

UNA PROPUESTA

DE

DIPLOMACIA AMBIENTAL

Gonzalo Gilberto González Fierro

**VIII Promoción de la
Academia Diplomática "Antonio J. Quevedo"**

**Diploma Superior en Relaciones Internacionales
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales**

El presente trabajo de investigación ha sido elaborado bajo la dirección de María Fernanda Espinosa, con la finalidad de aprobar el Curso de Capacitación Diplomática de la Academia Diplomática "Antonio J. Quevedo" y obtener el Diploma Superior en Relaciones Internacionales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	4
CAPITULO I: CONSIDERACIONES PREVIAS	6
1. EL PROBLEMA AMBIENTAL.....	7
1.2. <i>Problematización del tema</i>	7
1.2. <i>Diversa problemática ambiental entre el norte y el sur</i>	9
1.3. <i>Propuestas sobre desarrollo sustentable</i>	11
2. RELACIÓN ENTRE DIPLOMACIA, DESARROLLO Y MEDIO AMBIENTE.....	17
2.1. <i>Ubicación y funciones de la diplomacia en el aparato estatal</i>	17
2.2. <i>La diplomacia y la cooperación internacional para el desarrollo nacional</i>	19
2.3. <i>La diplomacia en los futuros conflictos internacionales</i>	21
2.4. <i>Importancia de la diplomacia ambiental</i>	24
CAPITULO II: DIPLOMACIA AMBIENTAL	26
1. ¿QUÉ ES LA DIPLOMACIA AMBIENTAL?.....	27
1.1 <i>El problema del medio ambiente en las agendas internacionales</i>	27
1.2. <i>Pasos para formulación de la Diplomacia Ambiental</i>	29
1.2.1. Conocer la realidad de la problemática.....	30
1.2.2. Concertar una Política Exterior ambiental.....	34
1.2.3. Finalidad de la Diplomacia Ambiental.....	38
1.2.4. Crear acciones de diplomacia ambiental.....	39
2. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA DE ESTADOS UNIDOS PARA UNA DIPLOMACIA AMBIENTAL.....	42
2.1. <i>Características de la propuesta norteamericana</i>	43
2.2. <i>Acciones que podría desarrollar el Ecuador</i>	48
CONCLUSIONES	56
BIBLIOGRAFIA.....	59
A N E X O.....	61

INTRODUCCIÓN

La problemática de la degradación ambiental ha llegado a niveles extremos, esto ha hecho que se busquen alternativas para la defensa del medio ambiente. Una de esas alternativas es el desarrollo sostenible, término acuñado en el informe Burtland y que define la necesidad de conseguir el desarrollo actual sin perjudicar el desarrollo de las futuras generaciones. Muchos países tratan de llevar adelante políticas con la finalidad de conseguir un desarrollo sustentable o sostenible; sin embargo, los logros que podría obtener un solo país por la defensa del medio ambiente tendría una eficacia mínima si comparamos con los tremendos problemas ambientales que soporta nuestro planeta; es necesaria la acción colectiva de la comunidad internacional en su conjunto para tratar de conseguir una solución satisfactoria.

Por esta razón es necesario elaborar pautas de política exterior y acciones diplomáticas específicas con la finalidad de conseguir que sea toda la comunidad internacional la que se comprometa en la defensa del medio ambiente. El presente trabajo ofrece elementos que podrían ser tomados en cuenta para incorporarlos en la política exterior ecuatoriana para la defensa del medio ambiente y, por lo tanto, generar acciones de diplomacia ambiental. De esta forma se puede buscar una solución conjunta sobre la problemática ambiental, tanto en el ámbito internacional como en el nacional.

Con este fin, el trabajo se ha dividido en dos capítulos. El primero ofrece una visión general sobre la problemática ambiental; se determina

los diversos actores en la planificación, elaboración y puesta en práctica de la política exterior y, finalmente, se liga la noción de la problemática ambiental general, el desarrollo sostenible y la política exterior de los países.

En el segundo capítulo se busca establecer una propuesta para la generación de una diplomacia ambiental; en tal sentido, se determina el problema de la degradación ambiental en las agendas internacionales de estados, organismos y conferencias internacionales; se realiza un pequeño análisis comparativo entre nuestra realidad y la propuesta presentada por el Departamento de Estado de los Estados Unidos; finalmente se establecen las características que debería contener la política exterior y la diplomacia ambiental del Ecuador.

La importancia de esta propuesta está en la necesidad de promover una política exterior ambiental una vez que el Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, tomando en cuenta la creciente importancia del tema, ha transformado al antiguo Departamento de Medio Ambiente en Dirección General, elevando así el rango de tratamiento que da a la problemática ambiental la mencionada cartera de estado. Este es el motivo por el cual es conveniente exponer diferentes puntos de vista sobre cuáles deberían ser los objetivos y las finalidades a conseguir en las relaciones internacionales de nuestro país.

CAPITULO I: CONSIDERACIONES PREVIAS

1. El problema ambiental

1.2. Problematización del tema

Para Arturo Escobar el concepto de Desarrollo Sustentable o Sostenible nace por la problematización de la relación entre la naturaleza y la sociedad, debido al carácter destructivo del desarrollo (Escobar, 1993). La noción de la destrucción al medio ambiente como un punto en la agenda internacional fue incluida recién en 1972, en la conferencia de Estocolmo.

Desde la Conferencia de Estocolmo el tema de la defensa del medio ambiente ha sufrido grandes transformaciones hasta llegar a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD), llamada también Cumbre de la Tierra o de Río. Maurice Strong, Secretario General de la Conferencia de Estocolmo y de Río, sobre este tema sostiene que:

“El principal propósito de la Conferencia de Estocolmo de 1972 fue poner la problemática ambiental en la agenda internacional, el máximo propósito de la Conferencia de Río en 1992 es trasladar la problemática ambiental al centro de la agenda del desarrollo y de la elaboración de políticas económicas y sectoriales” (Foreign & Commonwealth Office, 1992: 5)

En realidad se consiguió ese propósito. En la actualidad el tema del medio ambiente no solamente que está presente en las reuniones

especializadas, si no que, como lo veremos más adelante, el tema ha permeado otras reuniones internacionales y se ha insertado en la elaboración de políticas internas económicas, sociales y de desarrollo, y, además, en la discusión académica a nivel mundial.

Por ejemplo, en América Latina existen “57 casos de procesos de planificación para el desarrollo sostenible que están teniendo lugar en la Región. Estos 57 casos incluyen 7 estrategias internacionales, 7 estrategias nacionales, 12 estrategias regionales, 15 estrategias locales y de Zonas de Amortiguamiento, 7 Planes de Acción Forestal (PAF) nacionales y 9 proyectos multisectoriales” (López, 1995: 4).

Sin embargo, pese a todos los esfuerzos que se han impulsado el problema de la degradación ambiental todavía sigue siendo uno de los más preocupantes a nivel mundial. “El mundo vive actualmente una paradoja cruel. Mientras por un lado se derrumban las utopías y el sistema de mercado se extiende a casi todos los países del planeta, los dos problemas más graves de este siglo –pobreza y contaminación ambiental- no han podido ser resueltos en ninguna parte de manera satisfactoria” (Fundación Natura, 1991: 7).

A diario nos encontramos en los periódicos con noticias de catástrofes naturales que se agudizan por la degradación ambiental. En el año 1998 se produjeron terribles inundaciones en todo el mundo,

atribuidos a los fenómenos del Niño y la Niña¹. Debemos recordar que esos dos son fenómenos naturales que se presentan periódicamente, sin embargo, los desastres producidos por ellos son cada vez más graves si pensamos que las cuencas hidrográficas se encuentran deforestadas; que el crecimiento demográfico y la pobreza, entre otros aspectos, obliga a las personas a ubicarse en zonas de alto riesgo; que las áreas de cultivos se encuentran en zonas de anegamiento, etc.. En definitiva no debe sorprendernos lo que nuestro país vivió durante el último fenómeno del Niño; pero si debe preocuparnos y, sobre todo, tenemos la obligación de encontrarle una solución eficaz y que englobe la totalidad de la problemática que se encuentra subyacente (temas como la misma degradación ambiental, pobreza extrema, discriminación en todas sus formas, relaciones desequilibradas entre el norte y el sur, etc. deben ser contemplados en esa solución).

1.2. Diversa problemática ambiental entre el norte y el sur

No podemos desconocer que las realidades ambientales entre los países del norte y del sur son diferentes. Estadísticamente hablando, “los 42 países con niveles más alto y mediano alto de consumo de energía por persona contienen el 24 por ciento de la población mundial pero absorben el 78 por ciento del consumo mundial de energía”

¹ “En un año en que intervenga El Niño, los alisos son débiles e incluso cambian de dirección, soplando hacia el este en lugar de soplar hacia el oeste. Las aguas cálidas de las costas australianas invierten su curso y se dirigen a Sudamérica, llevando nubes y lluvia. Las sequías se abaten sobre el este de Australia e Indonesia, provocando a veces incendios forestales....Aparentemente, a causa de las corrientes marinas, los efectos de El Niño se dejan sentir en el norte hasta Alaska y Japón, y en el sur hasta la Antártida...causa de inundaciones en la Europa Central y de sequías en el África austral” (UNESCO, diciembre 1997: 12)

(Fundación Natura, 1991: 9). Los países desarrollados tienen su parte de culpa en la degradación ambiental, pero los países en vías de desarrollo también tienen sus propios problemas.

Sobre las características de la contaminación ambiental por parte de ricos y pobres, John Celecia sostiene lo siguiente:

“Los problemas de los países industrializados incluían, entre otros, la contaminación atmosférica transfronteriza, la contaminación de aguas superficiales y subterráneas, la toxificación del suelo por el uso excesivo de abonos químicos y biocidas (con la consecuente pérdida de la fertilidad y la productividad del suelo), las lluvias ácidas y su impacto en bosques y sistemas lacustres, la desmedida y siempre creciente producción y mala gestión de desechos (incluso los tóxicos y radioactivos exportados a otras regiones), los incendios forestales y la urbanización mal planificada y sujeta a serias deficiencias de gestión, sobre todo en las zonas costeras.

En los países en desarrollo se identificaron, entre otros problemas prioritarios, la deforestación, la desertificación, la degradación del territorio y la pérdida de los suelos principalmente por erosión y salinización, la pérdida acelerada de la diversidad biológica y genética, las inundaciones y las sequías, el crecimiento demográfico y el desmesurado, incontrolado y desordenado fenómeno de la urbanización” (Celecia, 1998: 13)

Las realidades entre los países del norte y del sur son completamente diferentes pero son destructivas para el medio ambiente. “En los países desarrollados, aparece como consecuencia del nivel de ingreso que poseen sus habitantes, que les asegura igualmente altos niveles de consumo, y por consiguiente de desechos, que recepciona el capital natural, aumentando así el nivel de contaminación sobre este” (García, 125); mientras que en los países en vías de

desarrollo la degradación ambiental se produce, entre otros factores, por la indiscriminada utilización de recursos naturales e insumos agroquímicos, la sobre población, y la pobreza extrema que produce presiones para las satisfacciones de necesidades básicas como alimentos, agua, energía (García, 131).

Sin embargo parece ser que los países del norte son los que más perjudican al medio ambiente. En este sentido los países desarrollados podrían estar generando una deuda ecológica² a favor de los del sur.

En todo caso debe estar en la conciencia de todos los países, sean desarrollados o no, que es imprescindible defender al medio ambiente si queremos conseguir que la humanidad pueda seguir existiendo.

1.3. Propuestas sobre desarrollo sustentable

Los conceptos básicos que luego se unieron para conformar la gran definición de desarrollo sustentable o sostenido, nacieron del denominado informe Brüntland, que, sobre este tema específico, sostiene:

“Es el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las

² “Si uno cree, como parece plausible creer, que el flujo de energía y materiales mal pagados ha ido en general de los países pobres del Sur hacia los países del Norte, entonces el desequilibrio ecológico de ese comercio ha hecho nacer una Deuda Ecológica del Norte hacia el Sur. No ha habido aún suficientes intentos de cuantificación, pero hay mucha conciencia de que hay una excesiva presión de las exportaciones sobre los recursos” (Martínez Alier, 1995: J4)

generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades" (citado en Celecia, 1995: 18)

Para conseguir un desarrollo sustentable, desde el punto de vista de Arturo López Ornat, es necesario ejercitar una serie de estrategias. "Las estrategias para el desarrollo sostenible son procesos cíclicos y participativos de planificación – acción que buscan mejorar la calidad de vida manteniendo un balance entre los objetivos de desarrollo económico, social y ambiental" (López, 1995: 3).

Es decir que, y así lo establece también el informe Brüntland, el desarrollo sostenible necesita un balance entre desarrollo económico, social y ambiental³ para conseguir mejorar la calidad de vida de las generaciones actuales, sin comprometer el hecho de que las futuras generaciones puedan satisfacerlas también. Esa es una de las finalidades que la diplomacia ambiental deberá promover en su accionar.

La concepción de desarrollo sostenible ha hecho que varias escuelas expresen su posición al respecto, desde el punto de vista de Arturo Escobar habrían tres discursos: liberal, culturalista y ecosocialista (Escobar, 1993)

Discurso Liberal.- Parte de conceptos occidentales basados en el desarrollo del capitalismo. Desde este punto de vista la naturaleza sería

simplemente un conjunto de recursos naturales limitados y, por lo tanto, con un valor monetario; es decir, capaz de ser apropiado y controlados por el mercado regulador de precios. Según la explicación de Escobar sobre este discurso, estos bienes están asegurados porque cada individuo persigue su propio beneficio y lo aprovecharía de la manera más eficiente. El defecto que encuentro yo a este discurso es que muchas personas están buscando la ganancia inmediata, sin pensar en el futuro; así, lo único que conseguiríamos al “liberar” el mercado de la naturaleza, sería que estas personas que buscan lucrar de manera inmediata, destruyan al medio ambiente y no habría opción de recuperarlo. “La mayoría de los científicos que trabajan en el problema de la diversidad de las especies están de acuerdo en que estamos al comienzo de un espasmo de extinción de especies de una magnitud que no se ha visto jamás desde que desaparecieron los dinosaurios” (E.O. Wilson, citado en Departamento de Estado de los Estados Unidos, 1997: 6). Ni siquiera los Estados Unidos, defensores fervientes del liberalismo han dejado el tema del medio ambiente a este discurso: “En 1994 Estados Unidos aplicó sanciones a Taiwán, de conformidad con la Ley Lacey, por seguir comerciando con cuernos de rinoceronte y huesos de tigre (productos que se cree tienen ciertas propiedades medicinales), con lo que socavaba la efectividad de la CCIEP⁴. En respuesta a esta medida, Taiwán ha dado pasos drásticos para reducir todo el tráfico ilegal de fauna silvestre, inclusive el

³ Hasta la actualidad ha existido un desequilibrio entre las tres variables, en que prima el desarrollo económico por sobre las otras dos

⁴ CCIEP: Convención sobre Comercio Internacional de Especies en Peligro

comercio de huesos de tigre y cuernos de rinoceronte” (Departamento de Estado, 1997: 10).

Otra falencia es el hecho de que los países desarrollados ejercen presión sobre las materias primas de los países del sur, sin medir las consecuencias que esto puede traer; en tal sentido se debería redefinir las relaciones de poder existente entre los países pobres y ricos. Asimismo, la población de los países pobres para lograr satisfacer sus necesidades, aunque sea de una manera mínima, tiene que recurrir a la presión sobre el medio ambiente; no buscan un aprovechamiento sostenido de los recursos naturales, si no que tratan sobrevivir.

En otras palabras, los fundamentos que defiende este discurso tienen demasiadas evidencias en su contra, por lo que no sería posible su aplicación tan fácilmente como parecería.

Discurso culturalista.- Desde el punto de vista de Escobar este más que un discurso propositivo es una contestación al discurso liberal. Según esta escuela los mecanismos culturales del mundo para la destrucción ambiental son: la objetivación de la naturaleza, explotación por las economías de mercado, el deseo ilimitado de consumo, la subordinación de la mujer por el hombre y las explotaciones de los países no occidentales por parte de los países occidentales. En definitiva, la cultura capitalista occidental es depredadora y prefiere el desarrollo económico al desarrollo sustentable.

Discurso ecosocialista: También es una contestación contraria a lo sostenido por el discurso liberal; tiene muchas similitudes con lo expuesto por los culturalistas, sin embargo tienen una propuesta determinada: “Los movimientos sociales y las comunidades del tercer mundo necesitan articular estrategias productivas alternativas que sean sustentables ecológicas y culturalmente, y al mismo tiempo, practicar una resistencia semiótica a la redefinición de la naturaleza buscada por el capital ecológico y los discursos eco y neoliberales”.

Es interesante conocer cuáles son las diversas posiciones que existen sobre la discusión del desarrollo sustentable, para así llegar a una posición propia que tome los aspectos positivos que puedan abarcar cada uno de los discursos anotados. Con esto no quiero decir que la diplomacia ambiental debe obedecer a uno u otro discurso. Lo que quiero expresar es los parámetros teóricos en los que se desenvuelve esta nueva propuesta. Sin embargo parece evidente que la simple implementación del discurso liberal podría traer efectos perjudiciales para conseguir el desarrollo sostenible.

Es importante, sin embargo, destacar el hecho que entre uno y otro discurso existen varias posiciones intermedias que podrían ser ventajosas para el enriquecimiento de la definición de diplomacia ambiental. Son los gobiernos de cada estado los encargados de definir cuál será el discurso que influya más en la definición de su política

ambiental; sin embargo, esos gobiernos no pueden olvidar que los más beneficiados con la aplicación efectiva del desarrollo sostenible son, sin dudas, los grupos humanos menos favorecidos.

La relación entre diplomacia ambiental y desarrollo sostenible está en el hecho de que aquella debe promover a éste en los foros internacionales para conseguir así los objetivos que están planteados posteriormente, en este mismo trabajo.

2. Relación entre diplomacia, desarrollo y medio ambiente

2.1. Ubicación y funciones de la diplomacia en el aparato estatal.

La Constitución Política de la República del Ecuador, en su artículo 171, numeral 12 establece claramente el poder del estado encargado de sus relaciones internacionales:

“Art. 171.- Serán atribuciones y deberes del Presidente de la República los siguientes:

12. Definir la política exterior, dirigir las relaciones internacionales, celebrar y ratificar los tratados y convenios internacionales, previa aprobación del Congreso Nacional, cuando la Constitución lo exija” (Constitución Política de la República del Ecuador, 71)

Por su parte, el artículo 2 de la Ley Orgánica del Servicio Exterior (LOSE) prescribe lo siguiente:

“Art. 2.- De acuerdo con lo dispuesto por la Constitución Política, corresponde al Jefe del Estado, en cuanto órgano supremo de la representación exterior y de los derechos soberanos del país, la dirección de la gestión internacional y del Servicio Exterior. Como órgano inmediato al Jefe del Estado, corresponde al Ministro de Relaciones Exteriores colaborar directamente con el Jefe del Estado en la formulación de la política internacional y ejecutarla. El Ministro es, además, el Jefe directo del Servicio Exterior.”

Es decir, que la política exterior del Ecuador es una de las atribuciones del Presidente de la República, y el Ministro de Relaciones

Exteriores se encarga de colaborar, asesorar y ejecutar dicha política, a través del Servicio Exterior Ecuatoriano.

Cabe destacar en el presente trabajo que dentro del ámbito del medio ambiente en las relaciones internacionales del Ecuador, el Honorable Congreso Nacional tiene un papel específico, ya que el numeral 5 del artículo 161 de la Constitución Política establece que “el Congreso Nacional aprobará o improbará los tratados y convenios internacionales que se refieran a los derechos y deberes fundamentales de las personas y a los derechos colectivos”; por otra parte, el medio ambiente es uno de los derechos colectivos, de conformidad con el artículo 85 del mismo cuerpo constitucional. En esa medida, cualquier acuerdo internacional en materia de medio ambiente que tiene que suscribir el gobierno nacional, para su plena validez legal, tiene que ser aprobado por el Congreso Nacional, aunque éste no se halle incluido entre los organismos llamados a la planificación y ejecución de la política exterior.

Pero la política exterior no es la diplomacia en sí misma. Veamos lo que nos dice el Embajador Miguel Vasco sobre diplomacia:

“DIPLOMACIA: Diplomacia es el manejo de las relaciones internacionales mediante la negociación; el método merced al cual se ajustan y manejan esas relaciones por medio de embajadores y enviados; el oficio o arte del diplomático (Diccionario de Oxford)...La política exterior de un Estado se lleva a la práctica por medio de la

diplomacia que es su instrumento de ejecución..” (Vasco, 1986: 180)

En definitiva, según las leyes del Ecuador y la doctrina internacional, es el Servicio Exterior Ecuatoriano el encargado de llevar a la práctica la política exterior, por ende es ese órgano el que ejerce la diplomacia de la República del Ecuador.

2.2. La diplomacia y la cooperación internacional para el desarrollo nacional.

Una de las principales actividades del Servicio Exterior Ecuatoriano ha sido, desde siempre, el conseguir cooperación internacional con la finalidad de contribuir al desarrollo nacional. Así lo establece la Ley Orgánica del Servicio Exterior en su artículo 5, numeral 3:

“Art. 5.-Corresponde al Ministerio de Relaciones Exteriores, en consulta con otros Ministerios u organismos competentes según el caso:

3) La cooperación internacional de carácter económico y financiero y el trámite externo de las gestiones sobre el crédito extranjero o internacional”

Por otra parte, el Embajador Francisco Carrión sostiene que son cuatro las metas de nuestro país en su proyección externa:

- Consolidación de nuestra identidad nacional histórica;
- El apoyo al **desarrollo integral** interno;

- La participación en la conformación de un sistema internacional equitativo; y,
- Solución realista y por medios pacíficos del problema territorial con el Perú. (Carrión 1991: 11-13)

Sobre la finalidad específica de apoyo al desarrollo integral interno, es necesario recalcar el hecho de que en la actualidad los países denominados en vías de desarrollo no pueden buscar el mismo sistema de desarrollo que utilizaron los países del norte. “Fue diferente el caso de las naciones hoy desarrolladas. La colonización de sus territorios, la construcción de su infraestructura y el surgimiento de sus industrias no reparó en consideraciones ecológicas. El costo de sus intervenciones para utilizar los recursos naturales tiene que sufragarlo la tierra toda. Más aún, los graves problemas ambientales globales están íntimamente vinculados a los opulentos estilos de consumo de los que disfruta una pequeña parte de la población mundial y a las ilimitadas demandas de recursos para alimentar su base productiva” (Cordovez, 1992: 4).

Es por eso que nuestro Servicio Exterior tiene que idearse nuevas opciones alternativas de desarrollo que incorporen a la defensa del medio ambiente como un eje fundamental para eliminar o, por lo menos, reducir la pobreza y al mismo tiempo mantener la sustentabilidad del planeta. Sería una irresponsabilidad el pensar en un desarrollo que no permita un nivel de vida decente para las actuales

y futuras generaciones, “el desarrollo sostenible consiste en la satisfacción de las necesidades actuales, sin que esto perjudique a las próximas generaciones en su habilidad para satisfacer sus propias necesidades” (Jarmusz, 1996: 67), por otra parte, como ya lo habíamos visto, para López Ornat “Las estrategias para el desarrollo sostenible son procesos cíclicos y participativos de pacificación – acción que buscan mejorar la calidad de vida manteniendo un balance entre los objetivos de desarrollo económico, social y ambiental” (López Ornat, 1996: 3) y es en ese sentido que la diplomacia ecuatoriana debe dirigir su proyecto, es esa dirección la que debe ser seguida con la finalidad de plantear alternativas para la elaboración de una diplomacia ambiental ecuatoriana.

2.3. La diplomacia en los futuros conflictos internacionales

No solamente el desarrollo integral y sustentable nacional debe impulsar al Servicio Exterior a buscar la sustentabilidad del planeta. Varios autores consideran que los problemas internacionales futuros tienen estrecha relación con la degradación ambiental. Por ejemplo, según Jack Levy “nuestra percepción del conflicto internacional ha cambiado desde el fin de la Guerra Fría. Los conceptos convencionales sobre balance de poder, alianzas, carreras armamentistas, disuasión y confrontación de superpotencias, dejarán campo a nuevos conceptos de etnonacionalismo, fundamentalismo religioso, **degradación ambiental**, escasez de recursos, diplomacia preventiva, búsqueda de la paz,

intervención humanitaria y conflictos entre pequeños estados” (Levy, 1997: 3).

Si los temas de degradación ambiental van a ser el germen de nuevas tensiones a nivel internacional, es deber del estado en general el defender al medio ambiente para evitarlas.

Pero las relaciones internacionales de un estado no se limitan a sus interacciones con otros estados; en la actualidad hay otros sujetos de derecho internacional que ejercen igual o mayor presión que los estados y que tienen diferentes posiciones con respecto al tema del medio ambiente: los organismos internacionales. Algunos de ellos son de defensa del medio ambiente o mantienen una actitud a favor de su defensa; pero por otra parte están otros organismos internacionales, como los de crédito por ejemplo, que no ponen atención en este punto y que, en muchos casos, son realmente atentatorios al desarrollo sostenible; en tal sentido se pronuncia Korten cuando sostiene que los organismos de crédito internacional han tenido éxito económico pero no en el campo de la justicia y de la defensa del medio ambiente:

“Hoy en día es posible mirar hacia atrás y ver que estas instituciones han cumplido realmente con sus metas. El crecimiento económico se ha quintuplicado. El comercio mundial ha crecido aproximadamente doce veces y las inversiones directas extranjeras han estado creciendo a un ritmo dos o tres veces mayor que la expansión del comercio. Sin embargo, en forma trágica, aunque estas instituciones hayan cumplido con sus metas, han fallado en sus propósitos. El mundo tiene más gente pobre hoy

que jamás antes y hay una aceleradamente creciente brecha entre ricos y pobres. Una extendida violencia está rompiendo en pedazos familias, comunidades en todas partes. Y los ecosistemas del planeta se están deteriorando a un ritmo alarmante” (Korten, 1998: 4).

En el caso de los organismos internacionales de crédito y de sus imposiciones, el Servicio Exterior no tiene mandato expreso para actuar; son otras instancias del gobierno las encargadas de negociar e implementar sus programas. En todo caso, es necesario recalcar en el hecho de que la política exterior y la política interna deben guardar la coherencia suficiente como para que nuestra posición en foros internacionales sea respetada y apoyada.

Otra de las finalidades del Servicio Exterior es que no solamente debe ayudar en la consecución de un desarrollo sostenible interno de nuestro país, si no que también debe impulsar esa idea en un sistema internacional caracterizado por una nueva problemática diferente a la tradicionalmente conocida, y donde el tema del medio ambiente será uno de los problemas más conflictivos; esta afirmación lo podemos demostrar con un ejemplo de cómo un problema ambiental puede crear tensiones entre dos países: el derrame de petróleo ocurrido en Esmeraldas, a principios de julio de 1998; la zona afectada alcanzó las costas de Tumaco en Colombia y expertos de la petrolera colombiana Ecopetrol determinaron que “Los costos: inicialmente se estiman en un millón de dólares y serán asumidos por Petroecuador, según el acuerdo

al que llegaron miembros de la comisión de Petroecuador y Ecopetrol” (El Comercio, 14-07-98, B-3). En un escenario prospectivo podríamos imaginarnos lo que pasaría si la empresa petrolera ecuatoriana no cancela ese millón de dólares; ¿Qué pasaría con las relaciones colombo – ecuatorianas? Seguramente se verán afectadas. Pero ese problema se puede producir por un derrame de 12.000 barriles de crudo; imagínense los conflictos que pueden generarse por la falta de agua en medio oriente. Ese un tema mucho más delicado, porque hay que adicionar el conflicto político, étnico y religioso que envuelve a esa región.

Por todo lo antes señalado es necesario que una diplomacia ambiental activa que también busque promocionar la idea del desarrollo sostenible y evitar conflictos internacionales derivados de la degradación ambiental. Uno de los caminos es implementar planes conjuntos con todos los estados del sistema internacional, reconociendo las limitaciones de cada uno, pero también las responsabilidades que cada país tiene en este problema.

2.4. Importancia de la diplomacia ambiental

De lo anotado anteriormente encontramos por lo menos las siguientes razones para destacar la importancia de la diplomacia ambiental:

- Necesidad de promover el desarrollo sostenible como medio para conseguir mejorar la calidad de vida de las actuales generaciones y asegurar la satisfacción de necesidades de las futuras generaciones. Sobre todo en países como el nuestro, en donde los niveles de pobreza son sumamente elevados, la necesidad de implementar políticas de desarrollo sostenible y de impulsarlas a nivel internacional es fundamental.

- Promover la defensa del medio ambiente con el fin de evitar nuevas formas de conflicto internacional que se están evidenciando cada vez más en las relaciones internacionales, provocando problemas de los que aún no se sabe cuál será su evolución ni cómo podrán ser subsanados.

CAPITULO II: Diplomacia Ambiental

1. ¿Qué es la diplomacia ambiental?

1.1 El problema del medio ambiente en las agendas internacionales

Anteriormente habíamos visto la problemática del medio ambiente de una forma general, ahora pasaremos a explicarlo dentro de los temas de las agendas internacionales de los estados y los organismos internacionales. En 1972, en Estocolmo, se realizó la primera gran conferencia sobre el medio ambiente; de esta forma por vez primera se inició el diálogo internacional sobre un nuevo fenómeno: los problemas globales. Con esa primera conferencia internacional salta a la agenda de los estados el problema de la degradación ambiental. Pero para ello hubo un período de estudio sobre la problemática que demostraba la relación desequilibrada entre capital natural, capital financiero y capital humano, debido a que las concepciones tradicionales de desarrollo priman el crecimiento del capital financiero y humano⁵, en detrimento del natural.

Pero la idea fue evolucionando poco a poco, al principio se dialogaba solamente en el ámbito ambiental, pero luego pasó a incorporar aspectos sociales y económicos. “Este concepto, por entonces ligado casi exclusivamente con el ámbito ambiental y de los recursos

⁵ Sobre el crecimiento del capital humano, es necesario recalcar el hecho de que son los países desarrollados los que se han preocupado, de alguna manera, en conseguir su crecimiento, a través de políticas de redistribución de la riqueza, educación, seguridad social, etc. En el caso de los países en vías de

naturales ha ido evolucionando permanentemente y en la actualidad, desde la Cumbre de Río, incorpora aspectos sociales y económicos, hecho que ha significado el enriquecimiento conceptual y dificultado la articulación entre estos tres componentes o ámbitos” (Jarmusz Levy, 1996: 67).

De esta forma se buscó a establecer el término de Desarrollo Sustentable como una realidad programática a nivel global; en la actualidad, si bien este concepto es una realidad retórica, por lo menos está considerado dentro de las discusiones internacionales y en muchas conferencias y reuniones multilaterales en que se tratan diversos tópicos, los conceptos desarrollo sustentable y defensa del medio ambiente son tomados en cuenta para la determinación de políticas de acción. “Más de veinticinco años después de la Conferencia sobre el Medio Ambiente Humano (Estocolmo, junio 1972), y poco más de cinco años después de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD, llamada también Cumbre de la Tierra o de Río, Río de Janeiro, junio de 1992), y apenas unos meses después de la Cumbre Río + 5 (Nueva York, junio de 1997), se constata que el concepto y práctica de la sostenibilidad y del desarrollo sostenible ha permeado también a través de las agendas de otras cumbres temáticas más focalizadas, tales como la de la Población (Cairo, 1994); la de Desarrollo Social (Copenhague, 1995); y la de la Mujer (Beijin, 1995)”(Celecia, 1998: 12).

desarrollo no se evidencia esa relación con el aludido capital, lo que produce

Es decir, que en el ámbito multilateral existe una preocupación seria sobre el tema de la defensa del medio ambiente. Podríamos sostener que existe una diplomacia ambiental muy activa en el ámbito de los órganos y las conferencias internacionales; sin embargo, es necesario que en las relaciones bilaterales que mantienen los estados entre sí sea también considerada de manera preeminente. Es por esta razón que los Estados Unidos han realizado un planteamiento sobre lo que podría ser una diplomacia ambiental, tanto multilateral como bilateral, desde su punto de vista. Debo recalcar el hecho que personalmente mantengo mis reservas respecto de esta posición, por cuanto se refiere a un tipo de diplomacia desde el punto de vista de una superpotencia y ese no es el caso del Ecuador; pero, por otra parte, es una buena directriz para poder generar una propuesta propia desde nuestra realidad.

1.2. Pasos para formulación de la Diplomacia Ambiental

En realidad la propuesta para crear una diplomacia ambiental puede ser adoptada para la articulación de cualquier tipo de diplomacia; sin embargo, en este trabajo se busca crear una acción diplomática tendiente a la defensa del medio ambiente y del desarrollo sostenible, razón por la cual se denomina Diplomacia Ambiental.

presión sobre los bienes del capital natural, como está anotado anteriormente.

Para crear realmente una diplomacia ambiental nacional coherente, habría que puntualizar 4 aspectos prioritarios:

- Conocer la realidad de la problemática ambiental, tanto interna como externa del Ecuador;
- Concertar una Política Exterior ambiental, en un marco nacional que privilegie la planificación política ambiental del desarrollo;
- Determinar las finalidades que tendrá la diplomacia ambiental; y,
- Crear acciones de diplomacia ambiental.

Una vez determinados estos 4 aspectos prioritarios, viene lo más difícil: llevarlos a ejecución. Es necesario recalcar que no solamente los miembros del Servicio Exterior deben ser los únicos encargados de crear y llevar a cabo este tipo de diplomacia; todos estamos en la obligación de cumplirla coordinadamente y tanto instituciones estatales como de la sociedad civil están obligadas a apoyar y poner en práctica esta propuesta para que pueda tener el éxito esperado.

1.2.1. Conocer la realidad de la problemática

Para poder atacar un problema es necesario primeramente identificarlo, cuantificarlo y, una vez realizado estos dos primeros pasos, buscarle una solución. En el caso de la diplomacia ambiental, el Ecuador debe partir del conocimiento de dos realidades básicas, la interna en el país y la internacional.

Los problemas ambientales no reconocen fronteras de ningún tipo, en tal virtud, nuestro país está en la obligación de colaborar en la solución de la degradación ambiental, no solamente dentro de sus fronteras, sino fuera de ellas también.

Sobre la realidad ambiental internacional tenemos muchos trabajos que detallan cuáles son los problemas globales. Por ejemplo, la oficina de Extranjería y Commonwealth del Reino Unido, determina como prioridades ecológicas fundamentales al cambio climático, la biodiversidad, los bosques, la pobreza y la población (Foreign & Commonwealth Office, 1992). Asimismo el Departamento de Estado de los Estados Unidos determina que los “Desafíos para el planeta” son el cambio climático, los productos químicos tóxicos y pesticidas, la diversidad biológica, los bosques y los océanos (Departamento de Estado de los Estados Unidos, 1997: 3-9). Esto sin tomar en consideración los estudios especializados de organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales que trabajan sobre el tema.

El Ecuador, en ese caso, debe apoyar y coadyuvar en la búsqueda de soluciones, a través de los órganos multilaterales respectivos. Nuestro país debe tener preparados los informes necesarios, así como ofrecer y proponer alternativas para la solución de esos problemas.

En el caso de la problemática ambiental interna, la situación es un poco diferente. Es necesario crear conciencia sobre el hecho de que esos son los problemas que nos afectan inmediatamente y que, por tanto, debemos atacarlos más rápidamente y de manera más efectiva, es decir, debemos privilegiar los aspectos que más nos hacen daño, sin por esto descuidar los otros. Estos problemas, desde mi punto de vista son más importantes que los otros; sin embargo, esto no quiere decir que a los problemas ambientales mundiales debemos dejarlos a un lado por tratar de solucionar los problemas internos de nuestro país; lo que quiero se debería hacer es, sin descuidar la búsqueda de solución a los problemas globales, que también nos afectan, tratar de solucionar también nuestros problemas ambientales internos, en un marco de mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Existen estudios detallados sobre la problemática ambiental ecuatoriana. Por ejemplo podemos señalar a la “Política forestal y de áreas naturales y vida silvestre del Ecuador. Lineamientos, estrategias y acciones básicas”, documento preparado por el Instituto Ecuatoriano Forestal y de Areas Naturales y Vida Silvestre (INEFAN). En el mencionado texto se determinan los elementos básicos, lineamientos, estrategias y acciones básicas de la política forestal que se busca imponer en nuestro país. (INEFAN, 1997). Es un elemento interesante de análisis en la búsqueda de soluciones para uno de los problemas ambientales más preocupantes del Ecuador, los bosques, en donde se encuentra la gran biodiversidad que caracteriza a nuestro país.

Asimismo, se está realizando el Plan nacional de desarrollo forestal del Ecuador 1998 – 2000. En el Resumen ejecutivo de este plan se determinan los principales problemas forestales que tenemos. Por ejemplo, “los problemas más críticos del desarrollo forestal ecuatoriano se expresan, entre otros aspectos importantes, en una deforestación incontrolada estimada entre las 100.000 y las 140.000 ha al año, generando una pérdida progresiva del 1,7% de los bosques naturales...” (Resumen ejecutivo del Plan Nacional de desarrollo forestal del Ecuador 1998 – 2000: 1).

Por otra parte, la Secretaría Técnica del Frente Social y la Fundación Natura se encuentran preparando el informe “El medio ambiente en Ecuador”, en el cual se determinan los principales problemas, las razones y la búsqueda de soluciones para ellos. “Este (ese) informe presenta algunos indicadores “ambientales” para evaluar las presiones que nuestra sociedad ejerce sobre los sistemas naturales de los cuales depende... hemos buscado identificar las principales “interacciones” ente la sociedad y la naturaleza, construyendo indicadores para todas ellas, con los límites que nos impone la información disponible” (Secretaría Técnica del Frente Social y Fundación Natura, en edición: 1).

Así mismo, debemos señalar que existen más diagnósticos nacionales sobre la realidad ambiental ecuatoriana elaborados por

diferentes organizaciones gubernamentales y no gubernamentales. Sobre esa base debemos promover la creación de una política en materia ambiental y, como consecuencia de ello, una política exterior y una diplomacia ambiental. Con esos datos, con ese conocimiento los representantes del Ecuador en el exterior podrán buscar cooperación internacional, impulsar conferencias internacionales, conseguir alianzas estratégicas regionales y luchar para que esos problemas sean resueltos.

1.2.2. Concertar una Política Exterior ambiental

“La política exterior de un Estado se lleva a la práctica mediante la diplomacia, que es su instrumento de ejecución” (Vasco, 1996: 87). En otras palabras, es necesario que se elabore una política exterior ambiental para poder ejecutarla a través de la diplomacia ambiental. Es lógico determinar que la política exterior ambiental debe ser una parte de una política ambiental completa que defienda la búsqueda de desarrollo sostenible en nuestro país. No necesitamos solamente una política externa ambiental, necesitamos que esa política sea un reflejo de las acciones que se están tomando dentro de casa.

Pero la política exterior ambiental debe obedecer a ciertas características que yo las he determinado en dos, pero que no es de ninguna manera una lista cerrada y acabada, si no más bien está

abierta a propuesta de cualquier persona o entidad interesada en el tema. Estas características son:

Realista: En las relaciones internacionales, una de las escuelas que más ha aportado a la discusión es, precisamente, la escuela realista. Uno de sus más fervientes defensores, Hans Morgenthau define la visión del mundo, desde el punto de vista realista, de la siguiente manera:

“...el mundo, imperfecto como es desde el punto de vista racional, es el resultado de fuerzas inherentes a la naturaleza humana. Para mejorar al mundo se debe trabajar con dichas fuerzas, no atacarlas. Al ser éste, de manera inherente un mundo de intereses contrarios y de conflictos intestinos, nunca es posible la consecución plena de los principios morales, pero sí resulta factible una ventajosa aproximación mediante el equilibrio de los intereses, siempre efímero, y la conciliación de conflictos, eternamente precaria. En consecuencia, esta escuela considera que un sistema de conciliación y equilibrio continuos se debe erigir como principio universal para todas las sociedades pluralistas. Recurre más al precedente histórico que a los principios abstractos, y apunta a la consecución del mal menor, en lugar del bien absoluto” (Morgenthau, 1994: 55)

La política exterior de nuestro país debe ser realista en cuanto se refiere a la defensa de nuestros intereses. En esa defensa no podemos dejarnos amedrentar y debemos buscar socios y alianzas que tengan nuestra misma posición con la finalidad de impulsarlas en el ámbito internacional y así poder alcanzar nuestro objetivo. Es fundamental conseguir alianzas con países cuyos problemas son comunes a los

nuestros para así poder impulsar efectivamente nuestra posición en la comunidad internacional.

Democrática: Considero que es importante la participación democrática en la generación de la política exterior ambiental del Ecuador. Es necesario que todos los sectores interesados en el tema se pongan en contacto, con la finalidad de hacer críticas y llegar a consensos que nos permitan contar con una política exterior ambiental. Con esto conseguiremos algo en lo que los Estados Unidos falló y que será anotado posteriormente, que ciertos grupos de poder se opongan a esta propuesta y termine por no ser aplicada. Con la participación democrática conseguiríamos que los grupos en disputa tengan una posición común en este tema y no tendríamos conflictos futuros que lamentar.

Podrían, eventualmente, considerar que este planteamiento puede ser irrealizable. Sin embargo, nuestro país se ha destacado por las innovaciones que ha sabido introducir en la toma de decisiones. Un ejemplo sobre este tipo de innovaciones es el tema territorial; el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Defensa Nacional no fueron los únicos encargados de solucionar este complicado litigio que ha marcado toda la vida republicana del Ecuador. Las comisiones negociadoras, con muy buen criterio desde mi punto de vista, tuvieron la participación de especialistas de otras áreas no solo militar y diplomática; además, en los grupos de apoyo a esas comisiones se

encuentran distinguidas personalidades de la sociedad civil en general. Ecuador hizo algo que ningún otro país ha hecho en su historia, un tema como el territorial lo negociaron, en su momento personas que no tienen nada que ver con la diplomacia, ni con la milicia, ni con el gobierno; son personas de la sociedad civil que se encuentran colaborando⁶ en la solución de un tema que tiene repercusiones sumamente delicadas para la sensibilidad de un país.

Otro ejemplo interesante de anotar es lo que está ocurriendo con el Plan Nacional de Desarrollo Forestal del Ecuador 1998-2000. En él están participando, industriales de la madera, representantes de grupos de defensa del medio ambiente, representantes de grupos indígenas y negros, las universidades, el gobierno nacional, entre otros⁷ (Plan Nacional de Desarrollo Forestal del Ecuador, 1998-2000: 2). Sectores

⁶El Decreto Ejecutivo número 1068, de 2 de febrero de 1998, en su cuarto párrafo de los considerandos dice textualmente: *“Que para el cumplimiento de sus tareas los Comisionados requerirán de asesores, técnicos y personal auxiliar de **dentro y fuera de la administración pública**, así como de funcionarios competentes del Ministerio de Relaciones Exteriores para las indispensables coordinaciones entre las diversas comisiones y la Cancillería”*. El artículo primero del aludido decreto ejecutivo establece los nombres de los miembros de cada una de las comisiones; en realidad es mínimo el número de sujetos con profesiones tradicionales en este tipo de negociaciones, es decir, diplomáticos y militares. La mayoría son ecuatorianos vinculados con el campo académico, abogados, economistas, representantes de la empresa privada. Realmente es un grupo de personas representativas que ha tomado el reto histórico de encontrarle solución a un tema sumamente delicado para nuestro país.

⁷ Participan: Asociación Ecuatoriana de industriales de la Madera, Asociación de Empresarios de la Pequeña Industria maderera, Cámara de la Pequeña Industria de Pichincha (Sector Maderero), Comité Ecuatoriano para la Defensa de la Naturaleza y Medio Ambiente, Consejo Nacional de Desarrollo – Secretaría de Planificación, Colegio Nacional de Ingenieros Forestales, Consejo Nacional de Planificación y Desarrollo de los pueblos indígenas y negros, Instituto Ecuatoriano Forestal y de Areas Naturales y Vida Silvestre, Ministerio de Medio Ambiente y Ministerio de Relaciones Exteriores.

que serían “enemigos” se encuentran sentados en una mesa logrando un mismo plan de desarrollo forestal.

En esos temas que parecen tan complicados de conseguir consensos y armonía democrática se ha logrado que los grupos interesados hagan propuestas y, lo mejor de todo, se ha conseguido los consensos necesarios. No encuentro razón para que la elaboración de una política externa de defensa al medio ambiente no se utilicen mecanismos democráticos de toma de decisiones similares a los señalados anteriormente.

La ventaja más grande que se obtiene de este tipo de procedimientos es que los diferentes grupos involucrados se encuentran identificados con esta propuesta y por lo tanto la defienden, la apoyan y buscan que se lleve a efecto, de esta forma es toda la sociedad la involucrada en la búsqueda del éxito de esta iniciativa.

1.2.3. Finalidad de la Diplomacia Ambiental

La finalidad de la diplomacia ambiental estaría concentrada en dos campos principalmente y que ya fueron señalados anteriormente:

- Promover al desarrollo sostenible como la posibilidad para que la población de todos los países, y especialmente de los más pobres,

mejore sus niveles de vida sin que por ello tengan que sufrir carencias las generaciones futuras.

- Promover la defensa del medio ambiente como medio para evitar posibles conflictos futuros entre los estados, de esta forma se puede garantizar una situación de estabilidad que permita aprovechar de mejor manera los beneficios del desarrollo sostenible.

Para la consecución estas finalidades debemos establecer que la búsqueda de alianzas regionales con estados que se encuentran en situación similar a la del nuestro es fundamental, apoyar las iniciativas que se consideren apropiadas, promover la organización y realización de conferencias sobre el tema, introducir la defensa del medio ambiente en la discusión de diferentes materias con las que tenga relación, etc.

1.2.4. Crear acciones de diplomacia ambiental

En concordancia con las características de la política exterior ambiental señaladas en el punto 2.2, las acciones diplomáticas que deben ser ejecutadas por nuestro país deben mantener las siguientes líneas:

Realista: Al igual que para plantear la política exterior ambiental, es necesario que las acciones que se llevan adelante velen por los intereses nacionales, sin rechazar en ningún momento la posibilidad de obtener alianzas estratégicas para realizarlas.

Participativa: El Servicio Exterior está en la obligación de llevar a efecto esta diplomacia, pero no debería ser el único organismo encargado de ponerla en práctica. Existen otras instituciones gubernamentales que están muy ligadas al tema, por ejemplo, el Ministerio de Medio Ambiente, el Ministerio de Agricultura y Ganadería, el INEFAN, etc., todos los funcionarios de esos entes gubernamentales deben también conocer la política exterior ambiental del Ecuador y llevarla a cabo.

Pero aún más, la sociedad civil representada por catedráticos, miembros de organizaciones no gubernamentales, académicos, organizaciones sociales, empresarios privados y la gente común y corriente debe también poner en práctica este tipo de diplomacia.

En los actuales momentos se discute muy seriamente sobre los denominados sujetos del derecho internacional. Cada vez es más aceptada la idea de que las transnacionales, las ong's e inclusive las personas particulares, pueden ser sujetos de derecho internacional. En tal circunstancia es importante que ellos también sean un vehículo válido para la defensa del medio ambiente, enmarcada en una diplomacia que responda a una política ambiental nacional definida.

Cooperativa: El estado ecuatoriano por sí solo puede proponer una diplomacia ambiental definida, sin embargo, para conseguir éxito

es necesario la colaboración de otros países que busquen solucionar problemas ambientales similares a los nuestros. No podemos desconocer el hecho de que no somos una potencia mundial, pero tenemos el arma de la cooperación internacional y la búsqueda de alianzas para que nuestras propuestas puedan conseguir apoyo y poderlas llevar a la práctica.

Es necesario que la diplomacia ambiental ecuatoriana busque lazos de comunicación con otros países que coincidan con nuestros objetivos. Lo más lógico sería iniciar con los países vecinos, para luego ir avanzando a los países cercanos y finalmente conseguir posiciones comunes con otros países que, sin ser vecinos o estar cerca, simpaticen con la propuesta ecuatoriana.

En concordancia con lo anterior, sería conveniente primero buscar apoyo en los países fronterizos y de América del Sur, luego extenderse al resto de América, posteriormente buscar posiciones comunes con el movimiento de los países no alineados. Esto por cuanto, como lo he anotado anteriormente, los problemas ambientales de los países pobres no son los mismos que los de los países ricos y entre los países pobres podremos encontrar convergencia de intereses para enfrentar el tema de la degradación ambiental.

Diplomacia activa y positivamente reactiva: Las actividades de la diplomacia ambiental deben ser activas, deben hacer propuestas

novedosas y llevar a efecto esas propuestas. En este punto también entra la participación general en la planificación, elaboración y ejecución democrática de la política exterior ambiental. Mientras exista mayor compromiso con esta política, habrá más opción de obtener nuevas propuestas y alternativas tendientes a ejecutarla.

Con el término “positivamente reactivo” me refiero al hecho de que la diplomacia ambiental ecuatoriana debe apoyar también las ideas propuestas por otros estados, organismos internacionales, empresas transnacionales, organizaciones no gubernamentales, sindicatos, asociaciones, etc., que contribuyan con nuestra posición. No podemos encerrarnos en una sola visión, es necesario también compartirla y compararla con otras; así se enriquece cada vez más, con lo que podríamos conseguir alternativas positivas en la defensa del medio ambiente.

2. Análisis de la propuesta de Estados Unidos para una diplomacia ambiental

Como anexo I al presente trabajo se encuentra el “Texto: Informe del Departamento de Estado sobre Diplomacia Ambiental”, que es el primer informe anual del aludido departamento de estado en el que se relaciona de manera específica la defensa del medio ambiente y la política exterior. “Este primer informe del Departamento de Estado detalla las prioridades de la Administración Clinton para trabajar

mundial, regional y bilateralmente a fin de combatir las graves y crecientes amenazas internacionales al medio ambiente". (Departamento de Estado de los Estados Unidos, 1997: 1). Este texto tiene como razones para su elaboración ciertas premisas que a continuación se señalan por considerarlas comunes para nuestro país:

- *“El daño al medio ambiente mundial amenaza la salud del pueblo estadounidense y el futuro de nuestra economía (lo mismo podríamos decir de nuestro país)*
- *Los problemas ambientales se encuentran con frecuencia en el centro de los desafíos políticos y económicos que enfrentamos en todo el mundo (anteriormente se señaló que los problemas de degradación ambiental ya se están convirtiendo en asuntos conflictivos entre los estados); y,*
- *Creemos que los problemas creados por el hombre pueden ser resueltos por el hombre”.* (Departamento de Estado de los Estados Unidos, 1997: 2)

Este texto es sumamente valioso y la decisión para analizarlo ha sido tomada por cuanto puede ser una referencia para dar opiniones respecto de la política exterior que el Ecuador puede seguir, en concordancia con lo que ha venido haciendo tanto en política interna como externa.

2.1. Características de la propuesta norteamericana.

Aspectos positivos de la propuesta.-

Dentro de los aspectos positivos de esta propuesta está la determinación de cuáles son los principales problemas ambientales mundiales bajo el criterio de los Estados Unidos de América:

- El cambio climático,
- Productos químicos, tóxicos y pesticidas;
- Diversidad biológica;
- Bosques; y,
- Océanos

Es importante tener claro cuáles son los problemas que hay que enfrentar, de esta forma se pueden realizar planteamientos precisos con la finalidad de contrarrestar los mismos y encontrar las soluciones necesarias. Sin embargo, esta lista de problemas es, en algunos casos muy vaga; podemos tomar como ejemplo el tema sobre bosques y océanos, un tema amplísimo en el que el análisis de su problemática se vuelve difícil. Sin embargo, en el texto en discusión está determinado cuáles son los problemas que aquejan a estos sectores.

Hay que dejar claro el hecho de que todos estos problemas son globales y por lo tanto le interesan a Estados Unidos en su papel de gran superpotencia. En el caso del Ecuador, por ejemplo, no tienen la misma importancia la contaminación del mar (hay que considerar la importancia que tiene en la economía nacional el camarón, el atún, la harina de pescado, etc.) o la diversidad biológica (en la que nuestro país es realmente privilegiado) que la producción de químicos tóxicos y pesticidas. Con esto no quiero decir que nuestro país no deba apoyar las acciones tendientes a contrarrestar el uso y producción de estos elementos; es evidente que para el Ecuador existen prioridades

diferentes que para los Estados Unidos y en virtud a nuestras prioridades debemos actuar para encontrar soluciones efectivas a los problemas que más nos aquejan y colaborar con otros estados en la solución de los suyos.

Desde mi punto de vista es interesante la propuesta sobre la diversidad biológica, los bosques y los océanos, tal vez los temas más importantes en los que el Ecuador tiene interés particular. Es un inicio para la posible formulación de una política de diplomacia ambiental. Por supuesto que no podemos comparar los alcances de los Estados Unidos en esa propuesta, frente a lo que nuestro país pueda conseguir en el mismo tema; sin embargo, tenemos como arma la búsqueda de alianzas y acuerdos con otros países que se encuentran en nuestra situación y que comparten con nosotros la preocupación de conseguir mejorar el nivel de vida de nuestras poblaciones en el marco del desarrollo sostenible.

Aspectos negativos de la propuesta.-

Estados Unidos plantea esta propuesta desde su posición de superpotencia. Por ejemplo, en los denominados retos regionales, se realiza un recuento de los problemas ambientales del mundo (problemas en China, Medio Oriente, América Latina, etc.) y se echan al hombro la responsabilidad de solucionarlos al sostener que:

“El Departamento de Estado integra en su diplomacia tales cuestiones ambientales de alcance regional y bilateral con tres propósitos:

- Ayudar a estabilizar una región donde la contaminación o la escasez de recursos contribuye a tensiones políticas...*
- Capacitar a las naciones de una región para que trabajen cooperativamente con el fin de desarrollar iniciativas para atacar los problemas ambientales regionales...*
- Fortalecer nuestras relaciones con los aliados al trabajar juntos en problemas ambientales internos...”* (Departamento de Estado de los Estados Unidos, 1997: 11)

De esta forma los Estados Unidos serían los que resuelvan todos los problemas ambientales del mundo. Sin embargo, es evidente la divergencia que mantienen entre discurso y acción. En el documento se sostiene que “El Departamento de Estado está embarcado en una campaña diplomática en gran escala con más de 160 naciones para llegar a un acuerdo sobre futuras reducciones de emisiones en la Tercera Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático en Kioto, Japón, en diciembre. Estados Unidos aboga por un acuerdo que incluya límites de emisiones legalmente obligatorios para las naciones desarrolladas, máxima flexibilidad nacional para lograr esos límites, y provisiones que involucrarían sustancialmente a los países en desarrollo en cualquier solución general del problema”, pero en la realidad en los Estados Unidos se desató una ola contraria al tratado suscrito en Kioto, liderada por “poderosos grupos económicos se han mostrado contrarios al Tratado y han efectuado campañas contra el mismo, que, han sido efectivas al describir al tratado como “parcial” sin la participación de China, India, Brasil y otros países en vías de desarrollo, y

excesivamente oneroso porque se incrementarían los costos de energía y la inflación, afectando al crecimiento económico”⁸.

Es decir, que los Estados Unidos se comprometen a cosas que de antemano están prácticamente perdidas. El texto es muy alentador, pero la realidad es diferente y existen muchas dificultades para su ejecución. Los intereses de grupos económicos hace imposible cualquier intento del gobierno norteamericano por reducir la emisión de gases tóxicos. Lo mismo podríamos decir de la sobreexplotación de bosques, océanos, producción de elementos químicos tóxicos y pesticida, etc.

El documento preparado por el Departamento de Estado de los Estados Unidos de América es muy poco confiable de ser llevado a efecto y esto hace que los efectos contrarios a este propósito aumenten de manera significativa. No puede ser positivo un documento que genera dudas en su aplicación y que, por la magnitud de los intereses económicos que los Estados Unidos defiende, va a ser casi imposible su aplicación. No es confiable la enumeración retórica de buenos deseos si no van acompañados de acciones que evidencien el deseo de llevarlos a cabo.

⁸ Maspons, Alberto (Embajador del Ecuador en Estados Unidos), en Correo Electrónico número 1-491/97, de 15 de diciembre de 1997, remitido al Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador (autorización SOI).

2.2. Acciones que podría desarrollar el Ecuador

He determinado al menos dos razones válidas para la imposibilidad de defender ese tipo de diplomacia ambiental para el caso ecuatoriano:

- El hecho de que el Ecuador no es una superpotencia y por lo tanto no puede estar inmiscuyéndose en los problemas de otras partes del mundo. Puede colaborar y cooperar buscando alianzas regionales y promoviendo su posición en foros internacionales, pero nunca entrometerse en los asuntos de los otros estados. Esto por elemental respeto a la soberanía de cada estado.
- Los temas que le interesan específicamente al Ecuador son algunos de los que están contenidos en la propuesta norteamericana. Hay que determinar en cuáles de ellos nuestro país tiene problemas y plantear soluciones.

Con esto no quiero decir que el Ecuador debe encerrarse en una cáscara que lo aisle del resto del mundo; por el contrario debe conseguir alianzas regionales que busquen promover posiciones conjuntas en este tema y, paralelamente, tenemos que darle solución a nuestros problemas internos, que por lo general son comunes al conjunto de los países en vías de desarrollo.

Personalmente considero que la mayoría de las recetas emitidas desde el exterior obedecen a realidades ajenas a la nuestra y por lo tanto no son efectivas para solucionar nuestras preocupaciones. Es

necesario que nosotros mismos comencemos a planificar nuestro futuro y para ello debemos comenzar a conocer nuestra problemática y a plantear soluciones y alternativas. De esta forma podremos contribuir en nuestro propio beneficio y colaborar en la búsqueda de una solución global.

Esto se aplica perfectamente a esta propuesta. No es aceptable la noción estadounidense de diplomacia ambiental si no conocemos realmente nuestra problemática, tenemos que hacer una planificación de nuestra política exterior en materia ambiental pero una vez que reconozcamos cuáles son nuestras virtudes y falencias. De esta forma será más fácil determinar con qué estados podemos conseguir alianzas tendientes a defender una posición común en los foros internacionales; con cuáles podemos contar para, cooperativamente, encontrar solución de temas específicos; con cuáles podemos llevar adelante políticas comunes de defensa del medio ambiente, etc.

Ahora veremos lo que el Ecuador ha realizado como parte de su política exterior, analizado dentro del marco que presenta la propuesta estadounidense; además se plantearán ciertas recomendaciones que podrían ser aplicables en cada uno de los casos:

El cambio climático: Este tema tiene mucha relación con la emisión de gases tóxicos a la atmósfera, recordemos que existen gases que son los que producen el efecto invernadero, es decir, generan una especie de

capa que impide que el calor natural que produce el sol en exceso salga hacia el espacio exterior, como ocurría anteriormente; de esta forma el calor medio de la tierra aumenta progresivamente.

Sobre este aspecto habría varias posiciones económicas teóricas que tendríamos que analizar para tomar una decisión sobre la política exterior que debemos defender:

La propuesta neoliberal, que se podría resumir con las palabras de Krugman:

“Los economistas especialistas en medio ambiente llevan tiempo sugiriendo la utilización del mercado para ayudar a limitar la contaminación de manera eficiente. Por ejemplo, el gobierno podría establecer un límite global a la cuantía de algún contaminante que podría emitirse anualmente y luego subastar los derechos a contaminar. Tal programa daría a aquellas empresas que pueden reducir la contaminación de forma barata un incentivo a hacerlo, al tiempo que permitiría a aquellas empresas para las cuales el control de la contaminación es prohibitivamente costoso comprar derechos de contaminar”. (Krugman, 1995: 91)

Otra propuesta, que tiene mucha relación con la posición de Joan Martínez Allier, es la de internalizar los costos ambientales a los valor final de producción de las mercancías (Martínez Allier, 1999). De esta manera se supondría que cuando un exportador vende su producto, recibe un valor que le permite invertir en medios para proteger el medio ambiente.

Existen muchas propuestas alternativas a las anotadas anteriormente, pero la realidad económica y política mundial hacen que

en la actualidad las soluciones sean buscadas desde un punto de vista que permitan obtener el máximo de ganancias económicas. La política exterior de un estado no puede estar alejada de esta visión, pero tampoco puede dejar de lado las otras opciones existentes.

Por ejemplo, sería conveniente que el gobierno nacional impulse un plan que beneficie la utilización de “tecnologías limpias” y promover la explotación de otro tipo de actividades no industriales que permiten obtener ingresos; se ha hablado mucho de impulsar al ecoturismo, la siembra y obtención de productos agrícolas que cumplan con las normas de la etiqueta verde, etc.

En la última cumbre de Kioto, nuestro país no estuvo incluido en la lista de los estados que más contaminan, por lo tanto nuestra política exterior y diplomacia ambiental deben estar orientadas a apoyar las iniciativas tendientes a la reducción de emanaciones de gases tóxicos por parte de otros estados y hacer que esas propuestas tengan concordancia con la política interna sobre este tema, no podemos olvidarnos que el hecho de no estar entre los que más contaminan no nos convierten en un estado no contaminante⁹.

Productos químicos, tóxicos y pesticidas: Sobre este tema es necesario señalar que la coordinación entre política interna y externa

⁹ Hay que tomar en cuenta que “en nuestro país es bastante evidente la contaminación causada por los automotores, pues la gasolina tiene un alto contenido de tetraetilo de plomo. Esta sustancia produce

debe ser obligatoria. No sirve de nada que defendamos la posición de eliminar la utilización de productos químicos tóxicos y pesticidas si permitimos que en nuestro país se distribuyan sin ningún control productos que han sido catalogados por los países desarrollados y las organizaciones internacionales como incompatibles con la salud humana y el medio ambiente. Es necesario que guardemos coherencia con nuestra posición externa y las medidas aplicadas en nuestro país¹⁰.

Diversidad biológica y bosques: Considero introducir en un solo punto a la diversidad biológica y a los bosques, puesto que es evidente que la primera variable depende de la segunda.

El trabajo diplomático que se puede efectuar en este punto está relacionado tanto con la promoción de la defensa de la biodiversidad y de los bosques en el mundo, como la búsqueda de recursos y cooperación para poder mantenerlos y defenderlos en nuestro propio país.

“La conservación de los bosques tropicales del Ecuador se encuentra entre las grandes prioridades mundiales en protección de los ecosistemas naturales. La reserva Awa, en el noroccidente del país, ha sido nombrada recientemente como uno de los 10 “puntos calientes” de la diversidad biológica a nivel mundial, por el reconocido científico Norman Myers. El Parque Nacional Yasuní, el más grande parque del Ecuador

trastornos mentales (especialmente en los niños), afecciones pulmonares, reacciones enzimáticas de efectos negativos, alteraciones del sistema nervioso, entre otros.” (Grijalva, 1994: 202).

¹⁰ “En América Latina, cada hora muere un ser humano por efecto de los plaguicidas. En varios países del mundo se ha regulado su uso por el peligro que encierra para la salud humana, debido a su acumulación en los tejidos y por los residuos que aportan a los alimentos. Su efecto va más allá del envenenamiento del hombre. Su impacto sobre el medio ambiente es muy grande. Miles de microorganismos y pequeños invertebrados, necesarios para mantener la calidad del suelo y los cultivos, mueren al mismo tiempo que las plagas. También los controladores naturales de plagas son eliminados en este proceso. Así poco a poco se van perdiendo valiosos amigos de los cultivos y el suelo se envenena lentamente” (Grijalva, 1994: 201)

(6.800 km²), ha sido considerado para su inclusión en el mundialmente conocido sistema de la UNESCO de reservas del hombre y la biósfera” (Grijalva, 1994: 198)

Pero nuevamente hay que señalar la necesidad de coordinar los aspectos de política interna con las actividades diplomáticas desarrolladas en ese campo. De qué sirve el tratar de que las reservas naturales ecuatorianas sean consideradas Patrimonio de la Humanidad, y por lo tanto recibir dinero para su conservación, si cada año tenemos que luchar a brazo partido para que la UNESCO no retire tal categoría debido a los problemas de deforestación y contaminación que se producen. El Parque Nacional Galápagos es un claro ejemplo de ello; fue declarado Patrimonio Natural de la Humanidad y en la actualidad hay que promover intensas campañas para que no sea excluido.

Pero también hay que tomar en cuenta que las reservas naturales del Ecuador no son islas que viven por sí solas. Es necesario proteger el resto del territorio nacional, porque caso contrario acabaremos con todos los bosques. También es imprescindible que se apoyen políticas, iniciativas, conferencias, etc., orientadas a permitir el mantenimiento de la diversidad biológica y de los bosques en el mundo, de esta forma se puede garantizar el equilibrio ecológico existente.

Océanos: Nuestro país, por su situación geográfica y por la pertenencia de las Islas Galápagos a su soberanía, tiene en el mar un recurso invaluable. Esta realidad fue tomada en consideración cuando en 1952

se suscribió la Declaración de Santiago que estableció el mar territorial en 200 millas; uno de los motivos para esta declaración fue la necesidad de defender a las especies marinas de la depredación que estaban siendo objeto.

La política exterior y la diplomacia ecuatoriana deben estar acordes con las nuevas realidades que se presentan en cuanto a la protección del medio marino. En la actualidad el estar fuera de la Convención de Montego Bay es, a mi criterio, un error por cuanto no nos permite beneficiarnos de las diferentes normas que permiten el uso pacífico de los mares, el desarrollo a la investigación científica, el aprovechamiento conjunto y sostenible de sus recursos en alta mar, etc.

Nuestro país fue un firme impulsor de la Convención sobre el Derecho del Mar, el resultado fue un documento sumamente complejo pero también completo sobre el uso y explotación del mar. Ecuador participó en todas las discusiones que se llevaron a efecto para el establecimiento de lo que se denomina “nuevo Derecho del Mar” o Convención de Montego Bay, sin embargo no la suscribió por defender la posición de las 200 millas de mar territorial. En la actualidad, según la Convención, se reconocen 12 millas de mar territorial y 188 millas de zona económica exclusiva, es decir, una zona en la que el estado ribereño tiene completa responsabilidad en lo que se refiere a su explotación, utilización y conservación.

Dentro de este cuerpo legal existen normas que permiten la defensa del medio ambiente marino y, como estaba anotado anteriormente, la explotación sostenible de sus recursos. Ahora sería necesario que nuestro país suscriba la mencionada Convención para que pueda promocionar la defensa del medio ambiente marino con una base legal reconocida por la mayoría de estados del mundo.

Conclusiones

Las alternativas para la búsqueda de soluciones a la problemática de la degradación ambiental no pueden ser planificadas y llevadas por un solo estado; es necesario que todos los países del mundo tomen conciencia de la necesidad de conseguir un desarrollo sustentable o sostenido a nivel global. En tal sentido, algunos países, como los Estados Unidos, han emitido propuestas de diplomacia ambiental, lógicamente desde su punto de vista de gran potencia mundial. Por otra parte, los países que no tienen la influencia política de los Estados Unidos tienen también problemas de degradación ambiental propios y por lo tanto deberían hacer propuestas para conseguir fortalecer la idea mundial de defender el medio ambiente, para ello necesitan preparar políticas exteriores y diplomacias que tengan esa finalidad.

Nuestro país es uno de los más pobres de América, en tal sentido, tiene sus propios problemas ambientales en comparación con otros estados. Esto hace que el Ecuador busque también propuestas de diplomacia ambiental; pero para ello debe realizar propuestas y alternativas que reflejen su realidad en la búsqueda de lograr el desarrollo sostenible del mundo. Esa propuesta tiene que ser un consenso con todos los sectores de la sociedad que se hallan involucrados en la problemática de la degradación y la defensa del medio ambiente. De esta forma se puede esbozar acciones políticas que busquen esa finalidad.

Dentro de la política general de defensa del medio ambiente, hay que preparar también una política exterior cuya finalidad sea defender los ecosistemas aún existentes y fomentar entre los miembros de la comunidad internacional la idea de la necesidad de lograr un desarrollo sostenible. Para la elaboración de estas políticas hay que tomar varios aspectos en consideración; el más importante de ellos es, sin duda alguna, la participación democrática en la planificación, elaboración y ejecución de esa política exterior ambiental. Esto permitiría un mayor involucramiento en el deseo de salvar el problema de la degradación ambiental por parte de diferentes sectores y en que esos mismos sectores serán los encargados de participar en su solución. Así conseguimos que no solamente sean los órganos regulares de decisión política los encargados de “ordenar” cómo hay que defender nuestro medio ambiente, si no que la participación estará en manos de toda la sociedad, consiguiendo que desde el Presidente de la República hasta cualquier individuo de la calle se interese en el problema y su solución.

En todo caso, el Ecuador, en los puntos que la propuesta estadounidense considera críticos con la finalidad de aplicar la diplomacia ambiental, ha venido actuando en lo que a su política exterior se refiere; sin embargo existe falta de coordinación con las políticas internas y en algún caso es necesario revisar la posición mantenida para dar paso a posiciones que se encuentran acordes con la realidad actual.

La diplomacia ambiental que practique la política exterior ecuatoriana debe, en todo caso, apoyar todas las iniciativas tendientes a la defensa y conservación del medio ambiente; además debe hacer propuestas valideras en este sentido y coordinar con las autoridades internas y sociedad en general el respeto por los acuerdos internacionales alcanzados y la puesta en práctica de políticas compatibles con la posición ecuatoriana en el exterior.

BIBLIOGRAFIA

- Asamblea Nacional Constituyente, 1998, Constitución Política de la República del Ecuador, Editorial El Conejo, Quito
- Carrión Mena, Francisco, 1991, Consideraciones Teóricas sobre la Política Exterior del Ecuador, Senac, Quito, Ecuador
- Celecia, John, 1998, “Desarrollo sostenible y ciudad: más allá del virtuoso discurso”, en Ciudades, No. 37, RNIU, Puebla, México
- Cordovez, Diego, 1992, Desarrollo sustentable con visión amazónica, Discurso en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, Río de Janeiro
- Corporación de Estudios y Publicaciones, noviembre 1996, Ley Orgánica del Servicio Exterior, Legislación diplomática del servicio exterior y consular, Quito.
- Departamento de Estado de los Estados Unidos de América, 1997, Texto: Informe del Departamento de Estado sobre Diplomacia Ambiental”
- Escobar, Arturo, 1993, “El Desarrollo Sostenible: Diálogo de Discursos”, en Revista Foro, Colombia
- Foreign & Commonwealth Office, 1992, United Nations Conference on Environment and Development 1992. The United Kingdom Approach

- Fundación Natura, 1991, Notas sobre desarrollo y conservación, Quito, Ecuador
- INEFAN, 1997, Política Forestal y de Areas Naturales y Vida Silvestre del Ecuador. Lineamientos, estrategias y acciones básicas
- Jarmusz Levy, Moisés, 1996, “Importancia y proyección de la cumbre hemisférica sobre desarrollo sustentable”, en Revista de la Academia Diplomática, Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, Quito
- Korten, David, 1998, “Sostenibilidad y la Economía Global: más allá de Breton Woods”, en: Revista Bosques, Arboles y Comunidades Rurales, número 29
- Krugman, Paul y Obstfeld, Maurice, 1995, Economía Internacional. Teoría y política, Mc. Graw Hill, Tercera Edición, Madrid
- Martínez Allier, Joan, 1995, “Lecturas de Economía Ecológica”, Lecturas, Desarrollo Andino Regional, Programa de Maestría de la Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Cuenca, Departamento de publicaciones