

Elementos para una política exterior ambiental

ÍÑIGO SALVADOR*

¿POR QUÉ UNA POLÍTICA EXTERIOR AMBIENTAL?

Conviene iniciar este análisis planteándose la pregunta esencial del porqué de la necesidad de una política exterior ambiental. Y a efectos metodológicos, conviene también explicitarla: ¿debe el Ecuador formular y ejecutar una política exterior en lo ambiental?, ¿es el tema ambiental de importancia suficiente como para que el Ecuador asuma semejante esfuerzo?

El solo planteamiento de estas preguntas es indicio de la dirección en que se orientarán las respuestas, apuntando a cuatro puntos cardinales que se abordan a continuación.

Lo ambiental atañe a la humanidad toda

No obstante la tendencia innata de pueblos y gobiernos –que afortunadamente va siendo superada de manera paulatina en los últimos años– de considerar el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales como un aspecto restringido al reducido espacio contenido dentro de las fronteras estatales y sujeto, por tanto, a la responsabilidad única del Estado competente en dicho territorio, no debe perderse de vista el hecho de que el medio ambiente es una categoría universal, no limitable mediante fronteras artificiales, determinada por la interacción a nivel planetario de fenómenos físicos y realidades naturales que hacen que tales recursos trasciendan los límites de los estados. Así, espacios como la selva amazónica y sus múltiples ecosistemas y especies, los mares, la at-

* Presidente del Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental, CEDA; profesor de Derecho Internacional Público en la Facultad de Jurisprudencia de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

mósfera, las especies migratorias, desconocen los límites impuestos por el hombre a sus organizaciones políticas.

De la misma manera, la acción del hombre en perjuicio –o beneficio– del medio ambiente puede llegar a tener efectos que vayan más allá de los límites de los estados y, por lo tanto, en la medida que constituyan transgresiones a los compromisos internacionales de esos estados, pueden llegar a involucrar su responsabilidad internacional, es decir la obligación que tienen de resarcir a los perjudicados. El derrame local de hidrocarburos en ríos que atraviesan más de un país, por ejemplo, puede provocar la contaminación de las aguas y los ecosistemas corriente abajo.

Así, pues, habitamos un planeta que es “ecológicamente único pero políticamente compartimentado”.¹ Éste es un primer motivo para que el Ecuador cuente con una política exterior, pues, quiéralo o no, su medio ambiente se verá afectado por los actos de otros estados, así como sus propios actos afectarán a aquéllos; realidad respecto de la cual nuestro país podrá hacer bien poco a menos que tenga una visión y unos objetivos claros acerca de la forma de relacionarse con los demás actores de la problemática ambiental a nivel mundial.

El Ecuador es un país único

Lo único que es el Ecuador en el campo ambiental, sobre todo en el de su diversidad biológica, que le coloca entre los países megadiversos del mundo, está ilustrado por unos cuantos datos estadísticos: nuestro país es el más biodiverso del mundo por unidad de área;² es el séptimo país más rico en plantas,³ un 16 por ciento de las especies de aves del mundo habitan en el Ecuador,⁴ entre los variados ecosistemas que posee, el Ecuador cuenta con las islas Galápagos, archipiélago que, por sí solo, merecería una política externa.

Lejos de ser solamente números que ilustran récords mundiales, estas estadísticas nos señalan la magnitud de un recurso estratégico, la biodiversidad, que, debidamente utilizado, puede constituirse en fuente importantísima de bienestar económico para la población ecuatoriana. Sin embargo, este privilegio acarrea una grave responsabilidad frente a toda la humanidad y las generaciones que vendrán.

Este solo hecho sería justificación de sobra para que el Ecuador cuente con una política exterior ambiental: la protección de esta realidad irrepetible debe constituirse en una idea-fuerza de todos los ecuatorianos y en un objetivo permanente del Estado a nivel interno e internacional.

El Ecuador, país rico, es un país pobre

La situación de extrema pobreza en que se debate un 60 por ciento de la población ecuatoriana⁵ impone inmensa presión sobre la naturaleza y sus recursos. Una política exterior ambiental que tenga en cuenta esta realidad y que la vincule con sus causas, a saber: la adopción a nivel global de un modelo de consumo que es intrínsecamente agotador del medio ambiente,⁶ se vuelve, pues, un imperativo para proteger a la naturaleza y –a través de ella, que no contra ella– al hombre.

El tema ambiental ha llegado a convertirse en insoslayable referente de la agenda internacional de los estados y organizaciones internacionales.

El Ecuador tiene compromisos internacionales que honrar en lo ambiental

El Ecuador es parte en varios de los principales tratados internacionales y otros instrumentos relativos al medio ambiente⁷ y, como tal, es sujeto de derechos que debe ejercer y obligaciones que debe cumplir de manera sistematizada y orgánica en el marco de una estrategia nacional preestablecida que se traduzca, a su vez, en una política exterior ambiental. Varios de estos instrumentos conllevan, a la par que obligaciones, una serie de mecanismos de cooperación internacional de los cuales el Ecuador debe beneficiarse; no hacerlo metódicamente significa autoexcluirse de un banquete al que otros comensales difícilmente se excusarán.

Por otra parte, el tema ambiental ha llegado a convertirse en insoslayable referente de la agenda internacional de los estados y organizaciones internacionales, desde aquéllas que de antaño se interesaron en el asunto (Naciones Unidas, Organización Mundial de la Salud, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, etc.) hasta las que, inicialmente renuentes a considerarlo, han terminado por incluirlo en sus programas (Organización Mundial del Comercio).

DISEÑO Y EJECUCIÓN DE UNA POLÍTICA EXTERIOR AMBIENTAL

Particularmente en lo ambiental, el proceso que dé a luz una política exterior debe ser eminentemente participativo. En la medida que la gestión ambiental atañe a todos y cada uno de los ecuatorianos en sus correspondientes ámbitos de competencia y acción,⁸ nada más natural

que el diseño de la manifestación externa de esa gestión ambiental esté también en manos de todos los actores involucrados.

El sector gubernamental, a través de los ministerios directamente comprometidos, particularmente los del Ambiente y de Relaciones Exteriores; los gobiernos seccionales, en aplicación de la descentralización prevista por la Ley de Gestión Ambiental; la sociedad civil,⁹ a través de sus organizaciones representativas; el Fondo Ambiental Nacional (FAN), ente depositario de los fondos internacionales para proyectos ambientales; los sectores productivos, entre otros, son actores imprescindibles en la elaboración y diseño de la política exterior ambiental ecuatoriana.

En cuanto a su ejecución, la política exterior ambiental del Ecuador debe estar centralizada en un órgano técnico único, dotado de suficientes recursos humanos e infraestructura, probablemente bajo la dependencia del Ministerio del Ambiente, en la medida que esta cartera es la competente para dirigir el Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental a nivel interno,¹⁰ pero con la indispensable y activa participación del Ministerio de Relaciones Exteriores, en su calidad de ejecutor de la política exterior.¹¹ Actualmente ni uno ni otro han asumido con suficiente determinación el manejo de los aspectos ambientales internacionales.

CONTENIDO DE UNA POLÍTICA EXTERIOR AMBIENTAL

A continuación se plantean solamente algunos de los puntos específicos que deberían integrar una política exterior ambiental y que deberían tener como inspiración subyacente los motivos y procesos esbozados anteriormente.

Biodiversidad y Galápagos

La conservación de la diversidad biológica de que goza nuestro país debe ser punto primordial de la gestión internacional del Ecuador, de conformidad con los lineamientos de la Política y Estrategia Nacional de Biodiversidad del Ecuador,¹² a través de: la consecución de cooperación internacional para fortalecer el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, en particular en relación al Parque Nacional Galápagos; el fomento a nivel internacional, y como política de Estado, del ecoturismo, como alternativa a otros tipos de turismo en que el Ecuador es poco competitivo; la promoción de la producción y exportación de bienes nacionales derivados de la fauna y flora nativos, especialmente de sus recursos genéticos; la comercialización de servicios ambientales; etc.

Tratados internacionales ambientales

Un seguimiento permanente y metódico de los tratados ambientales permitirá al Ecuador, al tiempo que cumple con sus obligaciones como Estado Parte, beneficiarse de las oportunidades que algunos de ellos ofrecen. Prácticamente todos estos instrumentos prevén medidas de cooperación entre estados y entre éstos y organizaciones internacionales que el Ecuador debe buscar de forma sistemática. Particular importancia tiene el seguimiento y activa participación en las futuras negociaciones del Protocolo del Convenio Marco sobre Cambio Climático (Kyoto, 1997), de cuya aplicación dependen mecanismos tan prometedores como el del “cumplimiento” y la “implementación” conjuntos, la comercialización de permisos de emisión, etc. Es muy probable que luego de la cumbre Río+10 (octubre de 2002) varios de los mecanismos previstos en los tratados internacionales sean ampliados y fortalecidos: el Ecuador debe estar listo para sacar provecho de ello.

Acceso a la financiación internacional y deuda externa

El acceso a la financiación internacional constituye objetivo importantísimo de la gestión externa del Ecuador en lo ambiental; habida cuenta de la virtualmente ninguna porción del presupuesto del Estado asignada a la gestión ambiental, contar con fuentes externas de financiamiento se vuelve un imperativo. El Ecuador debe, por tanto, en las misiones diplomáticas ante los países donantes y organizaciones internacionales, disponer de personal especializado no solo en temas ambientales sino también en negociación de recursos para la gestión ambiental; esta necesidad es particularmente acuciante en la Embajada del Ecuador en Washington que tiene a su cargo las relaciones con el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (*Global Environmental Facility, GEF*).

Importantes en el ámbito del financiamiento de la gestión ambiental a través de la política externa son los programas de conversión de deuda por naturaleza. El Ecuador debe retomar este mecanismo para financiar proyectos de desarrollo social, particularmente en lo ambiental, al tiempo de reducir sus montos de endeudamiento internacional, particularmente ahora cuando, como resultado del proceso de dolarización, la presión inflacionaria atribuida a este mecanismo ha desaparecido junto a la emisión de dinero inorgánico. Algunas experiencias previas en este campo en el Ecuador¹³ han sido alentadoras, pues han permitido aprovechar el interés ambiental de los países acreedores para destinar a proyec-

tos socio-ambientales fondos que, de otra manera, habrían terminado en los cofres de la banca internacional.

Comercio internacional y medio ambiente

La relación comercio-medio ambiente es una realidad que ha sido reconocida incluso a nivel de la Organización Mundial del Comercio. En efecto, la Declaración Ministerial de Doha (14 de noviembre de 2001) incorpora el desarrollo sustentable como principio rector de las negociaciones comerciales que se lleven a cabo hasta 2005 dentro de la IX Ronda

de Negociaciones Comerciales.¹⁴ En este contexto, temas como la reducción o eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias de los bienes y servicios ambientales deberán estar en la mira de las delegaciones ecuatorianas.

También reviste particular importancia en la coyuntura inmediata la negociación hemisférica

La política exterior ambiental del Ecuador debe estar centralizada en un órgano técnico único, dotado de suficientes recursos humanos e infraestructura, probablemente bajo la dependencia del Ministerio del Ambiente.

en el marco de ALCA, dentro de la cual los aspectos ambientales relacionados al comercio deberán ser abordados con determinación y el Ecuador tendrá que liderar una posición que tenga en cuenta sus propias particularidades de país en desarrollo con inmenso potencial y necesidad de participar en las corrientes comerciales con productos generados según estándares ambientales.

Narcotráfico y medio ambiente

Las inevitables secuelas del Plan Colombia comienzan a sentirse en nuestro país y, si bien por el momento la preocupación es de índole geopolítica y humanitaria, no pasará mucho tiempo sin que los efectos ambientales comiencen a sentirse; con la preocupación adicional de que buena parte de la extensa frontera ecuatoriano-colombiana está constituida por vastas zonas de bosques primarios,¹⁵ incluidas varias áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.¹⁶ A la propia presión demográfica que ejercen ya sobre el sector las poblaciones desplazadas, las Fuerzas Armadas regulares de Ecuador y Colombia, así como las de la narcoguerrilla y los paramilitares, debe sumarse el riesgo de destrucción de los ecosistemas por las acciones bélicas y de erradicación de sembríos de coca, marihuana, opio, etc.

El medio ambiente, por tanto, no debe ser sacrificado en el altar de la geopolítica, sino más bien ha de ser integrado en toda acción, tanto política como militar, que se lleve a cabo en la frontera norte. Así como se destinarán fondos internacionales para la protección de las personas desplazadas, se deberá también emplearlos en la remediación de cualquier daño ambiental que ocurra.

NOTAS

1. José Juste Ruiz, *Derecho internacional del medio ambiente*, McGraw-Hill, Madrid, 1999, p. 10.
2. Ministerio del Ambiente/Ecociencia/Unión Mundial para la Naturaleza (UICN), *La biodiversidad del Ecuador. Informe 2000*, Quito, 2001, p. 4.
3. *Ibid.*, p. 5.
4. Ministerio del Ambiente, *Política y estrategia nacional de biodiversidad del Ecuador*, Quito, 2001, p. 95.
5. Cifra del Banco Mundial citada por Fundación José Peralta, *Ecuador: su realidad*, 2001, p. 243.
6. Ver Augusto Ángel Maya, *Desarrollo sostenible: aproximaciones conceptuales*, Fundación Natura, Quito, 1995, pp. 39 y ss.
7. Citemos a título meramente ejemplificativo la Convención sobre diversidad biológica (1992), la Convención marco de las Naciones Unidas sobre cambio climático (1992), la Decisión 391 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena sobre acceso a recursos genéticos (1996), el Convenio de Ramsar sobre humedales de importancia internacional (1971), el Convenio sobre el comercio internacional de las especies amenazadas de fauna y flora silvestres en peligro de extinción, CITES (1973), el Protocolo sobre áreas marinas y costeras protegidas del Pacífico Sudeste (1989), el Tratado de Cooperación Amazónico (1995), etc.
8. Políticas Básicas Ambientales del Ecuador, Decreto No. 1802 de 1 de junio de 1994 (R.O. No. 456, de 7 de junio de 1994).
9. La participación de la sociedad civil ambientalista en el proceso de diseño y en la ejecución de la política exterior ambiental es imprescindible. En nuestro país toda la experiencia y conocimiento sobre el tema ambiental y sus múltiples ramificaciones son patrimonio mayoritario del movimiento ambiental y el sector académico. Difícilmente podría el sector gubernamental, por sí solo, afrontar el reto.
10. Ley de Gestión Ambiental, artículo 8.
11. Ley Orgánica del Servicio Exterior, artículo 1.
12. Ministerio del Ambiente, *op. cit.*
13. Al respecto ver Íñigo Salvador Crespo, *A legal approach to international debt swaps: the Ecuadorian experience*, Instituto Internacional de Altos Estudios Internacionales, Ginebra, 1994, memoria para la obtención del Diploma de Estudios Superiores en Relaciones Internacionales.
14. Ver Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental (CEDA), *Comercio Sostenible*, año I, No. 1, febrero de 2002, p. 3.

15. Entre ellas, zonas de manglar, bosques siempreverdes de tierras bajas, piemontanos y montanos, bosques de neblina, bosques inundables de tierras bajas, de aguas blancas, de palmas y de aguas negras, etc. Rodrigo Sierra, *Mapa de vegetación remanente del Ecuador continental, Circa 1996*, Proyecto INEFAN/GEF-BIRF y Ecociencia, Quito, 1999.
16. Reserva Ecológica Cayapas-Mataje, Reserva Ecológica El Ángel y Reserva de Producción de Fauna Cuyabeno. Ministerio del Ambiente, *op. cit.*, mapa 4, p. 184.

