

PACTO AMAZONICO Y TRATADO DE LA CUENCA DEL PLATA: ANALOGIAS Y DIFERENCIAS

1. Más allá de las ocasionales declaraciones de filiación del Pacto Amazónico y el Tratado de la Cuenca del Plata, el análisis comparativo de los dos sistemas jurídicos que estructuran el espacio correspondiente al «territorio amazónico» y a la Cuenca del Plata, no ha merecido hasta el presente una consideración especializada de la doctrina integracionista de nuestro continente. Este análisis resulta conveniente por más de un motivo. En primer término, se trata de dos convenios multinacionales que afectan en forma directa a dos de los espacios fluviales más importantes de Sudamérica. En los dos casos, ha sido el país líder de la zona el activador del proceso de concienciación y en última instancia el formulador del esquema-base del Pacto de integración. Por si todo lo antecedente no fuera ya bastante, los diez años transcurridos desde la firma del Tratado de Brasilia, y la circunstancia de que uno de los países firmantes de ese Tratado sea con Bolivia los dos únicos que forman parte a su vez del Tratado de la Cuenca del Plata, permiten suponer que la experiencia recogida en el segundo de los convenios señalados, pueda haber sido incorporada al nuevo texto, e inclusive que otros nuevos conceptos formales se incorporen en el modelo examinado.

Esta correspondencia de analogías y diferencias nos depara más de una sorpresa. La primera de ellas sería —sin duda— la del espacio al que se aplica cada uno de los tratados. Ya veremos en detalle que las conversaciones mantenidas entre los países firmantes del Pacto Amazónico modificaron el primitivo espíritu del texto del anteproyecto, introduciendo una variante de consideración. Lo mismo podemos afirmar respecto a la finalidad originariamente señalada para el Pacto, en concordancia con la establecida en el Tratado de Brasilia, y que fuera sustituida por otra, acorde a las necesidades nacionales de los países andinos, marcando con ello una separación neta de metas entre uno y otro de los pactos en estudio.

Nada digamos por ser evidentes las diferencias establecidas con respecto a los sistemas institucionales aprobados. En este sentido el Tratado de Brasilia lleva su «alergia institucional» mucho más allá

de lo que reconociera el Tratado de la Cuenca del Plata. Sus órganos comunitarios son apenas un esbozo leve y sin relieve de un organismo internacional y aparecen como una proyección obligada de la acción cooperativa de las distintas comisiones nacionales. Esta tendencia hacia la prevalencia de las soberanías estatales toma cuerpo visible en el expreso reconocimiento que se formula en el artículo IV, y se complementa con los artículos XVI y XVIII, y especialmente en el artículo XXV que requiere la unanimidad de países participantes en las decisiones que se efectúan de conformidad con los artículos XX, XXI y XIV. Puede interpretarse que la «cláusula de salvaguardia», reconocida en el artículo XIX, obedece esencialment al mismo espíritu de establecer una neta diferencia entre las acciones de coparticipación, aquéllas para las que se constituye el Pacto, y las expresamente reservadas a las naciones participantes.

Desde el punto de vista metodológico, estimamos preferible ir marcando cada una de las analogías y diferencias al señalar en el cuadro general que nos sirve de modelo las distintas nociones básicas con sus matices de concordancias y analogías. Esta comparación resulta necesario establecerla entre tres de los textos fundamentales: a) El anteproyecto amazónico. b) El Tratado de Cooperación Amazónica de 3 de julio de 1978, por una parte, y por la otra, c) El Tratado de Brasilia de 23 de abril de 1969. La relación de los dos textos —el anteproyecto y el definitivo Tratado de Cooperación Amazónica— resulta una herramienta útil de trabajo y permite establecer, en secuencia temporal de muy breve intervalo, las pautas de avance conceptual y algunas correcciones de importancia incorporadas por la iniciativa de los países andinos y definitivamente consagradas con la aceptación de las partes contratantes.

Surge de esta breve introducción un esquema general de exposición del presente trabajo en los siguientes epígrafes: *nociones básicas utilizadas en el Pacto Amazónico; y en el Tratado de la Cuenca del Plata, sistema institucional, conceptos jurídicos, principios, estructura, cuadro de concordancias de diferencias.*

2. NOCIONES BÁSICAS

2.1 *Unidad espacial*

Es una diferencia marcante de señalado interés. El concepto que se establece como definitorio es el de «territorio amazónico». Y con un matiz de calificación que es muy importante señalar. No es el de te-

PACTO AMAZÓNICO Y TRATADO DE LA CUENCA DEL PLATA

territorio *in totum* la totalidad del territorio amazónico por integración de los territorios que soberanamente pertenecen a cada uno de los Estados firmantes del Pacto, sino los «territorios (en plural) 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 considera estrechamente vinculado a la misma. (Artículo II del Tratado de Cooperación Amazónica.) El artículo de referencia es original del Tratado de Cooperación Amazónica y expresa muy claramente la continuidad lógica, con una formulación muy precisa del contenido del artículo I del Tratado de Cooperación Amazónica, que reproduce exactamente en cuanto al fondo, el artículo 1 del anteproyecto.

Las dudas de los delegados nacionales de los países amazónicos en la reunión preparatoria de noviembre de 1977, en Brasilia, y las dificultades en entender el exacto porte de lo que puede denominarse Cuenca Amazónica, concepto que puede ser considerado desde un punto de vista económico o político, motivó la primera de las dificultades a superar en aquel encuentro¹. Como bien señala el general Mercado Jarrín, «es necesario precisar que ser país amazónico no significa ser necesariamente ribereño del Amazonas, debido a lo cual la inclusión de los diferentes países del Pacto puede ser agrupada de la manera siguiente: ribereños del río Amazonas (Perú, Brasil y Colombia de una sola orilla); ribereños de distintos afluentes del Amazonas (Bolivia, Ecuador y Venezuela), hidrográficamente no amazónicos, pero que se ubican en la zona de influencia del Amazonas (Guyana y Surinam)»².

La formulación en definitiva del artículo II parece estar más acorde con la realidad tanto geográfica como política del área. La extensión de la zona que Brasil parecía querer imponer y los oportunos correctivos de Venezuela, Colombia, Perú y Bolivia, han encontrado un nuevo marco de aplicación territorial del Pacto. La noción de cuenca parece estar definitivamente superada, y se impone un concepto clásico en el derecho internacional—y por supuesto en el derecho político—, el de territorio, cuya última y más precisa caracterización se encuentra en su descomposición como concepto unitario, y en su referencia a los

¹ Sobre el tema, GREÑO VELASCO, J. E.: «Implicaciones del Pacto amazónico», en *Revista Argentina de Relaciones Internacionales*, año IV, núm. 10, pp. 55-76.

² Cf. MERCADO JARRÍN, E.: «Pacto amazónico: ¿dominación o integración?», en *Nueva Sociedad* núm. 37, julio-agosto de 1978, p. 8.

territorios amazónicos de cada uno de los países participantes del convenio³.

Esta referencia a «los respectivos territorios amazónicos», parece ser, por otra parte, una de las constantes del Tratado, desde el artículo I (las partes contratantes convienen en realizar esfuerzos y acciones conjuntas, para promover el desarrollo armónico de sus «respectivos territorios amazónicos»), como la precisa enumeración del artículo 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*). Igual formulación se concreta en el artículo IV, al hablar del uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales, en el artículo VII, por referencia al aprovechamiento racional de la flora y de la fauna del Amazonas, en el artículo VIII (coordinación de los servicios de salud), artículo X (creación de una infraestructura física adecuada), artículo XI (empleo racional de los recursos humanos y naturales), artículo XIII (incremento de las corrientes turísticas), artículo XVI (proyectos e iniciativas nacionales y conflictos con las decisiones adoptadas conjuntamente), artículo XVII (concreción de proyectos de interés común) y artículo XXIII (Comisiones Nacionales Permanentes).

La deducción final parece ser la de una unidad —la realidad geográfica amazónica— fragmentada en sus diversos componentes de territorios amazónicos soberanos de cada uno de los países integrantes del Tratado. A lo largo del texto del Tratado y como hilo conductor, esta continuada referencia a los territorios de cada uno de los Estados, conduce casi inevitablemente a cuestionarse la finalidad última del acuerdo: cooperación como medio para el desarrollo integral o reconocimiento recíproco (con efectos declarativos) con respecto a la soberanía en los respectivos territorios amazónicos.

Por contraposición, ya desde la Declaración conjunta de los cancilleres de la Cuenca del Plata (27 de febrero de 1967), los cinco ministros de Relaciones Exteriores reunidos en Buenos Aires, y en representación de Argentina, Brasil, Bolivia, Paraguay y Uruguay expresan en su artículo 1 que «es decisión de sus gobiernos llevar a cabo el

³ El texto del artículo II del T. de C. A. expresa: «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 ella.» (Vid. la reproducción de la versión oficial del Tratado de Cooperación Amazónica, en *Integración Latinoamericana* número 27, pp. 62 y ss.).

estudio conjunto e integral de la Cuenca del Plata, con miras a la realización de un programa de obras multinacionales, bilaterales y nacionales, útiles al progreso de la región». El concepto que se trata de rescatar y sobre el cual gira toda la estructuración del sistema propuesto, es el de cuenca hidrográfica, vocablo muy significativo por cuanto implica, como dice Mendieta, tanto «el territorio u hoya que vierte hacia un lago o río como las aguas mismas»⁴. En ese sentido un documento de las Naciones Unidas también afirma que «... ambos elementos —tierra y agua— constituyen la unidad física o geográfica, cuyo manejo debe ser hecho en conjunto para que produzca resultados económicamente óptimos, pues ambos elementos interdependen, y no es posible manejar adecuadamente uno de ellos prescindiendo del otro»⁵. Básicamente, lo que caracteriza entonces el desarrollo integral de una cuenca es la combinación adecuada de agua y de tierra. Prescindir del agua sería buscar un desarrollo exclusivo, o al menos preponderantemente territorial, como prescindir como punto referencial del territorio sería desarrollar procesos de investigación de otros factores básicos (potencial hidroeléctrico de los cursos de agua, situación de la vida ictiológica, almacenamiento de las aguas, navegación, usos consuntivos de las aguas, consumo humano...).

La noción de cuenca en este sentido explicitado no abandona a las distintas expresiones que se formulan a partir de la Primera Reunión de Cancilleres. En la propia Declaración conjunta de Buenos Aires, en el artículo IV, se afirma como objetivo fundamental del proceso de convergencia multinacional, el desarrollo integral de la Cuenca y esta denominación se aplica al organismo destinado a promover, coordinar y seguir la marcha de las acciones multinacionales encaminadas al mejor aprovechamiento de los recursos del área (Comité Intergubernamental Coordinador de los Países de la Cuenca del Plata), y al propio Tratado suscrito en Brasilia (Tratado de la Cuenca del Plata), que toma en cuenta, y como finalidad esencial del convenio: «el desarrollo armónico y la integración física de la Cuenca del Plata y de sus áreas de influencia directa y ponderable» (art. 1). La noción de Cuenca del Plata es el término obligado de referencia, al referirse a la realización de estudios y programas de interés común (párrafo único del artículo 1), promoción y radicación de industrias (apartado e) del artículo 1), conocimiento integral (apartado i) del artículo 1), artícu-

⁴ Vid. MARTÍNEZ MENDIETA, M.: «Cuenca Hidrográfica», en *Foro Interamericano*, VI-4, abril-junio de 1966, pp. 387 y ss.

⁵ Vid. United Nations, Department of Economic and Social Affairs, *Integrated River Basin Development*, Report by a Panel of Experts E/ 3066 (Nueva York, 1958, 30 de marzo de 1959, p. 1).

lo VII, sobre denominación del propio Tratado, y, posteriormente, el organismo financiero lleva igualmente la misma caracterización (Fondo Financiero de la Cuenca del Plata).

Todo ello nos lleva a reconocer que la unidad geoeconómica y multinacional de la Cuenca del Plata aparece como uno de los claros principios mantenidos por los cinco países firmantes del Tratado de Brasilia, y es pensando en esa unidad y en la acción conjunta de los cinco países de la cuenca, que se esboza la nueva estrategia del desarrollo del área⁶. En este sentido se afirma que inclusive el concepto de desarrollo propuesto para las zonas de frontera es complementario del concepto de unidad geoeconómica de la Cuenca del Plata⁷.

Tendremos entonces dos conceptos básicos diferentes como puntos de partida de uno y otro tratado: la noción de cuenca que resulta fundamental en el Tratado de Brasilia, se sustituye por la noción de territorio en el Pacto Amazónico, con las implicaciones que hemos señalado.

2.2 *Objeto del Tratado*

He aquí un punto capital. El Tratado de la Cuenca del Plata, en el artículo 1, determina como objeto principal del acuerdo «el desarrollo armónico y la integración física de la Cuenca del Plata y de sus áreas de influencia directa y ponderable», incorpora de esta manera un nuevo concepto—el de integración física—, completando el texto del punto IV de la Declaración de Buenos Aires, en el que únicamente se alude al desarrollo integral de la cuenca. El término ha sido puesto de moda, merced al esfuerzo creativo de la doctrina integracionista y recogido por los investigadores en el contexto general de la integración del continente como medio indispensable para permitir el intercambio intrarregional. En un trabajo del INTAL, correspondiente al año de 1970 se sustituye en parte la expresión «integración física» por la de «infraestructura física» que parece, realmente, más adecuada, con idénticos contenidos⁸. Las resoluciones de los cancilleres, asignadas al área básica 1 constituyen casos típicos de obras comunes de infraestructura física⁹.

⁶ Vid. INTAL: «Hacia el desarrollo integral de la Cuenca del Plata». *Separata del Boletín de la Integración* núm. 25, diciembre de 1967, pp. 10 y ss.

⁷ *Ibidem*, p. 16.

⁸ Me refiero a «Proyectos multinacionales de infraestructura física», núm. 2 de *Estudios*, BID-INTAL, 1970.

⁹ Vid. KEMMPFF BACIGALUPO, R.: «Proceso de integración de la Cuenca del Plata», en *Revista Argentina de Relaciones Internacionales*, año III, núm. 9, pp. 72 y ss., y X Reunión

Para el Pacto Amazónico, en cambio, el objetivo del Tratado proclamado en el artículo 1 es el «desarrollo armónico» y además la preservación del medio ambiente y la utilización racional de los recursos naturales. Vale decir que se constituye en razón de una triple finalidad: una de carácter económico, las otras dos de carácter ecológico. Ello es muy significativo al orientar los medios de acción y las obligaciones impuestas a los miembros del Pacto, en función de un progreso del área, pero condicionado a dos factores de extrema importancia y los dos de carácter ecológico en dos distintas fases: una preservativa, la otra conservadurista¹⁰.

Notamos además que ha desaparecido la noción de integración física. El concepto no aparecía entre los objetivos del anteproyecto, pero se consignaba como propuesta el que «las partes contratantes reconocieran que la integración física de la región amazónica, mediante el establecimiento de una infraestructura adecuada de transportes y de comunicaciones, constituye presupuesto indispensable para el proceso de desarrollo regional»¹¹. Bolivia, Perú y Venezuela habían cuestionado esa finalidad y propuesto, en cambio, otra fórmula, recogida en el artículo X del Pacto Amazónico. La modificación está más acorde con la evolución terminológica señalada anteriormente y supera escollos políticos de incalculable signo, analizados por la doctrina política del continente¹².

2.3 Objetivos

Si el objeto del Tratado especifica el cumplimiento de las macrofinalidades, los objetivos se orientan hacia las microfinalidades del mismo. El objeto hace relación al bosque. Los objetivos, en cambio, consideran los árboles. La comparación en este caso resulta muy positiva. El Pacto Amazónico, dada su mayor extensión, incorpora toda una serie de finalidades muy concretas, algunas de ellas no contenidas en el Tratado de la Cuenca del Plata que reflejan, de una parte, el

de Cancilleres de los Países de la Cuenca del Plata, Punta del Este, diciembre de 1973 (publicación oficial de la Secretaría del CIC).

¹⁰ Sobre conservación y entorno, recientemente CANO, GUILLERMO J., en *Derecho, Política y Administración Ambientales*, Depalma, Buenos Aires, 1978, pp. 45 y ss.

¹¹ Artículo VIII del anteproyecto del Tratado de C. A., publicado por *Journal do Brasil* del día 10 de noviembre de 1977.

¹² *Vid.*, entre otros: MERCADO JARRÍN, E.: «Pacto Amazónico: ¿Dominación o integración?», en *Nueva Sociedad* núm. 37, julio-agosto de 1978, pp. 5 y ss.; CARRASCO, JUAN PABLO: «El Tratado de Cooperación Amazónica», en mismo lugar, pp. 15 y ss.; KUCINSKY, BERNARDO: «La Amazonia y la Geopolítica del Brasil», en mismo lugar, pp. 86 y ss.; MOLANO CAMPUZANO, JOAQUÍN: «Las Transnacionales en la Amazonia», mismo lugar, pp. 31 y ss., y GREÑO VELASCO, J. E.: «Implicancias del Pacto Amazónico», en *Revista Argentina de Relaciones Internacionales*, año IV, núm. 10, pp. 55-76.

avance de la tecnología en materia de preservación y defensa del patrimonio ecológico, y, por la otra, el carácter esencialmente geográfico y jurídico del Pacto de Cooperación Amazónica. Entre estas finalidades señalamos:

2.3.1 *Libertad de navegación*.—Sobre la base de reciprocidad los Estados firmantes se reconocen la más amplia libertad de navegación comercial en el curso del Amazonas y demás ríos amazónicos internacionales (art. III del T. de C. A.), que reproduce en forma menos precisa el contenido del artículo II del anteproyecto (las partes contratantes se aseguran recíprocamente).

Vale la pena preguntarse por el alcance de esta declaración. Brasil, por decreto de 7 de diciembre de 1866, abrió el Amazonas a la libre navegación. Por lo menos, y en relación a todo el curso del Amazonas brasileño, no tendría sentido condicionar por reciprocidad el uso de la navegación, a menos que lo fuera como una medida de retorsión. Con respecto a los cursos internacionales de otros ríos afluentes del Amazonas, hay que atenerse a los pactos internacionales¹³. La declaración hay que entenderla como un principio—el principio de navegación fluvial para los países amazónicos—y como un derecho, el derecho de navegar en los cursos internacionales del sistema, con efectos contractuales inmediatos para los países participantes¹⁴. Un efecto de reconocimiento múltiple y limitado. Allí donde ya existieran acuerdos previos, la declaración del Pacto confirmará por ratificación expresa su propio valor y, en cambio, allí donde no hubiere un expreso reconocimiento recíproco, servirá al menos como derecho constitutivo, es decir, originariamente concedidos¹⁵.

Este principio se complementa con las acciones previstas en el artículo VI (nacionales, bilaterales o multilaterales para el mejoramiento y habilitación de las vías navegables).

El Tratado de Brasilia alude simplemente en el epígrafe *b*) del artículo 1 a «la facilitación y asistencia en materia de navegación».

¹³ Esta es la doctrina clásica en lo que hace a la navegación en los cursos internacionales. Para una generalización del tema: Vid. Sosa RODRÍGUEZ: *Le droit fluvial international et les fleuves de l'Amérique Latine*, 1935; GIULANO: «L'ordinamento internazionale e i fiumi navigabili d'interesse internazionale», en *Rivista de Diritto Internazionale*, 42, 1950, y MARTÍNEZ-AGULLÓ: «Los Tratados y la Costumbre en el derecho fluvial internacional», en *Revista Española de Derecho Internacional*, 15, 1962, pp. 35-95.

¹⁴ Este derecho de navegación con carácter de reciprocidad, plantea el problema de su extensión a los terceros Estados, no participantes del Acuerdo. Más teniendo en cuenta el contenido del artículo XXVII. La situación de los cursos de agua, cuya navegación no haya sido declarada internacional por los propios Estados ribereños del Amazonas, no habría mejorado su calificación por virtud del Tratado, más que en relación a los propios participantes del mismo.

¹⁵ Siempre que no hubiere tratados internacionales celebrados previamente y que se encontraren vigentes a la fecha.

PACTO AMAZÓNICO Y TRATADO DE LA CUENCA DEL PLATA

2.3.2 *Utilización racional de los recursos hídricos.*—En el Pacto Amazónico la utilización racional de los recursos hídricos aparece como una sub-especie de la más general de «utilización racional de los recursos naturales de los territorios amazónicos», descrita en el artículo 1. El Tratado de la Cuenca del Plata es en este punto un poco más terminante. El apartado b) del artículo 1 especifica la utilización racional del recurso del agua, especialmente a través de los cursos de agua y su aprovechamiento múltiple y equitativo. «Las dos redacciones están en concordancia con la distinta situación de infraestructura de ambas regiones y aun de las necesidades de los países que forman parte del Pacto Amazónico.» En la Cuenca del Plata, no es necesario extenderse sobre el tema, se presentaba como una finalidad inmediata la explotación hidráulica de sus distintos cursos de agua. Este no es por ahora uno de los inmediatos objetivos del Tratado de la Cuenca.

2.3.2 *Coordinación de los servicios de salud y mejora de las condiciones sanitarias.*— El artículo VIII del Tratado de Cooperación Amazónica es más amplio que su correlativo de la Cuenca del Plata. El énfasis está colocado en el primer caso, en la «*coordinación de los servicios de salud* de sus respectivos territorios, con vistas a mejorar las condiciones sanitarias de la región y perfeccionar los métodos tendentes a *prevenir y combatir las epidemias*. En el apartado g) del artículo 1 del Tratado de Brasilia se hace referencia únicamente a la cooperación mutua en materia de educación, sanidad y lucha contra las enfermedades».

2.3.4 *La colaboración científica y tecnológica.*—El artículo IX del Tratado de la Cuenca está tomado literalmente del artículo VII del anteproyecto de 18 de noviembre de 1977, y tiene relación con el artículo XV del propio Tratado de Cooperación Amazónica que habla de un intercambio de signo más amplio y de una doble relación indicativa: hacia afuera los órganos de cooperación latinoamericana, e interna: colaboración entre los propios Estados amazónicos. Para la cooperación científica y técnica se establecen como formas: a) La realización conjunta o coordinada de programas de desarrollo; b) la creación y operación de instituciones de investigación, y c) la realización de cursos o seminarios, conferencias, intercambios de operaciones, documentación y organización de medios destinados a su difusión e, inclusive, como señalamos anteriormente, la participación de organismos internacionales. Nada hay sobre el tema en el Tratado de Brasilia.

2.3.5 *Utilización de los recursos humanos.*—Es un tipo de colaboración específica contemplado en el artículo XI del Tratado de Cooperación Amazónica, no previsto en el Tratado de Brasilia.

2.3.6 *Comercio fronterizo.*—La posibilidad del intercambio fronterizo está contemplada en el artículo XII del Tratado con una doble exigencia; una cuantitativa: se trata de «comercio al por menor de productos para las poblaciones limítrofes». La otra jurídica; este comercio fronterizo queda sujeto a lo determinado en los convenios bilaterales o multilaterales. El Tratado de Brasilia alude a un concepto más amplio, «la complementación económica de áreas limítrofes (art. 1, ap. f)», e inclusive la complementación regional¹⁵.

2.3.7 *Turismo amazónico.*—Tanto de los países amazónicos —turismo interregional— como turismo de terceros países hacia el área amazónica. Está contemplado en el artículo XIII del Tratado de Cooperación Amazónica, con una limitación: la protección a las culturas nacionales indígenas y a los recursos naturales. Sin correspondencia en el Tratado de Brasilia.

2.3.8 *Conservación de las riquezas etnológicas y arqueológicas del área.*—El artículo XIV es nuevo y no tiene correlación con igual propósito en la Cuenca del Plata.

3. SISTEMA INSTITUCIONAL

Nada más adecuado para establecer las diferencias entre uno y otro acuerdo que acudir al estudio comparado de sus órganos institucionales. La primera separación la establecemos respecto de la diferenciación neta entre organismos nacionales y organismos interregionales. La permanencia—el signo de la continuidad institucional—se reserva exclusivamente para aquéllos. Todos los demás órganos creados especialmente por el Tratado de Cooperación Amazónica, con *pro tempore*. Inclusive la Secretaría que, por si fuera poco, también cuenta con el carácter de «itinerante». En el Tratado de Brasilia el Comité Intergubernamental Coordinador cuenta con una sede propia, una Secretaría también permanente y, de acuerdo a la doctrina más jerarquizada, está dotado de personalidad internacional. Con respecto a su estructura, el Tratado de Cooperación Amazónica, como primer organismo institucional, las reuniones de los ministros de Relaciones

¹⁵ De acuerdo al apartado e), párrafo único del artículo 1.º del Tratado de Brasilia, que alude a «la complementación regional mediante la promoción y radicación de industrias de interés para el desarrollo de la Cuenca».

Exteriores. La frecuencia de las reuniones queda supeditada a la conveniencia o a la oportunidad, por iniciativa de cualquiera de los Estados participantes, y con apoyo de por lo menos cinco de ellos. En cada caso se determinan la sede y la fecha y se fija la primera reunión para los dos años posteriores a la entrada en vigor del Tratado de Cooperación Amazónica.

Valdría decir que de la misma manera a lo establecido en el Tratado de Brasilia, la Reunión de Cancilleres, propiamente hablando, no es un órgano, sino una conferencia de Ministros de Estado, un encuentro de cancilleres no institucionalizado. La reunión de los ministros se encuentra por encima del sistema. Los cancilleres dan las directivas al CIC, acuerdan la política que han de seguir sin estar sujetos a ninguna regla del sistema; son en ambos tratados y, por decirlo de alguna manera, «el poder constituyente del régimen institucional». A este nivel institucional las semejanzas son evidentes en ambos esquemas.

En el segundo escalón se encuentra en el Tratado de Cooperación Amazónica el Consejo de Cooperación Amazónica. Introducido como nuevo organismo la correlación con su equivalente el Comité Intergubernamental Coordinador, se da en el punto 6 del artículo XXI, del Tratado de Cooperación Amazónica, y el punto e) del artículo 3, capítulo III, del Estatuto del CIC. En todas las demás atribuciones, el carácter, hasta cierto sentido activo del CIC, se transmuta en pasivo al reconocérsele dos funciones más significativas: velar por el cumplimiento de los objetos y las finalidades del Tratado, e igualmente por el cumplimiento de las decisiones adoptadas por los ministros de Relaciones Exteriores. El único grado de iniciativa parte de recomendar la oportunidad de celebrar reuniones de ministros de Relaciones Exteriores¹⁷. Pese a las críticas que en algunas oportunidades se han formulado en contra de la función mediatizada cumplida por el CIC, las diferencias entre ambos organismos son relevantes¹⁸. La sede en el Consejo de Cooperación Amazónica tiene la tónica del sistema institucional impuesto en el Tratado, carácter rotativo, y las reuniones se convocan por iniciativa de cualquiera de las partes, con el apoyo de la mayoría. En el caso del CIC, y dado su continuidad institucional, el Comité funciona todo el año, fija su calendario de sesiones y crea las

¹⁷ Artículo XXI, ap. 3.

¹⁸ Vid. para un estudio exhaustivo sobre el tema, el trabajo publicado por BID-INTAL: *El sistema institucional de la Cuenca del Plata*, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, BID-INTAL, VI Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de la Cuenca del Plata, Buenos Aires (R. A.), especialmente pp. 35 y ss. y mi trabajo «VII Reunión de Cancilleres de la Cuenca del Plata», en esta REVISTA, núm. 142, noviembre-diciembre de 1975, pp. 187-204.

Comisiones de Trabajo que cree convenientes (art. 10), las decisiones se toman por el voto afirmativo de todos los representantes, correspondiendo un voto por país (art. 11 del Estatuto del CIC).

En la misma forma, en el Tratado Amazónico la secretaría es ejercida *pre-tempore* para la parte contratante en cuyo territorio ha de celebrarse la siguiente reunión ordinaria del Consejo de Cooperación Amazónica al paso que la secretaría del CIC tiene carácter de permanente y cuenta con los funcionarios y el personal técnico necesario para el cumplimiento de sus tareas bajo la supervisión del secretario, designado por el voto unánime del comité por dos años y pudiendo ser reelegido en la misma forma por un año más (art. 7.º del Estatuto del CIC).

El Tratado de Cooperación Amazónica crea, por el artículo XXIII, las 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. «Conservando la denominación, el Tratado de Cooperación Amazónica transforma el sentido y las funciones que el Tratado de Brasilia asigna a las comisiones nacionales. De órganos de cooperación y asesoramiento de los Gobiernos (art. IV del Tratado de la Cuenca del Plata), las comisiones nacionales se convierten en las piezas insustituibles del sistema institucional del Pacto Amazónico por su carácter de órganos permanentes y ejecutivos de las decisiones de todos los niveles. Es a través, y por su intermedio, que las decisiones de los más altos niveles pueden llegar a ser ejecutadas con el leve y esporádico control del Consejo de Cooperación Amazónica.»

El Tratado de Cooperación Amazónica crea igualmente las comisiones especiales, constituidas siempre que los Estados participantes las consideren necesarias y destinadas al estudio del problema o temas específicos. En la Cuenca del Plata este artículo se desdobra en tres cuerpos diferentes: los grupos de trabajo, los grupos de especialistas y los grupos *ad hoc*. Hay una ampliación de funciones técnicas en el esquema de la Cuenca del Plata y una remodelación de poderes en los otorgados a las comisiones nacionales en el Tratado de Cooperación Amazónica.

Respondiendo a sus características de organismos típicamente intergubernamentales, tanto el Tratado de Cooperación Amazónica como el de Brasilia requieren del voto unánime de los países miembros

PACTO AMAZÓNICO Y TRATADO DE LA CUENCA DEL PLATA

para las decisiones adoptadas en reuniones tanto de ministros de Relaciones Exteriores como del Consejo Amazónico o de las comisiones especiales (art. XXV del Tratado de Cooperación Amazónica) y artículo II, parágrafo 3.º, del Tratado de la Cuenca del Plata.

4. CONCEPTOS JURÍDICOS: PRINCIPIOS Y ESTRUCTURA

El Tribunal de Cooperación Amazónica es de naturaleza geográfica, de acuerdo a lo sostenido por el general Mercado Jarrín. Quiere decir con ello que, caracterizado como un acuerdo multinacional de base especial, la otra vertiente del mismo «constituye un conjunto de normas y de principios comunes para regular las relaciones internacionales en el ámbito amazónico, redactado con suficiente flexibilidad para que Brasil pueda extender su influencia mediante este camino. Nos adentramos en lo que estimo el núcleo esencial del planteamiento jurídico, una triple problemática referida a su naturaleza jurídica, los principios en que se fundamenta el Tratado de Cooperación Amazónica y su equivalencia de la Cuenca del Plata y, finalmente, la estructura de uno y otro convenio internacional.

4.1 *Naturaleza jurídica*

La doctrina, al referirse a la naturaleza jurídica del Tratado de la Cuenca del Plata, presentaba los acuerdos de acción multinacional en un espacio fluvial, como: a) acuerdos de integración subregional, o b) como acuerdos de desarrollo integrado de zonas multinacionales. La primera postura parecía responder a la adoptada por los organismos interamericanos, que prepararon la Undécima Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores, celebrada en Buenos Aires, en 1967, continuada con la reunión de los representantes presidenciales que tiene lugar en Montevideo, que prepara la reunión de presidentes de Punta del Este, cuya declaración final repite el texto de Buenos Aires y de Montevideo¹⁹. En definitiva, el Acuerdo de Cartagena nace y surge como un pacto de integración subregional y responde jurídicamente a esta naturaleza²⁰. La segunda postura se origina con la

¹⁹ Vid. FERRER VIEIRA, E.: Conferencia pronunciada en el Instituto de Derecho Internacional, Facultad de Derecho, Universidad del Litoral (R. A.), el 5 de agosto de 1967, publicado como apéndice del Estudio de la OEA, sobre la *Cuenca del Plata, aspectos jurídicos e institucionales de un desarrollo multinacional*, Depalma, Buenos Aires, 1969, p. 307.

²⁰ Para un análisis completo del problema, CASANOVA, MANUEL: *Una integración equitativa: rol del derecho en el Acuerdo de Cartagena*, CPU, Santiago de Chile, 1975, especialmente pp. 39 y ss.

explicitación precisamente de los acuerdos que como el Tratado de la Cuenca del Plata y el ejemplo entonces reciente del acuerdo multilateral de la Cuenca del Bajo Mekong se acercan más al contenido geoeconómico de los proyectos conjuntos de desarrollo. Tienen su antecedente en estudios de especialistas de los organismos internacionales y en parte se recoge como fórmula en el capítulo II de la Declaración de los Presidentes de América, bajo el epígrafe «Acción multinacional para proyectos de infraestructura»²¹.

En otro estudio hemos establecido dos coordenadas para la clasificación de los acuerdos de integración. El primer factor a tener en cuenta es el *espacio*. El segundo factor a considerar es el *nivel de intervención*. Teniendo en cuenta estos dos factores y aplicados al caso de los Tratados de Cooperación Amazónica y de la Cuenca del Plata, estimamos que el espacio que se tiene en cuenta en ambos casos es una unidad que en el caso primero se autocalifica como *territorio amazónico* y presenta un carácter de totalidad con respecto a ese espacio con esa calificación. Igualmente en el Tratado de Brasilia el espacio comprendido es una totalidad geográfica, circunscrita al contenido de la Cuenca del Plata. Entraríamos por este factor en el punto más alto dentro de las categorías especiales, que corresponden a la división establecida y que comprende como otras menores las de carácter limitativo (integración fronteriza) de carácter vinculativo (integración física) o de tránsito (zonas francas)²².

En cuanto a los niveles de interacción, ambos acuerdos se encuentran igualmente en el segundo de los niveles de cooperación: cooperación institucionalizada, con una diferencia de grado en favor del sistema de la Cuenca del Plata. Por ello, y como se afirma en un editorial del INTAL, el Tratado de Cooperación Amazónica puede ser considerado como un acuerdo técnico, sin olvidar, por supuesto, las implicaciones políticas que hemos puesto de relieve en otro lugar²³. Y dando énfasis al espacio que aparece como el factor de relieve y la nota determinante de los dos acuerdos.

4.2 Principios

Tachada por algunos comentaristas de «declaración programática», el Tratado de Cooperación Amazónica recoge en su texto tres principios fundamentales:

²¹ Vid. texto completo del acuerdo en OEA: *Cuenca del Plata*, ya citada, pp. 141 y ss.

²² Vid. GREÑO VELASCO, J. E.: «Perfil de un nuevo sistema iberoamericano de relaciones internacionales», en esta REVISTA, núm. 159, septiembre-octubre de 1978, p. 61.

²³ Correspondiente al número 27 de *Integración latinoamericana*, agosto de 1978.

4.2.1 *El principio de la igualdad de las partes.*—Sustentado en base a una formulación indirecta por el artículo XXV del Tratado de Cooperación Amazónica, al sostener la necesidad del voto unánime de los países miembros, en todas las decisiones adoptadas en reuniones que se efectúen de conformidad con los artículos XX, XXI y XXIV del Tratado.

4.2.2 *El principio de libertad de navegación comercial de los ríos amazónicos internacionales.*—El artículo III del Tratado de Cooperación Amazónica reproduce con una variante significativa (la limitación impuesta a la navegación de cabotaje) el texto del artículo II del anteproyecto. Desde un punto de vista pragmático, este artículo se complementa con el contenido del artículo VI (acciones nacionales, bilaterales o multilaterales para el mejoramiento y habilitación de las vías navegables) y con el artículo V, que aparece seccionado en relación con el mismo artículo del anteproyecto. En los apartados a) y b) de este artículo se recogía la doctrina brasileña defendida en la Cuenca del Plata respecto a los cursos de agua contiguos y a los de curso sucesivo, que no tuvo el consenso de los firmantes del pacto para su inclusión como doctrina.

4.2.3 *El derecho al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales en sus respectivos territorios.*—Se formula como un derecho inherente a la potestad de cada Estado, sin otras limitaciones en su ejercicio que las que resulten del derecho internacional (art. IV del Tratado de Cooperación Amazónica) y por implícita también de las limitaciones que imponga la «preservación del medio ambiente» (finalidad última del tratado) y de la utilización y conservación natural de estos recursos (art. I del Tratado de Cooperación Amazónica).

Paralelamente, el Tratado de Brasilia parece ser un acuerdo que parte de «propósitos» más que de «principios», aquello que en el Tratado de Cooperación Amazónica se da como explícito y requiere una formulación expresa constituye el substrato aceptado por las partes y que parece no requerir una formulación especial. A la finalidad última del tratado: el desarrollo armónico de la Cuenca mediante la acción multinacional o bilateral de acuerdo a las obras a emprender; todas las otras acciones propenden a determinados objetivos claramente señalados.

4.3 Estructura

Otras características referentes a la estructura general del Tratado conviene señalar. Entre ellas:

4.3.1 *La cláusula de salvaguardia.*—Establecida en el artículo XIX del Tratado de Cooperación Amazónica, pone a resguardo de cualquier interpretación derivada del Tratado sobre los límites o derechos territoriales que existen entre las partes.

4.3.2 *Reservas y declaraciones interpretativas.*—El artículo XVI admite que no será susceptible de reservas o declaraciones interpretativas el Tratado de Cooperación Amazónica, con ello parece aceptarse la terminología más reciente en el Derecho internacional, que establece una diferenciación clara entre aquéllas y estas. En la Conferencia de Viena la propuesta húngara para añadir la palabra «interpretar» a la definición de reserva no tuvo éxito. Su objeto no es como el de las reservas, excluir la aplicación de una disposición del tratado o modificar sus efectos jurídicos, sino solamente atribuir una interpretación determinada en un campo de posibilidades varias de interpretación²⁴. No tiene correspondencia en el Tratado de Brasilia.

4.3.4 *La adhesión de otros Estados.*—El Tratado de Cooperación Amazónica no está abierto a las adhesiones de otros Estados (artículo XXVII), lo cual transforma al convenio en los conocidos como «acuerdos cerrados».

No existe una cláusula equivalente en el Tratado de Brasilia e inclusive en alguna oportunidad se vislumbró la posibilidad de incorporar miembros no pertenecientes a la Cuenca del Plata, aunque la iniciativa no tuvo resultado positivo²⁵.

4.3.5 *Decisiones conjuntas y proyectos individuales.*—El artículo XVI del Tratado de Cooperación Amazónica transcribe el contenido de lo aprobado por el artículo V del Tratado de Brasilia, al establecer que «las decisiones y compromisos adoptados por las partes contratantes no perjudicarán a los proyectos e iniciativas que ejecuten en sus respectivos territorios cada uno de los Estados dentro del respeto al Derecho internacional y según la práctica de naciones vecinas y amigas».

²⁴ Vid. al respecto DE LA GUARDIA y DELPECH: *El derecho de los tratados y la Convención de Viena de 1969*, Buenos Aires, 1970, pp. 247 y ss.

²⁵ La propuesta tendente a introducir a Chile en el sistema político de la Cuenca del Plata fue iniciativa de Uruguay en la VIII Reunión de Cancilleres de la Cuenca del Plata, en Brasilia. La presencia de una pequeña delegación chilena bajo la presidencia del embajador Enrique CARVALLO fue comentada por los observadores como un esfuerzo chileno para abrirse paso en la Cuenca del Plata, luego de desertar del acuerdo de Cartagena. Sobre el tema, GREÑO VELASCO, J. E.: «VIII Reunión de Cancilleres de la Cuenca del Plata», en esta *REVISTA*, núm. 151, mayo-junio, 1977, p. 174, especialmente cap. IV.

PACTO AMAZÓNICO Y TRATADO DE LA CUENCA DEL PLATA

4.3.6 *Libertad para concluir acuerdos en la consecución de objetivos comunes.*—Coinciden los artículos VI de la Cuenca del Plata y XVIII del Tratado de Cooperación Amazónica, al declarar que lo establecido en el tratado no limitará para que las partes contratantes concreten acuerdos bilaterales o multilaterales encaminados al logro de los objetivos comunes de cooperación.

4.3.7 *Ratificación y denuncia.*—Se corresponden los artículos VIII del Tratado de la Cuenca del Plata con el XVIII del Tratado de Cooperación Amazónica.

5. CUADRO DE ANALOGÍAS Y DIFERENCIAS

Nociones básicas	Anteproyecto	Trat. de C. A.	Trat. de Bras.
<i>Unidad espacial ...</i>	Territorios amazónicos.	Territorios amazónicos.	Cuenca del Plata y áreas de influencia.
<i>Objeto del tratado.</i>	Desarrollo y conservación y utilización de recursos naturales.	Desarrollo armónico, preservación medio ambiente, utilización racional de los recursos naturales.	Desarrollo armónico e integración física.
	Navegación. Idem.	Navegación. Utilización racional recursos hídricos.	Navegación. Idem.
	Idem.	Coordinación servicios de salud	Cooperación sanitaria.
	Idem.	Colaboración científica y tecnológica.	—
<i>Objetivos</i>	Idem.	Utilización de recursos humanos.	—
	Idem.	Comercio frontero.	Complementación económica de á. lim.
	Idem.	Turismo amazónico.	—
	Idem.	Conservación riquezas etnológicas y arqueológicas.	—

JOSÉ ENRIQUE GREÑO VELASCO

Nociones básicas	Anteproyecto	Trat. de C. A.	Trat. de Bras.
<i>Sistema institucional</i>	Reunión de Ministros de RE. — Comisiones Nacionales Perma- nentes. Comisiones Espe- ciales.	Reunión de Mi- nistros de RE. Consejo de Coope- ración Amazó- nica. Comisiones Nacio- nales Perma- nentes. Comisiones Espe- ciales.	Reunión de Mi- nistros de RE. Comité Intergu- bernal Coordinador. Comisiones Na- cionales. Grupos de traba- jo de especia- listas *.
<i>Naturaleza jurídica</i>	Desarrollo terri- torios a. me- diante la coope- ración.	Desarrollo armó- nico de los ter- ritorios amazó- nicos.	Desarrollo armóni- co y la integra- ción física.
<i>Principios</i>	Igualdad de las partes. Libertad de nave- gación. Libre uso y apro- vechamiento de los recursos na- turales. — —	Igualdad de las partes. Libertad de nave- gación comer- cial. Uso y aprovecha- miento exclusi- vo de los recur- sos naturales. Cláusula de sal- vaguardia. Reservas y decla- raciones inter- pretativas. Cláusula de no adhesión.	Igualdad de las partes. — — —
<i>Estructura</i>	Decisiones conjun- tas y proyectos individuales. Libertad para concluir acuer- dos, en conse- cución de obje- tivos comunes. Ratificación y de- nuncia.	Idem. Idem. Idem.	Idem. Idem. Idem.

* Proceso de integración de la Cuenca del Plata.