



UNIVERSIDAD DE CHILE

Universidad de Chile
Instituto de Estudios Internacionales
Magíster en Desarrollo y Cooperación Internacional

Los incendios en Amazonía en 2019, multilateralismo y bienes públicos globales.

¿En qué medida las facultades de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica le permiten cumplir un rol de protección y promoción de la Amazonía?

The Amazon fires in 2019, multilateralism and global public goods.

To what extent the faculties of the Amazon Cooperation Treaty Organization allow it to play a role in protecting and promoting the Amazon?

Estudiante: Sebastián Acevedo Pérez

Profesor Guía: Alberto van Klaveren Stork

Estudio de Caso para optar al grado de magíster

Santiago, septiembre de 2020

Resumen ejecutivo.

La presente investigación tiene como objetivo dilucidar sobre las facultades que posee la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), con el fin de saber si a través de la cooperación internacional, cumple la función de protección y promoción de la Amazonía, particularmente en el caso de los incendios ocurridos en el año 2019, que afectaron fuertemente a esta subregión selvática.

El cambio climático y otros fenómenos naturales, los cuales se han intensificado por la acción directa del hombre, han afectado al planeta y al equilibrio ecológico. Desde grandes incendios, al rápido descongelamiento de los hielos, existen sucesos que están presentes diariamente en los noticieros. Debido a la acción del hombre, los modelos de desarrollo están en la palestra por su sostenibilidad en el tiempo y como se relacionan con el entorno, ya que el sistema presenta síntomas de que los recursos (y bienes) están agotándose. El concepto de “bienes públicos globales”, los cuales son aquellos bienes que afectan a todas las personas en distintas regiones o el planeta y deben tratarse distintamente, se convierten en foco de atención y objeto de estudio, comprendiendo que son indispensables para la sostenibilidad en el mundo. Por otro lado, estos bienes se caracterizan por traspasar las fronteras de los Estados, por lo tanto, la acción coordinada internacional es un requisito para su protección y promoción, siendo el multilateralismo una herramienta política que adquiere una importante función en la promoción y protección de los bienes públicos globales. Esto provoca una tensión con aquellos liderazgos que promueven una mirada soberanista y nacional para el tratamiento de estos bienes.

En esa línea, se analiza la pertinencia y capacidad del multilateralismo actual para promover y proteger estos bienes, particularmente la Amazonía, como también para enfrentar crisis que sean de emergencia y los afecten.

Palabras claves: Multilateralismo, Bienes públicos globales, Cooperación internacional para el desarrollo, Amazonía, Organización del Tratado de Cooperación Amazónica, OTCA, Incendios, 2019.

Abstract.

This research aims to elucidate the faculties that the Amazon Cooperation Treaty Organization (ACTO) has, in order to know if through international cooperation, it fulfills the function of protection and promotion of the Amazon, particularly in the case of the fires that occurred in 2019, which strongly affected this jungle subregion.

Climate change and other natural phenomena, which have been intensified by the direct action of man, have affected the planet and the ecological balance. From large fires, to the rapid thawing of ice, there are events that are present in the daily news. Due to the action of man, development models are in the fore for their sustainability over time and how they relate to the environment, since the system shows symptoms that resources (and goods) are running out. The concept of "global public goods", which are those goods that affect all people in different regions or all the planet, and must be treated differently, become a focus of attention and object of study, understanding that they are essential for sustainability in the world. On the other hand, these goods are characterized by crossing the borders of the States, therefore, international coordinated action is a requirement for their protection and promotion, being multilateralism a political tool that acquires an important function in the promotion and protection of global public goods. This causes tension with those leaderships that promote a sovereign and national look for the treatment of these goods.

Along these lines, the relevance and capacity of current multilateralism is analyzed to promote and protect these goods, particularly the Amazon, as well as to face emergency crises that affect them.

Keywords: Multilateralism, Global public goods, International cooperation for the development, Amazon, Amazon Cooperation Treaty Organization, ACTO, Fires, 2019.

Índice.

Capítulo 1: Introducción.....	5
Capítulo 2: Multilateralismo y mecanismos de cooperación internacional multilateral en América Latina: La Organización del Tratado de Cooperación Amazónica.....	14
Capítulo 3: ¿Qué son los bienes públicos globales? La Amazonía y su relevancia para el planeta.....	24
Capítulo 4: El incendio de Amazonas en el 2019. ¿Qué acciones y medidas hubo desde la OTCA y los Estados?	34
Capítulo 5: Conclusiones y recomendaciones	48

Capítulo 1: Introducción.

La Amazonía es una subregión ubicada en América del Sur, y corresponde a la selva tropical de la cuenca del río Amazonas. Es la selva tropical más extensa del mundo, por lo cual también es conocida como “el pulmón del planeta”, llegando a tener una extensión de más de 7.000.000 km² (siete millones de kilómetros cuadrados). Nueve países tienen soberanía sobre esta región: Brasil, Perú, Bolivia, Colombia, Venezuela, Ecuador, Guyana, Francia¹ y Surinam, quienes actúan a través de sus políticas sobre esta importante zona para la región, como lo es también para el mundo.

Esta importancia la expresa Carrasco (1978) al indicarnos que la Amazonía cubre un tercio de América del Sur, constituyendo así el mayor sistema hidrográfico del mundo, el cual provee el 50% de oxígeno del consumo mundial. Además, es la mayor reserva de agua dulce del mundo con una quinta parte del total planetario, y una muy diversa cantidad de recursos naturales, como minerales, forestales, hidrocarburos, entre otros². Y más allá de la particular relevancia que pueda tener la Amazonía, en el día de hoy en que nos enfrentamos a un importante cambio climático y agotamiento de recursos naturales, las selvas y los bosques adquieren mayor preeminencia debido al aporte que realizan al planeta.

“Los bosques cumplen un rol fundamental en el ciclo del carbono y del agua y como reguladores del clima a nivel planetario. Son también esenciales para las comunidades que dependen de ellos en cuanto a su vida diaria, sus actividades de sustento y su identidad cultural. Junto con el suelo, los sistemas forestales son un componente fundamental de los sumideros de carbono en los ecosistemas terrestres y absorben alrededor de 2 billones de toneladas de CO₂ cada año” (FAO, 2018)³.

¹ Está presente a través del territorio de Guayana Francesa.

² Carrasco, J. P. (1978). El tratado de cooperación amazónica. *Nueva Sociedad*, 37, 19-25.

³ Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL (2019). *La autonomía de las mujeres en escenarios económicos cambiantes* (LC/CRM.14/3), Santiago.

El cambio climático ha puesto en jaque a la sociedad y sus gobiernos. Su rápida aparición se ha visto incrementada también por razones originadas en el hombre y los ciclos productivos que han adoptado los modelos de desarrollo en el último siglo. El constante crecimiento de la población junto con la fuerte industrialización, ha llevado a distintos gobiernos y organismos a preocuparse sobre los ecosistemas⁴, dado el fuerte crecimiento de la huella de carbono. La huella de carbono “*se define como la cantidad de gases de efecto invernadero emitidos a la atmósfera derivados de las actividades de producción o consumo de bienes y servicios de los seres humanos, variando su alcance, desde una mirada simplista que contempla sólo las emisiones directas de CO₂, a otras más complejas, asociadas al ciclo de vida completo de las emisiones de gases de efecto invernadero, incluyendo la elaboración de materias primas y el destino final del producto y sus respectivos embalajes*”⁵. En palabras más concretas, el fuerte incremento de emisiones de CO₂ dada la actividad humana, ha provocado una aceleración en el cambio climático que está ocurriendo en el planeta, por lo tanto, la protección de los bosques y la flora en general, que consumen el CO₂ y lo devuelven a los ecosistemas como O₂, se convierte en un imperativo no solamente ético, sino que fundamental para el futuro y sostenibilidad de los ecosistemas como los conocemos.

Durante el año 2019, específicamente entre los meses de enero y septiembre, se produjeron una gran cantidad de incendios en la Amazonía. El Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), organismo especializado en investigación espacial de Brasil, indicó que durante el año 2019 los incendios casi se triplicaron respecto a similar periodo del año 2018, llegando a producirse 30.901 focos para el mes de agosto, mientras que la superficie incendiada llegó a los 29.944 km², número que cuadruplica lo sucedido en mismo periodo durante el año 2018⁶. Sin duda alguna, los números expuestos implican un fuerte deterioro en la Amazonía afectando así directamente a los ecosistemas, tanto de la selva, como de la región y el mundo. Expresada ya la relevancia que tiene este “pulmón” para el planeta y el por qué debemos

⁴ Entendida en su única acepción, que es la “comunidad de los seres vivos cuyos procesos vitales se relacionan entre sí y se desarrollan en función de los factores físicos de un mismo ambiente”.

⁵ Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL. (2009) *La huella del carbono en la producción, distribución y consumo de bienes y servicios* (LC/W.298), Santiago, pp. 5

⁶ Cereceda, R. (2019). Los incendios en Amazonía quemaron 4,2 millones de campos de fútbol de selva en agosto. *Euronews*. Recuperado en <https://es.euronews.com/2019/09/04/en-agosto-se-quemo-el-equivalente-de-4-2-millones-de-campos-de-futbol-de-selva-amazonica> el 05-04-2020

atender este caso hoy en día, debemos empezar a comprender que los cambios que están ocurriendo en los ecosistemas generan necesarias y suficientes alarmas que nos advierten sobre nuestras formas de relacionarnos – los seres humanos – con el entorno y el medioambiente.

Tal como se indicó previamente, nueve son los países que tienen soberanía sobre esta importante región boscosa y selvática que provee de importantes beneficios al mundo. Incluida Francia, quien presenta soberanía a través de su región en ultramar, Guayana Francesa. Pero particularmente, los incendios se produjeron fuertemente en los territorios de Brasil, Bolivia y Perú, quienes fueron los principales países afectados por estos desastres, y actuaron, en lo general, de manera independiente en sus propios territorios, y con sus propias herramientas. Algunos de estos hechos de “autonomía soberana”, se pueden reflejar en casos como el rechazo (inicial) del presidente de Brasil, Jair Bolsonaro, al ofrecimiento de veinte millones de dólares que el grupo de los G7⁷ realizó a través del presidente de Francia, Emmanuel Macron.

El martes 24 de septiembre de 2019 se realiza la 74° Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que tuvo como uno de los temas más importantes, los incendios que afectaron a la Amazonía en los meses que antecedieron y que habían encontrado su algidez en agosto de 2019. La Asamblea fue reconocida esta vez, particularmente por la polarización ideológica que existía entre los distintos mandatarios. Se ha destacado a esta Asamblea, por enfrentar discursivamente a líderes “nacionalistas y soberanistas” con liderazgos que propician el “internacionalismo y multilateralismo”. Los primeros fueron representados en los discursos del mismo presidente Jair Bolsonaro, como también en las palabras ofrecidas por el presidente de Estados Unidos, Donald Trump.

"Es una equivocación asegurar que la Amazonía es patrimonio de la humanidad y es una equivocación, como los científicos afirman, decir que nuestro bosque es el pulmón del mundo. Apoyándose en esas falacias, algunos

⁷ Grupo de países de importante peso político, económico y militar en el mundo. Lo componen Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido

países, en lugar de ayudar, han seguido las mentiras de los medios de información y se han comportado sin respeto y con un espíritu colonialista" (Bolsonaro, 2019)⁸.

"El futuro no pertenece a los globalistas, el futuro pertenece a los patriotas. El futuro pertenece a las naciones soberanas e independientes"⁹ (Trump, 2019).

Las frases anteriores expuestas, expresan fielmente el discurso de liderazgos que no confían en el multilateralismo como una herramienta efectiva para el desarrollo tanto nacional como internacional, y defienden al nacionalismo y soberanismo como el principal enfoque y visión política para gobernar un país, como también para la resolución de conflictos o temas, que por su envergadura, son de carácter internacional. Pero también durante la Asamblea surgieron discursos de otros tipos de liderazgos, como por ejemplo, del presidente de Francia Emmanuel Macron, quien defendió al multilateralismo y la cooperación internacional, como un instrumento que permite avanzar a la sociedad, y que no debe entenderse como un contrapuesto a otras ideas defensoras de soberanías nacionales.

"Tampoco creo en que las crisis que atravesamos se vayan a resolver mejor con un repliegue nacionalista. Estoy firmemente convencido de la importancia del patriotismo, que es el amor por la patria y, al mismo tiempo, la aspiración por lo universal. Creo firmemente en la soberanía, que es al mismo tiempo la autonomía para uno mismo y la necesidad de cooperar"¹⁰ (Macron, 2019).

La 74° Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, refleja un encuentro de dos polos de pensamiento en materia de relaciones internacionales por parte de los actuales liderazgos que gobiernan al mundo. En la última década, ha existido una nueva ola de tendencias y gobiernos nacionalistas, que han revitalizado ideas contrarias a la resolución de

⁸ EFE. (2019). Las frases de la 74 Asamblea General de Naciones Unidas. *Agencia EFE*. Recuperado de <https://www.efe.com/efe/america/mundo/las-frases-de-la-74-asamblea-general-naciones-unidas/20000012-4076087> el 05-04-2020

⁹ *Ibíd.*

¹⁰ *Ibíd.*

controversias o conflictos de forma pacífica y diplomática que podrían dirimirse a través de mecanismos y herramientas de carácter multilateral, lo cual ha influido en que se genere una crisis del multilateralismo.

Sumado a lo anterior, estos liderazgos resultan ser también de quienes pertenecen al grupo de “negacionistas”, que son aquellos que difieren del efecto del ser humano sobre el cambio climático e indican que no debiese ser un tema central en la agenda política internacional. Esa idea la ha expresado públicamente el presidente de Estados Unidos, Donald Trump, a través de comentarios y publicaciones oficiales, como también a través de acciones concretas, como retirar a Estados Unidos del Acuerdo de París contra el Cambio Climático, el cual terminó siendo firmado por 195 países miembros. Por otro lado, el presidente de Brasil, Jair Bolsonaro, también ha relativizado la relevancia del cambio climático en la agenda actual, a través de distintas opiniones públicas o hechos concretos, como renunciar a la organización de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 2019 (también conocida como COP25), y que albergaría la 15° reunión de las partes sobre el Protocolo de Kioto y la 2° reunión de las partes sobre el Acuerdo de París.

"Nuestra diplomacia actuó contra la COP25 porque no es de nuestro interés y porque lo que está en juego es nuestra soberanía: a cambio del acuerdo de clima, que aceptamos por ser favorables a la preservación del medioambiente, quieren entregar gran parte de la Amazonía a la administración externa"¹¹
(Bolsonaro, 2018).

La visión de Bolsonaro respecto al cambio climático, y de abordar esta problemática desde los organismos internacionales y multilateralismo, se refleja en sus declaraciones y acciones en el tiempo que lleva gobernando al Estado brasileño, el cual se ha alineado a otros gobernantes con ideas similares, y no prioriza este fenómeno en la agenda de Gobierno.

¹¹ EFE. (2018). Bolsonaro vuelve a defender la renuncia de Brasil a organizar la COP25. *Agencia EFE*. Recuperado de <https://www.efe.com/efe/america/portada/bolsonaro-vuelve-a-defender-la-renuncia-de-brasil-organizar-cop25/20000064-3843944> el 05-04-2020

Retomando la importancia y el rol que tiene la Amazonía para el planeta, expresada en los párrafos iniciales, los nuevos paradigmas y enfoques de desarrollo en la sociedad han empezado a comprender al ecosistema como un factor presente y necesario para la subsistencia y sostenibilidad del mundo. Esto se expresa, tras las distintas convenciones, reuniones, foros y encuentros multilaterales ocurridos durante la década del noventa, que generan la celebración en septiembre del año 2000 en la sede de la Organización de las Naciones Unidas en Nueva York, la *Cumbre del Milenio*, en la cual 189 representantes de Estados y Gobiernos realizan una nueva convención que tiene como resultado la *Declaración del Milenio*. Esta carta es el resultado de múltiples tratativas, que comprenden que las preponderantes formas y modelos de desarrollo en el mundo, no han sido ni están siendo efectivas ni eficientes para todos los seres humanos, formas de vida y ecosistemas en general. Surge entonces de esta declaración, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), los cuales son ocho y establecen metas mundiales para el año 2015, siendo estos reevaluados en la Conferencia de Rio+20 realizada en 2012. Tras la evaluación realizada, se generan nuevas metas conocidas como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), los cuales son diecisiete y buscan ser cumplidos para el año 2030. A diferencia de los ODM, los ODS son universales (aplican a todos los países), y otorgan mayor importancia a los mecanismos de desarrollo sostenible, y no tan solo la agenda social. Deben comprenderse estos hitos como dos momentos importantes que fueron originados a través de instancias multilaterales, generándose consensos internacionales sobre la necesidad de cambiar los paradigmas de desarrollo.

Se comprende entonces, que producto de los modelos de desarrollo que han predominado durante el último siglo, los ecosistemas se han mermado y los recursos naturales han empezado a mostrar signos de agotamiento. Esto se expresa al crear los Objetivos de Desarrollo Sostenible, relevando que la necesidad de generar cambios es fundamental, antes de que las consecuencias sean irreversibles. El ser humano, junto al resto de especies que conviven en este espacio llamado planeta, requieren de condiciones mínimas para subsistir. El aire que respiramos, el agua que consumimos o la tierra que sembramos, son bienes básicos y fundamentales para la subsistencia. El medioambiente en su conjunto, es un bien básico y fundamental para la subsistencia. Pero no es cualquier tipo de bien, como un

producto o servicio que pueda transarse en el mercado, sino que el medioambiente – y el equilibrio ecológico – son *bienes públicos globales*. Los bienes públicos globales, son aquellos “*resultados (o productos intermedios) que tienden a la universalidad, en el sentido en que estos benefician a todos los países, grupos o subgrupos de la población y generaciones. Como mínimo, un bien público global debe cumplir los siguientes criterios: a) sus beneficios se extienden a más de un grupo de países; b) no discrimina a ningún grupo (o subgrupo) de la población; y c) no discrimina a ninguna generación, sea presente o futura*”¹². Se infiere entonces, que son bienes porque generan beneficios a la sociedad, son públicos porque no existen bienes rivales que los sustituyan para su consumo ni son excluibles, y son globales porque cumplen con los tres criterios mínimos presentes en la definición, afectando a la sociedad casi en su totalidad.

Y como se plantea, el medioambiente y equilibrio ecológico son bienes públicos globales que han empezado a mostrar signos de agotamiento y daño. La reducción en la capa de ozono, el cambio climático o la escasez de agua dulce, son fenómenos que afectan directamente a la sociedad y los ecosistemas, y por ende, es necesario que se generen cambios que permitan detener la merma ocurrida en este bien público global, porque si no, en un tiempo futuro no habrá quien pueda contar lo sucedido. Dado lo anterior, surge la importancia que ha adquirido la Amazonía en el aspecto medioambiental y en el equilibrio ecológico, porque el aporte que produce esta subregión en la regulación del medioambiente, afecta tanto a los habitantes de América del Sur, como a los habitantes del resto del planeta, ya que estas áreas verdes juegan un rol muy importante en la transformación de CO₂ a O₂, en las reservas de aguas dulces y biodiversidad, y en el ecosistema en general. Y por la importancia que tiene esta subregión, se genera el impacto que tuvieron los fuertes incendios del año 2019 en la población mundial.

Estos bienes al ser públicos y globales, demandan la atención de los distintos Estados y organismos, ya que su uso y tratamiento, como protección y promoción, afectará a todos en el globo. En el caso de la Amazonía, tal como se indicó, nueve países poseen soberanía sobre ella, pero adquiere particular relevancia el caso de Brasil que es el Estado que posee

¹² Kaul, I., Grunberg, I., & Stern, M. A. (1999). Global public goods: concepts, policies and strategies. En *Global public goods: International cooperation in the 21st century*, 450-507. UNDP: Nueva York.

soberanía sobre 65% de esta cuenca selvática. Además, tomó relevante protagonismo dado el comportamiento político del nuevo presidente de Brasil, Jair Bolsonaro, quién asume el primero de enero de 2019 a liderar el gobierno, y ha generado polémicas por su discurso nacionalista y soberanista, que sin duda afectó y provocó un conflicto respecto a como fue el tratamiento de esta catástrofe.

La Amazonía al pertenecer a muchos Estados, no ha tenido solo una mirada soberanista sobre ella. En 1978, ocho de los nueve países que poseen soberanía sobre la Amazonía – los países sudamericanos sin Francia – firmaron el Tratado de Cooperación Amazónica (TCA), que a partir de 1995 se convirtió en la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), el cual es un organismo multilateral que tiene entre sus principales objetivos la preservación del medioambiente, el desarrollo sostenible, y el uso racional de los recursos naturales de esta subregión. Ésta es la principal instancia multilateral completamente orientada a este bien público global, y la cual será analizada respecto a sus capacidades y utilidad frente a los incendios ocurridos en 2019 en la Amazonía.

En el presente estudio de caso, se analizará si la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica, principal organismo multilateral que afecta a la Amazonía, posee las facultades necesarias para la protección y promoción de la Amazonía. Para aquello, el trabajo se dividirá en tres capítulos esenciales. En primer lugar, se definirá y analizará el concepto de multilateralismo como una herramienta política que permite regular, institucionalizar y promover las relaciones entre tres o más Estados, y particularmente, la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica, principal organismo multilateral que funciona en el desarrollo de la Amazonía, y que es el objeto de estudio de este caso. En segundo lugar, se expondrá sobre qué son los bienes públicos globales, su relevancia para el presente siglo y el planeta, y su relación fundamental y necesaria que debe tener con instancias multilaterales, teniendo como foco el rol que cumple la Amazonía en el planeta, y por qué debe considerarse y clasificarse bajo esta definición. En tercer lugar, se investigará sobre los incendios ocurridos en la Amazonía durante el año 2019, buscando principalmente comprender como se solucionaron, el origen de las acciones – si fueron nacionales o desde una instancia multilateral –, y un análisis respecto de las capacidades y facultades que tiene la Organización

del Tratado de Cooperación Amazónica para la protección y promoción de la Amazonía, en cuanto es un bien público global. Posterior a estos tres capítulos esenciales, se realizarán las conclusiones y recomendaciones pertinentes al caso.

Capítulo 2: Multilateralismo y mecanismos de cooperación internacional multilateral en América Latina: La Organización del Tratado de Cooperación Amazónica

Durante el siglo XX, y tras visualizar las consecuencias de dos cruentas guerras mundiales, las formas en que los Estados comienzan a relacionarse entre sí empiezan a cambiar, entendiendo que las formas que habían predominado para relacionarse habían fracasado. Los millones de muertos, Estados destruidos u otros que desaparecieron, mostraron la peor cara de la humanidad en su historia, lo cual terminó siendo retratado por la aparición de armamento altamente dañino en el mundo. Lo anterior se reflejó particularmente en la utilización de dos bombas atómicas por parte de Estados Unidos en territorio japonés, que tuvieron consecuencias impensadas por la sociedad internacional. Tras la primera guerra mundial, surge la Sociedad de las Naciones, organismo multilateral que logró congregarse en un momento a 57 Estados miembros, y buscaba conservar la “paz” lograda tras la finalización de la guerra. Si bien no logró sus objetivos, sirvió como precedente y base para el diseño de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la cual se configuró posterior al fin de la segunda guerra mundial, nuevamente con el objetivo de conservar la paz mundial, resolver las diferentes disputas y controversias, y generar un espacio pacífico para la resolución de conflictos, fundamentados en el derecho internacional. La ONU está aún vigente, y ha permitido generar una importante estabilidad en el mundo a partir de la segunda mitad del siglo. Es sin duda, un exitoso referente de una organización multilateral.

El multilateralismo es una forma de relación entre Estados que no se da solamente en el nivel mundial. También se puede dar de forma regional, como por ejemplo lo es hoy en día la Unión Europea o la Organización de Estados Americanos, espacios multilaterales que permite relacionar a Estados dentro de una región – o continente en este caso – en forma pacífica y velando por intereses propios. Incluso también se da en el ámbito subregional, es decir, en espacios menores a los de una región, y en el cual convergen países de esa zona que puedan tener intereses o características comunes. Encontramos en estos casos, los ejemplos de la Caribbean Community (CARICOM) que reúne a Estados del Caribe, o el Sistema de

Integración de Centro América (SICA) en el cual convergen los países centroamericanos. Por otro lado, se pueden generar instancias multilaterales que reúnan a Estados con un interés sectorial en particular, como es el caso de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), o también se pueden generar instancias que reúna a países con intereses ideológicos similares, como es la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), que integra a países liderados por una ideología similar. Cabe destacar en último lugar, las distintas instancias multilaterales que tienen como objetivo principal favorecer las relaciones económicas y comerciales entre los países, como puede ser el ejemplo del Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

Sin duda alguna, existen experiencias positivas de multilateralismo en el sistema político internacional, tanto por el logro de los objetivos que perseguían, como también desde la perspectiva de su perduración en el tiempo¹³. Estos casos han significado una relevante importancia en la estabilidad y gobernanza mundial o regional, ya que han permitido resolver muchos conflictos y controversias que no habrían sido solucionados bajo una relación bilateral entre los Estados.

Es necesario en este punto, establecer una definición de multilateralismo que permitirá realizar el análisis posterior fundamental. Para aquello, se utilizará la conceptualización de John Ruggie (1993)¹⁴, quien presenta una definición de multilateralismo desde una dimensión cuantitativa, como también desde una dimensión cualitativa. Desde lo cuantitativo, el multilateralismo son todas aquellas prácticas en que un grupo de tres o más estados coordinan políticas públicas nacionales. Debe mencionarse en este punto, que dicha definición había sido acuñada en primer lugar por Robert O. Keohane, pero que Ruggie la complementa a través de la integración de una dimensión cualitativa. En este aspecto, Ruggie (1993) nos indica que también las relaciones entre estos tres o más Estados, se dan sobre la

¹³ Se integra esta dimensión en la perspectiva de casos positivos, entendiendo que han existido, especialmente en Latinoamérica, ensayos de instancias multilaterales que su fracaso se ha reflejado en la baja perduración en el tiempo.

¹⁴ Ruggie, J. G. (1993). *Multilateralism matters: The theory and praxis of an institutional form*. Columbia University Press.

base de ciertos principios que ordenan dichas relaciones¹⁵. A raíz de lo anterior, se infiere que el multilateralismo, para ser considerado como tal, debe tener un grado de institucionalización mínimo que permita regular las relaciones entre dichos Estados y el comportamiento de cada uno de ellos, los cuales son principios que deben ser compartidos por todos aquellos que integren dicha instancia.

En línea con la definición de multilateralismo, se pueden identificar efectos que tiene esta herramienta en la arena internacional. En primer lugar, al congregarse múltiples Estados bajo el manto de una idea común a desarrollar, un problema común a resolver, o cualquier aspecto en el cual un Estado pueda tener un interés particular, implica que existirá diálogo en conjunto con un intento pacífico de lograr dicho objetivo, antes de recurrir a un conflicto que pueda traer resultados negativos para la sociedad en su conjunto. También, el multilateralismo genera coordinación y colaboración en la búsqueda de solucionar un problema, el cual difícilmente sea solucionado unilateralmente o en el aspecto bilateral. Encontramos bajo esta idea, el ejemplo de la protección de los derechos humanos, la migración, o el mismo comercio internacional, situaciones que han sido reguladas desde la coordinación multilateral entre diferentes Estados. Es decir, la acción colectiva de los Estados permite una sinergia que entrega soluciones al mundo. Son muchos los efectos, tanto positivos como negativos que pueden desprenderse de la práctica multilateral. Sin embargo, en esta época el multilateralismo ha mutado, y deberá seguir haciéndolo para comprender el contexto internacional.

En la actualidad, dado el exponencial avance de la tecnología y de la fuerte globalización en el mundo, la cual ha difuminado las distintas fronteras con las cuales se erigieron los Estados clásicos en los últimos dos siglos, es un momento propicio en que se debiera dar un fuerte impulso al multilateralismo para apoyar la relación entre los Estados. La globalización conlleva problemas globales, y por ende, muchos de ellos requieren de la acción coordinada y colaborativa entre los países. Existen hoy en día, temas que deben atenderse conjuntamente, bajo el marco de la gobernanza global, la cual será entendida como *“el sistema formado por el conjunto de reglas, procesos y actores, institucionales y otros, que rigen el planeta o más*

¹⁵ Ibídem. pp.7

*concretamente, que intervienen o forman parte de las tomas de decisiones que tienen lugar a escala planetaria”*¹⁶. Esta definición se aleja del paradigma realista, al comprender que existen otras instituciones que participan del sistema internacional, distintas de los Estados. Encontramos entre estas instituciones, tanto al sector privado, a través de empresas y gremios, a la sociedad civil, a través de organizaciones no gubernamentales, y también a través de organismos internacionales que pueden incluir a los anteriores, como también la participación de los Estados. Los organismos multilaterales se encuentran en este espacio, en cuanto posean ciertos grados de institucionalidad mínimos.

Por ende, en la gobernanza global se refleja la fuerte interdependencia que existe hoy en día, donde los múltiples actores se interrelacionan entre sí de distintas formas y aspectos. Cabe destacar en este aspecto, la relevancia que tiene el grado de institucionalización que debe tener el sistema internacional, para que éste permita un conocimiento y funcionamiento de las diferentes reglas y procesos, que promoverán que cada actor pueda participar de éste, independiente de su tamaño o peso – o poder –, en condiciones que le permitan obtener beneficios y aportar desde su espacio. Esta cualidad de la gobernanza global, también se refleja dentro de las instancias multilaterales. El institucionalismo en ambos casos, permite que las asimetrías de poder existentes entre distintos actores, no se vean reflejadas tan fuertemente como podría ser en una relación bilateral. Sumando este aspecto junto a la ya presentada interdependencia existente en el sistema internacional, convierte al multilateralismo en una instancia esencial y fundamental en las relaciones internacionales de hoy, como herramienta que permite reducir los conflictos y resolver las controversias.

Con la presente definición de multilateralismo y la presentación de algunos de sus diferentes aspectos, los cuales serán útiles para comprender el presente estudio de caso, se ha de ahondar en la especificidad de América Latina, y más en particular aún, sobre la subregión conocida como la Amazonía. Como bien ya se ha definido a grandes rasgos esta subregión en el capítulo introductorio, es necesario presentar la principal instancia multilateral que afecta a esta importante zona sudamericana, que en este caso sería la Organización del Tratado de

¹⁶ Blin, A. & Marín, G. (2013) *Diccionario del Poder Mundial*. LOM Ediciones. Recuperado de http://poder-mundial.net/wp-content/uploads/sites/4/2018/07/Diccionario-del-Poder-Mundial_compil.pdf

Cooperación Amazónica (OTCA), la cual es un espacio multilateral conformado por ocho Estados de América del Sur: Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela, quienes son los principales países que tienen soberanía sobre la Amazonía. Si bien Francia posee soberanía también sobre una extensión de la Amazonía – a través de Guayana Francesa – no participa de la OTCA.

Lo que hoy es conocido como OTCA, en un principio fue un acuerdo multilateral. Éste se celebró el 3 de julio de 1978 a través de la firma del Tratado de Cooperación Amazónica (TCA) por los ocho países ya mencionados, en Brasilia, capital del principal país de América del Sur, no tan solo por su economía, geografía o población, sino porque también es el Estado que posee soberanía sobre una mayor extensión de territorio amazónico. El TCA tiene como objetivo principal el de generar “*esfuerzos y acciones conjuntas para promover el desarrollo armónico de sus respectivos territorios amazónicos, de manera que esas acciones conjuntas produzcan resultados equitativos y mutuamente provechosos, así como para la preservación del medio ambiente y la conservación y utilización racional de los recursos naturales de esos territorios*”¹⁷. La firma de este Tratado, el cual fue promovido principalmente por Brasil, se inspiró en el Tratado de la Cuenca del Plata, el cual fue el precursor en institucionalizar una relación multilateral para un espacio geográfico que también es referente en Sudamérica, tanto en el ámbito de los recursos naturales, como también en el ámbito de lo comercial, situación similar que se da en la cuenca del río Amazonas y dicha subregión geográfica. En el aspecto político-regional, el TCA se firma en un momento de algidez que estaba sufriendo el Pacto Andino, otro espacio multilateral que ya reunía a cinco de los países firmantes del TCA, y que en un principio, vieron este nuevo Tratado como una intención hegemónica de Brasil en la región. Según Carrasco (1978)¹⁸, lo anterior generó que Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela generaran serias observaciones en las diferentes rondas de negociaciones del TCA, principalmente en el cambio de la frase “integración física” por el concepto de “cooperación económica”, y también definir que las decisiones debían tomarse unánimemente para evitar la conformación de bloques internos y posible hegemonía brasileña.

¹⁷ Tratado de Cooperación Amazónica (1978). *Texto fundacional del tratado*. Brasilia. Artículo N°1.

¹⁸ Carrasco, J. P. (1978). El tratado de cooperación amazónica. *Nueva Sociedad*, 37, 19-25.

Tras la fundación del TCA, este organismo se ha ido desarrollando en su historia a través de distintas etapas identificables. Según Borbély (2014), se pueden reconocer cuatro etapas que se desarrollaron y determinaron la evolución de este organismo. La primera etapa – comprendida entre 1978 y 1989 – se define como de *defensa-proteccionista*, ya que los países miembros se preocuparon de proteger la soberanía y el control de los territorios amazónicos. Existió apoyo mutuo principalmente sobre esta defensa, entendiendo que existían actores externos con intenciones de participar en el desarrollo – o explotación – de esta subregión. La segunda etapa – comprendida entre 1989 y 1994 – se define como la de *integración regional*, y se origina en esa fecha tras la primera reunión de presidentes ocurrida en Manaus en dicho año, la ciudad más grande dentro de la Amazonía, y capital del Estado de la Amazonía de Brasil. En esta etapa, el diálogo político toma un giro hacia la colaboración amazónica con el objetivo de lograr la promoción de los procesos democráticos¹⁹, la integración económica y los comienzos del diálogo sobre el desarrollo sostenible. La tercera etapa – comprendida entre 1994 y 2002 – se denomina como la *consolidación del Tratado*. Se transforma desde TCA a OTCA, a través de una fuerte institucionalización en la cual se crea la Secretaría Permanente (SP/OTCA) en Brasilia, junto con las otras instituciones que han dado vida a la OTCA los últimos 22 años. En esta etapa, el organismo adquiere una misión más promotora de dar impulso al desarrollo de la Amazonía, y no tan solo de coordinación entre miembros Estados. La institucionalización de la OTCA provoca un avance en las intenciones de promover el desarrollo en la Amazonía. Borbély plantea que, tras esta etapa, empieza a fundarse una nueva que se refiere a la necesidad – y urgencia – que empieza a adquirir la OTCA, respecto del modelo de desarrollo que está prevaleciendo en la subregión amazónica y que está en directa contradicción con los intereses ambientales y de desarrollo sostenible, ya que se han generado problemas de esta índole, que requieren de la atención de los Estados y una eventual solución.

¹⁹ Brasil y Perú habían sufrido dictaduras militares durante la década de 1980, mientras que Bolivia, Ecuador, Venezuela y Colombia habían sufrido misma situación en años anteriores, siendo este un fenómeno que ha estado latente en Latinoamérica en general.

Para el análisis que se realizará en un capítulo posterior, es necesario describir la OTCA desde lo institucional hasta lo procedimental, con el propósito de comprender el rol y las capacidades que tiene este organismo. Como ha sido mencionado, durante la tercera etapa, y específicamente en el año 1998, se generaron las bases institucionales de la OTCA que definieron la organización de este organismo. En un primer nivel político, y en temas de representación soberana de los Estados, este organismo tiene tres instancias relevantes de carácter fundamental. Según las bases de la OTCA²⁰, en primer lugar está la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores la cual es la máxima instancia de decisión política, que fijará los lineamientos de este carácter en el organismo, evalúa las iniciativas desarrolladas y adoptará las decisiones necesarias para la consecución de los fines propuestos. Esta instancia se puede generar por la solicitud e iniciativa de cualquiera de los países miembros, mientras cuente con el apoyo de al menos otros cuatro Estados. En segundo lugar, está el Consejo de Cooperación Amazónica (CCA), el cual es integrado por los representantes diplomáticos de alto nivel de los países miembros del Tratado. Tiene como finalidad principal, velar por el cumplimiento de los objetivos y finalidades del Tratado, como también por la ejecución de las decisiones adoptadas en la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores. Esta debiera reunirse anualmente. En tercer lugar, existe la Comisión de Coordinación del Consejo de Cooperación Económica (CCOOR), la cual es conformada por los representantes de los países miembros acreditados ante la OTCA. Este órgano es de naturaleza consultiva y auxiliar al Consejo de Cooperación Amazónica, y funciona principalmente como órgano contralor de la Secretaría Permanente, particularmente realizando seguimiento de la planificación, programación y ejecución presupuestaria de ésta. Tanto en la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, como en el Consejo de Cooperación Amazónica, todas las decisiones deben ser tomadas por la unanimidad de los países miembros del Tratado, lo cual es un factor que promueve el consenso. Respecto a la Comisión de Coordinación del Consejo de Cooperación Económica, las decisiones se toman con la unanimidad de los países participantes en dicho espacio. Lo anterior conlleva, como se mencionó anteriormente, a que esto no se traduzca en la formación de bloques ni surjan intentos de hegemonía por alguno de los países miembros. Estos tres órganos, los cuales se presentaron en orden jerárquico,

²⁰ Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (2015). *La OTCA: Las Instancias*. Brasilia.
<http://www.otca-oficial.info/about/instances>

son la base de la representación política de los distintos países miembros, y en los cuales se expresan los intereses, tanto particulares como comunes, respecto a su soberanía sobre la subregión amazónica y el desarrollo de ésta. Cabe mencionar también en este punto, la existencia de las Comisiones Nacionales Permanentes, las cuales son las encargadas de ejecutar las decisiones de los órganos anteriores, en los distintos territorios nacionales, bajo la orientación de cada Cancillería local.

A nivel funcional, la OTCA tiene una Secretaría Permanente (SP/OTCA) situada en Brasilia, la cual es la encargada de implementar los objetivos previstos en el Tratado, y también las decisiones emanadas de las instancias políticas recientemente presentadas. También, tiene la capacidad de suscribir acuerdos y asumir compromisos en nombre de la OTCA. Para aquello, existe un reglamento propio en la base jurídica del Tratado, que regula y define los lineamientos de esta Secretaría Permanente, la cual la configura como la máxima instancia de la organización, en el ámbito de lo funcional y administrativo. Además, se definen los roles, funciones y directrices de la SP/OTCA en la Agenda Estratégica de Cooperación Amazónica, siendo la última de estas agendas, aprobada en 2010 en la X Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores del TCA. En dicha agenda, que aún se encuentra vigente, se definen los siguientes roles y funciones para la SP/OTCA²¹: a) rol articulador, que permite generar consensos entre los países miembros; b) rol facilitador, que permita generar espacios de diálogo político y técnico entre los países miembros; c) rol coordinador, que administre y gestione regionalmente la ejecución de actividades; d) rol gestor de apoyo de la cooperación regional e internacional, identificando fuentes financieras para realizar las actividades; e) rol generador de información regional; y f) rol promotor de acciones, que busquen el fortalecimiento institucional. Por otro lado, la agenda también define las siguientes directrices de actuación de la SP/OTCA, que se resumen en: a) búsqueda de consensos y resultados; b) consulta permanente a los países miembros y sus actores involucrados por medio de las Cancillerías de cada país; c) intercambiar información de forma rápida y periódica; d) coordinación efectiva con las Comisiones Nacionales Permanentes; y e) transparencia en la comunicación, entre otras directrices que figuran en la agenda. A raíz de

²¹ Organización del Tratado de Cooperación Amazónica OTCA. (2010). *Agenda estratégica de cooperación amazónica, aprobada en la X reunión de Ministros de Relaciones Exteriores del TCA*. SP/OTCA. Brasilia.

lo anterior, se podrá comprender el marco de acción que tiene la SP/OTCA como el principal órgano funcional y administrativo.

Respecto a la organización interna de la SP/OTCA, se conforman dos direcciones. En primer lugar, una dirección administrativa que se encarga del soporte administrativo de la institución, y en segundo lugar, una dirección ejecutiva que lidera a otras cinco oficinas divididas en sectores estratégicos propios de la organización: a) la oficina de salud; b) la oficina asuntos indígenas; c) la oficina de asuntos sociales, transporte, infraestructura, comunicaciones y turismo; d) la oficina de medioambiente; y e) la oficina de ciencia, tecnología y educación. Esta estructura organizacional es la que debe poner en marcha la Agenda Estratégica de Cooperación Amazónica. En la última agenda definida y actualmente vigente, se definieron ocho temáticas claves en que la SP/OTCA debe enfocar sus esfuerzos. Estos temas son: a) la conservación, protección y aprovechamiento sostenible/sustentable de los recursos naturales renovables; b) asuntos indígenas; c) gestión del conocimiento e intercambio de informaciones; d) gestión regional de salud; e) infraestructura y transporte; f) turismo; g) fortalecimiento institucional, financiero y jurídico; y h) temas emergentes. En este último, se sitúa como subtema el cambio climático, el cual será relevante para el análisis posterior. Este orden, no responde a una taxonomía jerarquizada, por lo cual definen una agenda transversal que debe ser atendida integralmente por la SP/OTCA.

Se ha expuesto en el presente capítulo, cómo se ha desarrollado el multilateralismo en el siglo XX, como también una definición y las principales formas y objetivos que esta herramienta puede adoptar, en un mundo que es cada vez más interdependiente, y en el cual las fronteras clásicas de los Estados se han ido difuminando o permeando dada a la globalización que ha provocado esta interdependencia. Es importante destacar este punto, con el objetivo necesario de resaltar la relevancia que ha adquirido el multilateralismo para las relaciones entre los Estados y la resolución de conflictos y controversias. También se ha descrito – dado el objeto de este estudio de caso – la principal instancia multilateral que tiene presencia en la subregión amazónica, desde una reseña a su origen e historia, como también sus objetivos y su estructura, lo que permitirá entender el funcionamiento de este organismo multilateral. Esta organización, en conjunto con los propios Estados, son la principal estructura que rige

la gobernanza sobre la Amazonía, y será analizada en el cuarto capítulo, sobre sus capacidades y acciones frente a los incendios ocurridos en el año 2019, lo que permitirá obtener las respuestas necesarias para el presente estudio. Indistintamente de que la OTCA sea el principal organismo multilateral que rige sobre la Amazonía, el rol que juega esta subregión a nivel global en el día de hoy – y en nuestro futuro – es muy relevante en el equilibrio ecológico, lo cual motivará la aparición de otros actores con intereses, tanto particulares como generales, sobre la selva amazónica. Aceptando la premisa de que el cambio climático y la crisis ecológica se intensifiquen fuertemente en el mediano y largo plazo, esto podría convocar el interés que pudieran tener nuevos actores – como otros Estados, sociedad civil o el sector privado –, lo cual podría conllevar a que estos nuevos actores busquen la forma de involucrarse en la gobernanza de la Amazonía. En un caso hipotético, uno de estos actores podría ser eventualmente otro organismo multilateral, como la Organización de Estados Americanos (OEA) o incluso la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Frente a esta hipotética situación, alguno de estos organismos podría incluso tomar un rol más protagónico, como por ejemplo, el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas. Eventualmente éste podría definir a la Amazonía como una reserva esencial para evitar una catástrofe climática, con el fin de resguardar su preservación, teniendo en cuenta como precedente el Consejo realizado el 17 de abril de 2007, convocado por el Reino Unido²², quien estableció por primera vez en el debate de dicha instancia, la crisis del cambio climático como un problema de seguridad mundial. Si bien lo anterior es un caso hipotético a futuro, y que no hay certeza de que pudiera suceder, hoy en día estas instancias no poseen competencias directas sobre la cuenca amazónica, pero al menos eventualmente puedan tener incidencia desde otra mirada, sea con voz, o realizando otros tipos de discusiones o presiones, lo cual ratificaría la importancia de esta subregión en la geopolítica y configuración del sistema internacional.

²² El Reino Unido convocó para el 17 de abril de 2007 al Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas en su calidad de ostentar la presidencia en ese periodo.

Capítulo 3: ¿Qué son los bienes públicos globales? La Amazonía y su relevancia para el planeta.

Los incendios ocurridos en el año 2019 en la Amazonía, captaron la atención del mundo dada la relevancia que tiene esta subregión para el planeta, particularmente en el equilibrio ecológico y medioambiental. Pero, ¿por qué es la Amazonía una zona tan relevante? La selva juega un rol importante en el equilibrio ecológico, sobre todo en la actualidad en la cual existe una crisis ecológica planetaria provocada por el cambio climático que actualmente está sucediendo, donde la temperatura del planeta está aumentando y podemos ver diariamente información relevante al caso con los hechos y consecuencias que esto genera. Esto convierte en algo perentorio definir el por qué a la Amazonía se le ha asignado dicho rol e importancia.

Con el objeto de comprender esta relación entre la Amazonía, el planeta y su importancia, es necesario evaluar el rol que cumple esta subregión desde la perspectiva de los bienes públicos globales. En las últimas décadas, ha adquirido particular relevancia el estudio e investigación de los bienes públicos globales, dadas las necesidades que han surgido en el planeta, y las virtudes y efectos necesarios que estos bienes generan a todo el mundo. Por otro lado, los bienes públicos globales también han sido relevantes de estudio debido a la incapacidad que han tenido los distintos actores de proteger, promover y proveer estos bienes, cuando lo han intentado realizar individualmente o en grupos pequeños, según distintos casos, haciéndose necesaria la coordinación y cooperación internacional de distintos y múltiples actores para la provisión de estos bienes. Siguiendo la línea de lo ya presentado en capítulos anteriores, el enfoque de esta descripción y análisis se centrará en los Estados y organismos multilaterales como principales actores, sin desconocer la pertinencia de otros actores, tanto como privados o de la sociedad civil, hasta incluso individuos, que hoy en día han adquirido una importante participación y acceso a cúpulas de influencia sobre los temas internacionales, jugando también un rol importante en este sistema internacional que ha adquirido fuertes grados de interdependencia.

En primer lugar, es necesario definir qué es un bien público global. Para aquello, utilizaremos la definición de Inge Kaul (1999) quien indica, desde la teoría económica clásica, que los bienes públicos globales son todos aquellos bienes que presentan las siguientes características: en primer lugar, son públicos por el principio de no rivalidad en su consumo y el principio de no exclusión. La primera característica de no rivalidad, significa que el consumo de un bien por un individuo, no va a impedir el uso de ese bien para alguien más. La segunda característica, indica que no se pueden excluir a las personas de su uso y beneficio. Kaul utiliza como ejemplo el sistema de las luces en el tráfico vehicular, el cual replicaremos para la explicación. Cuando un peatón cruza – de manera segura – una calle gracias a las luces del tráfico, el beneficio de que el peatón haya utilizado ese bien, no impide que otros individuos puedan beneficiarse de ese. Por otro lado, intentar excluir a una persona de recibir los beneficios del ordenamiento social que genera la utilización de las luces de tráfico, es muy difícil e implicaría importantes costos. Es decir, y como indica el principio, no se pueden excluir a algún o algunos individuos de su uso. Sumado a los principios de no rivalidad y no exclusión, que permiten definir que un bien sea público, debe cumplir otras características para que estos bienes públicos sean globales. En primer lugar, para que un bien público adquiera la cualidad de ser global, sus beneficios deben ser percibidos por más de un grupo de países. Si estos benefician solo a un grupo de países, por ejemplo a Sudamérica, este sería un bien público regional (ya que se permitiría excluir a otras regiones). Por ende, debe afectar a distintas regiones o grupos de países. En segundo lugar, los beneficios deben afectar a los individuos independientes de su grupo socioeconómico. Es decir, para que un bien público sea global, no puede beneficiar solo a grupos de personas de algún estrato económico, o de un grupo de países de cierto nivel económico o de desarrollo. En tercer lugar, debe incluirse la variable del tiempo para que un bien público sea global, significando esto que un bien público debe beneficiar no solo a la presente generación, sino que también debe perdurar en el tiempo beneficiando a futuras generaciones. Esta característica adquiere el carácter de la sostenibilidad, y que las acciones de la presente generación de esta sociedad no deben poner en riesgo el potencial beneficio que puedan recibir las próximas generaciones de dichos bienes. Se entenderá entonces, que la globalidad de un bien público no responderá sólo a una dimensión geográfica, sino que también responde a dimensiones sociológica y temporal.

Comprendiendo ya las características que debe poseer un bien público global, es necesario para el presente estudio, identificar dos categorías que éstos pueden adquirir, como también sugiere Kaul (1999). Una primera categoría, es la de bien público global final, los cuales deben entenderse principalmente como resultados más que bienes, en el sentido común. Estos a la vez, pueden ser tangibles, como el medioambiente, o intangibles, como la paz. En una segunda categoría, existen los bienes públicos globales intermedios, que son aquellos que contribuyen a la provisión de bienes públicos globales finales. Podemos encontrar ejemplos de esta categoría, como los regímenes internacionales o el crecimiento económico, y adquieren su relevancia respecto de su capacidad de promover el logro de los objetivos que tienen los bienes públicos globales finales.

Dada la definición anterior, se puede inferir que los bienes públicos globales, al ser públicos, comprenden una inherente acción propia de los Estados, y al ser globales, involucra a algunos, muchos o todos ellos. ¿Puede la paz ser definida por la acción de un solo Estado? Respetando los principios y valores que rigen hoy en día el mundo, la respuesta es no. Por ende, se tendrá como premisa básica para este estudio de caso, que los bienes públicos globales dependerán – en cierto grado – de la acción de más de un Estado al menos²³.

En los últimos años, al abrir un periódico o escuchar noticias en los diversos medios, se nos informa que el medioambiente ha entrado en un estado de crisis, y que esto afectará al planeta en su conjunto. Vemos imágenes sobre los deshielos y cómo gigantes bloques de agua congelada se fracturan y se desmoronan, o cómo las zonas áridas avanzan en distintas regiones del planeta. Por otro lado, vemos la polución y contaminantes que predominan en grandes urbes – y ni tan grandes – afectando no tan solo al hombre, sino al medioambiente y a los ecosistemas en su entorno completo. El antropocentrismo es un paradigma del pasado, y hoy en día, la ecología sistémica y multidimensional ha resurgido, comprendiendo que el

²³ Se dice en cierto grado, porque frente a la interdependencia existente en el mundo en la actualidad, el rol del Estado como único o principal actor en la arena internacional ha disminuido, y existen otras organizaciones distintas a éste, que han adquirido espacios de opinión e incidencia en la toma de decisiones. Si bien se reconoce dicho rol y actividad de actores no gubernamentales, para el presente trabajo no serán mayormente profundizados y analizados.

ser humano no es el centro del planeta, sino parte dependiente de un sistema mayor. Al ver tales noticias diariamente, se puede al menos intuir que el futuro del planeta y de la humanidad, no es eterno ni seguro, ni tampoco se sabrá en qué condiciones será. Dichos sucesos son ciertos, en que el cambio climático, que significa básicamente el aumento de la temperatura del planeta, la degradación de la capa de ozono (principal generador de equilibrio que nos protege de la radiación solar), y el aumento en la escasez de agua dulce, fuente necesaria para todo ser vivo en el planeta, son problemas que están afectando a nuestro mundo y todo lo que esté en él. Tras la identificación de estos sucesos, en 1992 se adopta la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, sumándose también en ese mismo año, la Declaración de Río. En 1997 se adopta el protocolo de Kioto, el cual tiene como objetivo reducir la emisión de los gases de efecto invernadero, uno de los principales contaminantes que ha provocado la crisis ecológica. Es decir, a partir de la década de 1990 se comienza a generar una preocupación de diferentes Estados, expresadas a través de la principal instancia multilateral mundial – la Organización de las Naciones Unidas – sobre el equilibrio ecológico visto como una necesidad que tiene el carácter de urgente. Posteriormente, en el año 2000 se fijan los Objetivos de Desarrollo del Milenio, los cuales son ocho objetivos propuestos para lograr en el mediano plazo, siendo el séptimo de ellos, garantizar la sostenibilidad del medioambiente. Ya en el año 2015, se firma en Francia el Acuerdo de París inmerso en el espectro de la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático, el cual sigue con la misma línea de alerta respecto de la disminución de los gases de efecto invernadero, y en el mismo año, en la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, se aprueban también los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030, que es una continuación mejorada e incrementada de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, con un plazo hasta el 2030, el cual tiene en su objetivo decimotercero la adopción de medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos, al cual se le suman otros objetivos que integralmente buscan combatir la crisis ecológica.

Este breve repaso y línea de tiempo presentada, responde a hitos en la historia reciente que reflejan la preocupación por la crisis ecológica desde instancias multilaterales, teniendo un rol principal y preponderante la Organización de las Naciones Unidas como líder en la

creación e impulso de estos hitos. Y estos hitos, que generan objetivos, metas, indicadores, medidas, acuerdos y adopciones en general entre los países que participan respecto al tema medioambiental, implican además el reconocimiento de los Estados sobre el efecto que han tenido los modelos de desarrollo actuales que han sido utilizados por los países en el último siglo, y antes incluso. Es decir, existe un mea culpa de los líderes, y un compromiso por generar los cambios necesarios. Esta nueva forma integral de ver el desarrollo del planeta, el cual, de ahora en adelante, deberá ser sostenible – en el tiempo – debiera implicar cambios estructurales en los modelos económicos de los países. Esta idea tiene efectos también para los países que poseen soberanía sobre la Amazonía, en la cual los modelos de desarrollo, particularmente de Brasil como el país con soberanía sobre una mayor parte de este territorio, han provocado una importante merma en la cuenca y en los bosques propios de esta subregión. Lo anterior se suma a la variable de análisis principal, que fueron los incendios ocurridos en el año 2019, los cuales además de que ocurren prácticamente todos los años, durante el 2019 fueron de particular magnitud, provocando un fuerte deterioro en la subregión amazónica.

Es importante también definir el rol que cumple la Amazonía en el planeta, y para esto, son importantes los números generales que permitirán analizar a esta subregión, probablemente, como un bien público global. Según indica Brack (2005), la importancia de la Amazonía en el planeta, se divide en tres roles fundamentales. El primero de ellos, es el de ser un importante sumidero de carbono. El bosque que existe en la Amazonía, mantiene cautivas miles de millones de toneladas de carbono, las cuales sin el rol de estos bosques, que se han ido deforestando en el tiempo, tanto por la acción propia del hombre como los constantes incendios que ocurren cada año, volverían a la atmósfera como CO₂ incrementando el problema del calentamiento global. Para proteger el bosque como tal, se han definido más de 200 millones hectáreas de bosques como áreas protegidas, tierras indígenas y bosques de producción permanente, siendo estos últimos, bosques en los cuales solo se permite la industria forestal sostenible, y no la tala para la expansión de la tierra agrícola. El segundo de los roles, es la conservación de la biodiversidad, siendo la Amazonía el espacio en que habitan al menos 60.000 especies distintas de plantas (un 25% de la diversidad mundial), los cuales tienen una importante relevancia en la generación de distintos y nuevos productos de

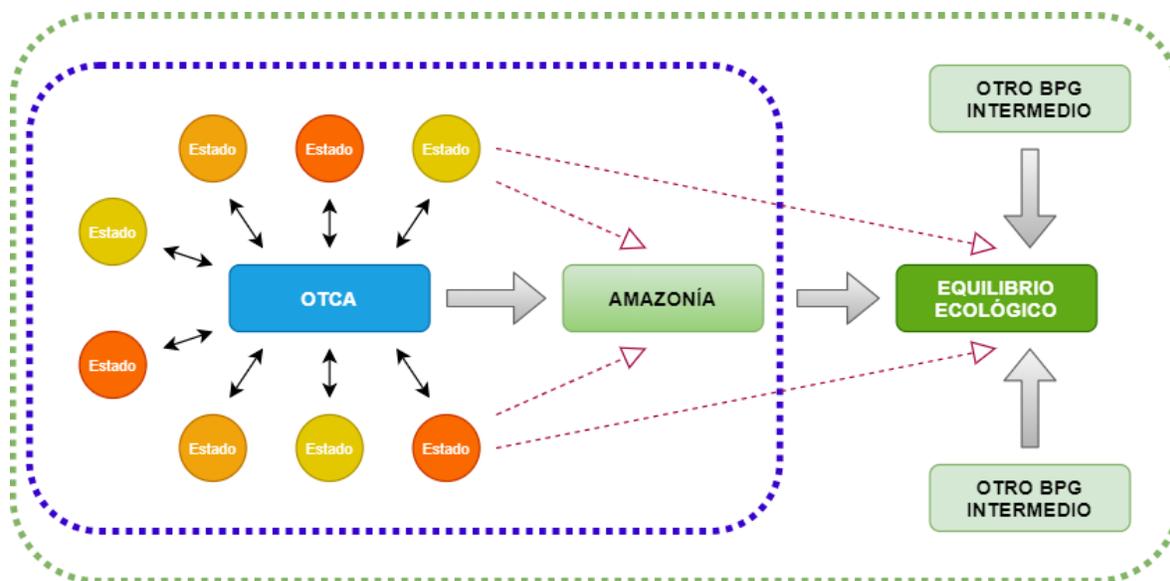
la industria farmacológica, forestales y también en la investigación y desarrollo de nuevas áreas. En tercer lugar, está el fundamental rol que cumple la Amazonía y el agua. La selva amazónica emite una importante cantidad de vapor de agua a la atmósfera, la cual permite la generación de lluvias y precipitaciones tanto en la región como en otras regiones. El 50% de las lluvias que ocurren en la subregión amazónica, es agua proveniente del océano Atlántico, mientras que el otro 50%, es agua que proviene de la evaporación ocurrida en la misma selva. Además, los ríos, lagos y pantanos, contienen alrededor de un 15% del agua dulce no congelada del planeta, lo cual, frente a la escasez hídrica, la Amazonía juega un rol importante en el equilibrio de este elemento básico para el planeta.

Dado lo anterior, se puede comprender el rol que cumple la Amazonía para el planeta, sin contabilizar la importancia que juega para América del Sur o los mismos países que poseen soberanía sobre esta subregión. El aporte y los efectos que genera esta subregión al equilibrio ecológico del planeta ha sido fundamental, y lo seguirá siendo. Por ende, su conservación y recuperación debe ser primordial, ya que sin los aportes globales que entrega la subregión amazónica, se pondría en duda la sostenibilidad ecológica del planeta, incluyendo a la humanidad y otros seres vivos en el futuro.

El rol que cumple la Amazonía en el planeta, sumado a los antecedentes teóricos sobre los bienes públicos globales, permite generar a esta altura – bajo este lineamiento – la categorización de la subregión amazónica. Tendremos dos dimensiones centrales de análisis. En primer lugar, revisaremos la dimensión ecológica, la cual nos indica que la Amazonía es un bien público global, ya que los beneficios y efectos que este bien produce no son rivales, porque el beneficio recibido por un individuo, no restringe que otro pueda recibir un beneficio similar. Además, no se puede excluir a que una persona reciba los beneficios ecológicos que la Amazonía entrega al planeta. Por otro lado, como los efectos medioambientales que se obtienen del ciclo ecológico propio de la Amazonía afectan a más de un grupo de países, no discriminan por grupo socioeconómico o cualquier otra característica, y tienen impacto en lo que sucedería a futuras generaciones, se puede concluir entonces que también es global. La Amazonía entonces, es un bien público global. Cabe destacar en este punto, que se puede categorizar a la Amazonía como un bien público global, en cuanto a su rol en el ciclo

ecológico y que los efectos que genera, son globales. Y el rol que cumple en este ciclo es decisivo en el equilibrio ecológico y medioambiental del planeta. Dado lo anterior y la importancia que tiene la Amazonía en el equilibrio medioambiental mundial, también se permite categorizar que este equilibrio es un bien público global. Comprendiendo de esta forma al equilibrio ecológico y medioambiental como un bien público global, el cual se ve afectado directamente por la acción del hombre en algún grado, se debe identificar entonces que la Amazonía insuena dicho equilibrio con un importante grado de relevancia, lo que permite categorizar al equilibrio ecológico y medioambiental como un bien público global final, mientras que la Amazonía al proveer dicho bien público global, sería un bien público global intermedio.

En segundo lugar, es necesario analizar desde una dimensión política como se relacionan las instituciones – particularmente las presentadas en el capítulo anterior – con respecto a estos bienes públicos globales. Con el objeto de comprender como se relacionan todos estos elementos, se presenta el siguiente diagrama:



Fuente: Elaboración propia

Dentro del recuadro punteado verde, se encuentra todo el conjunto de elementos que interceden en el equilibrio ecológico y medioambiental. Dentro del recuadro punteado azul,

se encuentran los distintos elementos y sus relaciones del presente estudio de caso²⁴. Podemos identificar como los ocho Estados generan la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), como un organismo multilateral que permite y fomenta la cooperación internacional que tiene como objetivo cumplir la misión de dicha instancia, ya descrita anteriormente. Por otro lado, este espacio multilateral tiene incidencia recíproca en los Estados que la componen, enviando insumos técnicos y directrices que deberán aplicar las Comisiones Nacionales Permanentes en sus territorios soberanos. También se identifica como se relaciona la OTCA con la Amazonía, ya que esta subregión es el objeto de existencia del organismo, y la Amazonía como un bien público global intermedio afecta directamente en el equilibrio ecológico y medioambiental que es el bien público final a proteger. Se identifica, además, que los Estados también generan efectos directos en la misma Amazonía, como a la vez en el equilibrio ecológico y medioambiental, ya que sus políticas soberanas también tienen incidencia directa en estos bienes públicos globales.

Ya reconocida la importancia que tiene la Amazonía para el planeta desde una perspectiva ecológica, debe comprenderse en este punto la relevancia que ha adquirido – y que va a adquirir – desde la dimensión geopolítica. Frente al cambio climático y la escasez hídrica que ya ha empezado a afectar al planeta, los sumideros de carbono y las reservas de agua dulce se han ido convirtiendo en un recurso estratégico propio de los países que poseen soberanía sobre ellos. Estenssoro (2013) propone este debate sobre la configuración de una nueva agenda estratégica que se irá desarrollando en el tiempo, en el cual la geopolítica ambiental global será central en el nuevo orden político que se ha estado conformado, y que será una causal de conflictos en temas de soberanía. El autor indica *“que la causa de la crisis ambiental radica en la histórica asimetría en el desarrollo humano y económico que caracteriza a un mundo donde el llamado Primer Mundo, logró su alto estándar de vida sobre la base de un sistema económico altamente contaminante y depredador de recursos naturales que ‘encadenó’ al Tercer Mundo a la función de proveedores de materias primas*

²⁴ Si bien se han mencionado elementos externos al recuadro azul, no son el objeto de análisis profundo en el presente estudio de caso.

y fuerza de trabajo”²⁵. Se puede derivar de lo anterior, la visión Cepaliana²⁶ respecto al debate de los modelos de desarrollo, en el cual el centro (Primer Mundo) se nutre de los recursos de la periferia (Tercer Mundo), “manteniéndolos” como proveedores de materias primas y mano de obra. Asegura el autor, que hoy en día también se estaría replicando esta asimetría con la provisión de “ecosistemas que se consideran vitales para el funcionamiento del planeta”²⁷, es decir, bienes públicos globales intermedios que afectarían al equilibrio ecológico, que se encuentran ubicados mayoritariamente en el Sur del planeta, y que frente a la crisis ecológica y ambiental que se está viviendo, la “periferia” no sólo adquiere fuerte relevancia por sus recursos naturales para el desarrollo económico, sino que hoy en día este valor estratégico aumenta dado a sus ecosistemas prístinos que serán fundamentales en la lucha contra el cambio climático (la disminución de los gases de efecto invernadero) y la crisis hídrica, convirtiéndose la Amazonía en una región altamente estratégica en la geopolítica, ya que es un fundamental sumidero de carbono y reserva de agua dulce. El autor indica entonces que, al haber aumentado su valor estratégico, también ha aumentado el interés por importantes poderes económicos, políticos y transnacionales sobre la subregión amazónica (y sin duda, otros bienes públicos globales intermedios que cumplan este rol).

Dado lo anterior, tanto Brasil – quien posee soberanía sobre aproximadamente dos tercios de la Amazonía – y los países miembros de la OTCA con soberanía sobre la subregión amazónica, adquieren un papel más importante en la nueva configuración mundial que se ha venido desarrollando desde el fin de la guerra fría, dado a que tienen soberanía sobre este bien público global que tiene un alto valor estratégico en un presente y futuro, en que la dimensión ambiental es y será un eje fundamental en la geopolítica mundial.

²⁵ Estenssoro, F. (2013). La geopolítica ambiental global: El Desafío del cambio climático para América Latina. En Llambías, J. (2013) *América Latina. Interrogantes y Perspectivas*. Toronto: York University Press, 2013, pp.12

²⁶ “Cepaliana” refiere a la mirada estructuralista sobre la teoría de desarrollo que tuvo Raúl Prebisch, economista argentino y secretario ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

²⁷ Estenssoro, F. (2013). La geopolítica ambiental global: El Desafío del cambio climático para América Latina. En Llambías, J. (2013) *América Latina. Interrogantes y Perspectivas*. Toronto: York University Press, 2013, pp.13

Entonces, comprendiendo como se interrelacionan todos los elementos mencionados en el presente estudio de caso, se buscará analizar en el posterior capítulo la capacidad y facultades que tendrá la OTCA para proteger y promover la Amazonía, entendiendo que existen políticas nacionales soberanas que también afectan directamente al desarrollo de esta subregión, y así poder concluir en qué medida una instancia multilateral puede jugar un rol fundamental en la protección del planeta, la defensa y promoción del equilibrio ecológico, y de otros bienes públicos globales.

Lo presentado en estos dos capítulos sobre multilateralismo y bienes públicos globales, permite generar un marco conceptual para el análisis del caso de los incendios en la Amazonía durante el año 2019. La aparición conceptual de los bienes públicos globales en el mundo, comprendiéndolo desde su definición, características y rol, ha provocado un amplio debate en la arena internacional respecto de la necesidad de su protección y promoción. Dado a las características propias de ser “públicos” y “globales”, el debate asigna un importante rol a los Estados, pero no en sus capacidades individuales, sino en sus capacidades de trabajar conjuntamente para atender estos bienes. Es dado a esta situación, que el multilateralismo como también la cooperación internacional adquieren especial relevancia como instrumentos que permitirían favorecer una gobernanza global que proteja y promueva los bienes públicos globales.

Capítulo 4: El incendio de Amazonas en el 2019. ¿Qué acciones y medidas hubo desde la OTCA y los Estados?

En los capítulos precedentes, se realizó la descripción y análisis de las principales variables que convoca a esta pregunta de investigación. En primer lugar, se revisa en líneas generales el concepto de multilateralismo, y principalmente como se expresa esta forma de relación entre los Estados en la Amazonía, a través de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA). En segundo lugar, se definen y describen los bienes públicos globales, principalmente como se configura la Amazonía como un bien público global intermedio y la importancia que tiene esta subregión para el mundo, que nos obliga a prestar atención en su preservación y recuperación de sus territorios en algunos casos. Con el objeto de dar respuesta respecto a la capacidad que tiene la OTCA para enfrentar los incendios ocurridos el 2019, como también a otras situaciones o fenómenos que degradan esta subregión y convertirse en un organismo con la capacidad de proteger y preservar este bien público global, se debe analizar que capacidades se le han transferido desde los Estados soberanos.

Al crearse el Tratado de Cooperación Amazónica, el cual evoluciona en una organización multilateral en 1995 (OTCA), se define la misión que tal se indicó anteriormente, tiene como principal objetivo la preservación del medioambiente, y el desarrollo sostenible y uso racional de los recursos naturales de la Amazonía, y para aquello, será necesario comprender las principales atribuciones que tiene la OTCA para cumplir dicho objetivo. Para configurar el presente análisis, las facultades propias de la OTCA serán comprendidas en dos áreas. En primer lugar, se revisarán las facultades que tiene la organización para ejecutar acciones de manera independiente a los Estados miembros del organismo, con el fin de comprender el grado de autonomía que posee este organismo multilateral. En segundo lugar, se revisarán las facultades que le otorgan los Estados miembros para actuar conjuntamente a través de la cooperación internacional.

Respecto a las facultades sobre su autonomía, se identifican cuatro artículos de su base jurídica que permitirán esclarecer el grado de independencia que posee el organismo para actuar:

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

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

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

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

En el artículo I, se encuentra la declaración del objetivo de la organización multilateral, indicando que los Estados miembros del Tratado “convienen en realizar esfuerzos y acciones conjuntas” para cumplir dichos objetivos propuestos. Sin embargo, se define en el artículo

IV, que el uso de la zona amazónica de cada país es inherente a la soberanía de cada Estado. También en el artículo XVI, se vuelve a proteger la soberanía estatal y las acciones unilaterales en cada territorio, mientras que en el artículo XVIII se indica que no existen limitantes emanadas de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica para tener nuevos socios, o acuerdos entre algunos de los Estados miembros sobre proyectos en común, ratificando más aún el principio de soberanía nacional de cada Estado participante de la OTCA. Respecto a los artículos mencionados y analizados, se puede inferir que existe una fuerte protección a la soberanía y autonomía de acción de los Estados miembros de la OTCA. No existen limitantes relevantes para ejecutar acciones soberanas propias de los Estados sobre la subregión amazónica, dejando – básicamente – libertad de acción a cada uno de los Estados para generar modelos de desarrollo propios y acciones indistintamente de lo que hagan los otros Estados miembros. Sin embargo, esta no es una situación anómala en el ámbito multilateral, ya que son pocas las organizaciones multilaterales en las cuales los Estados ceden parte relevante de la soberanía, y como indica la definición de multilateralismo, generalmente primarán los intereses propios de cada país.

En un segundo ámbito, este organismo tiene la característica de ser un Tratado de cooperación internacional para el desarrollo, tal como lo indica el nombre propio de la organización. Se entenderá por cooperación internacional para el desarrollo como toda *“relación que se establece entre dos o más países, organismos u organizaciones de la sociedad civil, con el objetivo de alcanzar metas de desarrollo consensuadas. También se refiere a todas las acciones y actividades que se realizan entre naciones u organizaciones de la sociedad civil tendientes a contribuir con el proceso de desarrollo de las sociedades de países en vías de desarrollo”*²⁸. Este concepto nace principalmente en 1945 al expresarse por primera vez en el artículo IX de la Carta de las Naciones Unidas como cooperación internacional, y ha ido evolucionando y potenciando fuertemente durante la segunda mitad del siglo XX y el siglo XXI, como herramienta de apoyo y desarrollo consensuado entre los Estados principalmente. Además con el tiempo, se han ido integrando nuevos actores al sistema de la cooperación internacional, distintos a los gubernamentales. La cooperación

²⁸ Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el desarrollo AGCID. (2018) *¿Qué es la Cooperación?* Santiago, Chile. <https://www.agci.cl/que-es-la-cooperacion>

internacional puede darse en distintos ámbitos, como en temas de seguridad o comercio, pero también ha ido adoptando un enfoque desarrollista complementario²⁹ de los Estados, aportando desde recursos hasta asistencia técnica, con el objetivo de que los países, regiones o localidades, puedan avanzar en esta materia. A este enfoque se le conoce como cooperación internacional para el desarrollo, la cual puede adoptar distintas formas, dependiendo del grado de desarrollo del Estado involucrado, la participación de otros actores, del tipo de cooperación que se da y/o recibe, como también de la cantidad de actores participan. Tras lo anterior, y según sus propias definiciones, la OTCA es un espacio de cooperación entre los países que participan de esta instancia multilateral. Se revisan a continuación, algunos de los artículos de su base jurídica que avalan esta cualidad.

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

a. Promover la investigación científica y el intercambio de informaciones y de personal técnico entre las entidades competentes de los respectivos países a fin de ampliar los conocimientos sobre los recursos de la flora y de la fauna de sus territorios amazónicos y prevenir y controlar las enfermedades en dichos territorios.

b. Establecer un sistema regular de intercambio adecuado de informaciones sobre las medidas de conservación que cada Estado haya adoptado o adopte en sus territorios amazónicos, los cuales serán materia de un informe anual presentado por cada país.”

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

²⁹ La cooperación internacional al desarrollo no tiene como objetivo sustituir políticas nacionales, sino de apoyar y complementar éstas en países que estén en vías de desarrollo.

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

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

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

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

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

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

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

Estos seis artículos ratifican la robustez de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica en cuanto a ser un organismo multilateral enfocado fuertemente en la cooperación internacional para el desarrollo de los Estados miembros, como herramienta para potenciar el desarrollo nacional sobre sus territorios amazónicos. Cabe destacar en este punto, que se utiliza como principal modalidad de cooperación internacional la herramienta conocida como Cooperación Sur-Sur, la cual se basa principalmente en la cooperación realizada entre dos o más Estados en vías de desarrollo, a través de la reciprocidad y el intercambio de asistencia técnica no financiera generalmente. En otro aspecto, en los artículos de la base jurídica de la OTCA respecto a la cooperación, no se presenta la temática de gestión de desastres, la cual hoy en día se hace necesaria frente a los constantes incendios que ocurren periódicamente cada año – indistintamente de los grados de magnitud de cada vez –, y otras urgencias que afectan a la Amazonía, y que podrían obtenerse mejores resultados si se actuara conjuntamente y coordinadamente entre los países que son miembros de la organización.

Lo anterior se ratifica en los sucesos ocurridos en el 2019, particularmente en el mes de agosto, donde los incendios en la Amazonía se llegaron a triplicar y cuadruplicar en algunos sectores, según el seguimiento realizado por el Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) de Brasil, lo cual provocó una fuerte conmoción mundial por la importancia ya descrita que tiene la subregión amazónica, tanto para América del Sur, como para el planeta en su totalidad, en cuanto a que es un bien público global que tiene una importante incidencia en el equilibrio ecológico mundial. Y frente a esta fuerte ola de incendios, el rol que tuvo la

Organización del Tratado de Cooperación Amazónica fue casi inexistente, incluso siendo el principal organismo multilateral establecido sobre la subregión amazónica. Lo anterior ocurre tras el llamado realizado por la Cancillería de Venezuela convocando a una reunión extraordinaria de la OTCA para abordar a través de esta instancia una acción coordinada frente a los incendios, pero el llamado de este país no fue respondido. En cambio, el 6 de septiembre de 2019, se realiza en la ciudad de Leticia, Colombia, un encuentro entre los presidentes Evo Morales de Bolivia, Iván Duque de Colombia, Lenín Moreno de Ecuador, Martín Vizcarra de Perú, el canciller Ernesto Araújo de Brasil, el vicepresidente Michael Adhin de Surinam, el ministro de recursos naturales Raphael Trotman de Guyana, y por videoconferencia participó Jair Bolsonaro, presidente de Brasil. En este encuentro se firma el Pacto por la Amazonía (también conocido como Pacto de Leticia), que tiene como objetivo la preservación de la Amazonía y generar una red de apoyo a la gestión de desastres y de los incendios. El Pacto de Leticia contó con la participación de siete países de la OTCA, es decir, todos menos Venezuela.

Pero, ¿por qué se genera una nueva instancia multilateral para la Amazonía, cuando ya existe una? Si bien la OTCA es una instancia multilateral que respeta fuertemente la acción soberana de los Estados, y que además no posee facultades necesarias para combatir desastres ocurridos en esta zona, desde un aspecto técnico era más rápido y eficiente responder al llamado que hizo el gobierno venezolano, de utilizar este organismo al menos como foro común para generar acciones cooperativas y coordinadas entre los Estados afectados, y también, como un canal para gestionar la cooperación externa que se había ofrecido, como la dispuesta por el Grupo de los Siete (G7). Pero lo anterior, se debe a los extremos ideológicos políticos que están reflejándose en algunos gobiernos de América del Sur. El rechazo al llamado venezolano para una reunión de la OTCA, no se debe a un rechazo al organismo multilateral, sino que un rechazo al gobierno venezolano y al presidente de Venezuela Nicolás Maduro, quien posee una marcada tendencia política izquierdista. Este rechazo a actuar conjuntamente con Venezuela, es liderada principalmente por Jair Bolsonaro, presidente de Brasil, Iván Duque, presidente de Colombia y en menor medida por Martín Vizcarra, presidente de Perú, gobiernos que, por otro lado, poseen una marcada tendencia política derechista. Aunado a lo anterior, cinco de los países miembros de la OTCA

– Bolivia, Brasil, Colombia, Guyana y Perú – son también países miembros del Grupo de Lima, instancia multilateral latinoamericana que busca hacer frente a la crisis venezolana, y que tras la proclamación de Juan Guaidó como presidente encargado de Venezuela por Brasil, Colombia, y Perú, se pusieron en directo antagonismo político al Gobierno Bolivariano del presidente Nicolás Maduro en Venezuela. Es decir, las diferencias políticas son superiores, incluso cuando es necesario actuar conjuntamente frente a una catástrofe.

Como se indica anteriormente, la importancia que adquieren los incendios fue de relevancia mundial. Fueron noticia en prácticamente todos los países del mundo, y las muestras de apoyo y preocupación de distintos mandatarios, personeros y la sociedad en su conjunto se vio plasmada en múltiples medios de comunicación. Y dada la relevancia de este “pulmón” para el planeta, es que se generan distintos ofrecimientos de ayuda externa para combatir los incendios. El principal ofrecimiento de apoyo proviene del G7 tras la 45^o Cumbre que se celebró en Biarritz, Francia, entre el 24 y 26 de agosto de 2019, momento que concuerda con la algidez de los incendios en la Amazonía. Este apoyo fue anunciado por el presidente de Francia, Emmanuel Macron indicando un plan que consistía en dos aristas. En primer lugar, un apoyo inmediato frente a los incendios a través de un aporte financiero de 22 millones de dólares para enfrentar los incendios, y, en segundo lugar, un plan a mayor plazo que buscaba reforestar las zonas afectadas de la Amazonía. Sin embargo, el apoyo ofrecido fue rechazado por Jair Bolsonaro, presidente de Brasil, ya que se dio en un contexto de “enfrentamiento comunicacional” entre ambos mandatarios que había ocurrido en los últimos días, incluso alcanzando ribetes ofensivos y ataques personales. Y este contexto de enfrentamiento, se da en el marco de la mirada soberanista que ha reflejado Jair Bolsonaro en su mandato, ya que considera la ayuda externa como una intromisión a la soberanía. El 26 de agosto de 2019, Bolsonaro expresa lo siguiente en una red social:

“En una conversación con el presidente Iván Duque, de Colombia, hablamos de la necesidad de tener un plan conjunto, entre la mayoría de los países que conforman la Amazonía, para garantizar nuestra soberanía y riqueza natural.”

No podemos aceptar que un presidente, Macron, lance ataques irrazonables y gratuitos a la Amazonía, ni que disfrace sus intenciones detrás de la idea de una "alianza" de los países del G-7 para "salvar" el Amazonas, como si fuéramos una colonia o una tierra de nadie.

Otros jefes de Estado solidarizaron con Brasil, después de todo, el respeto a la soberanía de cualquier país es lo mínimo que se puede esperar en un mundo civilizado”³⁰ (Bolsonaro, 2019).

Con esas palabras, se rechaza en primera instancia la ayuda ofrecida por el G7 para apoyar la mitigación de los incendios y sus consecuencias. En otras declaraciones, Macron también indica que, dados los incendios en el Amazonas y su relevancia mundial – dada su cualidad de reconversión de dióxido de carbono en oxígeno de un porcentaje importante a nivel mundial – era una responsabilidad del G7 acudir.

“Nuestra casa está en llamas. Literalmente. La selva tropical del Amazonas, los pulmones que producen el 20% del oxígeno de nuestro planeta, está en llamas. Es una crisis internacional. Miembros de la Cumbre del G7, ¡discutamos este primer pedido de emergencia en dos días!”³¹ (Macron, 2019)

A través de las diferencias expresadas por ambos mandatarios, se identifica el enfrentamiento entre dos enfoques: una visión internacionalista y una visión soberanista. Y es esta última visión la expresada por el presidente Bolsonaro, quien comprende las acciones de agentes externos como una intromisión a la soberanía nacional que defiende, priorizando así las acciones nacionales para el tratamiento de la emergencia. Si bien finalmente, el Gobierno brasileiro termina aceptando la ayuda externa ofrecida por el G7, esto lo permite solamente con la condición de que los recursos sean administrados por el mismo Estado y

³⁰ Bolsonaro, J. (2020). Tweet. Recuperado de <https://twitter.com/jairbolsonaro/status/1165970374581993472> el 08-08-2020.

³¹ Macron, E. (2020) Tweet. Recuperado de <https://twitter.com/EmmanuelMacron/status/1164617008962527232> el 08-08-2020.

no por externos, incluyendo la frase “*la soberanía de Brasil no es negociable*”³². Agravando aún más la situación dada por los incendios y el enfrentamiento comunicacional – que reflejó desde la distancia ideológica hasta reproches personales entre ambos mandatarios – también se puso en conflicto un acuerdo de libre comercio birregional entre la Unión Europea (UE) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), el cual fue firmado entre ambos conglomerados en junio de 2019, pero que aún requiere de la ratificación por el poder legislativo europeo, como también por los cuerpos legislativos nacionales de dicha región. El riesgo al acuerdo proviene no tan solo por las diferencias en el manejo de los incendios y la puesta en duda respecto de la capacidad brasileña de proteger la Amazonía, sino que además por las críticas hacia las políticas ambientales del presidente Bolsonaro. Dado estas críticas, y además de Francia, otros países como Finlandia, quien ostentaba la presidencia del Consejo de la Unión Europea durante la crisis amazónica, Irlanda, e incluso Alemania, a través del portavoz del gobierno Steffen Seibert, pusieron en duda la ratificación del acuerdo.

*"Hemos querido el acuerdo y hemos trabajado para él, pero hay serias dudas de que pueda llevarse a la práctica tal y como se había pensado. Miramos con gran preocupación la deforestación en el Amazonas y la tala de bosques"*³³ (Seibert, 2020)

Por lo tanto, los incendios en Amazonía derivaron en un conflicto político internacional, que encadena no tan solo las diferencias entre las miradas internacionalistas y soberanistas, sino que también en diferencias respecto de las visiones de desarrollo y medioambientales sobre la subregión amazónica. El debate anterior, no solo terminó afectando a Brasil en cuanto a recibir críticas, sino que también las recibió Francia, debido a que organizaciones no gubernamentales (ONG) de carácter y relevancia mundial, principalmente la World Wide Fund for Nature (WWF) y GreenPeace, han objetado la política medioambiental promovida por Macron de explotación minera en el territorio amazónico de la Guayana Francesa, particularmente sobre el proyecto *Montagne D'Or*, que pretende extraer hasta 85 toneladas

³² Palabras emitidas por el jefe de gabinete del Presidente Jair Bolsonaro, Otávio Rêgo Barros.

³³ Toledo, J. (2020). Merkel tiene dudas sobre acuerdo UE-Mercosur por situación del Amazonas. En Radio Montecarlo. Recuperado en <https://www.radiomontecarlo.com.uy/2020/08/21/internacionales/merkel-tiene-dudas-sobre-acuerdo-ue-mercosur-por-situacion-del-amazonas/> el 29-08-2020.

de oro en la Amazonía, y que podría tener consecuencias ambientales relevantes para la zona, por el uso de “*combustibles fósiles, explosivos y deforestación*” (BBC, 2019)³⁴. Sin embargo, el presidente Macron suspendió el proyecto momentáneamente, dado que no era acorde a su política ambiental. Vemos en el ejemplo anterior, como la sociedad civil, particularmente en el tema ambiental y ecológico, ha ido adquiriendo una importante relevancia en el mapa de la gobernanza mundial, convirtiéndose en un actor que puede influir – e influye – en la toma de decisiones de los “poderes tradicionales”, a través del uso de mecanismos “regulares” de participación, como son la intervención en foros de expertos, investigación, asesorías y otras herramientas de incidencia, como también en la utilización de mecanismos “irregulares”, pero eventualmente legítimos en la forma del ejercicio de presión. Esto último se puede reflejar en lo que fue el llamado a boicotear la compra de productos de provenientes de Brasil, especialmente de origen ganadero comerciada en Europa y que es uno de los principales productos de exportación brasileña, ya que su producción tiene directa relación con el caso de los incendios, ya que una importante parte de este producto se genera en la actividad ganadera desarrollada en la Amazonía, la cual se ha visto favorecida por la deforestación y los incendios ilegales.

La situación detallada anteriormente sufrida por la OTCA, enmarcada en los sucesos – y enfrentamientos – entre ambos mandatarios y visiones, y en la cual la mayoría de las acciones para combatir la catástrofe de los incendios del 2019 tuvieron un origen nacional y descoordinado entre países al margen de la cooperación internacional, no es un hecho aislado que haya afectado a este organismo. En los últimos años, ha existido una merma en las instancias multilaterales como mecanismo de acción coordinada frente a problemas o conflictos que abarcan a varios Estados, lo cual se ha empezado a comprender como una crisis del multilateralismo. Van Klaveren (2020) indica que, si bien el mundo en el último tiempo parecía tender a fortalecer el multilateralismo, tras la consolidación de distintas democracias, los avances tecnológicos y las necesidades generadas por la globalización, en los últimos años este mecanismo se ha visto disminuido por la existencia de una ola de

³⁴ Alvim, M. (2019). Incendios en el Amazonas: cómo Francia protege y explota la Guayana Francesa, el único territorio europeo en la Amazonía. *BBC News Brasil*. Sao Paulo. Recuperado en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-49552983> el 09-08-2020

ideólogos nacionalistas reticentes a la cesión de soberanía para la acción multilateral y el institucionalismo internacional. El presidente de Brasil, Jair Bolsonaro, es uno de los íconos de esta mirada, lo cual se desprende de sus constantes declaraciones a favor de la soberanía nacional desde que asumió su mandato. Se infiere de las ideas de Van Klaveren, que esto va en desmedro a la tradición multilateral latinoamericana, región que ha destacado en la utilización de este mecanismo para la resolución pacífica de los conflictos (no se genera una guerra interestatal de relevante magnitud desde la guerra del Chaco que enfrenta a Bolivia y Paraguay entre 1932 y 1935), y porque además todos los países latinoamericanos tienen un tamaño y poder relativo menor en el mundo, por lo cual el multilateralismo y la acción conjunta ha sido un puntal en la estrategia latinoamericana para la inserción en la arena internacional. En una segunda línea, Van Klaveren también indica que otros consensos internacionales, como la protección del medio ambiente, están siendo cuestionados. Y ejemplifica también con Brasil, como la principal potencia regional – quién además tiene soberanía sobre la mayor parte de la Amazonía –, y el escepticismo de su gobierno frente al cambio climático y la deforestación. Esta idea la materializa el país cuando, en noviembre de 2018, renuncia a ser sede de la Conferencia de Estados Parte de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, mundialmente conocida como COP25, la cual debía realizarse en dicho país durante el año 2019. Dado lo anterior, el multilateralismo se ha visto en crisis últimamente, y se verá siempre amenazado este mecanismo mientras surjan gobiernos de un fuerte carácter nacionalista y soberanista, y la OTCA podría sufrir consecuencias similares a otras instancias multilaterales que se han visto disminuidas, como la Alianza de Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) o la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), organismos que prácticamente se han desmantelado dadas las diferencias ideológicas de los gobiernos que la han compuesto.

Sin perjuicio de lo anterior, la cooperación internacional y la acción multilateral es fundamental en la resolución de conflictos o problemas que afectan a los bienes públicos globales. Kaul y Blondin (2015) indican que para estas situaciones se genera prácticamente un “dilema del prisionero”³⁵ a nivel global, en el cual hay un “*universo donde ninguna de*

³⁵ El dilema del prisionero es un problema de la teoría de juegos, el cual indica que se pueden obtener mejores resultados gracias a la cooperación de los distintos actores.

*las grandes economías puede alcanzar el éxito sola, pero ninguna tiene suficiente confianza en otra como para apostar a la cooperación y la coordinación*³⁶. Y en este aspecto, el dilema del prisionero es una buena idea para comprender el rol que puede tener la cooperación internacional para el desarrollo, ya que plantea que, si bien los actores pueden tender a no cooperar en un primer momento, la repetición del dilema y el aumento de información y conocimiento, provocaría una tendencia a cooperar de manera más seguida cuando se presenten problemas de esta índole. Dado lo anterior, es que Kaul y Blondin proponen una “soberanía inteligente”, la cual es cuando un país reconoce la incapacidad de la acción unilateral para la resolución de los “*desafíos actuales del tipo bienes públicos globales*”³⁷, y que a través de esta soberanía – que reconoce la necesidad de compartirla para estos temas – se generarán medidas correctivas a nivel nacional que favorecerá la coincidencia entre políticas locales y desafíos más allá de las fronteras.

Lo analizado en líneas anteriores, nos lleva a pensar que los desafíos de la interdependencia existente en el mundo actual, la cual ha reducido las fronteras y globalizado tantos los beneficios como resultados positivos de los fenómenos que ocurren en el planeta, deben ser abordados desde una mirada internacional y basados bajo los principios y valores de la cooperación internacional para el desarrollo, cuando estos tienen raíces interestatales e impactos globales. Sumado a la cooperación internacional, el multilateralismo se transforma en una herramienta más eficiente y efectiva para la protección y promoción de los bienes públicos globales, dadas las características de éstos y la necesidad de abordarlos bajo las distintas miradas de los Estados, como también, de los nuevos actores del sector privado y de la sociedad civil quienes se han abierto un espacio en el sistema internacional y gobernanza global, aportando nuevos enfoques necesarios al debate y a la toma de decisiones. La mirada y el análisis anterior, no solo aplica para emergencias o desastres como los incendios del 2019 en la Amazonía, sino que también para el debate sobre los modelos

³⁶ Kaul, I. & Blondin, D. (2015). Los bienes públicos globales. En Ocampo, J. A. (2015). Gobernanza global y desarrollo: nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional. Siglo Veintiuno Editores Argentina SA. Pág. 73

³⁷ Kaul, I. & Blondin, D. (2015). Los bienes públicos globales. En Ocampo, J. A. (2015). Gobernanza global y desarrollo: nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional. Siglo Veintiuno Editores Argentina SA. Pág. 73

de desarrollo que están siendo sujeto de intenso debate sobre sus efectos y sostenibilidad para los Estados, y para el futuro del planeta, particularmente en la Amazonía, donde se ha cuestionado fuertemente la deforestación e incendios ilegales para favorecer un modelo de desarrollo, al menos cuestionable para ese espacio vital.

Capítulo 5: Conclusiones y recomendaciones

Ya en el año 2020, la situación sobre los incendios no ha mostrado cambios favorables. Según el Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) de Brasil, en junio del 2020 ya había un incremento de 19,6% de focos de incendios, respecto al mismo periodo del 2019³⁸, lo cual indica que no han existido avances en materia de prevención de esta problemática que afecta año a año a la subregión amazónica, sino que incluso, ha empeorado la situación. Lo anterior ratifica la vigencia del problema que se mantiene presente y necesaria de atención aún, y que lo sucedido en el año 2019 no ha provocado medidas importantes a favor de la Amazonía desde el gobierno de Brasil, principal país que se ha visto afectado por este fenómeno.

El multilateralismo es una herramienta que ha permitido a los distintos Estados y a la humanidad, aportar a la superación de conflictos tan cruentos como la segunda guerra mundial y establecer ciertos niveles mínimos de paz que han permitido relacionar a los Estados y evolucionar positivamente al desarrollo de la humanidad en el tiempo. También, ha permitido ser un mecanismo de apoyo en controversias menores a la anteriormente mencionada, como también a canalizar las relaciones entre los diferentes Estados, en distintas temáticas que no son necesariamente de conflicto, como generar promoción y protección en temáticas sectoriales, como la salud, los niños, migrantes, o también regular distintas áreas que involucran a varios Estados como el comercio o las telecomunicaciones. Además, las instancias multilaterales se pueden dar en distintos niveles, tanto a nivel mundial, como regionales o subregionales, por lo cual ha sido una herramienta fundamental en favorecer un desarrollo más armónico del planeta, respecto a cómo sería sin estos espacios de convergencia y consenso. En otro aspecto, la aparición conceptual y el estudio de los bienes públicos globales, ha establecido al multilateralismo como una herramienta fundamental para la provisión, promoción y protección de éstos, entendiendo que dichos bienes generan efectos a nivel mundial, y por ende, siempre habrán varios Estados – y otros actores – involucrados

³⁸ Betim, F. (2020). La Amazonia registra en junio el mayor número de focos de incendio de los últimos 13 años. En *El País*. Recuperado de <https://elpais.com/sociedad/2020-07-02/la-amazonia-registra-en-junio-el-mayor-numero-de-focos-de-incendio-de-los-ultimos-13-anos.html> el 29-08-2020.

que presentarán intereses directos o indirectos sobre ellos. Lo anterior, sumado a la creciente interdependencia y globalización, que han complejizado la gobernanza mundial sobre la que ha regido en la humanidad en el último siglo, generando la necesidad de institucionalizar esta gobernanza a través de mecanismos, procedimientos y reglas claras en las relaciones entre los actores y dentro de las instancias de relación existentes, con el fin de obtener mejores resultados que favorezcan al desarrollo de las sociedades y los ecosistemas.

Los devastadores incendios ocurridos en la Amazonía durante el año 2019, atrajeron el interés internacional sobre esta subregión, dado que la selva amazónica es identificada a nivel planetario como una importante zona que juega un rol determinante en el equilibrio ecológico. En un contexto donde existe un acelerado cambio climático que ha puesto en riesgo este equilibrio ecológico necesario para la sostenibilidad de todo el planeta, la necesidad de preservar la Amazonía debiera ser una prioridad de todos, y particularmente – pero no exclusivamente³⁹ –, de los Estados que tienen directa soberanía sobre este territorio. Bajo esta premisa, es que ocho de los nueve países que tienen directa soberanía sobre este territorio, firmaron en 1978 el Tratado de Cooperación Amazónica, con el objetivo de conservar y desarrollar armónicamente sus espacios soberanos sobre la selva amazónica, a través de la cooperación internacional entre ellos, y que, a fines del siglo XX, evoluciona en la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), como un organismo multilateral con un importante grado de institucionalización. Sin embargo, el caso de los incendios del año 2019 demostró la incapacidad de la OTCA para enfrentar una catástrofe de esa índole, y que, además, tampoco fue utilizada como foro común entre los mandatarios de los países involucrados para la coordinación de los esfuerzos en combatir dicha crisis, ya que las diferencias ideológicas de los distintos gobiernos fueron más relevantes respecto al objetivo de cooperar comúnmente frente a esta catástrofe. Y no tan solo las diferencias ideológicas políticas se vislumbraron frente a estos hechos, sino también se reflejó la visión soberanista del gobierno de Jair Bolsonaro – en el país que posee soberanía sobre

³⁹ Se indica que no exclusivamente, porque los bienes públicos globales tienen comúnmente lo que se llama en economía el problema del polizón, el cual es la existencia de un actor que recibe un beneficio – ya que no se le puede excluir en este tipo de bienes –, pero evita pagar por dicho bien. En el caso de estos bienes, no se sugiere pagar por sus beneficios directamente como cualquier bien que se intercambia en el mercado, pero sí jugar un rol de protección y promoción de éstos a través de financiamiento cuando este se requiera.

prácticamente dos tercios de la Amazonía –, quien comprendió la ayuda internacional ofrecida por otros países, como una intromisión a la soberanía de Brasil, y por ende, para aceptarla tuvo que imponer exigencias de esta índole, como el completo control sobre el gasto de los recursos ofrecidos. Tras dichos sucesos, sumado al análisis de su base jurídica, se puede concluir que la OTCA no posee un grado relevante de autonomía y facultades para liderar o coordinar una acción colectiva frente a catástrofes que puedan surgir en la Amazonía, particularmente en el caso de los incendios, que si bien fueron de relevante magnitud el año 2019, ocurren casi todos los años en las últimas décadas, generando una constante deforestación y degradación de esta importante selva tropical. Por ende, la utilización de esta instancia multilateral para la gestión y solución de este tipo de desastres, dependerá de la voluntad política que posea cada gobierno, principalmente Brasil como actor preponderante en esta relación. Se concluye también, que además de la falta de autonomía de la OTCA para liderar dicha gestión, los problemas ocurridos entre Estados para cooperar y actuar conjuntamente en los incendios, se vio mermada por dos tipos de diferencias ideológicas claves. En primer lugar, por diferencias políticas clásicas visiones de “izquierda y derecha”, el cual se vio reflejado en la exclusión de Venezuela del Pacto de Leticia, y, en segundo lugar, por diferencias ideológicas soberanistas e internacionalistas, para la solución de este tipo de fenómenos. Este último clivaje, como indica Van Klaveren (2020), ha influido fuertemente en lo que se ha denominado una crisis del multilateralismo en los últimos años.

En otro aspecto, y basándose en las ideas presentadas por Kaul y Blondin (2015), quienes indican que el multilateralismo es una instancia fundamental para la protección y promoción de los bienes públicos globales, para el caso de los incendios de 2019, Brasil sufrió en parte lo que los autores llaman “la paradoja de la soberanía”, que significa que *“al aferrarse a estrategias y nociones convencionales de soberanía que los llevan a mantenerse al margen de la cooperación internacional, incluso en áreas dominadas por la interdependencia, los gobiernos nacionales logran un efecto contrario al que buscan”*⁴⁰. En parte, porque si bien hubo un intento de actuar coordinadamente con otros países a través del Pacto de Leticia,

⁴⁰ Kaul, I. & Blondin, D. (2015). Los bienes públicos globales. En Ocampo, J. A. (2015). Gobernanza global y desarrollo: nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional. Siglo Veintiuno Editores Argentina SA. Pág. 73

esta acción fue tardía y se vio amainada por las polémicas lideradas por Bolsonaro contra los gobiernos de Maduro y Macron, basadas principalmente en determinantes diferencias ideológicas. Estos sucesos realzan la noción de institucionalizar las instancias multilaterales para favorecer la gobernanza mundial, dada la inevitable existencia de una fuerte interdependencia en los desafíos mundiales del presente siglo. Según plantea Estenssoro (2013), “*la falta de acuerdo multilaterales no detiene la crisis ambiental, por el contrario, la agrava*”⁴¹.

Los mencionados desafíos que afectan principalmente a los bienes públicos globales, o aspectos que al menos incluyen componentes de estos bienes (Kaul y Blondin, 2015), refieren no solamente a desastres como los incendios ocurridos el 2019 en la Amazonía, sino que también a los modelos de desarrollo que se han implementado en esta zona, como también en otros espacios, los cuales se han visto en tela de juicio dados los efectos que están teniendo en el equilibrio ecológico y en el agotamiento de los recursos naturales fundamentales, sumado a la incapacidad de estos modelos de favorecer a toda la humanidad y el ecosistema. Problemáticas como la pobreza, el hambre, el acceso a la salud y educación, y las diferentes desigualdades que han persistido en la historia, han puesto en tela de juicio y están provocando necesarias modificaciones y cambios en los paradigmas predominantes. A raíz de esto, surgen nuevos debates que promueven nuevas agendas de acción en las últimas décadas, derivando finalmente en la adopción de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), la cual es un compromiso y consenso mundial entre los Estados que se genera en la principal instancia multilateral del mundo, la Organización de las Naciones Unidas. Lo anterior es de particular relevancia, dado que varios de los objetivos ahí presentados, tienen directa relación con la preservación de la Amazonía, la cual tiene también la mirada internacional sobre ella, por las formas en que se desarrolla esta zona. Distintos autores han realizado diferentes críticas a los modelos de desarrollo que han predominado sobre la selva amazónica, que apuntan a la fuerte extracción de recursos, como la minería o energías fósiles, y también a la deforestación intencionada para promover la agricultura o ganadería, que han afectado desde la biodiversidad ecológica hasta los pueblos

⁴¹ Estenssoro, F. (2013). La geopolítica ambiental global: El Desafío del cambio climático para América Latina. En Llambías, J. (2013) *América Latina. Interrogantes y Perspectivas*. Toronto: York University Press, 2013, pp.14

autóctonos que habitan esta subregión. Brando et al. (2020), indican que la acción del hombre ha afectado fuertemente al ecosistema de la subregión amazónica. Antes de esta fuerte intervención del hombre, la Amazonía no era víctima de importantes incendios, ya que poseía características selváticas que la protegían de este problema. El manto nativo propio de los árboles que cubría la selva, generaba microclimas húmedos que actuaban como protección natural frente a las fuentes de incendios naturales, como por ejemplo los rayos. Sin embargo, la deforestación intencionada para favorecer actividades económicas del ser humano, ha provocado cambios en estos microclimas, disminuyendo la capacidad de esta protección natural. Los autores también indican, que los incendios se intensifican en los años donde se han presentados sequías, por lo cual se hace necesario tomar medidas especiales particularmente en esos años, sobre todo que estas sequías se han vuelto más frecuentes en estas últimas tres décadas, también debido al cambio climático. Por lo tanto, el debate amazónico no debe quedarse tan sólo en los efectos que provocan los incendios que cada año se generan en la selva, sino que también debe discutirse las formas en que se está desarrollando esta zona, ya que es causal de los cambios sufridos en el ecosistema que favorecen la generación de incendios y degradación de la Amazonía en general. Este debate, debe tener el objetivo de que se pueda generar un desarrollo sostenible de esta subregión, sin que afecte negativamente al rol que cumple no solo a los países que poseen soberanía, sino que cumple para todo el mundo al ser un bien público global.

Comprendiendo los sucesos ocurridos, desde su origen hasta sus consecuencias, y el contexto en que se rodearon, se plantea necesario un fortalecimiento de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), dotándola de mayores facultades que apunten a la gestión de desastres de manera coordinada entre los Estados, para que el liderazgo esté situado en este organismo representativo de todos los países que poseen soberanía sobre la Amazonía. La acción coordinada podría ser más eficiente, tanto en la prevención de los incendios, como en el combate a ellos cuando estos sucedan, y en la recuperación posterior una vez ocurridos. También, el fortalecimiento de este organismo deberá apuntar a mejorar la cooperación internacional entre los Estados, respecto a promover un desarrollo sostenible en la subregión, adoptando compromisos propios que se condigan y estén alineados con compromisos mayores, como lo es la Agenda 2030 y los ODS. La asistencia técnica propia

de la Cooperación Sur-Sur puede jugar un rol fundamental en el desarrollo de esta subregión, basada en el protección y promoción de este bien público global, como también en el respeto al ecosistema completo que se desarrolla en la selva. Sumado a lo anterior, se recomienda también la inclusión de nuevos actores que permitan incrementar la información y conocimiento necesario para el correcto desarrollo de la Amazonía, como también para que adopten ellos las medidas que se vayan acordando, particularmente en el caso del sector privado. Estos nuevos actores podrían ser otros Estados sin soberanía en la Amazonía, ya que quedó demostrado que poseen interés particular sobre la subregión dada la relevancia de ésta para el planeta, como también otros organismos multilaterales, que puedan poseer experiencias valiosas que transmitir y favorecer al desarrollo. Pero también, se hace necesario la incorporación de organismos no gubernamentales, empresas privadas y la sociedad civil, generando alianzas público-privadas que permitan un desarrollo sostenible en la región, y se generen los cambios necesarios en los modelos y paradigmas predominantes.

Por lo tanto, el fortalecimiento de una mirada internacionalista y la institucionalización del multilateralismo, serán variables cruciales para la protección y promoción de la Amazonía y de los bienes públicos globales.

Bibliografía.

- Altmann Borbón, J. (2012). *América Latina: Caminos de la integración regional*. San José, Costa Rica: FLACSO Secretaria General.
- Ayllón, B. (2009). *Cooperación Sur-Sur (CSS) y gobernanza multilateral del sistema de ayuda: Implicaciones para la cooperación española*. FRIDE, Madrid.
- Barbé Izuel, E. (2010). *Multilateralismo: adaptación a un mundo con potencias emergentes*. Revista española de derecho internacional, 62(2), 21-50. Madrid, España.
- Barbé, E. (1995). *Relaciones internacionales*. Madrid, España: Tecnos.
- Blin, A. & Marín, G. (2013) *Diccionario del Poder Mundial*. LOM Ediciones. Recuperado de http://poder-mundial.net/wp-content/uploads/sites/4/2018/07/Diccionario-del-Poder-Mundial_compil.pdf
- Borbély, A. (2014). El lugar y el papel de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) en la geopolítica brasileña y sudamericana. En Belvedere Meridionale (2014) *América Latina. Social, Cultural, Política*. 2, 57-69.
- Brack, A. (2005). Importancia estratégica de la Amazonía. *The Biologist*, Vol. 3 (2) Lima.
- Carrasco, J. P. (1978). El tratado de cooperación amazónica. *Nueva Sociedad*, 37, 19-25.
- Cereceda, R. (2019). Los incendios en Amazonía quemaron 4,2 millones de campos de fútbol de selva en agosto. *Euronews*. Recuperado en <https://es.euronews.com/2019/09/04/en-agosto-se-quemo-el-equivalente-de-4-2-millones-de-campos-de-futbol-de-selva-amazonica> el 05-04-2020
- Corfee-Morlot, J., Maslin, M., & Burgess, J. (2007). Global warming in the public sphere. *Philosophical Transactions of the Royal Society A: Mathematical, Physical and Engineering Sciences*, 365(1860), 2741-2776.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL (2019), *La autonomía de las mujeres en escenarios económicos cambiantes* (LC/CRM.14/3), Santiago.

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL. (2009) *La huella del carbono en la producción, distribución y consumo de bienes y servicios* (LC/W.298), Santiago, pp. 5
- De Las Casas, C. A. (2019). El bioma amazónico y el Acuerdo de París: cooperación y gobernanza. *Revista de Estudios Brasileños*, 6 (11). Ediciones Universidad de Salamanca.
- Estenssoro, F. (2013). La geopolítica ambiental global: El Desafío del cambio climático para América Latina. En Llambías, J. (2013) *América Latina. Interrogantes y Perspectivas*. Toronto: York University Press, 2013, pp.43-58.
- Food and Agriculture Organization FAO. (2018). *El estado de los bosques del mundo - Las vías forestales hacia el desarrollo sostenible*. Roma.
- Kaul, I. (2013). *Global public goods: a concept for framing the post-2015 agenda?* (No. 2). Discussion Paper.
- Kaul, I., Grunberg, I., & Stern, M. A. (1999). Global public goods: concepts, policies and strategies. En *Global public goods: International cooperation in the 21st century*, 450-507. UNDP: Nueva York.
- Kaul, I., Conceicao, P., Le Goulven, K., & Mendoza, R. U. (2003). *Providing global public goods: managing globalization*. Oxford University Press. UNDP: Nueva York
- Kaul, I. & Blondin, D. (2015). Los bienes públicos globales. En Ocampo, J. A. (2015). *Gobernanza global y desarrollo: nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional*. Siglo Veintiuno Editores Argentina SA.
- Keohane, R. (2013) *El contramultilateralismo*. Universidad Diego Portales, Santiago.
- Mercado-Jarrín, E. (1978). Pacto Amazónico ¿Dominación o Integración? *Nueva Sociedad*, 37(5.18).
- Milner, H. V. (2005). Why multilateralism? Foreign aid and domestic principal-agent problems. *Delegation and agency in international organizations*. 107, 107-139.
- Organización del Tratado de Cooperación Amazónica OTCA. (2010). *Agenda estratégica de cooperación amazónica, aprobada en la X reunión de Ministros de Relaciones Exteriores del TCA*. SP/OTCA. Brasilia.

- Organización del Tratado de Cooperación Amazónica OTCA. (2013). *Base jurídica del Tratado de Cooperación Amazónica. Actualización resumida 2003-2012*. SP/OTCA. Brasilia.
- Riquelme Rivera, J. (2014). Nuevos horizontes del multilateralismo global: El desarrollo de la Responsabilidad de Proteger y la perspectiva de Chile. *Relaciones Internacionales*, Universidad Nacional de la Plata: Buenos Aires, Argentina.
- Rojas, F. (2000). *Multilateralismo: perspectivas latinoamericanas*. Flacso-Chile.
- Ruggie, J. G. (1993). *Multilateralism matters: The theory and praxis of an institutional form*. Columbia University Press.
- Serbin, A., Martínez, L., & Ramanzini, H. (2012). *El regionalismo post-liberal en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos*. 7. CRIES: Buenos Aires, Argentina.
- Somavía, J., & Oyarce, P. (2018). *Chile actor del sistema multilateral. Una tradición nacional*. Academia Diplomática de Chile “Andrés Bello”: Santiago, Chile.
- Soto, F. (2019). *Los incendios en la Amazonia en 2019: “Un llamado para la mitigación y adaptación al cambio climático”*. Boletín Instituto Privado de Investigación sobre Cambio Climático ICC. 3. El Salvador
- Tratado de Cooperación Amazónica (1978). *Texto fundacional del Tratado*. Brasilia.
- Van Klaveren, A. (2012). América Latina en un nuevo mundo/South America in a new world. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 131-150. Barcelona, España.
- Van Klaveren, A. (2006). Chile: hacia un multilateralismo efectivo. *Revista de Estudios Internacionales*.133-145. Universidad de Chile. Santiago
- Van Klaveren, A. (2020). *La crisis del multilateralismo y América Latina*. Análisis Carolina, (10), 1.
- Zarrilli, A. G. (2019) *Incendio en el Amazonas, ¿Dónde está la sorpresa? El costo de ponerle precio a la naturaleza*. Estudios Rurales, 9(18). Universidad Nacional de Quilmes, Argentina. Recuperado de <http://ppct.caicyt.gov.ar/index.php/estudios-rurales/article/view/16639/45454575769150>