

Fecha de recepción: 28 de febrero de 2022

Fecha de evaluación: 3 de junio de 2022

Fecha de aprobación: 8 de julio de 2022

El efecto *spillover* en los procesos de integración. El caso de la Amazonía*

Forge Efraín Santana Guarín**

Para citar este artículo

Santana, J. (2022). El efecto *spillover* en los procesos de integración. El caso de la Amazonía. *Via Iuris*, (33), 115-129. DOI: <https://doi.org/10.37511/viaiuris.n33a7>

RESUMEN

Los procesos que se han desarrollado gradualmente en la Unión Europea para integrar de forma voluntaria, concertada y pacífica Estados soberanos son un ejemplo importante. De ellos se destaca cómo han enfrentado los desbordamientos de los alcances planteados inicialmente y cómo han convertido los problemas en desafíos para satisfacer y lograr objetivos comunes, lo que es conocido como el efecto *spillover*. No ha sucedido lo mismo con los procesos de integración en América Latina, los cuales han sido dispersos. Particularmente, el de la Amazonía no ha obtenido los resultados esperados. Este artículo visualiza la problemática y propone alternativas aprendidas de los casos trascendentes de integración para contribuir con el sostenimiento de este entorno que resulta vital para la preservación de los seres vivos y sus futuras generaciones.

DOI: <https://doi.org/10.37511/viaiuris.n33a7>

Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.es>



* Este artículo es resultado del proyecto de investigación "Analizar los procesos de integración. Proponer posibles soluciones a los procesos de integración de la Amazonía", vinculado a la Fundación Universitaria Los Libertadores, Grupo Derecho y Política, periodo 2022, Bogotá, Colombia.

** Abogado, especialista en derecho, en mecanismos alternativos de solución de conflictos y en docencia universitaria, magíster en dirección pública y en derecho por el Gobierno de España, Ministerio de la Presidencia, Centro de Estudios Constitucionales. Investigador y actualmente docente de la Facultad de Derecho en la Fundación Universitaria Los Libertadores, Bogotá, Colombia. Correo electrónico: abogadójorgesantana@gmail.com; jorge.santana@libertadores.edu.co. orcid: <https://orcid.org/0000-0001-5416-5108>

Palabras clave

Derecho internacional; derechos humanos; integración; efecto *spillover*; relaciones internacionales; Amazonía; medio ambiente; Tratado de Cooperación Amazónica; Organización del Tratado de Cooperación Amazónica.

The spillover effect in the integration processes. The case of the Amazonía

Forge Efraín Santana Guarín

ABSTRACT

The processes that have developed gradually in the European Union to achieve the voluntary, concerted and peaceful integration of sovereign states are an important example; stand out the way in which they have faced the overflows to the reaches initially raised, and how problems have become challenges for satisfy and achieve common goals, what is known as the spillover effect. The same has not happened with the integration processes in Latin America, which have been dispersed, and that of the Amazon has not obtained the expected results. This article visualizes the problem and proposes alternatives learned from the transcendent cases of integration, in the search to contribute to the maintenance of this environment that is of vital importance for the preservation of living beings and their future generations.

Palabras clave

International law; human rights; integration; spillover effect; international relations; Amazonía; environment; Amazon Cooperation Treaty; Organization of the Amazon Cooperation Treaty.

O efeito *spillover* nos processos de integração. O caso da Amazônia

Forge Efraín Santana Guarín

RESUMO

Os processos que se desenvolveram gradualmente na União Europeia para alcançar a integração voluntária, concertada e pacífica dos estados soberanos são um exemplo importante; se destaca a maneira como eles enfrentam os transbordamentos de os escopos inicialmente acordados e como eles transformam os problemas em soluções o que é conhecido como efeito *spillover*. Isso não aconteceu com os processos de integração na América Latina, porque eles estão espalhados, e o da Amazônia não obteve os resultados esperados. Este artigo visualiza o problema e propõe alternativas aprendidas com os casos transcendentais de integração, buscando contribuir para a manutenção desse ambiente, de vital importância para a preservação dos seres vivos e de suas futuras gerações.

Keywords

Direito internacional; direitos humanos; integração; efeito *spillover*; relações internacionais; Amazônia; meio ambiente; Tratado de Cooperação Amazônica; Organização do Tratado de Cooperação Amazônica.

L'effet *spillover* dans les processus d'intégration. Le cas de l'Amazonie

Forge Efraín Santana Guarín

RÉSUMÉ

Les processus qui se sont progressivement développés dans l'Union européenne pour parvenir à l'intégration volontaire, concertée et pacifique d'États souverains en, sont un exemple important; La façon dont les débordements des périmètres initialement proposés ont été affrontés et comment ils ont transformé les problèmes en défis pour satisfaire et atteindre des objectifs communs, ce que l'on appelle l'effet d' *spillover*, est mis en évidence. La même chose ne s'est pas produite avec les processus d'intégration en Amérique latine, qui ont été dispersés, et celui de l'Amazonie n'a pas obtenu les résultats escomptés. Cet article visualise le problème et propose des alternatives tirées des cas transcendants d'intégration, dans la recherche de contribuer au maintien de cet environnement d'une importance vitale pour la préservation des êtres vivants et de leurs générations futures.

Palavras-chave

Droit international; droits de l'homme; integration; effet *spillover*; relations internationaux; Amazonie; environnement; traité de coopération amazonienne; Organisation du traité de coopération amazonienne.

INTRODUCCIÓN

La fuerza del efecto *spillover* en la integración

Se teoriza demasiado sobre qué son los procesos de integración, en el fracaso de algunos modelos y en los avances significativos de los ejemplos exitosos que luego de fecundados han logrado perdurar. Gran parte de la doctrina menciona que la globalización ha ido operando sobre algunos instrumentos que se adjudicaban con carácter exclusivo, que a 2022 se adicionan y entienden como propios de un modelo que necesariamente debe ser integrador para satisfacer las necesidades sociales por medio del trabajo colaborativo, intercomunitario, confederado o de cooperación interestatal, como ocurrió en Europa tras la postguerra, que desde entonces han sido hegemónicos en esta parte del globo. Estos se han convertido en referentes para otras regiones. En efecto, el modelo europeo ha influenciado algunos procesos de integración de América Latina; no obstante, en ese lado del hemisferio la integración no ha logrado consolidarse como en el caso de la Unión Europea.

La integración ha tratado de ser rediseñada en otras regiones, aunque se parte de los parámetros señalados por la experiencia del modelo de integración europeo, por ser el que en el *statu quo* se encuentra en las fases más avanzadas dentro de la dinámica de la cooperación internacional y por ser el proceso que, a pesar de sus vicisitudes, ha alcanzado a posicionarse y producido un efecto que la doctrina ha llamado *spillover* (Guay, 1996). Se trata de los efectos indirectos que se producen en la dinámica de los procesos de integración, que se presentan pragmáticamente desarrollando soluciones prácticas y consensuadas que permiten que los procesos no se desintegren o estancuen y que, concomitantemente, puedan alcanzar no solo los objetivos trazados, sino el bienestar comunitario.

La dinámica social conduce al surgimiento de imprevistos que pueden cambiar los contextos iniciales, mucho más en un mundo globalizado. Circunstancias que se quiera o no inciden e impactan en cierta medida los procesos de integración. De ahí que cuando se analizan los efectos *spillover* también se pueden analizar los *reactive spillover* de los procesos de integración (Guay, 1996). Escenario en el cual las instituciones supranacionales juegan un rol importante, pues su función principal es la

de fungir como agentes en el fortalecimiento de la integración, esto es, desarrollar el proceso comunitario dentro del *cultivated spillover* (Hass, 1958).

Dicho en otras palabras, el efecto *spillover* se da cuando se desborda el alcance otorgado al proceso de integración inicialmente consensuado —pero ese desbordamiento ocurre analógicamente, como cuando el champán se derrama desde la copa principal y va llenando paulatinamente las otras copas de la pirámide, las cuales representan las nuevas necesidades del proceso integrador surgidas en la dinámica comunitaria—. Enfrentando los cambios de forma resiliente, el desbordamiento permite lograr los objetivos propuestos por el proceso y desarrollar unos nuevos para contribuir en la construcción, eficacia y consolidación del proceso integrador. Consecuentemente, la integración europea, como modelo hegemónico, ha ido descubriendo ámbitos o procesos que no se habían pensado antes. El propio proceso de integración ha ido abriendo caminos que no se pensaba podían surgir. Aun partiendo de la base de una integración económica y comercial, ha logrado constituir aspectos sociales y políticos de un modo progresivo.

En los procesos de integración, el efecto *spillover* conduce a que los Estados no desfallezcan ante los problemas que puedan surgir en el logro de los objetivos planteados. En el sentido contrario, ante el alcance de un objetivo dentro del proceso de integración, ante un conflicto de intereses o ante una dificultad en el desarrollo integrador, la desintegración no es admisible, sino que se debe conducir al fortalecimiento de la integración con más integración, en lo que la doctrina ha denominado *functional spillover* (Niemann & Schmitter, 2009). En consecuencia, el *functional spillover* o derrame funcional es un efecto relevante en el fortalecimiento de los procesos de integración, pues el alcance de los objetivos planteados conduce necesariamente a la ejecución de acciones para alcanzarlos, lo que a su vez da lugar al surgimiento de nuevos objetivos y, por lo tanto, nuevas acciones (Lindberg, 1963).

En la Unión Europea el ejemplo que dio Alemania, al ceder frente a la unificación monetaria con el euro, aun al contar en su momento con la moneda más fuerte de la región europea, es una clara muestra de que es posible alcanzar la concertación en los procesos de integración. Así se han desarrollado progresivamente la creación de zonas de preferencias arancelarias, pasando a la apertura de zonas



de libre comercio, para luego conseguir una unión aduanera que dio paso a un mercado común, que escaló hacia la unión económica y alcanzó la realidad de una única moneda comunitaria.

Es un axioma que el proceso de integración europeo es el más avanzado, es el que ha señalado las directrices y se ha constituido como modelo para procesos de integración en otras partes del planeta. De donde se decanta que al 2020, los procesos de integración son regionales (por sectores geográficos) y no universales. A tal efecto, en América se han intentado construir procesos de integración que han resultado en procesos fragmentados, *prima facie*, como los que han sucumbido con Gran Bretaña y el *Brexit*, pero que para el caso latino se han quedado tan solo en la manifestación de grandes intenciones de integración, sin lograr ser realmente eficaces en esa construcción, lo que ha impedido el éxito de los procesos de integración a la escala europea.

El *leading case* que en este artículo estará bajo examen es el de una subregión de sur América, específicamente, la Amazonía, donde en 1978 se emprendió un proceso de integración que pese a las dificultades que planteó su desarrollo, hoy en día, sobrevive. Este proceso de integración desde su inspiración, por lo menos normativa, ha buscado satisfacer necesidades y perseguir objetivos de índole medioambiental, lo cual adquiere una connotación de importancia mundial que debe ser objeto de atención internacional en aras de conseguir los respaldos suficientes para su consolidación. Aunque como se extrapoló con los casos del *Brexit*, los aspectos económicos siguen siendo los más preponderantes en los procesos de integración, el caso de integración de la Amazonía muestra que la conservación de la naturaleza puede ir en armonía con el crecimiento económico de esa zona geográfica.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Reseña de los procesos de integración en América Latina

Decir que los procesos de integración en América Latina comenzaron con la globalización en la década de los 90 es algo apresurado si se tiene en cuenta que la Organización de Estados Centroamericanos se fundó en 1951 (Zeledón, 1966), el Mercado Común Centroamericano en 1960 (Bulmer, 1998), la Comunidad Andina de Naciones en 1969 (CAN,

1969), la Comunidad del Caribe en 1973 (Casanova, 1975), la Organización de Estados del Caribe Oriental en 1981 (Serbín, 1985), la Asociación Latinoamericana de Integración en 1980 (Laens, 1998) y el Sistema Económico y Latinoamericano del Caribe en 1975 (Furtak, 1979). En consecuencia, se puede inferir que los procesos de integración en América Latina han sido dispersos, lo que ha significado que algunos no cuenten con tanto éxito. Por otra parte, estos procesos reflejan el deseo integrador de los Estados latinoamericanos. No está de más apuntar que estos procesos de integración se efectuaron antes del fenómeno de la globalización, pero son posteriores a la génesis del proceso de integración de la Unión Europea.

Otros procesos de integración latinoamericanos, más recientes, a los cuales podemos hacer referencia son el Mercado Común del Sur (Mercosur) en 1991, que fue creado en pleno auge de la globalización (Katz, 2006), el Sistema de Integración Centroamericana en 1993 (de la Ossa, 1994), la Asociación de Estados del Caribe en 1994 (Asociación de Estados del Caribe, 1994), la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América que instituyó el Tratado de Comercio de los Pueblos en el 2004 (ALBA-TCP, 2004), la Unión de Naciones Suramericanas en 2008 (Linares, 2010), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños fundada en 2010, la Alianza del Pacífico en 2012 (Aravena, 2010) y, en tiempos más actuales, el Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur) en 2019.

Lo robusto de los acuerdos y la diferencia de los países que hacen parte de cada uno de ellos refleja la realidad que subyace: en América Latina no existe una integración comunitaria plena. Sin embargo, existen elementos comunes los cuales se conjugan con las diferencias de cada uno de los procesos integradores. Así las cosas, podemos encontrar entre estos aspectos: la búsqueda del desarrollo económico de la subregión; la integración comercial; la garantía de los derechos humanos; la defensa de la democracia y del Estado constitucional; el desarrollo de políticas públicas comunitarias; la agenda social con sostenibilidad y debida aplicación; la independencia de poderes y el mantenimiento de mecanismos de pesos y contrapesos en el poder público; la economía de mercados, y la defensa del medio ambiente. Por otra parte, algunos objetivos de la integración no se articulan, por lo que se torna difícil un desarrollo de objetivos unánimes y comunitarios dentro de la subregión o la región,

si se quiere. Este panorama, a su vez, imposibilita el alcance de una integración amplia sin fragmentaciones, con lo que sin voluntad consensuada se hace lejana una cooperación reforzada como la instituida en el modelo de integración de la Unión Europea (European Union Law, 2007). En la tabla 1 se pueden evidenciar diferencias y similitudes de los objetivos perseguidos en algunos de los procesos de integración de América Latina.

La Amazonía como proceso de integración

La Amazonía es principalmente un terreno geofísico, una amplia y vasta reserva natural, despoblada en la mayoría de su terreno, aun no sacrificada potencialmente por el avance de la humanidad; por tanto, la mayoría de su botánica se conserva desde tiempos inmemoriales. Es considerada el *pulmón del mundo*, y en sus terrenos se concentran una amplia zona selvática y la principal cuenca hidrográfica del globo.

Geográficamente, la Amazonía se extiende por varios países: Colombia, Bolivia, Brasil, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela. Como subregión, el territorio amazónico mide alrededor de 7.4 millones de km², cubre un tercio del territorio suramericano. El 70% de la Amazonía se encuentra en el territorio brasileño, razón por la cual, frente a los acuerdos de integración, este país se posiciona sobre el resto de los Estados de América del sur (Imagen No. 1)

El segmento del territorio amazónico colombiano es visiblemente menor al brasileño, abarca alrededor de 300.092 km², los cuales se extienden por

los departamentos del Guaviare, Guainía, Vaupés, Putumayo y Amazonas, incluyendo la Sierra de la Macarena (Sistema de Información de la Amazonía colombiana [SIAMAC], 2009).

La Amazonía cuenta con un terreno variado en el que converge una gran riqueza de fauna y flora, así como grandes yacimientos de minerales (petróleo, coltán, bauxita, estaño, manganeso, cobalto y hierro, entre otros). Es un terreno que no ha sido deforestado a escalas irreversibles. No obstante, las empresas que buscan nuevos lugares para explotar recursos ven a este espacio como una gran fuente de extracción, por ejemplo: los extensos bosques selváticos albergan millones de árboles de todas las especies. Estos árboles tardaron varios miles de millones de años en desarrollarse, por lo que sus troncos resultan de un gran atractivo para las empresas madereras, las cuales buscan deforestar esa zona para aprovechar este recurso. Esta es una situación en detrimento de la humanidad entera, pues sin árboles que absorban el CO² se hace más difícil combatir la contaminación atmosférica y el calentamiento global.

Resulta evidente que económicamente la Amazonía es un terreno bastante fértil: debido a su amplia y extensa vegetación pueden articularse procesos ganaderos o de explotación mineral, lo cual de darse a gran escala puede ser devastador para la subregión y esto, a su vez, desencadenaría consecuencias medioambientales globales. Ahora bien, existen procesos económicos que no ocasionan un impacto colosal si se realizan de forma controlada y con vigilancia de las autoridades competentes. Tal es

Tabla 1.

	Pacto Andino	Mercado Común Centroamericano	TLC	Mercosur	Acuerdos Bilaterales
Libre circulación de bienes y servicios	Sí (*)	Sí	Sí	Sí	Si (lista de productos)
Arancel externo común	Sí	Sí	No	Sí	No
Libre circulación de trabajadores	No	No	No	Sí (**)	No
Compromiso conjunto respecto a normas laborales fundamentales	Sí	No	Sí	Sí	No
Coordinación de políticas macroeconómicas	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Garantías recíprocas a inversiones	Sí (**)	Sí	Sí	No	Sí

Fuente: con base en Rodríguez y Ramos (1996).

Nota: (*) En el caso de capitales. (**) Sin reglamentar aún.

Imagen 1. Mapa de la amazonia



Fuente: Robert Simmon-NASA.

el caso de la explotación del espacio por medio del ecoturismo, acción que resulta más saludable, educativa, genera un menor impacto ecológico y que, de articularse correctamente, puede generar conciencia social y conservación del medioambiente.

Se subraya que el río Amazonas atraviesa, casi de lado a lado, el ancho del terreno suramericano, desde donde nace en las faldas del nevado Mismi en Arequipa Perú, donde a su cauce le faltan aproximadamente 192 km para conectar con el Océano Pacífico y que luego de bañar a Colombia con sus aguas, recorre Brasil hasta su desembocadura en el océano Atlántico. Por esta razón en la región se planteó el desarrollo de un proyecto para hacer una conexión interoceánica que permitiera la movilidad de buques mercantes.

La Amazonía cuenta con una gran riqueza étnica y cultural, pues la mayoría de los habitantes de este territorio son indígenas nativos con tradiciones ancestrales. Sin embargo, por ser un terreno con

una baja densidad demográfica, es una de las zonas que menos inversión representa para cada uno de los gobiernos que conforman los Estados amazónicos. Esta situación se puede analizar desde dos dimensiones. Una de ellas es que si los Estados no intervienen económicamente la zona, se favorece la conservación de ese espacio vital para la humanidad, porque de llegar la inversión estatal, también llegaría la explotación de los recursos a una mayor escala. Significativamente, los aborígenes no ven con buenos ojos que se les cambien sus condiciones de vida, porque dentro de su cosmovisión ellos están en armonía con el medio ambiente y el respeto por la tierra o *pacha mama*, por lo que la falta de intervención estatal en estas zonas se ve como una forma de protección positiva del ecosistema. Desde la otra perspectiva, se encuentran las personas que señalan que a causa de la falta de intervención de los Estados la zona está abandonada. Consecuentemente, los defensores de la inversión para combatir la pobreza de la Amazonía respaldan una intervención estatal inmediata.

Ahora bien, a mi juicio, la intervención estatal debe ser transparente y en defensa de la protección de los derechos humanos, entre ellos, la conservación del medioambiente con toda su biodiversidad, por encima de cualquier intento de explotación de recursos. La historia y la experiencia nos permiten enmarcar un panorama en el cual la explotación de recursos se realiza a una escala enorme en los territorios latinos, mientras la inversión es mínima. Asimismo, la explotación de recursos ha afectado considerablemente el ecosistema, la deforestación acrecienta la problemática del calentamiento global. Así, la mayoría de las riquezas se las terminan llevando las multinacionales, acabando con todo a su paso, sin que los gobiernos de turno apliquen las normas constitucionales, supraconstitucionales ni defiendan los derechos ambientales de la humanidad.

La Amazonía en el plano económico internacional

Los procesos de integración surgen esencialmente como una estrategia de avance económico comunitario, como sucedió en la fecundación de los procesos de integración de la Unión Europea con la Comunidad del Carbón y del Acero en 1951 (Mangas & Liñan, 2014). De ahí que se deba prestar especial atención al proceso de integración de la Amazonía, ya que este es un territorio muy promotor económicamente, como fuente de recursos naturales: mineros, hidrográficos, vegetales, etc. Al encontrarse en la Amazonía semejante riqueza económica y por ser este uno de los aspectos más importante en los procesos de integración, se puede proyectar al panamazonismo¹ como un proceso que bien dirigido puede ser la base de un bloque sólido de desarrollo integrador en América del sur.

Internacionalmente se despierta un interés económico por la Amazonía. Situación que empezó a vislumbrarse en los antecedentes que dieron origen a la construcción de la carretera transamazónica en Brasil, que se gestó en 1970. El origen de la construcción de esta carretera es un claro reflejo del sometimiento de los pueblos latinos a Estados más desarrollados, los cuales intentaron explotar el terreno, extrayendo los recursos sin planificar ni

potenciar el progreso de la región. Todo empezó en 1968, cuando algunos periodistas brasileños descubrieron que el Instituto Hudson de Estados Unidos, dirigido por el estratega Herman Kahn, estaba analizando formas para mejorar la habitabilidad de la Amazonía o como ellos la denominaron —infierno verde—. Para 1965, Estados Unidos ya había realizado planos y levantamientos fotogramétricos de todo el territorio amazónico (Henares, 2006).

El Hudson Institute se creó con el fin de estudiar el alcance que podría llegar a tener un ataque atómico contra Estados Unidos, por lo que, en ese tiempo se estudiaba la posibilidad que la Amazonía fuera un refugio norteamericano ante una posible hecatombe producida por un ataque atómico. En ese entonces, los brasileños, al tener la soberanía de la mayor extensión amazónica, se encontraban temerosos de que Estados Unidos les hiciera algo parecido a lo acontecido con Colombia y el Canal de Panamá, situación que condujo a la separación del territorio panameño. En consecuencia, el gobierno brasileño de la época previniendo tal situación asumió una actitud defensiva, de forma que ante la sospecha del cometido norteamericano emprendió el Proyecto Rondón, un proyecto integrador para defender su soberanía, a sus habitantes y al territorio amazónico. Así, bajo el lema *integrar para não entregar* (integrar para no entregar), se comenzó a estudiar la zona con una mayor atención y se fomentó la construcción de la carretera transamazónica (Henares, 2006), que en el 2020 se observa como la carretera más sola del planeta tierra por tener un bajo tránsito.

Más recientemente, el Hudson Institute manifestó que América Latina necesitaba nuevos mecanismos para enfrentar sus problemas de desarrollo y que estos se encontraban en la Amazonía. Por tal razón, propuso la construcción del mar mediterráneo amazónico. El cual consistiría en crear artificialmente siete lagos, mediante un dique que abarcaría 180.000 km, situación que permitiría la explotación de recursos y facilitaría su transporte fluvial. Sin embargo, señaló que se requeriría inversión extranjera. Esta circunstancia, a mi juicio, es un punto vulnerable de ese proyecto, que de darse requerirá de especial interventoría, pues dicha inversión puede conllevar una explotación a gran escala, cuyo impacto medioambiental sería contraproducente.

Asimismo, internacionalmente, economistas como Boulding (1963) y Anne y Paul Ehrlich (1990) han planteado que para iniciar un ciclo de crecimiento

1 Se denomina Panamazonía a la región hidrográfica recorrida por el río Amazonas. Se estima que su longitud es de 6.500 km con una extensión aproximada de 6.869.344 km², compartidos por Brasil, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Guayana y Venezuela.

económico en la Amazonía se debe analizar, como *public policies*, la posibilidad de trasladar a este territorio a la población afectada por la inminente crisis mundial, la sobrepoblación de algunas regiones del globo, la pobreza, las crisis económicas, las hambrunas, los desplazamientos, las guerras, los problemas medioambientales, etc., pues esto ha conducido a un crecimiento cero de algunas regiones, como está sucediendo en el territorio Sirio y el desplazamiento de su población.

Por su parte empresas multinacionales han comprado terrenos en la Amazonía, como Volkswagen, la cual en la década de los 80 adquirió una propiedad ganadera en la región de 28.000 hectáreas por 80 millones de marcos con el fin de posicionarse en la industria ganadera para exportar carne a Estados Unidos y Europa. Asimismo, la explotación petrolera en la subregión ha llevado a que la deforestación sea una problemática latente (Aramburu, 1995), evidenciando que los gobiernos, las empresas que explotan los recursos naturales y la minería ilegal no asumen el asunto con la planificación y los cuidados necesarios.

Los anteriores son tan solo algunos ejemplos de que la Amazonía económicamente despierta interés internacional. Por esta razón, se hace necesario que el poder público de los países que la integran dote de instrumentos jurídicos de defensa común y refuercen la protección y conservación de este territorio para hacer honor al apotegma que prescribe: *la unión hace la fuerza*, siguiendo la experiencia y el ejemplo europeo, en donde se ha demostrado que potenciar una región es posible mediante un proceso de integración armónico, comunitario, incluyente y amplio. Finalmente, resulta imperativo que, en el caso de la Amazonía, el proceso de integración fortalezca y haga eficaz la protección y conservación del medio ambiente, lo cual puede estar articulado con el crecimiento y desarrollo económico.

El Tratado de Cooperación Amazónica

El Tratado de Cooperación Amazónica y, posteriormente, la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica son los únicos estamentos de constitución que dan cuenta de los procesos integradores desarrollados, a la fecha, en la Amazonía. En una línea histórica, el proceso de integración de la Amazonía tiene su origen en el Tratado de Cooperación Amazónica, que se gestó en un contexto difícil, en un momento en el cual el Pacto Andino se

encontraba en crisis. No obstante, con el Tratado de Cooperación Amazónica se pretendía hacerle frente a la crisis que enfrentaba la región y seguir con el modelo y el éxito alcanzado con el gran Tratado de la Cuenca de la Plata (Velasco, 1972).

El Gobierno brasileño fue el más decidido a efectuar el proceso de integración, impulsado por su amarga experiencia con las pretensiones de Estados Unidos en 1968. Otro incentivo con el que contó fue considerar una salida fluvial por el pacífico a través del río Amazonas. También incidió el anhelo brasileño de posicionarse como potencia en el continente americano. En 1976 comenzaron las conversaciones y negociaciones cuyo objetivo era alcanzar la integración de la subregión de la Amazonía. Es necesario recalcar que el Estado brasileño geográficamente cuenta con la mayor extensión territorial en América del sur, es el Estado que mejor posición geopolítica tiene pues sus fronteras colindan con otros diez Estados, lo que notoriamente facilita el comercio. Esto hace que la hegemonía en la región sea casi inevitable, con mayor razón, cuando hace parte de varios procesos de integración en el continente.

Al principio, el proyecto de integración amazónica tuvo algunos detractores; llegar a la concertación mediante el diálogo entre Estados no fue una tarea fácil (situación que se evidencia en la mayoría de los procesos de integración latinoamericanos). La vanidad del poder, el juego de intereses políticos y económicos, así como el intento de algunos Estados por llevarse la mejor parte del pastel, buscando aprovecharse de los otros, son algunas dificultades que se decantaron del proceso de integración de la Amazonía. En principio, esas mismas dificultades son las que han impedido un proceso de integración generalizado en esa parte del hemisferio, de ahí que buscar el consenso, la unanimidad, la cooperación leal, la coordinación, la proporcionalidad, la igualdad y demás principios propios de un proceso integrador, resulte complejo. Sin embargo, las dificultades deben sortearse en aras de alcanzar los objetivos de la integración, entre ellos, el beneficio y la satisfacción de las necesidades comunitarias bajo la aplicación del principio de solidaridad.

Ahora bien, en el caso del Tratado de Cooperación Amazónica se lograron sortear los obstáculos. Este tratado contó con algo de suerte, pues el enfrentamiento de intereses jugó un rol importante en la región. Un ejemplo de esa situación lo protagonizaron los países que integran el Pacto Andino, en

cabeza de Venezuela, los cuales intentaron oponerse al proceso de integración amazónico, señalando en su momento que con la integración se buscaba restarle importancia a los logros alcanzados por la subregión Andina, y que los Estados amazónicos estaban buscando competir a toda costa con los países que no harían parte de esa integración. Contra todo pronóstico, en ese ambiente poco hospitalario se llevó a cabo la primera reunión de negociaciones en Río de Janeiro en 1977, entre los países que integrarían el tratado. El proyecto presentado por Brasil fue analizado por los demás Estados; entre todos acordaron cambiar el artículo 8, la frase que prescribía y nominaba la integración física fue sustituida por la de cooperación económica (Carazo, 1997).

La segunda rueda de negociaciones estuvo antecedida por un arduo trabajo diplomático por parte del gobierno de Brasil. En este aparte se le aclaró a cada uno de los Estados miembros vinculados por poseer una parte del terreno amazónico (dentro de los cuales se encuentran algunos que hacían parte del Pacto Andino), que los objetivos perseguidos por el proyecto de integración amazónica eran diferentes, lo que se pretendía era el desarrollo del transporte fluvial, la preservación del medio ambiente y los avances científicos en medicina desde el estudio de la flora. En consecuencia, se demostró que el Tratado de Cooperación Amazónica no buscaba la formación de un mercado común, como era el objetivo principal perseguido por la Comunidad Andina de Naciones.

La negociación del tratado se desarrolló con éxito en Brasilia en 1978. En el documento final se incorporaron cláusulas comunes, como los artículos 1 y 25, en el primero se puntualiza que el fin primordial es realizar esfuerzos y acciones conjuntas en beneficio de la subregión y en el segundo se estipula que las decisiones tomadas requerirán de una votación unánime. Luego del trabajo diplomático desarrollado en y por Brasil, finalmente, en Caracas el 18 de mayo de 1978 se da la reunión de representantes plenipotenciarios, quienes firmaron el instrumento y adoptaron los 28 artículos que lo conforman. Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Surinam, Venezuela, Guyana y Perú se constituyeron como los países miembros.

El Tratado de Cooperación Amazónica firmado en 1978 es un instrumento jurídico de naturaleza técnica, que se encuentra vigente y logró un avance significativo en el desarrollo de procesos de integración consensuados en la región. En el articulado del

tratado se observan aspectos y alcance jurídicos tan importantes por corresponder a la protección del medio ambiente, entre estos encontramos que sus cometidos buscan fortalecer la investigación científica y tecnológica, crear centros de investigación, compartir e intercambiar información, usar de forma sostenible los recursos naturales, fomentar la libertad en la navegabilidad por el río Amazonas, la conservación del patrimonio cultural, el desarrollo medicinal y de los cuidados de la salud, establecer de forma sostenible y apropiada una infraestructura de transportes y comunicaciones y desarrollar los sectores de turismo y comercio fronterizo (Organización de Estados Americanos [OEA], 1993, párr.2).

Es importante destacar que los objetivos planteados y perseguidos por el tratado resultan laudables y pueden convertirse en el inicio de un proceso de integración más sólido en el futuro al potenciar el crecimiento económico de la subregión de la Amazonía en armonía con el medio ambiente y las poblaciones que lo conforman. Desde luego, esta debe ser la bandera de cualquier proceso de integración. No obstante, debe trabajarse mucho más en procura del alcance de los postulados normativos, pues los instrumentos jurídicos no pueden quedarse solo en el papel —como letra muerta o papel mojado—, por el contrario, deben ser materializados, efectivos, aplicados, garantizados y respetados por todos los actores que inciden en la sociedad.

Organización del Tratado de Cooperación Amazónica

En 1995 se creó la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (ACTO, por sus siglas en inglés). Es una organización que se encuentra vigente, con personería jurídica y secretaría permanente desde 1995; su sede principal es en Brasilia, desde el 2002. Allí confluyen los idiomas instituidos como oficiales, español, portugués, inglés y neerlandés. Está compuesta por ocho Estados miembros, los mismos firmantes del Tratado de Cooperación Amazónica. La ACTO, desde su creación, ha tenido como pilares fundamentales la promoción del desarrollo armónico de la Amazonía, la articulación de las economías estatales con el territorio amazónico y el avance económico en equilibrio con el medio ambiente. Fue creada con el fin de darle fuerza, implementación y desarrollo a los objetivos del tratado. Sin embargo, es un hecho notorio que estos propósitos no se han logrado.

En el caso amazónico, los intereses económicos no han cedido al bienestar de la población ni a la protección del medio ambiente a causa de la explotación de recursos de forma legal e ilegal, que durante décadas han atentado contra culturas, tradiciones, costumbres y derechos humanos, entre ellos, los ambientales (Gómez, 2009). En consecuencia, los objetivos en este proceso de integración no han sido fáciles de alcanzar. Ante esta situación, la Corte Interamericana de Derechos Humanos — Corte IDH— (2001) se ha pronunciado señalando que la interacción de los pueblos indígenas con su medio ambiente no solo debe servir para preservar la cultura y el legado de las generaciones que ya han fenecido, sino que debe servir para garantizar los derechos de las generaciones que en la actualidad viven y de las que están por venir, lo cual se constituye como un derecho prevalente de conservación sobre cualquier tipo de beneficio económico producto de la explotación de los recursos naturales (párr. 9). En el mismo sentido, la Comisión Europea de Derechos Humanos (1990) se ha referido al caso de los pueblos indígenas de la Amazonía y su interacción con el medio ambiente en los procesos de integración económica, señalando que la vida, la cultura y la existencia de los pueblos indígenas está intrínsecamente ligada con el territorio amazónico, razón principal por la que cualquier proceso de explotación económica no puede desconocer esa relación ancestral; por lo tanto, se prohíbe atentar contra la población de este territorio. En consecuencia, se propuso avanzar en un proceso piloto para preservar la selva amazónica ante la inminente explotación de la que es objeto.

La explotación y extracción de recursos naturales ha sido inevitable en la Amazonía pese a los anteriores señalamientos de las altas cortes internacionales y a que la ACTO armonizó y reforzó los artículos del Tratado de Cooperación Amazónica con normas internacionales en materia de protección de derechos humanos ambientales como la Convención para la Protección de la Flora, la Fauna y de las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América², la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural de la Organización de las

Naciones Unidas (Unesco, 2006) y las declaraciones de Estocolmo y de Río de Janeiro.

Es un hecho notorio que frente a la explotación y extracción de recursos naturales en la Amazonía, la población se encuentra vulnerable, pues aunque como mecanismos de protección se pueden invocar instrumentos jurídicos internacionales como el Convenio 169 de la OIT, la Declaración de la ONU sobre Pueblos Indígenas, el Protocolo de San Salvador, particularmente el artículo 26 de la Convención Americana, el poder económico encuentra otros mecanismos para continuar con la extracción y explotación de recursos.

Finalmente, los objetivos señalados en el Tratado de Cooperación Amazónica y los que se buscaba alcanzar con la creación de la ACTO fueron fecundados en armonía con los instrumentos internacionales de protección, empero, la política permisiva para la explotación económica del territorio amazónico ha vulnerado los postulados de las constituciones de los Estados amazónicos, del Tratado de Cooperación Amazónica y de las normas internacionales. Paladino y dicotómico es el choque entre las normas, la realidad y los deseos de un proceso de integración que desde su génesis procuraba el progreso de la Amazonía de una manera amigable con el medio ambiente, objetivos que se han ido quebrantando como corolario del afán económico de la extracción de recursos. En efecto, las sentencias de la Corte IDH se producen de forma dilatada; por citar uno de varios ejemplos, la sentencia conocida como *caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku c. Ecuador* (Corte IDH, 2012). En este caso la empresa petrolera CGC (Compañía General de Combustibles) tenía como fin explotar el yacimiento petrolífero que se encontraba en el territorio ancestral del resguardo indígena Kichwa de Sarayaku, pero la comunidad se opuso a la explotación del mineral en sus territorios. Ante la anterior negativa la empresa CGC tomó represalias en contra de la población, abrió trochas sísmicas, construyó seis helipuertos, destruyó cuevas, fuentes de agua, ríos, plantas, cultivos, deforestó el terreno y arrasó con el territorio ubicado en ese resguardo amazónico ecuatoriano. El proceder de la empresa destruyó recursos naturales que eran vitales para el sostenimiento de la población sarayaku; aunado a esto, se torturó a algunos integrantes de la población. Esta situación fue denunciada ante la Corte IDH, organismo que condenó al Estado ecuatoriano por no garantizar los derechos de su población.

2 Tal y como lo prescribe el artículo 3: "los parques nacionales no serán alterados ni enajenados de manera alguna (...) Las riquezas existentes en ellos no se explotarán con fines comerciales". Véase, *Convención para la Protección de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América*, 12 de octubre de 1940, Serie sobre el derecho y los tratados, OEA, no. 31.

CONCLUSIONES

El Estado, entendido como una estructura compuesta de territorio, poder público, población, soberanía y normas, ha evolucionado a lo largo de la historia; del Estado de derecho se avanzó al Estado social de derecho. En este trasegar surgieron las necesidades de una cooperación interestatal, de una cooperación comunitaria para hacer frente y prevenir los embates que se presentan y que están por darse en el dinamismo de la humanidad, de esas necesidades surgió la integración de Estados. En la época contemporánea, los procesos de integración se fecundaron en Europa, en los albores de la Segunda Guerra Mundial. Se puede señalar que en Latinoamérica existían anhelos de integración en la época de la conquista, como se evidencia con la Gran Colombia, pero tras la independencia, los Estados se fueron separando y cambió el orden territorial, político, económico y social. Desde entonces resulta evidente la fragmentación de la comunidad latinoamericana, lo que puede estar llevando a que los procesos de integración desarrollados en los últimos 70 años sean abundantes y no tengan el alcance europeo.

La tendencia integradora en América Latina ha estado permeada por diferencias ideológicas, lo que ha impedido que los diferentes procesos de integración se unifiquen o que en efecto se consoliden y alcancen la eficacia que se buscaba con su creación. Por ello ha resultado difícil llegar a una integración como la de la Unión Europea, y la creación de un modelo propio de la región se ha hecho imposible. Esto ha incidido, quizá, en el avance y el progreso de la región y ha ampliado las brechas de desigualdad social entre los que más recursos económicos tienen frente a los que menos y ha alejado el alcance real de la cohesión social.

Desde mi óptica, para combatir la falta de eficacia de los procesos de integración de América Latina se deben reforzar la autonomía, la independencia, el consenso y la unanimidad; se debe contar con normas claras que regulen los sectores económicos y con mecanismos de protección eficaces que proporcionen una garantía real de operatividad, de defensa del medio ambiente y de los derechos humanos de la población como ha sucedido en el caso de la Unión Europea. Esto no se logró de un momento para otro, ha sido un proceso de integración que se sigue construyendo.

Con el proceso de integración iniciado con el Tratado de Cooperación Amazónica se apuntalaron acuerdos negociados que fueron precedidos por desacuerdos, lo que demostró que el consenso mediante el diálogo es el camino. Esto evidencia que se puede romper con los paradigmas ideológicos, la polarización y las discordias que se producen. El avance alcanzado por el tratado señala una hoja de ruta para futuros procesos de integración en la región. En el caso de la integración de la Amazonía, el haber concretado posteriormente una secretaría permanente y una organización institucional como la ACTO evidencian la necesidad de ir llenando unas copas, para luego llenar otras, en una proyección que debe alcanzar los objetivos, adaptarse a los desafíos, solucionar los problemas que surjan y redireccionar y trazar nuevos objetivos paso a paso.

Si se quiere tener un mayor alcance, es necesario que en el proceso de integración de la Amazonía la estructura orgánica tenga como tarea constante la búsqueda de los objetivos trazados, así como una estrategia de garantía y protección de los derechos humanos. Se requiere por parte de la subregión la actualización en mecanismos de cooperación para situarse en un nivel competitivo a escala mundial y estar a la vanguardia del siglo XXI. Solo mediante un proceso de integración serio, consciente y solidario se podrá impulsar la región hacia el desarrollo y, por qué no, como una potencia mundial como ha sucedido con el caso de la Unión Europea. La Amazonía cuenta con abundantes recursos naturales, con la fuerza de su población, con un terreno amplio y fértil que une a los dos océanos más importantes del mundo, características con las que no contó Europa tras la Segunda Guerra Mundial.

Aunque en América Latina lograr acuerdos consensuados, dialogados y unánimes es una tarea difícil, se debe mejorar en encontrar puntos que unan y no que dividan. Con la creación de la ACTO se refleja que las instituciones se crean si se da la necesidad orgánica y funcional, y estas se deben concentrar en conseguir los fines preestablecidos en el tratado. De ahí que la presente investigación será complementada con una futura sobre la teoría funcionalista y su aplicabilidad en el proceso de integración de la Amazonía.



REFERENCIAS

- Aramburu, M. (1995). La deforestación en la Amazonía. *Agricultura y Sociedad*, 75(1), 83-114.
- Aravena, F. R. (2010). La comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños: ¿Una opción viable para consolidar el multilateralismo latinoamericano? *Foreign affairs: Latinoamérica*, 10(3), 24-31.
- Boulding, K. E. (1963). *Principios de política económica*. Madrid: Editorial Aguilar.
- Bulmer, T. V. (1998). *El Mercado Común Centroamericano: del regionalismo cerrado al regionalismo abierto, integración Regional en Centroamérica*. San José: Flacso-SSR.
- Casanova, M. (1975). *Una integración equitativa: rol del derecho en el Acuerdo de Cartagena*. Santiago: CPU.
- De la Ossa, Á. (1994). *El sistema de la integración centroamericana: crítica de la visión oficial*. San José: Friedrich Ebert Stiftung.
- Ehrlich, P. R., & Ehrlich, A. H. (1990). *The population explosion*. New York: Pocket Books.
- Carazo, V. (1997). *Base Jurídica del Tratado de Cooperación Amazónica. Tratado de Cooperación Amazónica*. Caracas: Secretaría pro Tempore.
- Gómez, D. K. (2009). *Desarrollo sustentable amazónico: estudio de las políticas de desarrollo planteadas en el marco del tratado de cooperación amazónico (1978-1992)*. Quito: Flacso.
- Furtak, R. K. (1979). Das "Sistema Económico Latinoamericano": Kooperation im Zeichen kollektiven Selbstvertrauens. *Jahrbuch für Geschichte Lateinamerikas. Anuario de Historia de América Latina (JbLA)*, (16), 407-435.
- Guay, T. R. (1996). Integration and Europe's Defense Industry: A "Reactive Spillover" Approach. *Policy Studies Journal*, 24(3), 404-419.
- Hass, E. B. (1958). *The Uniting of Europe: political, social and economical forces, 1950-1957*. Londres: Stevens and Son.
- Henares, A. P. (2006). *Miguel de la Quadra Salcedo. El último explorador*. Barcelona: Plaza & Janés.
- Katz, C. (2006). *El rediseño de América Latina: ALCA, Mercosur y ALBA*. Buenos Aires: Ediciones Luxemburg.
- Laens, S. (1998). Análisis sobre las posibilidades de articulación y convergencia de los acuerdos en el marco de ALADI. Montevideo: Asociación Latinoamericana de Integración.
- Lindberg, L. N. (1963). *The political dynamics of European economic integration*. Londres: Oxford University Press.
- Linares, M. A. C. (2010). La Unión de Naciones Suramericanas: un ambicioso e innovador proceso de construcción de integración regional. *REIB: Revista Electrónica Iberoamericana*, 4(1), 9-37.
- Mangas A. y Liñan D. J. (2014). *Instituciones del Derecho de la Unión Europea*. Madrid: Tecnos.
- Niemann, A., & Schmitter, P.C. (2009). "Neofuncionalism." En Wiener, A. & Diez, T. (Eds.), *European Integration Theory* (45-66). Londres: Oxford University Press.
- Rodríguez, C. A., & Ramos González, J. M. (1996). *Documento de Trabajo No. 28. Seguridad y salud en el trabajo en los procesos de integración en América Latina (No. E12 O33 No. 28-S)*. Oficina Internacional del Trabajo (OIT).
- Serbín, A. (1985). El Caribe Oriental: Las secuelas de Granada. *Nueva sociedad*, 76(1), 119-126.
- Velasco, J. E. G. (1972). Las políticas nacionales en el marco del Tratado de la Cuenca del Plata. *Revista de Política Internacional*, 121(1), 99-122.
- Zeledón, M. T. (1966). *La ODECA: sus antecedentes históricos y su aporte al derecho internacional americano*. San José: Colegio de Abogados de Costa Rica.

Documentos oficiales

- Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América – Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP)*. Recuperado de www.alba-tcp.org
- Asociación de Estados del Caribe (1994). *Convenio Constitutivo de la Asociación de Estados del Caribe*. Recuperado de <http://www.acs-aec.org/index.php?q=es/documentos/legal/1994/convenio-constitutivo-de-la-asociacion-de-estados-del-caribe>
- Comisión Europea de Derechos Humanos. (1990). *Environmental problems in the Amazon region, Measures to protect the Ecology of the Tropical Forests-Conservation of Tropical Forest*. Recuperado de <http://www.cidh.org/Indigenas/Indigenas.sp.01/articulo.XIIIa.htm>
- Comunidad Andina. (1969). ¿Quiénes somos?. Recuperado de <https://www.comunidadandina.org/quienes-somos/cronologia/>
- European Union Law. (2007). *Closer cooperation*. Eur Lex. Recuperado de https://eur-lex.europa.eu/legal_content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aa28000
- Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos. (1940). *Convención para la protección de la flora, de la fauna, y de la bellezas escénicas naturales de los países de América*. Recuperado de <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/c-8.html>
- Organización de los Estados Americanos-OAS. (1993). *Programas binacionales de cooperación fronteriza: un modelo para el desarrollo de la Amazonía*. Recuperado de <http://www.oas.org/dsd/publications/unit/oea08b/ch04.htm>
- Unesco-Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2006). *Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural de 1972*, Recuperado de <http://whc.unesco.org/uploads/activities/documents/activity-562-2.pdf>
- SIAMAC (2006). *Sistema de Información de la Amazonía Colombiana*. Universidad Nacional de Colombia. Recuperado de <https://docplayer.es/10047297-Siamac-sistema-de-informacion-de-la-amazonia-colombiana-con-proyeccion-pan-amazonica.html>

Jurisprudencia corte IDH

- Corte IDH, C. I. (2012). *Caso de la comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni c. Nicaragua*, serie C, (79), sentencia de 31 de agosto de 2001.
- Corte IDH, C.I. (2012). *Caso de la comunidad Indígena Kichwa de Sarayaku c. Ecuador*, serie C-245, sentencia de 27 de junio de 2012.

