Escuela de Relaciones
Internacionales
Universidad Nacional
Heredia, Costa Rica

# LA TOMA DE DECISIONES PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE EN COSTA RICA: BALANCE Y PERSPECTIVAS

Álvaro López Mora

Nº 7

DOCUMENTOS DE ESTUDIO
Nueva Epoca
1999

333.715
L864t

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

# LA TOMA DE DECISIONES PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE EN COSTA RICA: BALANCE Y PERSPECTIVAS

Alvaro López Mora
Escuela de Relaciones Internacionales

**DOCUMENTOS DE ESTUDIO** (Nueva Epoca) Nº 7
ESCUELA DE RELACIONES INTERNACIONALES
UNIVERSIDAD NACIONAL
HEREDIA, COSTA RICA
1999

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Signatura | Nº inscripción

UNA UNIVERSIDAD NACIONAL COSTA RICA

**Devuelva este libro en la última fecha indicada**

FECHA | HORA

# ECISIONES
# RROLLO
# COSTA RICA:
# SPECTIVAS

Mora
ternacionales

D (Nueva Epoca) Nº 7
NTERNACIONALES
CIONAL
A RICA

UNIVERSIDAD NACIONAL RELACIONES INTERNACIONALES HEREDIA

0586 - 4 - P. UNA

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

**LA TOMA DE DECISIONES PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE EN COSTA RICA: BALANCE Y PERSPECTIVAS,** de López Mora, Alvaro
Documentos de Estudio (Nueva Epoca), Nº 7

Corrección de pruebas: Rosario Rodríguez
Artes finales: Víctor Hugo Navarro

Primera edición, Heredia, 1999
Tirada de 350 ejemplares
Escuela de Relaciones Internacionales
Universidad Nacional
Apartado 437-3000
Heredia, Costa Rica
Tel: (506) 237-38-86
Fax: (506) 261-61-29

BTCA RELACIONES INTERNACIONALES
20163

333.715
L864t López Mora, Alvaro,
**La Toma de Decisiones para el Desarrollo Sostenible en Costa Rica: Balance y Perspectivas**/Alvaro López Mora —Heredia, C. R. : Escuela de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional.
31 p. — (Documentos de Estudio, Nueva Epoca, Nº 7)

**1. DESARROLLO SOSTENIBLE 2. TOMA DE DECISIONES 3. MEDIO AMBIENTE 4. COSTA RICA 5. CONSERVACION DE LA NATURALEZA**

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

# LA TOMA DE DECISIONES PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE EN COSTA RICA: BALANCE Y PERSPECTIVAS

*Alvaro López Mora*

Hay que aclarar que un enfoque integral de las políticas dirigidas específicamente al medio ambiente son de reciente data, que son otros los actores que han intervenido en su diseño e implementación, distintos a los del sector económico, y otras las manifestaciones sociales e institucionales que han generado en nuestro país.

## A. Antecedentes

A nivel nacional, se pueden distinguir dos etapas previas a la Cumbre de Río de Janeiro, caracterizadas por carecer de un enfoque sistemático sobre los temas ambientales, o de un orden lógico y una visión comprensiva sobre la problemática de los mismos.

### A.1 De 1949 a 1960

Se podría considerar que esta primera etapa arranca con la actual Constitución Política de Costa Rica (1949), la



Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

cual establece la jurisdicción del Estado costarricense sobre ciertos recursos naturales y sobre el medio ambiente. Así, su artículo 6 se refiere a las aguas territoriales, su artículo 89 a la protección de las bellezas naturales y su artículo 140 a la inalienabilidad de las fuentes de agua, depósitos de carbón y de petróleo. Sin embargo, los legisladores de 1949, al promulgar estos artículos, pensaban en la seguridad nacional fundamentalmente y no en la protección del medio ambiente.

Otras leyes de este período, se refieren a temas específicos que respondían a intereses particulares o revelaban enfoques no comprensivos de la problemática. Por ejemplo, la Ley de Turismo de 1955, que creó el Instituto Costarricense de Turismo (ICT), permitió establecer parques nacionales alrededor de los volcanes, pero con el propósito de incrementar la afluencia de turistas; la Ley de creación del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) en 1949, involucra a esta institución en la conservación y defensa de los recursos hídricos, en la protección de las cuencas hidrográficas, manantiales y recursos fluviales, pero con el propósito de generar energía eléctrica.

La mayor parte de esta legislación nacional se caracterizó por relegar el tema de la protección del medio ambiente a un papel secundario. Y lo que es más importante, por haber sido promulgada en un contexto social y ecológico diferente al actual, en el que no existían las condiciones ecológicas señaladas anteriormente, ni se tenía conciencia del problema ecológico y sus consecuencias sociales y económicas.

## A.2 De 1960 a 1990

En una segunda etapa, a partir de los años 60, Costa Rica suscribió innumerables Convenios, Convenciones,



Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Acuerdos, Tratados y Protocolos tendientes a lograr la protección de algunos aspectos relativos al medio ambiente o que impactan el medio ambiente.

Ejemplo de ello son la Convención sobre Defensa del Patrimonio Arqueológico, Histórico y Artístico de las Naciones Americanas, conocido como la Convención de San Salvador (ratificado por Ley Nº 6360 del 21 de setiembre de 1979 y puesto en vigor el 27 de agosto de 1980); la Convención para la Protección de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas naturales de los países de América (ratificado por Ley Nº 3763 del 19 de octubre de 1966 y puesto en vigor el 12 de abril de 1967); y el Convenio Internacional para la pesca del Atún en el Océano Pacífico Oriental (suscrito el 15 de marzo de 1983). (Ver Alexander Bonilla, en *Tratados y otros Acuerdos Internacionales relacionados con el medio ambiente que deberían suscribir los países centroamericanos*, **Revista de Relaciones Internacionales #23**, Heredia, Costa Rica, 1988).

A su vez, los convenios internacionales que regulan a nivel regional y mundial todo lo referente a la conservación ambiental, han sido aplicados en Costa Rica a través de legislación interna. De esta manera, existen en el país un sinnúmero de leyes internas, emitidas en esta época, que regulan la protección del medio ambiente en algunos de sus aspectos particulares, (CAG), le preocupaban otros aspectos como el uso de los suelos; al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), coordinar y planificar todo lo referente a los recursos naturales, pero como una tarea más de las muchas que tiene que desarrollar; al Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA), controlar todo lo referente al suministro de agua potable. Como se ha señalado, el mismo ICE e ICT, aludidos



Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

más arriba, no tenían como tarea integrada y fundamental la conservación ambiental.

Cada una de estas leyes e instituciones, contienen elementos de protección al medio ambiente y desde este punto de vista representan un avance en relación con las que se promulgaron en el período anterior. En ellas puede notarse una primera toma de conciencia acerca de los problemas específicos del medio ambiente. A diferencia de las anteriores, su propósito fundamental fue el de proteger aspectos particulares, pero se caracterizan por carecer de un enfoque sistemático e integral de los problemas ambientales. Por ejemplo, no existe en este período una ley comprensiva que regule todo lo referente a este tema.

Las leyes que se promulgaron en este período, no guardan un orden lógico, carecen de una visión estratégica a futuro de los problemas ambientales y no poseen instrumentos legales o institucionales de aplicación real. Por ejemplo, no contemplan castigos adecuados o la aplicación de sanciones para aquellos casos en que se cometieren delitos ambientales.

### A.3 De 1990 a nuestros días

Este país ha emprendido en los últimos años un proceso de renovación institucional y legal, tendiente a dotar al país de un enfoque integral y moderno que ligue el medio ambiente al problema del desarrollo y de una legislación que contenga instrumentos eficientes y eficaces de control y supervisión institucional.

Aunque el proceso se está iniciando y todavía es difícil de evaluarlo, se puede constatar desde ahora, a manera de observación general, que después de la Cumbre de Río



Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

ha surgido una mayor conciencia nacional sobre los problemas ambientales actuales. Posiblemente la participación del gremio de los comunicadores sociales, como en el caso de la periodista Katia Bermúdez, en el I Seminario Centroamericano sobre el Convenio de Diversidad Biológica y después en una multiplicidad de reportajes en los medios de comunicación social del país, han dado como resultado una mayor presencia de los temas ambientales en la opinión pública.

A partir de la Cumbre de la Tierra y de la constitución en nuestro territorio nacional de múltiples ONGs dirigidas a captar capitales semilla para financiar programas de educación y conservación ambiental, se ha generado una nueva conciencia social sobre la necesidad de conservar y proteger los recursos naturales de nuestro país.

## B. Los actores políticos

Además, la conformación de una Comisión Ecológica en 1990, conformada por y en el Ministerio de Relaciones Exteriores, durante la Administración del Presidente Rafael Angel Calderón y el Canciller Bern Nihaus Quesada, ambos provenientes del Partido Unidad Socialcristiana (PUSC), hace que el país participe activamente en las actividades preparatorias a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo y en las negociaciones de las Convenciones de Cambio Climático y de Diversidad Biológica, las cuales fueron firmadas por los mandatarios durante la Cumbre de la Tierra. El hecho de que estas iniciativas partieran de la Cancillería, responde al hecho obvio de que el Embajador de Costa Rica ante las Naciones Unidas es subalterno directo del Canciller.

Asimismo, se establecieron los contactos diplomáticos necesarios para que en el capítulo de las Instituciones de



Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

la Agenda 21, se lograra la creación de una Organización no-gubernamental denominada «Consejo de la Tierra». Es la Cancillería quien invita al Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas (MIRENEM) a participar en dicha Comisión Ecológica y en las negociaciones para la suscripción de un acuerdo con el Gobierno de Costa Rica para el establecimiento del país como sede del Consejo de la Tierra, que es una Organización No Gubernamental (ONG).

Conviene señalar también, que en el momento en que se constituye la Comisión Ecológica, por iniciativa gubernamental, la participación de las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) en Costa Rica y su influencia en la toma de decisiones era relativamente escasa. Prácticamente, se limitaba a la Fundación IMBIO (Instituto Nacional de Biodiversidad) representada por un distinguido biólogo, el Dr. Rodrigo Gámez Lobo y por el Dr. Alfio Piva Mesén, veterinario, ambos provenientes del sector académico. Esta ONG ha sido acreedora de varios premios internacionales por su brillante labor en la conservación del medio ambiente en Costa Rica. Sobresale entre las distinciones que ha recibido, el Premio Príncipe de Asturias otorgado por España.

Conviene señalar que, la decisión de conformar la Comisión Ecológica responde entonces a la lógica burocrática. Así mismo, la escasa importancia política que se le atribuye en un primer momento, al relativo desconocimiento del tema ambiental por parte del gobierno de turno de Costa Rica, como Miembro de Naciones Unidas, recibe la invitación a participar en la Cumbre de la Tierra por medio de su Embajador, en ese momento el Lic. Cristian Tatembach Iglesias, Exministro y Exdiputado por el Partido Unidad Socialcristiana. A su vez, el Canciller le asigna el tema a un Despacho marginal dentro del Ministerio y éste convoca a los



Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

«técnicos» para poder enfrentar las tareas de organización en un campo hasta entonces desconocido por la Cancillería.

Contrastando con lo anterior, después de la Cumbre de la Tierra se experimenta en el país una especie de «boom» ecológico. Ello se puede observar en varios indicadores:

a. De 50 pequeñas ONGs que existían en 1990, se calcula que en la actualidad operan en el país más de 300 organizaciones de este género. Algunos opinan que sobrepasan las mil.

b. Algunas de estas organizaciones logran que sus miembros pasen a ocupar posiciones relevantes de elección popular, en el aparato político del país, lo que explica en alguna medida la aparición de este «boom». A manera de ejemplo, se puede señalar el caso del diputado Mario Carazo Zeledón y de su hermano el Defensor de los Habitantes Rodrigo Alberto Carazo Zeledón, ambos hijos del Expresidente de la República Lic. Rodrigo Carazo Odio y militantes del Partido Unidad Socialcristiana, de oposición. El primero de ellos, es Presidente de la Fundación AMBIO (Ambiente y Biodiversidad), una ONG dedicada a tareas de conservación del medio ambiente. El Defensor de los Habitantes ha posibilitado el trámite de las primeras denuncias públicas por violación a las leyes de protección ambiental, como en el caso de los complejos turísticos de Papagayo y Aurora del Pacífico, hoy día paralizados, por efecto de esta intervención.

Por ejemplo, Hernán Bravo Trejos Ministro de Recursos Naturales, Energía y Minas de la Administración Calderón (1990-1994) primero y Diputado después



Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

(1994-1998), del PUSC; René Castro Salazar, académico, Ministro del Ambiente y Energía en la Administración Figueres (1994-1998) del Partido Liberación Nacional en el Poder; Franz Tatembach, de la Fundación para el Desarrollo de la Cordillera Volcánica Central, sobrino del Embajador Cristian Tatembach, ocupa una alta posición en el Ministerio del Ambiente y Energía (MINAE); Carlos Valerio, Decano de la Facultad de Ciencias de la Universidad de Costa Rica, representa al MINAE en varias actividades; Mario Boza, de Parques Nacionales, académico, ocupa el Viceministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas; Miguel Herrera Ulate, subdirector de Convenios y Tratados Internacionales de la Cancillería, un funcionario que ocupa un rango similar al que ocupa Javier Díaz Carmona; Rodolfo Piza Escalante y Ana Virginia Calzada Miranda, Magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Otros académicos se incorporan a labores medioambientales como Jorge Cabrera Medaglia, Claudia Charpantier Esquivel, Olman Segura Bonilla, Roxana Salazar y Beatriz Villarreal de la Universidad Nacional; Lenín Corrales y Raúl Solórzano pasan a trabajar en dos ONGs como son Alianza del Bosque Lluvioso de los Estados Unidos y el Centro Científico Tropical respectivamente.

c. Se promulgan una serie de leyes y se crean varias instituciones dirigidas exclusivamente a la conservación del medio ambiente. Por ejemplo, al interior del Poder Judicial, en el llamado Ministerio Público se crea la fiscalía ecológica, por influencia de los magistrados aludidos más arriba. En la Asamblea Legislativa, por influencia de los diputados ambientalistas, se promulga una legislación más comprensiva y con una visión estratégica sobre los problemas medio-ambientales.



Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Además de las convenciones internacionales que la Asamblea Legislativa ratifica, como son las Convenciones de Cambio Climático y de Bio- Diversidad, se ratifican también la Convención Internacional sobre la Flora y la Fauna y la Convención de Viena sobre la Protección de la Capa de Ozono, de la cual salen los Convenios de Implementación Conjunta (valorización y pago de los servicios ambientales que prestan los países en desarrollo del mundo). Esta Convención se aplica en el país mediante el Decreto 25066, publicado en **La Gaceta**, órgano oficial del Estado, el 22 de abril de 1996. Por su medio, se crea la Oficina Costarricense de Implementación Conjunta. Este Decreto lo firman el Presidente Figueres y el Ministro René Castro Salazar.

En la Administración Figueres se promulga también la Ley General del Ambiente y se comienza a implementar el Sistema Nacional para el Desarrollo Sostenible (SINADES), el cual es una idea proveniente de la Cumbre de Río que tiene su contraparte a nivel centroamericano en la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES), impulsada en la Región centroamericana por el Presidente Figueres y su Ministro René Castro.

d. Otras iniciativas surgen en la Costa Rica de Figueres. A partir de este Gobierno, Costa Rica es el único país de Centroamérica en contar con un programa de educación ambiental dentro de sus planes oficiales de educación, y el único en suscribir un Convenio sobre Desarrollo Sostenible con los Países Bajos, el primero en el mundo sobre este tema. Se han promulgado nuevas reglamentaciones que han dado vida a los estudios de



Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

impacto ambiental y a lo que se conoce como el «ecomarchamo» (revisión anual de los coches, para evitar determinados grados de contaminación del medio ambiente).

Como producto de toda esta normativa, Costa Rica ha ampliado, como nunca lo hizo en el pasado, su sistema de Parques Nacionales y Areas Protegidas, refugios de Vida Silvestre y Corredores Biológicos. Hoy día, se puede afirmar que un cuarto del territorio nacional está comprendido en dicho sistema.

Se desprende de lo anterior que, todos estos esfuerzos han contado con el apoyo decisivo de la Asamblea Legislativa y han gozado del beneplácito de los partidos políticos mayoritarios representados en ella, los cuales, cuando han sido Gobierno, han desarrollado o apoyado estas iniciativas.

e. De igual manera, desde 1990 el país se ha dotado de instituciones públicas que se ocupan directamente y en forma integral, de aplicar las leyes sobre protección del ambiente y de los recursos naturales. Entre ellas destacan el Ministerio del Ambiente y Energía (MINAE), el cual reemplaza al Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas (MIRENEM) a partir de 1994 como rector del sector ambiental y cuyo propósito es el de encarar con mayor eficiencia y en forma orgánica, las labores de protección ambiental.

El MINAE tiene dos oficinas especialmente importantes: el Sistema Nacional de Areas de Conservación (SINAC), que brinda educación ambiental y elabora estudios de carga sobre los parques nacionales y la



Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

BTCA RELACIONES INTERNACIONALES

Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA) que elabora estudios de impacto ambiental y que fue creada este año por medio del Decreto Ejecutivo 25705 (Gaceta del 16 de enero de 1997).

## C. Merece una mención especial la participación de la sociedad civil a través de estructuras que no son ONGs

Existen ahora, organizaciones comunales como los Comités Locales, que ejercen mucha presión sobre los órganos del Estado y tienen gran peso en el MINAE para hacer que se cumpla la Ley. Ellos están integrados por el Gobernador de Provincia, que son los funcionarios que ejercen jurisdicción, civil o de policía en el ámbito provincial, por estudiantes, empresarios y ciudadanos en general. Es, por ejemplo, el Comité Local de La Cruz, Guanacaste, quien denuncia en primera instancia, la contaminación, la destrucción de bosques y corales y la violación a la legislación interna relacionada con la demarcación de la zona marítimo-terrestre en playa La Rajada por parte de los proyectos turísticos de Papagayo y Aurora del Pacífico.

Actualmente, se están haciendo esfuerzos importantes, para constituir Consejos Regionales integrados por los Comités Locales y por brindar capacitación a los guardaparques, encargados in-situ de la vigilancia de los parques y las áreas de conservación. Sin embargo, esta figura todavía no tiene aplicación práctica.

Ahora en Costa Rica, las violaciones a las leyes sobre protección ambiental las puede denunciar cualquier Comité Local o ciudadano a las oficinas que el MINAE tiene en cada Provincia o en su sede central. También se puede hacer



Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

ante la Municipalidad local, ante las agencias fiscales ecológicas del Poder Judicial o ante la Defensoría de los Habitantes.

Por otra parte, la Cámara de Industrias, la Cámara de Comercio y la Cámara de Exportadores de Costa Rica han creado comisiones de estudio, con el propósito inicial de darle seguimiento y evaluar cualquier iniciativa que surja en el campo ambiental y que eventualmente pueda perjudicarlos.

## D. Obstáculos en la aplicación de las leyes y causas que los originan

A pesar de todos estos esfuerzos, es evidente que no estamos conservando eficientemente toda nuestra riqueza biológica.

Entre otros factores, la ausencia de políticas adecuadas y eficientes en materia de protección del medio ambiente en los otros países centroamericanos, impactan negativamente al nuestro e introducen variables no controlables para las autoridades costarricenses.

Muchos de los problemas que se han presentado a la hora de aplicar la legislación a la sobreprotección de los recursos naturales del país, se han debido a:

- deficiencias legales y administrativas,
- a prácticas depredatorias heredadas del pasado,
- a intereses económicos relacionados con el «boom turístico» que se vive en este país, y
- a la problemática que generan las mismas áreas protegidas.

Entre las deficiencias legales y administrativas, un factor importante ha sido la escasez de recursos económicos



Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

para financiar un eficiente sistema de vigilancia en las zonas protegidas y trámites administrativos lentos y complejos para identificar y castigar a los que violan las reglamentaciones sobre conservación ambiental. No obstante, hay que recordar que, las nuevas reglamentaciones contemplan penas para los delitos ambientales mucho más duras que las que existían en el pasado. Por ejemplo, la nueva Ley Forestal, castiga con la cárcel y no con multas, como se hacía anteriormente, determinados delitos ambientales.

Hay que tomar en consideración que la creación de las nuevas instituciones ambientalistas se da en un momento en que el Estado ha comenzado a reducir costos de operación. Por ejemplo, el MINAE es un Ministerio relativamente pequeño y con escasos recursos para las enormes tareas que debe enfrentar. Un ejemplo de ello es la insuficiencia de guardaparques para la vigilancia de las áreas protegidas.

Las quemas de áreas protegidas por ajustes de cuentas entre vecinos, son la expresión más agresiva y el ejemplo más representativo de delitos que quedan impunes por las deficiencias aludidas. Por ejemplo, en las poblaciones aledañas a los parques nacionales, existe una mala imagen de algunos de sus administradores, a quienes acusan de manejos oscuros con dineros obtenidos por medio de donaciones. A este elemento de corrupción, se le suma la percepción por parte de los propietarios de haciendas aledañas a los parques, de que éstos tienen un carácter expansionista que, afecta negativamente el valor de sus propiedades. Todo esto podría ser el origen de muchas acciones depredatorias.

Las prácticas heredadas del pasado, como la tala indiscriminada de árboles para suministro de energía en los hogares campesinos, junto a los intereses económicos o el



Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

desconocimiento de los alcances de las nuevas leyes de protección ambiental, como la Ley de Protección a los Manglares del 26 de abril de 1996, podrían ser las causas de que los inversionistas, fundamentalmente extranjeros, cometan importantes transgresiones a la ley. A veces, ante lo atractivo del negocio del turismo en el país, complejos turísticos como Papagayo y Aurora del Pacífico, en la costa noroeste de Costa Rica, en asocio con inversionistas nacionales de gran poder político, muchos de ellos funcionarios públicos de alto nivel, han transgredido aspectos importantes de las leyes de protección del medio ambiente, como la Ley 6043 que regula la Zona Marítima Terrestre del país. Denuncias presentadas ante la Defensoría de los Habitantes, con la colaboración de la Sala Constitucional (o Sala IV, como es conocida comúnmente) han interrumpido estos proyectos en marcha, al menos temporalmente, mientras se les introducen los correctivos apropiados para ajustarlos a las leyes del país.

Una mayor y creciente conciencia popular sobre los alcances depredatorios de estas acciones, la creación de la Defensoría de los Habitantes a principios de la presente década y una mayor rigurosidad en las penas por violaciones a las leyes, introducidas en la nueva legislación, como es el caso de la nueva Ley Forestal que, pena con cárcel la deforestación no controlada (anteriormente se penaba con multa), podrían ser los remedios para lograr los objetivos que nos hemos fijado en materia de conservación ambiental.

Sin embargo, hay que recordar que la Defensoría de los Habitantes no tiene facultades para intervenir directamente en los casos de violación que se denuncian. Sólo puede denunciar ante la opinión pública los casos de transgresión de las leyes proteccionistas, hacer presión ante los tribunales competentes y recomendaciones a las instituciones del estado que se ocupan de estos asuntos.



Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

## E. Hacia la relación entre economía y ambiente: la idea de ALIDES

La Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES) crea las bases para la definición de una estrategia de desarrollo, nacional y regional centroamericana, con un enfoque global que integra lo económico, lo político, lo social y lo ambiental.

Así como para el Presidente Calderón, el haber logrado para Costa Rica la Sede del Consejo de la Tierra, fue presentado como un logro político de su Administración, el Presidente Figueres inaugura la suya con la promoción de la idea de ALIDES en Centroamérica.

Salida de la Cumbre de la Tierra en la que participa la Administración Calderón y elaborada para Costa Rica en los despachos técnicos de MIRENEM, el Presidente Figueres la presenta a sus colegas de Centroamérica tres meses después de inaugurado su Gobierno.

Adoptada por éstos en la Cumbre de Guácimo, Costa Rica en Agosto de 1994, se define de la siguiente manera: «Concebimos el crecimiento económico con equidad, sin degradar los recursos naturales, pero al mismo tiempo capaz de generar oportunidades genuinas de progreso para los grupos más vulnerables de las poblaciones centroamericanas. Creemos firmemente que, la inserción eficiente en el comercio mundial debe sustentarse en el mejoramiento de la calidad, destreza y habilidades de los trabajadores, así como en la modernización de las empresas. Avanzaremos hacia una integración con el mundo en el que, las negociaciones comerciales externas se efectúen en forma conjunta».



Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Se basa en el concepto de Desarrollo Sostenible definido por los Presidentes de Centroamérica en la Cumbre Ecológica de Managua (octubre, 1994) de la siguiente manera: «es un proceso de cambio progresivo en la calidad de vida del ser humano, que lo coloca como centro y sujeto primordial del desarrollo, por medio del crecimiento económico con equidad social y la transformación de los métodos de producción y de los patrones de consumo y que se sustenta en el equilibrio ecológico y en el soporte vital de la Región. Este proceso implica el respeto a la diversidad étnica y cultural regional, nacional y local, así como el fortalecimiento y la plena participación ciudadana, en convivencia pacífica y en armonía con la naturaleza, sin comprometer y garantizando la calidad de vida de las futuras generaciones». Es un concepto integral que tiene objetivos políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales.

**ALIDES opera a través de dos instancias:**

- Un Consejo Centroamericano para el Desarrollo Sostenible, integrado por los Presidentes de Centroamérica. Sus decisiones y acuerdos se ejecutan por medio de los organismos de integración regional con la participación de la sociedad civil.

- Los Consejos Nacionales para el Desarrollo Sostenible, con participación del sector público de cada país y la sociedad civil.

Hasta el momento, no ha pasado de ser una hermosa idea, cuya concreción dista mucho de ser una realidad. En los despachos de los técnicos centroamericanos, como en la Secretaría de Integración de Centroamérica (SIECA) y el MINAE en Costa Rica, se manejan conceptos como el de



Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

«dumping social» o «certificación ambiental» u otros ligados al tema de la propiedad intelectual o protección de las inversiones, pero no existen aún compromisos laborales o ambientales de alguna relevancia.

La implementación de ALIDES se ha desarrollado muy lentamente. Existe sobre todo en el discurso de Presidentes y políticos ambientalistas. Pero falta mucho por hacer para convertirla en un realidad concreta. Todavía no es una estructura creíble y fuerte en Centroamérica.

Sin embargo, será necesario en el futuro, tal y como lo hizo México en los acuerdos adicionales al Tratado de libre Comercio de América del Norte (TLCN), establecer en Centroamérica Acuerdos de Cooperación Ambiental, como requisito previo a una renegociación de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, a la cual pertenecen todos los países centroamericanos, para equiparar las condiciones de ingreso de Centroamérica a las que goza actualmente el TLCN.

Es de relevancia señalar, que en Costa Rica se ha avanzado recientemente en los esfuerzos por ligar el tema del ambiente al del comercio, por ejemplo, en los proyectos de certificación ambiental y venta de oxígeno:

## F. Otras iniciativas

### a. Certificación ambiental

Como lo señala Olman Segura en su ponencia «Una mezcla necesaria: comercio-ambiente», publicada por CINPE, Universidad Nacional de Costa Rica, «Hasta julio de 1997 el Forest Stewardship Council (FSC) había acreditado a cinco empresas certificadoras a nivel mundial, ... siendo una de



Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

ellas la empresa Recursos Naturales Tropicales S.A. de Costa Rica. Adicionalmente, de los diez proyectos forestales certificados que existen en Latinoamérica, dos son en México, uno en Honduras, otro en Panamá y seis en Costa Rica. Ellos son: Flora y Fauna, FUNDECOR (al cual pertenece Franz Tatembach), PORTICO, Ston Forestal, American Tree Farm y Fundación TUVA».

Todos los pronósticos apuntan a que en el futuro la demanda por certificaciones tiene posibilidades de aumentar ya que los organismos internacionales como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), vinculan los créditos cada vez más con la aplicación de condiciones cada vez más estrictas relacionadas con el medio ambiente. El GATT-OMC, creó en 1994 un comité encargado de estudiar las relaciones comercio-ambiente.

Recordemos que tanto el Banco Mundial como el Banco Interamericano de Desarrollo, están interesados también en el financiamiento de estos programas ambientales. Cinco años atrás, el BM transformó su Departamento Agrícola en Departamento de Recursos Naturales. El BID, por su parte, interviene financiando estudios sobre programación regional de actividades ligadas al desarrollo sostenible de Centroamérica.

Otros actores son la Unión Europea, la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional, la Agencia para el desarrollo Internacional del Gobierno de los Estados Unidos, los Países Bajos, Noruega, Suecia y España. Tanto Canadá como los Estados Unidos, forman parte del TLCN y han insistido mucho en el pasado en los acuerdos adicionales de cooperación ambiental.



Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

## b. Venta de oxígeno

El origen de este proyecto es casual y lo negocia el Ministro René Castro. La Compañía Nacional de Fuerza y Luz de Costa Rica, una empresa autónoma del Estado, gestiona ante el gobierno noruego y ante algunas empresas hidroeléctricas, financiamiento y asesoría técnica para la modernización de la represa hidroeléctrica ubicada en un pueblo denominado Brasil de Santa Ana, Costa Rica.

El MINAE se entera de dicho proceso y logra participar en la mesa de negociaciones, con la finalidad de conseguir recursos para incentivar el sector forestal, a través de la Oficina de Implementación Conjunta (OCIC).

Por su parte los noruegos, que lo que les interesaba era la producción de energía hidroeléctrica, deciden donar $2 millones para invertirlos en la cuenca alta del río Virilla, en cuyas aguas bajas se encuentra la represa. El proyecto global ascendía a $45 millones, y se adjudicó bajo la modalidad de concesión de obra pública (o sea que los noruegos ponen el dinero, hacen los trabajos y explotan la planta por un número determinado de años). El MINAE por su parte, capta el dinero por medio de la emisión de certificados de carbono, a razón de $10, valor facial de cada certificado. OCIC vende ese papel por $2 millones. Estos entran al Fondo de Financiamiento Forestal, dependencia del MINAE creada a través de la Ley Forestal (encargada de administrar todos los fondos que se destinan al financiamiento forestal).

Se monta así un sistema de incentivos para la reforestación, que es uno de los componentes del convenio con los noruegos en la parte alta del río Virilla. Este Fondo maneja el incentivo al manejo forestal y conservación de bosques.



Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Para ese efecto el Gobierno, a las solicitudes que los supermisionarios van haciendo según el tamaño del proyecto, firma un contrato con éstos por 5 años; el dueño de la propiedad le cede los derechos de captación de carbono que tiene la propiedad, para que el Gobierno lo negocie a nivel internacional. Esto en lo que se refiere al menos al bosque primario, ya que el secundario requiere de un permiso previo.

Los certificados que emite el gobierno por determinada cantidad de toneladas métricas de oxígeno, se colocan en la Bolsa de Valores de Chicago, donde llegan empresas o gobiernos interesados en comprarlos. Parece que hasta el momento se han efectuado un par de negociaciones, una por $300.000 y otra por $500.000.

Del lado noruego, el aporte de capital es mixto, público y privado. El dinero está en proceso de distribución. Los permisiarios reciben 120.000 colones por reforestación (228 colones por dólar), 84.000 para manejo de bosques y 50.000 para conservación por hectárea, distribuidos en 5 años (recientemente han variado las cifras: 60.000 para conservación, 154.000 para reforestación y 94.000 para manejo, en tractos porcentuales distribuidos en 5 años).

Supuestamente, se ha contratado una certificadora internacional para acreditar los certificados de carbono. Un representante de la certificadora evalúa los proyectos y mediante un cálculo, fija un monto de captación anual por unidad de área.

La negociación con Noruega de 200.000 hectáreas, se llevó a cabo mediante el sistema de incentivos de 1997. Este consistía en un plan de incentivos que se otorgaba por medio del presupuesto general de la República. El MINAE



Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

hacía el presupuesto para incentivar determinada cantidad de hectáreas, El Ministerio de Hacienda disponía de los recursos, se entregaba un certificado negociable en la bolsa de valores, el cual servía para deducir impuestos o para pagarlos. Actualmente, rige el mismo formato pero los fondos provienen de otras fuentes.

Existe el criterio en los empresarios que la venta de oxígeno es un mal negocio. Otros países como Bolivia, Colombia y Panamá, han anunciado su participación en el Programa, el cual apenas está arrancando en Costa Rica y tiene un movimiento lento. Esto podría traducirse en una baja de los precios de los certificados. Por ejemplo, Bolivia ha anunciado su venta en 80 centavos de dólar por cada certificado.

Existe el criterio entre los técnicos de que no existen nuevos fondos para financiar el proyecto. Lo que sí es rentable, al menos a corto plazo y para los países desarrollados, es la venta de tecnología limpia, como aquella promovida por Noruega, que posibilita la disminución del azufre en el diesel y la venta de gasolina sin plomo. No por casualidad Noruega exige un índice de deforestación del -6% anual.

Con la Conferencia de Río se establece la cooperación entre países para solventar el problema de la contaminación ambiental. La Convención Marco habla de desarrollo de proyectos conjuntos con esa finalidad. La idea de la implementación conjunta es iniciativa de Costa Rica y Noruega. En Kioto, Costa Rica fue a vender estos certificados, pero EE.UU. rechazó incluso, como se sabe, la reducción de gases tóxicos.



Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

## G. ¿Convergencia o conflicto comercio-medio ambiente?

Tanto la Cámara de Industrias, como la Cámara de Comercio y la Cámara de Exportadores de Costa Rica, han creado comisiones de estudio, un poco siguiendo la tendencia de la OMC y por las razones apuntadas más arriba. Lo mismo ha hecho el Ministerio de Comercio Exterior y otras instancias gubernamentales preocupadas por el curso de los acontecimientos a nivel internacional.

No podría afirmarse que existe en estos ámbitos del comercio internacional una oposición a negociar el tema ambiental, como sí existe en el tema laboral. En lo referente al medio ambiente la oposición de las Cámaras empresariales a incluirlo como tema de la agenda comercial, obedece al hecho de que no lo han estudiado, al temor de contraer compromisos en forma precipitada en temas todavía desconocidos.

Sin embargo, en las Comisiones de estudio existe una buena disposición a establecer mecanismos de diálogo en torno a los temas ambientales, pues se ve en ellos el intento de los Estados Unidos por establecer barreras no-arancelarias a las exportaciones de Costa Rica.

Hasta el momento, la actitud de los empresarios ha sido tímida e irregular en cuanto a los temas ambientales se refiere. Conocen de etiquetado, de embalaje, han apoyado programas como «bandera verde» (premio que se otorga a las empresas que velan por la conservación del medio ambiente) que, no implican ningún riesgo real para sus intereses y los hace estar a «la moda», pero no han logrado articular el tema comercial y el ambiental. Este último lo han abordado en forma genérica, como una necesidad real que es necesario abordar en algún momento.



Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

No obstante, existen diferencias de grado entre las Cámaras. En CADEXCO por ejemplo, los empresarios han abordado con mayor prontitud y más intensamente el tema ambiental, que en otras Cámaras, quizás por su relación directa con las exportaciones. Pero en general, podríamos decir que existe una buena disposición para abrirse al diálogo, no así para incluir el tema en la agenda política.

Ejemplo de ello, fue la carta publicada en el Periódico **La Nación** (abril, 1998), titulada *Una mezcla peligrosa: comercio y ambiente*, la cual estaba firmada por una asesora del Ministro de Comercio Exterior, la Lic. Amparo Pacheco.

Otro ejemplo podrían ser los acontecimientos ocurridos en la Cumbre de Presidentes centroamericanos, celebrada en Panamá en abril de 1997. En dicha Cumbre el Ministro René Castro de Costa Rica se propuso introducir el tema ambiental en la agenda, sin ningún resultado concreto, ya que el Ministro de Comercio Exterior de Costa Rica José Manuel Salazar se opuso rotundamente, alegando que no existían condiciones adecuadas para hacerlo.

Si bien el tema ambiental lucha por abrirse campo en el Consejo de Gobierno, el peso del sector de comercio exterior es mucho mayor.

Las diferencias presupuestarias y de rango jerárquico y político que tienen los ministerios de Comercio Exterior, Economía y Finanzas, en relación con el MINAE, resuelven cualquier conflicto a favor de los primeros. Así mismo, son diferentes las posibilidades de investigación y de cabildeo que tienen los asesores, Viceministros y Ministros ante el Consejo de Gobierno y ante el Presidente. Es interesante señalar que a pesar de que la existencia jurídica del Ministerio



Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

de Comercio Exterior ha sido cuestionada por tecnicismos jurídicos, su peso político es 100% superior al del MINAE.

A nivel internacional, se reproduce esta situación. Conocidas son las posiciones que ejercieron países como Chile y Brasil para no tratar el tema comercial en las Conferencias del Acuerdo de Libre Comercio de América (ALCA). A pesar de que al final hubo cinco o seis conferencias Viceministeriales en ninguna de ellas se trató el tema ambiental. Después de la Conferencia Ministerial, celebrada en Costa Rica, en abril de 1998, se celebró una conferencia abierta al público, sobre comercio y ambiente, donde participaron solamente 200 personas. No se efectuó antes de la Cumbre, no se incluyó el tema en las discusiones oficiales. Prevaleció la idea de que los Estados Unidos estaban interesados en tratar los temas ambientales con fines neo-proteccionistas.

Los actores que intervienen en la toma de decisiones, tanto en el sector de comercio exterior como en el sector de medio ambiente, son diferentes, por su origen y por su ubicación profesional. Pero en ambos sectores, es un grupo pequeño de actores los que toman las decisiones e implementan los programas, todos ellos en estrecha relación con organizaciones privadas. En el sector de comercio exterior, con las organizaciones de la empresa privada y cámaras patronales; y en el sector ambiental con las ONG's y el ámbito académico.

Sin embargo, estos actores son similares en cuanto a su status político y a sus relaciones con la sociedad civil. Las diferencias de poder, a favor del sector de comercio exterior, derivan más de la ubicación y desarrollo de estas actividades en la estructura socioeconómica del país.



Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Todavía es muy pronto para vislumbrar conflictos reales en torno a la aplicación de las nuevas reglamentaciones ambientales. Los nuevos requisitos establecidos por éstas, como los estudios de impacto ambiental y el llamado ecomarchamo, no han generado más que expresiones aisladas de inconformidad de parte de algunos empresarios, por su costo o por el retraso en la inversión que producen.

En el caso de las políticas de conservación ambiental podemos hablar, como en el sector de comercio exterior, de un programa a partir del cual se diseñan las políticas e instituciones pertinentes, sobre todo a partir de 1990.

Como hipótesis, podemos pensar que las políticas de conservación ambiental vistas más arriba, son una realidad que se le impone a un estado costarricense débil y desfinanciado, con más fuerza a partir de la Cumbre de la Tierra, por parte de actores externos en asocio con grupos privados de nacionales, que logran en algún momento adquirir altos cargos en la estructura política del país. Estos son los que toman la iniciativa en materia de protección ambiental.

Las organizaciones no-gubernamentales (ONG's) son también actores importantes que presionan al Gobierno para que defina políticas y programas en materia de protección al medio ambiente. Son así mismo, los que en gran medida financian y participan en su ejecución, dadas las condiciones precarias de carácter presupuestario del Gobierno.

Hay una coincidencia entre las prioridades de las agencias donantes internacionales, las del Gobierno y las Fundaciones nacionales. Estas son la protección de los recursos naturales, de las laderas y cuencas de los ríos, el desarrollo rural, campesinado pobre y género, en particular la mujer rural.



Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Un dato interesante es que la Fundación de Parques Nacionales, con capital semilla proveniente de fuentes externas, financia la mayor parte de las actividades estratégicas que se desarrollan en las áreas protegidas, incluyendo los salarios de los funcionarios más importantes, como sucede en la Zona de Conservación de Guanacaste. Aquí, la participación del MINAE es verdaderamente tangencial.

Existe convergencia entre ambos sectores en microprogramas como son el ecomarchamo, la certificación forestal, «bandera verde» y venta de oxígeno. Existe oposición a incluir todavía el tema del ambiente en la agenda comercial, aunque se tiene una buena disposición al estudio y al diálogo. Los conflictos más agudos han sido pospuestos, pero ¿Cuál será el resultado final, cuando todo parece favorecer a Goliat contra David?



Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

# BIBLIOGRAFIA

## a. Libros y Revistas


Asamblea Legislativa, **Leyes y Decretos sobre medio ambiente**, San José, 1997.

BID, **Centroamérica, Documento de Programación Regional**, Washington, 1995.

**Biodiversidad, políticas y legislación a la luz del desarrollo sostenible**, Roxana Salazar, Jorge Cabrera Medaglia y Alvaro López Mora, editores, Fundación Ambio y Escuela de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica, 1994.

Bonilla, Alexander, T*ratados y otros acuerdos internacionales relacionados con el medio ambiente que deberían suscribir los países centroamericanos*, **Revista de Relaciones Internacionales**, Nº 23, p. 99, Segundo trimestre, 1988..

CEPAL, **Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe**, 1996.

Gitli, Eduardo, **La interrelación de las políticas económicas y ambientales, efectos sobre el comercio**, Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible, UNA, Heredia, Costa Rica, 1997.

Hernández, Rubén, **Instituciones de Derecho Público Costarricense**, EUNED, San José, 1992.

ICT. **Anuario Estadístico**, San José, 1996.

Pasos, Rubén, Girot, Pascal y otros, **El último despale, la frontera agrícola centroamericana**, Fundesca, San José, 1994.




Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

PNUD, **Informe de Desarrollo Humano**, Nueva York, 1997

Salazar, Roxana, Cabrera, Jorge y López, Alvaro, **Biodiversidad**, Fundación Ambio, Escuela de Relaciones Internacionales (UNA), San José, 1994.

Segura, Olman, **Una mezcla necesaria: comercio-ambiente**, Centro Internacional de Política Económica, CINPE, UNA, Heredia, Costa Rica, 1998.

SELA, **Cooperación internacional, legislación e institucionalidad en materia de medio ambiente en el Itsmo centroamericano**, Panamá, 1990.

**b. Periódicos**

**La Gaceta**, Organo Oficial del Estado, Imprenta Nacional, San José.

**La Nación**, Organo Independiente, San José.

**La República**, Organo Independiente, San José.

**c. Tratados, Leyes, Reglamentos y Expedientes**

**Constitución Política**, 1949.

**Expediente Nº 1250-03-94**. Defensoría de los Habitantes.

**Ley de Conservación de Vida Silvestre**, 1992.

**Reglamento a la Ley Forestal**, 1997.

**d. Entrevistas**

Brenes Rodríguez, Carlos, Oceanógrafo, Universidad Nacional

Castro Salazar, René, Ministro del Ambiente y Energía.



Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Dengo, Jorge Manuel, Exvicepresidente de la República.

Echeverría, Carlos Francisco, Exministro de Cultura.

Llobet, Gabriela, Investigadora, Universidad de Costa Rica

Mora, Marcela, Area de Conservación de Guanacaste.

Murillo, Carlos, Investigador, Economista, CINPE, UNA.

Pérez, Gabriela, Asesoría Jurídica, MINAE.

Pisk, Sandra, Defensora de los Habitantes.

Segura, Olman, Investigador, Economista, CINPE, UNA.



Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

SIBUNA
*CS009118*

Impreso en el Programa de Publicaciones e Impresiones
Universidad Nacional
990331—P.UNA

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional