

“CUESTIÓN AMBIENTAL”: ENTRE LAS DEMANDAS SOCIALES Y LA FRAGMENTACIÓN DE LAS RESPUESTAS ESTATALES ¹

ENVIRONMENTAL ISSUE: BETWEEN SOCIAL DEMANDS AND FRAGMENTATION OF THE STATE RESPONSES

Montserrat Alfaro Moscoso*
Cindy Calvo Salazar**

RESUMEN

En este artículo se muestran algunos de los resultados de una investigación relacionada con las principales demandas en materia ambiental posicionadas en la agenda pública costarricense y las respuestas estatales durante el período de 1995-2015. Esta parte del estudio se realizó mediante la revisión de fuentes hemerográficas y de los Planes Nacionales de Desarrollo correspondientes al período indicado. Como principales resultados se identificaron ocho temáticas posicionadas en la discusión pública, asimismo, se presenta una fragmentación importante en las respuestas estatales en materia ambiental.

PALABRAS CLAVE: MEDIO AMBIENTE * POLÍTICA AMBIENTAL * ESTADO * TRABAJO SOCIAL * POLÍTICA DE DESARROLLO

ABSTRACT

This article is developed in the framework of a research project related to the main environmental demands placed on the Costa Rican public agenda, as well as the state responses between 1995-2015. The research was carried out through the review of hemerographic sources and the National Development Plans corresponding to the study period. As main results, eight topics were identified, positioned in the public discussion, and an important fragmentation of state responses in environmental matters is presented.

KEYWORDS: ENVIRONMENT * ENVIRONMENTAL POLICY * STATE * SOCIAL WORK * DEVELOPMENT POLICY

1 Este artículo se desarrolla a partir del Proyecto VI 215-B6-092 “Trabajo Social, Sociedad y Ambiente”, Universidad de Costa Rica, Vicerrectoría de Investigación.

* Escuela de Trabajo Social de la Universidad de Costa Rica, Costa Rica.
mariamonserrat.alfaro@ucr.ac.cr

** Escuela de Trabajo Social de la Universidad de Costa Rica, Costa Rica.
cindykc77@gmail.com

INTRODUCCIÓN

Este artículo expone parte de las discusiones que se han generado en el marco de una investigación que pretende analizar las condiciones políticas y sociales de la “cuestión ambiental” en Costa Rica. En primer lugar, se esbozan los puntos de partida teóricos que fundamentan el análisis de la “cuestión ambiental” como problematización social y atención política de una serie de temas vinculados con lo ambiental (daños, demandas, necesidades, gestión, etc.). En segundo lugar, se describe el proceso metodológico seguido para determinar las principales demandas y respuestas estatales en torno a este tema. Finalmente, se presentan algunas reflexiones sobre los resultados obtenidos hasta el momento en el desarrollo del estudio.

CUESTIÓN AMBIENTAL Y ROL DEL ESTADO

Plantear “lo ambiental” como “cuestión ambiental”, responde a que desde esta posición se comprende el tema en el ámbito de la acción y gestión de lo público, al reconocerse como un tópico socialmente problematizado (parte de la agenda pública) e incorporado en la agenda política, mediante la interacción tensa y compleja de actores sociales de distinta naturaleza, con diversos intereses, cuotas para el ejercicio del poder e incidencia política.

Este proceso deriva en la toma de decisiones —respecto a actuar o no— en torno a demandas concretas, en contextos específicos; es decir, deviene en política pública. En el caso de la “cuestión ambiental”, se traduce en política ambiental y otras que, directa o indirectamente, inciden en su atención (por ejemplo, política educativa, políticas económicas, de seguridad alimentaria, entre otras).

Desde la perspectiva de Oszlak y O'Donnell (1995), la política pública, en general, es concebida como:

...un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil.

De dicha intervención puede inferirse una cierta direccionalidad, una determinada orientación normativa, que previsiblemente afectará el futuro curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión (p. 565).

De manera que la política pública no es una respuesta aislada, sino un conjunto de iniciativas y respuestas —manifiestas o implícitas— que, referidas a un momento histórico determinado y a un contexto particular, permiten inferir la posición predominante del Estado frente a una cuestión que involucra a sectores significativos de la sociedad (Oszlak y O'Donnell, 1995).

De acuerdo con lo anterior, el Estado es el escenario en el que confluyen y se manifiestan los diversos, y en muchas ocasiones, contradictorios intereses y posicionamientos en torno a lo ambiental, por lo cual referirse a este es importante para comprender la “cuestión ambiental”. García (2010), señala que el Estado es entendido de la siguiente manera:

...por una parte, como una correlación política de fuerzas entre bloques y clases sociales con capacidad de influir, en mayor o menor medida, en la implementación de decisiones gubernamentales o, si se prefiere, como construcción de una coalición política dominante; por otra, como una maquinaria donde se materializan esas decisiones en normas, reglas, burocracias, presupuestos, jerarquías, hábitos burocráticos, papeles, trámites, es decir, como institucionalidad. Estos dos primeros componentes hacen referencia al Estado como relación material de *dominación y conducción política*. Y, en tercer lugar, el Estado como idea colectiva, como sentido común de época que garantiza el consentimiento moral entre gobernantes y gobernados. Con este tercer componente, nos referimos al Estado como *relación de legitimación política* o, en palabras del profesor P. Bourdieu, como *monopolio del poder simbólico* (p. 8).

En esta línea, Acuña, Bogantes, Esquivel, Morales, Miranda y Navarro (2018) señalan que:

...en el Estado quienes mueven los hilos de la política son [sic] la clase hegemónica. Dentro de su estructura se garantiza proteger los intereses de algunos sectores vulnerabilizados, por medio de las políticas públicas, la cuales están permeadas por los intereses económicos, políticos e ideológicos que confluyen dentro del aparato estatal (p. 24).

Por tanto, las políticas públicas son instrumentos de carácter jurídico, político-institucionales, por medio de las cuales se busca hacer frente a las demandas de los diferentes sectores sociales.

El Estado costarricense ha adoptado un modelo de desarrollo específico que transversaliza la toma de decisiones en materia económica, política y social (Acuña *et ál.*, 2018), la cual ha privilegiado el componente económico como parámetro de “evolución” (Aleman, 2005). Este autor apunta que “para desarrollar lo desarrollado solo se requiere identificar la meta y acelerar la sucesión de cambios para alcanzarla” (p.7).

Esta concepción ha sido trasladada de igual manera al ámbito ambiental. En palabras de Gudynas y Acosta (2011):

Uno de los terrenos concretos de estas tensiones tiene lugar alrededor del extractivismo, la apropiación intensa y masiva de recursos naturales, con altos impactos sociales y ambientales. Ese estilo de desarrollo (...) se está

expandiendo... y en muchos casos bajo el empuje de los gobiernos progresistas (p.82).

De manera que analizar las demandas sociales y las respuestas institucionales en torno a este tema, pasa necesariamente por considerar el rol del Estado como plataforma de encuentro y desencuentro de actores sociales políticamente orientados, determinado por un estilo de desarrollo que particulariza la comprensión de lo ambiental como cuestión, es decir, como tema socialmente problematizado y políticamente abordado.

METODOLOGÍA

Como se mencionó, el proyecto de investigación que da origen a este artículo determina las principales demandas en materia ambiental posicionadas en la agenda pública nacional y las respuestas estatales ante esas demandas.

Cabe destacar que los resultados que aquí se muestran son de carácter preliminar, ya que la investigación finaliza en diciembre del año 2019. Estos resultados fueron presentados en las II Jornadas de Investigación realizadas del 22 al 25 de abril de 2019, en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Costa Rica.

Las fuentes utilizadas para el análisis corresponden a noticias publicadas en medios nacionales de comunicación escrita, teniendo un total de 400 textos recopilados desde el año 1996 hasta el 2015, los cuales se encontraron en formato digital y físico, distribuidos según se muestra en la tabla 1.

TABLA 1
DISTRIBUCIÓN DE FUENTES HEMEROGRÁFICAS REVISADAS
1995-2015

MEDIO DE PRENSA ESCRITA	CANTIDAD EN DIGITAL	CANTIDAD EN FÍSICO
La Nación	182	2
Semanario Universidad	58	24
La República	44	9
El Financiero	18	12
Diario Extra	-	13
Al Día	-	4
La Prensa Libre	-	34
TOTAL	302	98

Fuente: Elaboración propia.

Para el análisis de las fuentes hemerográficas se utilizó el programa *Atlas.ti.*, el cual permite crear familias de códigos que facilitan la integración de la información.

A continuación, en la figura 1 se muestran las familias de códigos seleccionados para el análisis de contenido de la información recopilada.

FIGURA 1
FAMILIAS DE CODIFICACIÓN Y SUS CÓDIGOS



Fuente: Elaboración propia.

A partir de las fuentes analizadas y codificadas, se logró identificar aquellos problemas, necesidades y demandas más significativas² en

relación con la cuestión ambiental en Costa Rica en el período de estudio.

² Se califican como significativas, en tanto lograron ser colocadas en los medios como “noticias”,

con la posibilidad de que estas fueran ubicadas en agenda pública al ser conocidas y discutidas, e incluso que los actores sociales tomaran posición al respecto.

Asimismo, para el mismo lapso se revisaron cuatro Planes Nacionales de Desarrollo (PND) a saber: 1998-2002, 2002-2006, 2006-2010, 2010-2014, con el propósito de recuperar información sobre las acciones públicas que formalmente se propusieron para la atención de la temática ambiental.

Para ello, se homologó la información que podía ser recopilada para los cuatro PND, dado que entre estos existen diferencias importantes en términos de contenido y formato de la planificación³, por lo cual se procedió de la siguiente forma; por ejemplo, en el PND del período 1998-2002 se recuperaron: políticas, acciones y actores sociales responsables. Para los restantes tres PND, se registró información referente a políticas, objetivos, metas,

indicadores, acciones estratégicas e instancias responsables.

Este primer ejercicio permitió identificar preliminarmente que los cuatro PND tienen en común información referente a acciones estratégicas y actores sociales, lo cual derivó en la construcción de una matriz unificada que posibilitó tanto la cuantificación como la cualificación de las acciones (mediante su clasificación de acuerdo con la familia “temáticas de agenda”⁴). Es importante señalar que, aunado a los ocho códigos generados en la revisión de las fuentes hemerográficas, se identificaron 18 tópicos más.

En la tabla 2 se presenta el total de acciones estratégicas identificadas para cada período gubernamental estudiado.

TABLA 2
CANTIDAD DE ACCIONES ESTRATÉGICAS IDENTIFICADAS EN LOS PND
1998-2014

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO	CANTIDAD DE ACCIONES ESTRATÉGICAS
1998-2002	156
2002-2006	98
2006-2010	16
2010-2014	16
TOTAL	286

Fuente: Elaboración propia.

Asimismo, la matriz unificada posibilitó la identificación de 110 actores sociales involucrados, en la cual aproximadamente el 80% pertenece al sector público y el 20% al sector privado (sociedad civil, entes privados y organismos internacionales).

3 Estas diferencias se explican por los cambios en materia de planificación que el país ha experimentado en los últimos veinte años, período en el que se ha hecho más explícita la Gestión para Resultados (GpR) en el sector público, expresada, entre otras cosas, en una notoria mejora instrumental.

RESULTADOS

A) DEMANDAS SOCIALES EN TORNO A LO AMBIENTAL

Producto de la revisión de las fuentes hemerográficas, se identificaron ocho temáticas principales, las cuales se sintetizan a continuación. Dentro de estas, se plantean problemas, necesidades y demandas específicas por parte de diversos sectores de la sociedad.

4 Ver figura 1.

- 1) **Agua:** Infraestructura y tarifas en el servicio agua potable, protección de las nacientes, planificación urbana, reforma al Proyecto de Ley para la Gestión Integrada del Recurso Hídrico.
- 2) **Saneamiento:** Infraestructura para el tratamiento de aguas residuales, voluntad política y planificación a corto, mediano y largo plazo.
- 3) **Estudios acuíferos:** Conocimiento de la cantidad y calidad de los mantos acuíferos, creciente contaminación debido a procesos de urbanización, financiamiento.
- 4) **Cobertura forestal:** Recuperación y mantenimiento del bosque, poco control sobre empresas y proyectos.
- 5) **Impacto de monocultivos:** Uso de agroquímicos, contaminación de fuentes de agua, problemas de salud.
- 6) **Energía:** Uso de nuevas tecnologías, protección de los parques nacionales y repercusiones ambientales.
- 7) **Impacto de la minería:** Disputas sobre la extracción minera (caso de Crucitas), repercusiones ambientales.
- 8) **Daño ambiental:** Altos índices de contaminación ambiental, proyectos turísticos y habitacionales, percepción de una débil acción estatal en materia ambiental.

La “cuestión ambiental” en Costa Rica, es motivo de preocupación y reflexión por parte de amplios sectores de la población: grupos ambientalistas, comunidades organizadas, Asociaciones Administradoras de Acueductos y Alcantarillados Sanitarios (ASADAS), Comités Administradores de Acueductos Rurales (CAAR), organizaciones no gubernamentales, organismos internacionales, personal académico, población de funcionarios públicos y ciudadanía en general.

Existe una tendencia importante en señalar que la situación ambiental en el país es preocupante, en tanto, existe una política pública ambiental contradictoria. Por un lado, se posiciona a Costa Rica como un “paraíso verde”, con acciones coherentes enfocadas a la protección del medio ambiente, por otro lado, existe una omisión de acciones de política

pública en diversos ámbitos ambientales. Por ejemplo, existe una contaminación significativa de fuentes de agua, aire, destrucción del bosque primario, urbanización descontrolada, mal manejo de los desechos sólidos, entre otros. Esto se traduce en una falta de interés político por avanzar en la consecución de leyes que aporten al manejo integrado de los recursos ambientales, con una clara definición de funciones, con el establecimiento de mecanismos eficientes y eficaces de coordinación interinstitucional, incorporando la participación de la sociedad civil en la generación de estrategias para el cambio social requerido.

Al considerar cada una de las temáticas posicionadas en la agenda pública, de las ocho temáticas identificadas en los medios de prensa, la mayor cantidad de preocupaciones y demandas versan en torno al agua, el saneamiento, la producción energética y el daño ambiental generado en los diversos sistemas ecológico-ambientales. En menor cantidad, las noticias refieren a temáticas, tales como: el impacto de la minería, el impacto de los monocultivos, cobertura forestal y estudios acuíferos (en estas se identifican demandas concretas y significativas).

Para empezar, con relación a la temática del agua, se nota una fuerte crítica a la falta de infraestructura para la provisión de agua potable, situación que se ha tratado de subsanar mediante financiamientos por parte de alianzas público-privadas, los cuales no llegan a ser suficientes para solventar los gastos requeridos. Asimismo, existen problemas relacionados con el abastecimiento ilegal de agua para consumo cotidiano y recreación, lo que provoca pérdidas millonarias; ambas situaciones generan un recargo en las tarifas del servicio para la población costarricense.

Asimismo, otro de los énfasis de las noticias, es la existencia de una fuerte preocupación por la contaminación de las nacientes y ríos que proveen el agua destinada para consumo humano. Dicha contaminación se da por la exposición a coliformes fecales, bacterias específicas, arsénico, entre otros contaminantes que afectan la salud pública. Por ejemplo, tal y como lo señala el estudio realizado por el Instituto

Tecnológico de Costa Rica (TEC) en el año 2010, se encuentra una correlación entre la presencia de la bacteria que produce cáncer gástrico y una mayor incidencia de la enfermedad en cantones como León Cortés, Cartago, Tarrazú, Alvarado y Oreamuno.

Esta problemática no se limita a un área geográfica, por el contrario, las evidencias demuestran que se presenta en todo el territorio nacional, debido a la falta de programas de control de calidad, tratamiento y desinfección del líquido, así como dificultades por parte de operadores que brindan el servicio de agua potable, en especial, aquellos ubicados en las zonas rurales del país, los cuales muestran mayores problemas en mantener la potabilidad del agua. Incluso, en ocasiones, el Instituto Nacional de Acueductos y Alcantarillados (AyA) responsabilizó a algunas municipalidades de suministrar un servicio deficiente, ya que el agua se encontraba expuesta a riesgos de contaminación, afectando a varias comunidades. Tal fue el caso de Orotina, Flores y San Carlos en el año 2008, y Santo Domingo de Heredia en el año 2011.

También se evidencia que los problemas de acceso al agua son mayores en aquellos cantones donde se presentan mayores índices de pobreza. Por ejemplo, el caso de la Isla de Chira en Puntarenas, que para el año 2008 no contaba con un proyecto consolidado por parte del AyA para solucionar la problemática de abastecimiento de agua potable a la población.

Otra de las problemáticas en torno a este tema, es que, debido a factores climáticos, de contaminación y aumento del desarrollo urbano, existe un desabastecimiento de agua potable, especialmente en el periodo seco; lo que también trae consigo limitaciones y disputas para la construcción de proyectos turísticos, habitacionales y recreativos. Como argumentos en disputa, se resalta si esto desestimula o no, el desarrollo social de las zonas involucradas.

Paralelo a esto, también se reflexiona sobre la necesidad de un cambio en el estilo de vida de la población costarricense, ya que cada vez se evidencia una mayor demanda de agua, producto de la adopción de patrones de consumo insostenibles que no toman en cuenta la demanda y la oferta real de este recurso

natural. Al respecto, se realizan esfuerzos por mejorar las condiciones actuales, como lo es la iniciativa en relación con el proyecto de ley para la Gestión Integrada del Recurso Hídrico.

No obstante, se señala que este proyecto de ley presenta deficiencias importantes, tanto en la propuesta relacionada con el cobro y participación del canon de aprovechamiento (en lo que respecta al valor de uso y al valor de conservación), así como, la no priorización de los usos del líquido y la gestión de cuencas, lo cual provoca, entre otras razones, que la discusión se amplíe y las problemáticas sigan en aumento. El 07 de diciembre de 2011, la Universidad de Costa Rica llamó la atención sobre la necesidad de que se desarrolle una coordinación interinstitucional basada en las competencias relacionadas con el recurso hídrico. Esto vendría a favorecer la resolución de conflictos y la sostenibilidad de este recurso, al tomar en cuenta los problemas que el uso del agua ha generado entre los diferentes sectores: agrícola, industria, agroindustria, energía, turismo, consumo urbano, recreación y ambiental.

Vinculado con la temática del agua, se encuentra la temática de estudios acuíferos, donde las noticias analizadas marcan la necesidad de realizar investigaciones para identificar y conocer las características de los mantos acuíferos del país. Al respecto, se refleja la ausencia de un organismo especializado para realizar dichos estudios, y a su vez, la falta de financiamiento para la realización de estos estudios provoca un abandono en las investigaciones. En términos generales, se refleja que las fuentes de agua están siendo invadidas por construcciones habitacionales, personas y animales que propician la contaminación del recurso. Como ejemplo, se menciona la contaminación con materiales pesados que libera la basura tecnológica, los cuales llegan a afectar tanto el agua para consumo humano, así como, el desarrollo de la fauna acuática.

De igual manera, la falta de conciencia en relación con los efectos ambientales que provocan los proyectos urbanísticos, conlleva a pensar que las instituciones públicas tienen confusión sobre cuáles son sus funciones y responsabilidades en materia de protección de las

fuentes de agua. Reclamo muy presente en los medios periodísticos analizados.

Otra de las áreas de análisis es la temática de saneamiento, la cual se concentra principalmente en el manejo inadecuado de las aguas residuales y la contaminación de fuentes de agua para consumo humano. Principalmente, el mayor reclamo expresado corresponde a la falta de tratamiento de las aguas residuales, donde las razones expuestas son la falta de presupuesto y de voluntad política para realizar los cambios necesarios. Al respecto, se menciona que el financiamiento es un tema difícil, sobre todo en años poscrisis. Por ejemplo, el país logró conseguir financiamiento externo para el caso del alcantarillado de San José; no obstante, a nivel nacional, todavía existen inversiones postpuestas.

Particularmente, se destaca que existe un uso excesivo de los tanques sépticos, ya que debido a la densidad poblacional, características del suelo y/o presencia de fuentes de agua, su uso no es recomendado. Por tanto, se exige que las municipalidades demanden la construcción de tuberías especializadas y plantas de tratamiento de aguas a urbanizadores privados; además, de promover acciones encaminadas a generar un cambio de actitud en las personas sobre los efectos dañinos del no tratamiento de las aguas residuales en el país y en sus comunidades.

Sobre la temática de energía, las noticias centran su atención en la irreversibilidad de los efectos del cambio climático, los cuales se acrecientan con el aumento en las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero. Por ejemplo, se menciona que la generación de energía hidroeléctrica es la fuente que puede verse más afectada directamente por el cambio climático, ya que es extremadamente sensible a los cambios en cantidad, disponibilidad en el tiempo, patrones geográficos de precipitación y temperatura. Por tanto, Costa Rica es uno de los países que, a la mayor brevedad, debe desarrollar un plan integral de generación de energía eléctrica. Es decir, el cambio climático va a impactar fuertemente los costos de la generación hidroeléctrica, la cantidad de energía generada y la seguridad energética del sistema.

Al respecto, empresas privadas están ofreciendo otro tipo de alternativas para la generación de energía y solventar la demanda energética con la que cuenta el país. A raíz de esta demanda, se están analizando propuestas para aumentar la generación de energía por medio de fuentes geotérmicas, sin embargo, esto implica un debate sobre la conservación de los parques nacionales y las repercusiones para el medio ambiente.

Por lo tanto, a nivel nacional, se valoran opciones para generar energía limpia, por ejemplo, por medio de los desechos de la piña, los cuales se utilizarían para mover las turbinas o hacer carbón natural, propuesta que reduciría el uso de químicos y quemas que son realizadas para tratar los restos de esa fruta. Otra de las opciones exploradas por el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) es la generación de energía solar como sucede en la planta ubicada en Bagaces. Lo anterior demuestra una demanda y necesidad de generar energía limpia y dejar en un segundo plano las fuentes hidroeléctricas.

Por otra parte, las noticias en relación con la temática de cobertura forestal denotan que existe una necesidad de invertir en la recuperación y mantenimiento del bosque nacional, lo cual se torna uno de los ejes de posible inversión, pero que sigue siendo un tema secundario en la agenda nacional. Además, se refleja que existe poco control de aquellos daños causados a los bosques por empresas y proyectos turísticos/habitacionales realizados.

En relación con la temática de la minería se denota cautela por parte del gobierno, ya que existen posiciones encontradas sobre la extracción minera, especialmente, como lo que aconteció en el sector de Crucitas, debido a procesos ilegales y el impacto que se genera a nivel ambiental. Por ejemplo, el Tribunal Contencioso Administrativo anuló la concesión del proyecto minero en el año 2010, luego de encontrar ilegalidades en los permisos para extraer oro, además del daño ambiental causado por la tala de almendros en Cutris de San Carlos, provincia de Alajuela. Ante ello, sectores sociales cuestionaron que el Estado respaldara un megaproyecto minero que pone en riesgo

especies vedadas como el almendro amarillo y en riesgo de extinción como la lapa verde.

Por otra parte, sobre la temática del monocultivo se concentran las noticias principalmente en el tema de la producción piñera, en donde en los últimos años ha aumentado el número de hectáreas dedicadas a este cultivo, el cual genera daños ambientales irreversibles debido a que existe irresponsabilidad y descuido por parte de las empresas productoras. Asimismo, el tema de la producción de caña en el sector de Guanacaste presenta disputas por la manera en que son manejados los desechos que se producen, ya que estos son quemados, lo cual generan lagunas de oxidación, plagas de mosquitos y malos olores que afectan a las comunidades aledañas.

Las noticias dan cuenta que la producción irresponsable de monocultivos genera impactos negativos debido a la gran cantidad de agroquímicos que son utilizados, lo que ocasiona contaminación de fuentes de agua en comunidades cercanas, generando problemas no solo ambientales sino en la salud de las personas, al consumir por tiempo prolongado las sustancias químicas. En este sentido, la contaminación del agua con agroquímicos, el levantamiento de piñales en humedales, la invasión de las nacientes y la tala de bosques son los delitos ambientales más críticos que generaron la intervención estatal de 51 piñeras, tal y como lo destaca una noticia del año 2014.

Finalmente, en relación con la temática del daño ambiental, las noticias analizadas exponen que tal daño es producido principalmente por la contaminación a base de agroquímicos, la tala de árboles, así como, el irrespeto y contaminación a las nacientes de agua. Asimismo, la falta de control en los proyectos de construcción turísticos, habitacionales, de extracción petrolera, entre otros, generan repercusiones negativas sobre el medio ambiente que no pueden ser controladas, además de no sentarse responsabilidades sobre las personas o entes responsables. Por ejemplo, una de las noticias expone el caso del cierre o clausura de varias edificaciones hoteleras en diversas playas de Limón, específicamente, en el humedal de

la zona de Playa Negra, sitio de anidación de la tortuga baula.

Las numerosas construcciones de viviendas, ampliaciones de hoteles y loteo de zonas en el Refugio Gandoca-Manzanillo, han sido algunos de los daños encontrados por autoridades institucionales, principalmente por personeros del Tribunal Ambiental Administrativo (TAA) y del Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE). Ante situaciones similares, el TAA llevó a cabo inspecciones especiales, por ejemplo, en San Carlos, Carrillo, Paquera y Cóbano, Nicoya, Liberia y Upala, a solicitud de sus propios pobladores, a fin de que se garantice el buen desarrollo de la infraestructura en obras residenciales y comerciales. En Liberia, el Tribunal dictó medidas cautelares en dos casos donde se presentó una tala de bosque sin las autorizaciones pertinentes y la operación de un botadero de basura.

Estos y otros daños ambientales llegan a afectar no solo la ecología de las zonas, sino también la vida de la población costarricense en sus labores cotidianas y actividades laborales, por ejemplo, en el sector pesquero.

Por lo tanto, las noticias revisadas resaltan que las acciones estatales dejan vacíos en materia ambiental, debido a que no es una de las prioridades de inversión en la agenda política, lo que genera que se tomen acciones de diversa índole, sin pensar en las repercusiones al medio ambiente.

B) RESPUESTAS ESTATALES PARA EL ABORDAJE DE LA “CUESTIÓN AMBIENTAL”

En primera instancia, interesa denotar que mediante la revisión documental de los cuatro PND en el período de estudio, se identificaron al menos 110 actores institucionales de diversa naturaleza jurídica, de los cuales, la mayoría corresponde a las instituciones autónomas como el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), el Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento (SENARA), el Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (INCOPECA), la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) y el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA), entre otras.

Seguido de los Ministerios, por ejemplo, el Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT), el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), y el Ministerio de Educación Pública (MEP). Por último, los órganos adscritos a ministerios, entre estos, el Fondo Nacional para el Financiamiento Forestal (FONAFIFO), el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA) y el Instituto de Innovación y Transferencia en Tecnología Agroalimentaria (INTA).

Cabe señalar que 72 actores institucionales solo aparecen con responsabilidades en los PND en una ocasión, seguido por 23 que aparecen en dos ocasiones (16 en períodos consecutivos), 12 están presentes en tres de los cuatro PND y solo 3 están en los cuatro planes: Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL), el ICE y la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE).

Asimismo, de acuerdo con la información recabada de fuentes hemerográficas, los actores institucionales son constantemente criticados por distintos motivos, entre ellos: 1) la indefinición en sus procesos técnicos (por ejemplo, la recaudación del canon por aprovechamiento de agua, donde instancias como el ICE y el AyA no realizan los pagos correspondientes a la Dirección Nacional de Aguas de MINAE); 2) los cuestionados controles para aquellas actividades productivas, extensivas e intensivas, como la piñera; 3) la escasa claridad en cuanto a los roles institucionales y su respuesta a las demandas sociales en materia ambiental a partir de marcos normativos desactualizados; 4) los atrasos en la inversión requerida, sobre todo en materia de agua y saneamiento, entre otras.

De lo anterior, se infiere que si bien, existe un grupo de instituciones vinculadas con las acciones públicas en la materia ambiental costarricense, en el período en estudio no parece haber suficientes elementos que permitan afirmar que hubiera un sector ambiente consolidado en su conformación; es decir, la maquinaria donde se materializan las decisiones en torno a la “cuestión ambiental” es aún difusa o escasamente afianzada.

Esto puede ser explicado en tanto las acciones públicas en materia ambiental en Costa Rica han sido más claras y contundentes a partir de la década de los 90 del siglo pasado, en consonancia con la ratificación por parte del Estado de convenios internacionales, los cuales, como instrumentos de carácter normativo, producen efectos jurídicos y crean derechos y obligaciones entre las partes (MINAE, 2019).

De igual manera, se denota que el grueso de actores corresponde a instituciones, siendo tendencial para este tipo de herramienta de planificación (los PND estudiados) una escasa y esporádica incorporación de forma explícita, de otros actores como las ASADAS, los grupos del movimiento ambientalista y las Organizaciones no Gubernamentales (ONG) vinculadas con la temática ambiental, por destacar algunos.

En un contexto en que se coloca como deseable, el discurso de la participación de los diversos actores sociales dentro del ciclo de la política pública en general (por ende, en la política ambiental en particular), la tendencia observada va en dirección contraria y predominan los actores del sector público como responsables directos y casi que exclusivos de las acciones atinentes a la “Cuestión Ambiental” en Costa Rica en el período de estudio.

Por otra parte, se presentan los resultados en cuanto a las acciones estatales en torno a la “cuestión ambiental”; en esta línea, la fragmentación es la característica general de la oferta programática generada para su atención entre 1995-2015. Inicialmente, es posible identificar 286 acciones estratégicas⁵ agrupadas en 26 temas, según se muestra en la tabla 3.

5 Cabe aclarar que en total se identificaron 312 acciones asociadas con lo ambiental, de las cuales, 286 fueron posibles de agrupar. Las restantes 26, por su redacción, remiten a actividades (más que acciones estratégicas) que no clasificaban en ninguno de los tópicos que se identificaron.

TABLA 3
ACCIONES EXPLÍCITAS EN MATERIA AMBIENTAL POR ÁREA SEGÚN PND
1998-2014

TÓPICOS	ACCIONES EN CADA PND			
	1998-2002	2002-2006	2006-2010	2010-2014
Agua	17	8	2	1
Saneamiento	24	4	-	-
Institucionalidad	6	4	1	-
Legislación/marcos jurídicos/normativa	14	2	-	-
Herramientas de planificación	22	16	2	4
Contaminación	7	-	-	-
Áreas silvestres	1	3	1	-
Forestal	-	2	-	-
Humedales	-	1	-	-
Producción	2	9	-	3
Cambio climático	3	4	1	1
Energía y telecomunicaciones	15	21	3	3
Turismo	-	1	1	-
Recursos	1	2	1	3
Combustibles	9	10	1	-
Territorio/urbanismo	2	1	1	-
Bosque	1	-	-	-
Conservación/protección	2	-	-	-
Concientización/educación ambiental	6	4	-	-
Biodiversidad	1	-	1	-
Minería	6	-	1	1
Participación	4	-	-	-
Educación formal	1	2	-	-
Gestión ambiental	5	2	-	-
Gestión del riesgo	4	-	-	-
Pago por servicios ambientales canon ambiental	3	2	-	-

Fuente: Elaboración propia.

Se destaca en la tabla 3 que del total de tópicos identificados, cinco son constantemente abordados (resaltados en negrita), en términos de disponer de acciones en los cuatro PND estudiados. En primer lugar, se ubican aquellas orientadas a generar “herramientas de planificación” en diferentes niveles (planes, programas, proyectos), así como, en procesos de monitoreo y evaluación sobre temas variados, sumando en total 44 intervenciones estratégicas, por ejemplo:

- 1) “Ejecución del Plan de Mejoramiento Ambiental de la Parte Alta de la Cuenca del Río Virilla. Incluye el desarrollo de los Sub-programas: Manejo de Desechos, Reforestación y Educación Ambiental” (PND 1998-2002).
- 2) “Monitoreo de los planes de gestión ambiental, nacionales e internacionales, para la atención del riesgo de derrames de hidrocarburos y derivados” (PND 2002-2006).

- 3) “Programa de impulso de una agenda ambiental integral que permita el posicionamiento internacional de Costa Rica como país líder en conservación de la naturaleza” (PND 2006-2010).
- 4) “Fortalecimiento del proceso de evaluación de impacto ambiental y de seguimiento ambiental de obras, actividades o proyectos en cumplimiento de la legislación vigente” (PND 2010-2014).

En segundo lugar, se identifican las acciones de “energía y telecomunicaciones”, de las cuales se contabilizaron cerca de 42. Entre estas pueden destacarse:

- 1) “Proyecto Río Azul: aprovechar la explotación del biogás, producto resultante de la descomposición de la materia orgánica de la basura, emanada por el Relleno Sanitario de Río Azul para producir energía eléctrica” (PND 1998-2002).
- 2) “Programa de desarrollo de fuentes energéticas renovables” (PND 2002-2006).
- 3) “Programa eficiencia energética del Sector Infraestructura y Transporte” (PND 2006-2010).
- 4) Impulsar las fuentes renovables de energía y su uso racional (PND 2010-2014).

La variable “agua” se ubica en tercer lugar con 28 acciones estratégicas para este tópico. Algunas de estas son:

- 1) “Establecimiento de planes de manejo de microcuencas para hacer un uso eficiente del recurso hídrico, garantizando la sostenibilidad del mismo” (PND 1998-2002).
- 2) “Establecimiento de zonas de protección y zonas de recarga acuífera de las zonas más vulnerables del país” (PND 2002-2006).
- 3) “Proyecto de Ley del Recurso Hídrico (Expediente legislativo No. 14.585), actualmente en discusión en la Asamblea Legislativa” (PND 2006-2010).

- 4) “Implementación del Plan Nacional de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (PNGIRH)” (PND 2010-2014).

Posteriormente a estas tres, le siguen los tópicos de “cambio climático” y “recursos” (en general) con 9 y 7 acciones respectivamente.

En otro orden, los temas con menor cantidad de intervenciones estratégicas corresponden a contaminación: forestal/bosque, humedales, conservación/protección, gestión del riesgo y participación. Todas estas tienen en común que fueron contempladas solo en uno de los cuatro PND revisados.

Al colocar las respuestas estatales contra las demandas sociales identificadas en este estudio, es posible afirmar que “agua” y “energía” son los dos ámbitos en los cuales se identifica coincidencia. Interesa aclarar que no es parte del objeto de esta investigación valorar el nivel de correspondencia, la calidad, la efectividad o la pertinencia de la oferta programática (bienes y servicios) para responder a las demandas sociales en torno a la “cuestión ambiental”.

Por el momento, solo puede indicarse que no es tan clara la correspondencia entre los temas que son en mayor medida problematizados en medios de prensa y las intervenciones públicas en materia ambiental planteadas explícitamente en los PND. Por ejemplo, el tema de saneamiento figura como uno de los que reportan un número importante de apariciones en las fuentes hemerográficas; no obstante, su presencia en PND solo es identificable en los periodos 1998-2002 y 2002-2006.

CONCLUSIONES

A partir de que la normativa y la institucionalidad son elementos clave para la instrumentalización de la política pública, la fragmentación de las respuestas estatales a las demandas sociales en esta materia parece ser explicada en parte, por un sector ambiente cuya conformación —referente a los actores involucrados— es aún difusa debido a los roles y las funciones de las instancias públicas posiblemente indefinidas, confusas o reiterativas, así como, a una normativa nacional clave desactualizada o descontextualizada.

Por lo anterior, se plantea como uno de los retos que enfrenta el país en términos del abordaje de la “Cuestión Ambiental”, la instrumentalización de la Política Ambiental del Estado Costarricense. Aunado a ello, parece que la oferta de bienes y servicios ambientales en respuesta a las demandas y las necesidades planteadas por diversos actores sociales no se encuentra necesariamente alineada. El reto en este caso es de operacionalización de la política ambiental, en virtud de que se gestione con una orientación clara hacia la generación de valor público.

Pero más allá de estos dos elementos que son estrictamente técnicos, resalta el hecho de que el abordaje de la “cuestión ambiental” es también político y eminentemente económico. Es decir, enfrenta al país a asumir con acciones concretas el discurso con el que se ha posicionado a nivel internacional, como una nación defensora y protectora del entorno natural.

Si bien es cierto, las tendencias mundiales propician una gestión ambiental participativa, con nuevas formas de organización desde las comunidades locales; en Costa Rica es necesario fortalecer los logros alcanzados y abordar oportunamente la creciente conflictividad socioambiental, en un contexto nacional donde la responsabilidad e involucramiento de los actores de la sociedad civil —al menos en los PND— se ve desdibujada.

Al respecto, se comparte lo expuesto por Camacho (2000), al decir que “no bastan leyes, interpretaciones, reglamentos, o la existencia de instituciones; la sostenibilidad ecológica y socioeconómica sólo se puede lograr con la participación y vigilancia efectiva de la sociedad civil organizada” (párr.1). De acuerdo con esta autora, se requiere de una “ética ambiental integral” donde se tengan claros los principios de la relación humana con los derechos de uso, acceso, control y preservación de los recursos naturales y de biodiversidad, así como, las formas de uso colectivo o patrimonial. De igual forma, se requiere de una “institucionalidad ambiental coherente”, con incidencia política y organizativa descentralizada, ágil, flexible, adecuada a la realidad local y regional. Finalmente, una “representación legítima” por

medio de seguimiento y auditorías efectivas por parte de comunidades locales en los procesos de elaboración de procedimientos y mecanismos nacionales adheridos a convenios ambientales internacionales. Lo anterior al considerar que la coordinación y la canalización de recursos puedan ser manejadas por las organizaciones de base con una mediación institucional efectiva.

Pese a ello, lamentablemente, el estilo nacional de desarrollo seguido en las últimas cuatro décadas privilegia perspectivas economicistas sobre la base de una “racionalidad *contra natura*” como señala Leff (2003), por encima del establecimiento de relaciones ser humano-entorno natural, basadas en el respeto y la reciprocidad. Las acciones estatales en materia ambiental no se muestran claras y alineadas a un proyecto integral para el manejo de los recursos naturales con la participación de todos los actores sociales implicados. Por tanto, es posible concluir que muchos son los retos ambientales del país, empezando por concebir “lo ambiental” como “cuestión ambiental”.

REFERENCIAS

- Acuña, M. Bogantes, P. Esquivel, A. Morales, J. Miranda, N. y Navarro, B. (2018). *Fundamentos teórico-metodológicos para la aprehensión de la Cuestión Ambiental en Costa Rica* (Tesis de licenciatura). Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica.
- Alemán, T. (2005). *Desarrollo sustentable: teoría y práctica*. Recuperado de <http://revistas.ecosur.mx/ecofronteras/index.php/eco/article/download/864/87/>
- Camacho, M. (02/04/2000). Gestión Ambiental Participativa. *La Nación*. Recuperado de <https://www.nacion.com/opinion/gestion-ambiental-participativa/RDW7JUJ5MJFNXGJPYCRWJ4HYDY/story/>
- García, A. (2010). El Estado en transición. Bloque de poder y punto de bifurcación. En García, A. Prada, R. Tapia, L. Vega, O. (Ed), *El Estado. Campo de lucha. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales/CLACSO*. Buenos Aires, Argentina: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales/CLACSO.

- Gudynas, E. y Acosta, A. (2011). La renovación de la crítica al desarrollo y el buen vivir como alternativa. Utopía y Praxis Latinoamericana. *Revista Internacional de Filosofía Iberoamericana y Teoría Social*, 16 (53), 71-83. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=27919220007>
- Leff, E. (2003). La Ecología Política en América Latina: un campo en construcción. *Sociedade e Estado, Brasília*, 18 (1/2), 17-40. Recuperado de <http://www.scielo.br/pdf/se/v18n1-2/v18n1a02.pdf>
- MINAE. (2019). Convenios Internacionales. Recuperado de <http://www.sinac.go.cr/ES/normativa/Paginas/convinter.aspx>
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1995). *Estado y Políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=90711285004>

Fecha de ingreso: 21/06/2019

Fecha de aprobación: 11/09/2019