

Centroamérica y Costa Rica: transformaciones, desempeño medioambiental y un método participativo para el seguimiento del desarrollo humano sostenible

Miguel Gutiérrez Saxe

Fundador y Director del Programa Estado de la Nación (Costa Rica/Región Centroamérica)

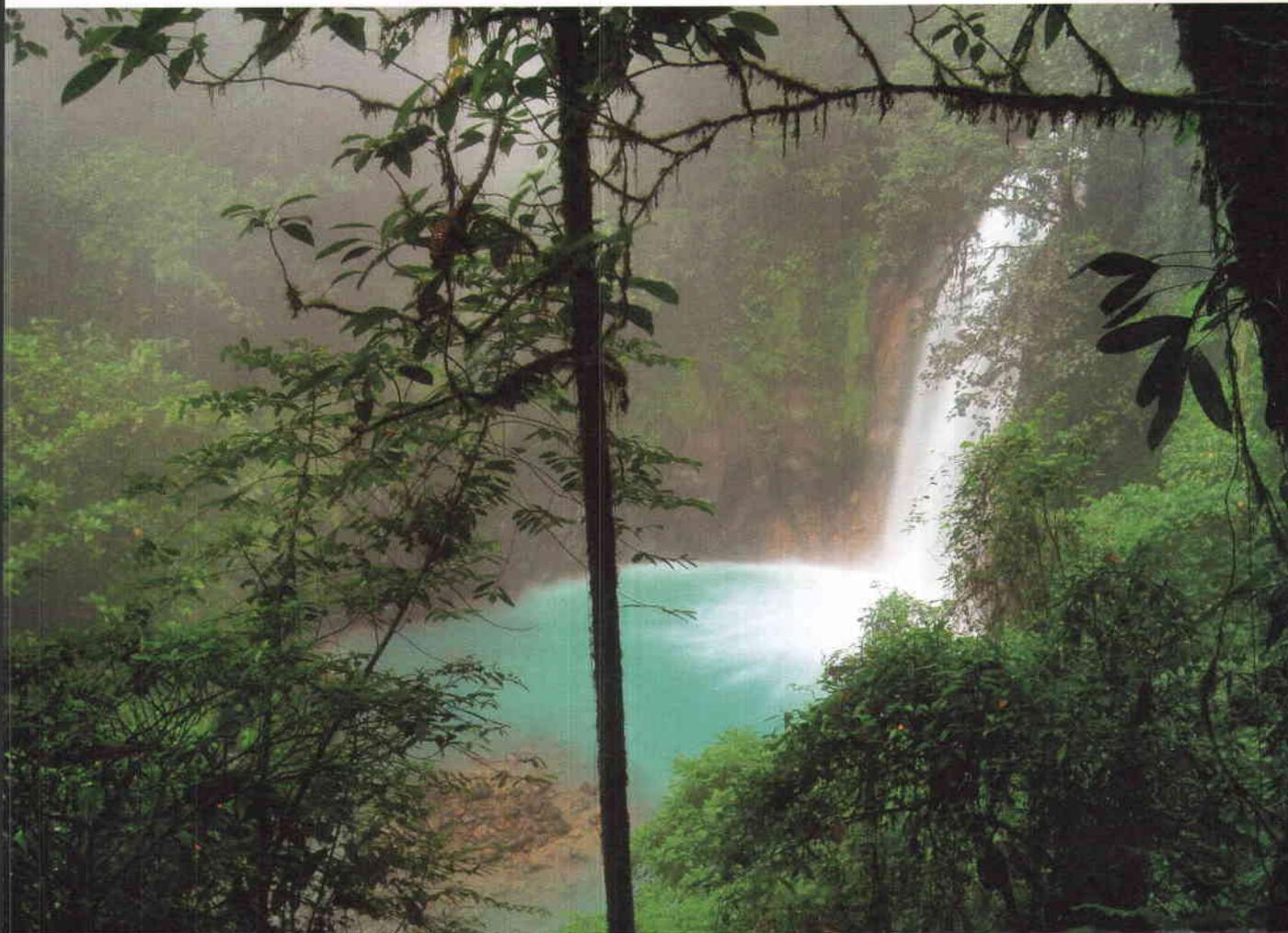
Este artículo presenta tres ángulos distintos y complementarios sobre la situación y evolución medioambiental centroamericana y costarricense. El primero, brevemente, se refiere al contexto centroamericano en sus rasgos más generales (territorio, población, densidad, desarrollo, áreas protegidas), transformaciones, asimetrías y brechas; el segundo se detiene en la situación medioambiental tanto de la Región como de Costa Rica, según se reseña en los informes Estado de la Región, publicados cuatro de ellos desde 1999, el más reciente publicado en el 2011, y en los informes Estado de la Nación, que ya suman 17 informes anuales desde 1995; la tercera profundiza, aunque de manera concisa, en el método para la preparación, difusión e incidencia de estos informes, que no son gubernamentales, tampoco antigubernamentales, producidos desde y para los países, a fin de identificar desafíos del desarrollo humano sostenible y señalar opciones.

CONTEXTO CENTROAMERICANO

Centroamérica no es una región estática. Durante las últimas dos décadas, la región y los

siete países que la componen han experimentado múltiples, intensos y dramáticos cambios. Centroamérica enfrenta numerosos procesos de transformación:

- De la guerra a la paz. Hace 30 años tres países enfrentaban guerras civiles y uno había sido invadido por los EEUU. Con la llegada de la paz, en el primer lustro de los años de la década de los noventa, vinieron nuevos retos: ¿cómo construir social y económicamente una paz duradera? ¿Cómo lograr un estilo de desarrollo incluyente que no fuera tan dependiente de la migración y las remesas?
- Del autoritarismo a la democracia. Las dictaduras dieron paso a democracias electorales. Con la democracia surgió un nuevo desafío: cómo asegurar un estado de derecho y la inclusión ciudadana, desafío que se ha ampliado con la creciente presencia del narcotráfico y la violencia, hoy mayor que en tiempos de guerra, en varios países de la región.
- De economías semi-cerradas basadas en la sustitución de importaciones o, incluso, de



economías de guerra, a economías abiertas fuertemente vinculadas con el mercado internacional. El reto es que este proceso genere mayores niveles de desarrollo para la población.

- De lo rural a lo urbano. Los países centroamericanos no son ya sociedades rurales sino predominantemente urbanas. El desafío asociado a la urbanización es atender poblaciones con expectativas crecientes y patrones de consumo y usos del suelo desafiantes de la sostenibilidad ambiental, en un contexto de cambio climático que coloca a la región entre las más vulnerables del planeta.
- Procesos de transición demográfica. En las próximas décadas la región enfrentará el en-

vejecimiento de su población y la incorporación creciente de población joven al mercado laboral. En este contexto es crucial mejorar la productividad y utilizar el bono demográfico que por varias generaciones tendrán los países, excepto Costa Rica y Panamá que ya tienen transiciones demográficas muy avanzadas.

Ahora bien, los indicadores recientes sobre el desarrollo humano sostenible de la región dan cuenta de crecientes brechas e importantes asimetrías sociales, económicas e institucionales entre los países centroamericanos. Entre los países, los hay con tasas de mortalidad infantil por mil nacidos vivos de 32,6, mientras que Costa Rica tiene 9,6. Las tasas de homicidio por cien mil habitantes observadas oscilan de 82 en

Cascada de Río Celeste, P. N. Volcán Tenorio. Foto: Alvaro López.

Cuadro 1. Centroamérica: indicadores de contexto, 2010

| País | Extensión en km ² | Población | Densidad de población | PIB per cápita real ^(a) | Posición IDH ^(b) | Remesa como % del PIB | Territorio protegido ^(c) |
|---------------|------------------------------|------------|-----------------------|------------------------------------|-----------------------------|-----------------------|-------------------------------------|
| Belice | 22 970 | 313 000 | 14 | 3 995 | 78 [A] | 5,7% | 27,9% |
| Costa Rica | 51 100 | 4 563 539 | 89 | 5 304 | 62 [A] | 1,7% | 20,9% |
| El Salvador | 21 040 | 6 183 002 | 294 | 2 583 | 90 [M] | 16,4% | 0,8% |
| Guatemala | 108 900 | 14 361 666 | 132 | 1 657 | 116 [M] | 10,4% | 30,6% |
| Honduras | 112 100 | 7 621 106 | 68 | 1 328 | 106 [M] | 17,3% | 18,2% |
| Nicaragua | 130 000 | 5 822 395 | 45 | 886 | 115 [M] | 12,5% | 36,7% |
| Panamá | 75 520 | 3 508 382 | 46 | 6 018 | 54 [A] | 0,5% | 18,7% |
| Centroamérica | 521 630 | 42 373 090 | 81 | 2 410 | | | 25,5% |

^(a) Valor total, en dólares, de bienes y servicios por habitante, a precios del 2000.

^(b) Posición con respecto a 169 países. Interpretación: A = IDH alto; M = IDH medio; B = IDH bajo.

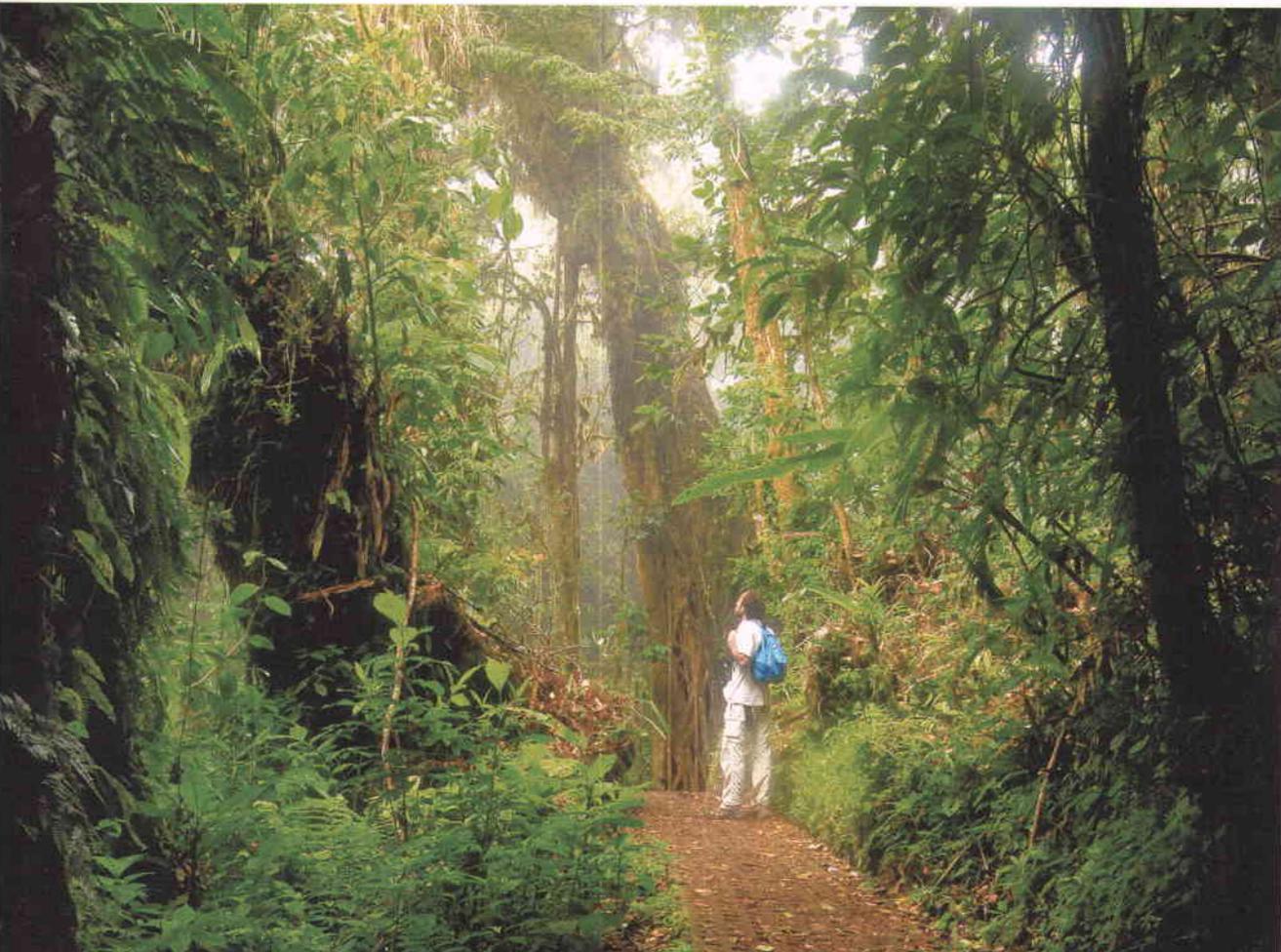
^(c) Cociente entre la superficie de áreas terrestres protegidas y la superficie territorial terrestre total del país.

Fuente: elaboración propia con información del Compendio Estadístico del *Cuarto Informe Estado de la Región*.

En Costa Rica ha crecido la superficie boscosa en los últimos años, una tendencia inédita en el resto de la región. Foto: Álvaro López.

Honduras a alrededor de 10 en Costa Rica; la media regional es mayor de 40. La incidencia de la pobreza en la población llega a 64,5% en algún país; la más baja es de 21,7%. El gasto por persona en educación entre el país que más

invierte y el que menos es de casi de siete a uno. Costa Rica y Panamá concentran más del 40% del PIB regional, la mayor parte del gasto público total, pero cuentan con alrededor del 20% de la población centroamericana. En el Cuadro 1



se presentan indicadores generales que ilustran estas asimetrías.

En términos regionales, el principal obstáculo es que los retrocesos y amenazas promueven la ampliación de las brechas socioeconómicas y políticas entre las naciones del sur (Costa Rica y Panamá) y las del centro-norte, que amenazan con desencadenar una fractura en el Istmo, entendida esta como la falta de disposición generalizada de los Estados a actuar en forma conjunta ante retos comunes.

En materia medioambiental, la región y países, en mayor o menor grado, han identificado con relativa claridad sus preocupaciones ambientales y avanzan en el debate, pero cuentan con pocas herramientas para asumirlas de manera integrada. Una limitación clave que se debe mencionar es la información. Centroamérica requiere con urgencia consolidar sistemas nacionales y regionales de indicadores ambientales, actuales, pertinentes y sistemáticos, que permitan un seguimiento adecuado de los avances y retrocesos en su desempeño, y que señalen caminos concretos para la política pública y para la acción, imprescindible, de la ciudadanía.

Hace ya casi veinte años, el Principio X de la declaración de la Cumbre de Río planteó que la única forma de manejar los recursos naturales es con la participación de todos los actores sociales. Cuando se observa el desempeño reciente, la gestión ambiental centroamericana parece haber sido definida sobre la marcha, en respuesta, por un lado, a los requerimientos de la actividad económica (y no necesariamente del desarrollo humano sostenible que debería derivar de ella), y por otro, a las urgencias generadas por situaciones críticas, como los conflictos por el uso de la tierra y el agua, el recurrente impacto de los desastres o la insostenibilidad del consumo energético y la contaminación. Como en cualquier urgencia, los planteamientos suelen ser verticales, poco informados y, a menudo, poco participativos. La sostenibilidad futura descansará en la capacidad de los actores para crear instrumentos políticos y técnicos,

En materia medioambiental, la región y países, en mayor o menor grado, han identificado con relativa claridad sus preocupaciones ambientales y avanzan en el debate, pero cuentan con pocas herramientas para asumirlas de manera integrada. Una limitación clave que se debe mencionar es la información. Centroamérica requiere con urgencia consolidar sistemas nacionales y regionales de indicadores ambientales, actuales, pertinentes y sistemáticos, que permitan un seguimiento adecuado de los avances y retrocesos en su desempeño, y que señalen caminos concretos para la política pública y para la acción, imprescindible, de la ciudadanía

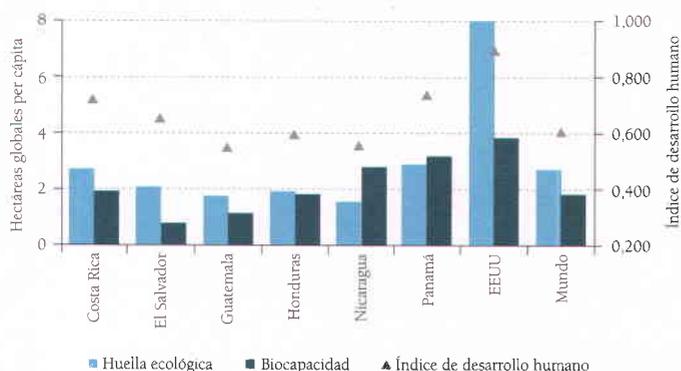
socialmente construidos, que vinculen el desarrollo humano con el ambiente.

A esto ha dedicado el Programa Estado de la Nación/Región su esfuerzo por casi dos décadas. En lo que sigue se presentarán algunos de los hallazgos y desafíos en materia medioambiental de Centroamérica y de Costa Rica según estos informes para concluir con una exposición sobre su método.

LO MEDIOAMBIENTAL EN EL INFORME REGIONAL CENTROAMERICANO

En los siguientes párrafos se condensan los principales resultados de dos capítulos del Es-

Gráfico 1. Centroamérica, Estados Unidos y el mundo: huella ecológica, biocapacidad e IDH. 2007



Fuente: Tomado del Estado de la Región con datos de Global Footprint Network y PNUD.

tado de la Región Centroamericana (2011)¹. Por una parte, de manera panorámica, se resume la evolución y situación centroamericana en cuanto a patrones de uso de los recursos naturales, la sostenibilidad ambiental y las capacidades nacionales para promoverla en lo que va de este siglo. Por otra, se sintetiza una valoración general sobre lo más reciente (2007-2010) en cuanto a la relación ambiente desarrollo económico y social. El informe regional incluye todo un capítulo sobre el desafío de enfrentar el cambio climático, que no se incorpora en este artículo por razones de espacio, pero que puede ser obtenido en www.estadonacion.or.cr/index.php/biblioteca-virtual/centroamerica/aspectos-ambientales/informe-iv-cap-9.

En cuanto a los principales cambios en los patrones de uso de los recursos naturales en Centroamérica, la sostenibilidad ambiental y las capacidades nacionales para promoverla, el Cuarto Estado de la Región aprecia que en la primera década del siglo XXI, Centroamérica profundizó sus tendencias de uso insostenible de los recursos naturales, al pasar de una relación positiva entre su huella ecológica y la capacidad de su territorio, a una brecha negativa o “deuda ecológica”. Esto significa que el ritmo actual con que las y los centroamericanos uti-

lizan esos recursos demanda más territorio del disponible. Este cambio confirma una notable desvinculación entre ambiente y desarrollo, y demuestra que el grado de prioridad (creciente) que tiene ese tema en los discursos y espacios institucionales y políticos, no se expresa en logros concretos y transformaciones sustanciales en sus patrones de explotación de la naturaleza.

Gran parte de la deuda ecológica deviene de un uso energético descontrolado, ineficiente y contaminante, y de la apertura, poco planificada y regulada, de nuevas ventanas de riesgo para la integridad natural del territorio: un crecimiento urbano expansivo, un limitado control de las fuentes de contaminación del agua y de los residuos sólidos y líquidos, la afectación del suelo por actividades agrícolas tecnológicamente rezagadas, así como la apuesta por actividades de alto impacto ambiental y gran conflictividad social, como es el caso de la minería (en especial en territorios indígenas).

Todo lo anterior amenaza los logros que en las décadas anteriores marcaron la agenda de conservación en el Istmo. El área protegida ha seguido creciendo (aunque a un ritmo mucho más lento) y se han sumado esfuerzos públicos y privados con nuevas modalidades y aportes. Pero lo anterior no logra evitar la presión de la actividad humana sobre el patrimonio natural: se mantiene una importante pérdida de bosques en la mayoría de los países (Costa Rica es excepción al punto en que ha crecido sistemáticamente su cobertura boscosa), se ha perdido una gran cantidad de área de humedales (uno de los ecosistemas menos protegidos) y aumentó el número de especies en peligro. La pérdida de bosque es para la Región la principal causa de emisiones y de la huella de carbono.

En este contexto, Centroamérica ha mostrado un gran dinamismo en la creación de instituciones y legislación, tanto nacional como regional; pero los resultados de su gestión ambiental evidencian que hay poca capacidad para el control efectivo de las actividades, en favor de la sostenibilidad. Un ejemplo de esta misma si-

¹ Estos informes conforman un sistema de seguimiento del desempeño económico, social, político y ambiental que se organiza según el método que se describirá al final de este documento.

Gran parte de la deuda ecológica deviene de un uso energético descontrolado, ineficiente y contaminante, y de la apertura, poco planificada y regulada, de nuevas ventanas de riesgo para la integridad natural del territorio: un crecimiento urbano expansivo, un limitado control de las fuentes de contaminación del agua y de los residuos sólidos y líquidos, la afectación del suelo por actividades agrícolas tecnológicamente rezagadas, así como la apuesta por actividades de alto impacto ambiental y gran conflictividad social, como es el caso de la minería (en especial en territorios indígenas)

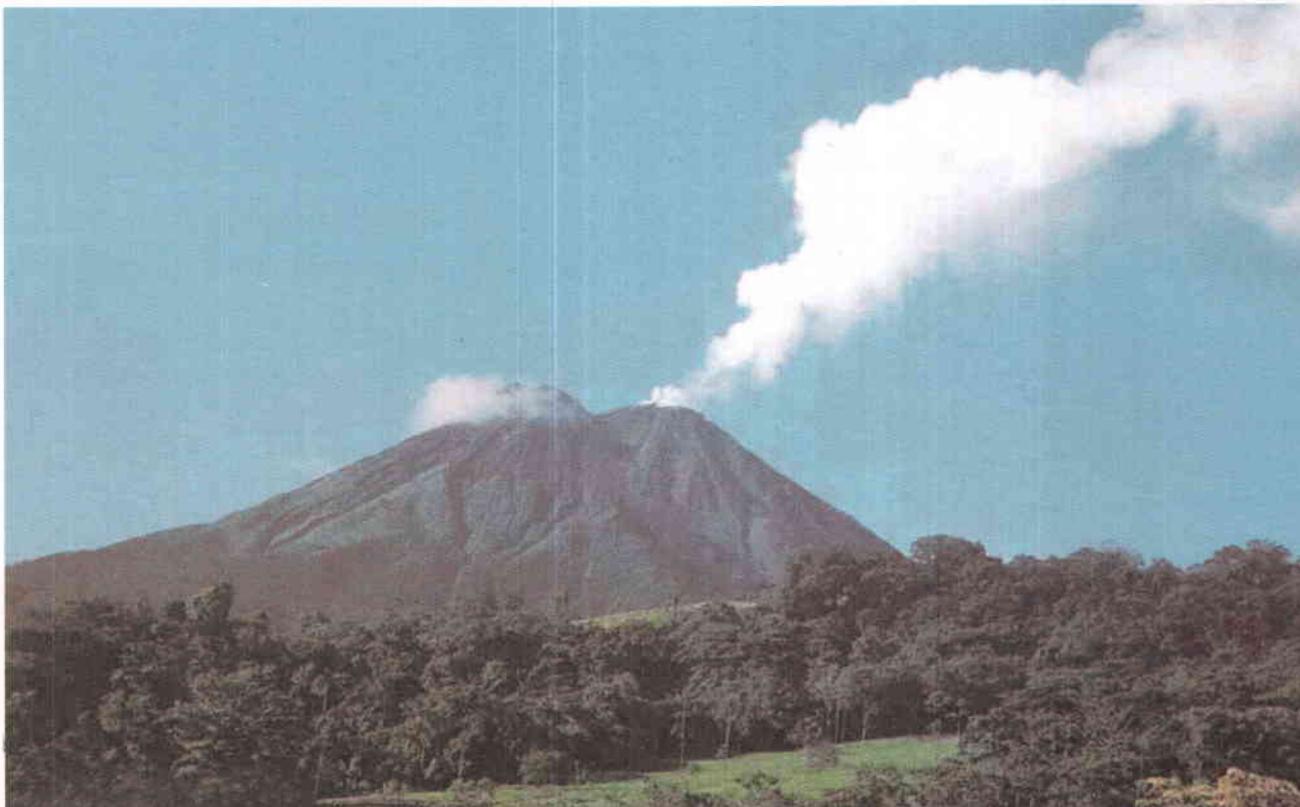
tuación se da en la gestión del riesgo. La región generó una institucionalidad compleja y avanzó en el tratamiento conceptual de este tema, pero mantiene niveles de exposición y vulnerabilidad socialmente construidas iguales o mayores a las de décadas pasadas, en un entorno de creciente número de desastres y, además, de cambio climático.

LA ACCIÓN REGIONAL, FUNDAMENTAL

Los países del Istmo tienen desafíos comunes, comparten cuencas transfronterizas, protegen un patrimonio natural de importancia mundial, exhiben tendencias similares en varios patrones de uso de los recursos naturales (en especial energéticos) y viven amenazas compartidas que deben enfrentar. Por eso, la gestión ambiental surge como un espacio claro en que la acción regional puede ser fundamental y ayudar a fortalecer (con planificación, información y participación social) las capacidades para buscar y mantener un desarrollo humano sostenible.

Ahora bien, la valoración general sobre lo más reciente apunta a que Centroamérica es

Volcán Arenal, San Carlos, Costa Rica. Foto de la Universidad de Costa Rica.

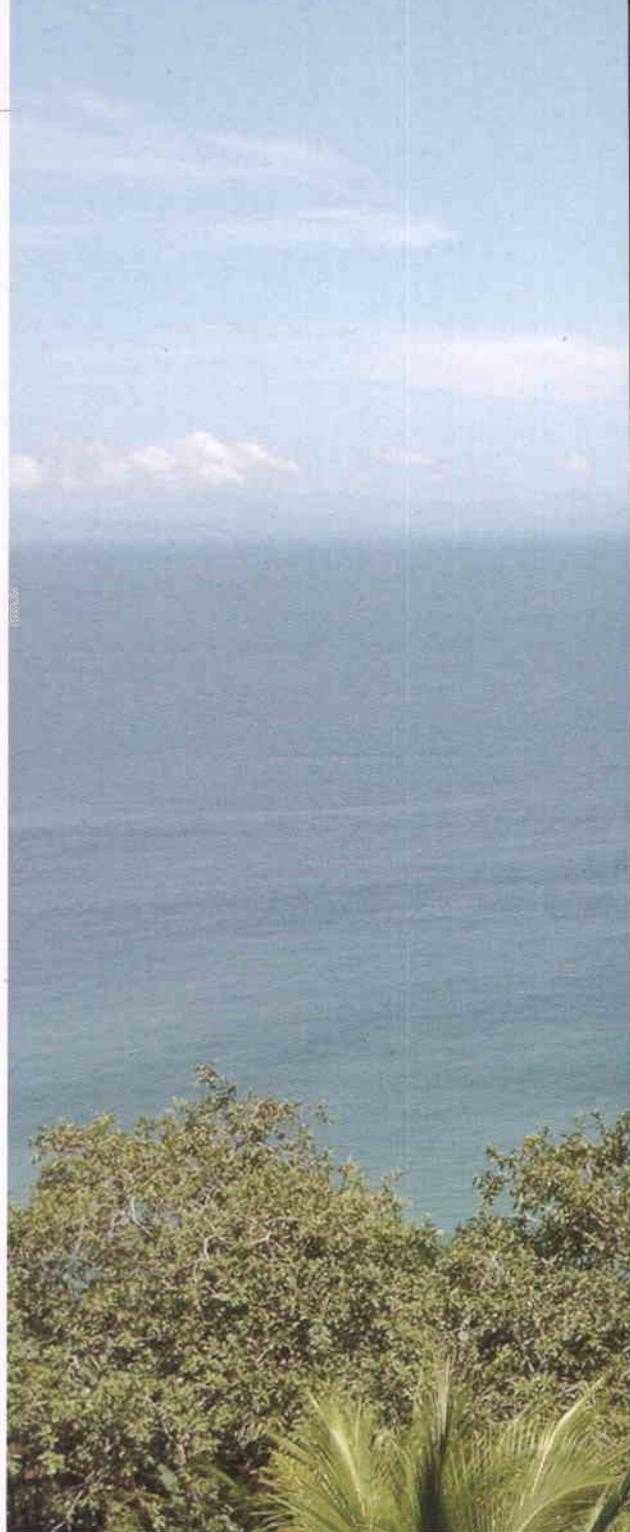


Los países del Istmo tienen desafíos comunes, comparten cuencas transfronterizas, protegen un patrimonio natural de importancia mundial, exhiben tendencias similares en varios patrones de uso de los recursos naturales (en especial energéticos) y viven amenazas compartidas que deben enfrentar. Por eso, la gestión ambiental surge como un espacio claro en que la acción regional puede ser fundamental y ayudar a fortalecer (con planificación, información y participación social) las capacidades para buscar y mantener un desarrollo humano sostenible

un ejemplo claro –aunque no exclusivo en el mundo– de la desvinculación entre ambiente y desarrollo. Luego de dos décadas de gran actividad en la creación de entidades, la formulación de estrategias y la promulgación de leyes, la región no ha logrado integrar de manera adecuada el ambiente en su agenda política y económica real. En la práctica, el tema se aborda como un conjunto fragmentado de preocupaciones, en espacios aislados y por lo general débiles, no como una consecuencia de y una fuente para el desarrollo mismo. Esto genera incoherencia entre la amplia discusión por un lado, y las aceleradas transformaciones sociales y económicas, por otro. Desde la publicación del *Tercer Informe Estado de la Región* (2008), el Istmo muestra avances en la generación de instrumentos de política, tanto nacionales como regionales; sin embargo, como se verá adelante, mantiene tendencias insosteni-

bles en el uso de los recursos, particularmente en la forma de ocupar y afectar el territorio. Enfrenta, por tanto, el reto de colocar el ambiente como marco de referencia claro y sustantivo en su agenda de desarrollo.

Al relacionar estos dos elementos (ambiente y desarrollo) en indicadores específicos (huella ecológica e índice de desarrollo humano) se evidencia una deuda integral con ambos: Cen-



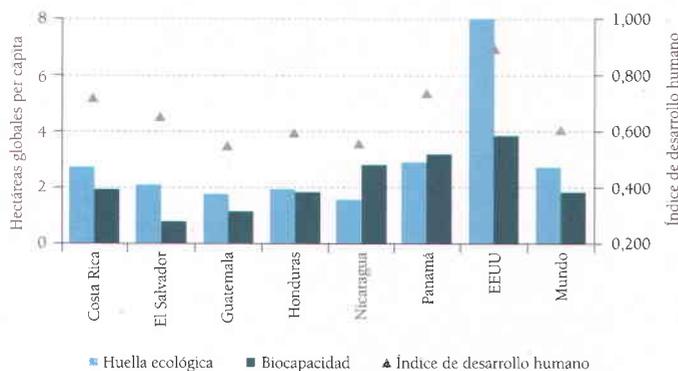


troamérica superó, en la década pasada, la capacidad de su territorio para satisfacer el ritmo de uso de los recursos de su población. Esta “deuda ecológica” es menor que en las regiones más desarrolladas del mundo, pero mayor que el promedio latinoamericano y superior a los valores que registran las naciones menos avanzadas. Pero además esta huella ecológica es –al igual que en el resto del mundo– más alta o más baja en relación directa con un ma-

yor o menor índice de desarrollo humano. Es decir, pareciera que las huellas ecológicas más bajas corresponden a países donde las personas tienen menor acceso a bienes y servicios, y que las naciones impulsan el mejoramiento de su nivel de vida sin considerar la presión que ejercen sobre la naturaleza. Esto evidencia un desencuentro entre la satisfacción de las necesidades humanas básicas y la sostenibilidad ambiental.

Playa Escondida, Pacífico Central, Costa Rica. Foto de Miguel Gutiérrez.

Gráfico 2. Centroamérica: número de desastres meteorológicos e hidrometeorológicos, por década. 1940-2010



Nota: Incluye sequía, temperatura extrema, inundación, movimiento en masa y tormenta, así como los eventos que cumplen uno o más de los siguientes criterios: 1) diez o más muertes, 2) cien o más afectados, 3) declaración de estado de emergencia, 4) llamado por asistencia internacional. Los datos de 2000 a 2010 son proyecciones extrapoladas preliminares.

Fuente: Lavell y Lavell, 2011, con datos de EM-DAT.

En el Cuarto Informe Regional se analizan algunas manifestaciones especialmente importantes de esta situación en el desempeño ambiental reciente de la región, a la vez que se señalan desafíos y se sugieren acciones. A continuación se desplegarán algunas de ellas con algún detalle.

Una de estas manifestaciones se refiere a la necesidad de fortalecer los importantes logros en conservación, en especial ante nuevas ventanas de riesgo para los ecosistemas y la biodiversidad. Esta agenda ha sido fuerte en Centroamérica, y ha generado una notable ampliación de la superficie protegida, con participación de actores públicos y privados. Este avance se estancó en los últimos años y, aunque es evidente que no puede alcanzar todo el territorio, todavía la tarea es grande: varias modalidades de resguardo son parciales, y ciertos ecosistemas están desprotegidos, en especial los humedales, que han sufrido pérdidas significativas.

Una segunda derivación —y quizás la que menos avance muestra— es el uso insostenible de recursos naturales. Se reportan problemas para el acceso equitativo al agua en poblaciones vulnerables, pese a su abundancia en el entorno. Los cambios de uso del suelo, la alta carga de contaminantes por la utilización indiscriminada

de agroquímicos y el poco tratamiento de aguas residuales, se suman a nuevas presiones por crecientes y poco planificadas zonas urbanas, todo lo cual genera escenarios de agotamiento y degradación. Paralelamente, la falta de ordenamiento y la ausencia de controles han dado lugar a la sobrepesca, al asentamiento de poblaciones en zonas de riesgo y a la expansión de actividades extractivas de alto impacto ambiental, como la minería metálica o la exploración petrolera. Otro déficit en este sentido es la dependencia de fuentes contaminantes de energía, y su impacto ante el desafío de enfrentar el cambio climático.

Otro desencuentro entre los avances formales (institucionales) y la agenda de desarrollo es el creciente impacto de los desastres. Después del huracán Mitch en 1998, Centroamérica tomó en serio el debate sobre la gestión del riesgo, e introdujo importantes cambios conceptuales y formales en sus políticas y estrategias de nivel nacional y regional. Sin embargo, por su número e impactos, los eventos hidrometeorológicos pasaron de explicar no solo la cantidad, sino también la mayor parte de los daños derivados de los desastres en la última década, que casi duplican los de la anterior. La persistencia de la pobreza y la falta de gestión prospectiva en esta materia hacen que la vulnerabilidad actual sea mayor que la existente cuando ocurrió el desastre de Mitch, y que los países registren preocupantes índices de riesgo y de gestión de riesgo en las mediciones internacionales.

Para revertir estos resultados, se han impulsado diversos procesos sociales y políticos, muchos de ellos con significativos avances en la conformación institucional y normativa (tanto el ámbito nacional como regional), pero con limitados logros en su efectividad. Algunos superan las fronteras nacionales, como los relativos al manejo de cuencas compartidas, que han propiciado espacios de diálogo y coordinación, no muy típicos en el área. En este como en otros casos, hay necesidades compartidas que requieren acción regional, que ya cuentan con un marco común, pero urgen de concreción, entre ellas el cambio climático, la búsqueda de la soberanía energética y la reducción del riesgo de desastres.

Sin embargo, en Costa Rica hay problemas para el acceso equitativo al agua en poblaciones vulnerables, pese a su abundancia en el entorno. Los cambios de uso del suelo, la alta carga de contaminantes por la utilización indiscriminada de agroquímicos y el poco tratamiento de aguas residuales, se suman a nuevas presiones por crecientes y poco planificadas zonas urbanas, todo lo cual genera escenarios de agotamiento y degradación. Paralelamente, la falta de ordenamiento y la ausencia de controles han dado lugar a la sobrepesca, al asentamiento de poblaciones en zonas de riesgo y a la expansión de actividades extractivas de alto impacto ambiental, como la minería metálica o la exploración petrolera

LO MEDIOAMBIENTAL EN LOS INFORMES ESTADO DE LA NACIÓN (COSTA RICA)

El Estado de la Nación (Costa Rica) por ser un instrumento de seguimiento del desempeño económico, social, político y medioambiental, de carácter anual, requiere de una importante sistematicidad². El capítulo medioambiental se denomina en el informe Armonía con la Naturaleza. A continuación se presenta una síntesis valorativa correspondiente a la investigación del decimoséptimo Estado de la Nación.

En muchos sentidos, Costa Rica ha hecho de la conservación de las áreas protegidas su principal fortaleza ambiental, no solo por haber logrado consolidar una importante parte de su territorio bajo la protección pública, sino tam-

bién por construir actividades turísticas verdes que han agregado espacios bajo formas privadas de protección. Así se ha logrado compaginar la protección con el desarrollo productivo, aprovechando de diversas maneras la riqueza del patrimonio natural. En varios sentidos, ha sido pionera y llegó a tomar decisiones oportunas: en la puesta en marcha del pago por servicios ecológicos muy tempranamente, financiados con impuestos al consumo de hidrocarburos a mediados de los años noventa; en el desarrollo de esfuerzos para conocer su biodiversidad que han merecido reconocimientos internacionales; también, desde los años noventa, Costa Rica

Aplicación de Bromuro de Metilo en una plantación, Costa Rica. Foto de la Universidad de Costa Rica.

² El informe se estructura a partir de aspiraciones nacionales, las que anualmente originan una estrategia de investigación y abordajes para los diversos temas. El tema ambiental, capítulo Armonía con la Naturaleza, está organizado alrededor de nueve aspiraciones: utilización de los recursos naturales según su capacidad de reposición, nivel asimilable de producción de desechos y contaminantes, reducción del deterioro ambiental, utilización del territorio nacional, mitigación del impacto de los desastres, equidad en el uso y disfrute de los recursos naturales, participación de la sociedad civil, conciencia en las y los ciudadanos, conocimiento e información ambiental. Por ejemplo, la aspiración sobre el tema de la utilización de los recursos naturales se formula de la siguiente manera: la tasa de utilización de los recursos naturales es menor o igual a la de reposición natural o controlada por la sociedad, siempre y cuando esto no amenace la supervivencia de otros seres del ecosistema.



En muchos sentidos, Costa Rica ha hecho de la conservación de las áreas protegidas su principal fortaleza ambiental, no solo por haber logrado consolidar una importante parte de su territorio bajo la protección pública, sino también por construir actividades turísticas verdes que han agregado espacios bajo formas privadas de protección. Así se ha logrado compaginar la protección con el desarrollo productivo, aprovechando de diversas maneras la riqueza del patrimonio natural

logró procesos de recuperación de cobertura forestal, una tendencia inédita en la Región y con la que alcanza actualmente cerca del 49% de la superficie bajo cobertura forestal.

Ahora bien, Costa Rica vive una paradoja: tiene protegida la cuarta parte de su superficie y la mitad bajo cobertura forestal, pero mantiene a la vez una huella ecológica negativa y una alta conflictividad ambiental. Esta contradicción solo puede indicar la gravedad del uso insostenible que hace del resto del territorio, la persistencia de prácticas irresponsables y la débil gestión ambiental que realiza. Además explica por qué esas fortalezas no alcanzan para construir un desarrollo que preserve la capacidad natural y el equilibrio ecológico. El país enfrenta hoy la urgencia de debatir con amplitud y decidir con firmeza cómo retomar el camino de la sostenibilidad; cómo planificar y producir con criterios ambientales, sociales y económicos. La ausencia de claridad en este sentido compromete la calidad de vida de la población, la equidad social en el acceso a los recursos natu-



rales, la seguridad ante las amenazas climáticas y la salud de los ecosistemas; aún más, pone en riesgo los importantes logros en conservación que le han dado al país parte de su imagen y riqueza actuales.

El cambio climático coloca a la región entre las más vulnerables del planeta. Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca, Manzanillo. Foto Álvaro López.



LA DEUDA ECOLÓGICA COSTARRICENSE

Los resultados del 2010 evidencian la tensión entre la realidad y la acción de las autoridades

políticas. Se trató de un año récord en temas preocupantes: la mayor brecha negativa en la huella ecológica desde 2002, la cifra histórica más alta de importación de plaguicidas, el tercer número más alto de muertes por desastres

en cuarenta años y, en un marco de conflictividad, el registro más alto de protesta social sobre asuntos ambientales desde 1997. En este contexto, en sus primeros meses de gestión, el nuevo Gobierno pareció bajar aún más la prioridad política del tema, al plantear metas limitadas y mostrar pocas acciones.

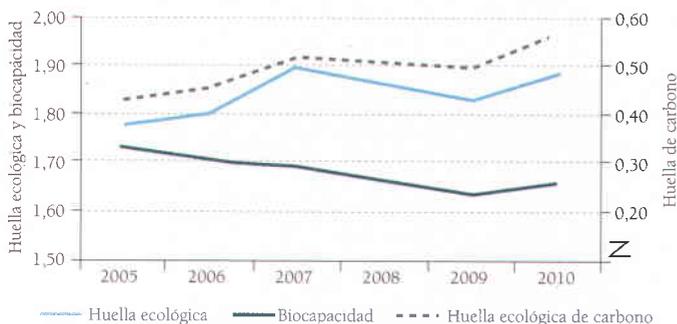
Dos elementos han configurado la deuda ecológica costarricense: por una parte, su insostenible matriz energética y su huella de carbono (derivadas ante todo del ineficiente sistema de transporte) y, por otra, la ausencia de ordenamiento territorial, que resulta en esquemas de uso del suelo permisivos y de alto impacto. El desarrollo de actividades productivas y la ocupación sin planificación del territorio atentan contra la protección del ambiente y la sostenibilidad. Las rezagadas prácticas agrícolas, por

ejemplo, siguen estando marcadas por un alto y creciente uso de agroquímicos. Los cultivos con alto consumo de plaguicidas se han extendido, sin que antes se haya buscado la manera de mitigar los efectos ampliamente documentados en diversos estudios y denunciados por las comunidades y la sociedad civil.

Paralelamente, el proceso desordenado de urbanización y un desarrollo productivo con poca regulación y control ambiental, han vulnerado la calidad del agua y los suelos, en un contexto en el que no se perciben acciones generalizadas de protección y monitoreo. También se rompió el anillo de contención de la Gran Área Metropolitana³, que se estableció como límite para la expansión urbana. Esto afectó suelos de aptitud forestal y agrícola, destruyó el paisaje y generó la ubicación improvisada de asentamientos humanos en zonas de riesgo que hoy lo son aún más por la amenaza del cambio climático. Estos y otros problemas remiten al ordenamiento del territorio como la tarea ambiental más importante y urgente para el país, el punto de partida de cualquier política de sostenibilidad.

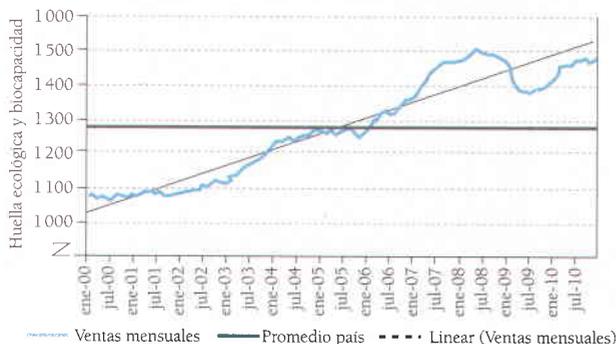
Pese a la necesidad de mitigar los riesgos mencionados, la gestión ambiental no es actualmente un eje en la planificación del desarrollo. Más bien, se ha tornado en un eje de conflicto. Como ya se indicó, en 2010 se produjo el registro más alto de protesta social en la materia en los últimos catorce años. Su creciente tramitación por vías judiciales evidencia la falta de otros canales; a manera de ilustración, la sentencia del Tribunal Contencioso Administrativo que anuló los permisos para un proyecto de minería a cielo abierto en Crucitas⁴, puso en entredicho el papel de las autoridades en la defensa del Estado y sus intereses, y mostró la

Gráfico 3. Costa Rica. Huella ecológica, biocapacidad y huella de carbono (hectáreas globales por persona)

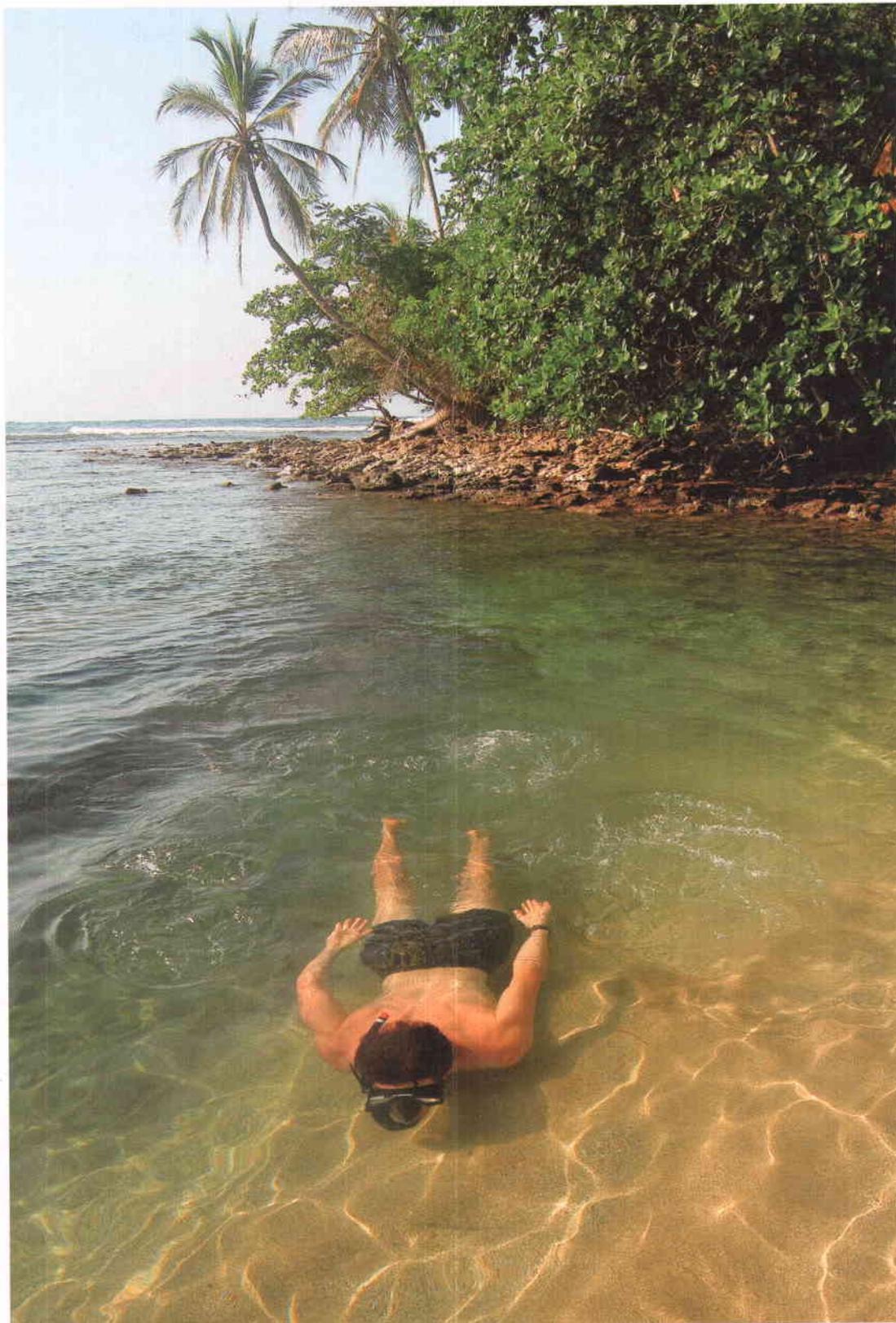


Fuente: Tomado del Estado de la Nación.

Gráfico 4. Costa Rica. Evolución mensual del consumo de derivados de petróleo (promedio móvil doce meses)



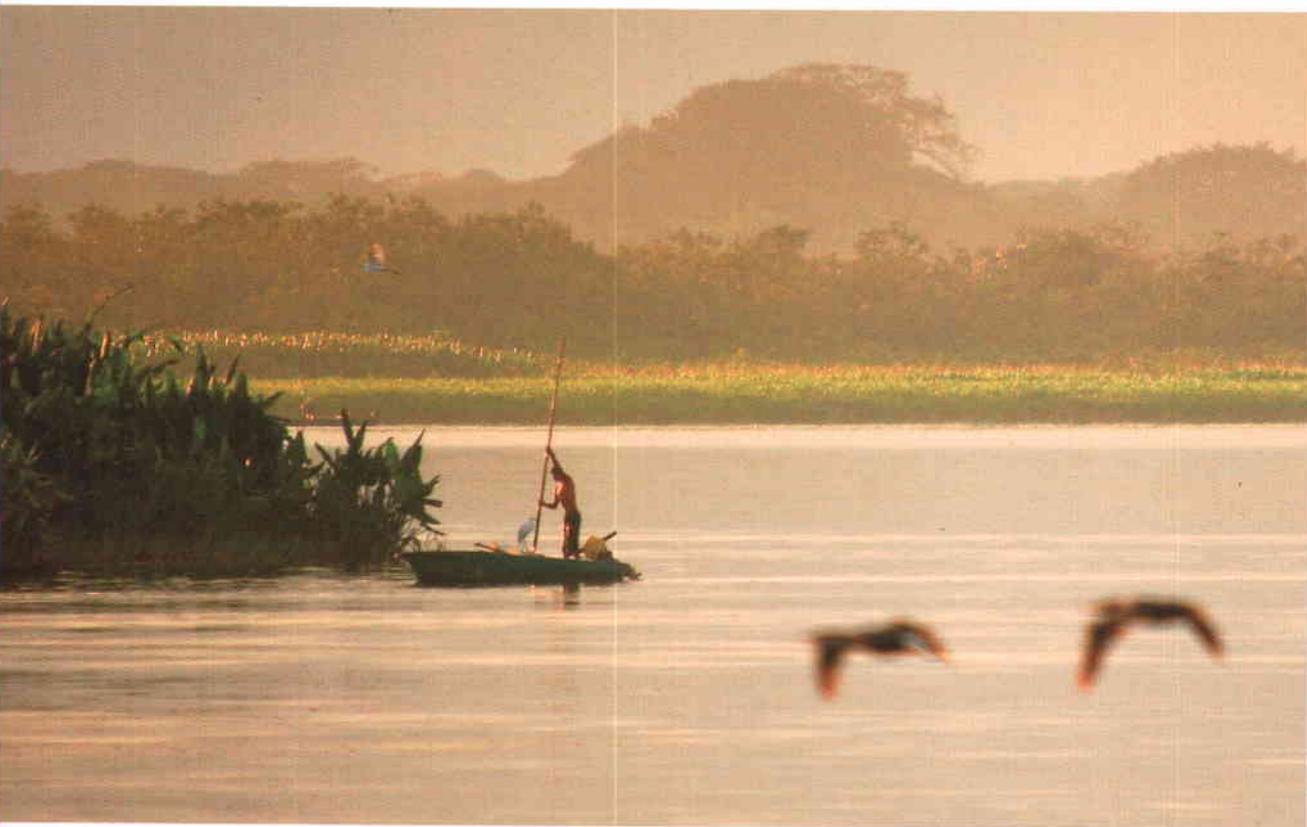
Fuente: Tomado del Estado de la Nación (2011).



En Costa Rica, la superficie protegida en el mar supera (en términos absolutos) la del territorio continental. Foto: Álvaro López.

importancia de revisar la forma en que se toman las decisiones en este campo.

En anteriores ediciones del informe se había señalado la falta de prioridad ambiental de los



La ausencia de controles ha dado lugar a la sobrepesca. Refugio Nacional de Vida Silvestre Caño Negro. Foto: Álvaro López.

últimos gobiernos, pero la entrada de la nueva Administración potencia esa preocupación: el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 plantea el tema solo tangencialmente y no se observaron pasos concretos para alcanzar las pocas metas específicas que establece, entre ellas la de una política de ordenamiento territorial.

Tampoco hay fortalecimiento de las entidades de regulación y, más bien, algunas se ven amenazadas por recortes presupuestarios o de competencias. Pese a la abundante legislación ambiental existente, se han debilitado los instrumentos para su cumplimiento. El deterioro institucional se puede apreciar, por ejemplo, en la gestión deficiente de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (órgano del Gobierno especializado en impacto ambiental) al autorizar desarrollos inmobiliarios en las costas, que produjeron efectos negativos sobre áreas protegidas. En reiteradas ocasiones la Contraloría General de la República (organismo máximo de fiscalización de la República) ha detectado fallas en el control preventivo y en la vigilancia

del cumplimiento de las leyes ambientales por parte del Estado.

Ante este panorama, se perciben al menos cuatro desafíos. Primero, sin ordenar la base sobre la cual se asienta toda la actividad humana posible (el territorio), se mina el sustento material del desarrollo sostenible. Segundo, es fundamental crear capacidades y mostrar voluntad política para la efectiva aplicación de la normativa. El país ha generado nuevas obligaciones públicas (en normas e instituciones), pero no ha aumentado las capacidades estatales para cumplirlas. En tercer lugar, se mantiene un enfoque centrado en la conservación, que debe evolucionar hacia una gestión ambiental de la totalidad del territorio, estrechamente integrada con las agendas en los demás ámbitos del quehacer nacional. Esto no implica debilitar la conservación: aún hay ecosistemas poco protegidos, en particular los humedales y el mar, y falta consolidar la conectividad. Además, hay una creciente presión para debilitar el resguardo de algunas zonas y favorecer su explotación

privada. Por último, las iniciativas de buenas prácticas ambientales (amplias en gran parte del país) no encuentran un marco sistemático, claro y articulado de incentivos y acompañamiento, que permita que sus efectos, por pequeños o grandes que sean, se transformen en un conjunto de avances nacionales, y no en logros aislados y fragmentados.

Aunque el panorama ambiental es preocupante, también es cierto que el país tiene herramientas para enfrentarlo. Una vez más se realizaron esfuerzos por mejorar la protección formal del territorio y se concretaron modalidades e instrumentos prometedores para la conservación de la biodiversidad marina. En la zona de la isla del Coco⁵, la conformación de la primera área marina de manejo hizo que la superficie protegida en el mar supere (en términos absolutos) la del territorio continental. Además, en 2010 Costa Rica alcanzó el primer lugar de Latinoamérica en cobertura de agua potable. Paralelamente, el marco normativo e institucional, así como la participación de la sociedad civil, constituyen una base que, con dirección política y capacidades reforzadas, puede potenciar cambios en la dirección correcta.

No es posible seguir postergando una acción política que, de manera transparente y participativa, haga del ambiente un criterio sustantivo en el estilo de desarrollo de Costa Rica. La tarea es clara. La imperiosa necesidad de ordenar el territorio requiere la decisión comprometida del Gobierno, la incorporación activa de las municipalidades y una participación social sustantiva e informada. Con este paso se abren varios caminos: un transporte sostenible, un sistema de conservación consolidado, un Estado regulador y preventivo, y un mecanismo establecido para definir las actividades que son coherentes con la visión del desarrollo de cada comunidad, y del país en su conjunto. Este paso demanda (e implica) recuperar la gestión

ambiental como componente imprescindible del desarrollo nacional.

UN MÉTODO PARA LA PREPARACIÓN, DIFUSIÓN E INCIDENCIA DE LOS INFORMES ESTADO DE LA NACIÓN Y DE LA REGIÓN

A este punto del artículo, es posible tener una noción del contexto regional y de los alcances, contenidos, valoraciones de los informes Estado de la Región y de la Nación en materia medioambiental. Conviene, entonces, referirse al método que ha hecho posible la preparación persistente de estos informes, sus características generales, procedimientos y principios (véase www.estadonacion.or.cr).

El hoy Programa Estado de la Nación (PEN) es un programa de investigación y formación sobre desarrollo humano sostenible que brinda información sobre temas estratégicos para el desarrollo humano sostenible, tanto en Costa Rica como en Centroamérica. Actualmente opera bajo el marco institucional del Consejo Nacional de Rectores (que reúne a las cuatro universidades públicas: Universidad de Costa Rica, Universidad Nacional, Instituto Tecnológico de Costa Rica y Universidad Estatal a Distancia) y de la Defensoría de los Habitantes de la República (Ombudsperson). Ha contado con el apoyo de varios auspiciadores, entre ellos la

En los últimos años ha aumentado el número de especies en peligro de extinción. Tucán. Foto: Álvaro López.



⁵ Isla de importancia a 532 kilómetros de la costa costarricense, en virtud de la cual el área de dominio especial del país se amplía en alrededor de nueve veces el territorio continental nacional.

Unión Europea, la cooperación danesa, de los Países Bajos, española, el PNUD y otras organizaciones de Naciones Unidas, entre otros.

En 1994 nació el proyecto Estado de la Nación, hoy Programa, como una iniciativa independiente, con el propósito de mejorar el acceso de la ciudadanía a información amplia, oportuna y veraz sobre los asuntos de interés público, mediante la publicación de un informe anual que permitiera profundizar el estudio y discusión sobre los factores del desarrollo humano sostenible de Costa Rica.

El propósito central de la iniciativa es profundizar la democracia y la participación con un instrumento de apoyo a la deliberación para apalancar el desarrollo humano sostenible. De esta manera se orientó a dotar a la sociedad de instrumentos de fácil acceso para conocer su evolución, desarrollar instancias de rendición de cuentas, fortalecer mecanismos de participación, negociación y contribuir a la formación de consensos nacionales, mediante un informe participativo, que articulara capacidades investigativas de Costa Rica y, por extensión posterior, de Centroamérica.

El concepto desarrollo humano sostenible es entendido como el proceso mediante el cual se amplía la gama de oportunidades disponibles para la realización de personas de las actuales y futuras generaciones. Desde su origen, inspirado en el concepto de Naciones Unidas, tiene un carácter muy amplio: significa aumentar las oportunidades en materia educativa, de salud, de empleo e ingresos, y toda una gama completa de las decisiones y preferencias humanas, incluyendo el goce de un ambiente sano, de libertades económicas y políticas, y de la posibilidad real de participar activamente en la toma de decisiones que afecten las vidas de las personas.

Actualmente el Programa realiza tres publicaciones de forma regular: *Informe Estado de la Nación*, *Informe Estado de la Región* e *Informe Estado de la Educación*. Además elabora publicaciones especiales y módulos para el sector educativo y sociedad civil de amplia difusión. Con estos



instrumentos se desarrollan acciones dirigidas a la opinión pública, organizaciones sociales e instituciones. Así, aparte de su labor investigativa, el PEN despliega amplias acciones de difusión y capacitación a diferentes sectores de la sociedad.

INFORME ESTADO DE LA NACIÓN

El *Informe Estado de la Nación* es un sistema de seguimiento del desempeño de Costa Rica, mediante la selección, medición y evaluación de un conjunto de componentes del Desarrollo Humano Sostenible que cubren los aspectos sociales, económicos, ambientales y políticos y cuya publicación es anual, desde 1995, esto es, se han publicado 17 informes. Cuenta con 4 capítulos habituales: “Equidad e Integración social”, “Oportunidad, Estabilidad y Solvencias Económicas”, “Armonía con la Naturaleza y Fortalecimiento de la Democracia”. Además ofrece un capítulo especial en cada edición con temas variados y un compendio estadístico con más de quinientas fuentes referencias bibliográficas.

INFORME ESTADO DE LA REGIÓN

El *Informe Estado de la Región* es un instrumento desde Centroamérica para Centroamérica que analiza y da seguimiento a los principales desafíos del desarrollo humano sostenible mediante el aporte de información sobre el desempeño del istmo, el fortalecimiento de las capacidades de diálogo y negociación de las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones regionales. Este informe se publica cada tres o cuatro años y permite, mediante información económica, política, ambiental y social conocer la realidad de Centroamérica. A la fecha se han publicado cuatro informes Estados de la Región.

INFORME ESTADO DE LA EDUCACIÓN

Los informes del Estado de la Educación buscan determinar cuánto se acerca o se aleja Costa Rica de la aspiración de ofrecer oportunidades para que la población tenga, de manera equitativa, acceso a una educación de calidad que promueva el desarrollo de las capacidades de las personas para realizarse individualmente y contribuir al bienestar de la sociedad. Este informe, como compromiso de las Universidades Públicas con el Gobierno de la República se publica con independencia bianualmente.

La ejecución del Programa Estado de la Nación (PEN) está fundamentada en tres principios o premisas básicas: rigurosidad académica, legitimidad social y amplitud en la difusión.

- **Rigor académico.** La primera orientación se origina en la articulación de capacidades de investigación de instituciones, expertos y sectores de la sociedad lo que ha permitido obtener información, análisis pertinentes y de calidad sin crear estructuras complejas. Cada año se sistematizan cerca de quinientas referencias bibliográficas para el informe nacional y más de seiscientas para el informe regional. En total, desde el inicio de esta experiencia, se han recibido aportes de más de quinientos especialistas en los más diversos campos.
- **Legitimidad social.** Para obtener arraigo y legitimidad se han diseñado formas de operación que son parte fundamental del proceso de elaboración del informe. Algunos de estos

mecanismos son la identificación participativa de los temas y aspectos por investigar; integración de un Consejo Consultivo con personalidades reconocidas por su trayectoria, sus contribuciones en asuntos del desarrollo y nexos en variados sectores de la sociedad o del gobierno; realización de talleres de consulta con académicos y actores de la sociedad durante la preparación de informes; contactos cotidianos con actores sociales y políticos en busca de nuevos mandatos de investigación; promoción del diálogo social sobre políticas públicas, con resultados y aportes concretos en varios ámbitos (empleo, fiscal, educación, equidad e igualdad de género, mediación en salidas políticas negociadas de conflictos sociales, entre otras).

- **Amplitud en la difusión.** La tercera orientación es lograr la máxima difusión de los Informes, de las otras publicaciones generadas regularmente y del Programa Estado de la Nación como tal. Algunas características de esta estrategia son: énfasis en la relación directa con la sociedad costarricense mediante el desarrollo de actividades con la sociedad civil y el sector educativo, y acciones a nivel masivo mediante la promoción de publicaciones a través de los medios de comunicación y el sitio en internet, con un muy elevado volumen de visitas. Goza de gran credibilidad entre autoridades, medios de comunicación, instituciones educativas y organizaciones de sociedad. ❀

BIBLIOGRAFÍA⁶

Programa Estado de la Nación. 2011. *Decimoséptimo Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. Editorial San José, Costa Rica: El Programa. www.estadonacion.or.cr/index.php/biblioteca-virtual/costa-rica/estado-de-la-nacion/sinopsis/informe-xvii.

Programa Estado de Nación. 2011. *Cuarto Estado de la Región centroamericana*. Editorial San José, Costa Rica: El Programa. www.estadonacion.or.cr/index.php/biblioteca-virtual/centroamerica.

⁶ Cada apreciación del informe queda sustentada en referencias que pueden ser consultadas en los documentos y obtenidas en los textos completos colocados en la página www.estadonacion.or.cr. Por tratarse de una cantidad importante de ellas no se incorporan detalladamente a esta bibliografía.