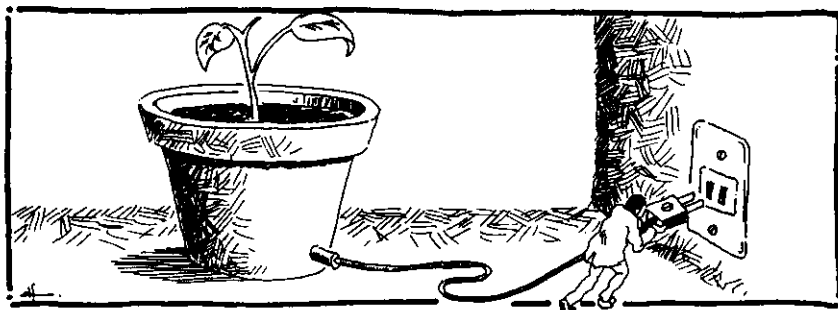


MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO

(BASES CONCEPTUALES PARA LA PARTICIPACIÓN DEL ECUADOR EN LA
- CONFERENCIA MUNDIAL DE 1992 EN BRASIL)
- TRATADO DE COOPERACIÓN AMAZÓNICA

Esteban del Campo



I. ESTADO ACTUAL DEL DEBATE: LAS CONCEPCIONES SOBRE DESARROLLO Y MEDIO AMBIENTE

En la actualidad, la temática del Medio Ambiente ocupa un lugar cada vez más destacado y evidente en el debate internacional. Transcurridos dieciocho años desde la conferencia sobre Medio Humano, realizada en Estocolmo (1972), las condiciones medio ambientales de la Tierra han empeorado sobre todo en los

países del Tercer Mundo, donde la agudización de los problemas socio económicos y los efectos del subdesarrollo han incrementado la degradación ecológica.

Desde la creación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) en 1972, fue en la década de los años 80, que acababa de concluir, que la humanidad ha comenzado a pensar seriamente en términos ecológicos. Problemas como la destrucción de la capa de ozono, los cambios climáticos (el efecto invernadero), el proceso de destrucción de

los bosques, el deterioro de los recursos de agua pura, la pérdida de suelos para la agricultura, el movimiento de desechos industriales tóxicos, la extinción de comunidades y culturas indígenas, etc., han llevado a un auge de movimientos ecologistas y a un nivel de reconocimiento sobre la necesidad urgente de cooperación internacional para resolverlos o atenuarlos.

1. LA CONFERENCIA DE ESTOCOLMO, 1972.

Esta reunión internacional, realizada con representantes de más de 110 países, científicos expertos, fue un momento importante, en términos del debate que se discute. Aprobó un Plan de Acción con 109 Recomendaciones, una Declaración y propuso la creación del PNUMA, dentro de un espíritu de preservación de la vida humana y el destino de las nuevas generaciones. Aunque enfatizó el problema de la contaminación ambiental, en esa época en el centro de la atención internacional, proclamó también algunos principios de enorme valor para el desarrollo de la conciencia conservacionista, tales como:

- a) La protección y mejoramiento del Medio humano (sic) es una cuestión que afecta al bienestar de los pueblos y al desarrollo económico del mundo;
- b) en los países en desarrollo, la mayoría de los problemas ambientales están causados por el subdesarrollo, a diferencia de los países industrializados donde los problemas ambientales están generalmente relacionados con

la industrialización y el desarrollo tecnológico;

- c) el crecimiento de la población plantea problemas a la preservación del medio y deben adoptarse medidas cuidadosas al respecto, teniendo en cuenta que los seres humanos son valiosos;
- d) para llegar a la plenitud de su libertad, el hombre está obligado a formar una armonía con la naturaleza y un ambiente mejor para todos;
- e) el desarrollo económico y social es indispensable para asegurar al hombre un ambiente de vida y trabajo favorable y crear condiciones para mejorar la calidad de vida;
- f) debe asegurarse una transferencia de cantidades considerables de asistencia financiera y tecnológica a los países subdesarrollados, para complementar sus propios esfuerzos;
- g) la estabilidad de los precios y la obtención de ingresos adecuados por sus productos básicos son esenciales para la ordenación del medio en los países en desarrollo.

Cabe añadir que entre 1974 y 1979, las Naciones Unidas promovió otros foros internacionales. En 1974, una Conferencia Mundial sobre la Población (Bucarest), en 1976, una sobre el Hábitat y los asentamientos humanos (Vancouver), en 1977, una reunión sobre el uso mundial del agua (Mar del Plata), todos ellos vinculados a los temas de conservación del Medio Ambiente.⁽¹⁾

(1) Cfr. Vladimir Serrano, *Ecología y Derecho*, Fundación Ecuatoriana de Estudios Sociales, (FESO) Quito, 1988, p. 172.

2. Otro hito importante de este debate internacional fue la publicación, el 27 de abril de 1987, del informe denominado "Nuestro Futuro Común", de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, más conocido como "Informe Brundtland",⁽²⁾ que a su vez sirvió de base para la "Perspectiva Ambiental hasta el año 2000 y más adelante", que fue aprobado por la asamblea general de la ONU en diciembre de 1987. Tal informe (Brundtland) fue entendido y definido como una "agenda global para el cambio" y se encadena dentro de una serie de informes sobre temas globales como el "Informe Brandt" (perspectiva de la Economía) o el "Informe Palme" (perspectiva de la Seguridad), introduciendo el concepto de "Desarrollo sostenible", originalmente propuesto por la Unión Internacional para la conservación de la Naturaleza (UICN) y dejando de lado el de "Ecodesarrollo"⁽³⁾ estructurado por Maurice Strong e Ignacy Sachs luego de la reunión de Estocolmo.

En el acápite sobre "Desarrollo sostenible", dicho informe sostiene la existencia de un conflicto entre el crecimiento de las necesidades de la humanidad y la limitación de los recursos. Como consecuencia, entiende el Desarrollo como un proceso permanente de cambio en la economía y la sociedad, en busca de soluciones sostenidas. Postula, a la par, en crecimiento económico relativamente más rápi-

do en los países en desarrollo para superar la pobreza absoluta y sentar las bases para una recuperación económico-ecológica, dentro de los límites establecidos por la disponibilidad de los recursos y la limitada capacidad de nuestra biósfera para la producción y absorción de nuestros desechos no reciclables.

Al abordar el tema del crecimiento poblacional, el informe lo identifica como uno de los problemas cruciales, aunque no en el sentido malthusiano clásico. Se plantea que este problema debe ser visto en el contexto de una combinación entre una política de control del crecimiento de la población y el "cómo hacer que los recursos disponibles sean suficientes", lo que impondría una ponderación de ese crecimiento en la perspectiva del desarrollo.

Las poblaciones tribales e indígenas deben merecer una atención especial (sic) y se deben reconocer sus derechos y una intervención decisiva en la formulación de las políticas de desarrollo que afectan los recursos de sus regiones.

Al tocar el aspecto de la seguridad alimentaria, el informe constata el nivel alto (en términos absolutos) de la producción agropecuaria del mundo, pero reconoce una distribución no equitativa, diferencias sensibles entre los países industrializados y los subdesarrollados y las necesidades alimenticias no satisfechas de

(2) Gro Harlem Brundtland, ex Ministra para el Medio Ambiente en Noruega, presidió la Comisión mencionada, resuelta por el Secretario General de la ONU, encargada de estudiar y determinar la situación mundial del Medio Ambiente en los años 1980.

(3) El concepto de "Ecodesarrollo" está más ligado a la propuesta, de tono reformista, para asegurar un nivel de vida de la población, conservar y compartir los recursos, concebir un modelo económico medio ambiental, reorientar la tecnología y armar un proceso de participación civil en la toma de decisiones, entre otros aspectos.

una gran parte de la población mundial. El problema crucial no está, según el informe, en la falta de recursos agrícolas sino más bien en las políticas agrícolas de los países. Sugiere un marco de relaciones que impondría las necesarias reformas nacionales e internacionales para mejorar la productividad introduciendo tecnología y nuevos conocimientos, la protección de los pequeños productores y el apoyo financiero e institucional.

Al referirse a las alternativas de decisión sobre el Medio Ambiente y el desarrollo, el informe acentúa el papel de la energía como pilar de cualquier proceso de desarrollo económico y social; sostiene que el ecosistema del planeta no podría soportar un aumento de cinco veces en el uso energético por parte de los países en desarrollo para alcanzar un nivel equivalente al de los países industrializados. De allí que el concepto de "desarrollo sostenible" esté íntimamente ligado al de uso más racional de la energía, a una redistribución de este uso entre todos y a una reducción de uso de los recursos no renovables, incrementando el aprovechamiento de la energía nuclear.

El otro documento "Perspectiva Ambiental hasta el año 2000 y más adelante", a que se hizo referencia, al mantener el concepto de "Desarrollo sostenible", señala que el compromiso para preservar el medio ambiente atañe a una amplia gama de sectores y sugiere la importancia de concebir nuevas modalidades de desarrollo que incluyan:

- un ambiente internacional de paz, seguridad y cooperación;
- la eliminación de la pobreza y el

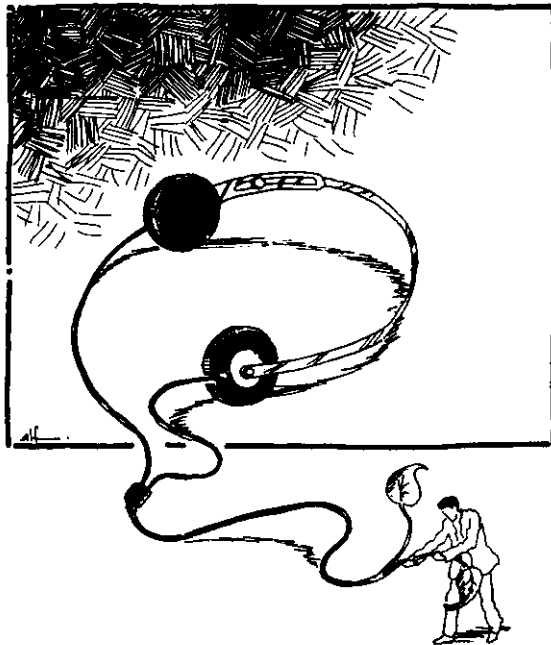
acceso equitativo a los recursos;

- el mejoramiento y adaptación de tecnologías;
- la adopción de políticas preventivas y de largo plazo;
- las campañas de sensibilización del público sobre la situación del medio ambiente;
- la formulación de objetivos y políticas de desarrollo que tomen en cuenta los aspectos ecológicos.

3. El documento "Nuestra Propia Agenda", 1990, de la Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, auspiciada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Interamericano de Desarrollo (con miras a promover una visión regional orientada a la Conferencia Mundial de 1992 en Brasil), acentúa en cambio la discusión de los aspectos estructurales, prestando especial atención al nexo entre pobreza, población y tensión ambiental en los países en desarrollo de la región. Se afirma correctamente que no existe una estrategia universal para alcanzar el desarrollo sostenible y que las estrategias más acertadas están condicionadas por el análisis que hagamos de las peculiaridades institucionales, económicas y sociales de la región. En nuestra región se advierte cada vez más claramente que la pobreza es causa y efecto del deterioro ambiental local, que hay una conexión entre la deuda externa, la explotación de los recursos naturales y los problemas ambientales de nuestros países.

Paradójicamente, cinco de los doce países más ricos del mundo en cuanto a

especies vegetales y animales (países de gran diversidad biológica) están en América Latina: Brasil, Colombia, México, Perú y Ecuador. Pero esa reserva está siendo agotada rápidamente por las condiciones de explotación de los recursos naturales. Nuestras Amazonías, a la par que son consideradas un tesoro ecológico, deben enfocarse como una reserva impor-



tante para nuestras formulaciones del desarrollo. La preservación de la Hylea amazónica cobra prioridad para la comunidad internacional, pero, sobre todo, reviste un legítimo interés para sus países, quienes deben debatir los términos de su utilización con absoluta auto determinación y con el apoyo científico y técnico del mundo desarrollado.

Se hace necesaria una agenda propia para el desarrollo ambiental porque, entre otras cosas, los países industrializados dudan en vincular la temática ambiental con el sub-desarrollo y al instalarse un conflicto de interpretaciones postulan ciertos modelos de acción unilateralmente en los que se tiende a no reconocer los graves impactos originados en los absurdos patrones de consumo y desperdicio de los recursos naturales que esos países han establecido. El concepto de "Desarrollo sostenible" debe pues cobrar un sentido propio, que nosotros le demos, a partir de una visión estructural de nuestra realidad: un examen de las causas del crecimiento defectuoso y de la crisis de ese modelo; nuestra agenda, con estrategias apropiadas y una concepción para negociar los mejores términos de la cooperación internacional. Dicha cooperación será lógicamente válida siempre que se entienda la necesidad de cambios en el comportamiento de los países industrializados y en la naturaleza misma de las relaciones económicas que han

establecido con nosotros, y que los problemas del medio ambiente no podrán resolverse a plenitud mientras subsistan los mecanismos de desigualdad internacional que hacen que la "sustentabilidad" esté en constante peligro de no realización; nos referimos fundamentalmente a:

- el flujo constante de capitales hacia los países desarrollados

- el deterioro permanente de los precios de nuestras materias primas
- la manipulación de las tasas de interés, factor que ha jugado un rol central en el agravamiento del problema de la deuda externa
- la inducción de patrones tecnológicos inapropiados
- el proteccionismo comercial (4)

Cabe resaltar entonces que los conceptos de desigualdad internacional, condiciones de explotación de los recursos naturales, deuda externa, pobreza, deterioro de la calidad de vida de la población, y deterioro del medio ambiente, deben estar en el centro de nuestra conceptualización propia sobre el "Desarrollo sostenible". Y acentuamos aquí, del mismo modo que lo hace el documento "Nuestra Propia Agenda" que el concepto de calidad de vida es fundamental porque representa algo más que la simple agregación de indicadores sobre el nivel de vida privado. Se refiere a la satisfacción de los deseos, de las aspiraciones, de las necesidades humanas, es un concepto de mayor amplitud y consecuencias.

Y, por supuesto, debemos reafirmar también que una de las estrategias básicas para el logro de un desarrollo sostenible es el enfrentamiento de la pobreza crítica. Pero este objetivo tendrá que ser abordado no con la visión asistencialista que ya se ha hecho tradicional, sino atacando los diferentes factores estructurales que determinan la existencia del fenómeno, como

son las políticas económicas que contribuyen al empobrecimiento de la población y originan también gran parte de la depredación ambiental.(5)

Es importante señalar que esta visión establece como causa principal (sic) del continuo deterioro del medio ambiente mundial a las modalidades insostenibles de la producción y el consumo, en particular en los países industrializados, destaca sobremanera la relación entre la pobreza y la degradación del Medio Ambiente y establece que la protección de ese medio en los países en desarrollo se debe considerar parte integrante del proceso de desarrollo. Igualmente, reconoce la decisiva importancia de la ciencia y la tecnología en la protección del Medio Ambiente y la necesidad de que nuestros países tengan acceso a tecnologías adecuadas mediante la cooperación internacional con modalidades innovadoras y eficaces.

II. ECUADOR: PROPUESTA DE UN MARCO GLOBAL DE POLÍTICAS. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

En términos generales, el Ecuador ha mantenido determinados principios de carácter conservacionista tanto en sus cuerpos legales como en variados documentos de análisis, a veces promovidos por importantes organizaciones privadas de voca-

(4) Op. cit. p. 4.

(5) Hib, p.

ción ecologista. Puede afirmarse que en la actualidad, entre los representantes de diversas instituciones públicas van cobrando fuerza algunas de las más relevantes ideas propuestas en los foros internacionales, que van siendo recogidas en las reuniones, encuentros, seminarios sobre la temática del Medio Ambiente realizadas en nuestro país.

Algunas de estas posiciones podrían resumirse como sigue:⁽⁶⁾

- 1) Para un país como el Ecuador, la problemática del Medio Ambiente no puede desvincularse del tema sobre el desarrollo. La conservación y protección del Medio Ambiente debe estar en concordancia con un determinado modelo de desarrollo socio económico y debe aprovechar racionalmente los recursos en beneficio de las generaciones presentes y futuras.
- 2) El bienestar no puede definirse como el resultado de una nueva acumulación material, sino como el mejoramiento de la calidad de vida de la población; que incluye el derecho a una vida sana, condiciones ambientales adecuadas en la vivienda y el trabajo.
- 3) El desarrollo sólo puede ser una meta deseable si se asegura el uso racional y sostenido de los recursos naturales, especialmente los no renovables.
- 4) Las causas y efectos del deterioro ecológico se encuentran en las estructuras económicas, sociales y políticas, por lo cual es necesario sustituir el enfoque economicista del desarrollo por otro que incorpore múltiples consideraciones que lo enriquezcan.
- 5) El orden económico internacional vigente ejerce serias presiones sobre los recursos naturales e incide directamente en un manejo de los mismos que destruye el Medio Ambiente.
- 6) El Ecuador es un país rico en ecosistemas que necesitan una protección acorde a sus características. La sierra, la costa, el Oriente y las Islas Galápagos deben mantenerse en base a este principio de diversidad.
- 7) El mantenimiento de los ecosistemas y su biodiversidad, la conservación genética y biótica, el uso racional de los recursos naturales, el respeto a la organización socio-económica de las poblaciones étnicas, el respeto a su identidad cultural, deben ser los elementos que guíen la política de conservación ecuatoriana.
- 8) El país debe administrar soberanamente sus propios recursos, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas.
- 9) La transferencia de tecnología y el desarrollo de la investigación científica en condiciones favorables otorgan la posibilidad de que los recursos puedan manejarse eficazmente y se fortalezcan los procesos nacionales

(6) Recogidos en reuniones coordinadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores con representantes de diversos organismos públicos y privados y asentados como posiciones de consenso, estos principios se consideran perfectamente válidos.

para la toma de decisiones de conservación de medio ambiente.

- 10) Los Organismos Internacionales y los países desarrollados deben tratar de establecer medidas que aseguren recursos suficientes, en términos concesionales para la realización de proyectos de protección y conservación de medio ambiente en los países en desarrollo.
- 11) La tasa de crecimiento de la población sigue siendo alta y afecta las condiciones de cualquier proceso de planificación del desarrollo y tienen indudables impactos en el medio ambiente.
- 12) La existencia de una parte significativa de la población en estado de pobreza crítica constituye un grave problema porque la pobreza es degradadora del Medio Ambiente.
- 13) El Estado debe mejorar su capacidad de gestión para el objetivo de preservación del Medio Ambiente mediante el incremento de la capacidad de gerencia intergubernamental para enfrentar los problemas concretos.

Puede observarse en estos principios una filosofía general, un modo de entender la relación entre Medio Ambiente y Desarrollo, que sin lugar a dudas es un buen punto de partida para sostener cualquier marco de políticas. Sobre todo conviene acentuar que se formulan a partir de experiencias concretas y que, en la escala de

subordinación conceptual, permiten reforzar el criterio de que el establecimiento de ese marco global de Políticas no puede hacerse sin una visualización de los problemas estructurales en que se encuentra sumergida la sociedad ecuatoriana. Tales principios comparten la visión inscrita en el documento "Nuestra Propia Agenda", al que ya nos hemos referido, aún antes de que este saliera a la luz, y nos permite calibrar mejor la orientación que debe darse a la construcción de un marco de políticas nacionales, haciéndolo con una adecuada subordinación lógica, desde los conceptos más generales hacia las propuestas particulares.⁽⁷⁾



(7) No haremos aquí consideraciones sobre nuestra Constitución y cuerpos legales, porque ese aspecto merece un trabajo particular, que será realizado al interior del Tratado de Cooperación Amazónica, en comparación con la legislación de otros países.

1. SUGERENCIAS DE UNA ESTRATEGIA AMBIENTALISTA PARA EL DESARROLLO

Nos mantendremos en este documento en el campo de una Estrategia General y el intento de incluir las consideraciones medio ambientales en los diferentes niveles de la gestión por el desarrollo.

En principio, existen tres grandes áreas para la construcción y manejo de una Estrategia:

- a) la lucha contra la pobreza, en especial la pobreza crítica;
- b) la formulación de los lineamientos de un nuevo modelo, con énfasis ambientalista, en lo económico y social, abarcando:
 - Política sostenible para los recursos naturales.
 - Ordenamiento del territorio y distribución de la población.
 - Desarrollo tecnológico compatible con la realidad natural y social.
 - Nuevas orientaciones macroeconómicas.
 - Participación social: apertura a la sociedad civil.
 - Reformas del Estado.
- c) Una política internacional integrada con estos objetivos.

Ya se ha sostenido en este documento que la vinculación entre los conceptos de desigualdad internacional, condiciones de explotación de los recursos naturales, deuda externa, pobreza, deterioro de la calidad de vida de la población y deterioro del Medio Ambiente permite definir nuestro concepto de "desarrollo sostenible". Si ello es así, entonces es lógico suponer que

la viabilidad ecológica tiene que reconocer la prioridad del desarrollo humano (el hombre, en el centro de todas las consideraciones). En este sentido, una estrategia para la lucha contra la pobreza debe entenderse como un conjunto de acciones de reforma económica absolutamente prioritarias orientadas al apoyo de los grupos más vulnerables de la población.

Recogemos entonces opiniones que plantean que la estrategia para enfrentar la pobreza debe tener al menos dos componentes centrales:

- a) El Económico, con énfasis en la reactivación económica, con utilización del principio de la equidad, la planificación de prioridades en favor de los pobres y los grupos más vulnerables con atención en la elevación de la productividad de los productores pequeños del sector informal urbano ubicados en los sectores de la pequeña industria, la artesanía y los servicios, así como de los pequeños agricultores; la reestructuración del gasto público hacia los servicios básicos de más bajo costo.
- b) El social, básicamente mediante el concepto de mejorar la distribución del ingreso con atención preferente en Salud y Nutrición, en educación (ampliación de la escolaridad y capacitación para el trabajo), mejoramiento ambiental (agua potable, alcantarillado, tipos de vivienda, recolección de basura) en las áreas donde reside la población de menores recursos.

En cuanto a los lineamientos de un

nuevo modelo ambientalista, que abarcaría los puntos ya señalados, cabe enfatizar que ello deben concebirse dentro de los límites que determinan a las políticas el estado actual de la organización social del país, de su grado de desarrollo tecnológico y de su real capacidad para reformar la estructura económica, o modificar los términos en que se encuentra organizado el Estado. Toda variación en estos niveles, al calor de la actual evolución es extremadamente aceptable y se requiere una vocación política especial para la innovación. Pero no es una Utopía real el sostener que tanto la tecnología como determinadas formas de organización social pueden ser ordenadas.

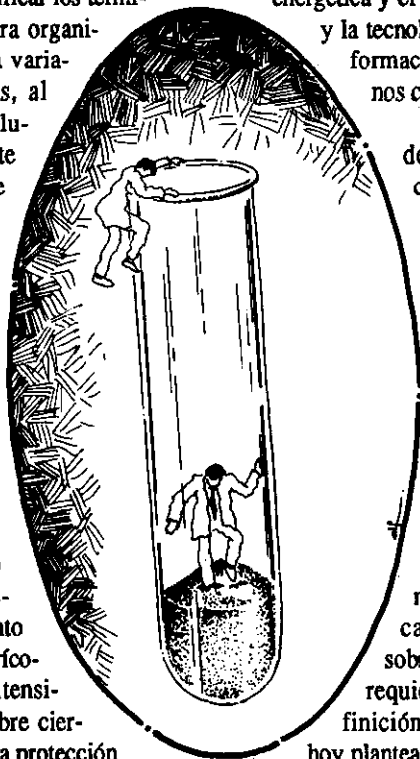
Aspectos tales como el conocimiento cabal de nuestros recursos, el mejoramiento de la productividad agrícola, el control de la extensividad agropecuaria sobre ciertas áreas de territorio, la protección de los ecosistemas, el desarrollo de una política energética no dañina al medio ambiente, la planificación poblacional, la formación y capacitación de los recursos humanos para la conservación del medio, no son imposibles de realizar. Algo de esto ya se está haciendo, de modo que cabe esperar una racionalidad cada vez

mayor en la aplicación de nuevas políticas, en el mediano plazo.

Niveles estratégicos en la lucha contra la pobreza, el mejor aumento de la calidad de vida de la población y un desarrollo sostenible son el reordenamiento productivo de la agricultura, la política energética y el desarrollo de la ciencia y la tecnología, con estímulo a la formación de recursos humanos capacitados.

De lo primero, el reordenamiento de la Agricultura, depende algo fundamental: la seguridad alimentaria, unido al control de la destrucción ecológica que en general han provocado la agricultura y la ganadería en el país. Problemas como la deforestación (por ampliar los espacios agropecuarios o explotar la madera), la desertificación, originada en el sobre pastoreo y otros más, requieren una urgente redefinición de las políticas hasta hoy planteadas con una concepción sobre explotacionista de los recursos. El incremento de la productividad agropecuaria, que sigue y seguirá siendo una necesidad del sistema puede hacerse (debe hacerse) con aplicación de tecnologías adecuadas a nuestro medio, mediante la investigación agronómica y biotecnología.

De los segundo (la política energéti-



ca) depende en alto grado la estabilidad ambiental, como es ampliamente reconocido tanto porque la producción de energía es una cuestión de la forma como se aprovechan los recursos naturales, como porque tienen efectos a veces graves sobre el entorno. A este respecto, es importante preguntarse siempre cuáles son los niveles más adecuados de consumo energético per-cápita, ya que, como se lo ha sostenido desde el Informe Brundtland, no es conveniente que nuestros países pretendan alcanzar los niveles de consumo energético de los países industrializados. La política energética, en todo caso, debe estar vinculada a una racionalización del consumo, al cuidado de las fuentes no renovables, al control de la contaminación ambiental.

De lo tercero (el desarrollo de la ciencia y la tecnología) dependen muchas prioridades del desarrollo. Es un campo en el cual se hace indispensable una serie graduada de investigaciones (por ejemplo, utilización de aguas subterráneas, restauración de zonas deterioradas, ecosistemas frágiles, ciclos biogeoquímicos, etc.) y lo que se refiere a las tecnologías para satisfacer las necesidades básicas de la población en materia de alimentación, salud, vivienda y saneamiento ambiental. Por último, dentro de este aspecto, la conformación de lo que hemos dado en llamar el sistema nacional de Ciencia y Tecnología supone una modificación de los Pénsum de estudios (desde la educación primaria hasta las Universidades e Institutos para Universitarios) para lograr una base cultural adecuada a partir de la preparación y el entrenamiento de cuadros técnicos ambientalistas desarrollistas, en el mejor sen-

tido de la integración de estos conceptos.

Desde otro ángulo, conviene no olvidar que una estrategia ambientalista debe considerar las relaciones entre las políticas macro-económicas y el Medio Ambiente. Los problemas a resolver van desde la introducción de objetivos medio-ambientales en la planificación económica (con el desarrollo de indicadores orientados a medir el progreso en ganancias económicas), la evaluación de los efectos de las políticas sectoriales de desarrollo sobre el entorno, hasta la necesidad de crear medidas económicas y financieras para corregir las fallas de "mercado". Las políticas de precios y subsidios se vuelven importantes porque pueden transformarse en mecanismos reguladores de toda actividad de sobre uso de los recursos disponibles. Entre las medidas a recomendarse puede estar, por ejemplo, la creación de ECO-impuestos basados en un cálculo económico de los bienes que se desprendan, la supresión de ciertas políticas de exención impositiva que han fomentado la sobre explotación de los recursos, el ajuste de los compromisos de pago de la deuda externa (dicho compromiso no debe absorber los recursos financieros para las importaciones necesarias y requerimientos para el consumo esencial), el canje de deuda por naturaleza (para enfatizar las actividades de reforestación, la protección de la biodiversidad y los programas de educación ambiental), un régimen económico especial a la industria que utilice tecnologías ahorrativas de energía y aplique normas de protección a la contaminación ambiental y reciclaje de desechos, y establecer fondos especiales (financiamiento ad-hoc) para

los programas de conservación ambiental, mejoramiento del hábitat y desarrollo tecnológico.

Como cuestión definitiva e importante, la estrategia ambientalista debe contener consideraciones político-antropológicas (culturales) muy definidas, en función de la realidad pluricultural del país, especialmente en lo referente a las comunidades indígenas de la Amazonía. Esas comunidades tienen, por definición, un modo peculiar del conocimiento, una experiencia propia, una forma específica de organización de la producción de bienes económicos en un determinado espacio, y, cosa importante, un modo particular de distribución, circulación, uso y consumo de los bienes producidos. Desde el punto de vista de su organización socio-económica, en estos grupos ha regido el valor de uso frente al valor de cambio, el principio de reciprocidad en el intercambio y la no acumulación, a diferencia de lo que sucede con el subsistema extractivista mercantil. Es por ello, como principio básico, conviene mantener el reconocimiento y respeto a estas culturas, dentro de cualquier perspectiva de desarrollo.

Desgraciadamente, estas Comunidades han sido objeto de una política no declarada de colonialismo interno, pues al ignorarse las abundantes recomendaciones emanadas de estudios y foros internacionales, al permitir la invasión económica de la selva, se ha roto la armonía entre

esas comunidades y su territorio histórico tradicional, fomentándose acciones que radican en zonas consideradas libres y disponibles a la colonización espontánea.⁽⁸⁾

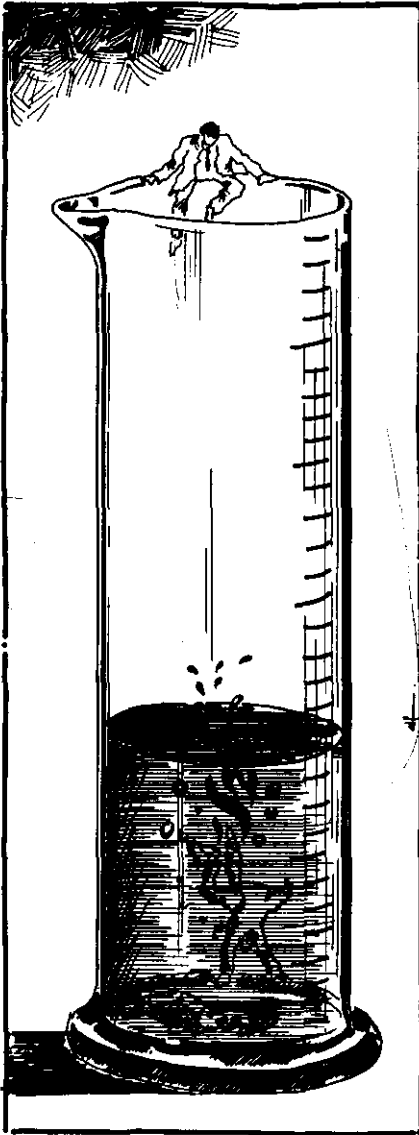
Con respecto al crucial tema de las reformas del Estado, reconociendo las actuales dificultades de productividad y control de los mecanismos de decisión para el cumplimiento de sus objetivos y el hecho de que las agencias administrativas-ejecutoras de los programas y proyectos específicos tienen todavía una categoría intermedia en la tecnología (habiendo algunas sumamente atrasadas en capacidad de ejecución), debería partirse hacia un concepto descentralizado de "Redes organizacionales" para:

- a) Una reordenación de los mecanismos de decisión;
- b) el establecimiento de una bien marcada red de contactos institucionales, orientada a determinados objetivos;
- c) innovaciones técnicas en material documental y en la preparación de los recursos profesionales en materia de gerencia intergubernamental.

La reforma del Estado debe contener además una fuerte orientación hacia la participación de las comunidades locales, a un aprovechamiento del cuantioso potencial de colaboración de la Sociedad Civil. Requiere la concertación con los empresarios privados, las organizaciones no gubernamentales y otro tipo de asocia-

(8) Ver anexo 1: *El modelo de desarrollo y sus efectos en el medio Ambiente*. No nos extendemos aquí en otras consideraciones sobre estrategias medio ambientales para la región amazónica debido al hecho de que ya existen lineamientos importantes en el plan más puntual, gestados al interior de la Secretaría Pro Tempore del Tratado de Cooperación Amazónica. Al respecto, ver el excelente documento: *Región amazónica ecuatoriana: Objetivos y estrategias para desarrollo y conservación, en el marco del Tratado de Cooperación Amazónica*, preparado por el Economista Juan Poveda, Asesor de la OEA, Quito, enero, 1991.

ciones. Ello permitiría enfatizar el sentido y la práctica de la cooperación como instrumento de conexión de las políticas y acciones a desplegarse.



La Política internacional es sin duda un componente esencial de esta estrategia y algunos de sus más significativos lineamientos han sido tratados, por iniciativa del actual Ministro de Relaciones Exteriores, Diego Cordovez. Debe destacarse que, en ese marco general, se busca el mantenimiento de un diálogo fructífero a nivel internacional en los temas de la Paz, el enfrentamiento a la pobreza crítica, los ámbitos de la cooperación técnica internacional, la búsqueda de la cooperación financiera. El apareamiento del documento "Nuestra Propia Ayuda" ha sido importante en esta materia porque resume de modo magistral las principales líneas en que los gobiernos de la región deben insistir para recuperar las posibilidades de acción conjunta en el delicado ámbito del Medio Ambiente y el Desarrollo. Por ello, nos suscribimos a esas opiniones irrestrictamente, en todo aquello que no contraría las tesis tradicionalmente sostenidas por el Ecuador.

A modo de resumen, creemos que las relaciones multilaterales de negociación para apoyar una estrategia ambientalista deberían estar enfatizadas en el terreno de una cooperación internacional para lograr los siguientes objetivos:

1. Lograr una cooperación financiera, en busca de fondos con alto grado de concesionalidad, dentro del espíritu del Fondo global del Medio Ambiente.
2. Obtener un estatus conveniente para las condiciones de importación de tecnologías, en especial de biotecnología.

3. Conseguir financiamiento para el objetivo de implantar un Plan Nacional de Educación Ambiental:

- a) En el nivel medio;
- b) en el nivel universitario;
- c) para la formación de profesionales técnicos intermedios y obreros especializados en Recursos Naturales y Medio Ambiente;
- d) para el desarrollo de un sistema de información ambiental, con indicadores medio ambientales.

4. Obtener fondos especiales para investigación en rescate y desarrollo de tecnologías productivas y extractivas indígenas; y,

5. Negociar asistencia técnica para el estudio detallado del potencial de nuestros eco-sistemas y las técnicas para el manejo racional de los mismos.

Cabe insistir en que una política de Desarrollo Sostenible requiere de apoyo decidido del marco institucional de las Naciones Unidas, a quienes se debe en alto grado el estímulo y la preocupación constante por una mayor racionalidad conceptual y práctica sobre la temática del Medio Ambiente y el Desarrollo.

III. EL MODELO DE DESARROLLO Y SUS EFECTOS EN EL MEDIO AMBIENTE

Transcurridas las décadas de los años 60, 70 y 80, el modelo de desarrollo ecuatoriano ha venido manteniendo una planificación de corte sectorial, normativa más que "problemática", que ha ignorado los puntos de vista de variados sectores sociales y que ha fomentado cálculos de predicción predominantemente económicos. En la realidad, ese modelo, de implantación tardía (frente a otros países de la región) privilegió en su primera etapa, la concepción de "industrialización por sustitución de importaciones", que no dio los resultados esperados. Mediante su aplicación, el Ecuador, sin poder escapar a la desigualdad de los términos del intercambio comercial internacional, incrementó su de-



pendencia hacia los centros industrializados, cayó en el proteccionismo estatal a

una industria altamente dependiente, orientada solamente a un mercado de altos ingresos, con bajo nivel de demanda y de productividad, no pudo generar niveles adecuados de empleo y descuidó el sector agrícola en sus variados niveles, manteniéndose así su producción extensiva, baja productividad, la presencia de una injusta distribución de los recursos y una importante población en condiciones de marginamiento y pobreza. Junto a esto, el modelo "industrializador" no sólo que mantuvo las actividades agroexportadoras tradicionales sino que, desde la década de los años 70, la actividad de extracción de petróleo en la región amazónica, orientada a la exportación. Las pretendidas reformas estructurales, que de aplicarse hubieran podido dar mayor equilibrio al modelo, terminaron diluyéndose en acciones desordenadas que evidenciaron el fracaso de una acción "desarrollista" que fue pensada como de viabilidad de un proyecto de desarrollo autónomo. Las relaciones con el capital financiero internacional y el crecimiento de la deuda externa, ha puesto en evidencia una crisis de carácter estructural en la economía, cuyo indicador fundamental es el hecho de que, a través de diferentes mecanismos de succión, el país se ha vuelto exportador neto de capital.

Al fracaso del modelo "desarrollista" sobrevino otro fracaso: el del modelo neoliberal, cuya versión ecuatoriana fue un híbrido del pensamiento económico neoclásico con un alto crecimiento del gasto público, un esquema monetarista con políticas de corto plazo, una acelerada concentración del ingreso y monopolización del capital.

Paradójicamente, los beneficiarios de este modelo que impide el desarrollo de una economía competitiva, son los que sostienen la tesis de la magia del mercado.

Los resultados de estos "modelos" son conocidos: desequilibrios constantes en la balanza de pagos, caída de la reserva monetaria internacional, creciente déficit fiscal, desorden monetario, inflación no controlada y deterioro de las condiciones de vida de la población trabajadora, expresada en el fracaso para atender a sus necesidades básicas de educación, salud, empleo y bienestar en general.

Aún en el hipotético caso de que se consiga la estabilización económica a partir de 1991, a niveles parecidos a los de 1976, la extensión de la pobreza es ya un fenómeno de peligrosa consolidación.

La inexistencia de una efectiva Política de Población ha contribuido a agravar el panorama de los indicadores económicos, pues si bien la tasa de crecimiento ha disminuido de 3.4 a un probable 2.5 en el reciente censo de 1990 en unos 18 años, sigue siendo alta y afecta las consideraciones de cualquier proceso de "estabilización" a mediano plazo y tiene indudables impactos sobre la distribución de la población, las migraciones a determinados centros urbanos, el empleo y sobre el medio ambiente.

ASPECTOS MAS PUNTUALES DE LOS EFECTOS DEL MODELO SOBRE EL MEDIO AMBIENTE

1. Recursos naturales

En ausencia de una política efectiva de protección y control de los recursos

naturales, el aprovechamiento económico de estos se realiza en una situación de absoluta "libertad", en función de intereses privados, con un manejo que provoca su degradación y una extracción a ritmos que sobrepasan el tiempo de renovabilidad. En el caso de la tierra, su inadecuado aprovechamiento, con tecnologías contaminantes, degrada paulatinamente las posibilidades de su utilización y termina deteriorando la calidad de vida de la población asentada allí. Los problemas más graves provocados por el mal uso del suelo son la erosión, la deforestación y la desertificación de importantes áreas del país.

Por otro lado, la inexistencia de tecnologías adecuadas a su utilización, dañan el equilibrio de los ecosistemas, que en rigor constituyen una riqueza natural. Un ejemplo característico es el efecto producido por la tala de manglares para el desarrollo del sector camaronero, con alteraciones irreversibles del ecosistema costero y desequilibrios en la producción de especies marinas, y la tala de bosques en la Sierra y el Oriente, con alteraciones climáticas, destrucción de diversidad de especies vegetales y animales y otros efectos.

El proceso de ocupación de ciertos espacios (en búsqueda de máximas utilidades) ha dado como resultado una presión excesiva de la población, llevando el agotamiento de los recursos, especialmente en suelos de alta montaña. El desplazamiento de la población hacia áreas de declive ha

contribuido a la deforestación pero también ha transferido la misma a las cuencas medias y altas de la cordillera y a la nueva frontera agrícola de la región amazónica, para caer allí en una agricultura precaria y en una economía extractivista tradicional, de efectos conocidos en el medio ambiente.

La erosión y deforestación de áreas productivas recientes ha provo-

cado disminución de las lluvias: estudios realizados en la costa norte del país han comprobado un ciclo de disminución de lluvias que sobrepasan los cien años (un promedio de 20 mm/año). La deforestación altera igualmente la estabilidad de los ecosistemas de las cuencas hidrográficas, desarticula su sistema productivo y provoca el arrastre y sedimentación de materiales sólidos, generalmente en conexión con inundaciones y sequías estacionales.

La región amazónica en particular,



concentra graves problemas derivados de: la modalidad de ocupación del suelo, a través de los programas de colonización; la exploración y explotación del petróleo, la organización de sistemas de aprovechamiento económico precarios, la no aplicación de tecnologías apropiadas y la afectación de los recursos de áreas de antigua presencia indígena. En los ríos orientales se han detectado casos de pesca. El proceso de industrialización, dado su grado de concentración en las ciudades más grandes y sus alrededores, ha provocado daños de magnitud en los ríos en los que lanza sin control los residuos químicos, sin tratamiento previo. Y, la importación libre de pesticidas plaguicidas y productos químicos en general agravan el fenómeno de la contaminación.

Las deficiencias tecnológicas en la explotación de minerales metálicos es ancestral en el Ecuador. Desde los tiempos de Zaruma y Sevilla de El Oro, pasando por Portovelo y la Cordillera Real hasta este siglo, cuando llega la compañía SADC, no ha habido una preocupación real por la preservación de preciosos recursos. Esta compañía, por ejemplo, utilizó hasta 1936 el método de cianuración, dejando de lado los sedimentos de otros minerales como el cobre, plomo, zinc y cadmio, lo que hizo mucho más difícil el intento de recuperación.

2. Dependencia energética

Nuestro país cuenta con un apreciable potencial de recursos energéticos no renovables y renovables que el distorsionado modelo de desarrollo no ha sabido aprovechar.

Como es conocido, el recurso más importante utilizado es el petróleo, pero, a pesar de ciertos avances tecnológicos, el porcentaje recuperable de las reservas es todavía modesto. La energía solar, que representa el más alto potencial teórico de energía, no tiene aún una captación importante y se reduce a apenas un 0.7 por ciento como energía aprovechable. El potencial de fuentes hídricas es significativo en el campo de los recursos renovables y es aprovechable en aproximadamente un 23%.

Tal estructura de producción energética convalida la distorsión del modelo y permite apreciar la enorme dependencia que existe sobre el petróleo. Puede decirse que en el lapso de unos 18 años (1972-1990), la demanda de energía ha crecido casi en tres veces y la estructura del consumo indica la sobrevivencia del mismo en los renglones productivos y de servicio. ¿Qué impacto tiene esto sobre el medio ambiente?

Representa un peligro constante pues la economía petrolera está sujeta a mayores riesgos de contaminación que aquella asentada en recursos limpios, como lo sería la energía solar, la de biomasa o la eólica. Los datos de consumo sectorial de energía en el país indican, por ejemplo, que el mayor consumo se ha trasladado al sector de transportes. En estos años, el consumo del sector comercial, residencial y público sólo creció en un diez y siete por ciento mientras la del sector transportes cuadruplicó el suyo, todo en dependencia de energía derivada del petróleo, con grave impacto en la contaminación ambiental. Se advierte pues en el país un escaso

aprovechamiento de fuentes de energía renovables, a pesar de que su potencial utilizable es mayor que las reservas de energías no renovables como el petróleo. A esta situación contribuyó el limitado desarrollo tecnológico y la reducida investigación nacional para explotar y utilizar esos recursos que serían mucho más apropiados para la conservación del equilibrio en el medio ambiente.

3. Comunidades indígenas:

Un aspecto delicado

Las comunidades indígenas del oriente ecuatoriano, entendidas como nacionalidades sociológico-antropológicas (Awa, Cofán, Siona - Secoya, Huaorani, Quichua, Shuar) han sido víctimas de las concepciones y acciones impuestas en el modelo de desarrollo, sobre todo del sistema minero-petrolero de la frontera colonizadora, y del sistema extractivista-mercantil, que han contribuido a la alteración de eco-sistemas. La economía petrolera, caracterizada como una economía de enclave, se asentó en muchos casos sobre zonas de antigua presencia indígena, abriendo carreteras, campamentos, sin ninguna consideración sobre cambios ecológicos y las modificaciones del hábitat donde se ha desarrollado ancestralmente la producción económica y la vida de estas comunidades. Tales acciones, llevadas adelante como recurso impostergable de obtención de divisas, hizo que a nivel estatal no se establecieran mecanismos de coordinación interinstitucional ni se reconocieran responsabilidades de las compañías extranjeras o de la propia CEPE en el lapso de casi dos décadas. Por otro lado, este enclave facilitó

la apertura de áreas de colonización a crecientes contingentes de población excedentaria del sistema productivo costero o serrano provocando una no controlada ocupación del espacio, creciente deforestación, destrucción de especies vegetales y animales e introducción de sistemas productivos precarios de muy baja eficiencia en la consideración del mantenimiento ecológico.

Algo parecido ha sucedido con la acción de los programas de colonización, que en determinadas zonas han llegado a invadir áreas pertenecientes a las comunidades indígenas en un claro ejemplo de choque intercultural por la presencia de una economía extractivista tradicional, con aplicación de tecnologías no adecuadas y afectación de recursos normalmente utilizados por los indígenas, además del no respeto a sus territorios.

El modelo de "desarrollo", que puede ser calificado como un modelo de colonialismo interno, ratifica la preocupación de que el ecosistema amazónico no puede soportar la apertura indiscriminada de áreas de cultivo, con las tecnologías que se utilizan. El uso que las etnias aborígenes dan a los recursos, mediante el cultivo de roza, a escala de economía comunitaria demuestra eficiencia y racionalidad porque reproduce el ecosistema general dominante, que es mantenido. Este uso si conserva los escasos recursos del suelo, retarda el proceso de erosión, facilita la recuperación de la cobertura vegetal y sostiene bien a la población.

La agresión del modelo de desarrollo ha significado en muchos casos depredaciones sistemáticas, como la aplicada en la

búsqueda del caucho y ciertas especies animales de pieles, cotizadas en el mercado. Cuando el sistema extractivista cobra ciertos límites, verdaderos ejércitos de peones mal pagados invaden la floresta, provocando pérdida de suelos y pastizales, degradan los ríos (por el uso de dinamita, insecticidas y el barbasco) empobreciendo la fauna ictiológica y afectando seriamente la dieta de las poblaciones indígenas. A nivel humano, estas acciones empujan a los indígenas a regiones inhóspitas, los privan de sus recursos y en muchos casos, gracias a las incorporaciones realizadas por los misioneros, la colonización trata de convertir al indígena en otro colono más, "inmigrante" en su propia tierra.

Veamos otro ángulo: la colonización tiene un carácter esencialmente expansivo, debido a los criterios de rentabilidad. Está ligada a una estructura de préstamos de "fomento" que exige una producción de excedentes que permitan amortización de los mismos y la necesidad de aumentar la eficiencia, aumentando la escala de la economía. En esas condiciones, la tierra misma se revaloriza de tal manera que su precio y utilidad se convierten en elemento dinámico de su compra y/o venta. La lógica, entonces, lleva a la ocupación y reclamación de derechos de tierras que muchas veces han sido de tradicional apropiación indígena. Pero esto no es todo: las propias poblaciones indígenas observan los implementos de los colonos, inician acciones depredadoras ellos mismos (matanza de animales de piel comerciable, por ejem-

plo) para poder adquirirlos y terminar transformando su economía y el medio ambiente que les rodea.

Como es obvio, están presentes aún otros problemas para los cuales no existen todavía respuestas definitivas. En general, el manejo ecológico de las tierras que se encuentran en posesión actual por las comunidades indígenas no se resuelve con la simple entrega de títulos de propiedad, especialmente cuando existen un sinnúmero de presiones para que ellos aprovechen sus tierras de manera comercial, con alto riesgo para la ecología.

En otro nivel del problema, el modelo de desarrollo exhibe una línea de pensamiento dominante que concibe el "desarrollo", asociándole con el crecimiento económico. Desde esta óptica, lo cultural resulta una cuestión accesorio, lo que complica el panorama sobre el reconocimiento de la realidad multinacional y pluricultural del país. Por ello, en cualquier nueva concepción sobre los temas que se discuten, interesa resaltar y profundizar la dimensión étnica indígena. No está demás insistir en que los Cofanes, Huaraní y Siona - Secoya enfrentan hoy peligro de extinción por los procesos de colonización que se ha mencionado.

Las consideraciones anteriores ratifican el concepto necesario de la revalorización de la cultura de las nacionalidades indígenas y el logro del acceso permanente a territorios, tierras y recursos para su sobrevivencia.