: Andrés Piedra Calderón.

Para Josep Vallès (2000, p.48) um sistema seria “qualquer organização complexa que recolhe e transmite informação, gera atividades e controla resultados. Tem sua autonomia, mas está vinculado a um entorno do qual recebe informações e sobre o qual, por sua vez, atua”. Desta forma explica que um sistema político recebe do seu contexto social diferentes mensagens em forma de demandas, informações, apoios ou reivindicações de diferentes atores, processa esta informação e emite uma ordem de intervenção, uma política pública com disposições legais, mandatos, ações administrativas, etc., procurando incidir na realidade, modificando ou corrigindo a situação inicial, ou em outros casos reforçando-a com novos recursos. O impacto da política pública abrirá a possibilidade para novas informações que por sua vez alimentarão o sistema para gerar um novo ciclo do mesmo. Na *figura 3* se apresenta uma representação simplificada de um sistema político.



Este capítulo pretende determinar o sistema político da OTCA através da análise da estrutura institucional e constitucional e dos elementos do sistema político da Organização. Para compreender este sistema político da OTCA tem-se que considerar que a forma como foram compostos os órgãos e suas competências que exercem uma influência significativa na formulação da sua política. Por isto, a estrutura constitucional e institucional das organizações internacionais deve ser examinada para se saber como ocorre a referida formulação. Isto é conhecido como “a dimensão política da organização”. Fazendo uma analogia com um jogo de futebol, as regras do jogo e o tamanho do campo circunscrevem os times, mas não determinam o jogo e o resultado; de igual forma, a estrutura política (*polity*) das organizações internacionais, estabelece um marco normativo institucional que limita ou abre as opções dos atores e define possíveis ações (Rittberger e Zangl, 2006).

#### **4.1.1. Estrutura constitucional**

As organizações internacionais são atores estabelecidos com base no direito internacional. Assim, o direito dos tratados é a fonte principal para a criação de uma organização como sujeito de direito internacional.<sup>37</sup> Esta é a base legal para a constituição das organizações internacionais, geralmente feita por meio da celebração de tratados entre dois ou mais Estados; no entanto, podem também ser estabelecidas pela decisão de uma organização internacional já existente, quando esse direito é garantido no corpo do tratado constituinte. Desta forma, o conteúdo do tratado expõe a missão da organização, determinando suas competências e funções, apresentando, ademais, as obrigações dos Estados membros frente à organização (Rittberger e Zangl, 2006).

Nesse sentido, a OTCA como sujeito de direito internacional tem um tratado constitutivo que foi realizado em 3 de julho de 1978, denominado Tratado de Cooperação

---

<sup>37</sup> As principais fontes de direito internacional estão presentes no Artigo 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça. Comumente se faz mais referência como fontes de direito internacional a: os tratados e convenções; o costume internacional como prova de uma prática geralmente aceita; os princípios gerais de direito; e as decisões judiciais e as doutrinas dos juristas de maior competência das distintas nações como meio auxiliar para a determinação das regras do direito.

Amazônica (TCA),<sup>38</sup> assinado por Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guina, Peru, Suriname e Venezuela. Com este convênio objetivava-se trabalhar, conjuntamente, pelo desenvolvimento sustentável da Amazônia; assim, os países amazônicos, se comprometeriam a preservar o meio ambiente e a utilizar racionalmente os recursos naturais da Bacia Amazônica.

Segundo Rosalía Arteaga, Primeira Secretária Geral da OTCA, a necessidade de proteger a Amazônia, o exercício da soberania, as tarefas da luta contra a pobreza, a melhoria da qualidade de vida na região, entre outros motivos, no que se poderia considerar como um apelo à procura do desenvolvimento sustentável foram as considerações apresentadas na agenda dos Chanceleres dos oito países com soberania sobre a Bacia Amazônica quando assinaram o TCA (Arteaga, 2006).

O corpo do Tratado de Cooperação Amazônica consta de um prefácio e 28 artigos. Neste prefácio se expõe que a celebração do Tratado dá-se pela importância que têm as respectivas regiões amazônicas para cada um dos membros como unidades integrantes de seus territórios, sendo que o Tratado é o início de um processo de cooperação em benefício dos Países Membros e da Amazônia no seu conjunto. Alguns objetivos são estabelecidos nesta parte do Tratado, entre eles menciona-se que é necessário conjugar esforços para “promover o desenvolvimento harmônico da Amazônia, que permita uma distribuição eqüitativa dos benefícios... elevar o nível de vida de seus povos e a fim de lograr a plena incorporação de seus territórios amazônicos às respectivas economias nacionais” (TCA,1978). Ademais, se estabelece que é indispensável “compartilhar as experiências nacionais em matéria de promoção de desenvolvimento regional” (TCA, 1978). Algumas recomendações estão presentes também aqui, como 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” (TCA, 1978). Menciona, ainda, 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”, assim fica claro que o Tratado respeita a soberania dos países sendo

---

<sup>38</sup> Anexo 1.



estes os que, em última instância, tomarão as decisões sobre seus respectivos territórios, porém se estabelece a cooperação como mecanismo para alcançar os objetivos.

É importante apontar que no preâmbulo deste Tratado se afirma que a “cooperação entre as nações latino-americanas em matérias específicas que lhes são comuns contribui para alcançar o caminho da integração e solidariedade de toda a América Latina” (TCA, 1978). Esta afirmação deve ser levada em conta já que para ela a época na qual se assinou o Tratado, os Países Membros apresentavam uma atitude visionária que demonstra não só a preocupação com a Amazônia, como também com a importância do processo de integração latino-americano, mostrando assim, que este processo, dar-se-á mediante o trabalho cooperativo em áreas específicas que conduzirão ao grande objetivo na América Latina.

O Tratado em seus artigos é detalhado e ambicioso, como demonstra o Artigo Primeiro que estabelece:

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 eqüitativos e mutuamente proveitosos, assim como para a preservação do meio ambiente e a conservação e utilização racional dos recursos naturais desses territórios (TCA, 1978).

Assim, no Tratado propõe-se que os países procurarão o desenvolvimento sustentável da região amazônica, levando em conta a soberania de cada País Membro sobre seus territórios, sendo necessária a cooperação conjunta para alcançar estes objetivos, já que, entende-se que nenhum poderá conseguir um desenvolvimento integral de forma isolada. Também nos artigos se estabelece lineamentos gerais sobre a missão do Tratado e a criação de certos órgãos que serão analisados mais adiante na estrutura institucional da OTCA. Ademais, se propõe a cooperação específica em áreas de importância para a região como a saúde, turismo, infra-estrutura e investigação; de maneira especial, fica clara a possibilidade da participação de outros organismos internacionais para a execução de estudos, programas ou projetos.

O Tratado concede especial atenção às iniciativas dos países com menor desenvolvimento relativo, pelo que desde a sua constituição busca a equidade e igualdade

de direitos e obrigações das Partes sem tentar beneficiar países mais poderosos ou desenvolvidos. Assim sendo, é essencial o intercâmbio de informações e a colaboração entre as Partes e a Organização e entre esta com outras organizações de cooperação latino-americanas.

A constituição de organizações internacionais pode estar sujeita a mudanças formais e informais, segundo Rittberger e Zangl (2006). As mudanças informais ocorrem na base do direito costumeiro. Por outro lado, as mudanças formais acontecem por meio de procedimentos estabelecidos nos tratados constitutivos ou através da celebração entre os Estados membros de um novo tratado ou de um complemento ao inicialmente assinado.

Assim, depois de 25 anos de vigência nos quais o TCA funcionou por meio de Secretarias *Pro Tempore* – exercidas sucessivamente pelas Chancelarias dos Países Membros – os Chanceleres e os governos dos oito países amazônicos decidiram criar a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), por meio de um Protocolo de Emenda<sup>39</sup> ao tratado original, assinado em 1995, para assim fortalecer, consolidar e implementar os objetivos do TCA. A aprovação do Protocolo de Emenda ao TCA ocorreu em 14 de dezembro de 1998. Desta forma, se produziu um das mais importantes inflexões da vida institucional deste instrumento. A criação da OTCA representa de certa maneira um interesse por parte dos Estados Membros que reconhecem a importância estratégica da Amazônia na geopolítica mundial, dando maior institucionalidade ao Tratado de 1978.

Antonio Aranibar (2003) faz uma análise da evolução político-institucional do TCA caracterizando-a em três fases: a primeira, que denomina de “defensiva protecionista”, que vai de 1978 a 1989; a segunda fase de “impulso e fortalecimento político” de 1989 a 1994, onde acontece a Primeira Reunião dos Presidentes dos países amazônicos em Manaus; e a terceira fase chamada de “maturação institucional”, a partir de 1994, caracterizada pelo desenvolvimento da criação da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica e a iniciativa para estabelecer a Secretaria Permanente.

A seguir será analisada a atual estrutura institucional da OTCA, presente no Tratado de 1978 e no Protocolo de Emenda de 1995.

---

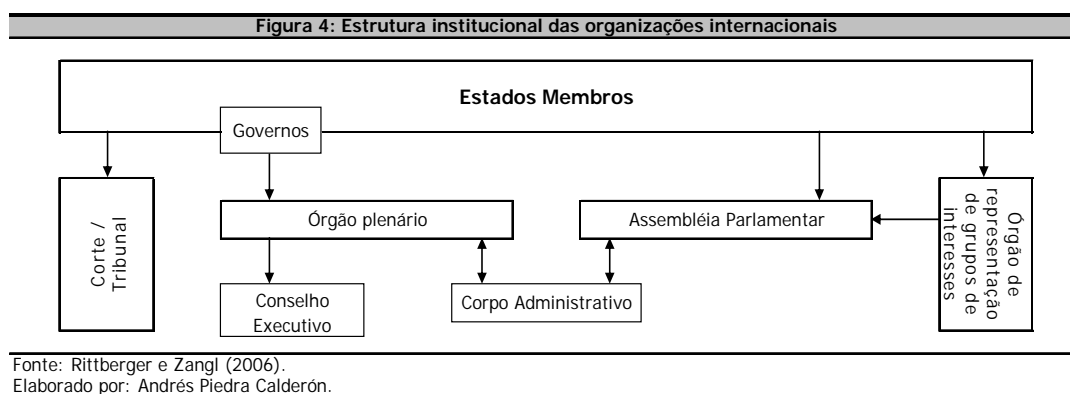
<sup>39</sup> Anexo 2.

#### 4.1.2. Estrutura institucional

Para Volker Rittberger e Bernhard Zangl (2006) a estrutura institucional das organizações internacionais prevê, geralmente, a criação dos seguintes órgãos:

- Órgão plenário, instância onde são representados todos os Estados membros, por exemplo, uma assembleia geral ou um conselho de membros. Este órgão representa a maior autoridade de formulação de políticas e organização.
- Conselho executivo, criado para conduzir ou supervisionar o trabalho diário, normalmente constituído por certos Estados membros.
- *Staff* administrativo, liderado pela secretaria geral, uma direção geral ou uma comissão responsável pela implementação da política ou de questões administrativas.
- Corte de justiça ou tribunal de arbitragem ou mediação de conflitos em caso de disputas entre Estados membros ou entre o corpo administrativo ou outro órgão ou Estado membro.<sup>40</sup>
- Assembleia parlamentar, com representantes diretamente eleitos pelas pessoas ou delegados dos parlamentos nacionais que supervisionam e fiscalizam a política da organização.
- Um órgão que representa aos atores não governamentais ou sub-nacionais, regionais ou a corpos administrativos locais.

A *figura 4* mostra o esquema representativo da estrutura institucional das organizações internacionais desenhada por Rittberger e Zangl (2006).



<sup>40</sup> A OTCA não possui este órgão nem conta com uma instancia similar.

A seguir serão analisados cada um dos órgãos anteriormente mencionados para o caso da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica.

### **Órgão plenário**

O órgão plenário é a representação institucional do princípio de soberania dos Estados e é normalmente o centro de decisões das organizações internacionais. Nesta instância cada Estado membro tem seus próprios representantes, os quais agem de acordo às instituições de seus governos (Rittberger e Zangl, 2006).

O Tratado de Cooperação Amazônica em seu Artigo XX estabelece a Reunião de Ministros de Relações Exteriores como o órgão supremo. As reuniões acontecem por iniciativa de qualquer uma das Partes cada vez que se julgue conveniente e oportuno e sempre que conte com o apoio de pelo menos outros quatro Estados Membros. A Reunião dos Ministros objetiva fixar as diretrizes básicas da política comum, apreciar e avaliar o desenvolvimento geral do processo de Cooperação Amazônica e adotar as decisões pertinentes à realização dos fins propostos no TCA.

Nas instâncias planárias os procedimentos de formulação de política e de tomada de decisões variam consideravelmente dependendo de cada organização. A votação é o mecanismo mais utilizado para aceitar uma decisão. Desta forma, por exemplo, existem certos órgãos que tomam decisões que requerem voto unânime ou maioria simples. Neste sentido, o princípio de unanimidade melhora a aquiescência, fazendo com que o consentimento das decisões perdure no tempo, no obstante, é o procedimento mais árduo e que necessita mais tempo, ocorrendo muitas vezes a não aceitação de certas decisões. As decisões tomadas por unanimidade são mais fáceis de implementar, garantindo que nenhuma das partes atue de modo contrário às decisões tomadas, já que a infração de uma decisão unânime leva à diminuição da credibilidade da reputação do Estado membro que a faz (Rittberger e Zangl, 2006). Por outro lado, o mecanismo de voto majoritário oferece maior probabilidade para alcançar decisões, mas é possível que alguns Estados não as cumpram isto pode acontecer especialmente com Estados poderosos, os quais podem ter motivos para não aceitar uma disposição tomada por maioria, quando estes não estiverem de acordo. Para evitar isto, algumas organizações utilizam o mecanismo para a tomada de decisões por maioria qualificada (Rittberger e Zangl, 2006).

Com relação aos procedimentos de formulação de política e de tomada de decisões, o Artigo XXV do TCA estabelece que as decisões adotadas nas Reuniões dos Ministros de Relações Exteriores necessitarão sempre de voto unânime dos Países Membros.

A Organização do Tratado de Cooperação Amazônica conta também com uma Reunião dos Presidentes dos Países Amazônicos, que não é uma instância ou órgão ordinário estabelecido no Tratado; no entanto, constitui um foro de diálogo sobre os interesses comuns. Nestas reuniões há intercâmbio de opiniões sobre os temas que afetam o território amazônico e procura-se alcançar consenso sobre as ações orientadas para conseguir um desenvolvimento harmônico por meio de políticas estratégicas conjuntas.

### **Conselho executivo**

A tarefa principal do conselho executivo é a de supervisionar o corpo administrativo da organização e cuidar da implementação e execução das políticas e programas decididos pelo órgão plenário. Normalmente são instâncias intergovernamentais onde se encontram representantes dos Estados membros. As reuniões são mais freqüentes que as dos órgãos plenários e, em certas organizações, esta instância pode encontrar-se em reunião permanente (Rittberger e Zangl, 2006).

O TCA no Artículo XXI estabelece a criação do Conselho de Cooperação Amazônica (CCA), instância que é integrada por representantes diplomáticos de alto nível dos Estados Membros. Este Conselho tem entre suas atribuições:

- Zelar pelo cumprimento dos objetivos e finalidades do Tratado.
- Zelar pelo cumprimento das decisões tomadas nas reuniões de Ministros de Relações Exteriores.
- Recomendar às Partes a conveniência ou a oportunidade para celebrar reuniões de Ministros de Relações Exteriores e preparar a agenda correspondente.
- Considerar as iniciativas e projetos que apresentem as Partes e adotar as decisões que correspondam para a realização de estudos e projetos bilaterais ou multilaterais cuja

execução, quando for o caso, será de responsabilidade das Comissões Nacionais Permanentes.

- Avaliar o cumprimento dos projetos de interesse bilateral ou multilateral.
- Adotar suas próprias normas de funcionamento.

As reuniões do Conselho de Cooperação Amazônica são anuais, outras precedem às reuniões dos Ministros de Relações Exteriores. Adicionalmente o CCA pode celebrar reuniões extraordinárias, por iniciativa de quaisquer das Partes com o apoio da maioria dos outros Membros.

Rittberger e Zangl (2006) indicam que é necessária uma boa distribuição de competências entre o órgão plenário e o conselho executivo, para que não ocorram interferências no funcionamento correto dos órgãos e desta maneira garanta uma alta probabilidade de alcance das decisões e efetividade na implementação das mesmas.

Com relação ao mecanismo para a tomada de decisões dentro do Conselho de Cooperação Amazônica (CCA), o Artigo XXV do Tratado de Cooperação Amazônica aponta que as decisões tomadas nas reuniões do CCA requerem sempre o voto unânime dos Países Membros.

Cabe mencionar que na estrutura institucional da OTCA existem duas comissões que trabalham com fins diferentes para alcançar os objetivos do Tratado e que poderiam ser consideradas, num segundo nível, dentro da instância do Conselho de Cooperação Amazônica: a Comissão de Coordenação do Conselho de Cooperação Amazônica (CCOOR) e as Comissões Especiais da Amazônia. A primeira é um órgão auxiliar do Conselho de Cooperação Amazônica e tem funções consultivas; realiza o planejamento, programação e execução orçamentária da Secretaria Permanente e avalia as atividades desenvolvidas no âmbito do TCA. Esta comissão pode formular recomendações ao CCA sobre diversas matérias de sua competência. A CCOOR é integrada pelos Embaixadores dos Países Membros da OTCA credenciados perante o Governo do Brasil, país sede da Secretaria Permanente.

As Comissões Especiais da Amazônia foram constituídas mediante o Artigo XXIV do Tratado de Cooperação Amazônica. Atualmente existem sete Comissões Especiais da Amazônia, destinadas ao estudo de problemas e temas específicos relacionados com os

fins do Tratado. Estas comissões reúnem às instituições nacionais competentes em cada setor, criando desta maneira uma rede ativa de comunicação regional. As Comissões Especiais da Amazônia são:

- Comissão Especial de Saúde (Cesam);
- Comissão Especial de Assuntos Indígenas (Ceaia);
- Comissão Especial do Meio Ambiente (Cemaa);
- Comissão Especial de Transporte, Infra-estrutura e Comunicações (Ceticam);
- Comissão Especial de Turismo (Cetura);
- Comissão Especial de Educação (Ceeda);
- Comissão especial de Ciência e Tecnologia (Cecta).

O Tratado de Cooperação Amazônica estabelece que decisões adotadas nas reuniões das distintas Comissões Especiais da Amazônia requerem sempre o voto unânime dos Países Participantes.

### **Staff administrativo**

O corpo administrativo, como foi mencionado, está constituído pelo secretariado geral e direção geral ou uma comissão responsável pela adoção da política ou de assuntos administrativos. Esta é uma instância indispensável na estrutura institucional das organizações internacionais. É freqüente que se confunda este órgão com a organização como um todo. O *staff* administrativo nas organizações internacionais não é composto por representantes dos Estados membros e é totalmente autônomo em relação à possibilidade de receber instruções dos governos de seus países de origem. Este órgão exerce uma independente e forte influência na formulação das políticas das organizações, tendo também alto poder na elaboração das agendas; entre suas funções está a de proporcionar serviços técnicos na preparação de reuniões de outros órgãos e, em especial, da instância plenária ou do conselho executivo (Rittberger e Zangl, 2006).

O Artigo XXII do Tratado de Cooperação Amazônica especificava que a Secretaria teria funções *Pro Tempore* pelo País Membro em cujo território se celebrasse a reunião

ordinária seguinte do Conselho de Cooperação Amazônica. Como foi mencionado, este processo teve seu fim com a criação da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica por intermédio do Protocolo de Emenda de 1995, aprovado em dezembro de 1998. Por este Protocolo se outorgou personalidade jurídica à Organização e de competências para celebrar acordos com as Partes Contratantes, com Estados não membros e com outras organizações internacionais, e ao mesmo, como foi indicado, se criou a Secretaria Permanente.

No Protocolo de Emenda se indica que a Secretaria Permanente, será encarregada de implementar os objetivos no TCA de conformidade com as resoluções tomadas nas reuniões de Ministros de Relações Exteriores e do Conselho de Cooperação Amazônica. A Secretaria Permanente será dirigida por um Secretário Geral que cumprirá suas funções por um período de três anos, o qual poderá subscrever acordos em nome da OTCA, quando os países membros o autorizem de forma unânime.

Esta instância elabora em coordenação com os Estados Membros seus planos de trabalho e programa de atividades junto com o orçamento, que devem ser aprovados pelo Conselho de Cooperação Amazônica. As funções e competências da Secretaria permanente e do Secretário Geral estão estabelecidas no seu regulamento. No preâmbulo do *Plano Estratégico de 2004 - 2012* da OTCA consta que:

Em nível operacional, e como um foro permanente de consulta, articulação entre os países e promotor de projetos de desenvolvimento sustentável para a região Amazônica, a Secretaria Permanente/OTCA atuará conjuntamente com as agências e órgãos responsáveis pela coordenação, implementação e acompanhamento de programas e projetos de cooperação técnica dos Países Membros. Por sua vez, os Países Membros interagem com as unidades executoras ou coordenadoras nacionais (OTCA, 2004, p.13).

Por isso, a Secretaria Permanente ao se encarregar de um amplo conjunto de temas importantes para a Amazônia Continental conta na sua estrutura com cinco Coordenações que trabalham nas seguintes áreas de ação: Assuntos Indígenas; Ciência, Tecnologia e Educação; Meio Ambiente; Saúde; Transporte, Infra-estrutura, Comunicação e Turismo.

Como já referido, é usual que nessa instância das Organizações Internacionais, os funcionários sejam independentes de seus países, não obstante, na OTCA com o objetivo



de manter a equidade no mandato dos Estados Membros, os representantes destas coordenações sejam indicados por um País Membro com a aprovação dos demais países que integram a OTCA.

Outra instância de execução que mantém estreita relação com a Secretaria Permanente é constituída pelas Comissões Nacionais Permanentes (CNPs), que segundo o Artigo XXIII do TCA, são as encarregadas da aplicação das disposições do Tratado nos seus respectivos territórios dos Países Membros; também está a seu cargo a execução das decisões das reuniões dos Ministros de Relações Exteriores e do Conselho de Cooperação Amazônica, sem prejuízo de outras atividades que lhe sejam encomendadas pelos Estados. Os responsáveis das Comissões são diplomatas de alto nível dentro dos Ministérios de Relações Exteriores. As CNPs normalmente são formadas por organismos nacionais ou por pontos focalizados das Comissões Especiais Amazônicas.

Para Rosalía Arteaga (2006), a Secretaria permanente da OTCA desempenha uma função importante para a região da América do Sul dada a envergadura da temática que trata e dos desafios presentes que, não só afetam esta realidade concreta, como também ao mundo inteiro. Assim, poderia considerar-se que a Secretaria permanente da OTCA é uma instância política estratégica ao serviço dos Estados Membros da Organização na defesa de seus interesses comuns e como um foro de consulta e articulação consensual de posições nas negociações globais. Ademais, a Secretaria Permanente, desempenha uma função relevante na promoção da cooperação horizontal entre os Países Membros assim como na interação com outros organismos regionais e internacionais.

### **Assembléia parlamentar**

A Organização do Tratado de Cooperação Amazônica não conta na sua estrutura institucional com uma instância parlamentar. Entretanto, desde 1989, existe o Parlamento Amazônico (PARLAMAZ), que é um corpo legislativo de caráter permanente e que tenta promover do intercâmbio político-parlamentar na bacia amazônica. É integrado pelos Parlamentos de todos os Estados que compartilham a Amazônia. O PARLAMAZ surgiu como um órgão de apoio político-parlamentar ao esquema da cooperação amazônica.

O PARLAMAZ foi uma expressão de vontade política dos Parlamentos Nacionais dos países integrantes da bacia amazônica no momento de sua criação, e tentou responder à necessidade regional de reafirmar diante à comunidade internacional o interesse comum criado com a subscrição do TCA, não obstante, seu funcionamento tem sido limitado e quase nulo nos últimos anos.

A OTCA tem procurado fortalecer sua relação com o Parlamento Amazônico para assim, impulsionar uma real integração na região. No entanto, este é um órgão que necessita de maior institucionalização, o que não tem ocorrido nos últimos anos, faltando-lhe agilidade suficiente para responder à problemática amazônica, pelo que sua reativação se faz necessária, já que seria de grande apoio para reforçar o trabalho em prol da integração e do desenvolvimento sustentável da Amazônia Continental.

### **Representação dos atores não governamentais, internacionais, sub-nacionais e da sociedade civil**

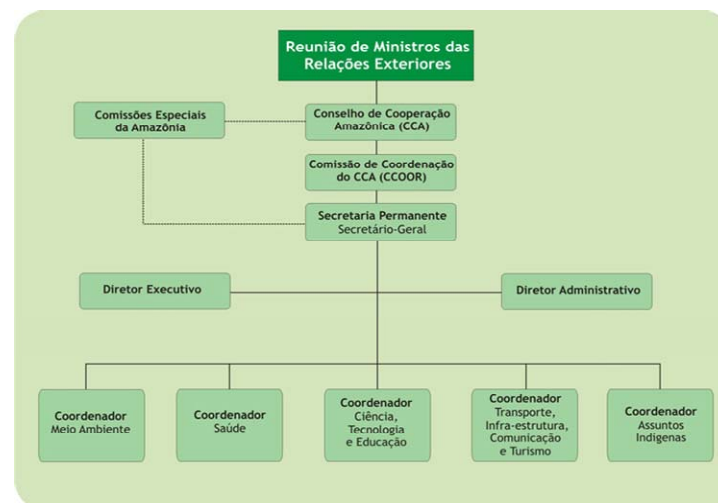
A OTCA não possui um órgão formal de representação destes atores, no entanto, tem tentado estabelecer vários vínculos e para isto tem criado redes interinstitucionais com diferentes organizações não governamentais, multilaterais e de cooperação internacional.

Através de convênios, a Organização mantém um trabalho próximo a organismos como a Organização Pan-americana da Saúde (OPS), a Organização Mundial da Saúde (OMS), a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência, a Cultura (UNESCO), a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), a OEA, a CAN, o Banco Interamericano do Desenvolvimento (BID), o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), a Cooperação Andina de Fomento (CAF), o Banco Mundial, com agências de cooperação da Holanda, Japão, Alemanha, Canadá, França, Finlândia e Estados Unidos, entre outras e relações com organizações não governamentais nacionais e internacionais tais como *The World Wildlife Fund* (WWF) e a União Mundial para a Natureza (UICN).

Em relação às redes, a mais antiga é a institucionalizada com a Associação de Universidades Amazônicas (UNAMAZ). Adicionalmente, cabe mencionar que a OTCA encontra-se implementando um instrumento de incorporação e participação efetiva da sociedade civil dos países amazônicos na agenda do processo de formulação de políticas e implementação de planos, programas e projetos integrantes do Plano Estratégico da Organização, já que, desde a OTCA se entende que este é indispensável para o processo de integração e desenvolvimento sustentável da Amazônia, entretanto, isto ainda não foi possível de ser concretizado. Os setores que se incluiriam nos processo de consulta da OTCA seriam os seguintes: setor indígena, setor acadêmico e de investigação, setor de ONGs, setor privado e governos locais.<sup>41</sup>

A *figura 5* apresenta o organograma da estrutura institucional da OTCA, demonstrando a posição dos diferentes órgãos analisados dentro da Organização.

**Figura 5: Organograma institucional da OTCA**



Fonte: <http://www.otca.org.br>

<sup>41</sup> Para mais informação consultar o documento: *Hacia la construcción de un instrumento de participación de la sociedad civil de los países amazónicos en la agenda de la OTCA*. Disponível em: [www.otca.info](http://www.otca.info) y [www.otca.org.br](http://www.otca.org.br).

## 4.2. Elementos do sistema político da OTCA: entorno, insumos (*inputs*), produtos (*outputs*) e retro-alimentação

Uma descrição mais detalhada do sistema político da OTCA deve levar em conta o conjunto de elementos que o constituem, desta forma poderá também ser melhor entendido seu funcionamento global.

O entorno do sistema político da Organização, ou seja, a realidade da região amazônica, descrita na primeira parte do capítulo anterior, representa um conjunto de interações sociais, econômicas e culturais. Estas interações mostram situações de desigualdade e, muitas vezes, de tensão entre os diferentes atores. A distribuição desigual de recursos, o desmatamento da Amazônia Continental, o uso irracional dos recursos, entre outros problemas, motiva a intervenção e ação política da OTCA. Este contexto é, portanto, o que pressiona a política da organização.

A conexão entre o entorno e o núcleo do sistema político se faz por meio de demandas e apoios de atores coletivos ou individuais, denominados insumos – *inputs* ou entradas –, para assim entender que estes vêm do exterior do sistema (Vallès, 2000). Para compreender esta dimensão, deve ser analisada a contribuição ao processo de formação de políticas feitas pelos diferentes de grupos de atores envolvidos nas organizações internacionais.

As entradas ou insumos gerados no entorno das organizações internacionais são processados pelo sistema até produzir uma reação às demandas e apoios. A este resultado se conhece como produto – *output* ou saída – do sistema. Os produtos podem ser de muitas classes tais como: decisões circunstanciais ou políticas setoriais mais estruturadas e de maior alcance, entre outras (Vallès, 2000).

### 4.2.1. Produtos

Analisando o *Informe de Gestión, Síntesis 2004 - 2007*, da primeira Secretária Geral da OTCA, Dra. Rosalía Arteaga, podem ser identificados os resultados, em outras palavras, as saídas que durante este período foram produzidas. Observando estes *outputs*

poderão ser identificados os principais atores que participaram com seus insumos, alimentando o sistema político da OTCA.

Para examinar os produtos serão divididos em seis grupos: fortalecimento institucional; reuniões, declarações e resoluções; relação com Países Membros; programas políticos e projetos; cooperação e diálogo externo; e produção de informação. Este agrupamento de resultados foi realizado a partir da análise dos Informes de Gestão e do Plano Estratégico elaborados na Primeira Secretaria geral da OTCA.<sup>42</sup>

### **Produto 1: Fortalecimento Institucional**

Este foi um dos pontos a que foi dada maior ênfase quando se analisa o trabalho da Primeira Secretaria Permanente, pois de acordo com os informes, deve-se lembrar que a OTCA é uma organização jovem e que sua estrutura institucional está ainda em construção. O primeiro passo mencionado foi a instalação dos escritórios da Secretaria Permanente em janeiro de 2005. Outro aspecto apontado é ter conseguido estabelecer o organograma desenhado pelos Países Membros, respeitando a estrutura da Organização, buscando a equidade entre todos os países na tomada de decisões e na sua representação nos órgãos plenários. O passo seguinte foi a contratação de pessoal para formar parte da organização que, de 09 funcionários em 2004, passou a ter 35 até a data do presente trabalho, entre pessoal técnico, administrativo, de apoio e consultores de projetos e programas. Outra conquista a ser salientada na institucionalização da Secretaria Permanente foi o empenho por parte dos governos no pagamento das cotas correspondentes, demonstrando compromisso com a organização, com cerca de 90% das cotas pagas desde 2003 até 2006. A dependência das organizações com respeito às contribuições financeiras dos Estados é inevitável, pois quase nenhuma organização internacional possui recursos próprios o que evidencia seu alto grau de vinculação e o papel importante que têm estes atores.

---

<sup>42</sup> Serão apresentados os resultados que se consideram os principais deste período, pelo qual se deseja maior profundidade em estes e outros resultados alcançados recomenda-se a leitura de: OTCA. (2007). *Informe de Gestión. Síntesis 2004-2007*. Brasília, Secretaria Permanente. OTCA. (2006). *Integrando la Amazonía Continental. Informe de Gestión: noviembre de 2005 a octubre de 2006*. Brasília, Secretaria Permanente. OTCA. (2005). *Integrando la Amazonía Continental. Informe de Gestión: mayo de 2004 a octubre de 2005*. Brasília, Secretaria Permanente. Disponível em: [www.otca.info](http://www.otca.info) y [www.otca.org.br](http://www.otca.org.br).

## **Produto 2: Reuniões, declarações e resoluções**

Procurando fortalecer as instâncias do TCA é de se mencionar a organização de várias reuniões com a coordenação da Secretaria Permanente e com o apoio dos Países Membros. Assim, no período ocorreram três reuniões de Ministros de Relações Exteriores dos Países Membros, órgão supremo do TCA, que produziram duas declarações e 23 resoluções, que entre outros resultados, têm consignado diretrizes de importância para o caminho da OTCA nestes anos.

Aponta-se também que foram realizadas cinco reuniões do Conselho de Cooperação (CCA), 30 encontros da Comissão de Coordenação do Conselho de Cooperação Amazônica (CCOOR) e três reuniões das Comissões Nacionais Permanentes (CNPs). Adicionalmente, como decisão de uma das reuniões de Chanceleres, foram convocadas seis reuniões setoriais: de Altas Autoridades de Propriedade Industrial e Intelectual; de Ministros e Altas Autoridades de Ciência e Tecnologia; de Ministros de Saúde e Proteção Social; de Ministros de Meio Ambiente; de Ministros de Defesa e Segurança Integral; e de Ministros e Altas Autoridades de Turismo.

Neste produto novamente são os Países Membros e o *staff* administrativo os principais atores.

## **Produto 3: Relação com Países Membros e estabelecimento de uma agenda comum**

Com relação a este produto, desde 2004, se indica que a Secretaria da OTCA vem atuando como promotora e catalisadora de esforços na região, levando-se isso em conta, o principal resultado neste *output* está baseado no fato de que sua atual estrutura permite a formação de espaços que buscam o consenso e o diálogo, como mecanismos para a solução de problemas comuns dos países amazônicos, assim, de maneira geral têm sido criados vários espaços políticos para o diálogo entre os Países Membros em temas de interesse para a Amazônia Continental. Desta forma, a Secretaria Geral junto com os Estados Membros da Organização são os principais atores nesta saída.

#### **Produto 4: Programas políticos e projetos**

No que se refere aos programas políticos da Organização a principal conquista que se resalta nos documentos analisados foi a elaboração do *Plano Estratégico 2004 - 2012*, documento que constitui a “carta de navegação” da OTCA, aprovado numa das reuniões oficiais de Ministros de Relações Exteriores. Segundo o *Informe de Gestión, Síntesis 2004 - 2007*, os mandatos recebidos das instâncias de decisão da OTCA e a busca de meios para implementar o Plano Estratégico podem traduzir-se em duas grandes tarefas que estão vinculadas à implementação dos objetivos da integração e da busca do desenvolvimento sustentável da região amazônica.

Seguindo esta proposta, observa-se que a OTCA elaborou e implementou vários projetos. Foram iniciados 19 projetos em conjunto com organismos como o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), a Organização dos Estados Americanos (OEA), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO), a Agência Alemã de Cooperação (GTZ), entre outros, mobilizando recursos técnicos e financeiros para a região num montante de mais de US\$33 milhões.

A seguir se apresenta uma lista dos projetos em execução junto com os organismos vinculados aos mesmos:

- Fortalecimento do Manejo Regional Conjunto para o Uso Sustentável da Biodiversidade Amazônica – Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).
- Manejo Integrado e Sustentável dos Recursos Hídricos Além-fronteiras na Bacia do Rio Amazonas considerando a variabilidade climática e as mudanças climáticas – Fundo Mundial para o Meio Ambiente (GEF), Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), Organização dos Estados Americanos (OEA).
- Programa Regional para o Uso Sustentável e Conservação dos Bosques e da Biodiversidade Amazônica – Agência Alemã de Cooperação (GTZ), The Netherlands Directorate General for International Cooperation (DGIS).
- Agenda Comum Amazônica. Capacitação e intercâmbio no setor florestal – Agência Brasileira de Cooperação (ABC), Ministério de Relações Exteriores do Brasil.

- Validação de Indicadores de Sustentabilidade do Bosque Amazônico – Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO).
- Preparação do Programa Regional de Áreas Protegidas – The World Wildlife Fund (WWF), Centro de Cooperação Internacional em Investigação Agronômica para o Desenvolvimento (CIRAD, em francês: Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique Pour le Développement).
- Expedição Conhecendo a Amazônia. A OTCA e a Juventude. Caminhos de Orellana – Governos do Brasil, Equador e Peru, GTZ e empresas privadas.
- Informe sobre a Situação do Meio Ambiente. GEO Amazônia – PNUMA.
- Apoio à elaboração de propostas de participação, comunicação e reuniões da OTCA – GTZ.
- Apoio ao diálogo do setor florestal na América Latina. Puenbo II – Ministério da Agricultura da Holanda e GTZ.
- Cooperação sobre Indicadores de Sustentabilidade – Organização Internacional das Madeiras Tropicais (OIMT).
- Mecanismos de participação da sociedade civil na OTCA – União Mundial para a natureza (UICN), FLA, GTZ.
- Aplicação da Legislação Florestal na Amazônia. ALFA – FAO, OIMT.
- Plano de Ação para Prevenção e Controle da Contaminação por Mercúrio – Programa HUB.
- Programa Regional de Uso Sustentável da Biodiversidade (Bio-comércio) – Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), UNF.
- Reforçando Capacidades para Aplicação de Critérios e Indicadores para o Manejo Florestal Sustentável – OIMT.
- Fortalecimento da Secretaria Permanente, OTCA – GBMF.
- Conservação do Bosque Tropical Amazônico – GTZ.
- Destino Amazônia – GTZ, DGIS.
- Prevenção e combate à contaminação por Mercúrio – Governo dos Estados Unidos.
- Projeto do Uso Econômico da Biodiversidade – UNCTA, Governo da Holanda, GTZ e UNF.



- Proposta do Projeto de Conservação da Floresta Amazônica II – GTZ, Ministério Federal de Cooperação Econômica e Desenvolvimento de Alemanha (BMZ).

Como se pode observar, neste produto os principais atores são: as organizações internacionais, os organismos multilaterais, as agências de cooperação internacional, as organizações não governamentais internacionais, as empresas privadas, alguns governos de países estrangeiros não membros da OTCA, os Países Membros e a Secretaria Permanente da Organização.

### **Produto 5: Cooperação e diálogo externo**

Em relação à cooperação e diálogo externo, se informa que tem se buscado a participação de observadores e de vários atores nos processos da Organização. Um que é considerado dos mais relevantes é a aproximação à Associação de Universidades Amazônicas (UNAMAZ), ao Parlamento Amazônico (PARLAMAZ) e à Coordenadoria das Organizações Indígenas da Bacia Amazônica (COICA), com os quais tem se estabelecido um diálogo baseado na cooperação e trabalho conjunto. Ademais, comenta-se a assinatura de convênios com mais de 20 organismos de cooperação internacional, regional, do sistema de Nações Unidas, entre outros. Também tem se realizado consultas nacionais à sociedade civil em quatro dos Países Membros: Bolívia, Equador, Peru e Suriname.

Uma das principais contribuições foi colocar à OTCA como uma organização de importância regional e para dar uma voz à Amazônia participando desde o momento fundador da Comunidade Sul-americana de Nações (CSN), atual UNASUL. No âmbito internacional os países amazônicos apresentaram uma posição unida nas instâncias de negociação, como por exemplo, no Foro das Nações Unidas sobre Bosques (FNUB).

Nos documentos analisados não se explicam de forma clara e concreta os resultados obtidos com a participação dos atores sub-regionais ou sub-nacionais, como a UNAMAZ, por exemplo, motivo pelo qual, os atores mantêm uma relação dependente das ações da Secretaria Permanente e não influenciam no sistema político da Organização.

## **Produto 6: Produção de informação**

No que se refere às atividades informativas, no esforço de divulgação da Organização, publicou-se no período de três anos, onze boletins trimestrais, dois CD-ROM informativos, sete panfletos informativos, um plano estratégico, três informes de gestão; ademais a OTCA conta com uma página web<sup>43</sup> que é atualizada diariamente que teve um aumento de 300 visitantes por mês, em maio de 2004, para 30.000 visitas mensais em maio de 2007. A OTCA tem estado presente em diferentes meios de comunicação difundindo suas atividades, suas idéias e projetos em jornais regionais e internacionais, em agências internacionais de notícias, revistas especializadas, na radio e televisão. Finalmente registram-se 26 seminários e foros.

Neste *output* novamente a Secretaria Permanente como representante do staff administrativo, é o ator de maior influência.

### **4.2.2. Atores criadores de insumos da OTCA**

Uma vez analisados os principais *outputs* da OTCA, deve ser mencionado que nos diferentes informes consta claramente, que no transcorrer de três anos, conseguiu-se cumprir com uma ampla gama de objetivos e alcançar avanços significativos nos mandatos delegados pelos Países Membros. Ademais, confirma-se que a OTCA pode chegar até onde os governos permitirem, dependendo da vontade dos Países Membros para o sucesso da Organização.

Assim, agora é possível identificar os principais atores que no entorno das Organizações geram *inputs*. Segundo Rittberger e Zangl (2006) podem ser citados cinco atores diferenciados geradores de insumos ou entradas nas organizações internacionais: representantes dos Estados membros; *staff* administrativo da organização; assembléias parlamentares; grupos de interesse e comunidade de especialistas.

Nas organizações internacionais a grande maioria das contribuições e demandas é realizada por parte dos Estados membros, normalmente através das delegações nacionais

---

<sup>43</sup> [www.otca.info](http://www.otca.info) y [www.otca.org.br](http://www.otca.org.br).

ou seus representantes nas diferentes instâncias da organização, sendo o órgão plenário o espaço para onde os insumos são, geralmente, encaminhados, devido às suas características anteriormente analisadas. A OTCA não é exceção e isto pode ser claramente apreciado por meio da análise dos produtos 1, 2, 3, e 4 onde se demonstra que os Países Membros são os que com sua vontade acionam a Organização e constituem-se no primeiro grupo de atores relevantes.

É notório que a Secretaria Permanente ao longo do período em análise desempenhou uma função sumamente importante e pode se afirmar que a maior parte dos resultados apresentados no *Informe de Gestión, Síntesis 2004 - 2007* foram conseguidos graças ao esforço e ao trabalho realizado por parte deste órgão. Por isso, a Secretaria Permanente é o segundo ator importante no sistema político da OTCA.

Analisando o *output* 4 evidencia-se a influência de outros atores como certas organizações internacionais, organismos multilaterais, agências de cooperação internacional, organizações não governamentais internacionais, empresas privadas e alguns governos de países estrangeiros não membros da OTCA. Utilizando a distinção de atores feita por Rittberger e Zangl (2006), juntar-se-ão todos estes atores nos denominados grupos de interesse, já que todos influenciam nos resultados do mesmo *output* da Organização, por isto seus objetivos poderiam qualificar-se em certa medida como similares no sentido de executar ou desenvolver um projeto específico.

Finalmente, é necessário salientar a grande ausência de atores sub-regionais, subnacionais, parlamentos, organizações da sociedade civil ou organizações representando a área acadêmica, como a UNAMAZ, com as quais apesar do nexos existente, não obstante, estes atores continuam sendo secundários e, por isto, não têm influência direta nos *outputs* da Organização.

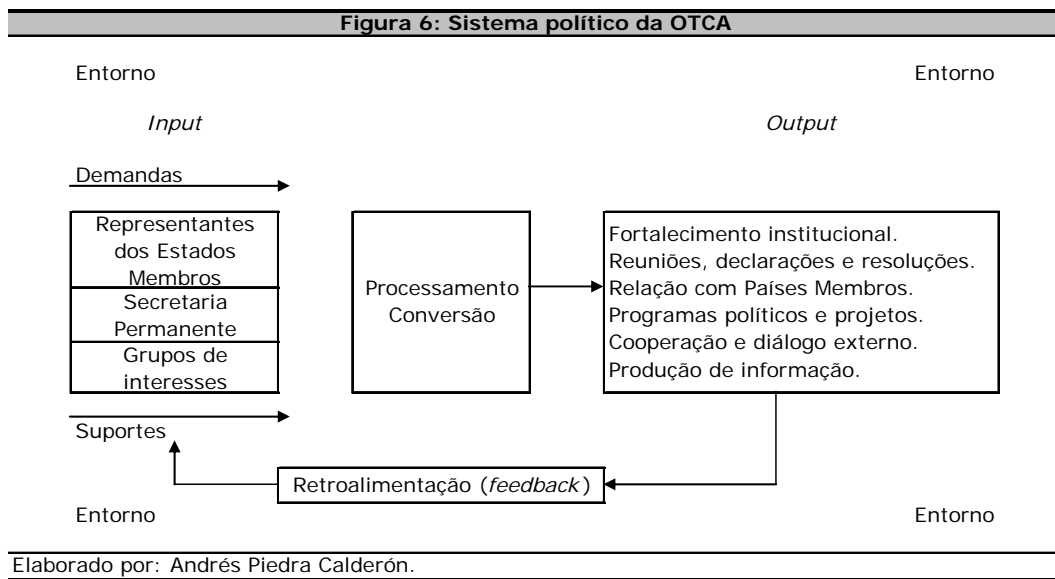
#### **4.2.3. Sistema político da OTCA**

Muitos autores afirmam que o produto do sistema político das organizações internacionais não deve ser o fim da análise, pelo que é recomendável dar um passo a mais, que consiste em distinguir a resposta do sistema (*output*) do efeito que a organização

produz sobre a realidade, o que se conhece como o impacto efetivo (*outcome*). Vallès (2000) explica que isto é necessário porque quando se põe em marcha uma ação política, nem sempre são alcançados os objetivos desejados: às vezes ocorrem de maneira parcial e em outras se produz o fracasso, ou inclusive pode conseguir-se efeitos contrários aos esperados. Conseqüentemente é importante averiguar se o resultado político modificou significativamente a realidade prévia e de que maneira o realizou.

Desta forma origina-se a retroalimentação do sistema, o *feedback*, ou seja, o resultado do impacto que a reação do sistema tem, sobre o entorno. Assim, o processo põe-se de novo em marcha, em um movimento ininterrupto de ajuste permanente. Se a ação deste sistema se detivesse poderia significar a desintegração da organização política, sendo, assim, incapaz de regular a tempo os conflitos internos e do entorno (Vallès, 2000). No entanto, o passo seguinte da análise (*outcome*) não será apresentado nesta dissertação, pois a OTCA sendo uma organização com pouco tempo de vida, seria prematuro tentar este tipo de análise, pois muitos de seus projetos estão ainda em processo de implementação e fortalecimento e qualquer resultado não seria o reflexo efetivo do impacto possível da Organização.

Desta forma se apresenta na *figura 6* o resultado do modelo do sistema político da OTCA obtido através da análise anteriormente realizada.



Explicar as organizações internacionais à luz da noção do sistema político como modelo, tem suas vantagens; isto explica seu sucesso desde que David Easton a introduziu na análise da política.<sup>44</sup> Entretanto, como reconhece Josep Vallès (2000), os modelos apresentam limitações pela simplificação que exigem. No caso da OTCA, alguns de seus componentes resultam difíceis de enquadrar dentro de alguma das categorias do sistema. No entanto, o modelo do sistema político é útil para analisar a estrutura política da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica e de qualquer outra organização ou estrutura política, sempre e quando seja entendida como um instrumento de apoio e não como um modelo fechado e auto-suficiente.

A aplicação deste tipo de modelo é de grande ajuda no processo de integração proposto para a Comunidade Sul-americana de Nações, atual UNASUL, pois ajudará aos atores incluídos no processo de integração sul-americano a conhecer as fortalezas, oportunidades, capacidade institucional, tamanho, recursos, debilidades e problemas que têm enfrentado as organizações da América do Sul, as quais são convocadas a construir com esforços conjuntos o objetivo da integração, sob a coordenação da Secretaria Geral da UNASUL e a convergência da CAN e o Mercosul.

A interação da Secretaria Permanente da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica com os Países Membros e com outros atores possibilitou maior agilidade dos procedimentos e a dinamização da execução das decisões para a obtenção de melhores resultados práticos na busca do desenvolvimento sustentável da Amazônia e da integração da América do Sul. A consolidação do processo de integração sul-americana implica, desde a OTCA, cumprir com os objetivos de preservação sustentável da Amazônia e o melhoramento da qualidade de vida de suas comunidades, as quais até o momento poderiam ter um balanço positivo, entretanto, falta força de vontade política dos Países Parte no seu compromisso com a Organização.

---

<sup>44</sup> Para Arnoletto (2007), na *Ciência Política*, a proposta teórica estrutural-funcionalista mais coerente e sistemática é do David Easton. O objetivo geral de seu trabalho, explica Arnoletto, é desenvolver um conjunto logicamente integrado de categorias com transcendência empírica, que faça possível a análise da vida política como um sistema de comportamento; Easton tem interesse particularmente pelos processos básicos mediante os que o sistema político pode persistir e se manter, tanto em um mundo estável quanto em um mundo em mudança. Embora seu modelo não seja explicativo serve para descrever como ocorre o processo político e assim ajuda entender porque uma institucionalização robusta do processo de integração é importante atualmente na América do Sul. Para mais informação consultar: Easton, David (1979). *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires, Amorrortu.

## 5. CONCLUSÕES

Como foi enunciado no início desta dissertação, o objetivo geral proposto era analisar e compreender a influência e capacidade das organizações internacionais para apoiar e fortalecer o processo de integração sul-americano, por meio do estudo da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA).

Esta investigação, conseqüentemente conduziu ao estudo da importância das instituições e das organizações internacionais, como atores no sistema internacional, tema que, por muitos anos, tem gerado um intenso debate dentro das relações internacionais e da ciência política.

Os seguidores do denominado pensamento neo-institucionalista, apreciam como completamente racional a cooperação entre Estados através das organizações internacionais, em contraste com a corrente realista. Por isso, a criação de instituições internacionais pode transformar as relações entre os atores no sistema internacional, fazendo que a cooperação seja possível. Portanto, as preferências dos atores poderiam mudar, juntamente com sua disposição de negociar e acatar os acordos estabelecidos. Assim, as organizações internacionais seriam as ferramentas efetivas, que ajudariam para que os temores e a desconfiança desaparecessem do âmbito comum fazendo com que os pactos de cooperação fossem fortes e duradouros. As referidas organizações criam um ambiente adequado para facilitar as negociações, diminuir os custos de transação e as assimetrias na informação, sendo que a circulação da informação é uma das principais variáveis que influenciam na conquista dos objetivos comuns.

Desta forma, o pensamento neo-institucionalista é enfático em afirmar que as instituições internacionais em geral, e as organizações internacionais em particular, desempenham um papel crucial para facilitar a cooperação; por este motivo e devido ao incremento de relações de interdependência cada vez mais complexas entre os Estados, em várias áreas da política internacional, ganham continuamente importância no sistema internacional (Rittberger e Zangl, 2006).

Se a existência de uma organização internacional promove a vontade e opção dos Estados pela cooperação, então o estabelecimento de uma organização de integração regional pode ter sucesso, dependendo dos interesses dos Estados nas áreas de interesse

para cooperar. Nesse sentido, as organizações que trabalham nos processos de integração regional, podem constituir o espaço para que os acordos sejam cumpridos, diminuindo os custos no controle do comportamento dos atores, contornando assim, os problemas de aquiescência (Herz e Hoffmann, 2004).

Frente a isto, a criação da União de Nações Sul-americanas (UNASUL) levanta a incógnita em relação ao tipo de organizações que os governantes da América do Sul querem construir: São estas, por acaso, organizações criadas pelo discurso e com estruturas de papel? Ou são organismos fortes e sólidos que respondem à realidade sul-americana? Esta discussão que foi proposta há muito tempo, deve ser mais ampla e não exclusiva, onde a voz dos atores da sociedade civil e da academia, comumente excluídos deste diálogo, deve ser agora levada em consideração, já que a fragilidade atual das instituições sul-americanas frente aos conflitos sociais nacionais ou ameaças externas são o reflexo de estruturas que não respondem à realidade sul-americana.

Pelo momento não fica dúvida, como aponta Rojas (2007), que a UNASUL deverá constituir-se em uma iniciativa dotada de fortes instâncias institucionais e de um conjunto de instrumentos e mecanismos que lhe permitam responder com oportunidade às exigências das realidades dos países sul-americanos. Assim, para assegurar o normal funcionamento da UNASUL, o autor assinala que sua vinculação com os organismos de integração e cooperação subregional e regional existentes é fundamental, já que, apesar de todos os contratemplos, a CAN e o Mercosul, junto com organismos e iniciativas de cooperação, como o SELA, a OTCA e a ALADI, de uma ou outra maneira, têm um acervo e experiências adquiridas, vitais para a construção do espaço comum sul-americano.

Com base no anterior, pode se afirmar que quando realmente se conheçam as verdadeiras potencialidades das organizações regionais existentes, será possível aproveitá-las para consolidar o objetivo da integração. Assim, o presente trabalho propôs que para conhecer as referidas potencialidades das organizações regionais era necessário estudar primeiro como estão estruturados seus sistemas políticos e como estes funcionam.

Neste sentido, coube questionar-se como Peterson (2004) fez para o caso da União Européia, o quanto se sabe acerca do trabalho interno das organizações regionais em América do Sul, assim como de muitas organizações internacionais que têm influência na região. Para Barnett e Finnemore (1999) muitos acadêmicos prestam pouca atenção para o

que acontece nas operações do dia-dia das organizações internacionais e nos efeitos destas no mundo, o que resulta aplicável para o contexto sul-americano.

Por este motivo que a principal contribuição desta dissertação, esteve concentrada no estudo e estruturação do sistema político da OTCA, para que servisse de referência e assim possa incentivar a aplicação deste tipo de pesquisa em outras organizações regionais, sendo necessária a revisão das estruturas dos sistemas políticos, pois somente dessa forma se saberá o que se tem e como pode ser aproveitado da melhor maneira.

A utilização de modelos e teorias explicativas é uma ferramenta epistemológica útil para dar coerência a uma discussão através de uma linha mestra de raciocínio. No primeiro capítulo desta dissertação foi indicado que é muito delicado, metodologicamente falando, generalizar conceitos ou apreciações sobre a função, a efetividade e o impacto destas instituições – as organizações internacionais. Por este motivo, ao longo da discussão se teve permanente cuidado para evitar tais generalizações.

Em todo caso, as análises realizadas permitiram demonstrar afirmativamente que existe um enorme potencial ainda por explorar, nas organizações internacionais para apoiar e fortalecer o processo de integração, tanto sul-americano como latino-americano, não tanto pela adequação da OTCA aos modelos utilizados, mas, porque esse recurso metodológico permitiu determinar que o referido Organismo, por suas características intrínsecas tem o potencial indicado e que, atuando em conjunto com outras organizações internacionais, será capaz de imprimir dinamismo e eficácia ao processo.

Desde o ponto de vista da OTCA, consolidar os processos de integração sub-regional representa cumprir com os objetivos de preservação sustentável da Amazônia e melhoramento da qualidade de vida de sua população, em outras palavras, a contribuição da OTCA para a integração regional da América do Sul, dar-se-á por meio da consolidação de instrumentos de cooperação entre os Países Membros na gestão e desenvolvimento sustentável da Amazônia. Até hoje o balanço deste esforço é positivo, no entanto, falta força na vontade política dos Países Membros em relação a seu compromisso com a organização.

Há muitas razões para pensar que a Amazônia terá um papel geopolítico, ainda mais importante do que hoje tem no contexto regional e mundial, por este motivo a OTCA, segundo Arteaga (2006), está destinada a representar uma função de relevância.



Sem dúvida a OTCA, poderia inspirar e liderar iniciativas mais aprofundadas de desenvolvimento e cooperação envolvendo a todos os países Amazônicos. No entanto, para que isto possa ser conseguido, aponta Costa-Filho (2002), é necessário que a capacidade institucional da OTCA ofereça resultados mais ágeis, concretos e eficientes. Evidencia-se na análise da OTCA que é necessário que todas as instituições que interatuam no espaço sul-americano, devem ser organismos amplos em participação e dinâmicos em sua natureza, aptos para seguir a evolução dos tempos, ajustando-se a cada conjuntura e contexto, e se adaptando permanentemente às mudanças que esta realidade impõe (Melho, 2002).

Não se pode negar que existe grande complexidade no momento de analisar a Amazônia. A discussão de um eixo amazônico de integração implica considerar os fundamentos da construção social da região e, especificamente, de cada país que tem territórios amazônicos. Por isto, temas como as estratégias aplicadas nesta realidade, para alcançar seu desenvolvimento e integração são alguns dos debates que de maneira renovada e plural, constituem um desafio para os que analisam a integração na região. É necessário lembrar ademais, que a Amazônia se encontra dentro do contexto sul-americano e latino-americano, sendo necessário o exame de propostas provenientes de toda América do Sul e América Latina, que ajudem a responder a esta realidade particular. Esta é uma tarefa complexa que depende de uma série de vetores que se conjugam em diferentes espaços: acadêmico, sociedade civil, governo, ONGs, entre outros. Todos devem ser lugares de reflexão que ajudem à construção desta proposta de integração.

A postura da OTCA é a de que esta organização deve constituir um espaço político de diálogo sub-regional, para a busca de consensos e convergências em temas de importância para o futuro da Amazônia Sul-americana (OTCA, 2005). Neste sentido, Arteaga (2006), propõe que não é possível alcançar a integração da América do Sul se for excluído o território que representa mais de 40% do espaço total sul-americano. Por isto, mediante a vontade política dos governantes dos oito Países Parte a região Amazônica deve configurar-se como um lugar ótimo para apoiar a integração sul-americana.

Como pôde ser apreciada nos capítulos precedentes, a explicação da OTCA sob o modelo do sistema político oferece muitas vantagens para compreender com maior

aprofundamento a estrutura desta organização e como ela atua para cumprir com seus objetivos e apoiar ao processo de integração sul-americano. Sem dúvida a simplificação do modelo pode deixar muitos elementos fora da análise, porém constitui um suporte que auxiliará aos atores envolvidos no processo de integração proposto na União de Nações Sul-americanas, em especial aos que desenham os planos e tomam as decisões, os quais poderão conhecer a totalidade das fortalezas, oportunidades, capacidade institucional, tamanho, recursos, elementos, fraquezas, ameaças e problemas que tem e enfrentam as organizações da América do Sul, as quais são convocadas a construir com esforço conjunto o objetivo da integração, sob a coordenação da Secretaria Geral da UNASUL e a convergência da CAN e do Mercosul.

No Comunicado de Brasília, em setembro de 2000, se expressava que a união da América do Sul é um elemento essencial para determinar sua inserção na economia mundial de maneira favorável. Os desafios comuns da globalização poderão ser melhor enfrentados na medida em que a região incremente sua integração e continue atuando de maneira coordenada e solidária no tratamento dos grandes temas da agenda de integração.

Isto leva a uma reflexão: a partir da Primeira Reunião Sul-americana de Presidentes, a região iniciou uma nova etapa no processo histórico de integração. No entanto, tal processo ainda se encontra no nível de declarações e boas intenções sem chegar, contudo, ao nível das realizações práticas. Como foi indicado, por trás deste fenômeno está, como uma das principais causas, a falta de uma verdadeira vontade política. Por isto, é imperativo que nos centros nacionais de poder se alcance uma verdadeira tomada de consciência a respeito da importância que a integração tem para o desenvolvimento dos países e para uma correta inserção da América do Sul e da América Latina, em um mundo globalizado, cada vez mais dinâmico, complexo e competitivo.

Para conseguir esse propósito é necessário, por um lado, preservar os logros alcançados que não são poucos, e por outro, promover o fortalecimento das organizações de integração, potencializando sua função de tornar os espaços mais adequados para a discussão e ação concertada para avançar no processo. Entendendo-se que “fortalecer” não significa “burocratizar” ou “hipertrofiar” as organizações – o que, do contrário, só as

enfraqueceria. Trata-se portanto, de outorgar-lhes a capacidade necessária para provocar efetivos processos de tomada de decisões e execução das mesmas.

A integração sul-americana é importante, porém não se deve esquecer o objetivo que, mesmo em longo prazo, deve ser a integração latino-americana. Uma consolidação de América do Sul a despeito de toda a região poderia gerar divisão. Ademais, desde o ponto de vista da identidade cultural, sempre se tem falado de uma identidade latino-americana, da qual a América do Sul é um componente.

É inegável que continuarão existindo visões distintas respeito da forma sob a qual dever-se-ia construir a integração sul-americana. Por este motivo é essencial trabalhar nos aspectos da cooperação onde existe acordo entre os governos sul-americanos e nas diferentes organizações regionais, para o qual, por sua vez, é necessário fundamentar verdadeiros programas de integração e cooperação nas áreas temáticas discutidas na agenda prioritária da Primeira Reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul-americana de Nações de Brasília, em 30 de setembro de 2005. Porém, sem dúvida, este caminho futuro não será uma realidade com mais declarações grandiosas que não tenham sustentação em medidas concretas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANTIQUERA, Daniel. (2006). *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, Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas-UNICAMP.
- ARAGÓN, Luis. (2002). Há futuro para o desenvolvimento sustentável na Amazônia? Em: MELHO, Alex Fiúza de [org]. *O futuro da Amazônia: dilemas, oportunidades e desafios no limiar do Século XXI*. Belém, Editora da Universidade Federal de Pará. Brasil. Disponível em: <[www.desenvolvimento.gov.br](http://www.desenvolvimento.gov.br)>. Acesso: 12 de outubro de 2007.
- ARANIBAR, Antonio. (2003). *La OTCA, algunas claves de su evolución histórica*. Informe de Consultoria. Brasília, Secretaria Permanente OTCA.
- ARNOLETTO, E.J. (2007). *Curso de Teoría Política*. Edição eletrônica gratuita. Disponível em: <[www.eumed.net/libros/2007b/300](http://www.eumed.net/libros/2007b/300)>. Acesso: 20 de novembro de 2007.
- ARTEAGA, Rosalía. (2006). A Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA): um desafio permanente. *Revista DEP - Diplomacia, Estratégia e Política*, n.4, abril/junho 2006, pp.86-100. Brasília, Projeto Raúl Prebisch.
- BALDWIN, David. (1993). Neoliberalism, neorealism and World Politics. Em: Baldwin, David. [ed]. *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*. New York, Columbia University Press.
- BARNETT, Michael & FINNEMORE, Martha. (1999). The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations. *International Organization*, v.53, n.4, pp.699-732.
- BECKER, Bertha. (2005). Geopolítica da Amazônia. *Estudos Avançados*, v.19, n.53, pp.71-86.
- BENTES, Rosineide. (2005). A intervenção do ambientalismo internacional na Amazônia. *Estudos Avançados*, v.19, n.54, pp. 225-240.
- BRIGAGÃO, Clóvis (1996). *Inteligência e marketing: o caso SIVAM*. Rio de Janeiro, Record.
- BRICEÑO, José. (2006). Del ALCSA a la Comunidad Sudamericana de Naciones. Explicando el nuevo regionalismo en América del Sur. Em: BRICEÑO, José y GORODECKAS, Heinrich. [orgs]. *El ALCA frente al regionalismo sudamericano. Las opciones para Venezuela*. Venezuela, Universidad de Los Andes.
- BRICEÑO, José e GORODECKAS, Heinrich. (2006). Introducción. Em: BRICEÑO, José y GORODECKAS, Heinrich. [orgs]. *El ALCA frente al regionalismo sudamericano. Las opciones para Venezuela*. Venezuela, Universidad de Los Andes.

- BRICEÑO, José e REYES, Giovanni. (2006). *Actualidad de la integración en América Latina y el Caribe. Viejos dilemas, nuevos desafíos*. Venezuela, Universidad de Los Andes.
- CAMARGO, Vinicius. (2007). Mercantilismo florestal. Possibilidades e obstáculos para o exercício soberano e democrático de ONGs ambientalistas nacionais e transnacionais e do governo na Amazônia. *Revista Sociologia, Ciência e Vida*, n.7, pp. 22-31. Sao Paulo, Editora Escala.
- CARDONA, Diego. (2005). ¿Tiene futuro la comunidad sudamericana de naciones? *Foreign Affairs En Español*, abril-junho 2005. Disponível em: <[www.foreignaffairs-esp.org](http://www.foreignaffairs-esp.org)>. Acesso: 18 de junho de 2007.
- Comunicado de Brasília. Primeiro de setembro de 2000. Disponível em: <[www.comunidadandina.org/unasur/documentos.htm](http://www.comunidadandina.org/unasur/documentos.htm)>. Acesso: 18 de junho de 2007.
- Consenso de Guayaquil sobre Integración, Seguridad e Infraestructura para el Desarrollo. 27 de julho de 2002. Disponível em: <[www.comunidadandina.org/unasur/documentos.htm](http://www.comunidadandina.org/unasur/documentos.htm)>. Acesso: 18 de junho de 2007.
- COSTA-FILHO, A.H. (2002). *A Amazônia às vésperas da OTCA*. Brasília, Ministério das Relações Exteriores - DAM II.
- CLAUDE, Inis. (1984). *Swords into Plowshares: The Problems and Progress of International Organization*. New York, McGraw-Hill.
- CUPPITT, Richard; WHITLOCK, Rodney & WILLIAMS Whitlock, Lynn (1997). "The (im)mortality of international governmental organizations". Em: Diehl, Paul. [ed]. *The politics of global governance. International organizations in an interdependent World*. Lynne Rienner.
- Decisiones del diálogo político entre los jefes de estado y de gobierno. Primera Cumbre Energética Sudamericana. Isla de Margarita, 16 de abril de 2007. Disponível em: <[www.comunidadandina.org/unasur/documentos.htm](http://www.comunidadandina.org/unasur/documentos.htm)>. Acesso: 18 de junho de 2007.
- Declaración de Cochabamba. Segunda Cumbre de la Comunidad Sudamericana de Naciones. 9 de dezembro de 2006. Disponível em: <[www.comunidadandina.org/unasur/documentos.htm](http://www.comunidadandina.org/unasur/documentos.htm)>. Acesso: 18 de junho de 2007.
- Declaración del Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones. Tercera Cumbre Presidencial Sudamericana. 8 de dezembro de 2004. Disponível em: <[www.comunidadandina.org/unasur/documentos.htm](http://www.comunidadandina.org/unasur/documentos.htm)>. Acesso: 18 de junho de 2007.

Declaración Presidencial y Agenda Prioritaria. Primera Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones. Brasília, 30 de setembro de 2005. Disponível em: <[www.comunidadandina.org/unasur/documentos.htm](http://www.comunidadandina.org/unasur/documentos.htm)>. Acesso: 18 de junho de 2007.

Documento final de la Comisión Estratégica de Reflexión. “Un Nuevo Modelo de Integración de América del Sur. Hacia la Unión Sudamericana de Naciones”. Segunda Cumbre de la Comunidad Sudamericana de Naciones Cochabamba, Bolivia. 9 de dezembro de 2006. Disponível em: <[www.comunidadandina.org/unasur/documentos.htm](http://www.comunidadandina.org/unasur/documentos.htm)>. Acesso: 18 de junho de 2007

FONTAINE, Guillaume. (2006). La Amazonía en la agenda global. *Íconos, Revista de Ciencias Sociales*, n.25, maio 2006, pp.23-24. Quito, FLACSO-Ecuador.

\_\_\_\_\_. (2006b). La globalización de la Amazonía: una perspectiva andina. *Íconos, Revista de Ciencias Sociales*, n.25, maio 2006, pp.25-36. Quito, FLACSO-Ecuador.

FILHO, João. (2006). *O livro de ouro da Amazônia*. 5.ed. Rio de Janeiro, Ediouro.

FILHO, Jorge. (2007). O sentido da integração sul-americana. *Valor Econômico*, 26 de junho de 2007. Disponível em: <[www.comunidadandina.org/prensa/articulos](http://www.comunidadandina.org/prensa/articulos)>. Acesso: 18 de junho de 2007.

GIACALONE, Rita. (2006). Aproximación conceptual a la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN). Em: BRICEÑO, José e GORODECKAS, Heinrich. [orgs]. *El ALCA frente al regionalismo sudamericano. Las opciones para Venezuela*. Venezuela, Universidad de Los Andes.

GINESTA, Jacques. (1999). *El Mercosur y su contexto regional e internacional*. Porto Alegre, Ed. Universidade-UFRGS.

GRIECO, Joseph. (1993). Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism. Em: Baldwin, David. [ed]. *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*. New York, Columbia University Press.

GUDYNAS, Eduardo (2007). Pequenos avances en la integración energética, dudas sobre la integración suramericana. *Seminario Peripecias*, n.44, 18 de abril de 2007. Disponível em: <[www.peripecias.com](http://www.peripecias.com)>. Acesso: 18 de junho de 2007.

HERZ, Mónica e HOFFMANN, Andrea. (2004). *Organizações Internacionais. História e Práticas*. Rio de Janeiro, Campus, Elsevier.

HURD, Ian. (1999). Legitimacy and Authority in International Politics. *International Organization*, v53, n.2, pp.379-408.

- JIMÉNEZ, Alfredo. (2006). Globalisation et intégration culturelle: l'Amérique Latine doit-elle suivre le modèle européen?. Em: Aparicio, Miriam. [coord]. *L'identité en Europe et sa trace dans le monde*. Institut d'études politiques de Strasbourg. Editions l'Harmattan. Traducción al español por Jiménez, Alfredo, texto en Word sin referencias.
- JUNE, G. (2001). International Organizations in a period of globalization: New (problems of) legitimacy. Em: COICAUD, Jean-Marc & HEISKANEN, Veijo. [eds]. *The Legitimacy of International Organizations*. New York, United Nations University Press.
- KOREMENOS, Barbara; LIPSON, Charles & SNIDAL, Duncan. (2001). The Rational Design of International Institutions. *International Organization*, v.55, n.4, pp.761-799.
- MARIANO, Karina e MARIANO, Marcelo. (2005). Governos subnacionais e integração regional: considerações teóricas. Em: WANDERLEY, Luiz e VIGEVANI, Tullo. [orgs]. *Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e Mercosul*. São Paulo, EDUC/Fundação Editora da Unesp/Fapesp.
- MELHO, Alex Fiúza de (2002). "O futuro da Amazônia no limiar do século XXI". Em: MELHO, Alex Fiúza de. [org.]. *O futuro da Amazônia: Dilemas, oportunidades e desafios no limiar do Século XXI*. Belém: Editora da Universidade Federal de Pará. Brasil. Disponível em: <www.desenvolvimento.gov.br>. Acesso: 12 de outubro de 2007.
- MEARSHEIMER, John. (1994). The False Promise of International Institutions. *International Security*, vol.19, n.3, pp.5-49.
- OLIVEIRA, Amancio e ONUKI, Janina. (2006). Entraves e possibilidades institucionais e políticos da integração regional sul-americana. Trabalho apresentado no *Terceiro Congresso Latino-americano de Ciência Política (ALACIP)*, Campinas, SP. 4 - 6 de setembro de 2006. UNICAMP.
- OTCA (2007). *Informe de Gestión. Síntesis 2004-2007*. Brasília, Secretaria Permanente.
- \_\_\_\_\_. (2006). *Integrando la Amazonía Continental. Informe de Gestión: noviembre de 2005 a octubre de 2006*. Brasília, Secretaria Permanente.
- \_\_\_\_\_. (2005). *Integrando la Amazonía Continental. Informe de Gestión: mayo de 2004 a octubre de 2005*. Brasília, Secretaria Permanente.
- \_\_\_\_\_. (2005b). En las Aguas de la Integración. *Boletín OTCA*, ano 1, n.4, março - maio 2005. Brasília, Secretaria Permanente.
- \_\_\_\_\_. (2005c). *Hacia la construcción de un instrumento de participación de la sociedad civil de los países amazónicos en la agenda de la OTCA*. Brasília, Secretaria Permanente.

- \_\_\_\_\_. (2004). *Plano Estratégico da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica 2004 - 2012*. Brasília, Secretaria Permanente.
- PETERSON, John. (2004). Policy Networks. Em: DIEZ, Thomas & WIENER, Antjie. [eds]. *European Integration Theory*. Oxford University Press.
- Protocolo de Emenda ao Tratado de Cooperação Amazônica, 1998.
- RITTBERGER, Volker & ZANGL, Bernhard. (2006). *Internacional Organization. Polity, Politics and Policies*. Palgrave Mcmillan.
- ROJAS, Juan (2007). Hablemos de UNASUR. *Venezuela Analítica*. Disponível em: <[www.analitica.com/](http://www.analitica.com/)>. Acesso: 18 de junho de 2007.
- ROMANO, Silvina. (2006). La integración latinoamericana en los 60's: Sus proyecciones en la actualidad. Trabalho apresentado no *Terceiro Congresso Latino-americano de Ciência Política (ALACIP)*, Campinas, SP. 4 - 6 de setembro de 2006. UNICAMP.
- ROSAMOND, Ben. (2000). *Theories of European Integration*. New York, Palgrave.
- SALOMÓN, Mónica. (2002). La teoría de las relaciones internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n.4. Disponível em: <[www.reei.org](http://www.reei.org/)>. Acesso: 23 de outubro de 2007.
- SILVA, Alberto Teixeira da (2006). "A OTCA e a Governança da Amazônia Continental". Trabalho apresentado no *Quinto Encontro Nacional da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP)*. Belo Horizonte, MG. 26 - 29 de julho de 2006. Disponível em: <<http://201.48.149.89/abcp/>>. Acesso em: 19 de outubro de 2007.
- \_\_\_\_\_. (2004). Desafios políticos e socioambientais da governança global na Amazônia: A emergência do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG-7). Trabalho apresentado no *Segundo Encontro Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade (ANPPAS)*. Indaiatuba, SP. 26 - 29 de maio de 2004. Disponível em: <[www.anppas.org.br/encontro\\_anual/encontro2](http://www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro2)>. Acesso: 12 de outubro de 2007.
- Tratado de Cooperação Amazônica, 1978.
- VALLÈS, Joseph. (2000). *Ciencia Política: una introducción*. Barcelona, Editorial Ariel.
- VAN EVERA, Stephen. (2002). *Guía para estudiantes de ciencia política. Métodos y recursos*. Barcelona, Gedisa.
- WALTZ, Kenneth. (1990). Neorealist Thought and Neorealist Theory. *Journal of International Affairs*, 44:1, pp.21-37.



## ENTREVISTAS

Rosalía Arteaga. Primeira Secretária-Geral da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA). Quito, 17 de janeiro de 2007.

Teodoro Bustamante. Professor-pesquisador, FLACSO, Sede Equador. Quito, 18 de janeiro de 2007.

Arturo Cevallos. Coordenador Nacional Programa IBIS-Ecuador. Quito, 22 de janeiro de 2007.

Lucy Ruiz. Subsecretária de Proteção Ambiental do Ministério de Energia e Minas do Equador. Quito, 22 de janeiro de 2007.

## ANEXO 1: 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 eqüitativa 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 eqüitativos 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.

**Parágrafo 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 coordenada 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. Conseqüentemente, 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 Direito 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 acordo 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 de 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.
- 7.

**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 Parte Contratante 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 2: PROTOCOLO DE EMENDA AO TCA

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 dezembro de mil novecentos e noventa e oito, em oito (8) exemplares originais, nos idiomas espanhol, inglês, português e holandês, todos igualmente autênticos.