

**Universidad Andina Simón Bolívar**

**Sede Ecuador**

**Área de Estudios Sociales y Globales**

Maestría en Relaciones Internacionales

Mención en Economía y Finanzas

**Necesidad de una Política de Estado sobre la Amazonía peruana en el  
contexto de cambio climático**

**El aporte de la OTCA**

Flor de Líz Tica Fuertes

Tutor: Marco Romero Cevallos

Quito, 2020

Trabajo almacenado en el Repositorio Institucional UASB-DIGITAL con licencia Creative Commons 4.0 Internacional

	<b>Reconocimiento de créditos de la obra</b> No comercial Sin obras derivadas	
---	---	---

Para usar esta obra, deben respetarse los términos de esta licencia



## **Cláusula de cesión de derecho de publicación**

Yo, Flor de Líz Tica Fuertes, autor de la tesis intitulada “Necesidad de una Política de Estado sobre la Amazonía peruana en el contexto de cambio climático. El aporte de la OTCA”, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magíster en Relaciones Internacionales en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

Quito, 04 de agosto de 2020

Firma: \_\_\_\_\_



## Resumen

Pese a la relevancia estratégica que su condición de país amazónico le otorga al Perú, la Amazonía es la región geográfica peruana con los indicadores de desarrollo más bajos y su acción en el ámbito internacional es insuficiente pese a ser el segundo país con mayor extensión amazónica y el primero con presencia en la Alta Amazonía.

Una de las razones que explican este panorama es la carencia de una política de Estado articulada tanto en lo doméstico como en lo internacional. Históricamente, el diseño de sus políticas de Estado o gubernamentales han estado enfocadas a otros espacios o temas, relegando a la Amazonía de una adecuada planificación y normativa que procure un desarrollo integral para la gestión de sus recursos naturales, así como para el bienestar de su población.

Por ende, por su peso territorial amazónico en la cuenca amazónica, así como por la importancia que esta área reviste en el actual contexto de gobernanza ambiental vinculada al cambio climático, Perú debiera contar con una política de Estado amazónica.

En los últimos años ha habido avances en la construcción de una política de Estado amazónica y, en ese marco, la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), organización internacional *ad hoc* en el desarrollo sostenible de la Amazonía, ha contribuido significativamente.

Palabras clave: Otca, Amazonía, Políticas públicas, Integración, Cooperación, Perú, Desarrollo, Cambio Climático



## Abreviaturas

CAN	Comunidad Andina de Naciones
CCA	Consejo de Cooperación Amazónica
CNPP	Comisión Nacional Permanente del Perú
CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CNCC	Comisión Nacional de Cambio Climático
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático.
COP	Conferencia de las Partes
IIAP	Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana
INEI	Instituto Nacional de Estadísticas e Información
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
MRE	Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú
ODS	Objetivos de desarrollo sostenible
ONAMIAP	Organización Nacional de Mujeres Indígenas y Amazónicas del Perú
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSINFOR Silvestre	Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre
OTCA	Organización del Tratado de Cooperación Amazónica
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
SENAMHI	Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú
SERFOR	Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre
SERNANP	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado
SGCAN	Secretaría General de la Comunidad Andina
SP/OTCA	Secretaría Permanente de la Otca
TCA	Tratado de Cooperación Amazónica





A Victoria, por inspirarme cada día en construir su mejor referente



## Tabla de contenidos

Abreviaturas .....	7
Introducción .....	13
Capítulo primero Necesidad de una política de Estado peruana sobre su Amazonía .....	17
1. Aproximación sobre Política de Estado. Articulación entre política nacional y política exterior .....	17
2. Perú, contexto amazónico .....	19
2.1. Factor espacio - territorial .....	19
2.2. Indicadores de desarrollo en la Amazonía .....	23
3. La Amazonía en el contexto de cambio climático .....	28
3.1. Gobernanza Climática en la Amazonía.....	29
4. Necesidad de una política de Estado sobre la Amazonía .....	31
Capítulo segundo La Organización del Tratado de Cooperación Amazónica .....	33
1. Aproximación a la Otca.....	33
1.1. Antecedentes .....	33
1.2. Proceso de negociación del Tratado de Cooperación Amazónica .....	34
1.3. Análisis del Texto Final del Tratado.....	37
1.4. Naturaleza de la Otca .....	40
1.5. Evolución organizacional de la Otca.....	42
1.6. Documentos orientadores del trabajo de la OTCA .....	45
1.7. Organización institucional .....	47
1.8. Financiamiento.....	48
2. Limitaciones de la Otca.....	50
2.1. De orden jurídico.....	51
2.2. De orden económico .....	53
2.3. De orden político.....	54
<b>2.3.1.</b> El caso del Pacto de Leticia .....	<b>57</b>
Capítulo tercero El aporte de la Otca en el desarrollo de una política de Estado vinculada a la Amazonía.....	59
1. Análisis de las políticas públicas peruanas amazónicas existentes .....	59
1.1. Políticas nacionales amazónicas existentes.....	60

1.2.	Política Exterior Amazónica existente .....	62
2.	Análisis del aporte de la Otca en el desarrollo de políticas públicas amazónicas	65
2.1.	Aporte de la OTCA en la promoción de políticas nacional domésticas sobre la Amazonía .....	66
2.1.1.	La Comisión Nacional Permanente del Perú (Cnpp-Otca).....	66
2.1.2.	Proyectos .....	67
2.2.	Aporte de la OTCA en el impulso de políticas nacionales de proyección exterior sobre la Amazonía .....	71
	Conclusiones .....	75
	Obras citadas .....	79
	Anexos.....	85

## Introducción

El Perú al haber albergado en su territorio el centro gravitante del Imperio Incaico, es conocido a nivel mundial por ser una nación andina o incluso es identificado como un país esencialmente costero, ello debido a que su dinámica de crecimiento está basada en las ciudades costeras y que su capital está ubicada en la costa del país. En el ámbito internacional, cuando se hace referencia a Amazonía se asocia dicho concepto sólo con Brasil, desestimando el importante espacio amazónico que alberga Perú, el que alcanza a un 74.4% de su extensión geográfica, frente a un 58.50% brasileño.

En su vecindad, de los siete mil setenta y tres kilómetros, más de cuatro mil son de frontera amazónica, encontrándose estos límites en cuatro de los cinco países limítrofes, por lo que -en esencia- la relación con sus vecinos debiera privilegiar su condición de país amazónico. Lamentablemente, ello no es así y en su mayoría estas son consideradas como fronteras "no activas". Sólo cerca del 10% de la población peruana vive en los cinco departamentos amazónicos.

Los indicadores económicos y socio - ambientales en sus departamentos, demuestran que el nivel de desarrollo aún es bajo y que de mantenerse esa situación como hasta ahora, muchos de los Objetivos del Desarrollo Sostenible no llegarían a alcanzarse en esa área. La realidad nos señala que la Amazonía ha sido históricamente una de las regiones más postergadas en el imaginario social peruano y en la acción del Estado, a pesar del sostenido crecimiento económico peruano en las últimas décadas.

Una de las razones que explica este panorama en el área amazónica es la inexistencia de una política de Estado amazónica, que articule tanto lo doméstico como lo internacional. Por mucho tiempo, el diseño de políticas peruanas ha estado enfocada a otros espacios o temas, relegando a la Amazonía de una adecuada planificación que procure un desarrollo integral para la gestión de sus recursos naturales, así como para el bienestar de su población.

Sin embargo, los últimos años han evidenciado un creciente interés del Estado peruano en la formulación de políticas públicas en esa área que abonarían en el desarrollo de una política de Estado. En ese marco, especial participación ha tenido su pertenencia a la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), organización internacional ad hoc en el desarrollo sostenible de la Amazonía.

Por ello, el objetivo de la presente investigación es conocer la contribución de esta organización en la construcción de una política de Estado amazónica. La interrogante que ha guiado la investigación ha sido la siguiente: ¿Cómo aporta la OTCA en la construcción de una política de Estado amazónica?

Para absolver la mencionada interrogante la investigación se ha propuesto tres objetivos específicos:

- a) Evidenciar la necesidad que tiene el Perú de contar con una política de Estado amazónica.
- b) Conocer el funcionamiento de la OTCA, comprendiendo sus retos actuales.
- c) Identificar cómo ha aportado la OTCA en la construcción o impulso de una política de Estado amazónica.

En función de los objetivos específicos, la investigación se ha estructurado en tres capítulos. El primero pondrá de manifiesto la importancia que tiene para el Perú el desarrollo de una política de Estado vinculada a la Amazonía. Para ello, se aproximará a un concepto de Política de Estado y se evidenciará su interacción con los conceptos de política nacional y de política exterior. Para contextualizar la relevancia de la Amazonía para el Perú, se abordará el peso espacio – territorial que tiene esta región, así como se realizará una lectura de algunos indicadores económicos, sociales y ambientales en la Amazonía peruana. Seguidamente, se brindarán algunos datos que evidencian la trascendencia que tiene la Amazonía para el planeta y la comunidad internacional en el contexto de cambio climático.

El segundo capítulo desarrolla una aproximación de la organización, dando a conocer sus orígenes, naturaleza, mecanismo institucional, financiamiento, entre otros. De esta forma, se conocerá con algún detalle información relevante sobre esta entidad todavía poco conocida en el espectro internacional. En su último apartado, este capítulo contiene un aspecto vinculado a las limitaciones jurídicas, presupuestales y políticas que tiene la OTCA en la actualidad. De esta forma, conociendo mejor su dinámica interna, el espíritu de la creación de la organización y también sus limitaciones (políticas, presupuestales y jurídicas) se podrá comprender en mayor detalle el grado del aporte y contribución que esta organización ha brindado a sus países miembros, en específico través del impulso de una política de Estado amazónica.

El tercer capítulo aterriza en identificar la contribución que ha tenido la organización a lo largo de su existencia en el impulso y desarrollo de una política de Estado amazónica. De esta forma, este capítulo se subdivide en dos acápite. Para tal propósito se ha estructurado este capítulo en dos partes, el primero referido a un análisis de las políticas públicas nacionales y de proyección exterior amazónicas existentes en la normativa peruana y, seguidamente, un análisis de cómo la OTCA a través de su acción y proyectos en sus Países Miembros ha aportado en la generación de una visión amazónica, elemento indispensable en la construcción de una política de Estado amazónica. En el ámbito internacional, se observará como la Otca ha logrado posicionar a la Amazonía en el mundo y ello, a su vez, fomenta oportunidades de liderazgo a nivel mundial.

Al finalizar la investigación, concluiremos que, pese a las dificultades jurídicas, económicas y políticas, la OTCA en los últimos años ha contribuido directa y significativamente en la generación de una visión nacional amazónica, elemento indispensable en la formulación de una política de Estado, en fortalecer la capacidad nacional y posicionando de mejor forma al Perú en el marco de la nueva gobernanza ambiental climática.

En el aspecto metodológico, teniendo en cuenta que el objetivo de la investigación es conocer el aporte de la OTCA al proceso de desarrollo de una política de Estado amazónica, la investigación resulta ser de naturaleza analítico - descriptiva. Asimismo, dado que los señalados “aportes” son variables susceptibles de ser medidas, el método utilizado ha sido el cuantitativo.

En cuanto a la recolección de información, ésta se realizó a través de bibliografía de libros, artículos de revista, trabajos de investigación. Sin embargo, debido a que estas fuentes fueron escasas, se aprecia mayor contenido de notas de prensa; información de páginas web gubernamentales peruanas y extranjeras, informes oficiales de la OTCA. Especial importancia merecen las entrevistas realizadas a ex Directores Ejecutivos de la OTCA, altos directivos de la Cancillería peruana y miembros de la sociedad civil vinculados a la Amazonía peruana.

En cuanto al procesamiento y el análisis de la información éste fue revisado y sistematizado en función del plan de investigación propuesto. La investigación se nutrió del conocimiento y experiencia de la investigadora, quien ha sido encargada de la carpeta OTCA en la Cancillería peruana, así como otras experiencias en organizaciones

internacionales como Naciones Unidas en temas ambientales y el Parlamento Andino – Capítulo Perú.

En cuanto a las dificultades de la investigación, una de ellas fue la poca literatura especializada en la Amazonía, sobre todo aquella vinculada a la peruana. En su mayoría, la literatura encontrada fue hallada en idioma portugués con énfasis en la política nacional y exterior amazónica brasileña.

El marco disciplinario que rige esta investigación es básicamente el de las Relaciones Internacionales. Por ello, en cuanto a la orientación teórica, la investigación se nutre de aproximaciones teóricas relativas a: “política de Estado”, “política exterior”, “política nacional”, “potencia sectorial”, “diplomacia de nicho”. Sin embargo, también ha recogido algunos conceptos del Derecho Público Internacional referido a la conceptualización de “organización internacional” y de “políticas públicas” del campo de las Ciencias Políticas.

Finalmente, este trabajo pretende ser a su vez un aporte en la toma de conciencia de los países en la generación de políticas de Estado amazónicas y mayor compromiso político de los Estados en sus acciones tendientes a construir una Amazonía sostenible para su población y el planeta en general.



## **Capítulo primero**

### **Necesidad de una política de Estado peruana sobre su Amazonía**

El objetivo del primer capítulo es poner de manifiesto la importancia que tiene para el Perú el desarrollo de una política de Estado vinculada a la Amazonía. Para ello, en la primera parte del capítulo se aproximará a un concepto de Política de Estado y se evidenciará su interacción con los conceptos de política nacional y de política exterior. Para contextualizar la relevancia de la Amazonía para el Perú, se abordará el peso espacio – territorial que tiene esta región, así como se realizará una lectura de algunos indicadores económicos, sociales y ambientales en la Amazonía peruana. Seguidamente, se brindarán algunos datos que evidencian la trascendencia que tiene la Amazonía para el planeta y la comunidad internacional en el contexto de cambio climático. Al finalizar el capítulo se procurará poner en evidencia la importancia que tiene el desarrollo de una política de Estado que articule una política nacional y exterior de la Amazonía.

#### **1. Aproximación sobre Política de Estado. Articulación entre política nacional y política exterior**

Las políticas de Estado según Sanson “son aquellos acuerdos estratégicos que se adoptan por consenso de las fuerzas políticas significativas de un país, una provincia o una localidad, para asegurar que ciertas líneas de acción se mantendrán más allá de los circunstanciales cambios que pudieran sucederse en la conducción política de un país, provincia o municipalidad” (Sansón, 2006). De esta forma, según García Guilianny, se establece un compromiso público de sostener en el tiempo esfuerzos considerados estratégicos y que, como tales, no se los somete a los vaivenes de los humores políticos de cada elección (García Guilianny, 2008).

Su principal característica entonces es la continuidad en el tiempo, a pesar de los cambios de gobiernos. Su propósito es ser una guía en la implementación y en la generación de otras políticas nacionales. De esta forma, una política de Estado se distingue claramente de una política gubernamental, por ser esta última una política formulada por un Gobierno de turno y que usualmente no tiene continuidad en el tiempo.

Una política de Estado implica la pre existencia de una visión de país, un trabajo que parte del conocimiento de la realidad de un país y de una clara proyección a futuro

entendiendo los reajustes del orden internacional, esto es, no es el resultado de una improvisación política. En ese sentido, resulta importante tener en consideración lo sostenido por Roth, respecto que las políticas públicas no deben ser reactivas al acontecer o a la presión social externa (Roth, 2019).

Por lo general, una política de Estado está sólo vinculada a la política nacional. Para el propósito de esta investigación y teniendo en consideración que su objetivo es identificar el aporte de la OTCA (organización y actor internacional) en el impulso y desarrollo de una política de Estado amazónica en el marco del contexto del cambio climático, partimos que la acción en el orden internacional es relevante, es decir, es trascendental contar con una política exterior articulada coherentemente con una política doméstica.

Según Calduch, frente a la concepción clásica que establecía una radical separación práctica y teórica entre la política interior y la política exterior, en las últimas décadas la doctrina mayoritaria, a pesar de admitir las diferencias entre ambas, sostiene la íntima relación e interdependencia que existe entre ellas (Calduch, 1993). De esta forma, sostiene que no se puede desconocer el peso que el manejo político estatal ejerce sobre la política exterior.

Para hacer énfasis en la necesidad de contar con una política exterior orientada en estricto a esta área geográfica, acogemos la propuesta de Reynolds, quien apunta que “(...) la política exterior consiste en las decisiones y acciones de los gobernantes con el objeto de alcanzar determinados objetivos a largo y corto plazo, las que deben estar condicionadas por las circunstancias del Estado (geografía, economía, demografía y situación estratégica)”. Este autor sugiere que es responsabilidad de los gobernantes de un Estado tener en cuenta las características de su territorio y amenazas para así desarrollar su política exterior. Asimismo, complementamos dicha definición de política exterior con la propuesta del diplomático peruano, Embajador José García Belaúnde, quien sostiene que “la diplomacia (instrumento de la política exterior) se mueve entre la dimensión geográfica y la historia (...). El espacio nos da los referentes permanentes, condiciona nuestras más importantes relaciones y determina sus prioridades” (García Belaúnde, 2015).

Teniendo claro que el componente geográfico (espacio – territorial) de un país debe pesar en la formulación de una política exterior y que, a su vez, ésta debe estar

coherentemente articulada con la política nacional, adoptamos la propuesta del diplomático e internacionalista peruano, Embajador Carlos García Bedoya, quien sostenía que la política exterior es la estrategia y acciones externas de un Estado fuera de sus fronteras para viabilizar los objetivos nacionales (el subrayado es propio) de alcanzar crecientes niveles de seguridad y bienestar (García Bedoya, 1981). De tal propuesta teórica, se infiere que un elemento necesario para esgrimir una política exterior es contar con intereses nacionales claramente definidos.

## **2. Perú, contexto amazónico**

### **2.1. Factor espacio - territorial**

La Cuenca del Amazonas en el Perú es la más extensa, cubre cerca del 74% de su territorio nacional. Abarca todo el territorio localizado al este de la Cordillera de los Andes, exceptuando la cuenca del Titicaca, y tiene una longitud aproximada de 3,335 Km. En su trayecto recibe el aporte de numerosos tributarios, que poseen dos regímenes hidrológicos bien definidos: uno, en la parte norte, que incluye los ríos que nacen en las vertientes de los Andes ecuatorianos (Putumayo, Napo, Tigre, Pastaza, entre otros) y otro, en la parte sur, que incluye a los ríos que nacen en las vertientes de los Andes peruanos (Marañón, Ucayali, entre otros) (OTCA, Proyecto GEF Amazonas , 2012). Los ríos que forman el Amazonas son: Apurímac, Huallaga, Mantaro, Marañón y Urubamba-Vilcanota. A partir de la confluencia de los ríos Marañón y Ucayali, en Nauta (Iquitos), hasta su desembocadura se denomina río Amazonas.

De acuerdo con un criterio ecológico (cobertura forestal), la superficie total de la Amazonía peruana alcanza a 779.379.00 kilómetros cuadrados, correspondiente al 61 % del área total del país (IIAP, 1998). Sin embargo, si seguimos un criterio hidrográfico<sup>1</sup>, la Amazonía alcanza cerca de 956,751 kilómetros cuadrados, correspondiente al 74.44% del área total del país (ver Ilustración 1). En cualquiera de los dos criterios, la región amazónica es la región climática más extensa del Perú y es el país con mayor porcentaje de su territorio nacional dentro del ecosistema amazónico, incluso comparado con Brasil, cuyo territorio amazónico comparado a su territorio nacional representa sólo el 58.50 %.

---

<sup>1</sup> En la delimitación del territorio amazónico con criterio hidrográfico, se utiliza el concepto de cuenca, definido como espacio geográfico cuyas aguas superficiales drenan hacia el río Amazonas. En tal sentido, se incluye también parte de las zonas altoandinas.

## Ilustración 1

## Mapa de la Amazonia peruana por criterio de cuenca y criterio ecológico



Fuente: IIAP 1998

Elaboración: IIAP

A nivel de toda la cuenca amazónica, el espacio amazónico peruano representa cerca del 13.2% de la superficie total, lo que le convierte en el segundo país con mayor territorio amazónico (OTCA, La Amazonia y los esfuerzos del Tratado de Cooperación Amazónica, 2016). Adicional a ello, el territorio amazónico peruano es el más extenso en presencia en la Alta Amazonía y en las nacientes de los ríos que confluyen en el Amazonas, a diferencia de Brasil que sólo tiene presencia en la Baja Amazonía. Este factor es relevante, pues en términos de diversidad y de control de recursos hídricos le ofrece mayores ventajas.

Tabla 1  
Distribución de la Cuenca Hidrográfica del Amazonas por países

Países	Cuenca Km <sup>2</sup>	% Territorio nacional	% Cuenca	Población
<b>1. Países de la cuenca hidrográfica</b>				
• Bolivia	824 000	75,00	11,20	344 000
• Brasil	4 982 000	58,50	67,79	17 000 000
• Colombia	406 000	36,00	5,52	450 000
• Ecuador	123 000	45,00	1,67	410 000
• Guyana	5 870	2,73	0,08	798 000
• Perú	956 751	74,44	13,02	2 400 000
• Venezuela	53 000	5,78	0,72	9 000
<b>Subtotal</b>	<b>7 350 621</b>	<b>-</b>	<b>100</b>	<b>21 411 000</b>
<b>2. Países del Dominio Amazónico</b>				
• Surinam	142 800	100	-	352 000
• Guayana Francesa	91 000	100	-	90 000
<b>Sub total</b>	<b>233 800</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>442 000</b>
<b>Total</b>	<b>7 584 421</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>21 853 000</b>

Fuente: OTCA

Elaboración: OTCA

A nivel político administrativo, 15 departamentos (de los 25 en total que tiene el Perú) cuentan con territorio amazónico. De ellos, 5 se encuentran enteramente dentro de la cuenca (más del 95% de su territorio: Loreto, Amazonas, San Martín, Madre de Dios y Ucayali), 4 de manera parcial (entre el 50 y el 75%: Pasco, Huánuco, Junín y Cusco), y 6 tienen una porción menor de su territorio (inferior al 25%: Puno, Cajamarca, Ayacucho, La Libertad, Huancavelica y Piura) dentro de la cuenca amazónica. (World Agroforestry Centre, 2015).

De los siete mil setenta y tres kilómetros (7,073 km) Perú cuenta con más de cuatro mil kilómetros (+4,000 km) de frontera amazónica, encontrándose estos límites en cuatro

Ilustración 2  
 Proyección del espacio amazónico peruano en la cuenca



Fuente: MREX 2012  
 Elaboración: MREX

de los cinco países limítrofes (4/5). Sumado a ello, el origen del gran río Amazonas se encuentra en las faldas del Nevado Mismi, en el departamento de Arequipa.

En cuanto a población, en el 2012 la Amazonía peruana contaba con 3,7 millones de habitantes y se proyecta que para el 2021 esa suma ascienda a 4,6 millones de habitantes (ARA, 2012). Se especula que dicha tendencia se traducirá en una mayor demanda de alimentos, extensión agrícola y deforestación.

El factor espacio territorial ha promovido que la economía nacional dependa en un 20% de la biodiversidad amazónica, tanto en lo referente a la producción agrícola, pesquera, ganadera y forestal, como a la industrial (Reátegui del Aguila, 2014). De esta manera, su aporte a la seguridad alimentaria peruana es importante al producir cantidades significativas de productos importantes de la canasta básica del país como el maíz, arroz, yuca, plátano, entre otros. (World Agroforestry Centre, 2015).

En el ámbito ambiental, Perú posee más de 70 millones de hectáreas de bosques tropicales, ubicándose en el segundo lugar en extensión de bosques naturales a nivel de Sudamérica, el cuarto a nivel de bosques tropicales y el noveno a nivel mundial (World Agroforestry Centre, 2015).

Como sugería Edgardo Mercado Jarrin, la política peruana debiera valorar esta ubicación ventajosa y estimular su desarrollo, a través de políticas nacionales y de proyección exterior que procuren su adecuada gestión y desarrollo. La condición de país amazónico a su vez otorga al Perú la condición de país bioceánico.

Si la política peruana valoriza debidamente la ubicación ventajosa del Perú en la Cuenca Amazónica, priorizando y estimulando poderosamente el desarrollo de la Amazonia, aprovechando las mutuas interacciones y la complementación de los pactos - Andino y Amazónico - con los que tiene una ubicación central, el Tratado (TCA) redundará en el progresivo fortalecimiento de la posición internacional del Perú en Sur América. (Mercado-Jarrin, 1978).

## **2.2. Indicadores de desarrollo en la Amazonía**

Pese a que la Amazonia peruana representa el 75% del total del territorio peruano, el Perú a nivel internacional no es identificado como tal. Por su legado histórico – cultural, vinculado a país cuna del imperio incaico, Perú es percibido a nivel internacional como andino, no obstante que su símbolo más representativo, Machu Picchu, se encuentra asentado en ceja de selva, es decir, en territorio amazónico.

Sin embargo, y a pesar de que es percibido a nivel nacional e internacional como país andino, históricamente sus gobiernos han volcado sus políticas hacia la costa y sólo en los últimos años a la sierra, generando un desarrollo asimétrico en sus tres regiones geográficas.

Ya, en el 2012, Paul Martin, representante de UNICEF en Perú, señalaba que en general el Estado peruano ha concentrado sus programas de desarrollo en la población andina dejando de lado al pueblo amazónico:

“Ha habido un enfoque de las políticas recientes en solucionar los problemas de los pueblos andinos, incluso con los recursos del canon minero, algo con lo que no necesariamente cuentan los pueblos amazónicos” (ARA, 2012, pág. 90).

Al respecto, el “Mapa de Necesidades Básicas Insatisfechas, 1993, 2007 y 2017” del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), señala que la mayor incidencia de las necesidades básicas insatisfechas se encuentra en los departamentos de la selva<sup>2</sup>.

Como recoge el censo nacional del 2017, los departamentos de Loreto (54,8%), Ucayali (51,1%), Amazonas (45,8%) y San Martín (44,2%) padecen de al menos una necesidad básica insatisfecha (NBI), mientras que los departamentos costeros como Ica (23,4%), Moquegua (22,0%), Lambayeque (20,5%), La Libertad (19,1%), Arequipa (16,7%), Tacna (16,0%), Lima (15,7%) y Provincia Constitucional del Callao (14,1%) presentan una menor incidencia de NBI (INEI, INEI, 2018).

En cuanto a niveles de pobreza, el “Perfil de la pobreza por dominios geográficos, 2008-2018” del mismo instituto, señala que en el 2018 el 20,5% de la población peruana (que equivale en cifras absolutas a 6 millones 593 mil personas) se encontraba en situación de pobreza<sup>3</sup>. De ese valor, cerca de la cuarta parte (26,5%) correspondió a los pobladores de la selva, frente a un 13,5% en la costa (INEI, Perú: Perfil de la Pobreza por dominios geográficos, 2008-2018, 2019).

---

<sup>2</sup> A diferencia del Mapa de Pobreza Monetaria que mide estrictamente los ingresos para la obtención de una canasta básica de alimentos y no alimentos, el mapa de NBI ha significado un importante aporte para determinar el conjunto de necesidades que deben ser satisfechas por una persona para que su nivel de vida sea considerado digno y cuya satisfacción es indispensable para la existencia humana. De esta forma, este mapa permite orientar el diseño de políticas focalizadas por criterios geográficos o grupales. La pobreza medida con el método de las NBI define a la población pobre, como aquella que no cumple con niveles mínimos de bienestar en alguno de los siguientes cinco indicadores: i) Hogares en viviendas con características físicas inadecuadas, ii) Hogares en viviendas con hacinamiento, iii) Hogares en viviendas sin desagüe de ningún tipo, iv) Hogares con niños que no asisten a la escuela y, v) alta dependencia económica.

<sup>3</sup> Dicho concepto hace referencia al término de pobreza monetaria. Al respecto, el INEI califica como pobres monetarios a las personas que residen en hogares cuyo gasto per cápita es insuficiente para adquirir una canasta básica de alimentos y no alimentos (vivienda, vestido, educación, salud, transporte, etc.) Por otro lado, los pobres extremos son aquellas personas que integran hogares cuyos gastos per cápita están por debajo del costo de la canasta básica de alimentos.



A continuación, con el propósito de contar con indicadores más integrales sobre el desarrollo en la región amazónica, expondremos algunas cifras preocupantes presentes en esa área, las mismas que están vinculadas al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), compromiso internacional asumido por el Estado peruano. Como se conoce, los ODS contemplan enfoques transversales respecto de las tres dimensiones del desarrollo sostenible: social, económico y ambiental. Para este análisis nos basaremos en las cifras emitidas por el INEI en su informe “Perú: Línea de Base de los Principales Indicadores Disponibles de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 2018” (INEI, Perú: Línea de Base de los Principales Indicadores Disponibles de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 2018, 2018).

En relación con el ODS N° 2 vinculado al acceso a alimentos sanos y nutritivos, se evidencian dos indicadores urgentes de atender. El primero está relacionado a la desnutrición crónica en menores de 5 años. Al respecto, de cada 100 niños en Loreto 23 sufre de desnutrición crónica, 19 en Ucayali, 17 en Amazonas y 12 en San Martín. El segundo indicador preocupante tiene que ver con un alto porcentaje de prevalencia de anemia en niñas y niños de 6 a 59 meses de edad. Loreto presenta valores de cerca del 52.1%, Ucayali el 48.3% y Madre de Dios el 44.9%.

El ODS N° 3 relacionado a una vida sana y de bienestar general, presenta dos indicadores sensibles. El indicador que más llama la atención es el de maternidad adolescente. Al respecto, cuatro departamentos de la Amazonía peruana (Loreto 30.4%, Amazonas 23.8%, Ucayali 23.1% y San Martín 20.0%) son los que presentan los indicadores más altos de maternidad adolescente. Por otro lado, los departamentos de Ucayali (120.7%) y Madre de Dios (119.7%), registraron los mayores niveles de incidencia de la tuberculosis.

En relación con el ODS N° 4 sobre educación inclusiva y equitativa, el informe del INEI nos indica que el departamento de Madre de Dios presenta la tasa más baja de asistencia a educación inicial / preescolar, con un 62,2% en comparación a un promedio nacional de 81.5%. Asimismo, en cuanto al nivel satisfactorio de comprensión lectora y de razonamiento matemático, dicho informe pone en evidencia que los departamentos amazónicos se encuentran dentro de departamentos con las tasas más bajas. En cuanto al

Ilustración 3  
 Mapa sobre territorio de la Amazonía peruana



Fuente: CEPLAN 2012  
 Elaboración: CEPLAN

acceso a internet, se observa que Amazonas, Loreto y San Martín acompañan a otros departamentos cuyo acceso dicho servicio es bajo, entre el 26.2% y 39.7%. Finalmente, en cuanto al acceso a electricidad por parte de los centros educativos, se observa que la menor cobertura de este servicio se da en colegios de los departamentos de Ucayali y Loreto, 33,8% y 21,4% respectivamente.

En el ODS N° 5 respecto a igualdad de género, se observa que, salvo Madre de Dios, los otros departamentos amazónicos (Ucayali, San Martín, Loreto y Amazonas) poseen bajos porcentajes de mujeres propietarias de tierras agrícolas o titulares de derechos sobre tierras agrícolas.

En cuanto al ODS N° 6 sobre disponibilidad y gestión sostenible del agua, Loreto presenta la más baja cobertura de agua por red pública de todos los departamentos peruanos con 55.2%, frente a un 89.4% de promedio nacional.

Por su parte, el ODS N° 7 sobre garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos, Amazonas y Loreto presentan la menor cobertura de electricidad con 78.5% y 77.8%, respectivamente, frente a un promedio nacional de 95.2%.

De las cifras indicadas, se puede colegir que son los departamentos amazónicos los que presentan - en conjunto - los indicadores más bajos en áreas fundamentales de la vida humana. Al hacer una comparación interna entre los departamentos totalmente amazónicos, se puede indicar que Madre de Dios muestra consistentemente las mejores cifras, seguido de San Martín y Ucayali. Loreto es el de peor desempeño. Pese a que otros departamentos cuentan con importante territorio amazónico, estos no fueron considerados para este análisis (Junín, Pasco, Cusco y Puno) debido a que su desempeño “medianamente positivo” podría estar influenciado por algunas zonas de sierra presentes en dichos departamentos.

Si bien en comparación de los años noventa ha habido progresos en esta región, en general tal mejora ha sido insuficiente y en la actualidad muchos de los indicadores en la región amazónica están por debajo del promedio nacional, y sólo en algunos casos mejores que en la sierra.

Por otro lado, incluso dentro de la Amazonía, uno de los indicadores más preocupantes es la disparidad existente entre las zonas urbanas y rurales, y dentro de estas últimas, las poblaciones indígenas y tradicionales son las que enfrentan mayores desafíos por asegurar su bienestar.

Como señala ONAMIAP, el último censo nacional del 2017 arrojó que existen profundas brechas entre las poblaciones amazónicas indígenas y no indígenas. A modo de ejemplo, la tasa de analfabetismo en los pueblos indígenas amazónicos es 15.9%, frente a 5.7% de la población no indígena. En relación con el alumbrado eléctrico, sólo el 46.1% de la población indígena amazónica tiene acceso a este servicio, frente al 88.2% de la población no indígena, es decir, casi el doble. Asimismo, con relación a las brechas digitales, sólo el 9.8% de la población indígena amazónica tiene acceso a Internet, frente al 37.8% de la población amazónica no indígena (ONAMIAP, 2018).

De lo previamente señalado, se puede concluir que la Amazonía pese a ser la región más extensa y estratégica en el Perú, es la que presenta actualmente en conjunto los indicadores sociales, económicos y ambientales más bajos. Por ello, en el ámbito nacional resulta de manera urgente la generación y aplicación de políticas públicas que procuren solventar la precaria situación percibida a través de los indicadores antes vistos.

### **3. La Amazonía en el contexto de cambio climático**

La Cuenca Amazónica es considerada el mayor sistema hidrográfico del mundo. Desde su origen en el Perú hasta la costa atlántica de Brasil recorre 7 100 km y está conformada por 1 100 ríos.

En los últimos años se le ha reconocido el importante rol en la sostenibilidad mundial al calificarla como “regulador climático del planeta” por su valiosa contribución con cerca del 20% del oxígeno al planeta (producidos por sus bosques tropicales), así como el hecho que almacene cerca de 10 000 millones de toneladas de carbono. (WWF, 2014).

El informe del IPCC del 2012 señala que, de producirse un incremento de más de dos grados centígrados en la temperatura global, la Amazonía podría convertirse en el “calentador del planeta” (Álvarez Alonso, 2014). Esta situación otorga a la Amazonía un relevante papel en el contexto de cambio climático.

En adición a la relevancia ambiental que tiene, la Amazonía posee además invalorable recursos materiales e inmateriales. Se destacan los siguientes: (Herrera Montañez, 2011)

- a) Potencial hídrico (mayor reserva de agua dulce del mundo)
- b) Reservas de hidrocarburos (petróleo, gas),
- c) Material genético (geoplasma),
- d) Diversidad de fauna y flora (más del 60% de la diversidad mundial)

- e) Diferentes minerales del subsuelo,
- f) Suelos,
- g) Diversidad cultural (420 pueblos indígenas, 86 lenguas y 650 dialectos).

Por los recursos mencionados, según el enfoque de la escuela geopolítica alemana, este espacio debiera ser considerado geoestratégico. Rudolf Kjellén, representante alemán de esta escuela, señalaba que los factores geográficos influyen sobre el desarrollo político en la vida de los pueblos y del Estado.

Incluso, sin considerar los recursos que tiene, su sola extensión territorial en la región le otorga una dimensión semi-continental. El destacado geopolítico peruano, Edgardo Mercado-Jarrin, atribuyó al área amazónica la calidad de *subregión amazónica* dentro del espacio sudamericano (Mercado-Jarrin, 1978).

Por lo mencionado, su importante riqueza material e inmaterial y por la relevancia que tiene a nivel planetario en su sostenibilidad, nuevas amenazas y actores para la Amazonía han emergido en los últimos tiempos, configurándose una gobernanza ambiental enfocada en la Amazonía.

### **3.1. Gobernanza Climática en la Amazonía**

Teniendo en cuenta que el clima y el medio ambiente son considerados “bienes comunes”; esto es, su propiedad no es exclusiva de un único actor público ni privado, la comunidad internacional ha considerado necesario la existencia de un ordenamiento internacional especial climático en favor del bien común, sobre todo en el marco del cambio climático.

Como resultado del conocido y grave impacto del cambio climático en la sostenibilidad planetaria, la Amazonía ha cobrado mayor relevancia, sobre todo para actores extra amazónicos, conscientes del rol que juega la Amazonía en la regulación climática y la supervivencia humana.

Tras los últimos desastres sostenidos en la Amazonía, cada vez se pierde credibilidad en la capacidad de los Estados amazónicos por gestionar de manera sostenible sus territorios. En ese escenario, en el que el modelo de gobierno centralizado y de estado-centralista no es considerado suficiente para responder a los desafíos y complejidades de los ecosistemas (De las Casas, 2019), emerge la gobernanza climática abocada a la Amazonía.

Algunos académicos proponen que la reconfigurada gobernanza climática, obedece también a la ineficiencia del multilateralismo en su afán por lograr resultados concretos a los problemas ambientales. El caso más conocido y actual es la salida de Estados Unidos del Acuerdo de París y su compromiso con el cambio climático.

El concepto de gobernanza global implica la convergencia de individuos y colectividades de diverso origen que son parte de una red de trabajo, y están interesados en la solución de un problema que, por su complejidad, no puede ser resuelto únicamente por el Estado (Jang, McSparren, & Rashchu, 2016).

Hoy, actores no estatales como gobiernos locales, organizaciones no gubernamentales, poblaciones indígenas, empresas transnacionales, nuevos y renovados foros multilaterales, demandan mayor compromiso en la Amazonía y se perciben como actores activos en la solución de los problemas.

Dentro de los principales actores parte de esta gobernanza ambiental amazónica se encuentran numerosas ONGs, sobre todo de procedencia extra amazónica, como “Amazon Watch”, “Project Amazonas”, “Amazonia Socio Ambiental”, “Amigos de la Amazonía”, entre otros. Desde luego, otras ONGs de reconocida trascendencia a nivel mundial en temas ambientales como World Wild Fund (WWF), Greenpeace, The Nature Conservancy, entre otros, también se involucran de manera activa dentro de esta renovada gobernanza amazónica.

Hoy más que antes, y en parte debido al mayor acceso a medios de información como las redes sociales, las poblaciones indígenas amazónicas pueden ejercer con mayor eficacia su derecho a ser escuchados y tomados en cuenta en las actividades que afectan su entorno ambiental.

En el ámbito multilateral se observa un renovado interés por los temas ambientales amazónicos. Cada vez la Amazonía se incorpora en la agenda de organizaciones internacionales como el IPCC, el PNUMA. En el ámbito regional suramericano la situación se replica e incluso, bloques regionales de origen político ideológico como UNASUR, Comunidad Andina de Naciones, CELAC, abordan en muchos casos de manera prioritaria el componente amazónico, generando superposición y duplicidad de trabajos. Como se observa, la temática ambiental amazónica ha permeado la agenda política internacional y de la región suramericana. Este tema será abordado con mayor detalle en el acápite 2.3 del segundo capítulo.

Sin embargo, desde 1978 la Organización Internacional del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), organización internacional *ad hoc* para la promoción

del desarrollo sostenible de la Amazonía, ha continuado - con altibajos – desarrollando un importante rol en esa área.

#### **4. Necesidad de una política de Estado sobre la Amazonía**

En el Perú, por mucho tiempo el diseño de las políticas de Estado o políticas públicas ha estado enfocadas a otros espacios o temas, relegando a la Amazonía de una adecuada planificación que procure un desarrollo integral para la gestión de sus recursos naturales, así como para el bienestar de su población.

Debido a que cerca del 55% de la población peruana se encuentra asentada en la franja costera peruana (pese a que ésta sólo representa sólo el 7,5 % del territorio nacional) y particularmente en su capital Lima como producto de los procesos migratorios de la sierra y selva, en su mayoría las políticas han estado orientadas a tratar esa población y su entorno.

Con excepción, en el 2006 se implementó el programa Sierra Exportadora como política gubernamental para reducir la extrema pobreza en la sierra peruana a través del logro de ciertos objetivos y una de ellas fue la de incrementar las exportaciones de los productos propios de las regiones (Ccencho, Ccencho Lima, & Martínez Cancha, 2011). Como fue señalado por un estudio del Congreso Nacional del Perú en el 2015, los resultados de gestión de Sierra Exportadora evidenciaron un patrón ascendente desde el año 2012 hasta el 2014 en diferentes aspectos (Magallanes Reyes, 2015). Como se observa, la priorización y regulación apropiada de un área geográfica y sus componentes que la integran como población y recursos naturales influyen directamente en la obtención de resultados positivos.

En el Perú, tanto por el peso territorial, los bajos indicadores de desarrollo existentes dentro del territorio amazónico peruano, el papel fundamental de la Amazonía para la regulación climática y supervivencia humana, entre otros, resulta imperativo fomentar la construcción de una política de Estado amazónica que involucre una coherente articulación entre una política nacional e internacional.

Al respecto, un trabajo desarrollado en el 2012 por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico del Perú (CEPLAN), señalaba que “no hay desarrollo posible sin la elaboración de un plan que defina con coherencia y en forma articulada el papel de la Amazonía en el desarrollo nacional” (CEPLAN, 2012).

Por ello, por tratarse de un bioma único, sensible y estratégico para el colectivo global y la supervivencia humana, dichas normativas deberían procurar tener una

regulación propia y diferenciada. Una política de Estado amazónica debiera contener una legislación integral, es decir, abarcar no sólo el aspecto ambiental, sino también el económico y social de sus poblaciones, esto es, procurar un desarrollo sostenible.

Pese a que no se puede afirmar la existencia de una política de Estado amazónica brasileña debido a algunas incongruencias o contradicciones de sus políticas sobre la Amazonía con el paso de los años, es indudable que históricamente sus gobiernos han mostrado interés en el desarrollo de políticas sectoriales ad hoc sobre la Amazonía, sobre todo el vinculado a la gestión forestal y uso y ocupación de los suelos amazónicos.

Consideramos que la existencia de políticas de Estado coherentes sobre la Amazonía en todos los países partes de la Cuenca, no sólo contribuirá en elevar los indicadores de desarrollo de las poblaciones existentes, mejorar la gestión de sus recursos naturales, sino que con ello también se evita la afectación de la soberanía amazónica por parte de potencias extranjeras mediante discursos injerencistas<sup>4</sup>. La lógica de estos actores extra amazónicos señala que los países amazónicos no tienen la capacidad de gestionar de manera adecuada ese espacio vital para la humanidad “pulmón del mundo”<sup>5</sup>, por lo que la comunidad internacional debe asumir dicha responsabilidad.

---

<sup>4</sup> Históricamente la Amazonía fue percibida y gestionada como una fuente abastecedora de recursos productivos desestimando su importante rol como bioma único. El interés de actores extra regionales por la Amazonía se inicia en torno a disputas geopolíticas coloniales entre españoles, portugueses, holandeses ingleses y franceses. Éstos veían a los recursos de la Amazonía como una valiosa reserva de recursos, mucho más atractivas y accesibles que otros territorios coloniales (Gonçalves, 2012).

Es sólo a partir de la década de los setenta y tras la emisión del Informe Brundtland (1987) cuando el concepto de desarrollo sostenible se formaliza por primera vez y se genera un proceso de “concientización” respecto la importancia de los recursos naturales, los mismos que abogan por alimentar discursos “injerencistas” sobre la Amazonía bajo el argumento que la Amazonía es el “pulmón del mundo” y, por ende, patrimonio natural de la humanidad que requiere de la responsabilidad mundial para así poder mantener y asegurar la supervivencia de la población mundial (Herrera Montañez L. , 2011).

Si bien se observa un cambio de discurso por parte de las potencias extra regionales, se mantiene una constante, esto es, su interés en tener alguna participación o incidencia en la Amazonía. De lo mencionado, se puede concluir la importancia geopolítica a nivel mundial que representa el bioma amazónico.

<sup>5</sup> Si bien la Amazonía tiene un rol trascendental en el equilibrio climático global, hoy se conoce que el verdadero “pulmón del mundo” son los arrecifes de corales ubicados en Australia.



## Capítulo segundo

### La Organización del Tratado de Cooperación Amazónica

Este capítulo desarrolla una aproximación de los orígenes, naturaleza, funcionamiento institucional, entre otros, de la organización. Su objetivo es conocer su dinámica interna y el modo de trabajo con el que esta organización se vincula con sus Estados Miembros. De esta forma, conociendo mejor su dinámica interna, el espíritu de la creación de la organización y también sus limitaciones (políticas, presupuestales y jurídicas) se podrá comprender en mayor detalle el grado del aporte y contribución que esta organización ha brindado a sus países miembros, en específico través del impulso de una política de Estado amazónica.

#### 1. Aproximación a la OTCA

La Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA en adelante), puede definirse como una organización internacional de cuño regional dotada de personalidad jurídica, encargada de promover de manera *ad hoc* el desarrollo armónico en sus territorios amazónicos. Esta organización nace sobre la base del Tratado de Cooperación Amazónica (TCA en adelante), el que fue suscrito en Brasilia el 03 de julio de 1978, y ratificado por los ocho países con territorio amazónico (Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela). En esencia, el TCA representó el más importante instrumento por el que los países amazónicos reafirmaron su soberanía sobre tal región.

##### 1.1. Antecedentes

El origen de la organización nace como respuesta a los diversos intentos de internacionalización de la Cuenca Amazónica por parte de países extra amazónicos en los años cincuenta del siglo XX. Fue este contexto de amenazas por convertir a la Amazonía en un espacio internacional, el escenario perfecto y hábilmente explotado por la diplomacia de Itamaraty, para defender la idea de un tratado entre los países de la región amazónica. (Medina, 1982).

El primer paso tendiente a definir este ideal se dio en 1976, cuando el 05 de noviembre se logra concretar en la frontera amazónica peruana un encuentro presidencial: Geisel por Brasil y Morales Bermúdez por el Perú. Fue en este encuentro que el presidente

Geisel sugirió al Perú un pacto para la región, algo similar al Tratado de la Cuenca del Plata, pero aplicado a la Cuenca Amazónica (Carrasco, 1978). Este hecho es particularmente relevante pues sugiere el particular interés brasileño de contar desde un comienzo con el apoyo del segundo país con mayor territorio amazónico, Perú.

## **1.2. Proceso de negociación del Tratado de Cooperación Amazónica**

La revisión del proceso de negociación es importante para el análisis, pues ello nos ayudará a entender el objetivo original de los países amazónicos y como algunas de las iniciativas propuestas por las diversas delegaciones no se llegaron a concretar, por lo que éstas quedaron pendientes en su agenda internacional. Para ello, es necesario conocer el contexto internacional vigente en aquel momento.

Dado que la propuesta nace de parte de Brasil, se postuló en su momento que existía un claro interés brasileño. Se sostiene, que por aquél entonces Brasil se vio particularmente aislado en América Latina, ello pese a su influencia en los países menores de la región. Este aislamiento se generaba por un lado desde el sur, existía una disputa con Argentina; por el norte Venezuela emergía con nueva fuerza derivada de los nuevos precios del petróleo, y con un nuevo liderazgo de estilo "tercermundista" que se manifestó, por ejemplo, en su iniciativa del SELA. Perú, incluso habría desarrollado una actitud de sospecha con Brasil a partir de la construcción de la Transamazónica y, posteriormente, de la Perimetral Norte, carreteras que muchos círculos latinoamericanos consideraron como instrumentos de conquistas de la región por parte de los grandes capitalistas extranjeros (Kucinski, 1978).

Asimismo, se señala que la consecución de un tratado amazónico liderado por Brasil, sería parte de una estrategia para detener el avance de una nueva fuerza emergente en el escenario regional, el Grupo Andino. Este bloque representaría en su momento para Brasil una amenaza, ya que fue percibido como una organización que surgía con un potencial económico semejante al suyo en el largo plazo (Medina, 1982). El período de crisis por el que atravesaba el Grupo Andino, sería el contexto adecuado para la suscripción de un Tratado Amazónico que sería según Rumrill el "Caballo de Troya" que Brasil pretendía introducir en el Pacto Andino. Este mismo autor, experto en temas amazónicos, sugiere que, los signatarios del TCA, en su mayoría signatarios del Pacto Andino, otorgarían con la firma del TCA igual trato en el comercio, industrialización y complementación económica a Brasil, sin ser este país firmante del Grupo Andino (Rumrill, 1982).

### **i. Primera Ronda de Negociaciones**

La primera ronda de negociaciones se realizó entre el 28 y 30 de noviembre de 1977. En esta primera ronda se trabajó sobre la base de un documento propuesto por los brasileños compuesto por 19 artículos, el cual fue objeto de muchas críticas por parte de los delegados de los demás países, como también de científicos y expertos técnicos, ello en razón a que este proyecto incluía una serie de proyectos "muy mal elaborados", que no se articulaban bien y, porque en general, a criterio de varios delegados, esta propuesta era muy agresiva y ambiciosa, pues incluía temas como de defensa y seguridad, integración económica regional, zonas de libre comercio, explotación conjunta de recursos y programas de investigación científica y tecnológica (Medina, 1982).

Al respecto, el artículo que fue objeto de serias observaciones fue particularmente el número 8 del proyecto, que hacía referencia a una "integración física". Este artículo proponía el establecimiento de un sistema de vínculos estructurales, consistente no sólo en carreteras, sino también de vínculos fluviales y aéreos:

"Las partes contratantes reconocen que la integración física de la región amazónica, mediante el establecimiento de una infraestructura adecuada de transportes y comunicaciones, constituye condición indispensable para el proceso de desarrollo de la región"

Al fin de esta primera ronda de negociaciones, se sugirió que la frase "defensa y seguridad" debería ser eliminada por completo del documento, mientras la expresión de "integración física" fue sustituida por la de "cooperación económica" por insistencia de los países andinos (Carrasco, 1978).

### **ii. Segunda Ronda de Negociaciones**

La segunda ronda de negociaciones se desarrolló en Brasilia entre el 28 y 31 de marzo de 1978. Esta ronda se discutió sobre la base de un segundo documento de trabajo propuesto por la delegación brasileña, que estaba basado en el anterior documento y que, en general, tomaba en cuenta las recomendaciones de los otros países y resultaba ser menos agresivo (Medina, 1982). Previa a esta ronda de negociaciones "Brasil realizó un intenso trabajo diplomático con cada uno de los países amazónicos, tendiente a disipar los temores de hegemonía que la iniciativa brasileña provocó con sus vecinos. Así, Itamaraty declaró que, mientras el Pacto Andino busca la formación de un mercado común, el Pacto Amazónico, lo que persigue era la coordinación del desarrollo de la navegación fluvial, del transporte, de la preservación de la fauna y de la flora y estudios

conjuntos en el campo de la medicina tropical, subrayando que no busca la integración física" (Carrasco, 1978).

Como resultado de estas negociaciones, se llegó a introducir un sistema de unanimidad para las resoluciones, ello a fin de evitar la formación de bloques. De esta manera se trató de disipar, por todas las vías posibles, las desconfianzas y los temores de hegemonía que provocó desde el primer momento la iniciativa brasileña. (Carrasco, 1978)

Una de las delegaciones que tuvo una participación más activa en esta ronda de negociaciones, fue la venezolana. Si bien en un primer momento este país se había mostrado poco dispuesto a las conversaciones sobre el Pacto, cambió de actitud a raíz de la visita del presidente Carlos Andrés Pérez a Brasilia.

De las propuestas planteadas por los venezolanos tres fueron conservadas en la versión final del Tratado:

- a.** La primera fue una nueva cláusula que más tarde se convertiría en el Artículo XIX que estipulaba que ninguna parte del tratado debería ser interpretada como si señalase la aceptación renuncia, reafirmación o modificación expresa o tácita, directa o indirectamente sobre cualquier punto de controversia que pudiera existir entre los signatarios con respecto a los derechos y fronteras territoriales. En esta propuesta se evidencia el interés venezolano en que el Tratado Amazónico no interfiriera en su disputa territorial con Guyana. Por extensión, también afectaría a todas las disputas fronterizas entre los signatarios como la existente entre Perú y Ecuador, cuya solución definitiva aún estaba pendiente.
- b.** Otro cambio importante fue la modificación que se hizo al Artículo V del documento (que más tarde paso a ser el Artículo VI en la versión final). En este artículo se plantea la libertad para explotar los recursos hidráulicos de los sistemas fluviales internacionales que comparten soberanía, siempre y cuando, éste no afecte los intereses de otro estado en alguna forma significativa.
- c.** La delegación venezolana también propuso la incorporación del Artículo XIII, el mismo que señala que las culturas indígenas y los recursos naturales no sean perjudicados, para hacer eficaz este propósito propone la cooperación entre las partes.

Una propuesta que finalmente no llegó a incluirse en la versión final, fue respecto a la aplicación del Tratado y el área de la Cuenca Amazónica. Los venezolanos plantearon que el área de la Cuenca Amazónica se dé según las normas internacionales establecidas

en el Tratado de Helsinki de 1966, es decir, "*el área donde desembocan los ríos ... que fluyen hacia una salida común al mar*". Frente a ello, Brasil contrapropuso que el área de aplicación del Tratado se extendiese, y así, de esa manera poder incluir a países cuyas características geográficas, ecológicas o económicas similares pudiesen compartir intereses e integrarse al Tratado, de esta forma, Brasil buscaba incluir en el Tratado a Surinam. Venezuela aceptó la contrapropuesta brasileña pues la Cuenca del Orinoco (importante por los recursos petroleros) no estaría regulada por el Tratado Amazónico.

### **iii. Tercera Ronda de Negociaciones**

La tercera ronda de negociaciones se realizó entre el 15 y 18 de mayo de 1978 en la ciudad de Caracas - Venezuela y, en general en esta ronda se armonizaron las últimas divergencias y ambigüedades, atendiendo sobre todo a las cuestiones formales de un tratado internacional<sup>6</sup> (Ribeiro de Carvalho, 2009).

La firma del Tratado de Cooperación Amazónica se dio finalmente el 03 de julio de 1978, inmediatamente después de la Clausura del Octavo Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA, celebrada en Washington.

### **1.3. Análisis del Texto Final del Tratado**

Como se puede apreciar, la propuesta original de Brasil, pese a contener sólo 19 capítulos, en comparación con los 28 del texto finalmente aprobado, sugería realmente una perspectiva de "integración física" en la Amazonía (Kucinski, 1978), lo que fue rechazado sobre todo por los países andinos, incluyendo el Perú.

Los países tuvieron mucho cuidado en preservar la soberanía nacional de cada uno, resultando, por una parte, una notable limitación al anteproyecto brasileño y, por otra, incluso un refuerzo en las garantías de cada país contra cualquier intento hegemónico en la región, incluso por parte de Brasil (Kucinski, 1978). Mercado Jarrin sugiere que el tratado fue redactado con suficiente flexibilidad, ante la suspicacia que Brasil pretenda extender su influencia mediante este mecanismo. "Cooperación antes que integración" es la descripción correcta del pacto para un mejor enriquecimiento de la Cuenca (Mercado-Jarrin, 1978).

---

<sup>6</sup> "*Durante esses dias de negociação, os Estados amazônicos harmonizaram as últimas divergências ... eliminando as ambigüidades e atendendo a rotina formal das questões de um tratado internacional, as quais não foram observadas quando da preparação do anteprojeto brasileiro.*"

Es importante tener en cuenta los principios contenidos en el Tratado, a efectos de tener una referencia sobre los alcances de los artículos contenidos en él. Entre los principios contenidos en el Tratado Amazónico tenemos: (Medina, 1982, p. 23)

- a.** Los países amazónicos tienen derecho soberano y exclusivo sobre la Amazonia.
- b.** El desarrollo económico y la conservación del medio ambiente son objetivos de igual importancia, que deben adecuarse entre sí, en tal forma que uno no se sacrifique a beneficio de otro.
- c.** El desarrollo que cada país haga de sus territorios amazónicos es un objetivo de la más alta prioridad, teniendo precedencia sobre cualquier otra consideración.
- d.** Los efectos del Tratado deben beneficiar a todas las partes integrantes en forma equitativa.
- e.** El tratado forma parte de un sistema general de cooperación en Latinoamérica y debe desempeñar un papel activo dentro del mismo.
- f.** El Tratado no limita, ni impone obstáculos a la libertad absoluta de los signatarios, para continuar o iniciar el desarrollo de sus propios territorios amazónicos, o para realizar acuerdos bilaterales o multilaterales con este fin.
- g.** Ni la firma, ni la realización del Tratado tendrán ningún efecto sobre los tratados internacionales ya existentes entre los signatarios ni sobre las disputas fronterizas que actualmente son motivo de controversia entre ellos.
- h.** Todas las decisiones de importancia requieren del voto unánime de los signatarios.

Si bien en un primer momento, la intención de este Tratado pretendía que los signatarios se arrogasen un derecho a la protección conjunta de la región amazónica frente a potencias o intereses extranjeros, ello no se dio. El Tratado, en sus diversos capítulos resalta la soberanía de cada signatario sobre su territorio en la región amazónica, en ese sentido, el artículo X señala que el "objetivo prioritario es integrar plenamente sus territorios amazónicos a sus respectivas economías nacionales" (Kucinski, 1978).

Sobre el tema de la cooperación, se hace referencia a que las partes contratantes se esforzarán por mantener un intercambio permanente de informaciones y colaboración entre sí, y con los organismos de cooperación latinoamericana, además concederán especial atención a las iniciativas de los países de menor desarrollo que impliquen acciones conjuntas de las partes. Asimismo, se comprometen a promover investigaciones científicas e intercambiar informaciones y personal técnico, para que el aprovechamiento de la flora y la fauna no alteren el equilibrio ecológico de la región.

El tema de la libertad de navegación también se trata. Al respecto, por el Tratado, los signatarios se comprometen a conceder recíprocamente la más amplia libertad de navegación comercial en el curso del Amazonas y en los demás ríos amazónicos internacionales, respetando los reglamentos fiscales y de policía vigentes en el territorio de cada uno de ellos. La propuesta brasileña, que reproducía un artículo del Tratado de la Cuenca del Plata sobre los derechos de países sobre ríos compartidos y de curso ribereño consecutivo, no se llegó a incluir en el texto final. De esta manera, con la eliminación de esos temas, el tratado tuvo su contenido aún más limitado (Kucinski, 1978).

Un elemento destacable al momento de su creación es la incorporación de un concepto precursor alusivo al desarrollo sostenible en una época en la que esa expresión todavía no era parte del vocabulario común, pues, el concepto de desarrollo sostenible como tal es aceptado recién en la Declaración de la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, aprobada en Río de Janeiro en 1992. Al final se optó por incluir el concepto "desarrollo armónico".

Como se observa, es muy posible que Brasil en un primer momento haya intentado ejercer predominio en su proyecto presentado, sin embargo, ello no se llegó a dar. Todo lo contrario, la aceptación de un Tratado Amazónico se consiguió al precio de ir disminuyendo gradualmente los alcances de su proyecto, que en un principio preveía una integración económica e industrial, con el establecimiento de zonas libres de comercio, y al final consistió básicamente en un esquema de cooperación para investigar y explotar los recursos de la Cuenca del Amazonas, así como crear un sistema de comunicaciones (Carrasco, 1978).

Sin embargo, ¿qué habría ganado Brasil con la firma de este Tratado si su intención primigenia era integración antes que cooperación? Al respecto, Roger Rumrill sugiere que los "aparentemente inocuos" artículos XVIII y XXV serían los artículos clave para un propósito expansionista brasileño. El artículo XVIII, por su parte, establece la posibilidad de firmar acuerdos bilaterales con cualquiera de los países firmantes del Pacto o estos con Brasil, ello a la larga beneficiaría a Brasil en una eventual negociación como históricamente ha sido, ello debido al incuestionable peso económico y político de Brasil frente a sus socios pequeños y débiles. Por otro lado, con respecto a las negociaciones multilaterales, el artículo XXV sería la fórmula adecuada para frenar todo acuerdo que no sea del agrado de Brasil. Al respecto, este artículo exige el voto unánime de los países parte para tomar decisiones, en ese sentido, Brasil con su solo voto en contra podría bloquear cualquier acuerdo conjunto de sus socios menores (Rumrill, 1982).

En ese mismo sentido, Carrasco sugiere que lo que Brasil buscaba con el tratado era la construcción de un "techo multilateral" para encubrir la intensificación de sus relaciones bilaterales con otros países amazónicos, lo que a largo plazo facilitaría el ingreso de capital asociado brasileño - internacional hacia esos países (Carrasco, 1978).

Pero ¿cuál habría sido el interés de los demás países amazónicos para llegar a suscribir finalmente el Tratado Amazónico? Efectivamente, la principal razón por la que estos países terminaron aceptando la propuesta brasileña de la existencia de un Tratado Amazónico y, posteriormente la aceptación de tal fue un tema de canjes bilaterales. Por ejemplo, Venezuela en un principio era reacia y, sin embargo, se señala que terminó aceptando, debido al apoyo que otorgaría Brasil respecto la iniciativa venezolana del SELA. Por su parte, Colombia habría estado interesada en la construcción de carreteras y en civilizar a las tribus que se encuentran en su Amazonía, aprovechando la valiosa experiencia brasileña. Bolivia, por otro lado, habría pensado poder encontrar nuevas perspectivas para solucionar su problema de mediterraneidad, pues existía la posibilidad de buscar una salida al mar a través del sistema fluvial de su región oriental. En lo que se refiere a Ecuador, la firma de este mecanismo multilateral le habría otorgado un argumento más para exigir su derecho a la libre navegación en el Amazonas y sus afluentes, un tema álgido en la agenda bilateral con Perú (Carrasco, 1978).

Por otro lado, otro factor a tomar en cuenta a la hora de aceptar la firma de este Tratado sería el hecho que de no existir de manera evidente un temor expansionista brasileño dentro del articulado, era preferible estar dentro de éste que al margen de él. Finalmente, el TCA constituía más bien una garantía de soberanía nacional amazónica para cada país (Kucinski, 1978).

#### **1.4.Naturaleza de la OTCA**

Una de las más importantes distinciones que corresponde especificar al momento de definir la naturaleza de la OTCA y su desenvolvimiento en comparación con otras organizaciones internacionales o regionales, es puntualizar que la OTCA, según sus competencias y su tratado constitutivo, es una organización de cooperación antes que de integración.

Usualmente, cuando se habla de organizaciones de integración, se entiende que existe una cesión de competencias de los Estados Miembros a los órganos comunes, es decir, se produce una verdadera transferencia de competencias soberanas a favor de instituciones supranacionales, las que son de obligado cumplimiento para los países que



lo integran. Este tipo de dinámica por lo general se da en procesos de integración denominados tradicionales, habitualmente mucho más dominados por temas económicos y de integración de mercados (Grabendorff, 2015), como es el caso de la Comunidad Andina, la Unión Europea, entre otros.

Sin embargo, en las organizaciones de cooperación, los países únicamente se comprometen a acuerdos sin ceder soberanía. Todo aquello que no está recogido en un acuerdo, no es de obligación para los países miembros.

En consecuencia, se tiene que en el marco de la OTCA no existe una cesión de soberanía sobre su espacio amazónico, esto es, no hay una gestión integrada de sus recursos naturales como existen en otros esquemas internacionales, todo lo contrario, el espíritu del TCA descansaba en promover la soberanía absoluta de los Estados Partes.

A diferencia de otras cuencas hidrográficas, la OTCA no está administrada en concordancia con los principios de “Cuencas de Drenaje Internacional”, propuestas por las Reglas de Helsinki de la Asociación de Derecho Internacional. Tampoco existe acuerdo para que la cuenca amazónica sea administrada en consonancia con la propuesta de la Comisión de Derecho Internacional de la Organización de Naciones Unidas, de “Derecho de utilización de los cursos de agua internacionales para fines diferentes a la navegación” (Amayo, 2009).

Por ende, la administración de la cuenca hidrográfica del Amazonas no supone aplicar el principio de responsabilidad compartida que usualmente se utiliza en la administración de las cuencas hidrográficas internacionales. Ello significa que los países signatarios del TCA no se sienten obligados a consultar a sus pares sobre modificaciones en sus partes nacionales, pues no existe una administración integrada de sus recursos hídricos.

Esta situación ha generado que se señale que la OTCA es una organización de carácter no vinculante. Como sugiere Ribeiro<sup>7</sup>, en el debate académico existe un grupo de estudiosos que sostienen que el TCA no es más que una simple carta de intenciones sin fuerza vinculante, y que a pesar de reconocer su naturaleza jurídica, le otorgan una

---

<sup>7</sup> Existem aqueles que defendem a idéia de ser o TCA um simples protocolo de intenções sem qualquer força vinculativa e, ainda, de forma mais abalizada, aqueles autores que, embora aceitem a natureza jurídica de um acordo quadro, atribuem a eles uma força normativa de “soft law”, principalmente no que tange os aspectos envolvendo os recursos naturais. Essa fonte recente do direito internacional facilita a apreensão do conteúdo da norma ao longo do tempo, atribuindo-lhe, paulatinamente, os efeitos jurídicos pertinentes, à medida que os direitos nela contidos passam a ser reconhecidos. Ainda existem aqueles que defendem a cooperação amazônica como sendo um regime internacional, e que deve ser interpretado como um todo sistêmico

fuerza normativa *de soft law*, sobre todo, con respecto a la gestión de los recursos naturales (Ribeiro de Carvalho, 2009).

El entonces Director Ejecutivo de la OTCA, Mauricio Dorfler, sostenía que el Tratado es un mecanismo único en su género en Suramérica, dado que se caracteriza por ser una herramienta de cooperación Sur – Sur que contribuye (el subrayado es propio) al proceso de integración regional (Dorfler, Del Tratado a la Organización de Cooperación Amazónica, 2012).

Según la Agenda Estratégica de Cooperación Amazónica (AECA), en su acápite Visión de Futuro, la OTCA es:

“Una Organización reconocida al interior de los Países Miembros y en el ámbito internacional como referente en la cooperación regional, en la discusión y posicionamiento en temas de la agenda internacional relativas a la Amazonía y en el intercambio de experiencias, actuando con base a los principios de pleno ejercicio de la soberanía en el espacio amazónico, el respeto y armonía con la naturaleza, el desarrollo integral sustentable y la reducción de asimetrías de los Estados de la Región” (SP/OTCA, Agenda Estratégica de Cooperación Amazónica, 2010).

Asimismo, tiene como Misión:

“Ser un foro permanente de cooperación, intercambio y conocimiento, orientado por el principio de reducción de asimetrías regionales, entre los Países Miembros: coadyuva en los procesos nacionales de progreso económico-social permitiendo una paulatina incorporación de estos territorios a las respectivas economías nacionales; promueve la adopción de acciones de cooperación regional que resulten en la mejora de la calidad de vida de los habitantes de la Amazonía; actúa bajo el principio del desarrollo sostenible y modos de vida sustentable, en armonía con la naturaleza y el ambiente y toma en consideración la normativa interna de los Países Miembros” (SP/OTCA, Agenda Estratégica de Cooperación Amazónica, 2010).

## **1.5.Evolución organizacional de la OTCA**

### **i. Tratado de Cooperación Amazónica (TCA) (1978 – 1995)**

El TCA, como se vio fue suscrito el 3 de julio de 1978, y posteriormente ratificado por el Perú mediante Decreto Ley N° 22660 el 27 de agosto de 1979, siendo entonces canciller de la República, el embajador Carlos García Bedoya, el mismo que depositará el instrumento de ratificación en octubre de 1979 en Brasilia, capital de Brasil. (Hurtado, 1992)

Durante el período comprendido entre 1989 y 1994, se señala que lo que se dio básicamente fue propiciar la revalorización de las relaciones amazónicas y consecuentemente de sus instrumentos jurídicos, renovando los estados amazónicos su compromiso político en la cooperación (Ribeiro de Carvalho, 2009). Los especialistas señalan que este período estaría caracterizado por la poca o nula actuación real para hacer efectivo los mecanismos de cooperación para el cual se había firmado. En realidad, tanto

la participación peruana, como la de los demás países amazónicos fue más bien formal, pues hasta ese momento, no se habían concertado programas ni políticas de acción definidas.

Por su parte, el Embajador Mauricio Dorfler, ex Director Ejecutivo de la SP/OTCA, indica que ese período se constituyó como de reafirmación de la soberanía y de impulso y voluntad política amazónica por parte de sus países miembros (Dorfler, Rol y perspectivas de la OTCA: desafíos para el desarrollo de la Amazonía peruana, 2013).

## **ii. Creación de una Secretaría Permanente (1995 – 2002)**

Como respuesta a la situación anterior, a partir de 1995 comenzaron las discusiones sobre el establecimiento de una Secretaría Permanente, dentro de una organización internacional permanente, que tuviera el propósito de estimular y fortalecer de manera real las relaciones de cooperación en la Amazonía. Dotarla de personalidad jurídica era entonces una prioridad. En ese sentido, se comenzaron a celebrar acuerdos bilaterales y multilaterales, los cuales buscaban alcanzar una cantidad mayor de recursos humanos, técnicos y financieros.

Los días 04 y 05 de diciembre del año 1996, en la V Reunión de Cancilleres, se emiten dos resoluciones: la Res/V MRE-TCA/1 y la Res/V MRE-TCA/2. Mediante éstas se establecieron, la creación de una Secretaría Permanente y de un Mecanismo Financiero, respectivamente (Rodríguez Arnillas, 1996). Posteriormente, en 1998, la decisión fue implementada con la aprobación del Protocolo de Enmienda al TCA que instituyó oficialmente la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), como mecanismo responsable para el perfeccionamiento y fortalecimiento del proceso de cooperación desarrollado en el ámbito del Tratado, sin embargo, este organismo empezará sus actividades recién en el 2002.

Un aspecto a tener en cuenta es que entre los años 1994 y 1997, período en el que se pone en discusión la creación o no de un organismo internacional permanente, Perú asumió la Secretaría Pro Tempore del TCA, teniendo, por ende, mejores posibilidades de poder orientar tal iniciativa. Sin embargo, Perú no fue partícipe de esta iniciativa, lo que a la larga determino que ni siquiera fuese tomado en cuenta como una opción para ser sede permanente (Gordillo, 2012). Las posibilidades de haber sido electo como tal eran favorables, pues recordemos que aún, en esta época, existía un cierto temor de los países amazónicos hacia Brasil por el peligro expansionista y, el segundo candidato natural por sus condiciones geográficas y políticas era Perú.

El Embajador Dorfler propone que esta etapa es de maduración institucional (Dorfler, Rol y perspectivas de la OTCA: desafíos para el desarrollo de la Amazonía peruana, 2013).

### **iii. Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (2002 – actualidad)**

En mayo del año 2002, el marco institucional de este mecanismo sufre una transformación significativa, surge como una organización internacional dotada de personalidad jurídica y que pretende dar eficacia a los objetivos propuestos en el TCA, ello mediante la profundización y dinamización de las relaciones entre los signatarios (Ribeiro de Carvalho, 2009). Luego de funcionar algunos meses en el Palacio de Itamaraty, la Secretaría Permanente se instaló en otro espacio en enero del año 2005.

En el año 2004 se crea el Plan Estratégico 2004 – 2012, bajo el cual se da un relanzamiento de esta organización. Como se aprecia, ya para estos años se consigue dotar de institucionalidad a la joven organización, se incrementa la cooperación internacional y además se establece nuevos acuerdos y alianzas con organismos de cooperación. En este período se sienta las bases para en el futuro poder contar con mayores recursos financieros que hagan posible la concreción de proyectos.

Algunos académicos sostienen que, es partir de este momento que OTCA adquiere un carácter de proceso de integración, recordemos que por aquella época existían brotes de mecanismos de integración, no sólo en la región, sino también a nivel mundial. Rosalía Arteaga sostiene que, a partir de este momento es posible afirmar que la OTCA cobra la importancia estelar.

El Embajador Dorfler sugiere que esta etapa es de visibilidad internacional (Dorfler, Rol y perspectivas de la OTCA: desafíos para el desarrollo de la Amazonía peruana, 2013).

Como se aprecia, desde su puesta en vigencia como TCA en el año 1979, los avances en torno al desarrollo de la Amazonía peruana han sido poco notables como se evidencia de una lectura de los indicadores en la Amazonía. El período 1979 - 2002 estuvo caracterizado por la poca o nula actuación real para hacer efectivo los mecanismos de cooperación para el cual se había firmado el TCA.

Dicho este estancamiento institucional en los primeros años, se señala se debió a la falta de una adecuada institucionalidad que no favoreció la obtención de recursos financieros necesarios para implementar proyectos, aunado a ello, el contexto internacional en los años 70's, 80's y 90's, caracterizado por crisis económica derivada de la Crisis de la Deuda Externa en los países latinoamericanos, agravó la situación

propiciando que los gobiernos pusieran énfasis en la resolución de problemas económicos internos. Por otro lado, estos años también se caracterizan por la necesidad de algunos países de la región de consolidar un Estado democrático, dejando de lado los temas sociales – ambientales.

Es a partir del siglo XXI, con el incremento de los precios internacionales de los *commodities*, que los problemas económicos dejan de ser una prioridad para los gobiernos de turno, y de esta manera los Estados-Parte de la OTCA tienen mayores recursos económicos para favorecer el desarrollo de su población. En este contexto también se robustece la institucionalidad de la OTCA, con el establecimiento de la Secretaría Permanente de la OTCA en Brasil (2002), etapa en la que se logra canalizar aportes financieros.

Con la cada vez creciente captación de recursos financieros, la mayor institucionalidad de la OTCA, y los nuevos proyectos, las expectativas respecto a una mejor gestión de la OTCA son positivas.

### **1.6. Documentos orientadores del trabajo de la OTCA**

Como toda organización, dotada de personalidad jurídica, la Otca ha contado en sus diversos períodos con documentos programáticos y orientadores de su actuación en el espacio amazónico. A continuación, se desarrollan los principales:

#### **a. El Plan Estratégico 2004 – 2012**

El 14 de setiembre del 2004, en la VIII Reunión de Ministro de Relaciones Exteriores de los Estados Amazónicos celebrada en Manaus, se aprobó el Plan Estratégico de la OTCA, conocido como "Plan Estratégico 2004 – 2012". En este documento se definen las líneas estratégicas de acción, las áreas programáticas y los instrumentos operacionales para orientar las actividades de la Secretaría Permanente en el período comprendido entre 2004 y 2012. Este documento se propuso entonces guiar a la Secretaría Permanente en la elaboración de sus acciones, a fin de ordenar y dar coherencia a los programas y proyectos que Otca desarrollaría en los años venideros (Ribeiro de Carvalho, 2009).

Las líneas de acción sobre las que se basó este documento son cuatro: (1) Conservación y uso sostenible de los recursos naturales renovables, (2) Gestión de conocimiento e intercambio tecnológico, (3) Una integración y competitividad regional y, (4) Fortalecimiento Institucional.

Como sostuvo en su momento el Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, Celso Amorim, el Plan Estratégico 2004 - 2012 se constituye como el impulso político a las actividades del Tratado, otorgando así mayor densidad política a la agenda de la OTCA.

A nuestro juicio, consideramos que en general, este documento permitió hasta el año 2009 llevar adelante, sobre todo, una amplia gama de iniciativas de cooperación que contaron sobre todo con la participación de la asistencia técnica y financiera no reembolsables de Gobiernos y Organismos Internacionales socios.

### **b. La Agenda Estratégica de Cooperación Amazónica (AECA)**

Teniendo en cuenta la transformación de la realidad nacional y regional de los Países Miembros, así como los profundos cambios en la agenda internacional, regional y local, en noviembre de 2009, los Jefes de Estado de los Países Miembros de la OTCA, emitieron una Declaración con el mandato de dar a la Organización:

“un renovado y moderno papel como foro de cooperación, intercambio, conocimiento y proyección conjunta para enfrentar los nuevos y complejos desafíos internacionales que se presentan”

De esta manera, los presidentes instruyeron a los Ministros de Relaciones Exteriores a preparar una nueva agenda estratégica para el corto, mediano y largo plazo, que debería contener acciones a nivel regional que apoyen las iniciativas nacionales, todo ello con el fin de fortalecer el proceso de cooperación.

Consecuentemente, y luego de un amplio proceso de consulta, diálogos sectoriales regionales y levantamiento de información en los Países Miembros, los Ministros de Relaciones Exteriores aprobaron la "Agenda Estratégica de Cooperación Amazónica" en su X Reunión Ministros de Relaciones Exteriores del TCA, en noviembre de 2010.

Se sostiene entonces que, esta nueva agenda estratégica constituye la base de un modelo de desarrollo sostenible para la región, que contempla prioridades y necesidades que reflejan la suma de las discusiones que los países amazónicos tienen en la búsqueda de soluciones para la Amazonía. Estas soluciones consideran las particularidades y especificidades de la región, y promueven la no importación de modelos de desarrollo de otras regiones, tal como se buscó en el pasado.

La agenda estratégica contiene un acápite importante sobre la “Visión de la Amazonía”. A su vez, tiene como ejes de abordaje transversal a) la conservación y uso sostenible de los recursos naturales renovables, b) el desarrollo económico y, c) el desarrollo social. Asimismo, contiene los siguientes temas en sus agendas sectoriales:

Conservación y uso sostenible de los recursos naturales renovables, asuntos indígenas, gestión del conocimiento e intercambio de informaciones, gestión regional de la salud, infraestructura y transporte, turismo, fortalecimiento institucional, financiero y jurídico, así como otros temas emergentes (Dorfler, Rol y perspectivas de la OTCA: desafíos para el desarrollo de la Amazonía peruana, 2013).

Un aspecto importante para tener en cuenta es que esta nueva hoja de ruta, que significa el relanzamiento y fortalecimiento institucional de la Otca se gestó y concretó durante la dirección de dos diplomáticos peruanos que por aquel entonces ostentaron el cargo de Secretario General de la OTCA: Embajador SDR Manuel Picasso y Embajador SDR Alejandro Gordillo.

### **1.7. Organización institucional**

La Otca tiene como instancia máxima la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, que cuenta con el apoyo y soporte del Consejo de Cooperación Amazónica (CCA) y de la Comisión de Coordinación del Consejo de Cooperación Amazónica (CCOOR).

El CCA está integrado por representantes diplomáticos de alto nivel, los que se encargan de supervisar el cumplimiento de los objetivos y las finalidades del Tratado (Betalleluz, 1996).

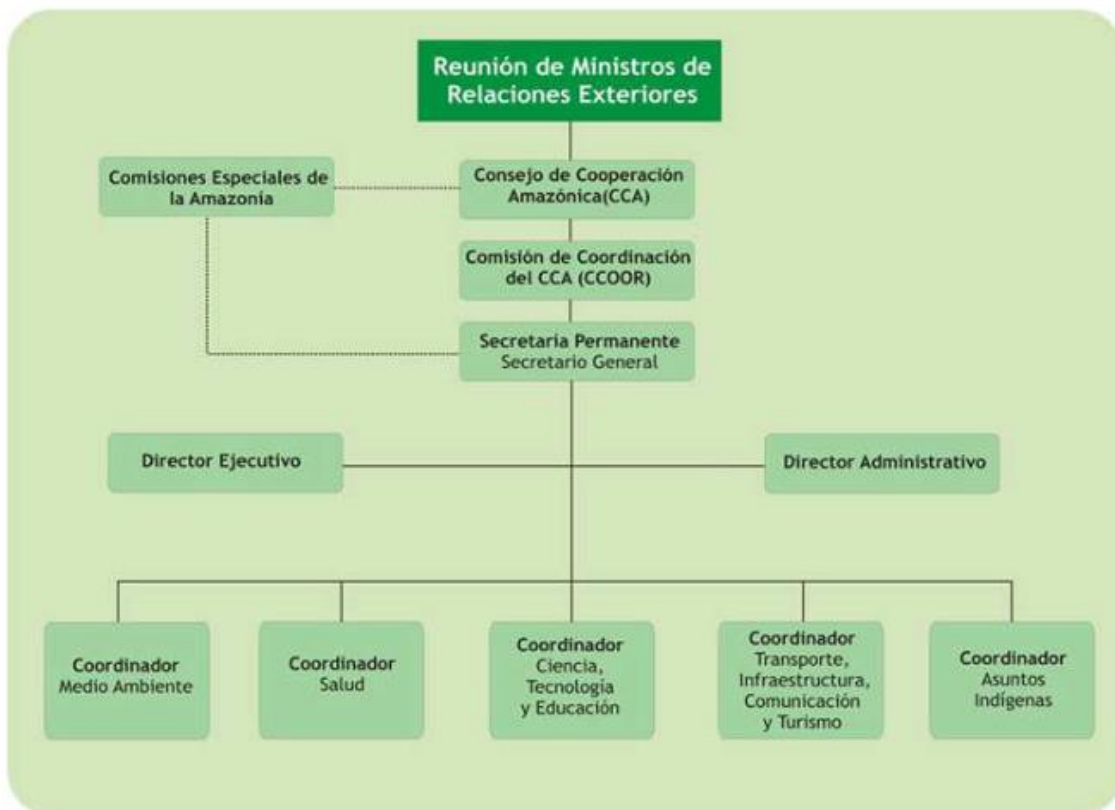
La CCOOR es un órgano de naturaleza consultiva, constituida por diplomáticos de los estados signatarios y tiene por finalidad desenvolver y acompañar el planeamiento, la programación y ejecución de los proyectos de la Secretaría Permanente, así como las actividades desarrolladas en el ámbito del TCA.

De acuerdo con la AECA, la Secretaría Permanente tiene un rol de articulador, facilitador, coordinador, de gestor de apoyo de la cooperación regional e internacional, de generadora de información regional y de promotora de acciones (Dorfler, Rol y perspectivas de la OTCA: desafíos para el desarrollo de la Amazonía peruana, 2013). Asimismo, la Secretaría Permanente, actualmente está estructurada en cinco coordinaciones que atienden sus principales áreas de actuación, que son: medio ambiente; salud; ciencia, tecnología y educación; transporte, infraestructura, comunicación y turismo, y; asuntos indígenas. El responsable de la coordinación de cada área es propuesto por un país miembro y elegido con la aprobación unánime.

Por su parte, cada País-Miembro, a nivel nacional, cuenta con Comisiones Nacionales Permanentes (CNP), las mismas que están presididas por las cancillerías

nacionales. Las CNP son las encargadas de la aplicación en sus respectivos territorios de las disposiciones del Tratado de Cooperación Amazónica, así como de la ejecución de las decisiones adoptadas por las reuniones de los Ministros de Relaciones Exteriores y por el Consejo de Cooperación Amazónica, sin perjuicio de otras actividades que les encomiende cada Estado (Art XXIII del TCA).

Tabla 2  
**Organigrama de la Otca**



Fuente: OTCA 2012

Elaboración: OTCA

### 1.8. Financiamiento

Según las Resoluciones RES/X MRE-OTCA/05 y RES/XI MRE-OTCA/03, aprobadas en las ciudades de Lima en 2011 y Manaus en 2011 respectivamente, las modalidades de financiamiento de la Otca son las siguientes (CCA, 2014):

- Contribuciones fijas anuales (cuotas) de los Países Miembros,
- Contrapartidas de los Países Miembros,
- Financiamiento de los Países Miembros para Proyectos de Ejecución Nacional,
- Contribuciones extraordinarias de los Países Miembros,
- Contribuciones de empresas públicas o de economía mixta de los Países Miembros,



- f) Contribuciones de empresas públicas o privadas de los Países Miembros para la valorización de la cultura Amazónica,
- g) Cooperación internacional y,
- h) Cooperación triangular

Las contribuciones anuales (cuotas) de los países miembros se fijan en función del tamaño de su espacio amazónico en la cuenca. Desde la creación de la organización en el año 2000, el valor total por esta modalidad era de USD 1.139.600,00. La asignación de montos se estructuraba de la siguiente forma: Categoría I: Brasil, 35%; Categoría II: Colombia, Perú, Venezuela (16%); Categoría III: Bolivia y Ecuador (6.5%); Categoría IV: Guyana y Suriname (2.0%).

Desde el 2010, con el propósito de contar con mayores recursos propios en búsqueda de una autonomía financiera se han realizado tres fases de actualización del sistema de cuotas. La primera actualización se realizó en noviembre del 2010. Tras la X Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, mediante resolución RES/X/MRE-OTCA/4, los países acordaron el valor total a USD 1.667.719,12. Como se observa en la Tabla 3, tras este reajuste Brasil asumió el 40.7% del total, lo que permitió reducir el porcentaje de aporte de los demás países.

Posteriormente, en el 2014 se generó un incremento en el 75%, alcanzando un valor de USD 1.994.300,00, volviendo a asumir Brasil el 35% del total. Para el 2016, el objetivo era incrementar en un 140% el valor total del 2000, ascendiendo dicho monto a USD 2.735.040.

En el 2014, de los financiamientos disponibles de la Organización, el 51% provino de fuentes externas y el 49% de fuentes internas, siendo Brasil el país amazónico con mayor aporte. La cooperación alemana y holandesa con el Programa Regional Amazonia (PRA) tuvo un valor de US\$ 10,8 millones para el período 2013 a 2017.

Tomando como referencia las cifras del año 2014, en valores porcentuales el financiamiento para la estructura institucional de la organización representó un 23.7%, mientras que el financiamiento a programas y actividades de corto y largo plazo fue del 76.3%.

Tabla 3  
Cuotas de los Países OTCA

País	Cuota hasta el 2018		Cuota Actualizada (2018)	
	Valor	Distribución %	Valor	Distribución %
<b>Bolivia</b>	87,829.54	5.3%	177.778	6.5%
<b>Brasil</b>	678,062.00	40.7%	957.264	35.0%
<b>Colombia</b>	255,270.40	15.3%	437.606	16.0%
<b>Ecuador</b>	87,829.54	5.3%	177.778	6.5%
<b>Guyana</b>	24,093.42	1.4%	54.701	2.0%
<b>Perú</b>	255,270.40	15.3%	437.606	16.0%
<b>Suriname</b>	24,093.42	1.4%	54.701	2.0%
<b>Venezuela</b>	255,270.40	15.3%	437.606	16.0%
<b>Total</b>	<b>1.667.719,13</b>	<b>100.0%</b>	<b>2.735.040</b>	<b>100.0%</b>

Fuente: OTCA 201  
Elaboración: Propia

En su mayoría, el financiamiento institucional de la organización se realizó con las contribuciones anuales de los Países Miembros, mientras que el portafolio de proyectos y programas de la OTCA se financió básicamente con los aportes de la cooperación internacional, las contribuciones extraordinarias y los proyectos de ejecución nacional de los países miembros.

En el 2014, el valor del portafolio de proyectos en ejecución de la Otca tuvo un valor total de USD 24 millones, de los cuales el 97% provinieron de fuentes externas, mientras el 3% restante de Brasil (CCA, 2014).

Como se observa, a nivel de financiamiento, existe todavía dependencia de cooperación externa para poder ejecutar proyectos en la región amazónica. Se evidencia que, en los últimos años, Alemania y Holanda han sido los países con un mayor aporte financiero tanto para la cartera de proyectos como para la sostenibilidad de la institución. Asimismo, se observa que Brasil ha sido el único país parte de la organización que ha otorgado recursos financieros adicionales a su cuota anual.

## 2. Limitaciones de la OTCA

El presente acápite tendrá como objetivo poner en evidencia las limitaciones por las que ha atravesado y atraviesa la OTCA en la actualidad, las son importantes tomar en consideración a la hora de analizar el grado del aporte que la organización brinda a sus Países Miembros. No resulta lo mismo analizar la contribución de una organización en

óptimas condiciones, sobre todo económicas, que otra con dificultades jurídicas, presupuestales e incluso políticas.

## 2.1. De orden jurídico

Durante el lamentable episodio de incendios forestales ocurridos en la Amazonía brasileña y boliviana, desde el sector académico y de la sociedad civil, se cuestionó el rol de la OTCA al imputarle no tener mecanismos de prevención sobre incendios forestales en la Amazonía y no haber realizado acciones para limitar el accionar del presidente Jair Bolsonaro.

Al margen de los esfuerzos dentro de la OTCA por tener un instrumento jurídico y operativo sobre esta materia<sup>8</sup> y haber desarrollado proyectos de gran envergadura para evitar la deforestación y degradación forestal en la región, esta organización carece de facultades jurídicas para limitar las decisiones de sus países miembros respecto sus compromisos o políticas ambientales. Como se conoce, la comunidad internacional apuntó que una de las causas principales de los incendios en la Amazonía brasileña fue la flexibilización de las políticas ambientales realizadas durante los primeros días de gobierno del presidente Bolsonaro.

Como se señaló en el apartado sobre Naturaleza de la OTCA, esta organización tiene un enfoque de cooperación, antes de integración, esto es, no hay una cesión de soberanía a favor de una institución supranacional. Por el contrario, su razón de ser tenía como propósito reforzar el rol de soberanía de cada uno de los países en sus espacios amazónicos frente a intentos de internacionalización de la Amazonía por parte de potencias extranjeras.

Por dicha razón, no está dentro de las competencias de la OTCA el limitar la actuación soberana de sus países en decisiones como las de política ambiental. Recuérdese que no existe como tal una gestión integrada de sus recursos naturales. Se podría concluir que efectivamente esta organización contiene normas de *soft law*.

Como resultado de esa limitación esencialmente jurídica y la falta de consenso para suscribir el Acuerdo Marco de Cooperación y Asistencia Mutua para la Gestión Integral de los Incendios Forestales, tras los incidentes forestales los países miembros de la organización no pudieron realizar acciones conjuntas e integradas, sino sólo acciones

---

<sup>8</sup> Desde la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores en el 2011 se viene trabajando, de acuerdo a su mandato, en la negociación y adopción de un Acuerdo Marco de Cooperación y Asistencia Mutua para la Gestión Integral de los Incendios Forestales entre los Países Miembros de la OTCA, el que no ha prosperado debido a motivaciones políticas.

de cooperación muy puntuales y de manera bilateral, por ejemplo, Perú fue uno de los primeros países en asistir a Bolivia.

Por otro lado, en el actual contexto internacional, caracterizado por el ejercicio de la diplomacia presidencial en los foros multilaterales, dentro de la organización no se evidencia una firme participación de sus Jefes de Estado. De acuerdo al Tratado de Cooperación Amazónica, la máxima instancia dentro de la organización es la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores.

Según señala la organización (OTCA, SP/OTCA, 2012), “la Reunión de presidentes de los Países Amazónicos no es una instancia ordinaria del Tratado. Se trata de un foro fundamental para el diálogo sobre los intereses comunes, el intercambio de opiniones acerca de los temas que afectan la región, y el consenso en cuanto a las acciones orientadas a lograr el desarrollo de la región por medio de políticas y estrategias conjuntas”.

Sólo han existido tres ocasiones que en el marco de las reuniones de la OTCA han participado los Jefes de Estado, las tres ocasiones han sido en Manaus, Brasil: a) En 1989, oportunidad en la que discutieron el futuro de la cooperación para el desarrollo y la protección del patrimonio de sus respectivos territorios amazónicos, b) En 1992, para la preparación a la Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo y, c) En el 2009, en la antesala a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático.

En esa última ocasión, su participación tuvo un importante resultado, se acordó el relanzamiento de la organización, a través de la creación de la Agenda Estratégica de Cooperación Amazónica (AECA), (ver acápite 3.3), punto de quiebre que promovió el desarrollo de una institucionalidad más madura.

Es de destacar que las tres reuniones OTCA a las que asistieron los Jefes de Estado se hayan realizado en Brasil y previo a foros multilaterales sobre temas ambientales de gran resonancia. Ello da claras señales del alto grado de convocatoria que tiene Brasil en sus socios amazónicos y de la importancia que otorgan los líderes amazónicos a su imagen frente a la comunidad internacional.

Como se conoce, la participación de los Jefes de Estado en reuniones internacionales impulsa un mayor trabajo y genera mayor compromiso por parte de sus respectivos países. Por ende, la omisión (ausencia de una instancia presidencial) resulta relevante en el actual escenario internacional, en el que la voluntad política de los países

y de las organizaciones muchas veces se mide en función de la participación de los Jefes de Estado.

En el ámbito económico, una limitación de trascendental relevancia es la restricción que tiene la organización de recibir contribuciones de empresas públicas o privadas de los Países Miembros, salvo aquellas que tengan por finalidad la valorización de la cultura Amazónica. Incluso, dicha contribución requiere para su concreción del endoso formal del país sede de la empresa que oferta la contribución y el conocer a detalle la propuesta, el que tiene que ser puesto de conocimiento y aprobado por los Países Miembro.

La contribución en mención permitiría dar más holgura a la economía de la organización. Como se mencionó anteriormente, la organización tiene una fuerte dependencia de recursos económicos externos, en su mayoría de programas auspiciados por países europeos, lo que genera suspicacia en los países amazónicos debido a las condicionalidades que éstos podrían imponer para su desembolso.

Con el pasar de los años, la organización más consciente de la limitación presupuestaria que tiene ha ido ampliando las modalidades de financiamiento. Por ejemplo, en el 2013 tras la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores celebrada en el Coca – Ecuador se instruyó al CCA <sup>9</sup> elaborar una estrategia de financiamiento, de preferencia con recursos provenientes de los propios países. Como resultado de dicho mandato se aprobó la contribución de empresas públicas o de economía mixta para apoyar actividades específicas en el marco de la AECA.

Como se observa, el tema del financiamiento está rigurosamente tipificado en su base jurídica y en la actualidad no permite obtener mayores ingresos. Según algunos ex funcionarios de la OTCA dicha normativa debiera ser re evaluada en pro de conseguir autonomía financiera.

## **2.2.De orden económico**

Como se concluyó en el apartado sobre Financiamiento de la OTCA, existe todavía una fuerte dependencia de los recursos externos (ajenos a los de los países

---

<sup>9</sup> 22. Instruir al Consejo de Cooperación Amazónica que elabore una estrategia de financiamiento de largo plazo para actividades de la Agenda Estratégica de Cooperación Amazónica, de preferencia con recursos provenientes de los propios países, constituyendo para el efecto un Grupo de Trabajo que se deberá reunir en el plazo máximo de sesenta días, contados a partir de la presente fecha y concluir sus trabajos a más tardar en diciembre de 2013.

amazónicos) para gestionar proyectos e incluso actividades propias de la institucionalidad de la organización.

A esa situación se suma el hecho que en los últimos cuatro años países como Colombia y Venezuela no cumplen con el pago de sus cuotas anuales, que en cada uno de sus casos representa el 16% y cuya suma total asciende de USD 875.212,00 por ingreso anual que la organización deja de percibir. Hasta el 2019 Brasil tenía retraso del pago de su cuota de tres años. Considerando el gran aporte de este país, ello afectó económicamente a la organización.

Esa ausencia de recursos ha generado que la organización deba recortar personal clave. La OTCA no cuenta desde hace tres años con coordinadores regionales. La función de dichos funcionarios resultaba trascendental al hacer un seguimiento pormenorizado de la situación (ambiental, indígena, tecnológica, salud y de infraestructura) de los países miembros, así mismo, eran los articuladores entre los proyectos y los países beneficiados, entre otras importantes funciones. En la actualidad, la Secretaría de la organización sólo cuenta con el Secretario General y los dos directores (ejecutivo y administrativo), los que han asumido el rol que tenían los cinco coordinadores regionales.

Adicionalmente al recorte de presupuesto que implica para la institucionalidad de la organización, el no pago de las cuotas anuales también repercute en la ejecución de proyectos clave. Se estimaba que, si los Países Miembros estaban al día en sus cuotas anuales, dichos ingresos servirían para financiar parte de la cartera de proyectos. Recuérdese que a partir del 2010 se promovió un incremento de las cuotas de los países con el objetivo de arribar a autonomía financiera de la organización, que permita sobre todo asumir el costo de la cartera de proyectos.

### **2.3. De orden político**

En la actualidad, la principal limitación de orden político para la OTCA es la existencia de otros organismos regionales y globales que también incorporan en sus agendas temas amazónicos. Dicha situación, además de generar duplicidad de trabajo entre ellos, promueve competencia en la búsqueda por conseguir recursos económicos externos (cooperación internacional) para la ejecución de los proyectos.

En el ámbito regional el tema se intensifica debido a que bloques como UNASUR (hasta julio del 2018), Comunidad Andina, Alianza del Pacífico, CELAC, CARICOM, entre otros, son considerados de mayor prioridad en las políticas regionales de sus países. Como se aprecia, hasta antes del 2019 (año en el que se conforma el Pacto de Leticia), la

integración en la región no privilegió el componente ambiental, se enfocó sobre todo en la generación de oportunidades de comercio, inversión e intercambio tecnológico (Pacheco, 2012). Esos espacios regionales al tener sustento muchas veces en motivaciones políticas e ideológicas ocupan mayor interés de sus gobiernos en perjuicio de organizaciones como OTCA.

A diferencia de lo que sucede en UNASUR, Alianza del Pacífico y recientemente en el Pacto de Leticia, espacios en los que los Jefes de Estado han ejercido un evidente liderazgo político en el desarrollo y/o fortalecimiento de esos mecanismos regionales, en la OTCA no se ha visto similar actuación en los últimos años. Por el contrario, se ha percibido indiferencia de sus mandatarios y gobiernos. Como sostiene Rooney Paredes “el liderazgo político ha desempeñado un rol estructurante en la construcción del regionalismo latinoamericano, función que fue reforzada en la última década con el estímulo personal e individual de los gobernantes y manifestada con la configuración de bloques sustentados en el intergubernamentalismo, la diplomacia de cumbres y la ausencia de instituciones comunitarias (Rooney Paredes, 2015). Por ello, como se planteó en el acápite anterior, la existencia de un órgano presidencial resulta una herramienta poderosa para impulsar los mecanismos de cooperación y/o de integración, de lo contrario se percibe poca voluntad política.

El elemento político incluso influye en la diversidad de posiciones que tienen los países OTCA en los foros multilaterales ambientales, ello a pesar de ser parte de la misma cuenca y por ende de estar llamados a tener una sola visión. En las negociaciones ambientales de cambio climático se apreciaba hasta la última Conferencia de las Partes de París (COP 21) diversos bloques entre los países amazónicos. Venezuela, Ecuador, Bolivia, pertenecientes al bloque denominado Alba, tenían posiciones contrarias a Colombia y Perú, pertenecientes al bloque AILAC (Asociación de Estados Independientes de América Latina y el Caribe). Por su parte, Brasil se encontraba en otro grupo denominado BASIC, conformado por China, India y África del Sur. Finalmente, Guyana y Suriname, identificados con los estados caribeños, eran más proclives a apoyar las iniciativas de los países pertenecientes al bloque conocido como AOSIS (Alianza de Pequeños Estados Insulares).

Como se observa, el peso político ideológico relega la identidad amazónica a un segundo plano, priorizando discursos políticos y dispersando a la región amazónica incluso en aspectos tan unificadores como los ambientales. Como señala Grabendorff, “la perspectiva de cambios en la orientación política interna de algunos países miembros de

las instituciones de gobernanza regional hace más difícil el consenso sobre posibles acciones conjuntas e, incluso, debilita el desarrollo institucional de los organismos regionales” (Grabendorff, 2015). Es complejo promover visiones o posiciones conjuntas en una región en la que hay países con percepciones políticas y modelos de desarrollo tan diferentes.

Sin embargo, pese al considerable brote de bloques regionales y liderazgo mostrado por sus Jefes de Estado en ellos, la Otca ha mostrado fortaleza en dar continuidad a su trabajo. De esa manera, con la Comunidad Andina, bloque regional que también incorpora en su agenda proyectos que vinculan a la Amazonía, se suscribió en el 2004 un Memorando de Entendimiento (MoU) con el objetivo de iniciar un programa de trabajo conjunto en áreas programáticas como agua, bosques y diversidad biológica y de esa forma evitar la superposición de trabajo. Sin embargo, algunos *policy makers* han señalado que dicho MoU no tuvo mayor éxito en su objetivo de convergencia. A la fecha, la Secretaría Permanente de la Otca viene buscando suscribir un nuevo MoU que renueve el trabajo conjunto en el área amazónica.

Con UNASUR y otras organizaciones se estaba trabajando en una agenda de convergencia hasta que, tras la denuncia de su tratado constitutivo por parte de varios países signatarios, la superposición que se tenía con esta organización suramericana ha desaparecido, permitiendo potenciar a Otca como el único bloque abocado a temas amazónicos. En su momento, UNASUR representó para la organización amazónica el mayor desafío en cuanto superposición de proyectos y, lógicamente, esta organización al tener el mayor respaldo de los gobiernos suramericanos considerados progresistas, hacían que se potencie en demerito de la OTCA.

Pese a las limitaciones políticas coyunturales indicadas líneas arriba, la reconfiguración regional ha demostrado que la naturaleza misma del origen de los esquemas regionales de la última década, motivados por posturas políticas - ideológicas, tienen una fecha de caducidad. El nacimiento y fin de UNASUR y del ALBA debido a los cambios de la orientación política de sus mandatarios pone en evidencia ello. Sin embargo, a pesar de ese escenario la OTCA se ha fortalecido como una de las pocas organizaciones genuinamente amazónica y específicamente orientada a los temas ambientales que resiste no sólo los cambios políticos nacionales, sino también los regionales e internacionales.



### 2.3.1. El caso del Pacto de Leticia

Este foro de diálogo se creó tras los incendios forestales acaecidos en Brasil y Bolivia en setiembre del 2019, como una respuesta a la exigencia de la comunidad internacional que los países evidencien su compromiso con la Amazonía.

Pese a la iniciativa venezolana y boliviana de convocar a los países amazónicos bajo la plataforma de la OTCA, los Jefes de Estado amazónicos (a excepción de Venezuela) se reunieron en la ciudad amazónica de Leticia - Colombia el 23 de setiembre del 2019. La imposibilidad de convocar a Venezuela obedeció a las diferencias existentes en torno a la situación política de ese país. En ese momento, cuatro países miembros de la organización (Brasil, Colombia, Ecuador y Perú) no reconocían al gobierno de Nicolás Maduro como legítimo. Dicha situación hacía inviable un eventual consenso entre los países alrededor del tema. Por ello, tras el encuentro Presidencial Perú – Colombia, en el marco de su Gabinete Binacional realizado los días 26 y 27 de agosto, ambos Jefes de Estado acordaron convocar una reunión de urgencia sobre la Amazonía, en la que no participara Venezuela.

Si bien, como señala la academia y la prensa, la OTCA era la organización llamada a alojar dicha discusión, ello no se llegó a realizar debido a las discrepancias políticas entre sus estados miembros. Como se observa, nuevamente el elemento político es determinante en la construcción o desarrollo de bloques regionales, en este caso, en la generación de un nuevo espacio de diálogo, el Pacto de Leticia. Como sostiene Grabendorff, existe una discrepancia obvia entre el debilitamiento de la capacidad de asociación, por una parte, y la multiplicación de los esfuerzos por lograr una gobernanza regional, que pone de manifiesto que para los Estados de la región es aparentemente más fácil, y políticamente más atractivo, crear nuevos organismos que ir avanzando en la institucionalidad de los ya creados. (Grabendorff, 2015) . Como sostenía Maihold (2009) el presidencialismo latinoamericano ha mostrado ser eficaz para iniciar las cosas, pero no para continuarlas.

Como resultado de la reunión, los Jefes de Estado suscribieron el Pacto de Leticia, un documento que contiene 16 líneas de acción, los que según Carlos Soria se pueden agrupar en siete ejes: a) creación de una red de cooperación antes desastres naturales, b) atención a las zonas afectadas por incendios y minería ilegal, c) vigilancia y sistema de alertas tempranas, d) promoción del uso sostenible de los ecosistemas, e) empoderamiento de mujeres indígenas, f) campañas de educación y, g) fortalecimiento de los mecanismos financieros.

Según informo la prensa francesa, el primer ministro de Medio Ambiente colombiano, Manuel Rodríguez Becerra, señaló que el documento suscrito por los Jefes de Estado fue "un acto político de carácter simbólico en el que los presidentes manifestaron su voluntad de adelantar algunas acciones para detener el proceso de deforestación que se ha incrementado en los últimos tres años. Es un documento (...) que no añade nada al Tratado de Cooperación Amazónica (firmado en 1978) en el que están explícitamente establecidas todas las cuestiones que se acordaron en Leticia. Es un manifiesto de buenas intenciones, no vinculante" (Colorado, 2019).

Por su parte, Carlos Soria coincide al señalar que la reunión es un intento por frenar la crítica mundial por la acción tardía e ineficiente frente a los incendios y que el documento es una declaración sin innovaciones y que a su vez carece de mecanismos de implementación, seguimiento, monitoreo y sanción (Soria Dall'Orso, 2019).

Sin embargo, sobre este último punto cabe señalar que en la actualidad los gobiernos de Ecuador, Perú y Colombia vienen dando seguimiento a lo suscrito por los presidentes y trabajando en su implementación mediante la aprobación un Plan de Acción. Para dicho propósito los países signatarios del pacto se han reunido en diversos espacios a fin de consensuar criterios para el Plan de Acción. Entonces, se evidencia un interés por dar seguimiento e implementarlo.

Al margen de definir si el Pacto de Leticia es vinculante o aborda temas incorporados en la agenda de la OTCA, lo que resulta relevante para esta investigación es el liderazgo mostrado por sus mandatarios para hacer viable su desarrollo. En el discurso realizado por el presidente peruano Martín Vizcarra en Leticia, éste señaló que "Han pasado más de 40 años y si vemos que los resultados no son satisfactorios, debemos cambiar la estrategia". Dicha referencia hacia clara alusión al performance de la OTCA y una voluntad política de profundizar el desarrollo del Pacto de Leticia como espacio de concertación al más alto nivel en temas de Amazonía. Como se observa, el emergente ascenso del Pacto de Leticia impacta en detrimento de la OTCA.

Sin embargo, muchos académicos y políticos sostienen que una vez se produzca un giro político en algunos de los países como Brasil, Colombia y Perú, ello tendrá un impacto directo y negativo en la existencia del Pacto de Leticia. De esta manera, se apunta junto con Grabendorff que el regionalismo en América Latina al encontrarse en una fase de construcción es aún muy dependiente de los cambios en el sistema internacional en general y de los constantes cambios en la política interna de los países más comprometidos con la gobernanza regional (Grabendorff, 2015).

## Capítulo tercero

### El aporte de la OTCA en el desarrollo de una política de Estado vinculada a la Amazonía

El presente capítulo tiene como objetivo evidenciar los aportes de la OTCA en el impulso y desarrollo de una política de Estado amazónica. Para tal propósito se ha estructurado este capítulo en dos partes, el primero referido a un análisis de las políticas públicas nacionales y de proyección exterior amazónicas existentes en la normativa peruana y, seguidamente, un análisis de cómo la OTCA a través de su acción y proyectos en sus Países Miembros ha aportado en la generación de una visión amazónica, elemento indispensable en la construcción de una política de Estado amazónica. En el ámbito internacional, se observará como la OTCA ha logrado posicionar a la Amazonía en el mundo y ello, a su vez, fomenta oportunidades de liderazgo a nivel mundial.

#### 1. Análisis de las políticas públicas peruanas amazónicas existentes

Por las consideraciones de orden territorial, los bajos indicadores de desarrollo existentes dentro del territorio amazónico peruano, el papel fundamental de la Amazonía para la regulación climática y supervivencia humana, así como por la alta vulnerabilidad que tiene el Perú frente al impacto del cambio climático, para el Perú resulta imperativo el desarrollo de una política de Estado amazónica que articule coherentemente políticas de orden doméstico y de proyección exterior.

Partimos que hasta la actualidad no existe una política de Estado amazónica sino sólo algunas políticas públicas aisladas vinculadas a la Amazonía. A través del presente acápite nos proponemos identificar las mencionadas políticas públicas abocadas a la Amazonía que podrían articularse en un eventual momento al desarrollo de una política de Estado.

Teniendo en consideración que hablamos de un bioma único, sensible y estratégico para el colectivo global y la supervivencia, la identificación de políticas públicas se centrará en normativas específicas, *ad hoc*, sobre la Amazonía, ya que existen numerosas normativas que transversalmente vinculan a la Amazonía pero que no han sido esbozadas en función de su especial tratamiento. Por ello, se tendrá en consideración sobre todo documentos guías de las Políticas de Estado peruano como el Acuerdo Nacional, el Plan Bicentenario al 2021 y, desde luego la Constitución.

### 1.1. Políticas nacionales amazónicas existentes

Tras la investigación realizada, no se encontró un tratamiento adecuado y diferenciado de la Amazonía peruana en ninguno de los principales documentos guías de las políticas de Estado peruanos vigentes, como el Acuerdo Nacional y el Plan Bicentenario.

De manera muy general, la Constitución Política del Perú del año 1993 a lo largo de su Título II, Capítulo II promueve en general la protección y uso racional de los recursos naturales. En específico, y con relación a la Amazonía su artículo 69° señala que "El Estado promueve el desarrollo sostenible de la Amazonía con una legislación adecuada". Esta redacción, empero, no brinda elementos para orientar una política de Estado *ad hoc* sobre la Amazonía peruana.

Por su lado, el Libro Blanco de Defensa Nacional sí pone de relieve la dimensión geoestratégica amazónica, haciendo referencia a la proyección geopolítica bioceánica que dicha condición le otorga. Asimismo, proyecta de manera internacional la relevancia que tiene la Amazonía al señalar que:

"Los países amazónicos tienen problemas similares en su frontera con el Perú, por tal razón se viene fomentando la acción conjunta para afrontar los obstáculos y las amenazas provenientes de factores como la subversión, el narcotráfico, el contrabando, entre otros problemas de seguridad".

Durante la investigación se identificaron diversas normativas sectoriales del Estado peruano ligadas a la Amazonía como, por ejemplo: la Ley General del Ambiente, la Ley Forestal y de Fauna, la Ley de Conservación de la Diversidad Biológica, la Ley de Protección de los Conocimientos Colectivos, la Ley de Promoción de la Inversión de la Amazonía, entre otras.

Pese a la existencia de varios marcos normativos, cada normativa dependiendo del sector al que pertenecen, tienen diversos enfoques sobre cómo acercarse al área amazónica. Como se puede evidenciar, dichas normativas sectoriales no se encuentran articuladas bajo un solo Plan Nacional Amazónico, y en general, no existe una acción coordinada entre las instituciones, debido a su carácter aislado entre cada una de ellas.

Por ello, resulta común encontrar a nivel gubernamental colisión entre diversas instituciones por el enfoque distinto con el que diversos ministerios se aproximan a abordar un problema. Asimismo, debido a la falta de un plan nacional articulado, se evidencian sobreposición de funciones en el aparato gubernamental.

Marc Dourojeanni, destacado académico especializado en temas amazónicos afirmaba en el 2009 que en el Perú no existen mecanismos reales de planificación de la Amazonía. Señalaba que, en general los proyectos son planteados a través de cada sector o cada municipalidad y que lo que en realidad existe es un sistema de inversión, más no de planificación. Asimismo, denunciaba la dejadez o poca iniciativa por parte del Estado, pues en lo que refiere a los proyectos, estos llegaban al Ejecutivo ya elaborados y el Estado sólo se encargaba de evaluar y calificar, esto es, actuaba como un simple supervisor (Dourojeanni, Barandiaran, & Dourojeanni, 2009).

Ya en el 2012, el documento de trabajo elaborado por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico titulado “Visión de Futuro de la Amazonía Peruana como Factor Motriz del Desarrollo Nacional” sugería que en el Perú no existía una política nacional de desarrollo de la Amazonía, al respecto se señalaba: (CEPLAN, 2012)

(...) La ausencia de una estrategia de desarrollo específicamente amazónica, que articule debidamente a los distintos actores con el territorio, y la lejanía física del centro del poder del Estado en Lima, hacen muy difíciles llevar a cabo cualquier iniciativa estatal, como la articulación entre iniciativas públicas y privadas. En esas condiciones la región de la Amazonía resulta claramente desfavorecida en relación al resto del país. Urge por tanto elaborar un plan estratégico para el desarrollo de la región.

Por su parte, un estudio del Instituto de Estudios Peruanos, coincidía también que Perú no cuenta con un plan de desarrollo como tal y que la aproximación hacia este espacio ha sido siempre para extraer los recursos que contienen (Figallo & Vergara, 2014).

Adicionalmente, cabe señalar que en general los lineamientos de protección de los recursos de la Amazonía resultan ser muchas veces enunciativos sin contar con su correspondiente reglamentación, y sumado a que varios de estos marcos normativos entran en colisión con otros, es que no podemos hablar en términos generales de la existencia de una política nacional amazónica claramente definida, articulada y sobre todo explícita.

De lo mencionado anteriormente podemos concluir que, en materia de promoción del desarrollo amazónico, a nivel estatal en el Perú hay: a) Existencia de marcos legales sobre la gestión de los recursos hídricos de carácter diverso y desarticulados, b) Institucionalidad débil y fragmentada, c) Falta de una visión para la gestión integrada de sus recursos.

Es recién a partir de julio del 2019, que se puede hablar de una real voluntad del Gobierno peruano por abonar en pro de una política nacional sobre la Amazonía peruana.

En dicha fecha, mediante la Ley N° 30977, el Congreso de la República del Perú aprobó la creación de la “Ley de Promoción de la Amazonía Sostenible”. Como señala su artículo 1º, dicha ley tiene por objetivo promover el desarrollo sostenible e integral de la Amazonía.

Si bien, hasta la fecha, esta ley tiene permite avizorar un enfoque básicamente productivo, es un importante paso para la dación de una norma de planificación integral sobre el territorio amazónico, ya que se propone crear en lo próximo un Plan integral de Desarrollo de la Amazonía Sostenible, documento que se acerca más una política nacional integral amazónica, por ser integral y diferenciada. Como sostiene Carlos Soria “está en el Congreso un proyecto de ley sobre el tema que podría ayudar a elevar el rango de la normativa especializada” (Soria Dall'Orso, 2019)

## **1.2. Política Exterior Amazónica existente**

Para arribar a la conclusión de si Perú cuenta con una política exterior amazónica, aplicaremos la definición de política exterior propuesta por Carlos García Bedoya, destacado diplomático peruano, respecto que la política exterior es la proyección externa del interés nacional de un Estado (García Bedoya, 1981, p. 63).

De tal propuesta teórica, se infiere que un elemento necesario para esgrimir una política exterior es contar con intereses nacionales claramente definidos. Por ello, a nuestro criterio tal planeamiento sugiere la existencia de una política de estado vinculada a la Amazonía.

Si aplicamos dicha propuesta teórica a la realidad, en la que se había aseverado que actualmente Perú no tiene una política nacional amazónica, podríamos afirmar - teóricamente - que Perú no cuenta con una política exterior amazónica. Sin embargo, dicha conclusión sugeriría que el Estado peruano no ha trabajado en pro del desarrollo amazónico en el ámbito internacional, lo que es errado como se verá a continuación.

Desde hace veinte años, tras la suscripción de los Acuerdos de Paz de Brasilia, último problema de delimitación fronterizo en el área amazónica, la Cancillería peruana viene trabajando en diversos espacios para darle un impulso al desarrollo de su Amazonía. Se pueden evidenciar como puntos de inflexión en la política exterior del Perú vinculada a la Amazonía los siguientes hechos históricos: a) La suscripción del Tratado de Cooperación Amazónica (TCA) en 1978, b) La firma de la declaración conjunta para la

construcción de una alianza estratégica<sup>10</sup> con Brasil (2003), c) La conformación de IIRSA, el cual alberga entre sus diez proyectos en América del Sur, cuatro proyectos que se circunscriben al espacio amazónico peruano (2000), d) El establecimiento de la Secretaría Permanente de la OTCA en Brasil, alcanzando de esta manera mayor institucionalidad y creando las condiciones necesarias para hacer efectiva una cooperación internacional amazónica (2002) y, finalmente e) La creación de la Dirección de Desarrollo Fronterizo (DDF) dentro de cancillería peruana, promoviendo de esta manera el desarrollo en las fronteras, amazónicas en su mayoría (1999).

Si bien tales hechos históricos mencionados redundarían de manera positiva en pro de la Amazonía en el espacio internacional, éstos hasta comienzos del nuevo siglo no se encontraban articulados bajo un diseño institucional de planeamiento estratégico, a pesar de que la Dirección General de Estudios y Estrategias de Política Exterior<sup>11</sup> de Torre Tagle tiene cerca de cuarenta años de creación.

El documento “Lineamientos de Política Exterior Peruana” de finales de los noventa, si bien hacía referencia a una “Inserción estratégica del Perú en los espacios andino, amazónico, sudamericano y latinoamericano”, no llega a desarrollar una propuesta y sugiere remitir para su aplicación al contenido del Acuerdo Nacional, el que consideramos es enunciativo.

Es sólo a partir de la creación del “Plan estratégico sectorial de largo plazo 2012 – 2021” del sector de relaciones exteriores, que se sienta las bases dentro de cancillería peruana para una futura formulación de política exterior amazónica claramente definida, articulada y explícita. En su objetivo estratégico específico 2.7, que se encuentra contenido dentro del eje estratégico 2 sobre “Apertura del Perú al mundo”, se promueve:

Proyectar los intereses del Perú en el escenario internacional respecto al medio ambiente, cambio climático y desarrollo sostenible sobre la base de la riqueza y diversidad biológica de nuestro país, en consonancia con la Estrategia Nacional sobre Cambio Climático, entre otros referentes.

Asimismo, en el apartado correspondiente al resultado apuntan al:

---

<sup>10</sup> Respecto a la firma de la declaración conjunta para la construcción de una alianza estratégica, ésta resulta fundamental para la región amazónica pues permite un mayor acercamiento en términos de cooperación bilateral con el mayor accionista de la cuenca amazónica, Brasil. En el marco de esta alianza se suscribió el Memorándum de Entendimiento por el cual se permitirá la integración peruana al Sistema de Protección y Vigilancia de la Amazonía (SIPAM/SIVAM).

<sup>11</sup> La Sub-Secretaría de Planeamiento del Ministerio de Relaciones Exteriores fue creada en 1969 por inspiración de Carlos García Bedoya.

Fortalecimiento de la cooperación peruano –brasileña en materia de vigilancia y protección de la Amazonía, así como promoción del desarrollo sostenible de la Amazonía peruana dentro del marco de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica.

Como se observa, este plan estratégico en el rubro referido a “Contexto” internacional contempla en su nueva agenda internacional, entre otros conceptos, la defensa del medio ambiente. Asimismo, busca guardar consonancia con las políticas nacionales y compromisos asumidos de manera interna y externa como son: el Acuerdo Nacional, los Objetivos del Desarrollo del Milenio, entre otros. Dentro del rubro referido a su “Misión” contempla que el desarrollo de una política exterior activa, a través de la representación, negociación y promoción de los intereses de seguridad, desarrollo, inclusión del Estado, integración, particularmente latinoamericana (MREX, 2012, pág. 1).

Adicionalmente, El Plan Estratégico de Desarrollo Nacional denominado “Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021”, aprobado el 22 de junio de 2011, en el Objetivo Estratégico N° 3, sobre “Estado y Gobernabilidad” contiene el siguiente lineamiento de Política Exterior vinculado a la Amazonía:

Desarrollar una política exterior que garantice la soberanía, la independencia y la integridad del territorio nacional, incluido el dominio marítimo y aéreo y sus derechos en la Antártida, sobre la base de su sustento histórico y de su naturaleza como país marítimo, andino y amazónico (el subrayado es propio)

En términos generales, podemos señalar que estos documentos estratégicos estarían sentando las bases dentro de la Cancillería peruana, para una futura formulación de política exterior amazónica.

De esta forma, se puede apreciar una evolución en la política exterior peruana vinculada a la Amazonía. Como señalaba García Bedoya en su obra “Política Exterior Peruana: teoría y práctica”, por la condición histórica y geográfica peruana, una de las constantes en su política exterior peruana fue la defensa de su territorio (..) procurando tradicionalmente salvaguardar la peruanidad exclusiva del tramo que recorre en su territorio el río Amazonas, desde su nacimiento hasta la frontera con el Brasil. Sin embargo, una vez resueltas las hipotecas del pasado (García Bedoya, 1981, pág. 78), el Estado peruano debe procurar la búsqueda y la consolidación del bienestar de su población.

La Cancillería peruana a pesar de no haber contado en años anteriores con un plan estratégico sectorial que incorpore a la Amazonía, ha tenido presencia en diversos foros multilaterales que abordan la problemática amazónica, entre ellos se puede citar su



participación en la OTCA, IIRSA, CAN, UNASUR, UNFCCC, entre otros foros multilaterales en el marco de las Naciones Unidas.

Un aspecto que merece la atención es la realización de los Encuentros Presidenciales y Gabinetes Binacionales, mecanismo de política exterior innovador y de origen peruano, que ha generado un importante espacio de diálogo político al más alto nivel, coordinación de políticas públicas y cooperación con tres de sus cinco países vecinos (Ecuador, Colombia y Bolivia). Con Brasil aún no se ha implementado dicho mecanismo.

Como señala Sarmiento, los Gabinetes Binacionales “fortalecen las relaciones bilaterales mediante el establecimiento de un marco de trabajo conjunto y permanente que brinda predictibilidad y priorizan los asuntos más relevantes de cada Estado y los dotan de impulso político necesario para su implementación” (Sarmiento Santos, 2019)

A pesar de que cuatro de los cinco países limítrofes son amazónicos, en el marco de los Gabinetes Binacionales no se ha observado una política integral sobre el tratamiento de las áreas fronterizas amazónicas. Si bien, gran parte de los asuntos coordinados en estos encuentros se vinculan a la Amazonía en temas vinculados a la contaminación de la cuenca amazónica o a delitos transnacionales como el tráfico de especies de flora y fauna, minería ilegal, narcotráfico, entre otros delitos conexos, no existe o no ha sistematizado aún una política vecinal paraguas para la gestión con cada uno de los países.

Finalmente, podríamos sostener que lo que existe en materia de política exterior son una serie de acciones que parten de una iniciativa institucional pero que no se encuentra sustentada en un proyecto *ad hoc*. Esta iniciativa institucional estaría impulsada por la actual agenda internacional que se preocupa por temas o problemas colectivos como el tema del medio ambiente, el cambio climático, delitos transfronterizos, entre otros ligados al ámbito amazónico. Entonces, la agenda internacional sería el elemento que promueve que, en la actualidad, instituciones como Cancillería peruana vengán abordando este tema en su agenda doméstica e internacional.

## **2. Análisis del aporte de la OTCA en el desarrollo de políticas públicas amazónicas**

A través de sus acciones y proyectos ejecutados y en proceso de ejecución dentro de cada uno de los Países Miembros, la OTCA ha contribuido significativamente en el proceso de generación y desarrollo de políticas amazónicas de parte del Estado.

A continuación, se enumerarán de forma estructurada cómo la OTCA a través de la CNPP y los varios proyectos realizados en la Amazonía ha contribuido significativamente al desarrollo de las mencionadas políticas.

## **2.1. Aporte de la OTCA en la promoción de políticas nacional domésticas sobre la Amazonía**

### **2.1.1. La Comisión Nacional Permanente del Perú (CNPP-OTCA)**

Como se había señalado en el capítulo segundo, sobre el funcionamiento de la organización, cada país tiene una comisión nacional permanente (CNP). En el caso peruano se tiene a la Comisión Nacional Permanente Peruana (CNPP), la que de acuerdo a su norma de creación está conformada por 26 instituciones. El Ministerio de Relaciones Exteriores ejerce la Presidencia de la Comisión, y el Instituto de Investigaciones Amazónicas del Perú (IIAP) se encuentra a cargo de la Secretaría Técnica. A su vez, las instituciones miembros de la CNPP/OTCA cuentan con representantes titulares y alternos (CNPP - OTCA, 2017).

Al respecto, la CNPP es la única organización multisectorial de naturaleza permanente en el Estado peruano que tiene por objetivo abordar de manera específica aspectos vinculados a la problemática amazónica. Si bien, el 16 de octubre del 2019 la Presidencia del Consejo de Ministros aprobó la creación de un Grupo de Trabajo que elabore los Lineamientos de Política para el desarrollo de la Amazonía sostenible, este es de naturaleza temporal y, además, no tiene en su composición a los diversos ministerios sectoriales que abordan diariamente la problemática amazónica, como sí lo hace la CNPP.

Asimismo, en el seno de esta comisión, a lo largo de los años se realizan importantes actividades de trascendencia para la gestión amazónica del Perú. A modo de ejemplo, esta comisión viene trabajando en la elaboración de un documento nacional de Delimitación del Mapa de la Amazonía, documento indispensable para una formulación de política pública sobre esa área. Asimismo, dentro de su organización, la CNPP en los últimos años ha creado subcomisiones encargadas de trabajar de manera específica ciertas problemáticas, como por ejemplo el vinculado a la gestión hídrica de la Cuenca Amazónica con el Sub Comité de Recursos Hídricos.

Uno de los beneficios que ha tenido la pertenencia a la OTCA y el hecho que la Cancillería peruana ejerza la Presidencia y punto focal ante la organización, es que en su seno se han promovido diálogos interinstitucionales entre actores que solían tener diversos enfoques. Ello ha posibilitado, a su vez, abonar en la construcción de una visión

conjunta en temas estratégicos para el Perú, como es el tema forestal, hídrico, de tráfico de flora y fauna silvestre, entre otros.

Como se observa, a través de la CNPP, LA OTCA ha contribuido a nivel nacional a generar un mecanismo permanente en el que se discuten temas vinculados a la Amazonía, que no son abordados en los países por carecer de una política nacional amazónica. Adicionalmente, el hecho de que esa Comisión sea presidida por las Cancillerías abona en pro de la construcción de una política más integral, en la que los temas son abordados por varias instancias sectoriales y, de esa manera, se genera una visión nacional y no sólo sectorizada, principal deficiencia que presentan los países de la región, incluso Brasil.

### **2.1.2. Proyectos**

A partir del 2010, con el proceso de relanzamiento institucional de la organización, mejores condiciones de cooperación internacional y de involucramiento nacional por parte de los países miembros, se empiezan a gestar proyectos emblemáticos en la Amazonía en temas considerados sensibles. Estos proyectos, además de procurar resultados tangibles, han generado otros impactos positivos para los países en los que se ejecuta, como la facilitación del diálogo entre los Países Miembros y también entre las instituciones nacionales. Ello, a su vez, ha permitido generar visiones temáticas comunes entre los diferentes estamentos de los países y también a nivel regional. Asimismo, dicho diálogo ha permitido un rico intercambio de experiencias sobre diversas problemáticas en la región Amazónica y ha promovido oportunidades de cooperación, incluso bilateral.

Desde la creación del Ministerio del Ambiente (MINAM) en Perú en el 2008, se generó dentro del Estado peruano una ruptura en cuanto a la visión de dos instituciones que abordaban los recursos naturales del país. MINAM, con un novísimo enfoque conservacionista, colisionaba con la visión y proyección del Ministerio de Producción (PRODUCE). Este ministerio tenía a su cargo hasta el 2008 la gestión de recursos naturales de radical importancia para la Amazonía como el forestal y de especies de flora y fauna, hídricos, entre otros. Con la guía de la organización y el desarrollo de los proyectos se ha logrado conseguir un acercamiento en los enfoques de gestión que tienen ambos ministerios, promoviendo la OTCA un enfoque de desarrollo sostenible y no sólo conservacionista o de producción.

Adicionalmente, en el marco de estos proyectos, los países fortalecen sus capacidades nacionales, al brindarse por ejemplo una continua capacitación técnica a

funcionarios gubernamentales y de dotarse - en muchos casos - de recursos tecnológicos para hacer viable el objetivo del proyecto, como por ejemplo con las salas de observación forestal, equipos que han sido distribuidos en cada uno de los países miembros.

A lo largo de sus cuarenta años de existencia, pero sobre todo en los últimos diez años, la OTCA ha desarrollado 250 proyectos y actividades, de los cuales Perú ha participado en casi la totalidad de ellas, beneficiándose, por ende, de los aspectos positivos descritos en los párrafos precedentes. A continuación, se describirán algunos de los principales proyectos ejecutados por la OTCA y cómo éstos han tenido un impacto positivo en el Perú y en la promoción de políticas nacionales sobre la Amazonía:

#### **a. Monitoreo de la cobertura forestal en la Región Amazónica**

Para el caso peruano, en los últimos años, la gestión forestal y la importancia de la conservación de los bosques ha cobrado mayor relevancia. Por ello, el haber sido parte de este proyecto ha tenido un saldo positivo.

Como se mencionó en el primer capítulo, Perú posee más de 70 millones de hectáreas de bosques tropicales, ubicándose en el segundo lugar en extensión de bosques naturales a nivel de Sudamérica, el cuarto a nivel de bosques tropicales y el noveno a nivel mundial (World Agroforestry Centre, 2015). Por ello, uno de los primeros pasos para evitar la degradación de la Amazonia, es a través del monitoreo y el intercambio de información sobre los bosques que cubren los territorios de los países.

Este proyecto, ejecutado entre junio del 2011 y septiembre del 2018, tuvo como objetivo implementar un sistema regional coordinado para el monitoreo de la cobertura forestal e institucionalizar el monitoreo de la cobertura forestal como prioridad de acción regional. Entre los principales resultados de este proyecto se tiene: a) la implementación de Sistemas Nacionales de Monitoreo; b) el desarrollo de siete Planes Nacionales de Monitoreo de la Cobertura Forestal (2013 -2014), uno de ellos en Perú; c) la instalación y puesta en operación de siete Salas de Observación Nacionales para el monitoreo de la deforestación (2012-2018); d) la capacitación de personal nacional en técnicas de monitoreo de la deforestación en el Centro Regional de la Amazonia del Instituto de Pesquisas Espaciales del Brasil (2011 -2017) y; e) la elaboración de productos regionales: cinco mapas sobre deforestación (2010 -2012, 2013, 2015 y 2016) y tres mapas sobre cambios de uso del suelo (2010 -2012, 2013 y 2014).

Todos estos productos han sido ejecutados de manera satisfactoria en el Perú. Además de los productos visibles, la ejecución de este proyecto en el Perú promovió la

conformación de un equipo técnico interinstitucional entre el Ministerio del Ambiente, el Ministerio de Agricultura y Riego y la Sala de Observación de la Otca con la finalidad de implementar el Sistema Nacional de Monitoreo de la Cobertura Forestal. Es decir, se promovió la realización de un trabajo nacional integrado con relación a un tema que, de acuerdo con sus normativas nacionales, se encontraba disperso y tenía diversos enfoques. De esta forma, en el aspecto forestal, Perú está un paso adelante en lo referente a una visión nacional forestal, elemento de vital importancia en una política nacional amazónica dado que Perú es de los países más ricos en cobertura forestal tropical.

Por otro lado, los resultados de este proyecto permitieron reforzar el marco legal vigente, siendo que desde el 2015 se han venido aprobando una serie de dispositivos legales tales como; el Reglamento para la Gestión Forestal (DS18-2015-MINAGRI), el Decreto legislativo que establece medidas para la lucha contra la tala ilegal (DL 1220) y la Resolución Ministerial 324-2015-Minam que aprueba la publicación de Protocolo de clasificación de pérdida de bosques húmedos amazónicos (OTCA, Monitoreo de la Cobertura Forestal, 2016).

#### **b. Proyecto Amazonas / GEF Amazonas**

Ambos proyectos están vinculados a la gestión de los recursos hídricos de la cuenca amazónica. El Proyecto GEF, ejecutado entre 2012 y 2020, tiene como objetivo principal desarrollar un Programa de Acciones Estratégicas (PAE) para la gestión integrada de los recursos hídricos de la Cuenca Amazónica y, de esa manera, crear un entorno favorable necesario para su futura implementación.

Como parte de los resultados esperados, a nivel nacional se logró desarrollar el documento “Análisis de Diagnóstico Transfronterizo (ADT)”, análisis técnico y científico que identifica, cuantifica y establece prioridades para los problemas relacionados con el agua que son de naturaleza transfronteriza. Para su elaboración, el 13, 14 y 15 de noviembre del 2013 se realizó en la ciudad de Iquitos un taller Nacional que tuvo por objetivo realizar un análisis técnico, social y científico para identificar y priorizar los problemas transfronterizos referidos a las cuencas hidrográficas de la Amazonía, así como los efectos ambientales y las consecuencias socioeconómicas de cada problema identificado, lo que ha significado un aporte fundamental en la construcción de una política nacional sobre los recursos hídricos de la Amazonía.

Asimismo, a nivel regional se formuló una visión compartida de la Cuenca Amazónica para comprender los problemas comunes, así como, las prioridades y las

metas en cuanto a la gestión integrada en los recursos hídricos. Por otro lado, se desarrolló el Atlas de Vulnerabilidad Hidro-climática

**c. Proyecto Bioamazonía: Gestión, monitoreo y control de especies de fauna y flora silvestres amenazadas por el comercio**

Como es conocido, después de la pérdida de hábitat el tráfico de vida silvestre representa la segunda causa de extinción de especies a nivel mundial. En el caso peruano, 318 especies de fauna silvestre están amenazadas por el comercio ilegal y 86 de ellas están en alguna categoría de amenaza. Las aves son la especie más afectada por el tráfico ilegal, seguido de los mamíferos y los reptiles. Por ello, teniendo en cuenta la calidad de país megadiverso y su alto potencial de afectación, el Gobierno peruano ha liderado a nivel regional y mundial la lucha contra el tráfico de especies de flora y fauna. Coherente con ese propósito, promovió la realización y fue sede de la I Conferencia de Alto Nivel de las Américas sobre el Comercio Ilegal de Vida Silvestre, en octubre del 2019.

El proyecto Bioamazonia, cuyo período de ejecución es entre el 2016 y 2020, tiene como objetivo el aumento de la eficiencia y efectividad de gestión, monitoreo y control de especies de fauna y flora silvestres amenazadas por el comercio en los Países Miembros de la OTCA con el fin de contribuir a la conservación de la Biodiversidad Amazónica y en especial de las especies incluidas en la Cites (SP/OTCA, OTCA, 2019).

Como parte de los resultados obtenidos hasta la fecha en el Perú, se tiene el fortalecimiento del sistema nacional de gestión de la biodiversidad peruana, el desarrollo de sistemas electrónicos de emisión de permisos de exportación de especies de fauna y flora según la Convención CITES, eliminando de esta forma la posibilidad de falsificación de documentos y, el desarrollo de una clave electrónica de identificación para 17 especies de maderas amazónicas objeto de comercio significativo.

Adicional a los resultados concretos señalados en el párrafo anterior, la ejecución de este proyecto permitió generar un diálogo entre las instituciones involucradas (Ministerio de Ambiente, IIAP, SERFOR, y el Ministerio de Producción). Hasta antes del desarrollo de este proyecto, estas instituciones tenían visiones o información diversa sobre la problemática del tráfico de especies. Tras el diálogo constructivo generado entre las instituciones involucradas, se impulsa por parte del Perú una mayor iniciativa a nivel regional que permita a los países americanos tomar mayor conciencia de la importancia de la lucha contra el tráfico ilegal de biodiversidad peruana, en especial de los recursos amazónicos.

Adicionalmente a estos proyectos vinculados al manejo forestal, recursos hídricos y de tráfico de especies, bajo el paraguas de la OTCA se han trabajado otros temas muy sensibles para la cuenca amazónica peruana y sus poblaciones como las poblaciones indígenas, temas vinculados a la salud como la contaminación de mercurio e incluso aspectos de enfoque de seguridad como la minería ilegal. En dichos ámbitos también se han generado los beneficios señalados anteriormente.

Como se puede observar, la ejecución de estos tres proyectos OTCA ha tenido un beneficio preeminente para el Perú. Su aporte va más allá de los productos concretos como parte del proyecto, se evidencia sobre todo un valioso aporte en la generación de capacidades nacionales en diversos ámbitos, pero sobre todo en el ambiental y social. Asimismo, contribuye de manera efectiva a consensuar entre los diversos estamentos del país a definir una visión nacional sobre la Amazonía, acción que no se había realizado en el país.

Estos aportes, frente a la ausencia de una política de Estado amazónica, decantan en el desarrollo de normativas específicas sobre la Amazonía que a futuro sentarán las bases de políticas nacionales integrales en pro del desarrollo sostenible.

Las políticas de planificación pueden generarse de manera volitiva, esto es, por clara voluntad política (enfoque top - down) teniendo como principal componente una visión o, como resultado de una serie de progresos compendiados en una sola política (enfoque bottom – up). En cualquiera de los dos casos, la OTCA a través de sus proyectos y actividades en el Perú vienen ayudando al desarrollo de esas políticas públicas domésticas con un enfoque de desarrollo sostenible.

## **2.2. Aporte de la OTCA en el impulso de políticas nacionales de proyección exterior sobre la Amazonía**

Si bien el Gobierno peruano ha realizado acciones en el ámbito internacional enfocadas a la Amazonía (sobre todo en el ámbito multilateral) éstas no se engranan en el marco de una política exterior amazónica, como se mencionó en el apartado anterior.

La OTCA al ser un foro multilateral *ad hoc* sobre temas amazónicos suele tener espacios especiales en las diversas reuniones multilaterales vinculadas al desarrollo sostenible y, de manera particular, en los foros ambientales. Esta situación convierte a la organización en una plataforma mediante la cual sus países proyectan en la comunidad internacional sus problemáticas, acciones y aspiraciones. De manera particular, la OTCA es invitada a participar de forma activa en foros como la Organización Internacional de

las Maderas Tropicales (ITTO), la reunión de las partes de los convenios sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) y de Diversidad Biológica (CDB), entre otros.

En ese sentido, la membresía peruana a la Otca ha permitido a lo largo de los años que el Perú obtenga mayor visibilidad y vinculación con una identidad amazónica ante la comunidad internacional, sobre todo cuando por muchos años Perú ha sido percibido como un país andino o costeño antes que amazónico.

Pero adicional al hecho de poder proyectarse al mundo como un país amazónico, la OTCA le genera al Perú la posibilidad de alcanzar un liderazgo regional amazónico. Esta aspiración resulta más factible ahora debido a que en la actualidad el liderazgo “natural” brasileño se ha visto deslegitimado y deteriorado por sus acciones poco sostenibles en la Amazonía. Emerge entonces un nuevo escenario en el que existen factores promovedores para una aspiración peruana al liderazgo regional e internacional amazónico.

Aspirar a un liderazgo sectorial en términos amazónicos guarda plena consistencia con las políticas nacionales de desarrollo sostenible promovidas desde la OTCA en el Perú en temas como los forestales, hídricos, de tráfico de flora y fauna, comunidades indígenas, de salud, entre otros. En ese sentido, se observa que un eventual liderazgo peruano en la Amazonía y la generación de una política exterior enfocada a ese objetivo tiene una directa implicancia del impacto positivo que la OTCA ha ejercido sobre ella en los últimos años.

El ser el segundo país con mayor territorio en la cuenca amazónica, el primero con un importante territorio en la cuenca alta de la Amazonía y el ejercer una política ambiental prudente y responsable le otorga al Perú grandes opciones en ese sentido. De esta forma, como señalan algunos académicos, se podría aspirar a convertirse en una potencia sectorial.

Rafael Calduch (1991) señalaba que las potencias sectoriales son “aquellos estados cuya capacidad de influencia y hegemonía se limita a un número restringido y definido de sectores de las relaciones internacionales. Este tipo de potencia desempeña un protagonismo internacional apreciable”. La definición propuesta por Calduch también señala que la potencia sectorial puede ejercer una función mediatizadora, tanto con los grandes, como con los pequeños estados, pues, en general, estas *potencias sectoriales* desarrollan una función de doble actuación, atrayendo sobre sí la mayoría de las demandas o exigencias de transformación de las estructuras internacionales que suscitan



los pequeños estados, convirtiéndose en portavoces o representantes de éstos ante las grandes potencias (Calduch, 1991). Como se observa, este concepto sugiere la importancia de alcanzar dicho estatus. La función de mediatización convierte a un país mediano en un actor relevante para su empoderamiento en el orden internacional, en este caso vinculado con la Amazonía.

Este concepto se complementa con el de *diplomacia nicho*, que es una estrategia usada por potencias de nivel medio o bajo para influir en las relaciones internacionales por encima de lo que le correspondería por su poder económico o militar (Martínez, 2019). De manera específica, Azpíroz señala que la diplomacia nicho fomenta la especialización en áreas funcionales y/o geográficas (el subrayado es propio). Esta diplomacia es común en los países sin grandes recursos económicos y militares o de hard power que buscan obtener una mejor posición en la arena internacional trabajando sus ventajas comparativas en temas concretos, como podría ser el ámbito amazónico por ejemplo (Paredes Moreno, 2018).

Como se observa, el Perú tiene las capacidades necesarias para aspirar a ese status, sin embargo, dicha aspiración contrasta con el poco interés mostrado por el Gobierno peruano en ese propósito, pudiendo no encontrarse en sus prioridades de política exterior.

Si bien, en su momento, entre el 2009 y 2012, dos embajadores peruanos (Manuel Picasso y Alejandro Gordillo) desde la Secretaria Permanente de la OTCA relanzaron la organización con el objetivo de darle mayor eficacia a sus funciones y hacerla más visible en el espacio internacional, posteriormente, Perú ha mantenido un rol de Estado receptor de ayudas y no se ha proyectado como un líder asumiendo los costos políticos y financieros que esto implica (Pacheco, 2012).

Si bien la OTCA representa para el Perú una plataforma importante para el desarrollo y ejecución de proyectos, entre otros; tras la creación del Pacto de Leticia, se puede señalar que la OTCA no ha tenido la atención que merece en su política exterior y no se la ha concebido como un estratégico espacio para catapultar su liderazgo.

Por el contrario, dentro de la región se observan otros países que con sus acciones envían mensajes de liderazgo o de mostrar mayor preocupación por la cuenca, como es el caso de Ecuador y Colombia, éste último como país líder y promotor del Pacto de Leticia.

Ecuador, a través de su iniciativa “Amazonía Sostenible al 2030” presentada en Naciones Unidas y en la OTCA en el 2017, se propuso poner en la agenda regional e internacional la problemática de la cuenca. Esta iniciativa buscaba reducir la pérdida de

la cobertura boscosa; recuperar el valor de la cuenca hidrográfica y proteger los derechos de los pueblos indígenas. Adicionalmente, este país se ha mostrado consistente con su interés en la Amazonía en los foros multilaterales. De manera transversal, Ecuador en sus múltiples intervenciones, recalca la problemática ambiental amazónica (forestal e hídrica) y la situación de las poblaciones indígenas amazónicas. Consistente con el tema y con el objetivo de elevar el nivel y contar con el respaldo de los demás países, Ecuador promovió en el marco de la OTCA la realización de una reunión de Jefes de Estado, la que se debió desarrollar en su país durante el primer semestre del 2018 y que se pospuso en varias ocasiones debido al desinterés de los demás miembros. Tras el cambio de canciller en el 2018 la iniciativa no se volvió a retomar, sino hasta la convocatoria al Pacto de Leticia, iniciativa colombiana.

En el escenario planteado, Perú debiera reformular su prioridad con relación a su participación en la región y, de esa manera, promover un mayor liderazgo en la Amazonía. El importante peso territorial y sus necesidades sociales, ambientales en esa área así lo demandan.

En el actual escenario propugnado por una gobernanza ambiental e interés creciente en la Amazonía por parte de la comunidad internacional, Perú puede jugar un rol fundamental. Además de las razones mencionadas (su peso territorial, políticas gubernamentales para satisfacer necesidades básicas en la Amazonía), Perú es uno de los países más vulnerables a los efectos del cambio climático. Ante esta situación de vulnerabilidad, el Estado peruano si bien se ha mostrado comprometido con la lucha contra el cambio climático y es parte de los principales acuerdos internacionales que tratan sobre la conservación del medio ambiente no ha logrado aprovechar su rol como país amazónico.

## Conclusiones

A lo largo de la presente investigación se ha puesto en evidencia cómo la OTCA, a pesar de sus limitaciones económicas, políticas y jurídicas, ha contribuido directa y significativamente en la generación de una visión nacional amazónica, elemento indispensable en la formulación de una política de Estado, en fortalecer la capacidad nacional y posicionando de mejor forma al Perú en el marco de la nueva gobernanza ambiental climática.

Estos aportes se hacen palpables a través del trabajo que desarrolla la CNPP articulando de manera integral información relevante de diversos estamentos y sectores de la administración pública y con ella construyendo una visión de largo plazo sobre cómo gestionar y procurar el desarrollo sostenible de sus recursos naturales y de sus poblaciones.

Asimismo, la ejecución de los proyectos OTCA ha tenido un beneficio preeminente para el Perú. Su aporte va más allá de los productos concretos como parte del proyecto, se evidencia sobre todo una valiosa contribución en la generación de capacidades nacionales en diversos ámbitos, pero sobre todo en el ambiental y social. Asimismo, contribuye de manera efectiva a consensuar entre los diversos estamentos del país a definir una visión nacional sobre la Amazonía, acción que no se había realizado en el país.

Por otro lado, se ha podido apreciar que, tanto por el peso territorial, los bajos indicadores de desarrollo existentes dentro del territorio amazónico peruano, el papel fundamental de la Amazonía para la regulación climática y supervivencia humana, entre otros, existe una necesidad de fomentar la construcción de una política de Estado amazónica que involucre una coherente articulación entre una política nacional e internacional.

El Perú, pese a ser un país básicamente amazónico no cuenta con una política de Estado sobre ese espacio o algún otro soporte normativo o visión nacional de desarrollo integral en la Amazonía. Se ha observado que la Amazonía peruana ha sido una de las regiones históricamente postergadas política, social y económicamente, pese al sostenido crecimiento económico en los últimos años.

Sumado a ello, se ha observado que, en el actual escenario de gobernanza climática, en la que la Amazonía cobra particular relevancia por ser el bioma regulador del clima mundial, corresponde a los países amazónicos, y particularmente al Perú,

gestionar de mejor forma sus recursos naturales y las necesidades de las poblaciones amazónicas. Ello contribuirá en evitar políticas neo intervencionistas de potencias extranjeras en espacio soberano amazónico.

En ese sentido, se percibe a la OTCA como una herramienta de política exterior multilateral que promueve el desarrollo amazónico sostenible, que sirve de plataforma para establecer relaciones de cooperación “horizontales” entre sus países miembros y, asimismo, favorece los intercambios institucionales, así como una mayor interacción con otros organismos regionales e internacionales.

Se pudo concluir que la existencia de una política de Estado coherente implica la articulación entre una política doméstica e internacional. En ese aspecto, en el ámbito de la política nacional, se señaló que, si bien no existe a la fecha una política nacional ad hoc, el gobierno peruano ha cimentado mediante la Ley N° 30977, “Ley de Promoción de la Amazonía Sostenible”, las bases necesarias sobre las que se podrá edificar una política nacional integral amazónica.

En materia de política exterior sobre esta área se observa una evolución. La acción internacional sobre la Amazonía durante los primeros años de la vida republicana peruana tuvo como prioridad la resolución de los problemas limítrofes, omitiendo el desarrollo económico social de esos espacios, sobre todo los fronterizos. Es a partir del comienzo del siglo XXI, una vez resueltos sus problemas limítrofes con Ecuador, que la agenda exterior peruana empieza a incorporar temas que vinculan a la Amazonía. Su relacionamiento con Brasil y la coyuntura internacional (que incorpora temas de medio ambiente y cambio climático) impulsan un mayor involucramiento peruano de su espacio amazónico en el ámbito internacional.

Si bien teóricamente no se puede concluir la existencia de una política exterior sobre la Amazonía, dado que ello implica la preexistencia de un marco nacional normativo y político sobre la Amazonía que aún no existe. Sin embargo, se evidencia un creciente accionar por parte del Estado peruano en esa materia en el ámbito regional (Pacto de Leticia), multilateral (UNFCCC, CDB, otros), que por lo general son promovidos por la coyuntura internacional.

En relación a la OTCA, se pudo conocer que si bien esta organización nace de una iniciativa brasileña que pretendió ejercer predominio en la región amazónica a través de la integración económica e industrial y elementos de seguridad y defensa, en el proceso de negociación los países parte de la cuenca frente a un temor expansionista brasileño optaron por otorgarle un esquema de cooperación, con lo que se mermó la fuerza

vinculante del Tratado, convirtiéndolo en un marco normativo de *soft law*, característica que en la actualidad no permite que la organización tenga facultades importantes en la gestión de sus recursos, debido a que no existe una cesión de soberanía como sí la hay en los enfoques de cooperación.

Tras la suscripción del Tratado de Cooperación Amazónica, este régimen amazónico toma mucho tiempo en revitalizar su labor. A partir del 2010, con el proceso de relanzamiento institucional de la organización, las mejores condiciones de cooperación internacional y de involucramiento nacional por parte de los países miembros, se empiezan a gestar proyectos emblemáticos en la Amazonía en temas considerados sensibles y la organización empieza a cobrar visibilidad a nivel internacional.

En los últimos años la OTCA viene atravesando dificultades propiciadas por limitaciones jurídicas, económicas y políticas. Dentro de las primeras se señala la ausencia facultades jurídicas para limitar las decisiones de sus países miembros respecto sus compromisos o políticas ambientales, esto es, no hay una gestión integrada en el caso de sus recursos naturales; carece de una instancia presidencial y; cuenta con una normativa que no permite la captación de recursos económicos extra gubernamentales de sus propios países.

La ausencia de una instancia presidencial en su organización institucional no permite dar visibilidad ni peso político en sus países sobre las decisiones que se toman en ese foro. A diferencia de otros espacios regionales en los que sí hay instancias presidenciales (UNASUR, Pacto de Leticia), las decisiones adoptadas en su seno por los Jefes de Estado implican un mayor compromiso de sus gobiernos y el esfuerzo denodado del aparato ejecutivo en cumplirlas. Adicionalmente, la ausencia de un órgano presidencial no ha permitido que algún Jefe de Estado asuma un rol de liderazgo de dicha organización, como sí sucede en otros espacios regionales, en los que la diplomacia presidencial ha jugado un rol estructurante en dotar de mayor trascendencia a dichos mecanismos regionales (Lula Da Silva en UNASUR, Hugo Chávez en el ALBA, Alán García en la Alianza del Pacífico, entre otros).

Las limitaciones económicas han puesto en riesgo la operatividad institucional de la organización y su cartera de proyectos. Países como Colombia, Venezuela y Brasil, cuya contribución fija anual es de las más altas, no están al día en sus cuotas, acrecentando así su debilidad institucional. Ello sumado a la limitación jurídica de acceder a otro tipo de fuentes nacionales, suscita una mayor dependencia financiera por parte de países europeos.

La principal limitación de orden político es la existencia de varios mecanismos regionales y multilaterales que incorporan en sus agendas temas vinculados a la Amazonía, generando competencia entre ellos por la cooperación internacional necesaria para desarrollar sus proyectos. Hasta el 2018, UNASUR era el mecanismo regional de mayor fortaleza política que se reñía con OTCA la implementación de proyectos en la Amazonía. Posteriormente, en el 2019 el Pacto de Leticia tomo esa posición.

A pesar de la reconfiguración (altibajos) de las fuerzas regionales y la crisis al multilateralismo, la OTCA se constituye como una organización que ha superado dichas situaciones, enfocándose en cumplir con sus objetivos previstos en su tratado constitutivo. Asimismo, ha logrado superar los cambios en las dinámicas políticas derivados de sus países.

En el caso peruano, la OTCA ha contribuido en generar una visión nacional sobre la Amazonía, conciliando los distintos enfoques sectorizados en pro de uno que promueve el desarrollo sostenible de los recursos amazónicos. Las referidas contribuciones son relevantes, sobre todo en un contexto en el que el Estado peruano no cuenta aún con una política de Estado amazónica.

El Perú es un país que cuenta con fortalezas geográficas y de capacidad diplomática para ejercer un liderazgo a nivel regional en materia ambiental y sobre todo en la Amazonía y está llamada a ejercer un rol importante en el actual contexto internacional.

Tras la crisis de credibilidad por la que afronta el Gobierno brasileño en cuanto a la protección de la Amazonía, se evidencia un espacio de liderazgo que podría ser aprovechado por los países de la región y Perú por su peso geográfico, así como por sus necesidades de desarrollo sostenible es el llamado a ocupar dicho espacio.

## Obras citadas

- Álvarez Alonso, J. (2014). Conservación de la biodiversidad y desarrollo amazónico en un contexto de cambio climático. En *Amazonía y cambio climático: perspectivas, oportunidades y amenazas*. (pág. 52). Lima: CNPP - OTCA.
- Amayo, E. (2009). Perú Hoy, no. 15. Del hortelano su perro. Sin espacio ni tiempo histórico. *¿Existe una política internacional para la Amazonía? Los casos del Perú y Brasil*. Lima: DESCO, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo.
- ARA. (2012). *Estado de los Objetivos del Desarrollo del Milenio en la Amazonía Peruana*. Lima.
- Betalleluz, C. (1996). El Tratado de Cooperación Amazónica. *Política Internacional*.
- Calduch, R. (1993). La Política Exterior de los Estados. *Dinámica de la Sociedad Internacional*.
- Carrasco, J. P. (1978). El Tratado de Cooperación Amazónica. *Nueva Sociedad N 37 julio - agosto, 19-25*.
- CCA. (2014). *Propuesta de Estrategia de Financiamiento de Largo Plazo*. Bogotá: Secretaria Permanente OTCA.
- Ccencho, Ccencho Lima, R., & Martínez Cancha, S. (2011). Influencia del programa sierra exportadora en las exportaciones no tradicionales de la región Junín del 2006 - 2009. Universidad Nacional del Centro del Perú.
- CEPLAN. (2012). *Visión de Futuro de la Amazonía Peruana como Factor Motriz del Desarrollo Nacional*. Lima.
- Chávez Basagoitia, L. (21 de noviembre de 2012). (F. Tica Fuertes, Entrevistador) CNPP - OTCA. (2017). *Comisión Nacional Permanente Peruana de la OTCA*. Obtenido de <http://www.cnpp-otca.gob.pe/es/contenido/index/pagina/105>
- Colorado, M. (11 de Setiembre de 2019). Pacto de Leticia por la Amazonía: una reunión "de buenas intenciones" y pocas acciones. *France24*.
- Corredor Pereira, C. (2018). *Política de Estado vs. política de gobierno*. Obtenido de <https://www.laopinion.com.co/columna-de-opinion/politica-de-estado-vs-politica-de-gobierno-156017#OP>
- De las Casas, C. (2019). El bioma amazónico y el Acuerdo de París: cooperación y gobernanza. *Revista de Estudios Brasileños*.
- Dorfler, M. (2012). Del Tratado a la Organización de Cooperación Amazónica. En S. Ramírez, *La Cooperación Amazónica* (pág. 330). Bogotá: Rocca.

- Dorfler, M. (2013). *Rol y perspectivas de la OTCA: desafíos para el desarrollo de la Amazonía peruana*. Iquitos: CNPP - OTCA.
- Dourojeanni, M. J. (2006). Estudio de caso sobre la carretera Interoceánica en la Amazonia sur del Perú. Lima.
- Dourojeanni, M., Barandiaran, A., & Dourojeanni, D. (2009). Amazonia Peruana en 2021. En M. Dourojeanni, A. Barandiaran, & D. Dourojeanni, *Amazonia Peruana en 2021* (pág. 130). Lima. Recuperado el 2009
- Figallo, M., & Vergara, K. (2014). La Amazonía peruana hoy. En R. Barrantes, & M. Glave, *Amazonía peruana y desarrollo económico* (pág. 99). Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- García Bedoya, C. (1981). *Politica Exterior Peruana: Teoria y Practica*. Mosca Azul.
- García Guilianny, J. (2008). Políticas de Estado como sustento de la organización ciudadana. Venezuela: Centro de Investigaciones de Ciencias Administrativas y Gerenciales.
- Gonçalves, C. (2012). Amazonia, Amazonías. *Contexto*.
- Gordillo, A. (23 de setiembre de 2012). El Perú en la OTCA. (F. Tica Fuertes, Entrevistador)
- Grabendorff, W. (2015). La gobernanza regional en América Latina: Condicionamientos y limitaciones. *Pensamiento Propio*, 9-29.
- Gudynas, E. (2005). La nueva geografía amazónica: entre la globalización y el regionalismo. *Observatorio del Desarrollo*, 6.
- Hasenclever, Andreas; Mayer, Peter; Rittberger, Volker. (14 de octubre de 2012). *Las teorías de los regimenes internacionales: Situacion actual y propuestas para una sintesis*. Recuperado el 14 de octubre de 2012, de Biblioteca Daniel Cosío Villegas:  
[http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18\\_1/apache\\_media/EIJU8JFPNX4773YQBI6PR6I6AKFY4D.pdf](http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/EIJU8JFPNX4773YQBI6PR6I6AKFY4D.pdf)
- Herrera Montañez, L. (2011). Implicaciones de la Amazonia en la Política Exterior de Brasil. Bogotá, Colombia: Pontificia Universidad Javeriana.
- Herrera Montañez, L. C. (2011). *Implicaciones de la Amazonia en la Política Exterior de Brasil*. Bogota, Colombia.
- Hurtado, D. (1992). Perspectivas de una mayor vinculación peruana - brasilena. Academia Diplomática del Perú.



- IIAP. (1998). *Delimitación de la Amazonía peruana con criterio ecológico y criterio hidrográfico*. Iquitos: IIAP.
- INEI. (Noviembre de 2018). *INEI*. Recuperado el Diciembre de 2019, de [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1588/](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1588/)
- INEI. (2018). *Perú: Línea de Base de los Principales Indicadores Disponibles de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 2018*. Lima: INEI.
- INEI. (2019). *Perú: Perfil de la Pobreza por dominios geográficos, 2008-2018*. Lima: INEI.
- Jang, J., McSparren, J., & Rashchu, Y. (2016). *Global governance: present and future*. Palgrave Communications , 2.
- Kucinski, B. (1978). La Amazonia y la geopolítica del Brasil. *Nueva Sociedad N 37 julio - agosto*, 26 - 30.
- Magallanes Reyes, C. (2015). Sierra exportadora: resultados de su gestión al 2014 y principales indicadores para su proyección a la selva peruana. Congreso de la República del Perú.
- Medina, M. E. (1982). Tratado de Cooperación Amazonica. En R. Rumrill, *Acerca del Pacto Amazonico*. Lima.
- Mercado-Jarrin, E. (1978). Pacto Amazonico; Dominación o integración? *Nueva Sociedad N 37 julio - agosto*, 5 - 18.
- MREX. (2012). Plan Estratégico Sectorial de Largo Plazo 2012 - 2021 del Sector de Relaciones Exteriores. Lima.
- ONAMIAP. (20 de diciembre de 2018). *ONAMIAP. Caminando hacia el buen vivir*. Recuperado el 10 de diciembre de 2019, de <http://onamiap.org/2018/12/resultados-de-los-censos-confirman-profundas-brechas-de-etnicidad-y-genero/>
- OTCA. (2012). *Proyecto GEF Amazonas* . Lima: OTCA.
- OTCA. (2012). *SP/OTCA*. Recuperado el 2019, de <http://www.otca-oficial.info/about/instances>
- OTCA. (2016). *La Amazonia y los esfuerzos del Tratado de Cooperación Amazónica*. Brasilia: OTCA.
- OTCA. (2016). *Monitoreo de la Cobertura Forestal*. Brasilia: SP OTCA.
- Pacheco, V. (2012). Colombia y su pretensión de liderazgo regional en la política ambiental. Colombia.

- Paredes Moreno, A. (2018). La diplomacia pública peruana – análisis de sus actores y propuesta de mensajes estratégicos que contribuyan a la consecución de algunos objetivos de política exterior. Academia Diplomática del Perú.
- Reátegui del Aguila, K. (2014). Desarrollo sostenible en la Amazonía peruana en un contexto de cambio climático. En C. OTCA, *Amazonía y cambio climático: perspectivas, oportunidades y amenazas*. (pág. 54). Lima: CNPP - OTCA.
- Ribeiro de Carvalho, D. F. (2009). O TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA NO CONTEXTO DOS PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL: da unidade fragmentada à unidade integrada. Belo Horizonte, Brasil: PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS.
- Rodríguez Arnillas. (1996). La Comisión Nacional Permanente del Tratado de Cooperación Amazónica. Lima, Perú: CNPP.
- Rooney Paredes, M. (2015). El rol del liderazgo político en la construcción del regionalismo latinoamericano : los casos del ALBA, la Unasur y la Alianza del Pacífico. Lima, Perú: Escuela de Gobierno y Políticas Públicas - PUCP.
- Roth, A.-N. (5 de junio de 2019). Las políticas públicas y la gestión pública: un análisis desde la teoría y la práctica. (J. Rivera, Entrevistador)
- Rumrill, R. (1982). El Pacto Amazonico o el "Caballo de Troya de Brasil". *Acerca del Pacto Amazonico*.
- Sansón, R. (2006). Políticas de Estado: una palanca imprescindible para avanzar en desarrollo y gobernabilidad. Ediciones Grijalbo.
- Sarmiento Santos, L. (2019). La gobernanza ambiental y su aplicación en mecanismos de integración regionales y gabinetes binacionales del Perú en su adaptación a los efectos del cambio climático. Academia Diplomática del Perú.
- Soria Dall'Orso, C. (2019). *Servindi*. Obtenido de <https://www.servindi.org/23/09/2019/porque-se-da-el-pacto-de-leticia-por-la-amazonia-y-adonde-va>
- SP/OTCA. (2010). *Agenda Estratégica de Cooperación Amazónica*. Brasilia.
- SP/OTCA. (octubre de 2019). OTCA. Obtenido de <http://www.otca-oficial.info/news/details/601>
- Veyrunes, E. (2008). Las amenazas percibidas para la Amazonia: un estado del arte en terminos de seguridad ambiental. Bogotá, Colombia: Universidad del Rosario.

- Villanes Rojas, S. P. (2017). *Cómo impacta el Tratado de Cooperación Amazónica (TCA) y la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) en el establecimiento de un futuro Régimen Amazónico*. Lima, Perú.
- World Agroforestry Centre. (2015). *Diagnóstico de los productores familiares en la Amazonía Peruana*. Lima: Global Green Growth Institute.
- WWF. (2014). *Los círculos viciosos de la Amazonía*. New York: WWF.



## **Anexos**

## TRATADO DE COOPERACION AMAZONICA

Las Repúblicas de Bolivia, del Brasil, de Colombia, del Ecuador, de Guyana, del Perú, de Suriname y de Venezuela,

**CONSCIENTES** de la importancia que para cada una de las Partes tienen sus respectivas regiones amazónicas como parte integrante de sus territorios.

**ANIMADAS** del común propósito de conjugar los esfuerzos que vienen emprendiendo, tanto en sus respectivos territorios como entre sí mismas, para promover el desarrollo armónico de la Amazonía, que permita una distribución equitativa de los beneficios de dicho desarrollo entre las partes contratantes, para elevar el nivel de vida de sus pueblos y a fin de lograr la plena incorporación de sus territorios amazónicos a las respectivas economías nacionales.

**CONVENCIDAS** de la utilidad de compartir las experiencias nacionales en materia de promoción del desarrollo regional.

**CONSIDERANDO** que para lograr un desarrollo integral de los respectivos territorios de la Amazonía es necesario mantener el equilibrio entre el crecimiento económico y la preservación del medio ambiente.

**CONSCIENTES** de que tanto el desarrollo socio – económico como la preservación del medio ambiente son responsabilidades inherentes a la soberanía de cada Estado, y que la cooperación entre las Partes Contratantes servirá para facilitar el cumplimiento de estas responsabilidades, continuando y ampliando los esfuerzos conjuntos que están realizando en materia de conservación ecológica de la Amazonía.

**SEGURAS** de que la cooperación entre las naciones latinoamericanas en materias específicas que les son comunes contribuye al avance en el camino de la integración y solidaridad de toda América Latina.

**PERSUADIDAS** de que el presente Tratado significa la iniciación de un proceso de cooperación que redundará en beneficio de sus respectivos países de la Amazonía en su conjunto.

**RESUELVEN** suscribir el presente Tratado:

### ARTICULO I

Las Partes Contratantes convienen en realizar esfuerzos y acciones conjuntas para promover el desarrollo armónico de sus respectivos territorios amazónicos, de manera que esas acciones conjuntas produzcan resultados equitativos y mutuamente provechosos, así como para la preservación del medio ambiente y la conservación y utilización racional de los recursos naturales de sus territorios.

**Parágrafo Único:** Para tal fin, intercambiarán informaciones y concertarán acuerdos y entendimientos operativos, así como los instrumentos jurídicos pertinentes que permitan el cumplimiento de las finalidades del presente Tratado.

## **ARTICULO II**

El presente Tratado se aplicará en los territorios de las Partes Contratantes en la Cuenca Amazónica, así como también en cualquier territorio de una Parte Contratante que, por sus características geográficas, ecológicas o económicas, se considere estrechamente vinculado a la misma.

## **ARTICULO III**

De acuerdo con y sin detrimento de los derechos otorgados por actos unilaterales, de lo establecido en los tratados bilaterales entre las Partes y de los principios y normas del Derecho Internacional, las Partes Contratantes se aseguran mutuamente sobre la base de reciprocidad la más amplia libertad de navegación comercial en el curso del Amazonas y demás ríos amazónicos internacionales, observando los reglamentos fiscales y de policía establecidos o que se establecieren en el territorio de cada una de ellas. Tales reglamentos deberán, en lo posible, favorecer esa navegación y el comercio y guardar entre sí uniformidad.

**Parágrafo Único:** El presente artículo no será aplicable a la navegación de cabotaje.

## **ARTICULO IV**

Las Partes Contratantes proclaman que el uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales en sus respectivos territorios, es derecho inherente a la soberanía del Estado y su ejercicio no tendrá otras restricciones que las que resulten del Derecho Internacional.

## **ARTICULO V**

Teniendo presente la importancia y multiplicidad de funciones que los ríos amazónicos desempeñan en el proceso de desarrollo económico y social de la región, las Partes Contratantes procurarán empeñar esfuerzos con miras a la utilización racional de los recursos hídricos.

## **ARTICULO VI**

Con el objeto de que los ríos amazónicos constituyan un vínculo eficaz de comunicación entre las Partes Contratantes y con el Océano Atlántico, los Estados ribereños interesados en un determinado problema que afecte la navegación expedita emprenderán, según el caso, acciones nacionales, bilaterales o multilaterales para el mejoramiento y habilitación de esas vías navegables.

**Parágrafo Único:** Para tal efecto se estudiarán las formas de eliminar los obstáculos físicos que dificultan o impiden dicha navegación, así como los aspectos económicos y financieros correspondientes a fin de concretar los medios operativos más adecuados.

## **ARTICULO VII**

Teniendo presente la necesidad de que el aprovechamiento de la flora y de la fauna de la Amazonía sea racionalmente planificada, a fin de mantener equilibrio ecológico de la región y preservar las especies, las Partes Contratantes deciden:

- A. Promover la investigación científica y el intercambio de informaciones y de personal técnico entre las entidades competentes de los respectivos países, a fin de ampliar los conocimientos sobre los recursos de la flora y de la fauna de sus territorios amazónicos y prevenir y controlar las enfermedades en dichos territorios.
- B. Establecer un sistema regular de intercambio adecuado de informaciones sobre las medidas de conservación que cada Estado haya adoptado o adopte en sus territorios amazónicos, los cuales serán materia de un informe anual presentado por cada país.

## **ARTICULO VIII**

Las Partes Contratantes deciden promover la coordinación de los actuales servicios de salud de sus respectivos territorios amazónicos y tomar otras medidas que sean aconsejables, con vistas a mejorar las condiciones sanitarias de la región y a perfeccionar los métodos tendientes a prevenir y combatir las epidemias.

## **ARTICULO IX**

Las Partes Contratantes convienen en establecer estrecha colaboración en los campos de la investigación científica y tecnológica, con el objeto de crear condiciones más adecuadas para acelerar el desarrollo económico y social de la región.

**Parágrafo Primero:** Para los fines del presente Tratado, la cooperación técnica y científica que será desarrollada entre las Partes Contratantes podrá asumir las siguientes formas:

- A. Realización conjunta o coordinada de programas de investigación y desarrollo;
- B. Creación y operación de instituciones de investigación o de centros de perfeccionamiento y producción experimental;
- C. Organización de seminarios y conferencias, intercambio de informaciones y documentación y organización de medios destinados a su difusión.

**Parágrafo Segundo:** Las Partes Contratantes podrán, siempre que lo juzguen necesario y conveniente, solicitar la participación de organismos internacionales en la ejecución de estudios, programas y proyectos resultantes de las formas de cooperación técnica y científica definidas en el Parágrafo Primero del presente artículo.



## **ARTICULO X**

Las Partes Contratantes coinciden en la conveniencia de crear una infraestructura física adecuada entre sus respectivos países, especialmente en los aspectos de transporte y comunicaciones. Por consiguiente, se comprometen a estudiar las formas más armónicas de establecer o perfeccionar las interconexiones viales, de transporte fluviales, aéreos y de telecomunicaciones, teniendo en cuenta los planes y programas de cada país para lograr el objetivo prioritario de incorporar plenamente esos territorios amazónicos a sus respectivas economías nacionales.

## **ARTICULO XI**

Con el propósito de incrementar el empleo racional de los recursos humanos y naturales de sus respectivos territorios amazónicos, las Partes Contratantes concuerdan en estimular la realización de estudios y la adopción de medidas conjuntas tendientes a promover el desarrollo económico y social de esos territorios y a generar formas de complementación que refuercen las acciones previstas en los planes nacionales para los referidos territorios.

## **ARTICULO XII**

Las Partes Contratantes reconocen la utilidad de desarrollar en condiciones equitativas y de mutuo provecho el comercio al por menor de productos de consumo local entre sus respectivas poblaciones amazónicas limítrofes, a través de acuerdos bilaterales o multilaterales adecuados.

## **ARTICULO XIII**

Las Partes Contratantes cooperarán para incrementar las corrientes turísticas, nacionales y de terceros países, en sus respectivos territorios amazónicos, sin perjuicio de las disposiciones nacionales de protección a las culturas indígenas y a los recursos naturales.

## **ARTICULO XIV**

Las Partes Contratantes cooperarán en el sentido de lograr la eficacia de las medidas que se adopten para la conservación de las riquezas etnológicas y arqueológicas del área amazónica.

## **ARTICULO XV**

Las Partes Contratantes se esforzarán en mantener un intercambio permanente de informaciones y colaboración entre sí y con los órganos de cooperación latinoamericanos, en las esferas de acción que se relacionan con las materias que son objeto de este Tratado.

## **ARTICULO XVI**

Las decisiones y compromisos adoptados por las Partes Contratantes en la aplicación del presente Tratado no perjudicarán a los proyectos e iniciativas que ejecuten en sus respectivos territorios, dentro del respeto al Derecho Internacional y según la buena práctica entre naciones vecinas y amigas.

## **ARTICULO XVII**

Las Partes Contratantes podrán presentar iniciativas para la realización de estudios destinados a la concreción de proyectos de interés común, para el desarrollo de sus territorios amazónicos y en general que permitan el cumplimiento de las acciones contempladas en el presente Tratado.

**Parágrafo Único:** Las Partes Contratantes acuerdan conceder especial atención a la consideración de iniciativas presentadas por países de menor desarrollo que impliquen esfuerzos y acciones conjuntas de las partes.

## **ARTICULO XVIII**

Lo establecido en el presente Tratado no significará limitación alguna a que las Partes Contratantes concreten acuerdos bilaterales o multilaterales sobre temas específicos o genéricos, siempre y cuando no sean contrarios a la consecución de los objetivos comunes de cooperación en la Amazonía, consagrados en este instrumento.

## **ARTICULO XIX**

Ni la celebración del presente Tratado, ni su ejecución tendrán efecto alguno sobre cualesquiera otros Tratados o Actos Internacionales vigentes entre las Partes, ni sobre cualesquiera divergencia sobre límites o derechos territoriales que existan entre las Partes, ni podrá interpretarse o invocarse la celebración de este Tratado o su ejecución para alegar aceptación o renuncia, afirmación o modificación, directa o indirecta, de las posiciones e interpretaciones que sobre estos asuntos sostenga cada Parte Contratante.

## **ARTICULO XX**

Sin perjuicio de que posteriormente se establezca la periodicidad más adecuada, los Ministros de Relaciones Exteriores de las Partes Contratantes realizarán reuniones cada vez que lo juzguen conveniente u oportuno, a fin de fijar las directrices básicas de la política común, apreciar y evaluar la marcha general del proceso de Cooperación Amazónica y adoptar las decisiones tendientes a la realización de los fines propuestos en este instrumento.

**Parágrafo Primero:** Se celebrarán reuniones de los Ministerios de Relaciones Exteriores por iniciativa de cualquiera de las Partes Contratantes siempre que cuente con el apoyo de por lo menos otros cuatro Estados Miembros.

**Parágrafo Segundo :** La primera reunión de Ministros de Relaciones Exteriores se celebrará dentro de los dos años siguientes a la fecha de entrada en vigor del presente Tratado. La sede y la fecha de la primera reunión serán fijadas mediante acuerdo entre las Cancillerías de las Partes Contratantes.

**Parágrafo Tercero :** La designación del país sede de las reuniones obedecerá al criterio de rotación por orden alfabético.

#### **ARTICULO XXI**

Representantes diplomáticos de alto nivel de las Partes Contratantes se reunirán anualmente integrando el Consejo de Cooperación Amazónica con las siguientes atribuciones:

1. Velar por el cumplimiento de los objetivos y finalidades del Tratado.
2. Velar por el cumplimiento de las decisiones tomadas en las reuniones de Ministros de Relaciones Exteriores.
3. Recomendar a las Partes la conveniencia u oportunidad de celebrar reuniones de Ministros de Relaciones Exteriores y preparar la agenda correspondiente.
4. Considerar las iniciativas y proyectos que presenten las Partes y adoptar las decisiones que correspondan, para la realización de estudios y proyectos bilaterales o multilaterales cuya ejecución, cuando fuere el caso, estará a cargo de las Comisiones Nacionales Permanente.
5. Evaluar el cumplimiento de los proyectos de interés bilateral o multilateral.
6. Adoptar sus normas de funcionamiento.

**Parágrafo Primero :** El Consejo podrá celebrar reuniones extraordinarias por iniciativa de cualquiera de las Partes Contratantes con el apoyo de la mayoría de las demás.

**Parágrafo Segundo :** La sede de las reuniones ordinarias se rotará por orden alfabético entre las Partes Contratantes.

#### **ARTICULO XXII**

Las funciones de Secretaría serán ejercidas pro tempore por la Parte Contratante en cuyo territorio haya de celebrarse la siguiente reunión ordinaria del Consejo de Cooperación Amazónica.

**Parágrafo Único :** La Secretaría pro tempore enviará a las Partes la documentación pertinente.

#### **ARTICULO XXIII**

Las Partes Contratantes crearán Comisiones Nacionales Permanentes encargadas de la aplicación en sus respectivos territorios de las disposiciones de este Tratado, así como de la ejecución de las decisiones adoptadas por las reuniones de los Ministros de Relaciones Exteriores y por el Consejo de Cooperación Amazónica, sin perjuicio de otras actividades que les encomiende cada Estado.

#### **ARTICULO XXIV**

Siempre que sea necesario, las Partes Contratantes podrán constituir comisiones especiales destinadas al estudio de problemas o temas específicos relacionados con los fines de este Tratado.

## **ARTICULO XXV**

Las decisiones adoptadas en reuniones que se efectúen de conformidad con los artículos XX y XXI, requerirán siempre del voto unánime de los Países Miembros del presente Tratado. Las decisiones adoptadas en reuniones que se efectúen de conformidad con el Artículo XXIV requerirán siempre del voto unánime de los Países Participantes.

## **ARTICULO XXVI**

Las Partes Contratantes acuerdan que el presente Tratado no será susceptible de reservas o declaraciones interpretativas.

## **ARTICULO XXVII**

El presente Tratado tendrá duración ilimitada y no estará abierto a adhesiones.

## **ARTICULO XXVIII**

El presente Tratado será ratificado por las Partes Contratantes y los instrumentos de ratificación serán depositados ante el Gobierno de la República Federativa del Brasil.

**Parágrafo Primero :** El presente Tratado entrará en vigor treinta días después de depositado el último instrumento de ratificación de las Partes Contratantes.

**Parágrafo Segundo :** La intención de denunciar el presente Tratado será comunicada por una Parte Contratante a las demás Partes Contratantes, por lo menos noventa días antes de la entrega formal del instrumento de denuncia al Gobierno de la República Federativa del Brasil. Formalizada la denuncia, los efectos del Tratado cesarán para la Parte Contratante denunciante, en el plazo de un año.

**Parágrafo Tercero :** El presente Tratado será redactado en los idiomas español, holandés, inglés y portugués, haciendo todos igual fe.

EN FE DE LO CUAL los Cancilleres que suscriben firmaron el presente Tratado.

HECHO en la ciudad de Brasilia, el 3 de julio de 1978, el cual quedará depositado en los archivos del Ministerio de Relaciones Exteriores del Brasil, que facilitará copias auténticas a los demás países firmantes.

Por el Gobierno de la República de Bolivia:

- Oscar Adriazola Valda

Por el Gobierno de la República Federativa del Brasil:

- Antonio F. Azeredo Da Silveira

Por el Gobierno de la República de Colombia:

- Indalecio Lievano Aguirre

Por el Gobierno de la República de Ecuador:

- José Ayala Lasso

Por el Gobierno de la República Cooperativa de Guyana:

- Rashleigh Esmond Jackson

Por el Gobierno de la República del Perú:

- José de la Puente Radbill

Por el Gobierno de la República de Suriname:

- Henck Alfonsus Eugene Arron

Por el Gobierno de la República de Venezuela:

- Simón Alberto Consalvi