



MINISTERIO DEL AMBIENTE Y ENERGÍA
-MINAE-

INFORME FINAL

Proyecto "Autoevaluación de Capacidades Nacionales para la Implementación de las Convenciones Globales Ambientales"

Convención de Cambio Climático
Convención sobre Diversidad Biológica
Convención de Lucha contra la Desertificación y la Sequía

INFORME FINAL

Proyecto "Autoevaluación de Capacidades Nacionales para la Implementación de las Convenciones Globales Ambientales"

Convención de Cambio Climático
Convención sobre Diversidad Biológica
Convención de Lucha contra la Desertificación y la Sequía

Ricardo Ulate Chacón - Florangel Villegas Verdú
SETIEMBRE DE 2007

Con la colaboración de:
Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM)
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)



Ricardo Ulate Chacón - Florangel Villegas Verdú
SETIEMBRE DE 2007





INFORME FINAL

Proyecto "Autoevaluación de Capacidades Nacionales para la Implementación de las Convenciones Globales Ambientales"

Convención de Cambio Climático
Convención sobre Diversidad Biológica
Convención de Lucha contra la Desertificación y la Sequía

Ricardo Ulate Chacón - Florangel Villegas Verdú
SETIEMBRE DE 2007

Con la colaboración de:
Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM)
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)





INDICE



LISTA DE ACRÓNIMOS	1
CAPITULO PRIMERO	5
Marco general del proyecto	6
1.1 Los proyectos de autoevaluación de las capacidades nacionales para la implementación de las convenciones globales ambientales (ACN)	6
1.1.1 Objetivos y alcance de los proyectos ACN ..	9
1.2. El Proyecto ACN en Costa Rica	10
1.2.a Justificación del proyecto	11
1.2.b Objetivos	14
1.2.c Metodología	14
CAPITULO SEGUNDO	19
Las Convenciones Internacionales: su impacto en el derecho interno y en los procesos de política ambiental ...	20
2.1 Consideraciones Generales	20
2.2 Política ambiental y estrategias nacionales de desarrollo	25
2.3 Contexto Ambiental Nacional	29
2.4 Participación de Costa Rica en la agenda internacional de desarrollo sostenible	45
CAPITULO TERCERO	49
<i>Barreras y avances en la aplicación de las Convenciones Globales Ambientales</i>	50
3.1 Análisis de Barreras: consideraciones metodológicas	50
3.1.a Barreras jurídicas.....	51
3.1.b Barreras de Política	52
3.1.c Barreras institucionales.....	55
3.1.d Barreras Operativas	55
3.1.e Barreras Financieras.....	57
3.2 Avances en la implementación de las Convenciones	58

3.2.a Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático	58
3.2.a.1 El cambio climático: Generalidades	58
3.2.a.2 Cambio Climático en América Latina.....	64
3.2.a.3 Negociación, firma y ratificación de la Convención.	70
3.2.a.4 Avances en la aplicación de la Convención.	71
3.2.a.5 Marco institucional para la implementación de la Convención.	75
3.2.a.6 Marco legal relacionado con las obligaciones de la Convención.....	76
3.2.a.7 Principales Barreras y Fortalezas para la implementación de la Convención.....	77
3.2.a.8 Elementos relevantes	86
3.2.b Convención sobre Diversidad Biológica.....	88
3.2.b.1 La Diversidad Biológica: Generalidades.....	88
3.2.b.2 Biodiversidad en Costa Rica	93
3.2.b.3 Negociación, firma y ratificación de la Convención	99
3.2.b.4 Avances en la aplicación de la Convención.	103
3.2.b.5 Marco legal relacionado con las obligaciones de la Convención.....	108
3.2.b.6 Marco Institucional para la implementación de la Convención	108
3.2.b.7 Principales barreras y fortalezas para la implementación de la Convención.....	110
3.2.b.8 Elementos relevantes.....	119
3.2.c Convención de Lucha contra la Degradación y la Sequía	121
3.2.c.1 La Desertificación y la Sequía: Generalidades	121
3.2.c.2 Desertificación y Sequía en América Latina	123
3.2.c.3 Negociación, firma y ratificación de la Convención.....	125
3.2.c.4 Avances en la aplicación de la Convención.....	127
3.2.c.5 Marco legal relacionado con las obligaciones de la Convención.....	128

3.2.c.6 Marco institucional para la aplicación de la Convención.....	137
3.2.c.7 Principales fortalezas y barreras para el cumplimiento de las obligaciones de la Convención	140
3.2.c.8 Elementos relevantes	151
CAPITULO CUARTO.....	157
MECANISMO PARA MEJORAR LA COMPLEMENTARIEDAD Y LAS SINERGIAS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS CONVENCIONES AMBIENTALES GLOBALES	158
4.1 Antecedentes	158
4.2 Elementos metodológicos.....	159
4.3 Elementos estratégicos.....	161
4.3.a Conformación y delimitación del rol de la Comisión Asesora.	162
4.3.b Mapas de Actores	165
4.3.c Misión, Visión y Resultados de Impacto.....	169
4.3.c.1 Mapas estratégicos de Objetivos, Metas e Indicadores (Cuadro de Mando Integral. Nivel 1)	170
4.4 Estructura para el Mecanismo	178
CAPITULO V.....	185
PROPUESTA PARA ATENDER LAS NECESIDADES DE INFORMACIÓN Y CAPACITACIÓN PARA UNA MEJOR GESTIÓN EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS CONVENCIONES.....	186
INTRODUCCION	186
5.1 Justificación.....	187
5.2 Objetivo General	189
5.3 Objetivos Específicos.....	189
5.4 Estrategias para la acción.....	190
5.5. Plan de Implementación	192
BIBLIOGRAFIA.....	195



LISTA DE ACRÓNIMOS



BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CADETI	Comisión Asesora sobre Degradación de Tierras
CATIE	Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza.
CCAD	Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo.
CGA	Convenciones Globales Ambientales
CDB	Convención sobre la Diversidad Biológica
CMCC	Convención Marco de Cambio Climático
CITES	Convenio sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres.
CNE	Comisión Nacional de Emergencias
COABIO	Comisión Asesora en Biodiversidad.
CONAGEBIO	Comisión Nacional de Gestión de la Biodiversidad, MINAE.
COP	Conferencia de las Partes
ECODES	Estrategia de Conservación para el Desarrollo Sostenible de Costa Rica.
ENB	Estrategia Nacional de Conservación y Uso Sostenible de la Biodiversidad.
ENA	Estrategia Nacional Ambiental
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF por sus siglas en inglés)
FONAFIFO	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal, MINAE.
FUNDECOR	Fundación para el Desarrollo Sostenible de la Cordillera Volcánica Central.

GRUAS	Propuesta técnica de ordenamiento territorial con fines de conservación de la biodiversidad, MINAE.
ICT	Instituto Costarricense de Turismo.
IMN	Instituto Meteorológico Nacional.
INBio	Instituto Nacional de Biodiversidad.
INCOPECA	Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura.
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería.
MEP	Ministerio de Educación Pública.
MREC	Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto
MICYT	Ministerio de Ciencia y Tecnología.
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación y Política Económica.
MINAE	Ministerio de Ambiente y Energía.
MINSA	Ministerio de Salud.
OCIC	Oficina Costarricense de Implementación Conjunta, MINAE.
ONF	Oficina Nacional Forestal.
ONG	Organización No Gubernamental.
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PNUMA	Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
PPD	Programa de Pequeñas Donaciones
PSA	Pago de Servicios Ambientales.
SINAC	Sistema Nacional de Áreas de Conservación, SINAC.
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
UNA	Universidad Nacional.



CAPÍTULO PRIMERO

Marco general del proyecto



1.1 Los proyectos de autoevaluación de las capacidades nacionales para la implementación de las convenciones globales ambientales (ACN).

En reunión del Consejo del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) realizada en mayo del 2001¹, se decidió solicitar a la Secretaría que, en colaboración con los organismos ejecutores y las entidades encargadas de implementar proyectos, se inicien acciones para permitir la autoevaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad de los países para la implementación de los acuerdos ambientales multilaterales.

Esta decisión se fundamenta en la constatación, por parte de la comunidad internacional, de que a pesar de que se han adoptado una serie de compromisos internacionales que definen los principales objetivos globales para avanzar en materia de ambiente y desarrollo sostenible, principalmente mediante la negociación y entrada en vigor de una serie de Convenciones Internacionales, no se observan avances significativos en el terreno. Los países en desarrollo han manifestado en forma reiterada que requieren de recursos financieros nuevos y adicionales para hacer frente a los compromisos adquiridos, especialmente la creación de capacidades institucionales para mejorar la aplicación de las Convenciones.

Por otra parte, con el surgimiento de nuevas entidades intergubernamentales, particularmente las que se derivan de los Convenios Ambientales mismos (Secretarías, Conferencias de las Partes, Órganos Científicos y Técnicos, mecanismos financieros, proyectos, otros) y la redefinición de los roles de algunos entes del Sistema de Naciones Unidas (Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Organización para la Agricultura y la Alimentación, entre otros) en relación con la institucionalidad internacional emergente; se hace necesario establecer mecanismos que permitan mejorar la eficiencia y evitar la duplicación de esfuerzos, tanto a nivel nacional como internacional.

¹ PNUMA-PNUD-GEF. Programa Mundial de Soporte. Juego de Recursos para la Autoevaluación de Capacidades Nacionales. Nueva York. Septiembre 2005.

Con esta iniciativa, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial, como principal mecanismo para el financiamiento de programas y proyectos de apoyo a la agenda internacional ambiental y de desarrollo sostenible, persigue como objetivo general ofrecer a los países la oportunidad de tomar la iniciativa para revisar sus necesidades y prioridades para atender efectivamente su desempeño en la implementación de los principales instrumentos internacionales, con énfasis en las áreas de prioridad del Fondo, incluyendo la biodiversidad, el cambio climático y la lucha contra la desertificación, la sequía y la degradación de tierras.²

De acuerdo con la “*Guía para la autoevaluación de las necesidades de los países en materia de capacidad para la ordenación del medio ambiente mundial*”, elaborada por los Naciones Unidas para orientar estos procesos, se ha establecido una definición común que indica que el **fortalecimiento de la capacidad** consiste en “las actividades necesarias para mejorar la capacidad de las personas, las instituciones y los sistemas para adoptar y ejecutar decisiones y llevar a cabo funciones en forma efectiva, eficiente y sostenible”.

En el nivel individual el fortalecimiento de la capacidad se refiere al cambio de conductas que se logra con la enseñanza y el desarrollo de habilidades mediante la capacitación. Supone además, el aprendizaje práctico, la participación, la identificación y los procesos asociados a un desempeño cada vez más satisfactorio a través de cambios en la gestión, la motivación, el entusiasmo y los niveles de rendición de cuentas y responsabilidad.³

A nivel institucional, el fortalecimiento de la capacidad se orienta al desempeño general de la organización y a las posibilidades de funcionamiento, así como a la capacidad de una organización para adaptarse al cambio. Supone además la definición clara de las misiones, estructuras, responsabilidades, rendición de cuentas y jerarquías laborales, la modificación de los presupuestos y las comunicaciones y cambios en la asignación de recursos humanos⁴.

2 FMAM-UNITAR. Septiembre 2001. “Guía para la autoevaluación de las necesidades de los países en materia de capacidad para ordenación del medio ambiente mundial”. Washington, USA.

3 Idem

4 Idem

Como sistema, en nuestro caso constituido por las instituciones con responsabilidades o competencias directas o indirectas del sector ambiente de Costa Rica, el fortalecimiento de la capacidad se relaciona con la creación de "ambientes propicios", es decir, de los marcos generales de políticas, económicos, normativos y de responsabilidad en los cuales funcionan las instituciones y las personas. Son fundamentales las relaciones y los procesos entre las instituciones formales e informales y, sus mandatos⁵.

La finalidad de las autoevaluaciones o análisis de capacidades es que cada país interesado:

- ❑ Identifique y revise los aspectos prioritarios en los que deben tomarse medidas para lograr eficazmente avanzar en el cumplimiento de las responsabilidades asumidas al firmar las Convenciones Ambientales.
- ❑ Examine cuáles son las necesidades de fortalecimiento de la capacidad comunes para las Convenciones cuya experiencia es objeto del análisis.
- ❑ Catalice medidas focalizadas y coordinadas, y solicitudes de financiamiento y asistencia técnica del exterior en el futuro; y finalmente,
- ❑ Inscriba las medidas que adopte el país, en el marco más amplio de la gestión ambiental y el desarrollo sostenible.

En las orientaciones generales para el desarrollo de los proyectos ACN, existe una flexibilidad considerable para que cada país diseñe sus propios procesos y productos. No se prescribe una "receta" sino que más bien, se ofrece un marco de pasos, tareas y herramientas posibles que los países pueden adaptar para satisfacer sus propias prioridades y recursos, en tanto sean consistentes con las Directrices Operativas que se han establecido al respecto. En otras palabras, los países son alentados a adaptar el proceso ACN a sus circunstancias nacionales, bajo la premisa de que ello ayudará a que el proyecto contribuya de manera práctica a la habilidad del país para aplicar

los programas mundiales y nacionales de medio ambiente y de que no represente simplemente un “ejercicio en papel”⁶

1.1.1 Objetivos y alcance de los proyectos ACN

La meta principal de un proyecto ACN tal y como lo indica el marco general, consiste en: “Determinar las prioridades nacionales para el desarrollo de capacidades a fin de tratar de mejor manera los temas del medio ambiente mundial.” En este sentido, deberá permitir analizar las fortalezas, restricciones y necesidades de un país y recomendar acciones de desarrollo de capacidades a fin de resolverlas. El enfoque se centra principalmente en los requerimientos de capacidades de un país para aplicar las tres “Convenciones de Río” – Biodiversidad (CDB), Degradación de Suelos (CDD), y Cambio Climático (CC) – así como otros Acuerdos Multilaterales Medio Ambientales (AMUMAs). Adicionalmente, apunta hacia la identificación de los temas interdisciplinarios y hacia la promoción de sinergias entre los AMUMAs.

El enfoque impulsado para los proyectos ACN, permite que los países integren sus planes para el desarrollo de capacidades dentro de un manejo medio ambiental mejorado con metas y programas nacionales más amplios de desarrollo sostenible. Esta integración ayudará a asegurar un seguimiento del proyecto y el avance hacia mejoras mensurables dentro del manejo medioambiental en las escalas nacional y global.

Los proyectos ACN representan entonces un ejercicio de evaluación y planificación en el que cada país cuenta con una cierta flexibilidad en la definición de los objetivos y métodos

Como consecuencia del proceso de implementación del proyecto, en cada país se espera que se generen capacidades para:

1. Movilizar información y conocimiento;
2. Crear consensos y alianzas entre todas las partes interesadas;
3. Formular políticas, legislación, estrategias y programas efectivos;
4. Aplicar políticas, legislación, estrategias, programas y proyectos, incluyendo movilización y manejo de recursos humanos, materiales, y financieros; y
5. Monitorear, evaluar, reportar y aprender.

específicos. La meta común es la de tratar los temas medio ambientales nacionales e internacionales prioritarios basados en la orientación proveniente de los AMUMAs, y como tal representa una oportunidad para evaluar de forma sistemática las necesidades prioritarias y preparar un plan nacional de desarrollo de capacidades – los objetivos y acciones requeridos a fin de mejorar las habilidades de los individuos, instituciones y sistemas para tomar y aplicar decisiones, y para desempeñar funciones de una manera efectiva, eficiente y sustentable.⁷

1.2. El Proyecto ACN en Costa Rica

La propuesta inicial del Proyecto fue elaborada por la Dirección de Cooperación y Relaciones Internacionales (DGCI) del MINAE durante el 2003 y negociada con el FMAM (GEF por sus siglas en inglés) y PNUD hasta noviembre del 2004 cuando finalmente se establece el convenio para iniciar su formal ejecución por un período de 18 meses a partir de la realización del primer desembolso en agosto del 2005.

El Proyecto está enmarcado bajo el tercer objetivo de PNUD: Desarrollo Ambientalmente Sostenible para Reducir la Pobreza Humana. Está además enmarcado en el segundo sub-objetivo cual es, fortalecer la capacidad nacional para lograr compromisos ambientales e influenciar el desarrollo de instrumentos y arreglos internacionales de gobernabilidad ambiental, mediante la integración de los temas ambientales globales en la agenda de planificación y políticas de desarrollo del país.

Si bien es cierto el proyecto fue finalmente incorporado como parte de la iniciativa global de autoevaluación de capacidades nacionales para la implementación de las convenciones ambientales, el mismo no respondió originalmente a dicho objetivo, sino a la necesidad identificada por el Ministerio de Ambiente y Energía, de iniciar acciones para mejorar la eficiencia en el cumplimiento de los compromisos derivados de los convenios internacionales, como resultado de los esfuerzos de preparación del país para atender la Cumbre de Desarrollo Sostenible de Johannesburgo (2002). A continuación se describen algunos de los elementos que dieron origen al proyecto.

1.2.a Justificación del proyecto.

Costa Rica ha demostrado una actitud de liderazgo en el plano internacional suscribiendo una gran cantidad de convenios ambientales. Sin embargo, el seguimiento de los mismos topa con un “marco jurídico ambiental complejo y disperso, que no siempre agiliza el logro de los compromisos y más bien provoca constantes choques de competencias entre diferentes instituciones del Estado, así como con los intereses entre actores públicos y privados y entre instancias locales” (Estado de la Nación, 2000).

Uno de los problemas más significativos que han sido identificados como obstáculo para el efectivo cumplimiento de los compromisos asumidos por la comunidad internacional en materia de desarrollo sostenible, a partir de la Cumbre de Río de Janeiro en 1992, se refiere a la escasa incorporación de tales compromisos en los Planes Nacionales de Desarrollo. Es también frecuente encontrar ausencia de mecanismos de coordinación interinstitucional, que permitan enfrentar la gestión pública desde una perspectiva intersectorial, que es uno de los supuestos fundamentales del desarrollo sostenible, en su afán de conciliar los intereses de los elementos ambientales, económicos y sociales que informan este concepto.⁸

Por otra parte, la necesaria “búsqueda de sinergias” entre los diferentes instrumentos internacionales, como herramienta para hacer más eficiente el cumplimiento de los compromisos internacionales derivados de las principales convenciones en materia ambiental, no ha pasado de ser un mero discurso. La realidad es que los Planes Nacionales de Desarrollo distan mucho de incorporar plenamente acciones orientadas al cumplimiento de tales obligaciones.

Los anteriores factores se conjugan en muchos casos, hasta llevarnos a una situación de falta de referente institucional para el desarrollo sostenible, y específicamente para el cumplimiento efectivo de los compromisos internacionales. Parte de las razones que han llevado a esta circunstancia radica en el hecho

8 MINAE, Dirección de Cooperación Internacional. “Implementación de los compromisos internacionales ambientales a través de los planes nacionales de desarrollo”: 2002

de que son pocos los ejercicios prácticos destinados a convertir en programas de trabajo sistemáticos, los postulados derivados de los compromisos internacionales; además de la ya conocida carencia de recursos que es señalado como el principal obstáculo por la mayoría de los países en desarrollo.

Si a lo anterior sumamos que las entidades de planificación del desarrollo nacional han ido perdiendo posicionamiento político en la estructura del Poder Ejecutivo en nuestros países, entonces tenemos que no hay una responsabilidad clara por el seguimiento y cumplimiento de las metas de desarrollo sostenible, a pesar de que los marcos conceptuales estratégicos del desarrollo nacional lo integren como su punta de lanza. Los Ministerios de Ambiente son relativamente nuevos en la mayor parte de los países en desarrollo, y consecuentemente su perfil político es bajo, en comparación con otras áreas de gestión del desarrollo nacional; esto es un reflejo más de la falta de conciencia política clara sobre la relevancia del concepto de desarrollo sostenible, o bien de compromiso político por parte de los gobiernos, que siguen manejando un discurso, pero sin contenido programático.

La necesidad de ejecutar el Proyecto está fundamentada en la inexistencia actual de mecanismos apropiados de trabajo entre las diferentes entidades del Estado con responsabilidades directas e indirectas en el cumplimiento de compromisos derivados de las Convenciones Internacionales. Resulta prioritario para el país ajustar sus compromisos en el marco de las prioridades definidas para el mediano y largo plazo mediante el proceso de construcción de un nuevo marco institucional. Asimismo, el Proyecto plantea la necesidad de establecer un marco apropiado para la planeación, seguimiento y evaluación de las acciones institucionales orientadas al cumplimiento de las Convenciones con una amplia participación de diferentes sectores públicos y privados⁹.

La premisa de la que partimos es que, la eficiente atención a los compromisos internacionales del país en materia ambiental, únicamente podrá realizarse si se logra incorporar en los planes de trabajo institucional (en una primera etapa), las acciones

9 Octubre 2005. Taller para el Lanzamiento Oficial del Proyecto. Presentación de los antecedentes por el entonces Coordinador del Proyecto, Sr. Juan José Castro.

específicas que permitan atenderlos. En una segunda etapa, se habrá creado la suficiente capacidad y respaldo institucional, para tener una incidencia en la elaboración de los Planes Nacionales de Desarrollo.

Pero lógicamente todo esto requiere de un proceso de inducción, socialización o institucionalización de los compromisos y planificación, a través del cual mejoremos la conciencia del funcionario (en los diferentes niveles) sobre la responsabilidad nacional que se deriva de estos instrumentos. Tampoco se trata de emitir directrices verticales, sino de procesos de apropiación por convicción, en los cuales el posicionamiento del país en la agenda internacional ambiental debe ser el elemento aglutinador y de “mercadeo” fundamental del desarrollo sostenible.

La incorporación de los compromisos internacionales en los planes de trabajo institucional será asimismo, la manera más práctica y eficiente de asignar recursos humanos, técnicos y financieros para su cumplimiento. Estimamos que difícilmente podrán obtenerse recursos nuevos y adicionales para justificar la creación de una estructura institucional cuya responsabilidad sea la implementación de los convenios internacionales, lo cual sería por lo demás, poco recomendable desde el punto de vista programático.

Con la ejecución del Proyecto el país procura, entre otras cosas¹⁰:

- ❑ Priorización de recursos humanos y financieros escasos y orientarlos a aquellas áreas de interés global.
- ❑ Mayor facilidad para el cumplimiento de los compromisos adquiridos.
- ❑ Facilidad en el proceso de información y educación en la toma de decisiones.
- ❑ Mejor implementación de medidas orientadas al manejo integral de los recursos naturales.

- ❑ Integración de las políticas nacionales y capacidad de priorización.
- ❑ Marco institucional más claro en cuanto a competencias y responsabilidades de los diversos actores.
- ❑ Establecimiento de una agenda para la implementación de las Convenciones que responda a las prioridades del país y que permita sentar las bases para asegurar la inserción de las obligaciones internacionales en los procesos de planificación nacional, lo que significa asignación de recursos económicos y de responsabilidades políticas y técnicas.

1.2.b Objetivos:

- ❑ Lanzamiento y priorización del proyecto
- ❑ Inventario sobre las necesidades de información y capacitación para la implementación de las Convenciones.
- ❑ Evaluar fortalezas y barreras para la aplicación de las Convenciones y proponer soluciones.
- ❑ Fomentar la coordinación y seguimiento de la agenda internacional ambiental.

1.2.c Metodología:

La estrategia metodológica se llevó a cabo en cuatro fases, a saber:

(a) Involucramiento de actores clave mediante la realización de talleres para el lanzamiento o presentación oficial del Proyecto (octubre a diciembre del 2005) que facilitó la revisión de las actividades descritas en la propuesta del Proyecto y la elaboración de un plan de trabajo consensuado y actualizado;

(b) búsqueda y sistematización de la información (marzo a mayo 2006);

(c) evaluación de las barreras y fortalezas que tiene el país para atender cada una de las Convenciones (junio a agosto 2006) y;

(d) diseño y consenso sobre un plan de acción con sus indicadores de impacto que ayude a mejorar las barreras identificadas (noviembre 2006 a mayo 2007).

Como resultado de los talleres de lanzamiento del Proyecto, se decidió que para autoevaluar la capacidad del país en la implementación de las Convenciones Globales Ambientales objeto del proyecto (Diversidad Biológica, Cambio Climático y Lucha contra la Desertificación y la Sequía), era necesaria la sistematización de las acciones realizadas y así conocer la experiencia generada en el país para atender las obligaciones asumidas. Asimismo, la sistematización serviría como base del análisis para diagnosticar las principales barreras que dificultan la implementación y cuáles son las capacidades existentes (fortalezas).

Durante el período comprendido entre marzo y mayo del 2006 se realizó la sistematización de información y una versión preliminar de los elementos más relevantes del diagnóstico fue presentada en junio y julio del mismo año en tres talleres de trabajo¹¹ y sometida a consulta con actores y sectores del país directa o indirectamente vinculados a la implementación de las Convenciones.

La Sistematización¹² incluyó:

- El análisis de las acciones ejecutadas por el Proyecto desde agosto 2005 a febrero 2006, a partir de la revisión de información existente tanto en formato escrito como electrónico, reuniones con el Director y Coordinador del Proyecto¹³. Como resultado de los hallazgos preliminares se

11 23/6/06: UNCCD, 27/6/06:UNCDB y 4/07/06: UNCCC

12 Sobre los antecedentes del Proyecto mismo y las acciones realizadas que consistió en la búsqueda, ordenamiento y análisis de la información y, la puesta en marcha de mecanismo para el seguimiento a las gestiones por parte del equipo de trabajo.

13 A partir de la primera semana de julio 2006 se conforma un nuevo Comité Directivo del Proyecto y se designa a la Sra. Zayda Trejos como Directora y, al Sr. Ronald Vargas como Director Alterno por parte del MINAE.

elaboraron sugerencias para ajustar el plan de trabajo para avanzar hacia el logro de los objetivos;

- ❑ Búsqueda de información de fuentes primarias y secundarias sobre las acciones realizadas por el país para cada una de las Convenciones en el proceso de negociación y desde su ratificación.
- ❑ Revisión de información disponible sobre las Convenciones en la página Web del Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) y sus dependencias¹⁴; en las páginas de las Secretarías de las Convenciones y, en las páginas Web de otras entidades de Gobierno vinculadas con su implementación, entre estas, las siguientes: Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (MREC), del Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN), Ministerio de Salud Pública (MSP), Instituto Meteorológico Nacional (IMN), Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT).
- ❑ Revisión de información sobre la participación de Costa Rica en procesos relevantes de la agenda ambiental internacional (Agenda 21, Río + 5, Río + 10/ Johannesburgo, otros).
- ❑ Reuniones con las personas que han sido designadas como Puntos Focales
- ❑ Preparación de un informe preliminar sobre las barreras y fortalezas para ser sometido a consulta y validado en tres talleres de trabajo (uno por cada Convención).

A partir de la validación de la información, se priorizó sobre las barreras comunes que tiene el país para atender las tres Convenciones, cuyos resultados fueron presentados en agosto del 2006 ante diversas instituciones del Estado y otras organizaciones. A partir del mapa de actores y otros resultados relevantes de este taller, se definieron los criterios para el involucramiento de las instituciones directamente vinculadas con la atención de los compromisos derivados.

El equipo de trabajo se conformó en octubre del 2006 y, durante el período comprendido entre noviembre del 2006 y mayo del 2007 participó de siete sesiones de trabajo donde además de ser capacitado con herramientas para el trabajo en equipo, desarrollo la cuarta fase del Proyecto, cuyos resultados se presentan en el Capítulo Cuatro de este informe.

Para profundizar en los resultados del diagnóstico en cuanto a las necesidades de información que existen sobre estos temas en diferentes instituciones del Estado y otras organizaciones, se elaboró una encuesta que fue aplicada a las personas participantes de cinco talleres organizados por el Proyecto para sensibilizar sobre el tema de las Convenciones Globales Ambientales.

El primer taller se realizó en diciembre del 2006 en alianza con el Programa de Pequeñas Donaciones del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (PPD-FMAM) en el contexto del Encuentro Anual de Socios. Los otros cuatro talleres se realizaron durante el mes de junio 2007 en las regiones Atlántica, Huetar Norte, Brunca y Chorotega del país.

Para hacer accesible información sobre las acciones que realiza el país para cada una de las Convenciones, se prepararon y publicaron folletos didácticos sobre cada una de ellas. Asimismo, un CD conteniendo información relevante para ser difundida a todas las personas participantes de las diferentes fases del Proyecto y, disponible para las gestiones futuras de la Comisión Asesora en la implementación del plan de acción nacional.



CAPÍTULO SEGUNDO

Las Convenciones Internacionales: su impacto
en el derecho interno y en los procesos de
política ambiental



2.1 Consideraciones Generales

Como se indicó anteriormente, Costa Rica ha desarrollado históricamente una marcada vocación por la protección de los recursos naturales y un gran entusiasmo para la generación de condiciones propicias para el desarrollo humano sostenible. Incluso antes de la Primera Cumbre Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (CNUMAD, Río, 1992), el país había suscrito gran cantidad de tratados internacionales¹⁵ cuyos objetivos están vinculados con la conservación de los recursos naturales y la protección del ambiente¹⁶. Dicha normativa en muchos casos se constituyó en la principal fuente de derecho en algunas materias, pues no se contaba entonces con legislación específica que integrara un concepto holístico de manejo, conservación y desarrollo sostenible de los recursos naturales en general, aunque había normativa que regulaba temáticas puntuales, como los recursos forestales, la vida silvestre y las áreas protegidas.

El concepto de tratado internacional hace referencia a un acuerdo de voluntades que se realiza por escrito entre dos o más sujetos de derecho internacional con capacidad jurídica suficiente –los Estados, en su connotación más común, aunque existen otros sujetos de derechos internacional como los Organismos Internacionales- e independientemente de su denominación, de conformidad con el Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados del 23 de mayo de 1969, promulgado en Costa Rica el 24 de julio de 1996 por Ley número 7615. Estos instrumentos pueden ser globales o universales (abiertos a la firma de todos o la gran mayoría de Estados), regionales (propios de un continente o grupo amplio de países) o subregionales (que abarcan una subregión geográfica específica, como el caso de Centroamérica). Todos ellos pueden ser denominados “Tratados Internacionales”.

15 Para los efectos del presente documento, Convenios, Acuerdos y Tratados Internacionales son considerados como sinónimos. Los Protocolos son, por lo general, instrumentos derivados de Acuerdos más generales, que desarrollan o especifican partes de dichos Acuerdos.

16 A la fecha, Costa Rica ha firmado cerca de 70 instrumentos jurídicos internacionales en diferentes categorías relacionados directamente con temas relacionados con medio ambiente y desarrollo sostenible.

Constitucionalmente, en nuestro país se le asigna a los tratados internacionales un valor incluso superior a las leyes nacionales, de conformidad con el Art. 7 de nuestra Constitución Política¹⁷. Y a partir de los años noventa, el tema ambiental pasa a ser ampliamente considerado por el ordenamiento jurídico costarricense, culminando en 1994 cuando se reforma el artículo 50 de la Constitución Política para incorporar como garantía ciudadana, el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

Asimismo, la Ley General de Administración Pública, indica en su artículo 6 la jerarquía de las fuentes del ordenamiento jurídico en el siguiente orden:

- La Constitución Política,
- Los tratados internacionales y las normas de la Comunidad Centroamericana,
- Las leyes y los demás actos con valor de Ley,
- Los decretos del Poder Ejecutivo que reglamentan las leyes, los de los otros Supremos Poderes en la materia de su competencia,
- Los demás reglamentos del Poder Ejecutivo, los estatutos y los reglamentos de los entes descentralizados; y
- las demás normas subordinadas a los reglamentos, centrales y descentralizados.

Conscientes de la importancia de la protección global del medio ambiente, Costa Rica ratificó en 1994, la “Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático” (CMCC), mediante Ley N° 7414; el “Convenio sobre la Diversidad Biológica”, mediante Ley N° 7416, y posteriormente, la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los países afectados por la Sequía, por Ley N° 7699. En abril de 2000 se firma el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes. Todos estos marcos legales fueron producto del proceso de celebración de la Primera Cumbre Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, que culmina en Río de Janeiro en 1992.

17 Constitución Política. Art. 7 *“Los tratados públicos, los convenios internacionales y los concordatos, debidamente aprobados por la Asamblea Legislativa, tendrán desde su promulgación o desde el día que ellos designen, autoridad superior a las leyes...”*

Pero desde muchos años antes estaban vigentes en el país Tratados tales como el de Tráfico de Especies en Peligro de Extinción (CITES), la Convención Internacional de Humedales de Importancia Internacional especialmente como hábitat de especies acuáticas, (RAMSAR), la Convención Internacional de Protección de las Ballenas, las Convenciones sobre Protección del Patrimonio Histórico, Cultural y Natural –UNESCO–, así como algunos acuerdos interamericanos. También se iniciaba la negociación y firma de acuerdos subregionales ambientales dentro del marco del Sistema de Integración Centroamericana, en materia de áreas protegidas, promoción del manejo forestal sostenible y protección de la capa de ozono.

Este dinamismo del derecho ambiental internacional impacta en forma evidente el remozamiento de los marcos jurídicos nacionales en esta materia y revoluciona la acción política internacional, tanto dentro de los organismos internacionales existentes (ONU, OEA) como mediante la creación de nuevas entidades internacionales, que aunque vinculadas a las Naciones Unidas mantienen independencia de gobierno (Convenciones de Cambio Climático, Diversidad Biológica, Lucha contra la Desertificación, otras) y pronto se convierten en una de los principales fuentes orientadoras de la política ambiental. Hoy en día es prácticamente imposible pensar en procesos de política ambiental sin tomar en consideración los postulados de las principales convenciones internacionales, y muchos de los procesos políticos y de cooperación internacional se vinculan directamente con el mejoramiento de las capacidades para implementar los objetivos y principios derivados de tales Convenciones.

Las normas internacionales incorporadas en estos instrumentos representan en síntesis los principios y lineamientos de política que la comunidad internacional ha considerado necesarias para dar respuesta, tanto desde la perspectiva global como nacional, a los problemas del desarrollo sostenible y el medio ambiente mundial. Como tal, están llamadas a informar los procesos internos en materia de legislación y política, de manera que se generen los mecanismos institucionales concretos para traducir en servicios a la población, los principios en ellas esbozados.

En nuestro país el Ministerio del Ambiente y Energía (MINAE) es la entidad encargada, según la Ley Orgánica del Ambiente (Ley 7554, Gaceta N° 215 del 13 de noviembre de 1995) de formular y ejecutar las políticas de recursos naturales, energéticas, mineras y de protección ambiental del Gobierno de la República, así como de la dirección, el control, la fiscalización, promoción y el desarrollo de los recursos mencionados. Dentro del MINAE se agrupan las principales instancias que atienden la administración de algunos de los recursos naturales y ambientales de mayor importancia para el desarrollo económico y social del país: agua, biodiversidad, bosques y recurso forestal, vida silvestre, ecosistemas, energía, minas e hidrocarburos, otros.

Dicha ley amplía el aparato institucional existente a la fecha de su promulgación: aparecen así el Consejo Nacional Ambiental, la Secretaría Técnica Nacional Ambiental, el Contralor Ambiental, el Tribunal Ambiental Administrativo, y los Consejos Regionales Ambientales. Además, paulatinamente se han ido asumiendo por parte del MINAE en forma más efectiva, otros ámbitos de competencia en materias tales como recursos hídricos, hidrocarburos, género, educación ambiental, participación ciudadana, biodiversidad, humedales, cambio climático, implementación conjunta, y conservación y uso racional de la energía.

En materia ambiental, además del MINAE, pueden identificarse al menos las siguientes instituciones con responsabilidades: el Ministerio de Salud (salud humana y medio ambiente, sustancias tóxicas), el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (aire e infraestructura), el Ministerio de Agricultura y Ganadería (suelos, fitosanidad, bioseguridad, biodiversidad domesticada), el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Planes Nacionales, Sectoriales y regionales de desarrollo), el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (responsabilidad general por la Política Exterior del país), el Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (Recursos marinos en áreas no protegidas, recursos pesqueros), el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (Seguridad ocupacional, asuntos indígenas), el Ministerio de Ciencia y Tecnología, el Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes (Patrimonio histórico y cultural), el Ministerio de Comercio Exterior (Comercio y ambiente), el Ministerio de Hacienda (tráfico de especies, políticas fiscales, control del comercio

de sustancias y materiales, control aduanero), el Ministerio de Turismo (Ecoturismo, Zona Marítimo Terrestre), así como las Municipalidades en lo que respecta a su implementación a nivel local.

Muchas de estas instituciones, a través de diferentes instancias, tienen vínculos de diversa naturaleza con entidades internacionales, algunas de ellas con la responsabilidad de actuar como puntos focales (políticos, técnicos o científicos) de diferentes instrumentos internacionales y sus órganos o programas derivados¹⁸. Además se ha ido creando toda una institucionalidad al interior del Sistema de las Naciones Unidas (SNU), del Sistema Interamericano (OEA) y del Sistema de Integración Centroamericano (SICA) que incluye entidades políticas, Organismos especializados, Programas y Comisiones especiales, Proyectos, comités científicos, Oficinas Regionales, otros) que requieren asimismo de enlaces institucionales en las entidades pertinentes del aparato estatal, y en algunos casos para facilitar la participación de la sociedad civil.

En los últimos años también ha habido una proliferación de organizaciones internacionales y regionales no gubernamentales que juegan un papel importante en la distribución de la cooperación internacional, pero que requieren también un esfuerzo de coordinación política y programática a efecto de garantizar la eficacia de las inversiones y la complementariedad en la obtención de los objetivos de desarrollo nacional en materia de ambiente y desarrollo sostenible.

Finalmente debe reconocerse que al interior de las entidades públicas, particularmente del Ministerio de Ambiente y Energía, -que por su naturaleza rectora del sector le corresponden una serie de responsabilidades genéricas en esta materia,- no existe una estructura o mecanismo institucional para atender en forma armónica, integral y eficiente estas responsabilidades: las funciones de enlace están distribuidas en diferentes dependencias, sin que exista una adecuada coordinación entre ellas, lo cual provoca un uso ineficiente de los recursos debido a las duplicidades y vacíos que se presentan en relación con las prioridades y necesidades del país.

18 Debemos recordar que la mayoría de las Convenciones Internacionales crean sus propios cuerpos gubernativos, pero además los entes ejecutivos que se requieran, así como órganos o instancias especializadas.

Se puede afirmar que en materia de convenciones ambientales el país experimenta una situación caracterizada por una amplia dicotomía: a) por una parte, ha sido sumamente eficiente y dinámico en asumir compromisos derivados de procesos normativos internacionales, de alguna manera siguiendo las tendencias de la agenda global y con un cierto temor a perder espacios de participación política en temas que son de gran relevancia para la comunidad internacional, y b) por otro lado, a nivel interno, desarrollando una actitud de conformismo y falta de articulación entre los compromisos asumidos y las respuestas brindadas a la sociedad en términos de políticas públicas y acciones orientadas a materializar tales compromisos.

2.2 Política ambiental y estrategias nacionales de desarrollo

Durante las últimas dos décadas se han fortalecido los esfuerzos, tanto a nivel nacional como internacional, para lograr mayor eficiencia en los resultados de las políticas públicas y para insertar dimensiones e instrumentos nuevos en la gestión del ambiente y el desarrollo sostenible. En la escena nacional e internacional, existen capacidades suficientes para visualizar o identificar los problemas y generar marcos de política y reingeniería institucional, pero una gran debilidad para traducir en servicios a la población (impactos en el terreno, soluciones ambientales) las políticas y estrategias diseñadas.

El tema de la creación de capacidades institucionales, tanto dentro como fuera del aparato gubernamental, se plantea entonces en el centro de la discusión, dejando la política ambiental y de desarrollo sostenible, de centrarse únicamente en los temas técnicos o sustantivos o en las soluciones sectoriales (los componentes de “lo ambiental”) para abarcar la dimensión de la “gerencia” de las políticas públicas y el aparato institucional correspondiente necesario para poner las buenas intenciones en movimiento y convertirlas en beneficios para la sociedad.

Temas emergentes como el concepto mismo de desarrollo sostenible, la globalización de las relaciones económicas, el avance tecnológico especialmente en el campo de las telecomunicaciones, los problemas ambientales globales

como el cambio climático, la desertificación, la pérdida de cobertura forestal y el aumento del impacto de los eventos hidrometeorológicos extremos, así como la conformación de un nuevo esquema de fuerzas políticas y económicas en la escena internacional, con un marcado repunte del continente europeo y de nuevos actores como China, India, Brasil, Corea, etc.; deben ser considerados en el marco de los procesos de gestión del desarrollo, con miras a mejorar las capacidades para mantener o mejorar la competitividad de los bienes y servicios producidos por el país.

Después de la II Cumbre sobre Ambiente y Desarrollo (Johannesburgo, 2002) el mensaje que nos queda es que si no se mejoran las condiciones para poner en práctica las incontables recomendaciones y decisiones tomadas por la comunidad internacional en materia de desarrollo sostenible y temas afines a nivel global, nacional y local, difícilmente se logrará revertir en un plazo razonable los impactos negativos de la actividad antrópica sobre el ambiente y sus elementos, algunos de los cuales son vitales para la sobrevivencia de las especies y ecosistemas (suelo, aire, agua, biodiversidad, estabilidad climática, etc.)¹⁹. Los esfuerzos políticos más relevantes y recientes, en particular el Proyecto del Milenio²⁰ y sus Objetivos de Desarrollo –que fueron asumidos políticamente por la comunidad internacional en la Cumbre del Milenio– responden en gran medida a la necesidad de enfocar esfuerzos especiales hacia la consecución de logros en temas críticos en plazos claros, dada la ineficiencia mostrada por los instrumentos jurídicos vigentes²¹.

19 Innumerables Convenciones Ambientales Globales se encuentran vigentes, todas con similares problemas de implementación retardada, entre ellas; Cambio Climático, Protección de la Capa de Ozono, Diversidad Biológica, Lucha contra la Desertificación y la Sequía, Contaminantes Orgánicos Persistentes, etc.

20 Iniciativa lanzada por la Secretaría General de las Naciones Unidas en el 2000, orientada a identificar áreas críticas para focalizar los esfuerzos internacionales.

21 No son pocas las posiciones que indican que a pesar de la innumerable cantidad de Convenios y Protocolos relacionados con temas ambientales y de desarrollo sostenible acordados por la comunidad internacional en los últimos años, queda mucho que avanzar en su efectiva aplicación en el terreno.

Desde la perspectiva de la política internacional ambiental y de desarrollo sostenible, los esfuerzos se centran en consolidar una capacidad de tratamiento integral de temas que por su naturaleza están íntimamente relacionados; en consolidar en el discurso y en la práctica de la política pública, un enfoque holístico caracterizado por la transversalidad que rompa con los esquemas tradicionales de una gestión de gobierno sectorizada o “temática”. Cada vez son más los llamados a las diferentes entidades, instancias y programas internacionales a unificar esfuerzos y a aportar los recursos y transferencia tecnológica, así como a coordinar acciones para mejorar los niveles de eficiencia en el terreno, pues es cada vez más difícil separar y aislar el tratamiento de problemas intrínsecamente relacionados y que no competen únicamente a un sector: cambio climático, degradación ambiental, pérdida de cobertura forestal y biodiversidad, desertificación, contaminación, etc.; son problemas globales y no sectoriales.

Pero tales esfuerzos siguen sin encontrar el camino adecuado y las agendas siguen siendo, por lo general, dispersas e independientes. Los esquemas regulatorios y normativos que han caracterizado la gestión pública ambiental –que se han centrado en normas restrictivas y sancionatorias- han dado resultados muy diversos, pero en todo caso han demostrado su insuficiencia para resolver por sí solos los problemas ambientales, cada vez más complejos. La participación activa y voluntaria de la población en su más amplia acepción, se considera clave para mejorar la viabilidad de los esfuerzos por mejorar la calidad del ambiente, pero no necesariamente están explícitamente incorporadas acciones en este sentido en la política pública.

Los temas de desarrollo sostenible y conservación del ambiente y sus recursos si bien han aflorado en la agenda política nacional desde hace varios años, por lo general, siguen siendo objeto más del discurso político que de la práctica de la gestión pública. Los sistemas de planificación nacional, responsables a fin de cuentas de ordenar las prioridades programáticas nacionales en torno a las aspiraciones y necesidades de la población, han sido debilitados en su papel y consecuentemente en su capacidad de dirigir los procesos de prestación de servicios por parte de las entidades públicas relevantes, en torno a una visión coherente

con las necesidades que demanda la coyuntura actual y las estrategias nacionales de desarrollo. Los Poderes Ejecutivo y Legislativo han sido incapaces de ponerse de acuerdo sobre las bases para un remozamiento del Estado y prevalecen instituciones y marcos jurídicos obsoletos, así como sistemas de medición de la economía que siguen siendo autistas ante los costos ambientales del "desarrollo" y no habilitadores para insertar en la gestión política las nuevas orientaciones de la política global ambiental, en particular para avanzar hacia una verdadera reforma fiscal ambiental²².

Un espacio particular en la agenda ambiental nacional lo debe ocupar la atención a los compromisos derivados de las convenciones que forman parte del marco jurídico interno luego de haber sido ratificadas por el país. Las transformaciones que se han generado tanto a nivel nacional como internacional en torno a la relevancia y prioridad de los nuevos bienes jurídicos tutelados deben reflejarse en una nueva cultura de política pública, coherente con esas tendencias, que por otra parte, reflejan o recogen las prioridades de la población en sus aspiraciones de mejoramiento de la calidad de vida.

Como en cualquier otra materia, la evolución del marco político está vinculado con el desarrollo que se presenta en el marco jurídico institucional, y particularmente con la consolidación constitucional de algunos principios e institutos que dan pie al surgimiento de nuevas orientaciones en las capacidades del Estado para atender las necesidades que son identificadas como prioritarias por la población.

22 A nivel internacional poco a poco se consolida este movimiento, que tiende a modernizar los sistemas de imposición, recaudación y asignación de recursos para atender las crecientes necesidades de la población en materia de servicios públicos relacionados con el derecho a un ambiente sano.

2.3 Contexto Ambiental Nacional. ²³

Costa Rica cuenta con una población de poco más de 4 millones habitantes²⁴. Se localiza a mil kilómetros de la zona ecuatorial (entre los paralelos 11° 13' 12" y los 8° 02' 26" Latitud Norte y entre los meridianos 82° 33' 44" y 85° 57' 57" Longitud Oeste). Tiene una superficie territorial de 51.450 kilómetros cuadrados y una plataforma continental estimada en 18.600 Kilómetros cuadrados que representan el 35 por ciento del territorio nacional. Posee un mar patrimonial de aproximadamente 500 mil kilómetros cuadrados equivalente casi a diez veces su superficie territorial. Su localización geográfica y las características topográficas benefician al país con una diversidad climatológica que permite variedad de hábitat naturales que lo hacen uno de los más biodiversos del Planeta (6% de la diversidad biológica descrita en el mundo).

La riqueza natural del país es uno de los fundamentos de su trayectoria de desarrollo y de la que depende en gran medida la paz y el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes. En el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, se indica que Costa Rica muestra signos positivos y negativos en relación con la gestión pública ambiental y al uso y conservación de los recursos naturales. Se reconocen avances e importantes desafíos particularmente para abordar la gestión ambiental fuera de las áreas silvestres protegidas que, de no atenderse en forma pronta e integral, podría poner en riesgo la estabilidad de las mismas y del desarrollo económico nacional.²⁵

Durante los últimos 25 años las políticas ambientales se han orientado a consolidar los esfuerzos de uso, protección y conservación de los recursos naturales, con un fuerte enfoque en las áreas protegidas y en la generación eléctrica a partir de

23 Tomado de: MINAE: Diagnóstico de sus Ambitos de Competencia, documento interno de trabajo en proceso de revisión para el PAO 2007; Undécimo Informe sobre el Estado de la Nación en el Desarrollo Humano Sostenible. Informe final sobre "Gestión del Patrimonio" preparado por Randall García, Vilma Obando y Tatiana Murillo". 2005; Indicadores del Milenio para Costa Rica y; Situación Ambiental en Costa Rica en la Estrategia Nacional Ambiental. 2005

24 INEC, Censo de Población 2000 y estimada para el 2005 en 4.325.808 habitantes

25 MIDEPLAN. Plan Nacional de Desarrollo. 2007.

fuentes renovables. Sin embargo, ha estado ausente de la gestión ambiental un planteamiento integral que permita, entre otras cosas, racionalizar y hacer más eficiente el uso de los recursos públicos dedicados a estas tareas.

Así, aunque Costa Rica es un país internacionalmente reconocido por su política y logros ambientales, nuestra política ambiental ha acumulado rezagos e incongruencias a lo largo de los años: el país líder en desarrollo ambiental en Centroamérica es también el que tiene la cuenca hidrográfica más contaminada del Istmo; a pesar de un potencial hidroeléctrico que en su mayor parte no ha sido aún explotado, el país está recurriendo al uso de hidrocarburos para la generación de una proporción creciente de su energía eléctrica; aunque el sistema de áreas protegidas es uno de los pilares sobre los que se sostiene nuestra industria turística, no se le permite administrar los recursos que genera y, consecuentemente, los parques nacionales carecen de recursos financieros, materiales y humanos adecuados para su mantenimiento y protección.

Si el país ha de enfrentar las verdaderas contradicciones de la política ambiental, debe abandonar las falsas interpretaciones que han ocupado buena parte de las discusiones en esta materia. Es preciso, en particular, abandonar la creencia de que existe un conflicto inherente entre el crecimiento económico y la promoción de la sostenibilidad ambiental. Costa Rica necesita urgentemente de la aceleración de su crecimiento económico para reducir la pobreza, pero no de cualquier crecimiento económico. Se aspira a ser un país que apuesta por industrias limpias y basadas en el conocimiento, antes que en el uso depredador de los recursos naturales, cuya racionalidad económica en el largo plazo es muy discutible.

Entre los temas que ocupan un lugar prioritario para la agenda del sector ambiental nacional se tienen los siguientes: Energía, recursos hídricos, biodiversidad y áreas protegidas, recursos marino costeros, ordenamiento territorial, uso del suelo y recursos del subsuelo, crecimiento urbano, manejo de desechos y calidad ambiental y vulnerabilidad ante eventos producidos por el cambio climático, sismos y condiciones hidrometeorológicas.

Las debilidades en la planificación del desarrollo económico están incrementando la presión sobre el uso de recursos naturales (agua, suelo, energía) en forma desordenada y con limitada capacidad de gestión. A continuación se incorporan algunos elementos que permiten conocer en forma resumida algunos de los aspectos más relevantes de la situación ambiental del país, particularmente en áreas objeto de las tres Convenciones consideradas en el Proyecto ACN.

1. ENERGIA

El modelo de desarrollo energético, aunque tiene una trayectoria de alta participación de las energías limpias, aún se caracteriza por una importante dependencia de la importación y consumo de los derivados del petróleo. En los últimos años el país ha experimentado un crecimiento explosivo en su factura petrolera, que pasó de US \$225 millones en 1990, a más de US \$998 millones en el 2005. El parque automotor consume el 75,7% de las importaciones de hidrocarburos y es responsable del 65% de las emisiones.

El consumo de energía comercial se satisface por medio de tres fuentes: hidrocarburos importados, electricidad y recursos biomásicos como la leña, bagazo de caña, cascarilla de café y cascarilla de arroz. El consumo total de energía pasó de 78.222 terajulios en 1990 a 125.000 en el 2004 y, las participaciones porcentuales fueron de 70% para los hidrocarburos, 20% para la electricidad y 10% para los recursos biomásicos, lo cual evidencia que Costa Rica es un país que requiere de una proporción muy alta de energía importada.

El consumo energético nacional por sector se distribuye de la siguiente manera:

- 45% transporte, siendo la mayor causa de contaminación atmosférica con importantes efectos en la salud de la población y contribuye mayormente a las emisiones de gases de efecto invernadero precursoras del cambio climático
- 22% industria
- 19% sector residencial
- 8% sector comercial

- 6% sector agropecuario
- 1% y el sector público.

El potencial hidroeléctrico teórico del país se ha estimado en 25.000 MW, del cual sólo se ha explotado un 5%. El potencial económicamente aprovechable restante se ubica en un 80% en parques nacionales. Fuera de ellos, el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) ha identificado 4.171 MW en proyectos sin explotar, de los cuales un 42% toca zonas de reserva indígena, y un 25% reservas forestales, con posibles conflictos ambientales para su ejecución. Entre las fuentes alternativas de energía, se destacan los recursos biomásicos, los cuales incluyen la leña, los residuos vegetales, el biogás y el alcohol. En la actualidad, el potencial para el desarrollo de estos recursos no ha sido suficientemente evaluado.

Reducir la dependencia de combustibles importados, aprovechar mejor las fuentes de energía renovable del país y llegar a producir el 100% de la electricidad del país a partir de fuentes de energía renovables es el gran desafío del país en esta materia.

En relación con la electricidad, de 1994 a 1999 la capacidad instalada del sector mostró un crecimiento promedio anual del 6,1%. En 1994, la generación hidroeléctrica aportaba un 75,2% de energía eléctrica consumida, mientras que la térmica participaba con un 17,6% y la geotérmica con un 7,2%. Esta distribución porcentual tiene su origen en los altos precios del petróleo que comenzaron a manifestarse en la primera crisis petrolera, en los años 1973-1974, que obligaron a revisar las premisas básicas de planeamiento de desarrollo del sector eléctrico. Se concluyó entonces que el mismo debía estar orientado hacia el máximo aprovechamiento de los recursos hidroeléctricos del país. Más tarde, a partir de 1994 se empezó a impulsar la utilización de otras fuentes de energía renovable como la geotermia, la biomasa y la energía eólica.²⁶

2. RECURSOS HIDRICOS.

El país cuenta con 34 cuencas hidrográficas en tres vertientes: Caribe, Norte (San Juan) y Pacífico, esta última diferenciada en Central, Sur y Norte. Algunas de las principales cuencas

presentan una disminución de sus presupuestos hídricos por sobreexplotación (ríos Tárcoles y Tempisque) y, en general todas presentan problemas por contaminación de diversa índole.

Es el tercer país más rico en disponibilidad de recurso hídrico de Centroamérica con una oferta potencial estimada en 110 mil millones de m³, de los cuales, un 66.25 % corresponde a escorrentía superficial, mientras que un 33.75% corresponde a recarga natural. En cuanto al uso, un 70% del agua se utiliza para generar electricidad, un 22.8% se dedica a la agricultura, y un 7,2% se utiliza para el consumo humano, agroindustria, turismo e industria. Se proyecta que en el 2020 la demanda de agua para todos los usos alcanzará los 39 km³.²⁷

De acuerdo con datos del Departamento de Aguas del Ministerio de Ambiente y Energía, se tienen registrados 9.886 pozos y estiman la existencia de 15.000 pozos ilegales, lo cual indica la presión a que está sometido el recurso. Quince por ciento del territorio corresponde a 350 humedales, de los cuales 15 (unas 71.989 hectáreas), están protegidos y 11 de ellos son Humedales de Importancia Internacional (Sitios Ramsar).

En materia de gestión de los recursos hídricos, los problemas que tiene el país son considerables. Los acuíferos se encuentran en condición de alta vulnerabilidad, que amenaza la salud pública y los ecosistemas. Un alto porcentaje de las aguas servidas son descargadas en forma cruda a los ríos. El sistema de saneamiento de aguas actual apenas cubre un 50% de la población en el Área Metropolitana y un 25% en todo el país. Únicamente el 4% de las aguas residuales reciben algún tipo de tratamiento.

El sistema tarifario vigente sólo considera el costo de operación y distribución de los servicios públicos asociados al agua, más no los costos ambientales de la gestión de este recurso. La puesta en práctica del canon de aprovechamiento permite contar con recursos complementarios para su buen manejo. Por otra parte, no ha existido un organismo responsable del manejo integrado del agua, cuya gestión es fragmentada y dispersa, lo que dificulta el ejercicio de la rectoría política. La Ley de Aguas, No. 276 del 27 de agosto de 1942, la más antigua pieza de nuestra legislación ambiental. En la actualidad, un nuevo proyecto de

27 Cfr: www.drh.go.cr (diagnóstico del recurso hídrico, 2004).

ley se encuentra sometido a un proceso de mejoramiento de su texto con el fin de garantizar su viabilidad técnica, ambiental y social.²⁸

Paralelamente se ha elaborado una Estrategia Nacional de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos y, para finales del 2007 se espera contar con un Plan Nacional de Gestión Integrada del Recurso Hídrico, que permita una mayor coherencia entre la oferta y demanda del recurso.

Hacer posible la gestión integrada y sostenible del recurso hídrico, dentro de un marco legal e institucional renovado es el principal desafío del país en materia de recursos hídricos.

3. AREAS PROTEGIDAS.

El Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Costa Rica, cuenta con 162 unidades o áreas silvestres bajo protección estatal²⁹, distribuidas en nueve categorías de manejo y que abarcan un 25,23% del territorio nacional (1.289.070 hectáreas). De estas, 27 son Parques Nacionales, 31 zonas protectoras y 64 son Refugios de Vida Silvestre. Además un 7,18% del territorio corresponde a 110 Reservas Privadas con alguna modalidad de protección. Los Parques Nacionales son la categoría de manejo que aglutina la mayor cantidad de superficie protegida (625.531 hectáreas), aunque los refugios nacionales de vida silvestre, representan la categoría con más áreas nuevas declaradas (9) durante el período 2002–2005. Todas estas áreas cuentan con esfuerzos complementarios de conservación, que van desde los corredores biológicos y las servidumbres ecológicas, hasta las reservas privadas y el programa nacional para el pago de servicios ambientales.

La extensión total protegida en ecosistemas marinos es de 328.256 hectáreas, distribuida en Parques Nacionales, Reservas Biológicas y Refugios de Vida Silvestre. El Parque Nacional Isla del Coco cuenta con cerca de 97.000 hectáreas. El área restante se encuentra alrededor de la Reserva Biológica Isla del Caño; los Parques Nacionales Corcovado, Manuel Antonio, Tortuguero,

²⁸ MIDEPLAN. P. 80

²⁹ Según estimaciones del SINAC (junio, 2005).

Cahuita, Santa Rosa, Marino Las Baulas y Marino Ballena; los Refugios Nacionales de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo, Playa Hermosa e Isla San Lucas; y la Reserva Natural Absoluta Cabo Blanco.

La gestión de las áreas silvestres protegidas costarricenses representa un aporte significativo a la economía nacional y local, con un impacto indirecto en la disminución de la pobreza por medio de la provisión de bienes y servicios. Estos últimos han sido valorados –en el caso de los parques nacionales y reservas biológicas– en unos US \$800 millones anuales, monto equivalente a un 4,5 % del PIB. Aunado a lo anterior, la inversión nacional en la conservación de tierras privadas dentro de áreas silvestres protegidas y territorios indígenas, por medio del programa de pago por servicios ambientales, ha permitido mantener y mejorar la cobertura boscosa. La erogación correspondiente, durante el último lustro, alcanza los US \$18,8 millones.³⁰

Sin embargo, y pese a la inversión realizada actualmente por el Estado costarricense para la gestión de las áreas silvestres protegidas, los recursos fiscales destinados siguen siendo insuficientes para garantizar que este activo, quizá el más relevante de la nación y ciertamente instrumental para sostener la industria turística, permanezca en el largo plazo y mantenga todas sus funciones esenciales.

En los últimos cinco años, el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), en su calidad de administrador del sistema de áreas protegidas, ha mejorado los controles sobre el manejo de los recursos financieros no fiscales y la captación de los mismos. Sin embargo, esta condición no ha incidido positivamente en el logro de una inversión oportuna en las áreas silvestres protegidas. Dentro de las posibles causas, cabe considerar las dificultades administrativas para la correcta ejecución de tales recursos, exacerbadas por algunas de las leyes recientemente promulgadas en el país.

El principal desafío nacional en este campo consiste en incrementar la efectividad de la política de protección de áreas silvestres protegidas.

30 MIDEPLAN. Op. Cit. P. 76

En su patrimonio Costa Rica tiene dos Reservas de la Biosfera y tres Sitios de Patrimonio Mundial de la Humanidad. Existen en el país 20 Comisiones Locales de Corredores Biológicos, 33 corredores biológicos en proceso de consolidación y 3 corredores binacionales en las fronteras terrestres del país (El Castillo, San Juan-La Selva y la Ruta de los Humedales en la frontera Costa Rica-Nicaragua) y la denominada Eco-región Talamanca, entre Costa Rica y Panamá.

4. RECURSOS DE DIVERSIDAD BIOLÓGICA

Si bien la extinción de las especies es un fenómeno natural del proceso evolutivo, hoy, debido a las actividades de los seres humanos, la amenaza que se cierne sobre las especies y los ecosistemas es mayor que nunca antes. En efecto, la extinción de especies causada por las actividades del ser humano avanza a un ritmo alarmante. Estas pérdidas no sólo son una tragedia ambiental, sino que también tienen profundas repercusiones en el desarrollo económico y social del país.

Costa Rica es un país megadiverso, ya que con tan sólo 51.100 kilómetros cuadrados de superficie terrestre, que representa únicamente el 0,03% de la superficie mundial, y 589.000 kilómetros cuadrados de mar territorial, alberga cerca del 4% de la totalidad de las especies que conviven en el mundo (como mínimo entre 13 y 14 millones de especies).

Aquí se localizan y distribuyen unas 12.117 especies de plantas; de ellas, unas 10.000 son conocidas y 2.000 son árboles. En cuanto a los animales, se estiman cerca de 377.235 especies de invertebrados, de los cuales solo se conoce el 18,8%, a diferencia del total conocido del grupo de vertebrados que corresponde a un 80% (se estiman cerca de 3.011 especies en total).³¹ Entre 1994 y 2003, el Inventario Nacional de Biodiversidad incorporó 15.187 especies, para un total de 21.298 identificadas en el país. De éstas, 1.780 son nuevas para la ciencia. A fines del siglo XX se habían descrito cerca de 90.000 especies costarricenses, un 17% de la biodiversidad esperada para el país, estimada en no menos de 500.000 especies. En el año 2004 se identificaron 424 especies nuevas (insectos, hongos, plantas y moluscos), de ellas, 35 posiblemente sean endémicas.

31 Tomado de www.sirefor.go.cr.

Fomentar la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos, mediante un adecuado acceso a esos recursos y una transferencia apropiada de las tecnologías pertinentes es el gran reto del país en este campo.

Nuestro país es considerado uno de los que presentan más alta diversidad de especies, expresada en el número total de estas últimas, pero en términos de número de especies por kilómetro cuadrado, podría ser el país con más alta diversidad del planeta. La conservación

de la diversidad biológica ha dejado de significar la simple protección de especies y ecosistemas, para convertirse en parte fundamental de las propuestas hacia el desarrollo sostenible, por eso se propone un enfoque conciliador entre la necesidad de la conservación con la preocupación por el desarrollo y está basado en consideraciones de equidad y responsabilidad compartida.

También promueve que el uso de los recursos de la biodiversidad atraiga cooperación científica y técnica, acceso a los recursos genéticos bajo términos mutuamente acordados, transferencia de tecnología ecológicamente adecuada y sobre todo, una distribución justa y equitativa de los beneficios que puedan derivarse de su uso. Todo ello sin olvidar que el país está obligado a respetar, preservar y mantener los conocimientos, innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica.

La existencia del Sistema Nacional de Áreas de Conservación y la fama mundial de Costa Rica por su biodiversidad, incide directamente sobre la economía nacional a través del turismo donde, estadísticamente se conoce que 7 de cada 10 turistas visitan las áreas silvestres protegidas y, gracias a la visión local de desarrollo sostenible, durante los últimos ocho años se está fortaleciendo la capacidad local para la consolidación de un turismo congruente con la imagen internacional donde, se intenta que los beneficios económicos del turismo, sean para las comunidades aledañas al Sistema, como socios principales de la conservación de la biodiversidad en el mediano y largo plazo. Para el 2004 se registraron 897.481 visitantes a las ASP, de los cuales el 48.6% eran extranjeros³².

5. RECURSOS FORESTALES

No cabe duda de que el dramático y consistente aumento de la cobertura boscosa del país es uno de los grandes éxitos de la política pública en las últimas dos décadas. El mapa de cobertura de la Tierra de 1992 muestra que casi el 40% de las tierras en Costa Rica estaba cubierto por bosque natural y bosque secundario, mientras que la tasa de deforestación entre los años 1996-97 y 2000 había caído considerablemente a 3.000 ha por año³³. La cobertura se ve favorecida por el Sistema de Áreas Silvestres Protegidas, el cual abarca la mitad de la superficie catalogada como boscosa. Esta evidente recuperación permite afirmar que –prácticamente- se ha logrado revertir la tasa de deforestación.

El país cuenta con 11 Reservas Forestales (228.629 hectáreas) y 32 Zonas Protectoras (152.605 hectáreas). Ambas categorías de manejo cubren un 7.5% del territorio nacional continental. Una seria amenaza a los recursos forestales es la tala ilegal por lo que el país está implementando la estrategia para su control con buenos resultados a partir de los años 2003-2003. El consumo nacional de madera se estima en alrededor de un millón de metros cúbicos por año. Sin embargo, apenas se reportan 124.825 m³ de madera autorizados por el SINAC en el año 2004 y 3.581 permisos forestales otorgados.

Según la Oficina Nacional Forestal (ONF), unas 157 industrias forestales estuvieron activas en el 2004. El 63% de la madera que procesaron y comercializaron provino de plantaciones forestales³⁴ y aproximadamente el 25 % de la madera consumida es producto de la tala ilegal de bosques y potreros arbolados. Además, el país sufre de incendios forestales, generalmente ligados a quemas agropecuarias, sobre todo las Áreas de Conservación Tempisque, Huetar Norte y Guanacaste, cuyas condiciones climáticas favorecen la propagación de incendios.

El desafío del país en este campo está orientado a fortalecer el uso sostenible de los recursos forestales en terrenos privados, superar las limitaciones actuales en la política de pago de servicios ambientales y reducir gradualmente los incendios forestales causados por el ser humano.

33 Sistema de Información de los Recursos Forestales de Costa Rica (www.sirefor.go.cr).

34 ONF (2005). "Usos y aportes de la madera en Costa Rica. Estadísticas 2004". San José. Oficina Nacional Forestal.

Un factor importante que está contribuyendo a detener la deforestación y a la recuperación de la cobertura forestal, es la exitosa iniciativa de Pago por Servicios Ambientales (PSA) como resultado de la cual para el período 1997-2004 se logró la incorporación de 396.859,9 hectáreas en la modalidad de Protección de Bosques (89.1%), el manejo del bosque natural acumuló 24.543,1 hectáreas (5.5%) y la reforestación alcanzó un 5.0%, con 22.320,5 hectáreas. El restante 0,4%, 1.688,9 hectáreas, corresponde a la modalidad de plantaciones con recursos propios. Destacan también 521.419 árboles en sistemas agroforestales (SAF).³⁵

La población de Costa Rica aprovecha unas 500 plantas medicinales, 133 de las cuales son utilizadas comercialmente, a razón de 167 toneladas/año. Otros Productos Forestales No Maderables (PFNM) relevantes, desde el punto de vista económico, son las fibras para elaboración de artesanías.³⁶

El PSA es un caso donde el país ha sabido sacar provecho de las sinergias entre las tres Convenciones en estudio, aprovechando para formular un Programa nacional articulado y con seguimiento ordenado y sistemático que se traduce en un impacto positivo y tangible que ha contribuido para que la cobertura forestal pasara de un 26% en 1987 a más de un 45% en el año 2000.

Desde el 2004 se revisó y actualizó el Plan Nacional de Desarrollo Forestal (PNDF), que generó el Plan de Acción para el período 2004-2013. Las metas propuestas en dicho plan se orientan al establecimiento de 95.000 hectáreas de plantaciones forestales, 283.961 hectáreas en protección de bosques y 24.000 hectáreas en sistemas agroforestales.³⁷

Desde 1997, el país cuenta con la Estrategia Nacional de Manejo del Fuego que, de manera cuantificable, ha permitido reducir en un 75% el área y los ecosistemas afectados por los incendios forestales (64.893,45 hectáreas en 1998 a 16.380.31 en la temporada 2004-2005).

35 Información de FONAFIFO (diciembre, 2005) y XI Informe del Estado de la Nación, 2005 (Armonía con la Naturaleza).

36 Idem.

37 Cfr: Decreto Ejecutivo N° 32750-MINAE publicado en La Gaceta N° 218 del 11 de noviembre del 2005.

6. CAMBIO CLIMÁTICO Y CALIDAD DEL AIRE³⁸

La calidad ambiental se ha deteriorado, especialmente en la Gran Área Metropolitana (GAM), por la concentración de las actividades productivas, el aumento de los desechos y vertidos sin tratamiento, la creciente emisión de gases contaminantes y de efecto invernadero a la atmósfera, la ausencia de monitoreos regulares de la calidad del aire, y la inadecuada coordinación interinstitucional. Todo ello incide directamente en la salud de nuestra sociedad.

En San José se dan los mayores niveles de contaminación y el grado de contaminación del aire es muy superior a las normas internacionales. En esta zona vive el 60% de la población nacional y se encuentran el 70% de la flota vehicular y el 85% de la industria del país. El transporte es la principal fuente de emisión de gases de efecto invernadero en el país, representando un 65% de las emisiones totales. La flota vehicular es el mayor emisor de gases contaminantes a la atmósfera. Entre 1987 y 1998, el parque automotor se duplicó y el consumo de combustibles fósiles se triplicó.

La utilización de combustibles fósiles no sólo aumenta las emisiones de dióxido de carbono, sino que también es la principal fuente de otros contaminantes del aire. Aunado al alto consumo de combustibles fósiles, la deforestación, el sector agropecuario y la industria contribuyen al aumento de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera. Ciertamente el desarrollo nacional se ha dado a costa de un deterioro ambiental, afectando la calidad del aire.

Mejorar la calidad del aire, particularmente en la Gran Área Metropolitana, a efecto que cumpla con los estándares internacionales y la protección de la salud de los habitantes, es el desafío del país en esta área.

Ante esta realidad, es necesario que el país avance hacia la construcción participativa de un Programa Nacional de Cambio Climático, partiendo del inventario nacional de emisiones por fuentes y absorción por sumideros de gases de efecto invernadero para identificar opciones de mitigación.

38 MIDEPLAN, Plan Nacional de Desarrollo. P. 77

Este plan debe ser compatible con los objetivos de desarrollo sostenible y aprovechar las oportunidades del mercado internacional de carbono, por medio de la comercialización de reducción de emisiones en el ámbito del Mecanismo de Desarrollo Limpio del Protocolo de Kyoto y/o en los mercados voluntarios emergentes, o bien otras oportunidades que resulten de mecanismos financieros para reconocer las inversiones que se han hecho en materia de recuperación de cobertura forestal o lucha contra la deforestación y darles continuidad.

La contaminación del aire, particularmente en la Gran Área Metropolitana (GAM) requiere una solución urgente y, los tratados internacionales, particularmente en materia de cambio climático y contaminación facilitan al país fortalecer sus capacidades para actuar radicalmente con decisiones integrales e intersectoriales. Se requiere de esfuerzos más allá de la Revisión Técnica Vehicular. La educación, el mejoramiento de la infraestructura vial y ferroviaria y del transporte público son indispensables.³⁹

Acciones complementarias en materia de calidad ambiental estarán enfocadas a elaborar y ejecutar el Programa de Gestión de Calidad Ambiental, dirigido al establecimiento de normas jurídicas y regulatorias para la restauración, mantenimiento y mejoría de los elementos ambientales estratégicos (suelo, agua, aire, biodiversidad) y reducir la incidencia de la degradación ambiental en la salud de la población.

7. ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y USO DEL SUELO

A pesar de esfuerzos de gobiernos anteriores, no se cuenta aún en el país con un consenso sobre el uso del territorio para las diferentes actividades productivas y de servicio. Esto provoca no pocos conflictos al no existir, en general, límites claramente establecidos para el desarrollo de las actividades económicas, sociales, culturales, recreativas, habitacionales, industriales, entre otras. Esta indefinición se traduce en obstáculos para la inversión debido a la falta de seguridad jurídica. Asimismo, afecta la proyección de los planes sectoriales e institucionales de las diferentes instituciones públicas, que no tienen un marco de referencia uniforme y acordado para plantear las metas de la

39 Informe final sobre el Estado de la Calidad del Aire en San José. XI Informe del Estado de la Nación, 2004.

expansión de las actividades que les competen, generando en muchas ocasiones conflictos sociales por percepciones diversas sobre el uso apropiado del territorio.

Aunque, como se ha dicho, en el pasado reciente el país ha exhibido una tendencia a la recuperación de la cobertura boscosa, la situación pasada en cuanto al uso del territorio fue definida por el incremento de la productividad agropecuaria, la transformación de tierras de cobertura boscosa en áreas de pasto donde persisten patrones de degradación de áreas de recarga acuífera, erosión de suelos, sedimentación y daños en los ecosistemas costeros.

Se estima que en la actualidad un 54,9% de las tierras están bien utilizadas, un 19,8% están sobreutilizadas, un 14,8% están subutilizadas y un 10,5% coinciden con su capacidad de uso, pero requieren tratamientos especiales de conservación. Menos del 10% del territorio se utiliza para productos de exportación y de alto valor agregado, pero puede notarse que hay un alto riesgo de degradación de tierras por sobreuso en una quinta parte del territorio nacional. Un problema crónico en el ámbito de la planificación está relacionado con el manejo municipal de los desechos sólidos. La producción de desechos sólidos por habitante se ha mantenido esencialmente estable en el pasado reciente.

Una estimación del año 2002 indicaba que cada habitante del país generaba alrededor de 318 kilogramos de residuos sólidos al año, lo que representa 1,28 millones de toneladas métricas anuales. No han sido efectivas en el país las medidas de reducción, reutilización o reciclaje de desechos. Del total de desechos, un 70% es recolectado y transportado a sitios de disposición final y el otro 30%, no recolectado, es quemado o vertido sin control en lotes baldíos o cauces de agua. En el caso de los desechos industriales, electrónicos y peligrosos, se estima que existen unas 12.000 toneladas de equipo electrónico en desuso mezclados con la basura tradicional, principalmente computadores y sus componentes, que contienen metales pesados (plomo, cadmio, mercurio, cromo). Además se calcula que en el país se desecha un millón de baterías de teléfonos celulares cada año⁴⁰.

40 MINAE. Diagnóstico sobre la situación ambiental, en borrador de POA. 2006

El 59% de las municipalidades sigue depositando su basura en botaderos a cielo abierto y la recolección de desechos sólidos se da únicamente en el 69,5% del territorio nacional. La ausencia de separación de desechos desaprovecha los beneficios posibles del uso de los desechos ordinarios.⁴¹ Como consecuencia, cinco de las principales cuencas hidrográficas del país (Tárcoles, Reventazón, Tempisque, Térraba y San Juan), presentan altos niveles de contaminación con materia fecal, agroquímicos y desechos sólidos de diversa procedencia. En cuanto a las aguas subterráneas, estudios realizados por la Universidad Nacional evidencian residuos de plaguicidas, principalmente el herbicida bromacil que se utiliza en el cultivo de piña en muestras tomadas en el Caribe. Además, el 62% tenía niveles de nitratos mayores a 5 mg/l. Existen reportes de contaminación marino-costera por bifenilos policlorados (PCB), compuestos industriales incluidos en la lista de las Sustancias Tóxicas Persistentes.

Para el país sigue siendo un gran reto ordenar y regular el uso del suelo de manera que se detenga el proceso de degradación de los mismos.

La deforestación, la agricultura bajo técnicas inapropiadas, la ganadería extensiva en sitios de sobreuso, la variabilidad climática y los regímenes extremos de precipitación son algunas de las principales causas de degradación de extensas áreas de tierra en Costa Rica⁴². La desertificación y la sequía provienen de la erosión o degradación del suelo y afectan las posibilidades hacia un desarrollo sostenible porque está relacionado directamente con problemas sociales tales como la pobreza, la salud, la migración de las poblaciones y la inseguridad alimentaria.

8. RECURSOS MARINO-COSTEROS

Las zonas costeras y sus recursos constituyen un patrimonio crítico para los países en desarrollo, en especial por considerarse que el turismo costero, la acuicultura y el transporte marítimo, representan oportunidades prometedoras para diversificar e integrar las economías locales y regionales. La protección de los recursos marinos es necesaria tanto con fines de utilización como de conservación, para lograr minimizar y remediar las

41 Idem

42 CADETI. 2004. Programa de Acción Nacional de Lucha contra la Degradación de Tierras en Costa Rica.

presiones causadas por las actividades naturales y sobre todo las humanas desarrolladas en la zona costera, así como las derivadas de la explotación intensiva de los recursos marinos propiamente dichos.

La zona costera se caracteriza por una intensa actividad humana y por una gran riqueza ecológica, donde confluyen procesos físicos, biológicos, sociales, económicos y culturales interdependientes. En consecuencia, estos ambientes marinos, constituyen un sistema integral esencial para el mantenimiento global de la vida, ofreciendo a su vez, grandes oportunidades económicas y sociales para el desarrollo sostenible.

Aunque el Valle Central ha concentrado el desarrollo urbano nacional, los centros de población costeros han ido creciendo. El desarrollo de infraestructura costera con fines urbanos, y especialmente turísticos, ha ido en aumento en los últimos años, produciendo alteraciones en los ecosistemas locales, especialmente por eliminación de cobertura vegetal y contaminación de las aguas costeras marinas y dulces. Las tierras costeras están dedicadas en su mayoría a la ganadería extensiva, en tanto que la agricultura es prácticamente la segunda actividad en importancia económica, siendo los principales productos costeros el banano, el coco, el arroz, el cacao y el azúcar. Estos productos tienen una dependencia importante de los puertos para efectos de exportación.

La pesca como producto de exportación, ha ganado un lugar importante en la economía nacional, con altos porcentajes de capturas exportadas. La estructura de la actividad está basada en operaciones comerciales industriales y en operaciones artesanales que representan una fuerza laboral significativa y una generación de valor agregado que en muchos casos supera incluso a la de las operaciones industriales. La acuicultura ha ganado terreno y empieza a ser una de los principales productos de exportación, con un gran potencial para hacer un aporte considerable a la economía nacional.

No obstante, el país no ha impulsado un marco de política para el desarrollo integral de las actividades de producción y conservación de los recursos marinos costeros. En términos generales, para las zonas marinas costeras no se cuenta con

un marco institucional claro en cuanto a las potestades de las diferentes instituciones estatales, ni mucho menos de los actores locales. La ausencia de este marco ha repercutido en la debilidad de las capacidades institucionales, ya sea porque no se cuenta con el personal idóneo, ni los recursos financieros, ni el equipo y materiales necesarios para un efectivo control y aplicación de la legislación.

Detener el proceso de deterioro de los recursos costeros y marinos y poner en marcha un modelo sostenible para su utilización, es el desafío del país en este campo.

A pesar de estas limitaciones se han implementado algunos mecanismos para la conservación y uso de la biodiversidad marino costera y, desde 1963 se dio un primer paso con el establecimiento de la primera área protegida marino costera: la Reserva Natural Absoluta Cabo Blanco, la cual tiene una extensión aproximadamente de 1.790 hectáreas marinas y 1.172 hectáreas terrestres. El contexto general que se plantea, debe motivar a crear una nueva visión que promueva el inicio de un cambio tanto institucional como de paradigmas de manejo de los recursos naturales marinos costeros.⁴³

2.4 Participación de Costa Rica en la agenda internacional de desarrollo sostenible⁴⁴.

Costa Rica participó en la primera Cumbre de las Naciones Unidas sobre Ambiente y Desarrollo (CNUMAD), celebrada en Río de Janeiro en 1992 y suscribió los Acuerdos que de ella se derivaron: La Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo; La Agenda o Programa 21; La Convención sobre la Diversidad Biológica; La Convención sobre el Cambio Climático; y La Declaración sobre Principios Forestales.

Dichos Acuerdos han influido políticamente en el país, en la región centroamericana, en el hemisferio y a nivel global. En el país, el 9 de mayo de 1994, durante el foro “Del Bosque a la Sociedad”, en su primera actividad oficial, el entonces Presidente de la República, Ing. José María Figueres Olsen, propuso convertir

43 MIDEPLAN. Plan Nacional de Desarrollo. Pp. 75

44 Informes del país para Río + 5 y Río + 10

a Costa Rica en un proyecto piloto de desarrollo sostenible. En Centroamérica, los Presidentes firmaron, en octubre de 1994, la Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centro América y; a nivel hemisférico, los Presidentes y Jefes de Estado firmaron en diciembre de 1996 en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, la Declaración de Santa Cruz de la Sierra y el Plan de Acción para el Desarrollo Sostenible de las Américas.

No obstante, merece evidenciarse que la incorporación del concepto sostenibilidad en el diseño de políticas públicas de Costa Rica tiene antecedentes previos a la Cumbre de Río. Este es el caso de la "Estrategia de Conservación para el Desarrollo Sostenible de Costa Rica" (ECODES), un proceso impulsado desde el entonces Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas (MIRENEM - actual Ministerio del Ambiente y Energía) que culminó en 1990 y que constituyó el primer intento formal para incorporar criterios de sostenibilidad en la planificación de mediano y largo plazo del desarrollo del país. En este mismo sentido, debe destacarse la participación de profesionales y políticos costarricenses en la elaboración del documento latinoamericano conocido como "Nuestra Propia Agenda", complementario al Informe Brundland de la Comisión de Medio Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas "Nuestro Futuro Común".⁴⁵

Desde la participación de Costa Rica en la Cumbre de Río de Janeiro, se han invertido valiosos esfuerzos para la preparación de planteamientos de política para avanzar en el plano nacional hacia los propósitos y oportunidades de la Agenda Internacional de Desarrollo Sostenible, incluyendo varias referencias en sucesivos Planes Nacionales de Desarrollo 1994-1998 / 1998-2002 / 2002-2006 y 2006-2010.

Incluso se avanzó en el establecimiento de un marco institucional relacionado con la Agenda 21, que incluye la creación del Sistema Nacional para el Desarrollo Sostenible (SINADES); en el ámbito no gubernamental la creación del Consejo Nacional de Organizaciones No Gubernamentales y Organizaciones

45 Resultados y Perspectivas del Desarrollo Sostenible en Costa Rica. Evaluación del Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible para el Proceso de Evaluación Río + 5, San José, Costa Rica, febrero de 1997.

Sociales para el Desarrollo Sostenible (CONAO); en el sector empresarial la creación de una Comisión y una Unidad Técnica de Desarrollo Sostenible en la Unión de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada (UCCAEP); en el sector académico la creación de varias comisiones en el seno del Consejo Nacional de Rectores (CONARE), entre las que destacan las de Desarrollo Sostenible, Educación Ambiental, Forestal, y Biodiversidad; y para abordar la temática indígena y campesina, la conformación de la Mesa Nacional Indígena y la Mesa Nacional Campesina como instancias de concertación, proposición de políticas e implementación de políticas del desarrollo sostenible de los Pueblos Indígenas y Campesinos del país.

El SINADES fue creado mediante Decreto Ejecutivo No.23671, como un mecanismo para articular las acciones, estrategias y políticas del sector público costarricense orientadas a promover el desarrollo sostenible, procurando la participación de los diferentes segmentos que integran la sociedad civil, bajo la coordinación de MIDEPLAN. Este esfuerzo, aunque posteriormente se debilitó, queda como parte de un aporte útil hacia la construcción de esfuerzos hacia la sostenibilidad del desarrollo nacional.

Las Convenciones Globales Ambientales han sido instrumentos útiles para la educación, la transformación social, económica y ambiental del país. No obstante, el potencial de los impactos y de las inversiones no es cuantificable por la desarticulación entre las agendas para su implementación y la carencia de mecanismos para el entendimiento de las razones por las cuales se genera la información, la comunicación sobre lo realizado y hacia dónde se va como país y, en este contexto, la rendición de cuentas de los diversos sectores involucrados.



CAPÍTULO TERCERO

Barreras y avances en la aplicación de
las Convenciones Globales Ambientales



3.1 Análisis de Barreras: consideraciones metodológicas

Las barreras a la implementación de las Convenciones Globales Ambientales han sido organizadas en cinco áreas: jurídicas, políticas, institucionales, operativas y financieras.

- **Jurídicas:** referidas a la suficiencia y adecuación del marco legal vigente para facilitar la implementación de las Convenciones.
- **De política:** Existencia de procesos formales de diseño, implementación, seguimiento, evaluación y retroalimentación de la toma de decisiones en materia de política ambiental.
- **Institucionales:** Existencia de mecanismos y procedimientos de asignación de responsabilidades y recursos para el logro de los objetivos de política definidos, con miras a convertir políticas en servicios a los usuarios finales.
- **Financieras:** recursos económicos asignados, tanto internos como de cooperación internacional, para la puesta en ejecución de las acciones, actividades y proyectos necesarios para cumplir con los objetivos derivados de los compromisos incorporados en las Convenciones.
- **Operativas:** Existencia de sistemas y recursos de información – generación, sistematización y difusión-, investigación, participación, educación y capacitación, procesos de apoyo en general, para apoyar la implementación de las acciones, actividades y proyectos necesarios para cumplir con los objetivos derivados de los compromisos incorporados en las Convenciones.

Para efectos del Proyecto, se efectuó un análisis de cada una de las Convenciones en forma separada aplicando todos los criterios descritos y cuyos resultados se encuentran en el Capítulo Tercero en la sección correspondiente a cada Convención estudiada. Posteriormente, se procedió a identificar aquellos elementos comunes a las tres Convenciones, como resultado de lo cual se obtuvo el resumen que se muestra a continuación.

3.1.a Barreras jurídicas

Las barreras jurídicas para la implementación de las Convenciones Globales Ambientales se identifican fundamentalmente en tres dimensiones:

1. RANGO DE LOS CONVENIOS INTERNACIONALES

Y FINES DE LAS LEYES: a pesar de que es claro que las convenciones internacionales tienen un rango jurídico superior a la normativa interna –salvo la Constitución Política–, dicho rango no es reconocido de esta manera como fuente de derecho en las acciones de gobierno, pues se asignan bajos niveles de prioridad a los programas destinados a la implementación de dichos instrumentos, no solamente en las políticas globales sino también en los planes anuales operativos de las instituciones responsables. Por otra parte, el marco legal vigente no está específicamente orientado a impulsar o facilitar el cumplimiento de las normas internacionales sino de las normas regulares vigentes (Leyes y decretos) que delimitan las competencias institucionales en temas sustantivos o materiales; y por otra parte, en algunos casos se requiere reglamentación de algunas leyes relacionadas con las normas internacionales (p.ej. Ley de biodiversidad, Ley Orgánica del Ambiente) y que por esta vía podrían recibir una atención más puntual.

Desde la perspectiva jurídica, la percepción más generalizada respecto de la necesidad de emitir normativa adicional para mejorar o facilitar la implementación de las convenciones ambientales no es sentida como tal por quienes tienen bajo su responsabilidad su seguimiento. Al contrario, se considera que en general el marco jurídico disponible es suficiente y más bien son las interpretaciones sobre los alcances de la normativa vigente, en particular los relacionados con el reconocimiento del rango superior de las convenciones internacionales y la normativa vinculada con el concepto de dirección política, los elementos que se convierten en las principales Barreras jurídicas para la plena aplicación de las convenciones globales ambientales.

2. SUFICIENCIA Y ADECUACION DEL MARCO LEGAL:

en general se considera que el marco legal vigente relacionado con la implementación de las Convenciones es suficiente, ya que además de las Convenciones mismas, se cuenta con legislación específica que regula temas contenidos en éstas. Y aunque el

marco legal no responde necesariamente a la necesidad de implementar las obligaciones derivadas de las Convenciones, en algunos casos es incluso sumamente amplio, a las vez que disperso y confuso; (en particular en la asignación de competencias y responsabilidades a los diferentes actores con respecto al desarrollo de acciones para cumplir las obligaciones derivadas de las Convenciones) y requiere ser ordenado, pues algunas normas vigentes son contradictorias o persisten vacíos.

3. DIRECCIÓN POLÍTICA Y COMPETENCIAS: La legislación sobre rectoría y dirección política es escasamente atendida o aplicada (Ley de Planificación, Ley de Administración Pública) para ordenar la gestión institucional o sectorial, según corresponda. No hay una asignación clara de las responsabilidades institucionales de implementación de las Convenciones en sus diversos niveles (político, técnico, operativo, científico) y se generan vacíos, conflictos de representación o competencia, y duplicidades entre diferentes instancias, lo cual además de conflictos institucionales, genera una gran ineficacia de la administración para atender las responsabilidades derivadas.

3.1.b Barreras de Política

Las barreras de política identificadas se pueden asimismo agrupar en las siguientes categorías:

1. PROCESOS INTEGRALES DE PLANIFICACIÓN PÚBLICA: La negociación, firma y ratificación de Convenciones Ambientales Globales no necesariamente responde a prioridades de la agenda ambiental del país, sino más bien a tendencias de la agenda internacional, y consecuentemente no siempre hay una vinculación clara entre objetivos nacionales de política ambiental y la política exterior (prioridades, foros relevantes, cooperación internacional) en esta materia, dado que tampoco existen mecanismos para articular ambas dimensiones de la política en el plano formal.

Por otra parte, los procesos de elaboración de política ambiental no han considerado apropiadamente el cumplimiento de los compromisos internacionales derivados de las Convenciones

Globales Ambientales en sus planteamientos; es decir, no se incorporan las obligaciones derivadas en los procesos nacionales de planificación (en su dimensión Nacional, Sectorial, Institucional, Regional) en forma integral, sino en términos muy generales como principios declarativos. Pese a ello, muchos esfuerzos en curso dentro de las acciones institucionales permiten atender el cumplimiento de los compromisos derivados, pero tampoco son parte de un esfuerzo consciente y explícito en esa dirección. Por otra parte, se estima que las autoridades hacendarias no visualizan la pertenencia a las Convenciones como una inversión u oportunidad, sino como un costo; más como respuesta a objetivos globales que nacionales, con lo cual se limitan las posibilidades de asignación de recursos a su cumplimiento.

2. PARTICIPACIÓN, COORDINACIÓN, INTERSECTORIALIDAD: No existe un criterio claro de participación en los procesos internacionales (objetivo y metas de ser parte de una Convención) y el sector privado está prácticamente excluido de los procesos de atención a las Convenciones, en sus diversas etapas (negociación, implementación, evaluación). La rectoría o responsabilidad por dirección política superior con respecto a las Convenciones no está explícitamente establecida, lo cual conlleva a que se generen “interpretaciones” y disputas de competencias entre diversas instituciones y vacíos en algunos temas. Asimismo, el país carece de un accionar institucional y sectorial integrado (en lo técnico y económico) para atender las obligaciones derivadas de las Convenciones (es disperso, en casos conflictivo) y no existe una agenda intersectorial clara para implementación de las Convenciones sino que la acción es muy enfocada en temas puntuales y los espacios de coordinación institucional son ocasionales, no permanentes y no regulados. Hay interpretaciones confusas sobre el rol o responsabilidad de los “Puntos Focales” de las Convenciones y en muchas ocasiones se descarga en ellos toda la responsabilidad, cuando en realidad es un asunto de responsabilidad del país y de varias entidades en sus diversos roles.

Las principales dificultades para la implementación de las convenciones globales ambientales desde la perspectiva de la política, se relacionan primordialmente con la ausencia de criterios claros de inserción de las responsabilidades derivadas de las convenciones en los procesos nacionales de planificación en sus diferentes niveles, derivándose de lo anterior una serie de barreras más puntuales principalmente relacionadas con la ausencia de mecanismos apropiados de coordinación intersectorial que permitan impulsar una visión integral.

3. COMPETENCIAS, RESPONSABILIDADES Y APOYO

POLÍTICO: La ausencia de disposiciones claras sobre competencias genera ineficiencia en el cumplimiento de responsabilidades, por dispersión de esfuerzos institucionales, diferencias en criterios o enfoques técnicos y falta de claridad respecto de los impactos de las medidas adoptadas. Asimismo, se considera que no hay suficiente respaldo político en los casos en que se indican responsabilidades de implementación de las Convenciones a las instituciones pertinentes ni en los diversos niveles de implementación, ya que se asignan a funcionarios como una responsabilidad adicional, entre muchas otras funciones que deben desempeñar regularmente. Las temáticas reguladas en las Convenciones no siempre son adecuadamente comprendidas en toda su dimensión y complejidad por las autoridades en distintos niveles o por la población en general.

4. SISTEMAS DE INDICADORES Y SEGUIMIENTO:

Las Políticas y Estrategias elaboradas a nivel nacional no incorporan indicadores de efectividad específicos para medir el impacto de las mismas en el terreno, sino que son muy generales. Pero por otra parte también hay ausencia de sistemas apropiados de indicadores de gestión que permitan rendición clara de cuentas sobre acción institucional y comunicación de los resultados a los diversos actores relevantes, tanto gubernamentales como de la sociedad civil.

3.1.c Barreras institucionales

En lo que se refiere a las barreras institucionales, surge también la dificultad derivada de la ausencia de mecanismos de coordinación apropiados entre los diferentes sectores e instituciones relacionados con la implementación de las convenciones ambientales globales; esto se refleja en falta de claridad de las responsabilidades y competencias institucionales asignadas a las dependencias públicas específicas y consecuentemente en la dispersión de esfuerzos y la pérdida de eficacia en las acciones desarrolladas.

1. COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL: Muchos de los temas regulados en las Convenciones son transversales y deben ser atendidos mediante programas interinstitucionales, pero se manifiesta la ausencia de un accionar institucional y sectorial integrado (en lo técnico y económico) para atender las Convenciones. Los espacios de coordinación institucional son ocasionales, no permanentes y no regulados, y no existe una instancia ni mecanismo que coordine las acciones de los diversos puntos focales de las Convenciones Globales Ambientales y garantice la articulación o sinergias necesarias. Tampoco existe articulación sistemática entre las dependencias del MINAE, otras dependencias públicas y con el Ministerio de Relaciones Exteriores y MIDEPLAN.

2. INDICADORES: Ausencia de sistemas apropiados de indicadores de gestión que permitan rendición clara de cuentas sobre acción institucional y comunicación de los resultados a los diversos actores relevantes.

3. COMPETENCIAS: No existen procedimientos claros para la definición de responsabilidades institucionales con respecto a las diversas focalías de las Convenciones, las cuales hasta ahora son más tratadas como responsabilidades “personales” de los puntos focales.

3.1.d Barreras Operativas

1. DISPONIBILIDAD, DIFUSIÓN Y ACCESO A LA INFORMACIÓN: Se identifica una ausencia de mecanismos o medios apropiados de difusión e información en todos los niveles para

facilitar la toma de decisiones y generar cambio de actitudes (autoridades públicas, técnicos y profesionales, población en general) sobre las Convenciones y sus objetivos, y también se carece de sistemas de información que permitan dar seguimiento ordenado e integral tanto a las medidas y resultados de las acciones desarrolladas en cumplimiento de las Convenciones, como con respecto a los resultados de las Conferencias de las Partes y otras reuniones de política relevantes, lo que dificulta los procesos de reporte de avance en la implementación y la retroalimentación a los actores relevantes. A pesar de la existencia de gran cantidad de información generada por el sector público y privado, la misma no es utilizada eficientemente. Se requiere un espacio regular de retroalimentación entre los actores de las diversas Convenciones.

Por otra parte, se identifica la ausencia de un sistema de información ambiental nacional que permita dar seguimiento al estado de los recursos (biodiversidad, tierra, clima, agua, otros) y facilitarlos informes de avance e impacto de las políticas

Las barreras operativas están claramente vinculadas con la ausencia de sistemas adecuados que permita un seguimiento de los impactos de las políticas así como de la eficiencia en la gestión orientada al cumplimiento de las Convenciones.

(que sean históricos, confiables, comparables, etc.), haciéndose necesario armonizar sistemas de información existentes (datos, mapas) con formatos diversos para facilitar el apoyo a acciones de implementación de Convenciones, en particular respecto del ordenamiento del territorio. Por otra parte, no existe un sitio (material o virtual) que integre o relacione toda la información relevante sobre las Convenciones en el país al cual se pueda acudir con la certeza de encontrar la información relevante y actualizada.

2. INSTANCIAS QUE APOYAN LA INVESTIGACIÓN: En algunos casos, dada la complejidad de algunos de los temas derivados de las Convenciones, se requieren instancias asesoras que coadyuven a mejorar la visión país y a facilitar la implementación de acciones, actualmente inexistentes o no permanentes. También se identifica la ausencia de una política de investigación relacionada con el cumplimiento de los compromisos derivados de las Convenciones.

3. PLANIFICACIÓN: No se han incorporado plenamente las acciones para atender las Convenciones en los Planes Anuales Operativos de las diferentes instituciones con competencia y responsabilidad en cada área sustantiva regulada por la mismas y se requieren ajustes en enfoques metodológicos para atender los objetivos de las Convenciones (funcionales, holísticos).

3.1.e Barreras Financieras

Las Barreras Financieras identificadas se vinculan fundamentalmente con la ausencia de conexión entre los procesos de planificación y presupuesto, como resultado de lo cual no hay asignación de los medios apropiados para poder llevar adelante en forma eficiente las responsabilidades derivadas de las Convenciones, y más bien se depende en gran medida de asignaciones provenientes de la cooperación internacional, no siempre seguras, para cumplir con muchas de las obligaciones principales, particularmente aquellas relacionadas con la preparación de los planes estratégicos y los informes de progreso en la implementación.

Las barreras financieras a la implementación de las Convenciones son el resultado de la presencia de un esquema que no ha logrado incorporar plenamente las acciones, planes y programas en el sistema formal de planificación pública y que conlleva entonces a una desvinculación entre planes y presupuestos que impide la medición de los costos de implementación. .

1. PROCESO DE PRESUPUESTACION: La ausencia de integración de Planes – Presupuestos implica restricciones para la asignación de recursos de toda índole para la implementación de las Convenciones, y consecuentemente no existen presupuestos ordinarios o regulares específicamente asignados para los Puntos Focales y para la implementación de las Convenciones o el financiamiento de los entes establecidos o involucrados. Los recursos de contrapartida aportados por el MINAE y otras dependencias y entidades para apoyar actividades de las Convenciones son muy cuantiosos aunque de difícil registro y cuantificación dada la inflexibilidad de los sistemas de contabilidad utilizados, y no hay coherencia entre las prioridades definidas y áreas de inversión de los recursos financieros locales y de cooperación internacional. A nivel de

política macroeconómica no se consideran los valores ni los aportes del capital natural (objeto de las Convenciones) o de las inversiones en materia de cambio climático a la economía nacional.

2. COOPERACION INTERNACIONAL: En gran medida se depende de recursos de cooperación internacional para atender necesidades de implementación de las Convenciones, particularmente para la preparación de los informes de aplicación o progreso. Se requiere de un mecanismo de control y seguimiento de las inversiones para mejorar eficiencia y atender prioridades. El país no está preparado para aprovechar eficientemente las oportunidades del mercado de carbono y no existe control apropiado y criterios para asignación y pago de cuotas de membresía. No existen controles integrados sobre origen y destino de los recursos de cooperación técnica y financiera, públicos y privados.

3.2 Avances en la implementación de las Convenciones

3.2.a Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático

3.2.a.1 El cambio climático: Generalidades ⁴⁶

Las actividades humanas están liberando gases de efecto invernadero a la atmósfera. El dióxido de carbono (CO₂) se produce cuando se utilizan combustibles fósiles para generar energía y cuando se talan y queman bosques. Las actividades agrícolas, los cambios en el uso de la tierra y otros factores son los causantes de emisiones de metano (CH₄) y óxido nitroso (N₂O). Los procedimientos industriales liberan productos químicos artificiales llamados halocarbonos (CFC, HFC, PFC) y otros gases de vida prolongada tales como el hexafluoruro de sulfuro (SF₆). El ozono (O₃) en la atmósfera baja está generado indirectamente por los escapes de los automotores y otras fuentes.

⁴⁶ El resumen aquí incluido es tomado de: Naciones Unidas. Carpeta de Información sobre Cambio Climático. 2003

El aumento de los gases de efecto invernadero ya está cambiando el clima. Al absorber las radiaciones infrarrojas, estos gases controlan la manera en que la energía natural fluye a través del sistema climático. En respuesta a las emisiones causadas por las actividades que realiza el ser humano, el clima ha comenzado a ajustarse a una “manta más espesa” de gases de efecto invernadero, a fin de mantener el equilibrio entre la energía que llega del Sol y la que vuelve a escaparse al espacio. Las observaciones muestran que las temperaturas mundiales se han elevado en 0,6° C durante el siglo XX. Hay pruebas nuevas y más concluyentes de que la mayor parte del calentamiento observado en los últimos 50 años puede atribuirse a actividades humanas.

Los modelos climáticos predicen que la temperatura mundial ha de elevarse en cerca de 1,4 a 5,8° C para el año 2100. Este cambio sería mucho más importante que cualquier cambio climático experimentado por lo menos en los últimos 10.000 años. La proyección se basa en una amplia gama de hipótesis acerca de las principales fuerzas que provocan las futuras emisiones (tales como el crecimiento demográfico y el cambio tecnológico), pero no refleja los esfuerzos para controlar las emisiones debido a las preocupaciones que suscita el cambio climático. Hay mucha incertidumbre acerca de la escala y los impactos del cambio climático, particularmente en el plano regional. Debido a los efectos de retraso causado por los océanos, las temperaturas de la superficie no responden inmediatamente a las emisiones de gases de efecto invernadero, de manera que el cambio climático puede proseguirse durante cientos de años, una vez que se hayan estabilizado las concentraciones atmosféricas.

El cambio climático probablemente ha de tener un efecto significativo en el medio ambiente mundial. En general, cuanto más rápido cambie el clima, mayor será el riesgo de daños. Se prevé que el nivel medio del mar aumente de 9 a 88 cm. para el año 2100, y cause inundaciones en las zonas de tierras bajas, así como otros daños. Entre otros efectos podría mencionarse un aumento de las precipitaciones mundiales y cambios en la gravedad o frecuencia de los episodios extremos. Las zonas climáticas podrían desplazarse hacia los polos y verticalmente, perturbando los bosques, desiertos, praderas y otros ecosistemas no sujetos a ordenación. Como resultado, muchos han de reducirse o fragmentarse, y algunas especies podrían extinguirse.

La sociedad humana debe hacer frente a nuevos riesgos y presiones. Es poco probable que la seguridad alimentaria se vea amenazada en el plano mundial, pero sí que algunas regiones experimenten escasez de alimentos y hambre. Los recursos hídricos se verán afectados a medida que las pautas de precipitaciones y de evaporación cambien en todo el mundo. La infraestructura física sufrirá daños, particularmente por el aumento del nivel del mar y los episodios meteorológicos extremos. Las actividades económicas, los asentamientos humanos y la salud humana experimentarán muchos efectos directos e indirectos. Las poblaciones pobres y menos favorecidas son las más vulnerables a las consecuencias negativas del cambio climático.

Las poblaciones y ecosistemas deberán adaptarse a los futuros regímenes climáticos. Las emisiones pasadas y actuales han sometido a la Tierra a cierto grado de cambio climático en el siglo XXI. La adaptación a esos efectos exigirá una buena comprensión de los sistemas socioeconómicos y naturales, su sensibilidad al cambio climático, y su capacidad inherente para adaptarse.

La estabilización de las concentraciones de los gases de efecto invernadero exigirá mayores esfuerzos. Se prevé que, si no se adoptan políticas de control de emisiones fundadas en la preocupación por el cambio climático, las concentraciones atmosféricas de dióxido de carbono aumenten, de las actuales 367 partes por millón (ppm), a 490 – 1.260 ppm para el año 2100. Esto representaría un aumento del 75 al 350% desde el año 1750. Para estabilizar las concentraciones, por ejemplo, a 450 ppm, será necesario que las emisiones mundiales disminuyan por debajo de los niveles de 1990 en los próximos decenios. Habida cuenta de la expansión de la economía mundial y el crecimiento de las poblaciones, ello exigirá mejoras espectaculares en la eficiencia de la energía y cambios fundamentales en otros sectores económicos.

La comunidad internacional está haciendo frente a este problema a través de la Convención Marco sobre el Cambio Climático, que apunta a estabilizar las concentraciones atmosféricas de efecto invernadero en niveles seguros. Exige a todos los países el compromiso de limitar sus emisiones, reunir la información pertinente, elaborar estrategias de adaptación al cambio climático

y cooperar en la investigación y en la tecnología. También pide a los países desarrollados que tomen medidas destinadas a reducir sus emisiones en los niveles de 1990.

El Protocolo de Kyoto requeriría que los Gobiernos tomen medidas aún más enérgicas. En 1997, las Partes en la Convención acordaron por consenso que los países desarrollados deberían aceptar un compromiso jurídicamente vinculante de reducir sus emisiones colectivas de 6 gases de efecto invernadero por lo menos al 5% en comparación con los niveles de 1990, para el periodo 2008 – 2012. El Protocolo también establece un régimen de comercio de emisiones y un “mecanismo para un desarrollo limpio”.

Se dispone de muchas opciones para limitar las emisiones a corto y mediano plazo. Los responsables de la formulación de políticas pueden estimular un uso eficiente de la energía, la utilización de fuentes de energía renovable y otras tendencias propicias al clima, tanto en el abastecimiento como el consumo de energía. Entre los principales consumidores de energía puede mencionarse la industria, los hogares, las oficinas, los vehículos y la agricultura. Se puede mejorar la eficiencia en gran medida estableciendo un marco económico y reglamentario adecuado para los consumidores e inversores.

A través de este marco se promoverían medidas eficaces en función de los costos, las mejores tecnologías actuales y futuras y soluciones “útiles en todo caso”, que produzcan beneficios económicos y ambientales con independencia del cambio climático. Los impuestos, las normas de reglamentación, los permisos de comercio de emisiones, los programas de información, los programas voluntarios y la eliminación gradual de las subvenciones contraproducentes también pueden contribuir. Son importantes asimismo, algunos cambios en las prácticas y los estilos de vida, desde una mejor planificación del transporte urbano a un cambio de los hábitos personales, por ejemplo, apagar las luces y equipos que no estén en uso.

Es fundamental reducir la incertidumbre sobre el cambio climático, sus efectos y los costos de las diversas opciones de respuesta. En el ínterin, será necesario equilibrar las preocupaciones acerca de los riesgos y los daños con los intereses del desarrollo

económico. Por consiguiente, la respuesta prudente al cambio climático es adoptar una cartera de medidas que apunten a controlar las emisiones, adaptarse a sus efectos y estimular la investigación científica, tecnológica y socioeconómica.

EL CAMBIO CLIMÁTICO EN LA ACTUALIDAD⁴⁷

- Existe un nivel muy alto de confianza en que muchos sistemas naturales a lo largo de todo el planeta –en todos los continentes y en algunos océanos– están siendo afectados por el cambio climático, particularmente por los incrementos de temperatura.
- El calentamiento global provoca cambios en la criosfera que están afectando a sistemas naturales, y provocan efectos tales como aumento e incremento de los lagos glaciares, con el consiguiente riesgo de rupturas bruscas de morrenas e inundaciones repentinas, y aumento de la inestabilidad en áreas de montaña con deslizamientos de ladera.
- El sistema hidrológico, con un alto grado de confianza, está siendo también afectado por el cambio climático, por ejemplo, intensificándose y adelantándose los picos de crecida en las cuencas y con alteraciones en la calidad de las aguas y la estructura térmica de numerosos lagos y ríos en distintas regiones.
- Los sistemas biológicos también experimentan cambios y alteraciones en sus ciclos anuales, sus distribuciones territoriales y su estructura y funcionamiento.
- Con un alto grado de confianza, el componente antropogénico del calentamiento global tiene una influencia discernible en muchos sistemas naturales físicos y biológicos. Más del 85% de un número superior a 29.000 conjuntos de datos de diferentes localidades documentan cambios en la dirección esperada como respuesta al calentamiento.
- Diversos sistemas gestionados por el ser humano muestran evidencias de efectos debidos a cambios climáticos regionales, por ejemplo:
 - algunas zonas costeras están afectadas por el aumento del nivel del mar.
 - se observan efectos en sistemas agrícolas y forestales, como el desplazamiento en el tiempo de las labores agrosilvopastoriles.

⁴⁷ Esta sección fue tomada de: PNUMA-OMM. Cuarto Informe de Evaluación del IPCC. El Cambio Climático 2007: Impactos, adaptación, vulnerabilidad. Mayo 2007

- determinados aspectos de salud humana se ven afectados por el cambio climático (mortalidad por olas de calor, enfermedades transmitidas por vectores, alergias...)
- determinados sectores turísticos ven limitado su período de actividad.

EL CAMBIO CLIMÁTICO EN EL FUTURO: Posibles impactos.

Los siguientes puntos resumen con un nivel de confianza alto o muy alto, algunos de los impactos principales que se proyectan sobre distintos sistemas y sectores, asumiendo que no se aplica ninguna medida de mitigación y que la capacidad de adaptación tampoco se refuerza. Las cifras relativas a aumentos térmicos se refieren a cambios respecto a 1990.

RECURSOS HÍDRICOS: La disponibilidad de agua aumentará en las latitudes más altas y en algunas áreas del trópico húmedo, y disminuirá en gran parte de las latitudes medias y el trópico seco. Los eventos extremos de sequías y precipitaciones intensas probablemente aumentarán en frecuencia e intensidad.

ECOSISTEMAS: Para un incremento térmico global superior a 1,5 a 2,5 °C, los ecosistemas experimentarán importantes cambios en su estructura y composición, funcionamiento y distribución geográfica, teniendo estos cambios consecuencias predominantemente negativas en la provisión de los bienes y servicios ambientales que proporcionan a las sociedades humanas. Los ecosistemas terrestres pasarán, en la segunda mitad del siglo XXI, a ser fuentes netas de emisión de carbono. Los ecosistemas especialmente vulnerables al cambio climático son y serán la tundra, el bosque boreal, los sistemas de montaña, el ecosistema mediterráneo, humedales costeros, manglares, entre otros.

AGRICULTURA: Para un incremento térmico global superior a 1-3 °C, el rendimiento potencial de las cosechas en altas latitudes aumentará; más allá de este calentamiento el efecto será negativo. La agricultura más vulnerable será aquella localizada en regiones de baja latitud, debido a la reducción de las disponibilidades hídricas. El incremento de las sequías y las inundaciones afectará negativamente las producciones agrícolas locales.

ZONAS COSTERAS: Los arrecifes de coral se verán seriamente impactados por efecto del calentamiento global; otros sistemas como humedales costeros y manglares también se verán negativamente afectados. Cientos de millones de personas que habitan en áreas costeras bajas y pequeñas islas son especialmente vulnerables al aumento del nivel del mar por efecto del cambio climático.

INDUSTRIA, ASENTAMIENTOS HUMANOS, SOCIEDAD: Los costes y beneficios del cambio climático variarán mucho según regiones y localidades, pero en conjunto, el balance agregado será fuertemente negativo. Las industrias y sociedades más vulnerables serán aquellas asentadas en zonas costeras y llanuras de inundación y dependientes de recursos primarios ligados al clima. Los más desfavorecidos serán las comunidades más pobres.

SALUD HUMANA: Olas de calor, inundaciones, tormentas, incendios y sequías serán causa de mayores enfermedades y muertes. Se incrementará la frecuencia de enfermedades cardio-respiratorias debido a las mayores concentraciones de ozono a nivel del suelo y se modificarán las áreas de distribución de determinados vectores transmisores de enfermedades.

3.2.a.2 Cambio Climático en América Latina⁴⁸

Si bien el objetivo primordial de la Convención Marco de Cambio Climático de las Naciones Unidas, es reducir las emisiones de gases efecto invernadero (GEI) a efecto de alcanzar su estabilización en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropogénicas peligrosas con el sistema climático (Art.2), además de las acciones de mitigación de GEI, crece la necesidad de llevar adelante políticas y programas de adaptación integrados con mitigación a los cambios en el clima, ante la idea creciente que el fenómeno se producirá de todos modos. Aun considerando que los mayores esfuerzos desarrollados durante la década de 1990 se orientaron a las acciones de mitigación, los indicadores que el fenómeno ya está generando efectos, ha incrementado la preocupación y esfuerzos sobre actividades relacionadas con la vulnerabilidad y adaptación En América Latina y el Caribe,

48 PNUMA. Oficina Regional para América Latina. UNEP/LAC-IGWG.XIV/ Inf.10. 2003

la vulnerabilidad y adaptación es una actividad de creciente prioridad en la agenda política.

A pesar de no tener compromisos obligatorios, muchos países en vías de desarrollo están haciendo esfuerzos para implementar acciones de reducción de emisiones de GEI que tienen, además, impactos positivos sobre las estructuras económicas nacionales. En otras palabras, se considera que, si bien aun pequeños, los pasos inmediatos en la dirección correcta son extremadamente valiosos en la búsqueda del sendero adecuado para el desarrollo futuro.

La dotación abundante y diversificada de recursos naturales, ha sido la base del desarrollo económico de América Latina y el Caribe. Conscientes de que el Cambio Climático afectará directamente a las bases principales de su desarrollo económico, la respuesta política de los países de la Región se está dirigiendo a adoptar medidas que posibiliten tanto la inserción del ambiente en las políticas de desarrollo como a preservar la calidad de vida de las futuras generaciones, en línea con los objetivos de un desarrollo sostenible.

A pesar de otras prioridades fundamentales como la erradicación de la pobreza, educación, higiene, vivienda y la gestión del acceso a la energía y el agua, en América Latina y el Caribe el cambio climático está creciendo en importancia en la agenda de desarrollo, es sujeto creciente en reuniones gubernamentales en la Región y muchos países han tomado iniciativas para combatirlo. Además de la creciente toma de conciencia, esta postura es en parte una respuesta a la Convención y el Protocolo de Kyoto, que le urgen a participar en los esfuerzos internacionales para doblegar al cambio climático y las oportunidades que los mecanismos de flexibilidad ofrecen a nuestros países.

Las principales características de la Región, en términos de cambio climático, pueden sintetizarse de la siguiente forma:

- a) América Latina y el Caribe tiene una participación menor en las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) mundiales;
- b) todos los países de la Región son Partes No-Anexo I de la Convención y ya la han ratificado;

- c) América Latina y el Caribe ha sido y es muy activa en la Convención y sus acciones, como lo demuestra que más del 50% del total de los potenciales proyectos de Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL), identificados a nivel global están en América Latina y el Caribe y, la mayoría de los países no solo ha implementado sus Unidades de Cambio Climático sino que además tiene Oficinas de MDL en operación (13 países de la Región en 2002);
- d) a pesar de que en el pasado el énfasis fue puesto en proyectos de Renovables (Mitigación), como resultado de recientes eventos extremos, se está desarrollando una creciente conciencia sobre la vulnerabilidad y la necesidad de implementar políticas de adaptación;
- e) la mayoría de los países de América Latina y el Caribe son miembros del G-77 y China (hoy constituido por 133 países en vías de desarrollo) y los países del Caribe son parte de la Alianza de Pequeños Estados Insulares.

Dada sus especiales condiciones de vulnerabilidad influenciadas por su situación geográfica, un cordón de territorio bordeado por los océanos Atlántico y Pacífico en la confluencia de dos ecosistemas mayores con muchos micro climas y sistemas tropicales frágiles y su dependencia de recursos hídricos para la generación de electricidad, los países Centroamericanos han creado el Consejo de Cambio Climático Centroamericano (CCCC), como un programa regional para proteger el sistema climático. La Región también posee el Comité Regional en Recursos Hidráulicos y la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD).

El Caribe ha creado "La Planificación del Caribe para Adaptación al Cambio Climático" con el principal objetivo de apoyar a los países del Caribe en su preparación para afrontar los efectos adversos del cambio climático.

También se han creado organizaciones multilaterales y existen varias organizaciones no gubernamentales en la región para cooperar entre agentes y países para desarrollar estrategias efectivas. Otras organizaciones regionales como OLADE, la CEPAL y el PNUMA, han creado programas especiales para estudiar opciones frente al cambio climático, coordinar acciones

y cooperar en la implementación del MDL. La Corporación Andina de Fomento también ha creado el Programa Latinoamericano de Carbono para apoyar la implementación y desarrollo de un mercado de carbono en la Región.

Otros aspectos, referentes a la Región y relacionados con el cambio climático que merecen destacarse son:

a) para la mayoría de los países, el sector energético es la mayor fuente de emisiones de GEI, seguido de transporte y agricultura, muchas de cuyas emisiones son compensadas por los sumideros dentro del sector cambio de uso de la tierra y forestal como un todo;

b) los reportes incluyen, en muchos casos, la identificación de programas incluyendo medidas que pueden contribuir a limitar las emisiones o incrementar la capacidad de captura. La identificación de posibilidades de mitigación se han concentrado en quema de combustibles y emisiones fugitivas, es decir energía. Dichas opciones son las más estudiadas y varias se han manifestado como muy costo-efectivas. Sin embargo, varios países muestran una gran confianza en el desarrollo de sus áreas forestales, es decir abonan su capacidad para el desarrollo de sumideros. Estas opciones son, hasta hoy, las menos estudiadas;

c) todos los países de la Región son vulnerables a la variabilidad y el cambio climático, especialmente la agricultura, que puede verse muy adversamente afectada. Las zonas costeras serían seriamente afectadas por el incremento del nivel del mar; especialmente las pequeñas islas podrían sufrir impactos devastadores en la infraestructura. En general, menor disponibilidad de agua, problemas de salud, deterioro de ecosistemas terrestres, afectación adversa sobre la pesca y daños en la infraestructura, sistemas energéticos y turismo, son puntos comunes señalados por los países latinoamericanos y caribeños;

d) se han identificado opciones de adaptación, medidas y estrategias frente a los efectos de cambios en el clima. Sin embargo, en general, se sugiere la necesidad de estudios de vulnerabilidad más profundos a fin de proponer acciones de

adaptación e identificar las necesidades de creciente ayuda financiera y técnica. Un punto en común es reforzar la necesidad de gestión integral de zonas vulnerables y una mejor coordinación y cooperación entre las instituciones relevantes y agencias como factor esencial para facilitar la integración del cambio climático en el proceso de definición de políticas públicas;

e) se refleja un consenso creciente en el reconocimiento de la necesidad de incorporar el cambio climático en los planes de desarrollo sostenible. A pesar de los esfuerzos para el desarrollo institucional y la legislación ambiental orientada a tal fin, hay escasas actividades concretas con relación a la formulación de planes de acción en cambio climático o de políticas. De todos modos, se ha enfatizado la necesidad que se desarrollen abordajes integrales en el tratamiento de los temas ambientales;

f) se han realizado esfuerzos para coordinar las actividades de cambio climático en respuesta a la Convención. Se plantea la necesidad de mantener las actividades ya iniciadas durante la preparación de las Comunicaciones Nacionales para mantener la disponibilidad de inventarios y fortalecer las capacidades en forma continua;

g) se reconoce que es necesario implementar o mejorar los programas de educación, entrenamiento y toma de conciencia para todos los sectores, incluyendo el público en toda su extensión. Algunos países han mostrado iniciativas tales como integrar los temas de cambio climático en los programas educativos y otros han reforzado la importancia de integrarlo en la educación formal e informal, pero aún las acciones se consideran insuficientes;

h) la instrumentación y fortalecimiento institucional para: desarrollo y construcción de capacidad nacional y regional fortaleciendo la investigación en vulnerabilidad y adaptación; sistemática observación, monitoreo y recolección de datos ha sido y sigue siendo una prioridad para la Región, las necesidades de recursos financieros y soporte técnico han sido reconocidos como de fundamental importancia para implementar la Convención y mantener acciones de largo plazo.

En Costa Rica se han realizado dos inventarios de gases de efecto invernadero. El primero se realizó en 1995 tomando como base el año 1990 y, el segundo se elaboró en el año 2000, tomando como base el año 1996. Las emisiones de CO₂ son las más importantes en términos de volumen, aunque hay otras que también deben ser consideradas, como el monóxido de carbono, el dióxido de azufre, el óxido nitroso, los óxidos de nitrógeno, el metano y otros hidrocarburos volátiles diferentes al metano. Actualmente el Instituto Meteorológico Nacional (IMN), trabaja con fondos del FMAM en el tercer inventario nacional cuyos resultados se esperan para finales del presente año.

En el caso específico del dióxido de carbono, los inventarios incluyeron cinco sectores económicos: energía, procesos industriales, agricultura, uso de la tierra y manejo de los desechos. Según los mismos, las emisiones totales de CO₂ alcanzaron los 3.843,5 gigagramos (Gg) en 1990 y 3.583,5 en 1996. Se nota ya una pequeña pero significativa reducción, explicable por el fuerte aumento ocurrido en la década de los años noventa en plantaciones forestales y en áreas de regeneración natural que son fijadoras de carbono, mientras el área anual deforestada disminuyó notablemente. Estas dos situaciones hicieron que el sector “cambio de uso de la tierra y bosque” pasara de ser emisor en 1990 a ser fijador neto en 1996 (de 1.094,2 a -971,2 Gg respectivamente). El sector energético es el que genera más emisiones de dióxido de carbono, 2.381,4 Gg en 1990 y 4.137,6 Gg en 1996, y se estima que para 1999 habría alcanzado 4.871,6 Gg, es decir, más del doble de 1990.

Los procesos industriales, por su parte, pasaron de 367,9 en 1990 a 417,1 Gg en 1996. A su vez, dentro del sector energético, el transporte representa la mayor fuente de emisiones, pasó de 1,5 millones de toneladas en 1990 a un estimado de alrededor de 3,9 millones de toneladas en el año 2000.

La planificación y control inadecuados del transporte público, un parque automotor en crecimiento, la importación masiva de vehículos usados, el aumento y aglomeración de la población en centros urbanos, una red vial deficitaria y en mal estado, congestionamientos del tránsito, eliminación del transporte por ferrocarril y la marcada preferencia del modo de transporte

privado a diferencia del servicio público, son las principales causas de las emisiones en el sector transporte.⁴⁹

3.2.a.3 Negociación, firma y ratificación de la Convención.

A pesar de los esfuerzos realizados, en los registros oficiales disponibles en el MINAE no fue posible obtener información relacionada con la participación del país en el proceso de negociación de la Convención; entre otras cosas, debido a que no existe un lugar donde se localice toda la información relevante de los Convenios Internacionales.

La CMCC fue adoptada en New York el 9 de mayo de 1992. Su objetivo es "alcanzar la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropogénicas peligrosas en el sistema climático. Ese nivel debería lograrse en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y, permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible"⁵⁰

Fue firmada por Costa Rica en 1992 durante la I Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro, Brasil y ratificada mediante Ley No. 7414 del 13 de junio de 1994. Los compromisos más relevantes que asumen los países Partes de la CMCC son los siguientes:

- Elaborar y actualizar inventarios nacionales de emisiones antropógenas y absorciones de gases de efecto invernadero (GEI). (Art. 4)
- Formular, aplicar y actualizar programas nacionales que contengan medidas de mitigación de emisiones para facilitar la adaptación al cambio climático. (Art. 4).
- Transmitir, a través de las Comunicaciones Nacionales a las Conferencias de las Partes, información sobre el resultado de sus inventarios de GEI, descripción de medidas para aplicar la Convención y otra información

49 Información extraída del "Objetivos de Desarrollo del Milenio: Informe sobre el avance del país en su cumplimiento." Consejo Social-Gobierno de Costa Rica/Sistema de las Naciones Unidas, San José: diciembre, 2004.

50 Aguilar, G; A. Iza, 2005

pertinente para el logro de sus objetivos y para el cálculo de tendencias de las emisiones mundiales (Art. 12).

- Promover y apoyar con su cooperación el desarrollo, la aplicación y la difusión, incluida la transferencia de tecnologías, prácticas y procesos que controlen, reduzcan o prevengan las emisiones antropogénicas del GEI en todos los sectores pertinentes (Artículo 4).
- Promover y apoyar con su cooperación la investigación científica, tecnológica, técnica, socioeconómica y de otra índole; la observación sistemática y el establecimiento de archivos de datos relativos al sistema de cambio climático (Artículo 4)
- Promover y apoyar con su cooperación la educación, la capacitación y la sensibilización del público respecto al cambio climático y estimular la participación más amplia posible en ese proceso, incluida la de las organizaciones no gubernamentales (Artículos 4 y 6).
- Formulación e implementación de programas nacionales y regionales que establezcan medidas de mitigación del cambio climático, esto significa la reducción de emisiones de efecto invernadero y como subproducto la fijación de carbono.
- Promover prácticas y procesos para el control, reducción y prevención de emisiones antropogénicas⁵¹ de gases de efecto invernadero en todos los sectores, incluyendo los sectores de energía, transporte, industria, silvicultura y manejo de desechos.

3.2.a.4 Avances en la aplicación de la Convención

Antes de la ratificación de la Convención, en el país ya se habían aprobado leyes favorables al mejor uso de los recursos y a minimizar la contaminación desde la fuente. Así por ejemplo, desde 1973 la Ley General de Salud dedica un capítulo al tema de las emisiones de contaminantes a la atmósfera; en 1990 se promulgó la Ley N° 7200 para la utilización racional y uso alternativo de fuentes de energía, en la cual se permite a las entidades privadas participar en la generación eléctrica, utilizando únicamente fuentes renovables de energía como el procesamiento de desechos sólidos y orgánicos, la generación

51 Producidas por las actividades que realiza el ser humano.

hidráulica, geotérmica y eólica. Esta normativa fue reformada en 1995, mediante la Ley N° 7508. Además, se creó la Comisión Nacional de Conservación de la Energía, adscrita al Ministerio del Ambiente y Energía (MINAE), con el fin de preparar y ejecutar un Programa Nacional de Conservación de la Energía⁵². Algunos de los elementos más relevantes de las acciones desarrolladas en el país para atender los compromisos derivados de la CMCC son los siguientes:

- En 1994, se aprobó el Reglamento para el Control de Emisiones de Gases y Partículas producidas por vehículos automotores, a efecto de regular y controlar las emisiones de gases contaminantes y de efecto invernadero; así como establecer límites para la emisión vehicular de óxidos de nitrógeno, hidrocarburos no metanos, monóxido de carbono y humo producidos por los transportes automotores, y hace obligatoria la revisión técnica vehicular con la aplicación de nuevos parámetros.
- En 1995 se firma un Convenio de Cooperación entre los Sectores Gubernamental y Privado, con el fin de crear la Oficina Costarricense de Implementación Conjunta (OCIC). Este convenio fue suscrito por el MINAE, como ente rector del sector ambiental; la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE), representando al sector privado especializado en la atracción de inversiones; la Fundación para el Desarrollo de la Cordillera Volcánica Central (FUNDECOR), organización no gubernamental (ONG) de reconocida trayectoria en el campo forestal y la Asociación Costarricense de Productores de Electricidad (ACOPE), que representa a los generadores privados de electricidad⁵³. La creación de este mecanismo responde precisamente a las expectativas despertadas en el país para aprovechar las ventajas de la Convención para generar recursos financieros adicionales para la atención de la problemática del cambio climático.

52 FAO-CCAD.2003
53 www.imn.ac.cr, junio 2006.

- En 1996 se establece la Oficina Costarricense de Implementación Conjunta (OCIC), mediante Decreto Ejecutivo que le confiere el rango de órgano de desconcentración máxima y oficina técnica ejecutora del MINAE para atender las obligaciones asumidas por el país en la Convención.
- En 1996 se realizó la primera emisión de Certificados Transferibles de Compensación (CTO), un instrumento financiero por medio del cual se comercializarían internacionalmente en los mercados bursátiles, los créditos por la captura de carbono provenientes de proyectos de implementación conjunta. El producto de esta primera emisión fue por US \$2 millones y fue utilizado para el pago por servicios ambientales a pequeños y medianos propietarios privados de bosque⁵⁴. El mecanismo creado en Costa Rica sirvió de modelo para el posterior desarrollo de los Certificados de Reducción de Emisiones (CER) dentro del marco del MDL.
- En 1998 se crea la Comisión Consultiva de Cambio Climático como parte integral del Sistema Nacional de Desarrollo Sostenible (SINADES) con el propósito de mantener un diálogo permanente entre todos los sectores de la sociedad, sobre las políticas y medidas de mitigación y adaptación al cambio climático.
- Costa Rica desarrolló el mecanismo de pago por servicios ambientales a partir de la Ley Forestal de 1995, sobre la base de experiencias previas de promoción de incentivos para la conservación y recuperación del bosque. Algunas estimaciones señalan que el país está en capacidad de mitigar, a corto plazo, unos diez millones de toneladas de dióxido de carbono (CO₂), y recibir unos US \$ 6,50 por tonelada. A mediano plazo, esa cantidad podría ser duplicada⁵⁵ y la gran ventaja es que el país cuenta con una capacidad institucional instalada que puede ser

54 Resultados y Perspectivas del Desarrollo Sostenible en Costa Rica. Evaluación del Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible para el Proceso de Evaluación Río + 5, San José, Costa Rica, Febrero de 1997.

55 Borrador del Diagnóstico del MINAE para la elaboración del PAO 2007.

muy relevante para aprovechar las ventajas del mercado internacional del carbono.

- La OCIC ha logrado la transacción de 3.2 millones de toneladas métricas de dióxido de carbono (CO₂), con un valor agregado de US \$10 millones y, promueve una cartera de proyectos con un potencial cuantificado en reducciones de emisiones de 5.1 millones de toneladas métricas de CO₂, dentro de los que se destacan los proyectos hidroeléctricos Chocosuela, Cote y General, y dos posibles que aprovecharán la energía eólica (Chorotega y Vara Blanca), con un potencial total estimado de 84 MW.
- La capitalización de los beneficios ambientales globales mediante certificados de reducción de emisiones, podrá en algunos casos mejorar significativamente la rentabilidad financiera de esos proyectos. Así por ejemplo, en el 2004 entró en operación el proyecto Biotérmico Río Azul, desarrollado mediante una alianza comercial entre la Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL) y una empresa privada –Grupo Corporativo SARET–; en el cual se aprovecha el biogás generado por los desechos urbanos sólidos para producir electricidad a partir del metano, para la venta al Sistema Interconectado Nacional (SIN) y se comercializan a nivel internacional unas 700.000 toneladas de CO₂ en certificados de reducción de emisiones equivalentes, por un monto aproximado a los US \$2 millones durante su vida útil.⁵⁶
- El seguimiento en estas gestiones no ha sido constante y, ha oscilado al parecer en función del interés y comprensión de los gobiernos de turno sobre la relevancia estratégica del tema para el desarrollo nacional, tema que está siendo estratégicamente retomado por la actual administración, dentro del marco de la "Estrategia Nacional de Cambio Climático"

⁵⁶ Informe final sobre Estrategia Energética Nacional. XI Informe del Estado de la Nación, 2004.

3.2.a.5 Marco institucional para la implementación de la Convención.

El Ministerio del Ambiente y Energía (MINAE) es el ente que ha asumido la responsabilidad primaria por la implementación de la Convención, a través de las siguientes dependencias:

- El Instituto Meteorológico Nacional (IMN), que actúa como Punto Focal Técnico de la Convención, y que en la actualidad ostenta también la focalía política, en la figura de su Director. Asimismo, la Oficina Costarricense de Implementación Conjunta (OCIC) es el ente que actúa como Autoridad Nacional Designada ante el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) de la Convención. El IMN ha conducido primariamente las labores de preparación de los Inventarios Nacionales de Gases de Efecto Invernadero, con el apoyo de recursos de cooperación internacional.
- Por su parte, la Oficina Costarricense de Implementación Conjunta es una dependencia del MINAE con una función facilitadora que procura promover la participación del sector público y privado haciendo uso de las oportunidades que le confiere el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) de la CMCC y el Protocolo de Kyoto. Administrativamente, está adscrita al Despacho del Ministro e internamente está constituida por dos unidades: la Dirección y la Unidad Técnica Administrativa. En la actualidad funciona en las instalaciones del Instituto Meteorológico Nacional.

La OCIC tiene por objetivo “Coordinar y ejecutar todas las acciones y programas tendientes a proponer al MINAE la aprobación de una política nacional de proyectos para la mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero que apoye las metas nacionales para el desarrollo sostenible, promover la formulación, evaluación y aprobación de proyectos de mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero, así como su posterior negociación internacional con miras a la obtención de financiamiento para la ejecución”.

Actualmente el país se ha dado a la tarea de desarrollar una Estrategia Nacional de Cambio Climático para dar vida al Programa Nacional de Cambio Climático a que hace referencia el Plan Nacional de Desarrollo 2006 - 2010, y que representa una reactivación del interés político de las autoridades de turno por impulsar políticas y acciones relevantes, tanto a nivel nacional como internacional, para abordar con mayor energía el tema del cambio climático.

Otras entidades relacionadas con la implementación de las obligaciones del país en este campo son el Sistema Nacional de Áreas de Conservación, el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal, la Oficina Nacional Forestal y la Asociación Costarricense de Implementación Conjunta (ASOCIC)⁵⁷, además de una serie de actores sectoriales que se han unido a estos esfuerzos como resultado del proceso de elaboración de la estrategia nacional.

3.a.2.6 Marco legal relacionado con las obligaciones de la Convención

Si bien es cierto el país no cuenta con una normativa expresa dedicada a regular el tema del cambio climático, existen una serie de normas vinculadas con los objetivos de fondo de la Convención, que adecuadamente articulados permiten un tratamiento integral del tema. A la vez es pertinente recordar que el país también ha suscrito los tratados relevantes que promueven la regulación de otros gases de efecto invernadero, principalmente los que afectan la capa de ozono (el Protocolo de Montreal del 8 de abril de 1991 y el Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono del 22 de abril de 1985). Este marco legal incluye los siguientes instrumentos:

- Constitución Política de la República de Costa Rica.
- Ley No. 5395. Ley General de Salud del 30 de Octubre de 1973
- Ley No. 7554. Ley Orgánica del Ambiente del 13 de Noviembre de 1995.
- Ley No. 7575. Ley Forestal del 16 de abril de 1996.

⁵⁷ Surge en el 2002 como estrategia nacional para fortalecer la participación nacional a las negociaciones del MDL. En FAO-CCAD, 2003. Actualmente no es una estructura en operación. Se requiere formalizar el mecanismo facilite las negociaciones y el ingreso de recursos para que OCIC pueda cumplir su misión.

- Reglamento a la Ley Forestal No. 7575 mediante Decreto No. 25721 MINAE del 23 de agosto de 1996.
- Establecimiento del Fondo Específico Nacional para la Conservación y el Desarrollo de Sumideros y Depósitos de Gases de Efecto Invernadero. Decreto No. 25067-MINAE del 22 de abril de 1996.
- Ley No. 7779. Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos del 30 de abril de 1998.
- Ley No. 7788. Ley de Biodiversidad del 30 de abril de 1998.
- Ley No. 7513. Ley del Consejo Regional sobre Cambio Climático suscrito por los países centroamericanos el 29 de septiembre de 1995 en Guatemala
- Ley No. 7572. Ley de aprobación del Convenio Regional para el Manejo y la Conservación de los Ecosistemas Naturales Forestales y el Desarrollo de Plantaciones Forestales de octubre de 1993.

3.2.a.7 Principales Barreras y Fortalezas para la implementación de la Convención

ÁREA JURÍDICA

FORTALEZAS	BARRERAS
• Existe un amplio marco normativo que facilita la implementación de las obligaciones de la Convención	• Existe amplia legislación vinculada a algunos temas y esto ocasiona confusión e inseguridad para la aplicación. • Se requiere ordenar e integrar el marco legal existente de manera que facilite aplicar los diversos temas que aborda la CMCC.

ÁREA JURÍDICA

FORTALEZAS	BARRERAS
	• La gran cantidad de leyes existentes generan dispersión, confusión en las competencias para atender las obligaciones asumidas con la CMCC. • Se requiere una política nacional para regular el acceso al MDL. • Es necesaria una revisión de la normativa nacional que identifique y solvante las dificultades para la aplicación del marco legal existente.

ÁREA DE POLÍTICAS

FORTALEZAS	BARRERAS
• Costa Rica mantiene una imagen país en el tema del Desarrollo Sostenible (DS) asociado a la conservación de recursos naturales,	• Se requiere pasar de pioneros a líderes y aprovechar las ventanas que temporalmente están abiertas a nivel global en

ÁREA DE POLÍTICAS

FORTALEZAS	BARRERAS
el Programa de Pago por Servicios Ambientales, la generación de electricidad con fuentes renovables que le da reconocimiento en los foros internacionales de negociación sobre esta temática. - Costa Rica ha logrado avances en materia de cambio climático que se ven favorecidos por la estabilidad democrática, el funcionamiento de un Servicio Civil que regula la carrera administrativa en el país, la visión política y estratégica de líderes públicos y empresariales. - La participación del país a través de los puntos focales (político y técnico) desde la ratificación de la CMCC es amplia en el nivel	el mercado de carbono. Se requiere un respaldo claro para que la OCIC establezca y vele por mecanismos para la comercialización de reducción de emisiones que promueva y consolide el comercio exterior del país (PROCOMER). - Las gestiones para atender asuntos relacionados con el cambio climático, no han sido introducidas formalmente en los planes nacionales de desarrollo ni dentro de las prioridades nacionales, lo que la hace depender del interés de los jerarcas de turno. - Los aspectos relacionados con la comercialización del carbono (Protocolo de Kyoto) se ha manejado bajo un enfoque más cercano a los objetivos

ÁREA DE POLÍTICAS

FORTALEZAS	BARRERAS
nacional, regional e internacional. • Desarrollo del Plan Nacional de Desarrollo Forestal • Los procedimientos para la participación del país en la agenda ambiental internacional no están claros. • Las condiciones para el fortalecimiento integral de la OCIC deben ser una prioridad nacional para atender las obligaciones en materia de cambio climático.	que comúnmente se asocian con la cooperación y no con los de mercado y negocio que son los que realmente deben prevalecer. • La rectoría en los temas de la CMCC no ha sido claramente asumida e incorporada en la planificación nacional.

ÁREA INSTITUCIONAL

FORTALEZAS	BARRERAS
• El marco institucional para atender la gestión sobre el cambio climático es amplio.	• Se requiere acordar un mecanismo para la integración efectiva de las diferentes dependencias del MINAE que atienden asuntos relacionados

ÁREA INSTITUCIONAL

FORTALEZAS	BARRERAS
• MINAE y varias de sus Dependencias con capacidad técnica en el tema (IMN, SINAC, FONAFIFO, OCIC, SETENA, DIGECA, OSC, A yA otras.) • MSP, MAG, ONF, CCF, INBio, Universidades, CATIE, ONG, MNI, MNC, RRP, otras. • El país ha realizado dos inventarios de GEI. • I Comunicación Nacional (2000) • II Comunicación Nacional en proceso de elaboración.	con la ejecución de las obligaciones de la CMCC con un sistema de indicadores de seguimiento pertinentes. • Los espacios para la planificación, coordinación y generación de información entre las instituciones del Estado y, de estas con otros sectores de la sociedad, es ocasional. • Las gestiones para atender el cambio climático debería ser asumida como un tema transversal en todo el Gobierno, posiblemente otros ministerios (Obras Públicas, Producción y Economía, Salud, otros) para que tengan más capacidad de actuaciones directas en temas relacionados con mitigación y adaptación. Sin embargo, hasta ahora pareciera que existe confusión y se cree que debería ser asumida solo por el MINAE.

ÁREA INSTITUCIONAL

FORTALEZAS	BARRERAS
	• El país requiere con urgencia concretar las exigencias que le demanda la legislación creada para atender la CMCC. Esto implica clarificar roles y mecanismos con diversos sectores. • El seguimiento de la Convención no se ha coordinado en forma permanente ni sistematizada con los puntos focales de otras Convenciones; ni con las instancias que dentro del MINAE se encargan de la cooperación y seguimiento de las convenciones; ni con los responsables de la política exterior del país. • Por lo general en el plano privado productores y empresarios privados aún se encuentran alejados de la temática del cambio climático, particularmente en cuanto a las emisiones de GEI que aportan sus actividades productivas.

ÁREA FINANCIERA

FORTALEZAS	BARRERAS
• Se ha determinado que el 20,7% de territorio permite desarrollar proyectos forestales que califiquen como tierras Kyoto para acceder a recursos financieros del MDL. • Programa de Pagos por Servicios Ambientales. • Existencia de mecanismos financieros flexibles para avanzar en la reducción de GEI • Gran cantidad de proyectos han sido y son financiados por organismos de cooperación en esta materia.	• Los indicadores económicos del país no reflejan los beneficios que las inversiones en materia de cambio climático aportan al desarrollo nacional y a la reducción de la pobreza. • El país requiere de un Programa Nacional sobre el Cambio Climático que, entre otros, le permita acceder a las oportunidades de mercado que genere el MDL, al Fondo de Adaptación y fortalecer su gestión. • El país requiere de un mecanismo para la administración, control y seguimiento de los recursos económicos provenientes de la cooperación que coadyuven al cumplimiento de sus obligaciones con la CMCC. • Debe revisarse la asignación de recursos humanos, de tiempo y

ÁREA FINANCIERA

FORTALEZAS	BARRERAS
	económicos que el Estado contempla para que sus Puntos Focales (político y técnico) asuman las responsabilidades que para tal efecto se asignan. • El país no dispone de una herramienta que facilite conocer dónde están siendo colocados algunos recursos de la cooperación que coadyuven al país en el cumplimiento de sus obligaciones con la CMCC. • El país no ha mantenido la intensidad en las acciones de negociación por las que se caracterizó en esos años, pese a que la generación de conocimiento indica el alto potencial económico para la inversión en servicios ambientales. • La gestión del cambio climático depende prácticamente de fondos provenientes del exterior.

ÁREA OPERATIVA

FORTALEZAS	BARRERAS
• Se dispone de capacidad técnica de alto nivel y con experiencia en la realización de los inventarios de GEI. • Investigación reciente sobre las principales causas de emisiones de GEI. • Se dispone de información actualizada sobre el potencial de mitigación del sector forestal. • Estudios sobre la vulnerabilidad e impactos. • Determinación de escenarios climáticos 2010, 2030, 2100.	• Las inversiones en investigación no siempre responden a generar el conocimiento que el país requiere para la toma de decisiones. • El país no cuenta un programa articulado de actividades para la información, capacitación y sensibilización de la sociedad sobre el cambio climático. • El país no cuenta con un sitio (ni físico ni virtual) donde pueda accederse a registros sobre su participación y gestiones por la implementación de la CMCC. • Disponer de registros que faciliten el seguimiento a la participación del país en las COP se hace necesario para mejorar la difusión de la información sobre las gestiones del país hacia todos los sectores de la sociedad.

ÁREA OPERATIVA

FORTALEZAS	BARRERAS
	• Existe dificultad para disponer de datos históricos para realizar estudios sobre vulnerabilidad al cambio climático. • La información generada requiere un manejo para que logre el propósito de educar diferentes sectores de la sociedad y procurar cambios de actitud y prácticas que atentan contra el objetivo de la CMCC.

3.2.a.8 Elementos relevantes

Desde la conformación de la OCIC en 1996, el país ha realizado proyectos nacionales para la reducción de emisiones de gases efecto invernadero particularmente dentro del sector forestal y energético que han sido de incidencia positiva para la recuperación de la cobertura boscosa y la conservación de la biodiversidad mediante el Programa de Pagos por Servicios Ambientales y fuentes renovables de energía que se agregan al inventario nacional.

El país realiza esfuerzos adicionales para fortalecer el Pago por Servicios Ambientales provenientes de la protección del agua para actividades productivas del desarrollo y consumo humano y la protección de ecosistemas, formas de vida y belleza escénica para fines turísticos y científicos.

El tema del cambio climático debe verse y entenderse como transversal y ubicarse en el Plan Nacional de Desarrollo como un tema de preocupación nacional, ya que hasta ahora el mismo se ha institucionalizado como un tema exclusivamente del MINAE, cuando existen aspectos que van más allá de las competencias de dicha entidad. Debe existir una visión compartida de país, más allá del MINAE.

La ejecución de la CMCC ha estado bajo la responsabilidad de los niveles técnicos, sin la participación de los niveles políticos, prácticamente hasta la presente Administración, cuando se le asigna mayor nivel de prioridad política. Y aunque se reconoce la existencia de capacidad nacional a nivel técnico, es necesario profundizar en el perfil de las capacidades técnicas que el país requiere para el cumplimiento de las obligaciones de la CMCC como un todo.

No ha existido una asignación presupuestaria consistente y existe la tendencia a visualizar los aspectos financieros como un problema de gasto y no de inversión.

Preocupa el exceso de legislación y la ineficiencia en su aplicación. La cultura del país es legalista, no obstante, un marco normativo amplio, disperso y desconocido genera ineficiencia en la función pública y no facilita que algunas metas y objetivos se logren, generando entonces incredulidad y desmotivación por los procesos de planificación nacional.

La existencia de muchos proyectos actuales y potenciales evidencia cómo el tema de la adaptación constituye una oportunidad para el país. No obstante, se plantean algunas consideraciones respecto a la vinculación entre el tema del y el desarrollo nacional, entre ellas:

- o Existe una necesidad urgente por cambiar el contenido del mensaje en el tema, pasar de un enfoque ambiental a uno de desarrollo.
- o Valorar el papel de los productores y en general, del sector privado y su posible involucramiento, al visualizar la oportunidad de rentabilidad y repartir la carga de los costos.

- o La construcción del Programa Nacional de Cambio Climático debe realizarse tomando en cuenta los antecedentes e insumos existentes. Dicho Programa tendrá un horizonte de planificación de largo plazo y se incorporó en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. El Programa debe contemplar de manera explícita los mecanismos de coordinación interinstitucional y con el sector privado y académico. Tendrá precisas definiciones de carácter estratégico y operativo. El MINAE se mantiene como principal entidad responsable por la implementación.
- o Finalmente, la revisión de información sobre la experiencia del país en el cumplimiento de las obligaciones de la CMCC, nos desafía a fortalecer de manera explícita la articulación sectorial enfocada a una gestión coordinada para temas clave del desarrollo y la seguridad social tales como transporte y energía, agricultura y manejo y disposición de desechos en general con los responsables del Gobierno Central y los Gobiernos Locales.

3.2.b Convención sobre Diversidad Biológica

3.2.b.1 La Diversidad Biológica: Generalidades

Hoy en día es ampliamente conocido el concepto de la diversidad biológica o biodiversidad y la relación de interdependencia entre ésta y el futuro del planeta. Los genes, las especies y ecosistemas son elementos que se conjugan en la provisión de bienes y servicios vitales para mantener la vida y mejorar su calidad; y ese es el área de preocupación de la Convención de Diversidad Biológica. Asimismo, es uno de los temas centrales del diálogo global sobre ambiente y desarrollo sostenible, alrededor del cual se presentan crecientes preocupaciones.

Dentro del marco de la de la Iniciativa del Milenio conducida por la Organización de las Naciones Unidas, se realizó la "Evaluación de los Ecosistemas del Milenio", primer esfuerzo integral y global

por analizar el estado de la biodiversidad y sus elementos integrantes con miras a la definición de acciones de política. Este estudio ha generado una serie de resultados de los cuales hemos seleccionado algunos que consideramos pertinentes a los efectos de la presente sección y que se incluyen en el siguiente resumen⁵⁸.

En los últimos 50 años, los seres humanos han transformado los ecosistemas más rápida y extensamente que en ningún otro período de la historia humana con el que se pueda comparar, en gran medida para resolver rápidamente las demandas crecientes de alimentos, agua dulce, madera, fibra y combustible. Esta transformación del planeta ha aportado considerables beneficios netos para el bienestar humano y el desarrollo económico. Pero no todas las regiones ni todos los grupos de personas se han beneficiado de este proceso – de hecho, a muchos les ha perjudicado.

Se identifican tres problemas principales relacionados con la gestión de los ecosistemas que están causando un perjuicio importante y disminuirán significativamente los beneficios que obtenemos a largo plazo:

1. De los servicios de los ecosistemas examinados, aproximadamente el 60% se están degradando o se usan de manera no sostenible, incluyendo el agua dulce, la pesca de captura, la purificación del aire y del agua, la regulación del clima regional y local, los riesgos naturales y las pestes. Los costes totales de la pérdida y la degradación de estos servicios son difíciles de medir, pero los datos disponibles demuestran que son considerables y van en aumento. Muchos servicios se han degradado como consecuencia de actuaciones llevadas a cabo para aumentar el suministro de otros servicios, como los alimentos con lo que se suelen desplazar los costos de la degradación de un grupo de personas a otro, o traspasan los costos a las generaciones futuras.

2. Se ha establecido que, aunque los datos son incompletos, los cambios que se han producido en los ecosistemas están

58 Naciones Unidas. Evaluación de los Ecosistemas del Milenio. Informe de síntesis. 2005

aumentando la probabilidad de cambios no lineales en los mismos (incluidos cambios acelerados, abruptos y potencialmente irreversibles), que tienen consecuencias importantes para el bienestar humano. Algunos ejemplos de estos cambios son la aparición de enfermedades, las alteraciones bruscas de la calidad del agua, la creación de "zonas muertas" en las aguas costeras, el colapso de las pesquerías y los cambios en los climas regionales.

3. La degradación de los servicios de los ecosistemas (es decir la merma persistente de la capacidad de un ecosistema de brindar servicios) está contribuyendo al aumento de las desigualdades y disparidades entre los grupos de personas, lo que, en ocasiones, es el principal factor causante de la pobreza y del conflicto social. Esto no significa que los cambios en los ecosistemas, como el aumento de la producción de alimentos, no hayan contribuido también a que muchas personas salgan de la pobreza o del hambre, pero esos cambios han perjudicado a muchos otros individuos y comunidades, cuya apremiante situación muchas veces se ha pasado por alto. En todas las regiones, y particularmente en el África subsahariana, la situación y la gestión de los servicios de los ecosistemas es un factor decisivo en las perspectivas de reducción de la pobreza.

La degradación de los servicios de los ecosistemas ya es un obstáculo importante para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) acordados por la comunidad internacional en septiembre de 2000, y las consecuencias perjudiciales de esa degradación podrían empeorar considerablemente en los próximos 50 años. El consumo de los servicios de los ecosistemas, que ya no es sostenible en muchos casos, continuará aumentando como consecuencia de un crecimiento probable del PIB mundial de entre tres y seis veces para 2050, a pesar de que se prevé que el crecimiento de la población mundial se hará más lento y se estabilizará a mediados de siglo. No es probable que la mayoría de los importantes generadores directos de cambio en los ecosistemas Disminuyan en la primera mitad del siglo, y dos generadores – el cambio climático y la carga excesiva de nutrientes – serán aún más severos.

Muchas de las regiones que hacen frente a los mayores retos para alcanzar los ODM ya coinciden con las que tienen problemas importantes de degradación de los ecosistemas. Los pobres rurales, que son el principal grupo meta de los ODM, tienden a ser los que más dependen de los servicios de los ecosistemas y los más vulnerables ante los cambios en esos servicios. De manera general, cualquier progreso que se alcance en la consecución de los ODM de erradicar la pobreza y el hambre y de mejorar la salud, y en el objetivo de la sostenibilidad ambiental, probablemente no será sostenible si la mayoría de los servicios de los ecosistemas de los que depende la humanidad continúan degradándose. Por el contrario, la gestión adecuada de los servicios de los ecosistemas brinda oportunidades para hacer frente exitosamente a las múltiples metas del desarrollo de manera sinérgica.

No existe una solución simple a estos problemas, ya que provienen de la interacción de muchos retos reconocidos, entre los que se incluyen el cambio climático, la pérdida de biodiversidad y la degradación del suelo, siendo cada uno de ellos de difícil gestión. Las acciones emprendidas en el pasado para aminorar o revertir la degradación de los ecosistemas han generado importantes beneficios, pero esas mejoras por lo general no han mantenido el mismo ritmo que las crecientes presiones y demandas. No obstante, existe un enorme espacio para la acción, a partir de y añadiendo más a las instituciones, políticas e iniciativas ya existentes, que contribuirían a disminuir la severidad de esos problemas en las próximas décadas. De hecho, tres de los cuatro escenarios detallados que desarrolló la Evaluación sugieren que los cambios importantes en las políticas, instituciones y prácticas pueden mitigar algunas de las consecuencias negativas de las presiones crecientes sobre los ecosistemas, aunque no todas ellas. Pero los cambios que se requieren son substanciales y en la actualidad no se los está haciendo.

Por otra parte, la Comisión de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible, entidad encargada del seguimiento a la agenda internacional en este campo, corrobora la anterior información, indicando que durante los tres últimos decenios, los casos de disminución y extinción de especies empezaron a ser motivo de gran inquietud⁵⁹. En la última lista roja de las

59 Naciones Unidas. Consejo Económico y Social. No. E.CN17/2004/2. Pp. 16/17

especies amenazadas preparada por la Unión Mundial para la Naturaleza se observa que aproximadamente el 23% (1.130) de las especies de mamíferos y el 12% (1.194) de las especies de pájaros están amenazadas actualmente. Además, el índice "planeta viviente", elaborado por el Centro Mundial de Vigilancia de la Conservación del PNUMA en cooperación con el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF) a fin de vigilar las tendencias y las variaciones en las poblaciones de las diversas especies, disminuyó en aproximadamente el 35% entre 1970 y 2000 —el 15% para las poblaciones de especies forestales, el 35% para las especies marinas y el 55% para las especies de agua dulce. Esta tasa de pérdida de la diversidad biológica se considera comparable con procesos de extinción en masa que sólo han ocurrido unas cinco o seis veces en la historia de la Tierra.

Además se hace notar que en cuanto a la política de diversidad biológica, el principal acontecimiento posterior a la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible está constituido por las nuevas ratificaciones del Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología, que lo pusieron en condiciones de entrar en vigor en septiembre de 2003, así como el desarrollo de un régimen internacional para promover la distribución justa y equitativa en los beneficios derivados de la utilización de los recursos genéticos, cuestión que se examina en el marco del Convenio sobre la Diversidad Biológica como parte de las actividades internacionales para alcanzar la meta del Programa de Aplicación de Johannesburgo de reducir para 2010 la pérdida de diversidad biológica.

El Grupo de los países megadiversos y afines, formado por 14 países en desarrollo con alto grado de diversidad biológica (entre ellos Costa Rica), se estableció en febrero de 2002 como mecanismo de consulta y cooperación para promover sus intereses y prioridades en relación con la preservación y el uso sostenible de la diversidad biológica. Los miembros de ese grupo tienen el 70% de la diversidad biológica del mundo y el 45% de su población humana. Han celebrado varias reuniones para promover el desarrollo de un régimen internacional destinado a lograr una distribución justa y equitativa en los beneficios derivados del uso de la diversidad biológica y sus componentes.

3.2.b.2 Biodiversidad en Costa Rica⁶⁰

Costa Rica es uno de los veinte países del mundo con más alta diversidad de especies, expresada como número total de especies por unidad de línea. Por lo tanto, podría ser el país con más alta diversidad del planeta. Desde finales de la década de 1980, Costa Rica diseñó políticas de uso sostenible de la biodiversidad, enmarcadas en la trilogía de 'salvar, conocer y usar' propuestas por la Estrategia Global de Conservación (WRI) y ratificadas en la formulación de la Estrategia Nacional de Conservación y Uso Sostenible de la Biodiversidad, durante los años 1997-1999. La Estrategia de Conservación para el Desarrollo Sostenible (ECODES) de 1989, fue el primer esfuerzo de planificación en el tema. A partir de entonces, los distintos gobiernos han retomado el tema, en mayor o menor grado. Sin embargo, la implementación de medidas integrales ha sido tarea difícil, y es aquí en donde el país tiene aún vacíos (MINAE, 2002).

Entre las principales amenazas a la biodiversidad costarricense se encuentran la alteración de los ecosistemas debido a la deforestación, sobreexplotación en actividades agrícolas y uso inadecuado de recursos, avance de la frontera agrícola y contaminación de aguas, y la introducción de especies exóticas, cacería y extracción ilegal. También hay presiones de carácter legislativo, institucional y de gestión. Entre ellas deben mencionarse debilidades en legislación y disponibilidad de recursos humanos, falta de visión integral en el manejo de cuencas y ecosistemas, indebida valoración de servicios ambientales del bosque, limitado conocimiento científico sobre la biodiversidad y su estado, debilidades en monitoreo ambiental y políticas de incentivos que conducen a la fragmentación o destrucción de ecosistemas.

Desde mediados de los años de 1980, Costa Rica viene disminuyendo progresivamente su tasa de deforestación y a su vez, recuperando la cobertura forestal. Ha avanzado el conocimiento sobre la biodiversidad existente, especialmente en lo referente a especies, de las cuales se conoce hasta el momento cerca de un 17 por ciento, del medio millón que se cree existe en el país.

60 Este acápite consiste en un resumen tomado de MINAE, ODD. Geo Costa Rica: Una perspectiva sobre medio ambiente. 2002. PP 27-33

Principales ecosistemas

Desde el punto de vista de los ecosistemas, Costa Rica tiene gran diversidad, tanto marinos como terrestres y de agua dulce. Desde la perspectiva ecosistémica, se ha realizado el inventario y mapeo de ecosistemas en varias áreas de conservación. La cobertura forestal aumentó gracias al establecimiento de áreas protegidas, el programa de pago de servicios ambientales e importantes cambios en la legislación forestal de uso de la tierra, que incluyeron la decisión de prohibir el cambio de uso del suelo forestal. Por otra parte, las universidades públicas realizan investigaciones en ecosistemas particulares como arrecifes, manglares y humedales. Bosques como el nuboso han sido bien estudiados por investigadores nacionales e internacionales y según datos de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), el Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE) y el Banco Mundial (2001), los bosques siempre verdes y semidecíduos son los que cubren una mayor área en el país.

Inventarios de especies

En el mundo se considera que conviven al menos entre 13 y 14 millones de especies, de las cuales se estima que Costa Rica posee el 4 por ciento. Del medio millón esperado, los científicos han identificado aproximadamente un 17 por ciento, cerca de 90 000, lo que representa poco más de un cinco por ciento, de las especies conocidas en todo el mundo (1.700.000 aproximadamente).

Al igual que se espera para el planeta, el grupo de los insectos representa el 71 por ciento de la diversidad de especies estimada para el país: aproximadamente 360.000 especies. Le siguen el grupo de los hongos (13 por ciento), el de las bacterias (5 por ciento), el de otros invertebrados (no insectos) con 3 por ciento, y las plantas con un poco más del 2 por ciento. Los vertebrados representan tan solo cerca del uno por ciento de las especies estimadas. Los grupos que más se conocen son las plantas y los vertebrados (anfibios, reptiles, aves, mamíferos y peces), cuya descripción abarca entre el 83 y el 80 por ciento, respectivamente, de las especies estimadas.

A pesar de que no hay una única estimación sobre el número de especies, para la mayoría de los grupos de vertebrados la descripción ya superó numéricamente lo esperado. Se espera también una mayor diversidad de grupos de invertebrados -ya que se conoce poco de numerosos conjuntos como los artrópodos (insectos, crustáceos, arañas y otros)- y de los microorganismos (bacterias, virus y protozoarios), cuyo conocimiento es realmente escaso.

Debido a que cerca de un 1,5 por ciento de las especies son endémicas, Costa Rica se cataloga como de endemismo moderado. De acuerdo con la investigación y la información disponible, el endemismo se produce especialmente en grupos muy conocidos, tales como mamíferos, aves, reptiles, peces, anfibios y plantas. Los anfibios son los que poseen el mayor porcentaje de endemismo (20 por ciento), seguido por los reptiles y los peces de agua dulce; las aves tienen el menor porcentaje (0,8 por ciento). En 1992, se definieron tres áreas de alto endemismo: la región del Golfo Dulce, la cordillera de Talamanca y las tierras altas de la Cordillera Volcánica Central. Según análisis recientes, debería agregarse el Pacífico Central como otra de las regiones nacionales de alto endemismo en flora, particularmente las fajas costeras de Puriscal, Acosta, Tarrazú y Dota, específicamente los cerros Turrubares, Carara y Nara, y la fila Chonta.

Se carece de datos exactos sobre el número de especies introducidas o exóticas y su impacto en las nativas y en los ecosistemas naturales, aunque se están realizando investigaciones sobre el tema como parte de una iniciativa global. Aunque se conoce en términos generales cuáles son las especies exóticas de plantas (superiores) y de animales (vertebrados, principalmente) que existen en el país, hay un énfasis en aquellas especies de interés agropecuario y sanitario.

Especies amenazadas, en peligro de extinción y extintas

Algunos expertos hablan de extinción local de ciertas especies, como por ejemplo, el sapo dorado (especie endémica costarricense únicamente conocida en Monteverde), el oso caballo y el águila arpía. Estas especies no se les ha observado por muchos años en sus áreas de distribución, aunque en el último caso se realizan esfuerzos para reintroducirla, bajo los auspicios

de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD). En el marco del Convenio Internacional para el Tráfico de Especies Amenazadas (CITES), el MINAE-SINAC actualiza las listas de especies con poblaciones reducidas, amenazadas y en peligro de extinción.

Cerca de un dos por ciento de las especies conocidas están bajo amenaza o en peligro de extinción. De éstas se estima que todas las especies de peces de agua dulce (135) están amenazadas en mayor o menor grado, principalmente por los efectos de actividades antropogénicas como la contaminación, el desvío de cauces, la pesca continental ilícita, la desecación de humedales, la extracción de materiales y la sedimentación, entre otros factores.

Diversidad genética y recursos fitogenéticos

Costa Rica es principalmente proveedor de recursos genéticos, con excepción de los recursos fitogenéticos, de los cuales es proveedor y receptor a la vez. Se intercambia material y se hace investigación desde hace mucho tiempo, siguiendo el curso del manejo mundial de recursos fitogenéticos. Las políticas de intercambio no son uniformes. Algunos organismos, como el CATIE y la estación experimental Fabio Baudrit de la Universidad de Costa Rica (UCR) tienen acuerdos de transferencia, mientras que en otros casos no hay políticas explícitas, y en los más, los intercambios son libres.

En cuanto a recursos animales, no hay nada establecido y los intercambios dependen de la oferta y la demanda. Existen pocas acciones en el campo de los inventarios de diversidad genética. El Programa de Biotecnología del Arroz del Centro de Investigación en Biología Celular y Molecular de la Universidad de Costa Rica, ha realizado estudios para coleccionar y caracterizar especies silvestres de arroz, como parte de un esfuerzo mundial para recolectar y preservar los recursos genéticos relacionados con este cultivo. Este centro también tiene el proyecto de estudio del virus del rayado fino del maíz desde hace varios años.

Aunque existen avances sobre la utilización e investigación de mayor variedad de especies de interés agrícola para la alimentación, al igual que el resto del mundo, Costa Rica basa

su seguridad alimentaria en pocas especies. El maíz y el arroz son los principales, aunque la extensión dedicada al maíz disminuyó cerca de tres veces, con respecto a 1990. La alta diversidad de plantas silvestres del país presenta enormes posibilidades para ampliar el espectro actual tan estrecho de uso alimenticio, medicinal, ornamental o de aplicación industrial.

En el país se encuentran aún cultivares primitivos o poblaciones silvestres de algunas especies como el maíz (aunque están desapareciendo rápidamente), el chile, la pimienta, la vainilla, el algodón, la cabuya, la anona, la guanábana, el pejibaye (especie introducida en época prehispánica, con diversidad notable en el país), el nance, la papaya, el matasano, el caimito, la guaba, el níspero (traído de México en épocas prehispánicas), el aguacate, el zapote, el cas, la guayaba, el jocote, el coco, el chayote, el ñame, el frijol (con gran número de variedades locales que están desapareciendo, excepto en reservas indígenas y en comunidades campesinas tradicionales, al ser desplazadas por variedades importadas o seleccionadas), la zarzaparrilla y la ipecacuana, también llamada raicilla.

Además hay una explotación continua de poblaciones silvestres de plantas medicinales, muchas de las cuales se exportan. Los cultivares primitivos permiten mantener la diversidad genética y cultural. La pérdida de esta diversidad puede poner en peligro la agricultura. Es difícil determinar el deterioro de la base genética. Sin embargo, se sabe que la revolución verde del decenio de 1950 propagó variedades modernas de maíz, trigo, arroz y otros cultivos, y con ello redujo gravemente las variedades nativas, incluyendo las costarricenses.

Diversas culturas que han desaparecido o están perdiendo su forma centenaria de hacer las cosas, han promovido y sostenido numerosas variedades de cultivos, animales de cría y hábitat. El reemplazo de cultivos tradicionales por los de exportación, la extinción de especies arraigadas en la religión, la mitología y el folklore, y la degradación o conversión de las tierras nativas constituyen pérdidas tanto culturales como biológicas. El conocimiento sobre las variedades silvestres nativas existentes y su uso como mejoradoras de la biodiversidad domesticada, así como una mayor promoción de prácticas agropecuarias tradicionales y sostenibles, debe fortalecerse para evitar los riesgos de la pérdida de diversidad genética.

Especies silvestres

La extracción de especies silvestres para utilizarlas como mascotas en el caso de la fauna, para sembrarlas en casas de habitación en el caso de la flora, o en general para el comercio de sus partes (como es el caso de las plantas medicinales), es una práctica común en Costa Rica. El impacto de organismos vivos en poblaciones silvestres es un tema en discusión en foros internacionales y nacionales. A este respecto, la firma del Protocolo de Bioseguridad en el marco de la Convención sobre Diversidad Biológica (CDB), representa para el país una oportunidad de análisis, avance y cooperación financiera y técnica.

La fauna silvestre es normalmente extraída de su hábitat natural y no está adaptada a la dependencia y convivencia con el ser humano. Este problema se ha intentado controlar por medio de la regulación de la captura, extracción, comercio y tenencia en cautiverio de especies silvestres, especialmente establecida en la Ley de Vida Silvestre. Los pericos y loros son los animales más cotizados, seguidos por peces, tortugas y otras aves. Entre 27.000 y 35.000 ejemplares de estas especies son extraídos anualmente de su ambiente natural para atender la demanda nacional ilegal de mascotas.

En cuanto a las plantas medicinales se estima en más de 500 el número de especies sometidas a extracción, en su mayoría cortadas directamente del bosque. Ahora se aprovechan alrededor de 406; de ellas, se comercializan 126 y la mayoría (82 por ciento, 103 especies) son producidas y extraídas en el territorio. De este centenar, 48 plantas son silvestres, extraídas sin control de los ecosistemas naturales; 37 por ciento corresponde a especies cultivadas; y un 16 por ciento corresponde a cultivos agrícolas que utilizan algunas partes como medicina.

La venta de plantas medicinales es una actividad tradicional puesta en práctica en mercados, ferias del agricultor y ventas ambulantes, con precios relativamente bajos. En los últimos años, con un éxito creciente se han establecido las tiendas de productos naturales, biosaludables o botánicas que comercian un promedio de 54 especies. La presentación más popular se hace en preparaciones para infusiones. En 1992, se comercializaron

aproximadamente 123.280 kilogramos de materia prima y se realizaron exportaciones a Panamá.

Desde el decenio de 1990, la utilización nacional e internacional de plantas con fines ornamentales es una actividad en rápido crecimiento. Cerca de 85 especies pertenecientes a 38 familias, son comúnmente utilizadas y comercializadas. Ciertamente que en su mayoría son de origen silvestre, pero muchas otras son producto de cultivos manejados por la empresa privada, principalmente para exportación.

Con el propósito de que los proveedores de recursos genéticos y bioquímicos de la biodiversidad nacional tengan claro el panorama jurídico y administrativo sobre estos recursos, desde el año 2003, mediante Decreto⁶¹ se ha establecido la normativa necesaria para llevar a cabo los primeros pasos en el registro de la propiedad intelectual en el campo ambiental, por medio de normas generales para el acceso a los elementos y recursos genéticos y bioquímicos. El Decreto obliga a que el acceso debe establecerse en condiciones mutuamente acordadas, y deberá estar sometido al consentimiento del país proveedor, además de entregarse una distribución justa y equitativa de los beneficios que resulten del uso de los recursos genéticos o bioquímicos. También se incluye el respeto y la valoración de los conocimientos tradicionales sobre el uso de los recursos de la biodiversidad, de las comunidades locales e indígenas, y promueve el uso con consentimiento de éstos.

3.2.b.3 Negociación, firma y ratificación de la Convención

La Convención fue abierta a la firma por parte de los Estados el 5 de junio de 1992, durante la I Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro, Brasil. Entró en vigor con la adhesión de 168 países el 29 de diciembre de 1993.

No se localizó información sobre las acciones realizadas por el país durante el proceso de negociación y firma de la Convención. Desde la adhesión de Costa Rica a la Convención en 1992, las

61 Decreto N° 31514-MINAE “Normas Generales para el Acceso a los Elementos y Recursos Genéticos y Bioquímicos de la Biodiversidad”, publicado en La Gaceta N° 241 del 15 de diciembre del 2003.

acciones realizadas en el país son muchas, variadas y desde muchos sectores públicos y privados, especialmente a partir de 1994 con el Informe sobre la Primera Etapa de Trabajo para atender los asuntos de la Convención por la COABIO⁶².

La Misión de la Convención es garantizar la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica y la distribución equitativa que se derive del uso de los recursos genéticos de la biodiversidad y comprende el nivel genético, el nivel de especie y el nivel de ecosistema.

Los Objetivos de la CDB son:

1. Conservación de la diversidad biológica.
2. La utilización sostenible de sus componentes
3. La participación justa y equitativa de los beneficios que se derivan de la utilización comercial y de otros tipo, de recursos genéticos mediante el acceso adecuado a ellos; la transferencia apropiada de tecnologías pertinentes y la financiación apropiada.

Costa Rica firmó la Convención el 13 de junio de 1992 en Río de Janeiro y la ratificación por parte de la Asamblea Legislativa se concretó el 26 de agosto de 1994. Al convertirse el país en Parte Contratante, asume una serie de responsabilidades, entre ellas:

1. Cada parte Contratante deberá elaborar estrategias, planes o programas nacionales para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica.
2. Integrará, en la medida de lo posible y según proceda, la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica en los planes, programas y políticas sectoriales e intersectoriales.
3. Identificar los componentes de la diversidad biológica que sean importantes para su conservación y utilización sostenible y, procederá mediante muestreo el seguimiento de los componentes de la diversidad biológica prestando atención los que requieren de la adopción de medidas urgentes.

4. Establecer sistemas de áreas protegidas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica.
5. Reglamentar y administrar los recursos biológicos importantes para la conservación y, promover la protección de ecosistemas y hábitat naturales y poblaciones viables de especies en entornos naturales.
6. Cooperar en el suministro de apoyo financiero y de otra naturaleza para la conservación in situ a que se refiere el Artículo VII y, particularmente en los países en desarrollo. Además, adoptar medidas para la conservación ex situ de componentes de la diversidad biológica, preferiblemente en el país de origen de esos componentes, mantendrá instalaciones para esa conservación e investigación de plantas.
7. Adoptar medidas relativas a la utilización de los recursos biológicos para evitar o reducir al mínimo los efectos adversos para la diversidad biológica, la alentará de conformidad a las prácticas culturales tradicionales que sean compatibles con las exigencias de la conservación o de la utilización sostenible.
8. Establecer y mantener programas de educación y capacitación científica y técnica en medidas de identificación, conservación, utilización sostenible de la diversidad biológica. Promoverá y fomentará la investigación que contribuya a la conservación en los países en desarrollo de conformidad con las decisiones adoptadas por la Conferencia de las Partes.
9. Cooperar según proceda, con otros Estados y organizaciones internacionales en la elaboración de programas de educación y sensibilización del público en lo que respecta a la conservación y uso sostenible de la biodiversidad.
10. Establecer procedimientos apropiados por los que se exija la evaluación del Impacto Ambiental de sus proyectos propuestos que puedan tener efectos adversos importantes para la diversidad biológica con

miras a evitar o reducir al mínimo esos efectos, cuando proceda, permitirá la participación del público en esos procedimientos. Promoverá arreglos nacionales sobre medidas de emergencia relacionadas con actividades o acontecimientos naturales o de otra índole que entrañen graves o eminentes peligros para la diversidad biológica.

11. Procurar crear condiciones para facilitar a otras Partes Contratantes el acceso a los recursos genéticos para utilizaciones ambientales adecuadas, y no poner restricciones contrarias a los objetivos del convenio, así como el acceso a tecnologías pertinentes para la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica o que utilicen recursos genéticos y no causen daños significativos al medio ambiente.
12. Tomar medidas legislativas, administrativas o de política según proceda para el control y buen funcionamiento de esos accesos tanto a los recursos como el uso de tecnologías para el estudio e investigaciones referentes a la diversidad biológica, para promover e impulsar en condiciones justas y equitativas el acceso prioritario de las Partes Contratantes a los resultados y beneficios derivados de las biotecnologías basadas en los recursos genéticos aportados por esas Partes.
13. Facilitar el intercambio de información de todas las fuentes públicamente disponibles pertinente para la conservación teniendo en cuenta las necesidades especiales de los países en desarrollo del mismo modo lo referente a la cooperación científica y técnica internacional en la esfera de la protección y uso racional de la biodiversidad.
14. Las Partes que no son países desarrollados, proporcionar recursos financieros nuevos y adicionales para que las Partes que son países en desarrollo puedan sufragar íntegramente los costos incrementales convenidos que entrañe la aplicación de medidas en cumplimiento de las obligaciones contraídas en disposiciones del convenio y beneficiarse de las disposiciones de las mismas. En las Conferencias de las Partes, se examinará la eficacia del mecanismo, si es necesario.

3.2.b.4 Avances en la aplicación de la Convención

Desde la adhesión de Costa Rica a la Convención en 1992, las acciones realizadas en el país respecto de los temas regulados en la misma, son muchas, variadas y desde diferentes esfuerzos públicos y privados. Para el propósito de este Proyecto y sin desmérito de todo el acontecer nacional en esta materia, se presenta una síntesis de aquellas gestiones que, en momentos históricos, han incidido en forma relevante en las políticas y acciones nacionales para implementar la Convención.

La Convención sobre Diversidad Biológica y la Declaración sobre Principios Forestales, orientaron en gran medida y especialmente a partir de 1994, las políticas nacionales de manejo, conservación y uso sostenible de los recursos de biodiversidad, alrededor del concepto de Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC). Se crea además dentro del SINADES, la Comisión Asesora en Biodiversidad (COABIO), que tuvo como misión asesorar y recomendar acciones para la aplicación de la Convención sobre la Diversidad Biológica y la Agenda 21, tomando en cuenta la realidad nacional.

La COABIO inició funciones formalmente en enero de 1995 y estuvo conformada por especialistas en los diversos temas de la Convención sobre la Diversidad Biológica, provenientes de diversos sectores del país. Entre los logros alcanzados durante sus primeros dos años de gestión destacan la consolidación de un grupo de especialistas interesados, que aseguran la continuidad del trabajo; el diagnóstico sobre los esfuerzos del país en conservación de la biodiversidad; la definición de la labor que debe cumplir la Comisión con respecto a la Convención; la obtención de financiamiento para desarrollar la Estrategia Nacional de Conservación de la Biodiversidad y su Plan de Acción; la definición de mecanismos para mejorar la participación del país en las reuniones de la Convención; y el apoyo en la redacción de la Ley de Biodiversidad. El Proyecto para la elaboración de la Estrategia Nacional de Biodiversidad (ENB) se inició en enero de 1997 y finalizó en diciembre de 1998⁶³.

63 Informe de Costa Rica en Río + 5.

Una de las conclusiones principales del proceso de discusión y elaboración de la ENB fue la consolidación del concepto de que la mejor forma de conservar la rica biodiversidad del país es poniéndola a disposición de la sociedad, para fines económicos, sociales, educativos, espirituales y ecológicos, para lo cual es fundamental su conocimiento. Con ello, se empezó a manejar un concepto integral para la biodiversidad basada en el principio de *"conocer, salvar, y utilizar"* alrededor del cual se articula la política nacional.

De esta evolución conceptual, surge la necesidad de integrar el manejo de las áreas protegidas contiguas y cercanas, así como los recursos de biodiversidad localizados fuera de las áreas protegidas, mediante el concepto de Área de Conservación, a fin de hacer más viable la conservación a largo plazo. Con este panorama, en este proceso –que se inició realmente desde 1989 - se decide avanzar en la implementación de un nuevo concepto de administración para las áreas silvestres protegidas: "el Sistema Nacional de Áreas de Conservación" (SINAC).

Este modelo pretende la integración del manejo de todas las Áreas silvestres protegidas, bajo una misma instancia⁶⁴, el SINAC; la descentralización y desconcentración de la administración por medio de las "Unidades Regionales de Conservación", que posteriormente dio origen a las "Áreas de Conservación"; la agrupación administrativa de áreas silvestres contiguas o vecinas; el fomento de la participación de los interesados en la toma de decisiones, el establecimiento de mecanismos financieros (incluyendo fondos patrimoniales) y la integración de la investigación y la planificación como instrumentos para el manejo y toma de decisiones⁶⁵.

A partir de 1995, se hace más visible la participación y presencia del sector privado en la conservación de la biodiversidad con la creación de la "Red de Reservas Privadas", que en la actualidad agrupa un importante número de esfuerzos privados en tierras dedicadas a la protección de la biodiversidad.

64 Previamente, las Áreas Protegidas eran administradas por tres diferentes dependencias: Dirección de Parques Nacionales, Dirección Forestal y Dirección de Vida Silvestre, todas pertenecientes al Ministerio de Ambiente y Energía.

65 Informe del país en Río + 5

En las primeras acciones que desarrolla el país para implementar sus obligaciones por la CDB se destaca y reconoce la labor realizada por el Instituto Nacional de Biodiversidad (INBio), una institución no gubernamental de interés público, que tiene como misión promover la conservación, conocimiento y uso sostenible de la biodiversidad del país y que trabaja en forma coordinada con las autoridades nacionales en la puesta en marcha de muchas de las actividades de investigación y sistematización de información sobre los recursos de biodiversidad del país.

Otros avances importantes son:

- La formulación de un marco conceptual en donde se establece que la mejor manera de conservar la biodiversidad del país es mediante su utilización sostenible para mejorar la calidad de vida de la sociedad costarricense, involucrando a los más diversos sectores de la sociedad.
- El desarrollo de una institución especializada en el conocimiento y utilización de la biodiversidad (INBio), que responde en todos sus aspectos a lo planteado en los lineamientos internacionales tales como la Estrategia Global de Biodiversidad.
- El desarrollo de un novedoso sistema de realización de inventarios de biodiversidad, que involucra principalmente a miembros de las comunidades rurales y trabajadores del Sistema de Parques Nacionales (parataxónomos), que hacen el trabajo de campo, así como a técnicos, biólogos nacionales y expertos internacionales, los cuales en conjunto constituyen un equipo de gran eficiencia, en su trabajo taxonómico.
- El desarrollo de Sistemas de Información utilizando las más modernas tecnologías informáticas, que le permitieron al INBio disponer de la información en formatos muy diversos, adecuados a los intereses y necesidades de los diversos sectores de la sociedad, incluyendo la toma de decisiones de política.
- Un programa de prospección de la biodiversidad.

- La promoción de la utilización de la información sobre biodiversidad para fines educativos, científicos, turísticos, legales, comerciales, conservacionistas o recreativos, que han contribuido a valorar la biodiversidad por razones económicas, intelectuales y espirituales.
- La Ley de Biodiversidad fue aprobada por la Asamblea Legislativa en mayo de 1998, primera en su género en el mundo y que coadyuva en forma directa a la implementación de gran parte de los elementos fundamentales de la Convención. Dicha Ley crea la Comisión Nacional de Gestión de la Biodiversidad (CONAGEBIO), que incluye como una de sus principales funciones el control del acceso a los recursos genéticos y el seguimiento a la Estrategia Nacional de Biodiversidad.
- Establecimiento, en febrero de 1999, de la Comisión Nacional de Gestión de la Biodiversidad (CONAGEBIO), que debe asumir una serie de responsabilidades en materia de estrategias y políticas nacionales, acceso a los recursos genéticos, entre otros.
- Formulación de la Estrategia Nacional de Conservación y Uso Sostenible de la Biodiversidad, 1997-2000, así como estrategias específicas para algunas Áreas de Conservación del país, bajo el liderazgo del Sistema Nacional de Áreas de Conservación.
- Desarrollo de una Estrategia Nacional de Investigación en Biodiversidad y Recursos Naturales (1998-1999) y la Estrategia Nacional de Educación y Extensión Ambiental (1998).
- Desarrollo de la Estrategia Nacional de Manejo del Fuego en Costa Rica (2000).
- Plan Nacional de Desarrollo Forestal (2005).
- Política de Humedales en Costa Rica (2000).
- Creación del INBioparque como centro educativo y recreativo en asuntos de biodiversidad.

- Creación de la Comisión Nacional de Recursos Fitogenéticos (CONAREFI, 1987-presente).
- La Comisión Interuniversitaria de Biodiversidad (1998-presente).
- Durante el 2004 mediante la ejecución de la Estrategia Contra la Tala Ilegal (ECTI) se avanzó con la acreditación de 200 técnicos y profesionales del sector público y privado (de éstos, 156 fueron funcionarios del SINAC) en el uso de nuevas tecnologías (Sistemas de Posicionamiento Global Satelital, cartografía digital y agendas electrónicas) para el trámite de permisos forestales en la modalidad de inventario forestal; la capacitación de funcionarios del Ministerio de Seguridad en materia de trámites y procedimientos para el control del transporte de madera; la adquisición de agendas personales con receptor de GPS las cuales tienen incorporado el mapa de cobertura forestal del país en el 2000 y permiten un mejor control del estado de la cobertura forestal y la gestión sostenible del recurso; y el establecimiento de un sitio gratuito en Internet para el control de permisos forestales en línea: www.fundecor.org/website/Control/viewer.htm⁶⁶
- Actualización de la Propuesta de Ordenamiento del territorio con fines de Conservación (Proyecto GRUAS II). Esta propuesta finalizada en octubre del 2007, está basada en objetos de conservación definidos bajo criterios de amenaza, peligro crítico, en general especies y ecosistemas de interés particular. Brinda recomendaciones para ampliar, reducir y mantener áreas silvestres protegidas según la exigencia de los ecosistemas que albergan, así como para definir políticas en aquellas áreas que no están bajo ninguna categoría de manejo⁶⁷.
- Procesos consultivos para la elaboración de tres informes nacionales sobre la aplicación de la Convención a la Secretaría (1998, 2001 y 2006).
- El Programa de Pagos por Servicios Ambientales.

66 III Informe Nacional sobre la CDB. Borrador en revisión.

67 Idem y, "El Sistema de Áreas Silvestres Protegidas de Costa Rica. Informe Nacional. SINAC-MINAE al II Congreso Mesoamericano de Áreas Protegidas, Panamá, Abril 2006.

3.2.b.5 Marco legal relacionado con las obligaciones de la Convención.

El marco normativo fundamental relacionado con la biodiversidad tiene en la Ley de Diversidad Biológica su más importante instrumento, no obstante existen una serie de normas relacionadas y complementarias que están vigentes y coadyuvan en esa labor, según se indica a continuación:

- Constitución Política de la República.
- Ley No. 7152. Ley de Conversión del Ministerio de Industria, Energía y Minas en Ministerio del Ambiente y Energía del 4 de junio de 1990
- Ley No. 7317. Ley de Conservación de la Vida Silvestre del 30 de octubre de 1992.
- Ley No. 7554. Ley Orgánica del Ambiente del 13 de Noviembre de 1995.
- Ley No. 7788. Ley de Biodiversidad de 1998
- Ley No. 6084. Ley de Creación del Servicio de Parques Nacionales de 1977
- Ley No. 7575. Ley Forestal de 1996
- Ley No. 8436. Ley de Pesca y Acuicultura del 2005.
- Ley No. 7664. Ley de Protección Fitosanitaria de abril de 1997
- El Reglamento General del Ministerio de Ambiente y Energía No. 30077-MINAE del 21 de diciembre del 2001
- Reglamentos de las Leyes antes mencionadas

3.2.b.6 Marco Institucional para la implementación de la Convención

La Ley de Biodiversidad crea el marco institucional fundamental para la atención de los temas relacionados con la Convención: la Comisión Nacional de Gestión de la Biodiversidad (CONAGEBIO) y el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), que a su vez cuentan con sus respectivas estructuras y mecanismos de coordinación y trabajo, tanto a nivel central como en el territorio nacional, según sea necesario.

El Sistema Nacional de Áreas de Conservación es un modelo de gestión institucional, descentralizado y participativo, que planifica

y ejecuta procesos integrales dirigidos hacia el manejo sostenible de los recursos naturales del país. Administrativamente, es un sistema compuesto por una Dirección General y 11 áreas de conservación, las cuales tienen carácter de direcciones regionales.

El Área de Conservación es una figura de regionalización del MINAE, y se define como aquella unidad territorial que se rige por una misma estrategia de desarrollo y administración, donde se interrelacionan tanto actividades privadas como estatales en materia de manejo y conservación de los recursos naturales y se buscan soluciones de desarrollo sostenible conjuntamente con la sociedad civil. Cada Área de Conservación tiene un número determinado de áreas silvestres protegidas bajo su cargo, así como las llamadas “zonas de amortiguamiento” que las rodean, en las cuales el SINAC coordina la labor con todas las instituciones estatales involucradas y la sociedad civil.

De esta forma, la gestión del SINAC cubre todo el territorio nacional, tanto las áreas silvestres protegidas como cualquier otro sitio donde se promuevan y regulen actividades de aprovechamiento de la biodiversidad y los recursos naturales en general.

La Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad (CONAGEBIO) se crea mediante el artículo 14 de la Ley de Biodiversidad, Ley N° 7788 del 30 de abril de 1998, como un órgano desconcentrado del Ministerio del Ambiente y Energía, con personería jurídica instrumental, con el fin de consolidar una autoridad nacional técnica que dicte políticas referentes a la conservación, el uso ecológicamente sostenible y la restauración de la biodiversidad, que sirva de órgano consultor del Poder Ejecutivo y de las instituciones autónomas en materia de biodiversidad. Consecuentemente, estas entidades deben realizar consultas a la Comisión antes de autorizar los convenios nacionales o internacionales, o de establecer o ratificar acciones o políticas que incidan en la conservación y el uso de la biodiversidad.

La labor central de la CONAGEBIO consiste en otorgar permisos de acceso para investigación, bioprospección o aprovechamiento comercial de los recursos genéticos o bioquímicos de la

biodiversidad. Además establece las políticas y estrategias para la utilización sostenible de la biodiversidad. Asimismo, brinda capacitación a los diferentes sectores involucrados en la conservación, manejo y uso de la biodiversidad.

3.2.b.7 Principales barreras y fortalezas para la implementación de la Convención

ÁREA JURÍDICA

FORTALEZAS	BARRERAS
Además de la Constitución Política y la Ley de Biodiversidad, existe un amplio marco legal relacionado que regula aspectos específicos.	- La Ley de Biodiversidad cuyo objetivo fundamental fue adecuar la UNCDB a la realidad nacional, requiere ser reglamentada. - Existe amplia legislación vinculada a algunos temas y esto ocasiona confusión e inseguridad para la aplicación. - Se requiere ordenar el marco legal existente⁶⁸.

⁶⁸ Informe de Costa Rica en Río + 5.

ÁREA DE POLÍTICAS

FORTALEZAS	BARRERAS
- Costa Rica ha mantenido una política internacional comprometida con los esfuerzos globales por la conservación de la diversidad biológica y los recursos naturales. - El 26,2% del territorio nacional está incorporado bajo un Sistema de Áreas Protegidas. - Proceso de elaboración y aprobación de la Estrategia Nacional de Biodiversidad. - Proceso de elaboración y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo Forestal. - Proceso de elaboración y aprobación de la Estrategia Nacional Ambiental.	- La ausencia de rectoría política clara ocasiona esfuerzos desarticulados y una agenda interinstitucional e intersectorial débil y puntual que se está convirtiendo en amenaza para el país y los alcances hasta ahora logrados en esta materia. - La planificación nacional relacionada con la biodiversidad, no ha considerado metas de conservación con indicadores y sistemas claros para el monitoreo del estado del recurso. - Los esfuerzos del país en conservación y uso sostenible se desarrollan en general bajo el marco de la CDB, pero no necesariamente en forma conciente e integral, especialmente en lo que se refiere

ÁREA DE POLÍTICAS

FORTALEZAS	BARRERAS
• El país dispone de herramientas útiles para cumplir con sus obligaciones como Estado Miembro de la UNCDB. Estas son: La Ley de Planificación Nacional, la Ley de Presupuestos Públicos, la Ley General de Administración Pública y la Ley de Biodiversidad. • Propuesta de ordenamiento del territorio con fines de conservación elaborada sobre bases técnicas y de la mejor información disponible.	a establecer los vínculos en sus planes de trabajo. • Esfuerzos como la ENB y la ENA no están planteadas con metas que puedan ser cuantificables ni se desarrollan indicadores para medir la efectividad de su ejecución. • Los procedimientos para la participación del país en la agenda ambiental internacional no están claros. • La aplicación de la organización administrativa para la implementación de la UNCDB no es coherente con lo establecido en la Ley de Biodiversidad.

ÁREA INSTITUCIONAL

FORTALEZAS	BARRERAS
• El marco institucional para atender la gestión de la biodiversidad es amplio, tanto en el sector público como en el privado. • MINAE y varias de sus Dependencias con capacidad técnica en el tema (CONAGEBIO, SINAC, FONAFIFO, OCIC, SETENA, OSC, otras.) • MAG, INCOPESCA, Oficina Nacional de Semillas, Servicio Fitosanitario del Estado, etc. • Entidades del sector académico e investigación tales como Universidades (Costa Rica, Nacional, Estatal a Distancia, Instituto Tecnológico) , Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza, Instituto Interamericano de	• No existe una integración efectiva de las diferentes dependencias del MINAE para atender la gestión de la biodiversidad. • Persiste dispersión de esfuerzos (técnicos, económicos), entre las instituciones del Estado vinculadas con la gestión de la biodiversidad. • Los espacios para la planificación y coordinación de las instituciones del Estado con otros sectores de la sociedad a pesar de su existencia formal, son ocasionales. • Inexistencia de un sistema para conocer y valorar el impacto de las gestiones realizadas con el plan de acción de la ENB durante el período 2000-2005.

ÁREA INSTITUCIONAL

FORTALEZAS	BARRERAS
Cooperación para la Agricultura, Escuela Agrícola de la Región Tropical Húmeda, Centro Científico Tropical, etc. • Entidades no gubernamentales como la Mesa Nacional Indígena, Mesa Nacional Campesina, Red de Reservas Privadas, y una amplia variedad de organizaciones no gubernamentales del área ambiental y recursos naturales. • Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad creada por la Ley 7788	

ÁREA FINANCIERA

FORTALEZAS	BARRERAS
- Existen mecanismos de financiamiento para la CONAGEBIO y el SINAC establecidos por la Ley 7788. - El Programa de Pago por Servicios Ambientales cuenta con fuentes de financiamiento claramente identificadas por ley. - El Programa de Pequeñas Donaciones del FMAM brinda aportes a las Áreas de Conservación y a la creación de capacidades locales en temas relacionados con la gestión de la biodiversidad. - Gran cantidad de proyectos han sido y son financiados por organismos de cooperación en esta materia.	- No se ha visibilizado el aporte que el SINAC hace a la economía nacional y a la reducción de la pobreza. - Los indicadores económicos del país no reflejan ni el capital ni los beneficios que la biodiversidad aporta al desarrollo nacional. - Se ha tenido dificultad para atender el pago de las cuotas de membresía a la Convención. - El país requiere de un mecanismo para la administración, control y seguimiento de los recursos económicos provenientes de la cooperación que coadyuven al cumplimiento de sus obligaciones con la UNCDB.

ÁREA FINANCIERA

FORTALEZAS

- El sector de organizaciones no gubernamentales es asimismo muy dinámico en la atracción de recursos destinados a la gestión de la biodiversidad en diversas modalidades.

BARRERAS

- El Punto Focal cuenta con recursos limitados para dar seguimiento a la implementación de la Convención (divulgación, consultas, representatividad en las reuniones y otras actividades de las CDB).
- El país no dispone de una herramienta que facilite conocer dónde están siendo colocados los recursos de la cooperación para que el país avance en el cumplimiento de sus obligaciones con la CDB.

ÁREA OPERATIVA

FORTALEZAS	BARRERAS
• El país ha avanzado en temas sobre el conocimiento, la protección y búsqueda de usos sostenibles de la biodiversidad. • El país mantiene el liderazgo en materia de biodiversidad para atraer inversión en ciencia y tecnología.	• Inexistencia de un sistema de indicadores en materia de biodiversidad en el país. • Inversiones en investigación no siempre responden a generar el conocimiento que el país requiere para la toma de decisiones. • El país no cuenta con un sitio (ni físico ni virtual) donde pueda accederse a registros sobre su participación y gestiones por la implementación de la CDB⁶⁹ • No se dispone de registros que faciliten el seguimiento a la participación del país en las COP. ⁶⁹ Se mencionó en el taller del 27/6 que SINAC está desarrollando una web para apoyar la divulgación sobre los asuntos relacionados con la CDB

ÁREA OPERATIVA

FORTALEZAS	BARRERAS
	• La información generada en el país en esta materia requiere mayores esfuerzos de difusión hacia todos los sectores de la sociedad. • El conocimiento generado no siempre responde a las prioridades de investigación que requiere el país para atender las obligaciones de la CDB y sus resultados están dispersos. • La información generada requiere un manejo para que logre el propósito de educar diferentes sectores de la sociedad y procurar cambios de actitud y prácticas que atentan contra el objetivo de la CDB.

3.2.b.8 Elementos relevantes

- El país debe establecer como prioridad la revisión y actualización de la Estrategia Nacional de Biodiversidad, que facilite incorporar en un nuevo plan de acción las lecciones aprendidas durante las acciones ejecutadas en el período 2000 – 2005, así como la reglamentación integral de la Ley de Biodiversidad, para lo que se requiere respaldo político claro, de manera que se faciliten los mecanismos para la aplicación de la normativa.
- El país debe hacer más visible su potencial en biodiversidad dentro y fuera de las áreas protegidas, valorando integralmente los recursos, de manera que las políticas de desarrollo económico nacional, no pongan en riesgo el patrimonio natural nacional. Educar a la población sobre un concepto integral de biodiversidad es una necesidad prioritaria, incluyendo los recursos marino-costeros.
- Deben fortalecerse los esfuerzos del país para contar con un sistema de indicadores que faciliten monitorear el estado de la biodiversidad. Asimismo se considera que el desarrollo y consolidación de una estructura nacional que brinde seguimiento a las gestiones nacionales por el cumplimiento de las obligaciones de la Convención resulta estratégica para aplicar mecanismos de coordinación, ordenar la información (investigación, proyectos, recursos de la cooperación, personal capacitado, otros), facilitar la toma de decisiones a tiempo y efectivas sobre el manejo, uso y conservación de la biodiversidad y hacer efectiva la coordinación entre los puntos focales técnicos que atienden asuntos particulares de la Convención.
- El país debe ser explícito en cuanto a la visión que tiene en el mediano y largo plazo sobre sus objetivos de política al ser Estado Parte de la Convención y, sobre esta base, expresar la voluntad política con el fortalecimiento de la gestión y la aplicación de la normativa existente.

Algunos elementos adicionales aportados durante el Taller de análisis de las Barreras a la aplicación de la Convención son los siguientes:

1. Un tema central tiene que ver con la dirección o rectoría política de las Convenciones. Al respecto se considera pertinente clarificar que la gestión de la Convención es responsabilidad del país, y que los compromisos que de ella emanan están sobre las leyes nacionales, pues hasta ahora la implementación de la Convención se ha visto de manera parcial y fragmentaria, y la pertenencia a la misma se debe visualizar como una oportunidad del país para promover su desarrollo sostenible, y no como un trámite o costo de pagar una cuota.
2. Se requieren esfuerzos de cabildeo ("lobby") con tomadores de decisión, (por ejemplo con el Ministerio de Hacienda), para que los compromisos de la Convención sean vistos como parte de las prioridades nacionales. El país necesita incluir en las variables económicas el impacto que tiene la gestión de la biodiversidad.
3. El punto focal debe visualizarse como un vínculo necesario en el proceso, pero no como la instancia responsable de la ejecución de todas las responsabilidades derivadas de la Convención, que tampoco debe verse como la responsabilidad de una sola persona. El punto focal nacional debe evolucionar hacia un involucramiento de otras instancias, como comisiones asesoras, MIDEPLAN, Cancillería, y otras entidades del Estado, de manera que se despersonalice. La coordinación entre entidades involucradas debe establecerse mediante mecanismos formales. Las entidades involucradas deben reflejar sus compromisos de participación en la Convención en los planes operativos, con clara asignación de responsables, recursos financieros y el seguimiento correspondiente. También debe visibilizarse lo que hacen las entidades como parte de los compromisos de la convención. En general se sugiere la necesidad de organizar y definir mejor los arreglos institucionales correspondientes y hacer un replanteamiento estratégico del seguimiento de la CDB.
4. En la planificación debe visibilizarse cuáles son las necesidades del país para la implementación de las obligaciones con las Convenciones en términos

de recursos humanos, logísticos y financieros, y la responsabilidad de la aplicación de la CBD no sea solo del MINAE, sino de todas las instituciones involucradas (MAG, INTA, ICT , Sociedad Civil, otros). Asimismo, debe incluirse en los planes anuales operativos los aspectos positivos de las instituciones del Estado y los esfuerzos que cada una de estas instituciones hace para el cumplimiento de las obligaciones de la Convención. Al respecto se requiere establecer mecanismos claros (no reuniones) que institucionalicen las Convenciones como un asunto del país y no de personas. Estos mecanismos deben facilitar el ordenamiento de la información, la divulgación y la toma de decisiones, entre otros.

3.2.c Convención de Lucha contra la Degradación y la Sequía

3.2.c.1 La Desertificación y la Sequía: Generalidades

La desertificación es la degradación de tierras en las zonas áridas, semiáridas y subhúmedas secas, y se debe a diferentes factores tales como las actividades humanas y las variaciones climáticas, y ocurre porque los ecosistemas de tierras secas, que cubren más de la tercera parte de las tierras firmes del mundo, son sumamente vulnerables a la sobreexplotación y el uso inadecuado de la tierra⁷⁰. La pobreza, la inestabilidad política, la deforestación, el pastoreo excesivo y las prácticas deficientes de riego pueden socavar la productividad de la tierra. Más de 250 millones de personas se hallan directamente afectadas por la desertificación. Además, cerca de 1.000 millones de habitantes en más de 100 países están amenazados por ella, entre los cuales se cuentan los ciudadanos más pobres, marginados y débiles del mundo.

La lucha contra la desertificación es imprescindible para garantizar la productividad a largo plazo de las tierras secas habitadas. Por desgracia, esfuerzos anteriores han fracasado, y el problema de la degradación de tierras a escala mundial sigue empeorando. Reconociendo la necesidad de establecer un nuevo enfoque,

70 Convención de Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación. (Panfleto) Página Web .

en marzo del 2004 se emitió la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación, como respuesta de la comunidad internacional que promueve la adopción de medidas eficaces mediante la creación de nuevos programas locales y asociaciones internacionales de apoyo.

Los países Parte afectados por la desertificación aplican la Convención elaborando y llevando a cabo programas de acción a nivel nacional (PAN), subregional y regional. Los criterios para formular estos programas se detallan en los cinco "anexos de aplicación regional" de la Convención correspondientes a África (considerada prioritaria, ya que es allí donde la desertificación es más aguda), Asia, América Latina y el Caribe, el Mediterráneo norte y Europa Central y Oriental.

La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, 2002) reconoce a la Convención de Lucha contra la Desertificación como uno de los instrumentos para erradicar la pobreza, así como de la necesidad de adoptar medidas a todos los niveles para reforzar la aplicación de la Convención, entre otras cosas, mediante la movilización de recursos financieros en cantidades suficientes y previsibles, la transferencia de tecnología y el fomento de la capacidad, la formulación de programas de acción nacionales, el estudio y la creación de sinergias entre las tres convenciones de Río, la integración de medidas para prevenir y combatir la desertificación, y también para mitigar los efectos de la sequía mediante políticas y programas adecuados, un acceso a nivel local a la información para mejorar los sistemas de seguimiento y alerta temprana en relación con la desertificación y la sequía, el aumento de la sostenibilidad de los recursos de pastos mediante una mejor gestión y la aplicación de la ley.⁷¹

En lo que respecta al seguimiento del diálogo político dentro del marco de la Comisión de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, el próximo período bienal (2008-2009) las sesiones de la Comisión se centrarán en la agricultura, el desarrollo rural, la tierra, la sequía y la desertificación, así como en África. Este grupo de temas corresponde al núcleo básico de la Convención y representa una oportunidad para dar mayor relieve a la desertificación y la sequía en el plano internacional. Esto refleja el nivel de relevancia que la comunidad internacional le brinda al tema.

71

Naciones Unidas. Doc. ICCD/COP(8)/5. 18 de julio de 2007

3.2.c.2 Desertificación y Sequía en América Latina

En el primer proceso de presentación de informes sobre la aplicación de la Convención en América Latina, se destacaba que la serie de problemas más importantes que afectan a los países de la región se basan en actividades antropogénicas, y son fundamentalmente la deforestación, la contaminación del agua y las prácticas agrícolas inapropiadas. Las actividades humanas tienen repercusiones negativas en los aspectos ambientales, económicos y financieros. La erradicación de la pobreza, como causa o efecto de la degradación de las tierras en las zonas áridas, semiáridas y subhúmedas secas se considera el elemento prioritario para la lucha contra la desertificación.

Para hacer frente a esos problemas los países han formulado y adoptado leyes y políticas destinadas a facilitar la aplicación de programas y a desarrollar proyectos que versan sobre diversas cuestiones ambientales. El proceso de creación de instituciones, especialmente en los cuatro últimos años, ha ayudado a los países a incorporar la aplicación de la Convención a su marco medioambiental. Las estadísticas muestran que el 53% de los países habían ratificado la Convención en 1997. A comienzos de 2001, esa proporción había aumentado al 91% y hasta la fecha todos los países de la región han firmado la Convención o la han ratificado⁷².

En algunos informes se señala que los factores antes mencionados (la crisis fiscal y el impacto económico sobre las políticas) son más sensibles en las regiones propensas a la sequía y la desertificación que en otras regiones. En las regiones secas, la vulnerabilidad económica, ambiental y social es particularmente elevada y no pueden tomarse medidas apropiadas debido a la falta de recursos financieros. La situación está empeorando en el contexto de la aceleración del cambio climático y de las dificultades económicas. A su vez, esto pone en peligro los medios de vida de las poblaciones locales.

Sin embargo, las medidas políticas e institucionales y los progresos antes mencionados no bastan para luchar contra la desertificación y la sequía; se destacó la necesidad de incluir la desertificación y la sequía en los programas nacionales

72 Naciones Unidas. Doc. ICCD/CRIC(1)/4/Add.1, 18 de junio de 2002

de los gobiernos. Los usuarios de los recursos naturales no tienen acceso a los conocimientos básicos y a las tecnologías apropiadas para gestionar mejor sus recursos naturales, debido a la falta de mecanismos eficientes para difundir conocimientos y tecnologías de información a los países.

Las cuestiones prioritarias que se plantean a los países pueden dividirse en dos grupos. Por una parte, la incorporación de los objetivos de la CLDS a las políticas nacionales y sectoriales se sigue considerando todavía un elemento importante. En este sentido se han hecho esfuerzos apreciables, por ejemplo algunos países del Caribe han tomado medidas a fin de determinar y desarrollar un marco común para las cuestiones relativas a la sequía, la erosión de las zonas costeras y la degradación del suelo en sus programas ambientales. También están tratando de incorporar los principios de la Convención a sus marcos jurídicos e institucionales a fin de crear un entorno normativo que facilite la creación de sinergias.

En otros países la desertificación tiene importantes repercusiones sociales y económicas. Para los países que ya han formulado sus programas de acción nacionales, la Convención se encuentra ahora en una nueva fase de aplicación. Las principales prioridades son la rehabilitación de las tierras degradadas, la promoción de la ordenación de los recursos hídricos a nivel de las cuencas hidrográficas o de las microcuencas, la reunión y aplicación de los conocimientos y tecnologías tradicionales y la financiación de pequeños proyectos para los usuarios de la tierra.

Desde el punto de vista económico, en algunos informes se ha puesto de manifiesto un nuevo problema relativo a la atribución de valor a los servicios prestados gracias a los recursos naturales. El sistema bioproductivo terrestre y otros recursos naturales prestan un servicio ambiental que debería incluirse en un sistema y/o mecanismo de retribución. Este sistema y/o mecanismo de retribución contribuiría a la conservación y a la utilización sostenible de los recursos naturales y al control de la degradación de las tierras.

3.2.c.3 Negociación, firma y ratificación de la Convención.

En las fuentes consultadas no se localizó información relevante relacionada con la participación del país en los procesos de negociación de la Convención, que como se mencionó anteriormente, es parte del marco normativo que se deriva de la primera Cumbre de la Tierra, donde se llevaron a cabo las primeras negociaciones. Fue firmada en París, Francia el 15 de octubre de 1994 y ratificada por Costa Rica mediante la Ley No. 7699 publicada en la Gaceta 211 del 3 de noviembre de 1997.

En este sentido, nuestro país asume plenamente los compromisos derivados de la Convención, cuyos elementos centrales están contenidos en los siguientes artículos:

Artículo 4:

“Las Partes cumplirán las obligaciones contraídas en virtud de la presente Convención individual o conjuntamente, a través de los acuerdos multilaterales y bilaterales establecidos o que se prevea establecer, o de unos y otros, según corresponda, haciendo hincapié en la necesidad de coordinar esfuerzos y preparar una estrategia coherente a largo plazo a todos los niveles.

Para lograr el objetivo de la presente Convención, las Partes:

- a) Adoptarán un enfoque integrado en el que se tengan en cuenta los aspectos físicos, biológicos y socioeconómicos de los procesos de desertificación y sequía;*
- b) prestarán la debida atención, en el marco de los organismos internacionales y regionales competentes, a la situación de los países Partes en desarrollo afectados en lo que respecta al comercio internacional, los acuerdos de comercialización y la deuda con miras a establecer un entorno económico internacional propicio para fomentar el desarrollo sostenible;*
- c) integrarán estrategias encaminadas a erradicar la pobreza en sus esfuerzos de lucha contra la desertificación y mitigación de los efectos de la sequía;*

- d) *fomentarán entre los países Partes afectados la cooperación en materia de protección ambiental y de conservación de los recursos de tierras y los recursos hídricos, en la medida en que ello guarde relación con la desertificación y la sequía;*
- e) *reforzarán la cooperación subregional, regional e internacional;*
- f) *cooperarán en el marco de las organizaciones intergubernamentales pertinentes;*
- g) *arbitrarán mecanismos institucionales, según corresponda, teniendo en cuenta la necesidad de evitar duplicaciones; y*
- h) *promoverán la utilización de los mecanismos y arreglos financieros bilaterales y multilaterales ya existentes que puedan movilizar y canalizar recursos financieros sustanciales a los países Partes en desarrollo afectados para luchar contra la desertificación y mitigar los efectos de la sequía.*

Artículo 5: Obligaciones de los países Partes afectados:

Además de las obligaciones que les incumben en virtud del Artículo 4, los países Parte afectados se comprometen a:

- a) *otorgar la debida prioridad a la lucha contra la desertificación y la mitigación de los efectos de la sequía y asignar recursos suficientes, conforme a sus circunstancias y capacidades;*
- b) *establecer estrategias y prioridades, en el marco de sus planes y políticas nacionales de desarrollo sostenible, a los efectos de luchar contra la desertificación y mitigar los efectos de la sequía;*
- c) *ocuparse de las causas subyacentes de la desertificación y prestar atención especial a los factores socioeconómicos que contribuyen a los procesos de desertificación;*
- d) *promover la sensibilización y facilitar la participación de las poblaciones locales, especialmente de las mujeres y los jóvenes, con el apoyo de las organizaciones no gubernamentales, en los esfuerzos por combatir la desertificación y mitigar los efectos de la sequía; y*
- e) *crear un entorno propicio, según corresponda, mediante el fortalecimiento de la legislación pertinente en vigor y,*

en caso de que ésta no exista, la promulgación de nuevas leyes y el establecimiento de políticas y programas de acción a largo plazo.”

3.2.c.4 Avances en la aplicación de la Convención

A pesar de que ha sido una Convención relativamente poco atendida desde la perspectiva de políticas públicas en forma explícita, son muchos los avances que se han logrado en esta materia. La existencia de la Comisión Asesora para la Degradación de Tierra (CADETI) en gran medida ha contribuido a ello. A continuación se destacan algunos de los más relevantes logros:

- Elaboración de tres informes nacionales para el cumplimiento de la UNCCD en Costa Rica (2000, 2002, 2006 en proceso de validación.
- Se inició a finales del 2005, la presentación del PAN en diferentes sectores de la cuenca piloto para su validación y coordinación para su implementación.
- Aprobación de la Ley 7699 del 3 de noviembre de 1997 para la ratificación de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y la Sequía.
- Realización de una revisión sobre el marco legal relacionado con los temas de la Convención.
- Decretos MINAE No. 27258 publicado en el diario Oficial La Gaceta número 178 del 11 de septiembre de 1998 y MINAE-MAG No. 29279 del 01 de Noviembre del 2000 para la creación y modificación de la Comisión Asesora sobre Degradación de Tierras.
- Promulgación de la Ley 7779 sobre el “Uso, Manejo y Conservación de Suelos” publicada en 1998.
- Emisión del Decreto No. 29375 MAG-MINAE-Hacienda que crea la Comisión Técnica Nacional de Uso, Manejo y Conservación de Suelos.
- Taller nacional para la sensibilización sobre la degradación de la tierra y la desertificación (1999)
- Formulación del Programa de Acción Nacional de Lucha contra la Degradación de Tierras en Costa Rica (PAN). CADETI 2002-2004.
- Incorporación del PAN en diversas políticas nacionales: Estrategia Nacional Ambiental 2005-2020; en el enfoque de la Secretaría de Planificación Sectorial Agropecuaria (SEPSA); Plan Estratégico 2004-2010 del Instituto de Innovación y Transferencia Tecnológica Agropecuaria (INTA).

- Apertura en FONAFIFO de una nueva opción de incentivos para PSA en sistemas agroforestales (SAF).
- Estudios para el ordenamiento del marco jurídico-administrativo nacional: Evaluación de la normativa costarricense vinculada con la aplicación de la UNCCD.
- Participación en varias reuniones de la Conferencia de las Partes de la Convención
- Designación de personas como puntos focales técnicos ante la Convención.
- Solicitud y administración de recursos económicos del Mecanismo Mundial para la elaboración de los informes nacionales y la elaboración del PAN.
- Elaboración de propuesta para acceder al financiamiento del GEF e implementar el PAN (en negociación desde CADETI)

3.2.c.5 Marco legal relacionado con las obligaciones de la Convención.

Normativa	Alcance ⁷³
Constitución Política de la República de Costa Rica.	El Artículo 50 constitucional establece el derecho de todo habitante a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado: "El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza. Toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Por ello, está legitimada para denunciar actos que infrinjan ese derecho y para reclamar la reparación del daño causado. El Estado garantizará, defenderá y preservará ese derecho. La ley determinará las responsabilidades y las sanciones correspondientes"

⁷³ Se resumen las que particularmente están relacionadas con las obligaciones de la Convención.

Normativa	Alcance ⁷³
Ley No. 246. Ley de Aguas del 27 de agosto de 1942 y sus reformas	De acuerdo al Artículo 50 de la Ley Orgánica del Ambiente el agua es de dominio público, su conservación y uso sostenible son de interés social. El Ministerio de Ambiente y Energía tiene la potestad de declarar como área protegida las zonas de recarga acuífera y, a través del Departamento de Aguas, es quien otorga las concesiones para aprovechamiento de las aguas públicas. Esta ley indica que todas las autoridades de la República procuraran el estricto cumplimiento de las disposiciones legales referentes a la conservación de los árboles, especialmente los de las orillas de los ríos y los que se encuentran en los nacimientos de aguas. Igualmente establece la prohibición de destruir en los bosques nacionales los árboles que estén situados en las pendientes, orillas de las carreteras y demás vías de comunicación, lo mismo que los árboles que puedan explotarse sin necesidad de cortarlos.
Ley No. 2825. Ley de Tierras y Colonización del 14 de octubre de 1961 y sus reformas.	Uno de los objetivos que pretende esta Ley es determinar que la tierra se debe promover para el aumento gradual de su productividad y para una justa distribución de su producto, así como contribuir a la conservación y uso adecuado de las reservas de recursos naturales renovables de la Nación. Existen programas de parcelación, colonización y arrendamiento de tierras, con el fin de lograr una mejor distribución de la tierra. Corresponde al Instituto de Desarrollo Agrario la adjudicación de estas tierras y velar por el cumplimiento de las obligaciones del adjudicatario en la explotación.

Normativa	Alcance ⁷³
Ley No. 139. Ley de Informaciones Posesorias del 14 de julio de 1941 y sus reformas.	El objeto de esta Ley es de otorgar título inscrito o inscribible en el Registro Público al poseedor de bienes raíces quien deberá demostrar una posesión por mas de diez años con las condiciones que señala el artículo 856 del Código Civil. Cuando el inmueble está comprendido dentro de una zona declarada parque nacional, reserva biológica, reserva forestal o zona protectora, el titular tendrá que demostrar haber ejercido la posesión decenal con por lo menos diez años de antelación a la fecha de vigencia de la ley o decreto en que se creó la respectiva área silvestre. Las fincas fuera de esas áreas y que tengan bosques, solo podrán ser tituladas si el promotor demuestra haberlas poseído por diez años o más y haber protegido dicho recurso natural.
Ley No. 4220. Ley de Planificación Urbana del 15 de noviembre de 1968 y sus reformas.	Establece el mandato para la realización de Planes Reguladores, como instrumento de planificación local que define en un conjunto de planos, mapas, reglamentos y cualquier otro documento, gráfico o suplemento, la política de desarrollo y los planes para distribución de la población, usos de la tierra, vías de circulación, servicios públicos, facilidades comunales, y construcción, conservación y rehabilitación de áreas urbanas. Es función de la Oficina de Planificación Urbana y del Instituto de Vivienda y Urbanismo promover la expansión ordenada de los centros urbanos, el equilibrio satisfactorio entre el desenvolvimiento urbano y el rural, el desarrollo de las áreas urbanas con el objeto de contribuir al mejor uso de los recursos naturales y humanos con el fin de cumplir con las funciones que requiere la planificación urbana, nacional o regional.

Normativa	Alcance ⁷³
Ley No. 6172. Ley Indígena del 29 de noviembre de 1977.	La Ley delimita y regula los territorios ocupados por indígenas y sus derechos inalienables y declara la propiedad de las comunidades indígenas sobre las reservas indígenas que esta misma ley establece.
Ley No. 7064. Ley de Fomento a la Producción Agropecuaria del 9 de abril de 1987.	El objeto de esta ley es fomentar la producción de bienes agropecuarios, mediante el estímulo a los productores de estos bienes. Establece el Sector Agropecuario integrado por los siguientes organismos y programas públicos: a) Ministerio de Agricultura y Ganadería, b) El Consejo Nacional de Producción, c) El Instituto de Derecho Agrario, d) El Servicio Nacional de riego y avenamiento (SENARA), e) El programa de seguro agrícola del Instituto Nacional de Seguros, f) Los programas de crédito agropecuario y los de crédito rural al pequeño agricultor del Sistema Bancario Nacional, del Instituto Nacional de Fomento Cooperativo y de la Corporación Costarricense de Desarrollo, S.A., g) Los programas de capacitación agropecuaria del Instituto Nacional de Aprendizaje y centros educativos técnicos, h) Los programas agronómicos del Instituto del Café, Junta de Defensa del Tabaco, la Liga Agrícola industrial de la Caña de Azúcar y la Asociación Bananera Nacional, i) El Programa de Mercadeo Agropecuario y del Centro Nacional de Abastecimiento (PIMACENADA), j) El Fondo Nacional de Contingencias Agrícolas, k) Cualquier otro organismo público o actividad.

Normativa

Alcance⁷³

Corresponde a la Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (SEPSA), elaborar el proyecto del plan nacional de desarrollo agrario y de recursos naturales renovables, con base en el Plan Nacional de Desarrollo preparado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Deberá compatibilizar las iniciativas y el aporte de las unidades de planificación de las instituciones del sector.

Ley No. 7317. Ley de Conservación de la Vida Silvestre del 30 de octubre de 1992.

Entre otros, la Ley determina que es competencia de la Dirección General de Vida Silvestre, asumida por el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (DGVS-SINAC) administrar, supervisar y proteger los humedales y que la creación y delimitación de los humedales se hará por Decreto Ejecutivo según criterios técnicos. (Art. 7). Asimismo y en el marco de los temas relacionados con la Convención, esta Ley establece dentro de las sanciones la prohibición de arrojar aguas servidas, aguas negras, desechos o cualquier sustancia contaminante en manantiales, ríos, quebradas, arroyos permanentes, o no permanentes, lagos, marismas y embalses naturales o artificiales, esteros, turberas, pantanos, aguas dulces, salobres o saladas.

Normativa	Alcance ⁷³
Ley No. 7554. Ley Orgánica del Ambiente del 13 de Noviembre de 1995.	Se otorgan al MINAE las potestades para que formule, planifique y ejecute las políticas de recursos naturales, energéticas, mineras y de protección ambiental del Gobierno de la República, así como encargarse de la dirección, el control, la fiscalización y administración la administración de algunos de los recursos de mayor importancia para los efectos del modelo de desarrollo sostenible: agua, biodiversidad, bosques y recurso forestal, vida silvestre, ecosistemas, energía e hidrocarburos. Delimitar zonas de protección de determinadas áreas marinas, costeras y humedales, las cuales se sujetarán a planes de ordenamiento y manejo, a fin de prevenir y combatir la contaminación y la degradación de estos ecosistemas.
Ley No. 7779. Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos del 30 de abril de 1998.	Su aplicación debe facilitar el cumplimiento de las obligaciones contraídas en la Convención de Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y la Sequía. La Ley esta reglamentada y su fin fundamental es proteger, conservar y mejorar los suelos en gestión integrada y sostenible con los demás recursos naturales mediante el fomento y la planificación ambiental adecuada. La Ley establece que a los propietarios o poseedores de los terrenos agrícolas que se utilicen conforme a su capacidad de uso, y que además apliquen prácticas de manejo, conservación y recuperación de suelos, se les exonerará del pago del impuesto de bienes inmuebles, en un cuarenta por ciento. Sin embargo, es hasta el mes de marzo del 2001 que el reglamento de esta ley se publica y por ello, el Plan Nacional aún no ha sido constituido y los incentivos no han sido aplicados. Tampoco existe aún una coordinación institucional entre los tres ministerios (Ambiente, Agricultura y Salud) tal y como lo establece la ley.

Normativa

Alcance⁷³

Ley No. 7575. Ley Forestal del 13 de febrero de 1996.

Su objetivo es velar por la conservación, protección y administración de los bosques naturales y por la producción, el aprovechamiento, la industrialización y el fomento de los recursos forestales del país destinados a ese fin, de acuerdo con el principio de uso adecuado y sostenible de los recursos naturales renovables.

Establece que los bosques se puede aprovecharse solamente si cuentan con un plan de manejo que contenga el impacto que pueda ocasionar sobre el ambiente. La Administración Forestal del Estado (AFE) lo aprueba según criterios de sostenibilidad establecidos de previo, conforme a los principios de fiscalización. En el patrimonio natural del Estado solo se permitirán actividades que no requieran aprovechamiento forestal y que no afecten los ecosistemas, la vida silvestre, los suelos, los humedales y los sistemas acuíferos, excepto las actividades permitidas por la Ley de Conservación de Vida Silvestre y la Ley de Parques Nacionales.

Entre otros asuntos relevantes, la Ley establece el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO), el cual es el ente encargado de financiar a pequeños y medianos productores, los procesos de forestación, reforestación, viveros forestales, sistemas agroforestales, recuperación de áreas denudadas y los cambios tecnológicos en aprovechamiento e industrialización de los recursos forestales, así como captar financiamiento para el pago de servicios ambientales que brindan los bosques y las plantaciones forestales.

Normativa	Alcance ⁷³
Ley No. 7794. Código Municipal del 27 de abril de 1998.	Le corresponde a las Municipalidades la administración de los servicios e intereses locales, con el fin de promover desarrollo integral de los cantones en armonía con el desarrollo nacional. En materia ambiental y de ordenamiento territorial, les corresponde establecer una política integral de planeamiento urbano de acuerdo con la Ley de Planificación Urbana y las disposiciones del Código Municipal, que persiga el desarrollo eficiente y armónico de los centros urbanos y rurales.
Ley No. 7914. Ley Nacional de Emergencias del 28 de septiembre de 1999.	La Ley regula la actividad extraordinaria que el Estado debe efectuar frente a un situación o estado de emergencia; así como las acciones ordinarias para prevenir situaciones ante riesgos inminentes de emergencia, en todo el territorio nacional.

Otras leyes relacionadas con la Convención

Ley No. 6084. Ley de Creación del Servicio de Parques Nacionales del 17 de agosto de 1977.

Ley No. 6043. Ley de la Zona Marítimo Terrestre del 2 de marzo de 1977.

Ley No. 7788. Ley de Biodiversidad del 30 de abril de 1998.

Ley No. 6797. Código de Minería del 4 de octubre de 1982.

Ley No. 5395. Ley General de Salud del 30 de octubre de 1973 y sus reformas.

Ley No. 8114. Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria del 4 de julio del 2001.

Ley No. 7384. Ley de INCOPECA del 8 de marzo de 1994.

Ley No. 7735. Ley de Creación del Instituto de Desarrollo Agrario del 29 de marzo de 1982.

Ley No. 449- Ley de Creación del Instituto Costarricense de Electricidad del 8 de abril de 1949.

Decretos y Reglamentos:

- Decreto N° 23214-MAG-MIRENEM que establece la "Metodología para la Determinación de la Capacidad de Uso de las Tierras de Costa Rica".
- Reglamento a la Ley Forestal y el Concepto de Pago por Servicios Ambientales: Decreto N° 25721- MINAE, Reglamento a la Ley Forestal 7575, del 17 de octubre de 1996, publicado el 23 de enero de 1997.
- Decreto 27388-MINAE Principios, Criterios e Indicadores para Manejo Forestal y la Certificación en Costa Rica del 18 de septiembre de 1998.
- Manual de Procedimientos para el Pago de Servicios Ambientales. Resolución N° 002 MINAE-SINACFONAFIFO, publicado en La Gaceta No. 74 del 18 de abril de 2002.
- Reglamento de Expendios y Bodegas de Agroquímicos. Decreto número 28659-S del 31 de mayo del 2000.
- Comisión Agroforestal Nacional. Decreto número 29084 publicado el 21 de noviembre del 2000.
- Reglamento de Agricultura Orgánica. Decreto número 29067, publicado en La Gaceta del 22 de noviembre del 2000.
- Creación de la Comisión para la Gestión de la Biodiversidad. Decreto 28943-MINAE. Publicado el 28 de septiembre del 2000.
- Comisión Agroforestal Nacional. Decreto número 29084 publicado el 21 de noviembre del 2000.
- Reglamento al Código de Minería. Decreto 29300-MINAE, publicado en La Gaceta del 16 de marzo del 2001.
- Plan de Ordenamiento Ambiental, Decreto 29393-MINAE, publicado el 15 de mayo del 2001.

3.2.c.6 Marco institucional para la aplicación de la Convención

El Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) y el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) son las dos entidades estatales rectoras del manejo sostenible de la tierra. Además, el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) está a cargo de velar por la elaboración de un Plan Nacional de Desarrollo. La implementación de estos planes se manifiesta a nivel de las Municipalidades, o gobiernos locales, que deben elaborar para su cantón un Plan Regulador, mediante consultas participativas y estudios técnicos para determinar el uso apropiado de la tierra. También se han creado diversas instituciones a cargo de áreas específicas con ingerencia en el manejo sostenible de la tierra.⁷⁴

En 1998, se establece por Decreto Ejecutivo (27258-MINAE) la Comisión Asesora sobre Degradación de la Tierra (CADETI) como órgano interinstitucional encargado de propiciar el cumplimiento adecuado de los objetivos y principios de la Convención, que incluyen la aplicación de estrategias integradas a largo plazo que se centren simultáneamente en el aumento de la productividad de las tierras, la rehabilitación, la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos de tierras y recursos hídricos, todo ello con miras a mejorar las condiciones de vida, especialmente a nivel comunitario. Como parte de sus funciones, a CADETI le corresponde la elaboración y ejecución de un Programa de Acción Nacional de Lucha Contra la Degradación de la Tierra, así como informar sobre los avances que en materia de manejo sostenible de la tierra se va logrando en Costa Rica.

El Artículo 1° de dicho Decreto establece:

“Créase la Comisión Asesora sobre Degradación de Tierras (CADETI), adscrita al Ministerio de Ambiente y Energía actuando en estrecha coordinación con el Ministerio de Agricultura y Ganadería, como un órgano participativo de consulta y de elaboración de instrumentos técnicos, científicos, de ejecución y asesoría, que propicien el más adecuado cumplimiento de los principios de la

74 MINAE. Tercer Informe Nacional de implementación de la UNCDD. 2006. Pp. 13

Convención contra la Desertificación y Sequía, así como de cualquier otro convenio de cooperación internacional relacionado con problemas de degradación de tierras y erosión, que en el futuro suscriba el Gobierno de Costa Rica."

Es evidente que el rol de CADETI de ninguna manera puede sustituir el ejercicio de las competencias y responsabilidades que están establecidas tanto por la Ley de Suelos como por la Ley Orgánica del Ambiente, para el MAG y el MINAE respectivamente. En consecuencia, dicho ente está llamado a facilitar el desarrollo de instrumentos técnicos y de planificación, que deben ser posteriormente incorporados en los procesos regulares de planificación de las entidades respectivas, de manera que reflejen claramente el involucramiento gubernamental en el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Convención.

Por su parte, el Ministro del MINAE ha designado al Sistema Nacional de Áreas de Conservación como el Punto Focal ante la Convención. El rol fundamental del Punto Focal consiste en facilitar las comunicaciones entre la Secretaría de la Convención y las autoridades nacionales correspondientes, así como promover el desarrollo de acciones orientadas al cumplimiento de las responsabilidades asumidas. Otras entidades relacionadas se indican a continuación:

Consejo Nacional Ambiental: Creado según Artículo 70 de la Ley Orgánica del Ambiente con funciones generales de asesoría en la definición de políticas nacionales ambientales.

Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN), en su calidad de rector de los procesos nacionales de planificación.

Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (MREC) como ente responsable de la política exterior del país.

Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) mediante varias de sus dependencias:

Dirección General de Cooperación y Relaciones Internacionales (DGCRI)

Instituto Meteorológico Nacional (IMN)

Dirección de Aguas.

Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC)

Oficina de Educación Ambiental

Oficina de Género y Ambiente

Oficina de la Sociedad Civil

Secretaría Técnica Nacional Ambiental

Dirección de Geología y Minas

Fondo Nacional para el Financiamiento Forestal (FONAFIFO)

Oficina Costarricense para la Implementación Conjunta (OCIC)

Ministerio de Agricultura y Ganadería: Programa de Agricultura Conservacionista

Instituto de Innovación, Transferencia y Tecnología Agropecuaria (INTA), MAG.

Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (SEPSA)

Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)

Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA)

Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM)

Oficina Nacional Forestal (ONF)

Sector académico (UCR, UNED, UNA, ITCR, CATIE, EARTH)

Organizaciones sociales (MNI, MNC, ONG conservacionistas, otros)

3.2.c.7 Principales fortalezas y barreras para el cumplimiento de las obligaciones de la Convención.

ÁREA JURÍDICA

FORTALEZAS	BARRERAS
- Se realizó una sistematización y análisis exhaustivo sobre la legislación costarricense vinculada con los compromisos asumidos con la ratificación de la UNCCD (CADETI, 2002). "Por su rango legal, las Convenciones deberían constituir la responsabilidad primaria a atender en la gestión institucional y, con base en ellas ordenar el marco legal interno, lo cual	- La gran cantidad de leyes existentes genera dispersión y confusión y por tanto no están cumpliendo su propósito de atender las obligaciones asumidas con la UNCCD. En este caso, la pluralidad impulsa la ingobernabilidad. - La prevención y lucha contra la degradación de la tierra, requiere una ley marco que priorice y ordene la gestión del Estado. No obstante, es difícil avanzar si

ÁREA JURÍDICA

FORTALEZAS

a su vez representa una oportunidad de articular mejor las prioridades nacionales en materia de política ambiental”⁷⁵

⁷⁵ Sesión de trabajo del 23 de junio 2006. Aporte en la discusión sobre la versión preliminar del diagnóstico.

BARRERAS

con este esfuerzo no se facilitan los mecanismos para que los entes responsables sean informados, los funcionarios capacitados y se cuente con mecanismos claros para ejercer sus responsabilidades.

- La Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos y su Reglamento, no establecen mecanismos de financiamiento para dar cumplimiento a sus objetivos.
- CADETI no tiene rango jurídico adecuado que le facilite cumplir con sus objetivos para que el país fortalezca las acciones de cumplimiento de las obligaciones de la Convención.

ÁREA JURÍDICA

FORTALEZAS

BARRERAS

- De acuerdo con el análisis de CADETI (2002), no existe necesidad de crear más normas para vigilar el cumplimiento o aplicación de la Convención, pero sí procede la realización de algunas derogatorias de la normativa vigente y procurar que se dicten líneas de acción en el ámbito político ministerial para que se aplique la ley.
- "A pesar de las herramientas legislativas y sus respectivos reglamentos, su operatividad se complica por el traslape de funciones, duplicidades entre mandatos oficiales y falta de experiencia en la coordinación política y técnica tanto en el ámbito local como nacional"⁷⁶

⁷⁶ Tercer Informe Nacional sobre el Cumplimiento de la UNCCD. Taller para la validación, 22 de junio 2006

ÁREA DE POLÍTICAS

FORTALEZAS

- El país dispone de herramientas útiles para cumplir con sus obligaciones como Estado Miembro de la UNCCD. Estas son: La Ley de Planificación Nacional, la Ley de Presupuestos Públicos y, la Ley General de Administración Pública.
- El marco jurídico determina el régimen de rectoría política del país: Poder Ejecutivo sobre la administración pública en su conjunto para ordenar la actividad sectorial o institucional.

BARRERAS

- En el contexto histórico, las decisiones políticas relacionadas con la firma y negociación han expresado el interés de personas conocedoras del tema y su importancia para el país, pero no se han efectuado amplios procesos de consulta. Es decir, la ratificación no está respondiendo necesariamente a prioridades del país para su agenda de política ambiental.
- No se encuentra evidencia real de una dirección política que, usando las fortalezas y disposiciones legales disponibles, aborde las obligaciones asumidas con la UNCCD en los procesos de planificación del desarrollo nacional.

ÁREA DE POLÍTICAS

FORTALEZAS	BARRERAS
	La rectoría en los temas para la UNCCD no ha sido claramente asumida por ninguna entidad estatal. • Los mecanismos para la planificación intersectorial deben establecerse en la práctica o gestión institucional. • Se requiere de una política clara para la participación del país en la agenda ambiental internacional.

ÁREA INSTITUCIONAL

FORTALEZAS	BARRERAS
• Existencia y operación sistemática de CADETI como órgano interinstitucional encargado de apoyar al MINAE y al MAG en el cumplimiento de los objetivos de la Convención.	• Al no existir una adecuada dirección política y la capacidad instalada (técnica y de infraestructura), el país se ve limitado para cumplir con sus obligaciones. No existe claridad

ÁREA INSTITUCIONAL

FORTALEZAS	BARRERAS
• CADETI realizó un inventario sobre los recursos institucionales disponibles. (PAN, 2004) y se concluye que el país cuenta con suficientes instituciones públicas para atender las necesidades derivadas de las obligaciones contraídas en la Convención. • El Estado ha facilitado tiempos parciales de sus funcionarios y apoyo logístico puntual para desarrollar acciones relacionadas con la implementación de la Convención. • Se han realizado esfuerzos para mitigar algunas causas de degradación de la tierra, entre estos: la creación de Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas de Conservación;	en las competencias de las instituciones públicas relevantes, lo que genera descoordinación interinstitucional MAG-MINAE y de estos con todas las instituciones vinculadas. • La falta de claridad en las competencias y en los límites de jurisdicción genera duplicidades, enfoques técnicos diferentes que dificultan conocer los impactos de las intervenciones, lentitud en acciones que requieren atenderse con urgencia. • La representatividad institucional en las Convenciones, requiere el respaldo político (asignación de tiempo y recursos) y, ser respaldado coherentemente en los sistemas de planificación con indicadores de desempeño que facilite además la

ÁREA INSTITUCIONAL

FORTALEZAS

incentivos forestales de conservación y el Sistema de pago por servicios ambientales; los Incentivos fiscales e inversiones extranjeras para conservar el bosque y esfuerzos por la agricultura orgánica.

⁷⁷ CADETI, 2002.
Análisis de la normativa

BARRERAS

- comunicación de las acciones que se realizan como país.
- No se localizó información sobre la existencia de criterios formales para la designación de los Puntos Focales (focalías política, técnica, científica) y de las responsabilidades que se delegan para la representación del país en la agenda regional e internacional relacionada con la UNCCD.
- "La gestión de procurar el desarrollo sostenible en actividades productivas agrícolas no se logrará hasta que realmente exista una coordinación institucional entre el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y el Ministerio del Ambiente (MINAE)"⁷⁷.

ÁREA FINANCIERA

FORTALEZAS	BARRERAS
• Elaboración y seguimiento de una propuesta al FMAM desde CADETI por más de dos años para dar seguimiento a la aplicación del Plan de Acción Nacional. • Elaboración y seguimiento de una propuesta para acceder a fondos rápidos del Programa de Pequeñas Donaciones - FMAM para informar sobre el PAN a las comunidades involucradas. • A partir del recuento de estudios y proyectos realizados vinculados con la degradación de tierras, se evidencia interés de la cooperación por colaborar con el país en esta materia.	• Las acciones realizadas hasta ahora para responder a la elaboración del PAN, la elaboración de investigaciones para su implementación y la elaboración de los tres informes nacionales, ha dependido en su totalidad de recursos del Mecanismo Mundial y las contrapartes del personal del Estado porque no hay partidas asignadas en los presupuestos de las instituciones que respalden las actividades que se hacen para atender las obligaciones de la Convención. • La planificación estratégica del PAN no contempla un presupuesto que le facilite a CADETI la ejecución de las operaciones prioritarias, como la planificación técnica y financiera visible en los PND. •

ÁREA FINANCIERA

FORTALEZAS	BARRERAS
	• El país requiere de un mecanismo para la administración, control y seguimiento de los recursos económicos provenientes de la cooperación que coadyuven al cumplimiento de sus obligaciones con la UNCCD. • El impacto de las inversiones provenientes de la cooperación para atender el tema de prevención y lucha contra la degradación de la tierra, no se refleja en la cuenca prioritaria propuesta en el PAN. • El país no dispone de una herramienta que facilite conocer dónde están siendo colocados los recursos de la cooperación para que el país avance en el cumplimiento de sus obligaciones con la UNCCD.

ÁREA OPERATIVA

FORTALEZAS

- En cuanto a la generación de información: Se estima que existe amplia capacidad técnica en lo público y lo privado que con criterio científico ha definido las áreas prioritarias de intervención para prevenir y mitigar la degradación de la tierra.
- El OdD de la UCR ha facilitado sus capacidades técnicas y de infraestructura para albergar en su Sitio Webb alguna de la información generada por el país para atender las obligaciones que asume al ser Parte de la Convención.

78 CADETI, 2004. II Informe Nacional

BARRERAS

- Existe consenso en que se debe privilegiar el desarrollo de tecnologías apropiadas, priorizar la investigación aplicada y facilitar el acceso de los usuarios a la información para la toma de decisiones. La generación de conocimiento requiere de la voluntad política para incidir en la toma de decisiones que requiere el país de manera urgente en esta materia para su sostenibilidad económica, social y ambiental.
- El formato para la generación de mapas que producen diversas instituciones públicas y privadas no está normado y resulta prioritario para la planificación y el ordenamiento del territorio y la toma de decisiones acertadas⁷⁸.
- El país no cuenta con un sitio (ni físico ni virtual) donde pueda accederse a registros sobre su participación y gestiones por la implementación de la UNCCD.
- No se logró identificar información sobre la participación del país en las Conferencias de las

ÁREA OPERATIVA

FORTALEZAS	BARRERAS
• En cuanto a la participación, está documentada la existencia de amplias instancias para la participación ciudadana. • En todo el territorio nacional hay presencia del MAG, MINAE, MSP y MEP. • Hay ONGs formulando y ejecutando proyectos para realizar acciones que responden a los objetivos de la Convención.	Partes u otras reuniones relacionadas con la Convención en el nivel nacional, regional e internacional porque no se dispone de registros que faciliten el seguimiento a las gestiones particulares que realiza el país en esta materia. • Existe gran dispersión en información generada desde lo público y lo privado en los temas que se atienden con la UNCCD. • No hay una cultura para el trabajo conjunto lo que, en ocasiones, genera descoordinación y conflictos entre las partes relevantes. • Débil participación de los Gobiernos Locales lo que genera decisiones que no favorecen el cumplimiento de las obligaciones asumidas con la Convención y la aplicación de las leyes nacionales. • Sector industria y comercio están ausentes en términos generales de los procesos de negociación y seguimiento.

3.2.c.8 Elementos relevantes

1. La existencia de la Comisión Asesora sobre Degradación de Tierras (CADETI), establecida por el Gobierno de la República como mecanismo para coadyuvar en la atención de los asuntos relacionados con la Convención, y que ha realizado una serie de acciones para cumplir con las responsabilidades que demanda la Secretaría y entes técnicos de dicha Convención, en estrecha coordinación con el Punto Focal de la Convención, el Sistema Nacional de Áreas de Conservación del Ministerio de Ambiente y Energía. No obstante, persiste el reto para que las autoridades políticas de las instituciones involucradas, en particular los Ministerios de Ambiente y Energía y Agricultura y Ganadería, reconozcan la importancia para el país de actuar de manera articulada y sistemática en el cumplimiento de las obligaciones mediante la incorporación en sus planes de trabajo, de todas aquellas acciones necesarias que garanticen la incidencia en la prevención y lucha contra la degradación de las tierras, la reducción de la vulnerabilidad económica, social y ambiental en el mediano y largo plazo.

2. EL Plan de Acción Nacional de Lucha contra la Degradación de Tierras (PAN-CUENCA) se presentó y difundió ampliamente durante el 2004 y, contó con el respaldo político de los Ministerios de Ambiente y Energía y Agricultura y Ganadería. Después del 2004, CADETI ha desarrollado acciones sistemáticas gracias a la disposición de un equipo interdisciplinario que cuenta con las capacidades humanas y técnicas para avanzar hacia un proyecto integral que incorpore las dimensiones sociales en la prevención y rehabilitación de tierras degradadas del país. No obstante, no se han tomado las previsiones para incorporar plenamente los contenidos políticos y programáticos del PAN en los programas ordinarios de trabajo de las instituciones interesadas, elemento crítico para la consolidación de un proceso de largo plazo en esta materia. La misma existencia del PAN, como sucede en el caso de otras experiencias de planificación, no garantiza necesariamente su implementación, si a la vez no se incluyen como parte de los programas institucionales regulares.

3. La experiencia de diversos países para el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las Convenciones Internacionales sugiere la importancia de que el país realice una evaluación

nacional antes de ratificar un Acuerdo, lo que significaría para el Estado la oportunidad de conocer cuáles son sus capacidades para cumplir con las obligaciones y no incurrir en el incumplimiento al instante de convertirse en Parte⁷⁹ a la vez que permite una participación más activa de los diversos actores y sectores interesados, generando de esta forma mejores condiciones de viabilidad en la ulterior implementación de acciones de cumplimiento.

Durante la discusión generada en el Taller para analizar los resultados del diagnóstico de barreras y avances de la Convención, el 23 de junio 2006⁸⁰, surgen los siguientes elementos adicionales, algunos de los cuales reiteran los hallazgos del diagnóstico:

- a) Aunque no estén visibilizados plenamente en los programas de trabajo, la realidad es que se han realizado esfuerzos significativos para la implementación de las Convenciones, aunque no necesariamente vinculados en forma explícita en los planes de trabajo, de manera que se facilite la asignación de recursos apropiados a su ejecución, en forma regular.
- b) De los las acciones realizados, particularmente en la preparación de los Informes Nacionales de Cumplimiento y el Plan de Acción Nacional, se desprende que en el país existe una gran capacidad, especialmente a nivel operativo y técnico, para avanzar en el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la aplicación de las Convenciones Ambientales Globales, pero la misma es fragmentada.
- c) La dirección política y el respaldo a las Convenciones Ambientales Globales como elementos estratégicos de la gestión pública, debe ir más allá del discurso y convertirse en muestras claras de apoyo por parte de las diversas autoridades del país, pero persisten problemas de falta de claridad en el ejercicio de la rectoría.
- d) El tema de la desertificación no se entiende en el país y los esfuerzos se concentran en su dimensión de degradación de tierras y, en muchas ocasiones se interpreta como ajeno

79 PNUMA, 2004

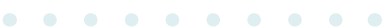
80 Programa del taller y lista de participantes. Las citas son literales.

a la agenda política nacional. Aún así no se comprende plenamente la globalidad del problema que pretende resolver la Convención de Lucha contra la Desertificación. De allí que se considera que se requiere un esfuerzo nacional en diversos niveles para garantizar una mejor comprensión del tema y sus impactos negativos en la lucha contra la pobreza y la seguridad alimentaria.

- e) Un tema recurrente para todas las Convenciones consiste en el hecho de que no se ha rescatado y dimensionado políticamente el verdadero rango que el ordenamiento jurídico otorga a las Convenciones Globales Ambientales y, continúan siendo vistas como responsabilidades tangenciales privilegiándose el cumplimiento de las normas internas, a pesar del uso que el país hace a nivel internacional de su posición de respeto al derecho internacional. El país está siendo inconsecuente y debe tomar medidas concretas para corregir esta situación. Por su rango legal, las Convenciones deberían constituir la responsabilidad primaria a atender en la gestión institucional, y con base en ellas, ordenar el marco legal interno, lo cual a su vez representa una oportunidad de articular mejor las prioridades nacionales y el marco legal interno.
- f) Sobre la planificación de la agenda nacional para una gestión ambiental efectiva se hicieron importantes contribuciones a partir de la discusión generada con el diagnóstico preliminar, a saber :
- No hay una inserción clara de las acciones necesarias para atender las Convenciones Ambientales Globales en los procesos nacionales de planificación, particularmente en el Plan Nacional de Desarrollo. Es importante aprovechar la coyuntura del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 (hasta octubre 2006), para incidir conjuntamente en el posicionamiento de las convenciones internacionales como un eje relevante del proceso de planificación y posterior ejecución y seguimiento, que se pueda llevar a los diversos niveles (PND-PAO, Dependencias, Funcionarios, Jerarcas, entidades relacionadas).

- Necesidad de fortalecer los puntos focales institucionales con responsabilidades de planificación para propiciar una mejor participación en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, apoyándose en las instancias de planificación de las diversas dependencias.
- Socializar las líneas estratégicas clave entre los/as funcionarios/as de diversos niveles para involucrarlos en el proceso de implementación y seguimiento.
- Podría considerarse la posibilidad de realizar un ejercicio común de planificación entre las tres convenciones aprovechando la coyuntura y desarrollar una propuesta integrada para su atención dentro del Plan Nacional de Desarrollo.
- No existen presupuestos ordinarios asignados para la implementación de las Convenciones Ambientales Globales, pero a pesar de ello, el país ha invertido una gran cantidad de recursos humanos y operativos en la implementación de acciones, que no están visibilizados y se requiere hacer un esfuerzo adicional para cuantificar estos aportes, lo que requiere ajustes en el sistema de contabilidad y presupuesto nacional.
- Existen valoraciones sobre la importancia que ocupa cada una de las tres convenciones en la agenda nacional e institucional y en algunos casos se habla de "la Convención rica" – en referencia a la Convención de Biodiversidad- y la Convención "pobre" – Lucha contra la Desertificación-. Lo anterior tiene sustento en el apoyo financiero que se ha brindado a la primera a través del Fondo para el Medio Ambiente Mundial, que ha sido más reducido en el caso de la segunda. Pero lo más importante en este tema es que, más que ver diferencias deben continuarse esfuerzos por visibilizar las sinergias entre ellas y procurar que esto coadyuve a la gestión ambiental. En este sentido, se reconoce la necesidad de coordinar esfuerzos con las Convenciones sobre Diversidad Biológica y Cambio Climático, que en su conjunto pretenden plantear respuestas integrales a los desafíos del desarrollo sostenible a nivel global.

- La experiencia de CADETI en el proyecto piloto que se está desarrollando en la cuenca del Río Jesús María es una posibilidad para que las tres Convenciones se integren y participen activamente de manera que se pueda generar una experiencia de trabajo integrado, aunque se reconoce que el alcance de algunas de dichas convenciones no necesariamente concuerda con el criterio de ordenamiento por cuenca. La experiencia piloto podría posteriormente duplicarse para lograr impactos de alcance nacional. Un esfuerzo similar se está desarrollando con componentes de las tres convenciones en la cuenca binacional del Río Sixaola, con recursos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).



CAPÍTULO CUARTO

Mecanismo para mejorar la complementariedad y las sinergias en la implementación de las convenciones ambientales globales



4.1 Antecedentes

El proyecto "Autoevaluación de Capacidades Nacionales para la implementación de las Convenciones Globales Ambientales", dedicó gran parte de sus esfuerzos iniciales a la sistematización de información relevante para la elaboración de un diagnóstico sobre las barreras u obstáculos para su puesta en operación. Tales diagnósticos fueron oportunamente validados por los actores claves involucrados en sucesivas sesiones de trabajo, bajo la conducción metodológica de la empresa "Acción Sinérgica Consultores" y la dirección del equipo del proyecto. Al final de las sesiones de análisis del diagnóstico, partiendo de las barreras que fueron identificadas como "comunes" a todas las Convenciones objeto de estudio, se elaboró un esbozo de propuesta para iniciar el diseño de un mecanismo para el fortalecimiento de capacidades nacionales para la implementación de las mismas en el corto y mediano plazo, por parte de dichos actores.

A partir de dicho esbozo, se desarrolló un proceso de aproximadamente seis meses⁸¹ durante el cual se pretendía generar una propuesta de carácter estratégico y estructural que permita mejorar las capacidades nacionales para la implementación futura de los compromisos derivados de las Convenciones, con un enfoque de aprovechamiento de la sinergia y complementariedad existentes entre los tres instrumentos, según fue identificado en esta fase diagnóstica, de manera que sirva como marco básico para la incorporación de cambios en la estrategia nacional de cumplimiento de los compromisos derivados de Convenios Internacionales.

Además de diseñar la propuesta, el proceso fue planteado de manera que sirviera también para incrementar las condiciones de logro o viabilidad para una mejor implementación por parte del país, incorporando a los actores clave en su definición y desarrollando en ellos compromiso personal e institucional, mediante un proceso participativo, dado que muchos de los participantes estarán eventualmente involucrados en la posterior puesta en marcha de las acciones que se propongan.

81

Entre Noviembre 2006 y Mayo 2007

4.2 Elementos metodológicos

El objetivo definido para este proceso consistió en “Diseñar una estrategia y el correspondiente mecanismo de implementación y organización para mejorar la capacidad del país de atender los compromisos de las Convenciones Globales Ambientales”. Vale la pena precisar que, si bien es cierto el proyecto se enfoca en tres convenciones específicas, hubo consenso entre los participantes respecto de la necesidad de que los elementos a incorporar en la propuesta consideren la existencia de las restantes convenciones, de manera que el mecanismo a diseñar pueda aplicarse en general para la atención de todas las convenciones que el país ha suscrito, o hasta donde sea posible, la mayor parte de ellas.

Los siguientes fueron los **Resultados esperados del proceso** definidos por el grupo de trabajo:

- Formulación de una estrategia de gestión integrada de las Convenciones Globales Ambientales (CGA), con sus correspondientes indicadores, metas, iniciativas y plan de acción.
- Definición de los arreglos interinstitucionales para su ejecución.
- Desarrollo de la capacidad del grupo participante para realizar una gestión de la estrategia con un enfoque integrado y de trabajo en equipo.

Para alcanzar los resultados esperados, se desarrollaron tres componentes interrelacionados:

- a) Una orientación general a los participantes del proceso hacia el *cambio institucional* requerido para una gestión integrada de las CGA, incluyendo cinco temas claves:
 - Visión de futuro y análisis de brechas con la situación actual (“replantearse el futuro”)
 - La construcción de compromiso para el cambio

- La enseñanza y el aprendizaje de nuevas competencias necesarias para el cambio
 - La construcción de comunidad para el cambio
 - El manejo de conflictos (balancear la paradoja)
- a) La formulación de la *estrategia* con su correspondiente mecanismo de implementación. Se ha desarrollado una estrategia en dos niveles, con sus correspondientes indicadores. El primer nivel, que establece las áreas de resultados comunes a las tres convenciones. En un segundo nivel se establecen los indicadores específicos para cada una de las convenciones. La metodología empleada fue el **Cuadro de Mando Integral** que es una herramienta para operacionalizar los propósitos estratégicos en un conjunto de indicadores de actuación y desempeño, y un sistema de gestión. Los indicadores de desempeño se definen en cuatro dimensiones, según se ilustra en el esquema de la página siguiente.
- b) Desarrollo de capacidad de trabajo colaborativo y en equipo de los integrantes del grupo de gestión de la estrategia.

Paralelo a la formulación de los contenidos, se desarrolló una capacitación bajo el enfoque de "aprender haciendo" con los miembros del equipo, aportando herramientas y experiencias que fortalezcan las competencias y habilidades correspondientes para una gestión integrada.

Dimensiones de la estrategia



APRENDIZAJE Y TECNOLOGÍA

4.3 Elementos estratégicos

Como cualquier otro proceso de planificación, en el caso de la construcción del mecanismo nacional para mejorar el desempeño en la atención de las Convenciones Globales Ambientales, se determinó la pertinencia de trabajar en dos niveles: el estratégico y el operativo. El nivel Estratégico se concentró en la definición de la Misión, Visión y Objetivos del Mecanismo, con sus respectivos indicadores, y el nivel Operativo comprende a su vez dos componentes: las acciones, metas e indicadores para el mecanismo en general y para cada una de las Convenciones objeto del proyecto.

4.3.a Conformación y delimitación del rol de la Comisión Asesora.

Una vez realizado y socializado el diagnóstico sobre las principales barreras y fortalezas del país en la atención de los compromisos derivados de las Convenciones Globales Ambientales y con el objeto de legitimar políticamente el proceso de construcción del mecanismo para mejorar la capacidad nacional en este campo, el Ministerio de Ambiente en calidad de responsable de la dirección del proyecto, solicitó formalmente a las entidades públicas más relevantes (Ministerios y algunas dependencias con responsabilidades directas), la designación de funcionarios con capacidad de decisión política para integrarse al equipo asesor a ser establecido con ese fin.⁸² Muchos de los designados habían participado en las fases previas del proyecto. Se conformó entonces con todos sus integrantes la "Comisión Asesora", que partió de un "mapa de actores"⁸³ que había sido previamente elaborado en forma participativa durante el proceso.

La primera tarea del grupo consistió en delimitar y aclarar su rol en el proceso, y luego de una amplia discusión y mediante un ejercicio facilitado, por consenso, el equipo definió de la siguiente forma su **misión**:

EN EL CORTO PLAZO (Duración del Proyecto)

Proponer un mecanismo interinstitucional e intersectorial que permita resolver las principales barreras identificadas para mejorar las capacidades del país para atender los compromisos derivados de las Convenciones Ambientales Globales, para los siguientes usuarios:

- Decisores políticos (aprobación de la propuesta)
- Puntos Focales Convenciones (Usuarios directos)
- Grupo Asesor y sus instituciones representadas (Usuarios institucionales directos)

82 MINAE. Proyecto ACN. Ayuda Memoria de la reunión. Diciembre del 2006

83 A los efectos véase la Ayuda Memoria del Taller del 10 de Agosto del 2006.

EN EL LARGO PLAZO (a partir de la terminación del Proyecto)

Coadyuvar en la consolidación e implementación del mecanismo interinstitucional e intersectorial que permita atender en forma integral y eficiente los compromisos derivados de las Convenciones Ambientales Globales para los siguientes usuarios:

- Tomadores de decisiones
- Puntos Focales de las Convenciones
- Unidades técnicas de Planificación, Cooperación y encargadas de temas sustantivos regulados en las convenciones
- Niveles operativos o ejecutores de Políticas, Planes, Programas, Proyectos
- Beneficiarios o destinatarios (usuarios finales de los servicios derivados)

Al respecto vale la pena tener presente algunas de las consideraciones que se tuvieron en cuenta a la hora de delimitar el alcance de la labor a ser desarrollada por el grupo, y que tienen también impacto en la propuesta del mecanismo a ser diseñado, principalmente en el Plan de Acción, que bien entendido -a la hora de poner en práctica el mecanismo- debe ser actualizado con miras a incorporar los elementos adicionales que tácitamente se han dejado de lado para este ejercicio:

1. Delimitación del alcance del mecanismo en su corto plazo:

Como es comprensible, dada la complejidad del diagnóstico y la multiplicidad de barreras identificadas, la Comisión consideró poco realista desarrollar un proceso intentando abarcar todas barreras, de manera que luego de las discusiones se tomó la decisión de concentrar la atención en aquellas consideradas como principales. No obstante, detrás de esta decisión se dejó claro que esta consideración surtiría efecto únicamente durante el proceso de definición del mecanismo propuesto, pero que durante la fase de implementación, el alcance debería ser ampliado hasta abarcar la totalidad de las barreras.

2. Mejoramiento de capacidades centradas en usuarios directos.

A pesar de que se reconoció que en el proceso de cumplimiento de las Convenciones intervienen una serie de actores, tanto públicos como privados; hay una necesidad particular de fortalecer capacidades en las entidades que tienen responsabilidades más directas, por lo que las propuestas están orientadas en esa dirección. Así, se identificó a los responsables de tomar las decisiones políticas sobre la aprobación del mecanismo propuesto (Ministro de Ambiente y Energía), los Puntos Focales de las Convenciones y las entidades representadas en la Comisión Asesora, como las principales. Nuevamente, en este caso no se trata de obviar la importancia de actores con responsabilidades indirectas, sino más bien de tratar de concentrar esfuerzos en la primera fase, bajo el entendido de que en la segunda fase (de implementación) todos los actores relevantes deben ser considerados.

3. Compromiso con la implementación.

Todos los miembros de la Comisión Asesora expresaron claramente la pertinencia del involucramiento de las instituciones representadas en el proceso de implementación del mecanismo a ser diseñado y a asumir la responsabilidad institucional correspondiente, bajo el concepto de que de esa manera coadyuvan a cumplir con las obligaciones que como país se ha asumido. Además de las dependencias técnicas y con competencias específicas en la atención de temas sustantivos contenidos en las Convenciones, se considera crucial la participación activa de las unidades de planificación y cooperación internacional de los Ministerios, dado que tienen un rol fundamental en procesos institucionales directamente vinculados con acciones de elaboración de planes de trabajo y de seguimiento de la dimensión externa de la política nacional.

Asimismo, en una versión completa del mecanismo en su nivel de implementación, debería incorporar todas las dimensiones de la planificación (planes, programas, proyectos, etc.) así como sus dimensiones geográficas diversas (nacional, regional y local).

Por otra parte, se considera por parte de la Comisión Asesora que los siguientes documentos deben ser considerados como referencia obligada para la tarea que el equipo debe acometer, así como para la posterior implementación del mecanismo propuesto, con el fin de orientar el diseño de las políticas:

- La Constitución Política.
- Los textos de las Convenciones Globales Ambientales.
- La Ley Nacional de Planificación.
- La Ley General de Administración Pública.
- La leyes orgánicas, organigramas, informes de ejecución de los Planes Anuales Operativos (PAO) y los procesos de elaboración presupuestaria de los ministerios involucrados.
- El Plan Nacional de Desarrollo.

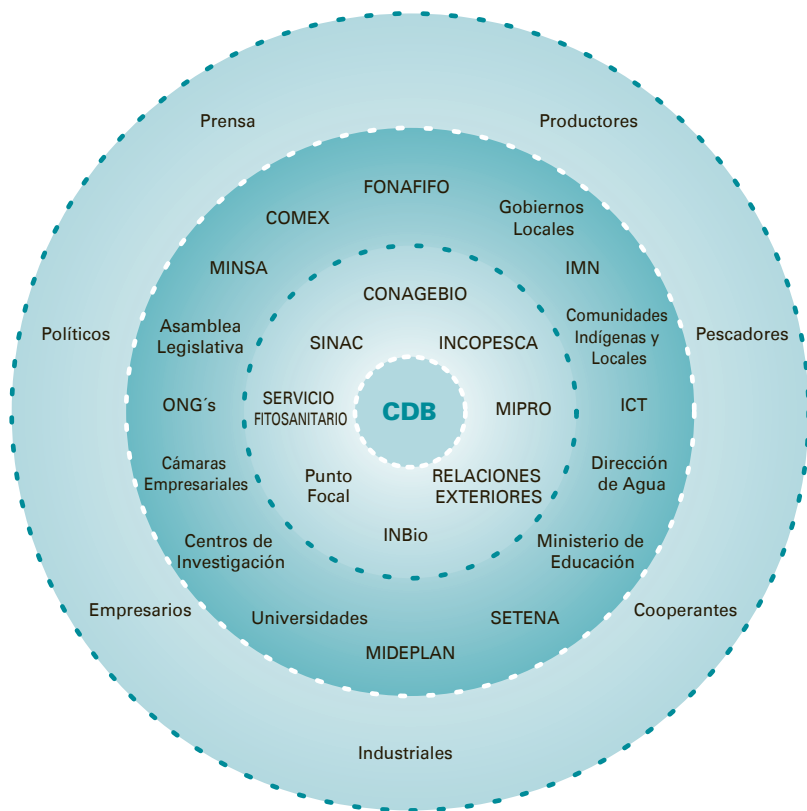
4.3.b Mapas de Actores

Para contar con mayores elementos para la definición de los objetivos y metas, se efectuó un ejercicio de identificación o “mapeo” de actores relevantes para cada una de las Convenciones. Dicha identificación se realizó con la participación de todos los miembros de la Comisión Asesora y abarcó tres niveles: responsables o interesados directos (que tienen responsabilidades en virtud de las competencias o funciones de sus respectivas entidades), indirectos (con responsabilidades complementarias) y público en general.

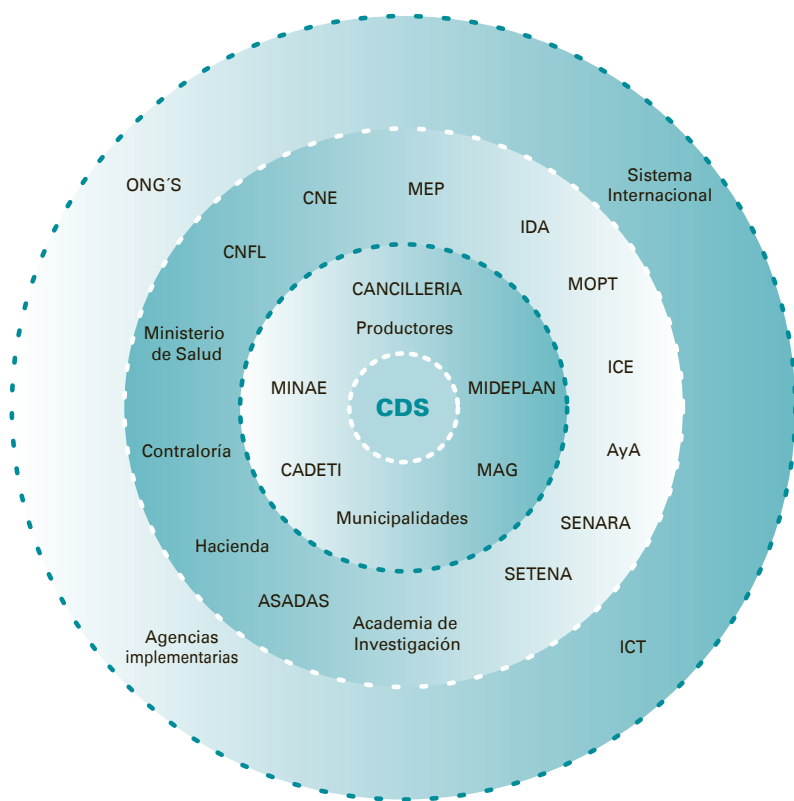
A continuación se presentan los resultados del mapeo de actores para cada una de las Convenciones⁸⁴:

84 Los círculos indican niveles de relevancia de los actores: entre más cerca del centro, los actores identificados deben recibir una mayor atención en los procesos de definición de acciones de intervención.

Mapa de Actores de la Convención de Diversidad Biológica



Mapa de Actores de la Convención de Lucha contra la Degradación y la Sequía



Mapa de Actores de la Convención de Cambio Climático



4.3.c Misión, Visión y Resultados de Impacto

En el proceso de definición del **mecanismo** para dar seguimiento a la implementación de las Convenciones Globales Ambientales, se efectuó un ejercicio de planificación estratégica orientado a sentar las bases para la construcción del Plan de Acción. A continuación se describen los elementos resultantes de dicha definición:

Visión al 2011

Se contará con una agenda nacional concertada y priorizada incorporada en el Plan Nacional de Desarrollo. Los temas centrales de las Convenciones estarán posicionados a nivel político, y el sector privado y otros actores relevantes estarán incorporados en su implementación. Se actuará con iniciativa e innovación y se habrán desarrollado capacidades que mejoren la competitividad y credibilidad del país. Los impactos que se lograrán son un mayor conocimiento por parte de la sociedad y un cambio en el comportamiento de los grupos sociales; el mejoramiento de los indicadores de calidad de vida y ambientales y su debido monitoreo, y la población percibirá una mejoría en su calidad de vida.

Misión

Coadyuvar en la consolidación e implementación del mecanismo interinstitucional e intersectorial que permita atender en forma integral y eficiente los compromisos derivados de las Convenciones Ambientales Globales.

Resultados de Impacto

- Ha mejorado el comportamiento de los grupos sociales en cuanto a buenas prácticas y hábitos de producción y consumo
- Mejorada la eficiencia y competitividad de empresarios, trabajadores y sector público en la gestión ambiental
- Mejorados los índices de pobreza, de calidad de vida y del estado del ambiente del país.

4.3.c.1 Mapas estratégicos de Objetivos, Metas e Indicadores (Cuadro de Mando Integral. Nivel 1)

En la definición de los elementos estratégicos del mecanismo, y dada la urgencia de identificar acciones que coadyuven a mejorar la implementación de las convenciones específicas objeto del proyecto, se definió como línea de trabajo desarrollar tanto el nivel superior del cuadro de mando integral, como el segundo nivel, que corresponde entonces a cada una de las convenciones. Desde una perspectiva práctica, esta determinación implica que cada una de las instancias responsables de las convenciones en forma individualizada, podrá contar con un instrumento orientador para iniciar acciones, independientemente del nivel de avance que se vaya logrando en la implementación del mecanismo general, garantizando a la vez la articulación necesaria entre ambos.

Los Mapas estratégicos representan a un nivel más operativo, los pasos a seguir para iniciar el proceso de cambio requerido para mejorar la capacidad para atender los compromisos derivados de las Convenciones, y además de definirlos tanto para el mecanismo general como para cada una de las Convenciones, se complementan con un Plan de Acción que se encuentra disponible en la documentación de proyecto. En otras palabras, con el proyecto se ha logrado construir una herramienta que permita ir avanzando, según sea la voluntad política, en la construcción conjunta de mejores condiciones para atender las Convenciones desde una acción intersectorial, a la vez que se pueden enfocar aspectos particulares de las barreras identificadas para cada una de las Convenciones.

Con esta herramienta se cuenta con el punto de partida para incorporar líneas de trabajo concretas en los procesos de planificación nacional, tanto en el Plan Nacional de Desarrollo como en los Planes Operativos de las instituciones relevantes, que podrán ser enriquecidos con elementos sustantivos,

dado que el énfasis en esta propuesta está puesto en los elementos gerenciales o de gestión de las Convenciones. Tal y como se mencionó previamente, la propuesta no abarca en forma completa todas las barreras identificadas, sino aquellas consideradas prioritarias por la Comisión Asesora; no obstante, las restantes acciones pueden ser planificadas una vez se tomen las decisiones sobre la puesta en funcionamiento de mecanismo, y se incorporarían las acciones en el mismo Plan de Trabajo.

**MAPA ESTRATÉGICO DE OBJETIVOS, METAS
E INDICADORES
DEL MECANISMO GENERAL**

PERSPECTIVA DEL USUARIO		
<u>OBJETIVOS</u>	<u>METAS</u>	<u>INDICADORES</u>
1. Se ha incrementado la participación de los gobiernos locales y de las comunidades en la gestión integral de las CGA.	50% de municipalidades involucradas en iniciativas de las CGA.	1.1 Número de oficinas ambientales /entidades municipales involucradas en iniciativas impulsadas por las CGA en conjunto
	Al menos 2 organizaciones por cantón involucradas en iniciativas de las CGA.	1.2 Número de organizaciones comunitarias involucradas en iniciativas impulsadas por las CGA en conjunto

PERSPECTIVA DEL USUARIO		
<u>OBJETIVOS</u>	<u>METAS</u>	<u>INDICADORES</u>
2. Se ha mejorado el posicionamiento y liderazgo del país a nivel internacional.	Designación del país en 75% de las candidaturas propuestas en los diversos entes de las CGA.	2.1 Calidad y cantidad de designaciones del país en instancias internacionales
	Al menos 3 proyectos conjuntos generados y financiados con cooperación internacional.	2.2 Número de proyectos de cooperación generados por el país y financiados por cooperación internacional
3. Se ha mejorado la información y el reconocimiento por parte de los diferentes usuarios, de la población sobre la importancia e impacto de las CGA.	Mejora en un 100 % en el nivel de conocimiento de al menos el 50 % de los usuarios.	3.1 Porcentaje de mejora del nivel de conocimiento que tienen los funcionarios de las oficinas ambientales o entidades municipales y de organizaciones

PERSPECTIVA DEL PROCESO INTERNO		
OBJETIVOS	METAS	INDICADORES
1. Optimizado el proceso de gestión de las instancias que implementan las CGA.	Al menos un aumento de 80% de las personas responsabilizadas de la ejecución del plan de acción de cada una de las Convenciones.	1.1 Número de personas responsabilizadas formalmente de ejecutar actividades de las CGA
	Incremento de recursos disponibles para ejecutar las CGA (humanos en un 75% ; tecnológicos en un 100% y financieros en un 50%)	1.2 Cantidad de recursos (humanos financieros, tecnológicos disponibles para ejecutar las CGA
2. Establecidas alianzas estratégicas con la sociedad civil y el sector empresarial	Al menos 4 acuerdos formales e informales entre la sociedad, sector privado e instituciones públicas.	2.1 Número de acuerdos formales e informales en ejecución

PERSPECTIVA DEL PROCESO INTERNO		
<u>OBJETIVOS</u>	<u>METAS</u>	<u>INDICADORES</u>
3. Roles y responsabilidades de los actores públicos ajustados y operando.	Para finales del 2008 el 100 % de las instituciones identificadas y con roles definidos en las CGA participan en la ejecución.	3.1 Número de instituciones identificadas con roles y responsabilidades en las CGA
4. Se han establecido	Al menos un 80% de convenios y cartas de entendimiento establecidas y en ejecución a nivel interinstitucional e intersectorial.	4.1 Número de convenios y cartas entendimiento acordadas
5. En ejecución procesos de divulgación e información inclusivos.	Un 100% de los procesos de información y divulgación ejecutados.	5.1 Porcentaje de ejecución del proceso de divulgación e información programado
	Un 100% del Plan de acciones complementarias ejecutado en el 2010	5.2 Porcentaje de ejecución del plan de acciones complementarias

PERSPECTIVA FINANCIERA		
<u>OBJETIVOS</u>	<u>METAS</u>	<u>INDICADORES</u>
1. Se han conseguido mayores recursos externos nacionales e internacionales.	Incremento de un 10% anual con respecto a la línea base.	3.1 Volumen de recursos de la cooperación nacional e internacional alineados a las prioridades nacionales en las CGA
2. Se han asignado recursos institucionales apropiados para la implementación de las CGA.	Incremento en un 25% anual para la implementación de las CGA en los presupuestos.	3.2 Montos reflejados y ejecutados en los presupuestos nacionales para la implementación de las CGA alineados a los PAO institucionales y sectoriales y al PND
3. El país cumple con el pago oportuno de las cuotas de las CGA.	Cero porcentaje de morosidad en las cuotas.	3.3 Porcentaje de morosidad en las cuotas
	Cero Convenciones con deudas.	3.4 Número de convenciones con deudas pendientes

PERSPECTIVA DE APRENDIZAJE, CRECIMIENTO Y TECNOLOGÍA		
<u>OBJETIVOS</u>	<u>METAS</u>	<u>INDICADORES</u>
1. Se han fortalecido las capacidades de gestión de las instancias que implementan las CGA.	Tres sesiones anuales con el 90% de los miembros de la Comisión Asesora.	1.1 Cumplimiento de mandatos de las CGA se encuentran en PND, en las agendas y planes institucionales y sectoriales
2. Políticos de alto nivel y decisores se han apropiado de los contenidos y enfoques de las CGA.	Un 100% de los mandatos de las CGA incorporados en el PND y al menos un 60% en los PAO	2.1 Número de actividades de sensibilización sobre las CGA con funcionarios de alto nivel realizadas.
3. Se ha fortalecido la capacidad e iniciativa de innovación en el sector público y otros actores estratégicos	Al menos 10 nuevas iniciativas consolidadas para la ejecución de las CGA.	3.1 Número de nuevas iniciativas ejecutadas por diferentes actores para cumplir CGA

PERSPECTIVA DE APRENDIZAJE, CRECIMIENTO Y TECNOLOGÍA		
<u>OBJETIVOS</u>	<u>METAS</u>	<u>INDICADORES</u>
4. Se cuenta con la infraestructura tecnológica para operar en red con otros actores estratégicos.	Tres años como plazo para el diseño y establecimiento del mecanismo consolidado de información integrada sobre CGA.	4.1 Plazo para el diseño y desarrollo de mecanismo consolidado de información integrada sobre CGA funcionando en plataforma digital
5. Se ha fortalecido la capacidad de trabajo en equipo de las instituciones involucradas.	Al menos 5 grupos con planes de acción operando	5.1 Numero de instancias (grupos de trabajo, interinstitucionales) atendiendo tareas de las CGA
6. Clarificados roles y responsabilidades en los actores responsables.	Contar en 6 meses plazo con una Directriz o Decreto Presidencial que defina e integre roles y responsabilidades para la implementación de las CGA.	6.1 Directriz Presidencial o decreto que integre y defina roles y responsabilidades para la implementación de las CGA

4.4 Estructura para el Mecanismo

Los elementos orientadores para el diseño de la estructura del mecanismo fueron identificados de la siguiente manera:

- a) **Coordinación de actores:** La estructura del mecanismo debe ser lo suficientemente versátil para facilitar la coordinación de una gran cantidad de actores públicos y privados relacionados directa e indirectamente con la implementación de los compromisos derivados de las Convenciones, incluyendo los puntos focales de diversa naturaleza (políticos, técnicos, científicos, administrativos, de información, etc.), responsables políticos y técnicos de los procesos de cooperación internacional y planificación de las entidades más afines del sector público, responsables técnicos de las competencias institucionales en temas regulados por las convenciones, funcionarios municipales, y entidades de la sociedad civil tales como asociaciones, fundaciones, y comunidades que implementan proyectos o actividades relacionadas, etc.
- b) **Clara definición de roles y responsabilidades:** Si bien es necesario articular las acciones de los diferentes actores, es igualmente relevante la definición de los roles y responsabilidades de cada uno de los grupos de actores, de lo cual dependerá también su posición en la estructura organizativa del mecanismo. La delimitación de responsabilidades institucionales y departamentales en las diversas entidades públicas competentes es clave para evitar vacíos, duplicidades y dispersión de esfuerzos. Es particularmente relevante la clarificación de los roles de los Puntos Focales políticos en sus diversas denominaciones, de manera que su papel como enlace gubernamental entre las Secretarías u órganos de gobierno de las Convenciones no se confunda con la responsabilidad por la implementación de los compromisos derivados de las mismas.

c) Inserción de acciones en los procesos de planificación:

La estructura propuesta debe ser coherente con las previsiones relacionadas con los procesos y mecanismos nacionales de definición, seguimiento, evaluación y comunicación de las políticas del país, de manera que se facilite desde sus bases la consolidación de las acciones a realizar dentro del marco de las herramientas formales que el sistema nacional de planificación prevé y no simplemente sean un esfuerzo disperso de planificación. La asignación de recursos institucionales únicamente es posible a través de dichos procesos formales, conforme con la legislación nacional, de manera que una atención temprana a esa necesidad garantiza mejores condiciones para la posterior implementación de las propuestas que se elaboren. Adicionalmente, la definición de acciones dentro del marco de las políticas nacionales permite articular las necesidades de cumplimiento de las obligaciones derivadas de las Convenciones con las propuestas de política nacional en materia de ambiente y desarrollo sostenible.

d) Creación de capacidades, información y evaluación:

La creación de capacidades se identifica como una necesidad en prácticamente todos los campos de la aplicación de las Convenciones, pero en particular en lo que respecta a la generación de información sobre el estado de los recursos objeto de las Convenciones y sobre los impactos de las acciones desarrolladas con miras a su intervención; de manera tal que se facilite el proceso de seguimiento y evaluación, tanto del recurso en sí mismo como de los resultados la gestión pública. De allí que se considera fundamental que la estructura del mecanismo a implementar centre esfuerzos en la creación de capacidades de gestión de información con estos fines y que a su vez genere un sistema de información integrado y centralizado que permita articular las acciones contempladas en el plan de trabajo resultado de la construcción del Cuadro de Mando Integral.

- e) Incluir órganos científicos y asesores:** La estructura debe contemplar la existencia de órganos científicos y/o asesores, dado que en muchas oportunidades se requiere retroalimentación en temas complejos que requieren altos niveles de especialización, que no necesariamente están disponibles en las instancias responsables de dar seguimiento a dichos temas. Asimismo, las Convenciones por lo general cuentan con órganos científicos y técnicos que analizar problemáticas o situaciones de altos niveles de complejidad y a los cuales hay que dar seguimiento para mantener una participación responsable por parte del país, por lo que la retroalimentación de expertos es crucial.
- f) Utilizar el marco jurídico vigente:** Por otra parte, se considera que si bien es cierto no existe una estructura institucional que en la actualidad coordine eficientemente la atención integrada de las Convenciones Globales Ambientales, el marco jurídico vigente en el país, particularmente en lo referente a la organización del Estado y los procesos de planificación, contienen disposiciones que pueden permitir perfectamente dar vida a mecanismos de coordinación y dirección política como el requerido; de manera que no se considera que se requieren normas jurídicas adicionales, lo cual significa una importante ventaja en lo que respecta a la viabilidad del mecanismo propuesto. Así por ejemplo, pueden aprovecharse plenamente las disposiciones de la Ley de Planificación Nacional.
- g) Facilitar espacios de interacción entre las Convenciones:** La estructura propuesta debe facilitar la identificación y desarrollo de acciones sinérgicas entre las diversas Convenciones, que permitan abordar temáticas comunes en forma integrada y coordinada, tanto en los procesos de planeación como en la implementación. Estos espacios deben ser permanentes, formales y regulados e integrados a los esquemas de planificación vigentes.

h) Dirección Política: Una de las debilidades más relevantes identificada durante el diagnóstico se refiere a la debilidad de la dirección política en materia de implementación de las Convenciones. En razón de las materias sustantivas reguladas, dicha responsabilidad recae fundamentalmente en el Ministerio de Ambiente y Energía, cuya Ley Orgánica le confiere competencias generales y específicas en la gran mayoría de los compromisos derivados de las Convenciones. Esta responsabilidad es más clara aún si se analiza desde la perspectiva de la organización sectorial que el Gobierno de la República ha definido para coordinar y dirigir el accionar del Poder Ejecutivo, mediante la identificación de “Ministros Rectores”. En consecuencia, la implementación de las acciones para mejorar la actuación del país para cumplir con estos compromisos, depende en gran medida del dinamismo que el MINAE y el Ministro Rector del Sector Ambiente y Energía impriman al proceso. En dicho caso, sería necesario realizar ajustes en la estructura del mecanismo propuesto, para evidenciar dicha rectoría, sin perjuicio de la existencia de otras instancias de coordinación intersectorial e interinstitucional, igualmente necesarias.

Una vez definidos los elementos orientadores para la construcción de la estructura del mecanismo, se identificaron los siguientes elementos que complementan la propuesta, con su respectiva descripción. Debe mencionarse que a partir del último nivel aquí incluido, las decisiones de organización dependerán del nivel de complejidad que requiera cada una de las Convenciones.⁸⁵

1. Consejo Directivo Nacional: La máxima instancia de autoridad del mecanismo será un Consejo Directivo Nacional (CDN), del más alto nivel constituido por los Ministros (o sus representantes) de Relaciones Exteriores, Ambiente y Energía y Planificación Nacional. La racionalidad de la propuesta se fundamenta en que tales entidades tienen competencias directamente relacionadas con las Convenciones Globales Ambientales: Relaciones Exteriores como responsable de la

⁸⁵ Debe recordarse que si bien es cierto el Proyecto ACN se concentra en tres Convenciones, el mecanismo propuesto podría ser aplicado para la gestión de todas las convenciones, según se considere apropiado.

Política Exterior, Ambiente y Energía responsable de las materias sustantivas reguladas en las Convenciones, y Planificación como responsable de los procesos nacionales de planificación. Se estima pertinente que se facilite una convergencia clara entre estos tres niveles, de manera que se facilite la actuación integral del sector público desde la más alta dirección política. El CDN emitirá las líneas estratégicas generales sobre prioridades del país, para su integración en los diferentes niveles de actuación de las entidades relacionadas, y se reuniría esporádicamente, posiblemente en forma anual, para orientar los procesos de elaboración de los Planes Anuales Operativos.

2. Comité Ejecutivo: El Comité Ejecutivo (CE) será el órgano operativo y de seguimiento de más alto nivel y estará constituido por los responsables de las unidades de planificación de los Ministerios de Relaciones Exteriores, Ambiente y Energía y Planificación. Su principal función será velar por la implementación de las decisiones y recomendaciones del Consejo Directivo y facilitar su incorporación en forma integral en los procesos nacionales de planificación, de manera que las estrategias y prioridades nacionales se conviertan en políticas y acciones concretas en los planes operativos de las instituciones competentes. Para el desarrollo de su trabajo, el Comité contará con un sistema de información, cuya base de partida será el "Plan de Acción" derivado del ejercicio de construcción del Cuadro de Mando Integral. Adicionalmente, este Comité será la instancia de coordinación de las acciones de cooperación internacional y la definición de prioridades en consonancia con los planes y programas que anualmente se determinen y permitirá una presencia anticuada ante la comunidad de donantes.

Junto con el Consejo Directivo, estas dos instancias serán las encargadas de definir los alcances de la política nacional en materia de atención de las Convenciones Globales Ambientales y de su articulación dentro de los procesos estratégicos de planificación nacional, particularmente el Plan Nacional de Desarrollo.

3. Comisión Asesora Intersectorial: La Comisión Asesora Intersectorial (CAI) estará conformada por representantes de las instituciones públicas con competencias y responsabilidades directas en la implementación de los alcances de las

Convenciones Globales Ambientales, las cuales en gran número han participado en el proceso de construcción del mecanismo aquí referido. Esta Comisión será una instancia de discusión, análisis y coordinación de acciones en dos direcciones; por una parte retroalimentarán las decisiones del Consejo Directivo y por otra, facilitarán la incorporación de las recomendaciones y decisiones en sus respectivos planes institucionales de trabajo, incluyendo la identificación de oportunidades de actuación conjunta entre las diferentes instituciones para mejorar la eficiencia en la implementación de las Convenciones. La Comisión debería reunirse con cierta regularidad (bimensual o trimestralmente) para favorecer la coordinación y mejorar la retroalimentación sobre acciones en curso por parte de cada institución involucrada. La CAI basará su trabajo en la puesta en operación, conjuntamente con el Comité Ejecutivo, del Nivel I del Cuadro de Mando Integral.

4. Consejo Asesor de Puntos Focales: Los Puntos Focales de las Convenciones son los que cuentan con la información más actualizada tanto sobre compromisos del país como respecto de los avances logrados en implementación de programas, proyectos y acciones orientadas a su cumplimiento, además de su función de enlace con los cuerpos administrativos de las Convenciones. En Consejo Asesor de Puntos Focales (CAPF) será una herramienta e información, actualización y apoyo de la Comisión Asesora; y servirá de enlace entre ésta y las instancias técnicas y de planificación de las instituciones responsables de la implementación de las Convenciones. Será además fundamental su rol en lo que respecta al impulso de acciones tendientes a lograr efectos integrados entre las diversas convenciones, mediante la identificación de oportunidades para el establecimiento de sinergias entre los temas de las Convenciones y su respectivo seguimiento, en colaboración con la Comisión Asesora Interinstitucional.

ESTRUCTURA PROPUESTA PARA EL MECANISMO DE ATENCIÓN A LAS CONVENCIONES GLOBALES AMBIENTALES





CAPÍTULO QUINTO

Propuesta para atender las necesidades
de información y capacitación para una mejor gestión
en la implementación de las convenciones



INTRODUCCION

Fortalecer la capacidad nacional para lograr el cumplimiento de sus compromisos ambientales e influenciar el desarrollo de instrumentos y arreglos para la gobernabilidad ambiental, es un propósito estratégico de Costa Rica con la ejecución del Proyectos "Autoevaluación de las Capacidades Nacionales para la implementación de las Convenciones Globales Ambientales".

Del proceso para la elaboración y validación del diagnóstico sobre las fortalezas y barreras que tiene el país para ser eficiente y efectivo en el cumplimiento de compromisos ambientales internacionales en cambio climático, diversidad biológica y, lucha contra la desertificación y la sequía y; del trabajo realizado por la Comisión Interinstitucional con el equipo en el Proyecto ha quedado claro que, mientras exista desconocimiento sobre estos instrumentos por parte de las personas que hacen política o tienen la responsabilidad directa por su cumplimiento, la incorporación explícita de los objetivos que persiguen estas convenciones, no será parte de la agenda de planificación para el desarrollo nacional.

Asimismo, que es importante para el país que dichos objetivos sean parte de las agendas de las agencias de cooperación nacional e internacional y de organizaciones no gubernamentales que promueven el desarrollo sostenible y de las acciones que realizan el sector empresarial, productivo y académico para lograr incidir de manera positiva en la gestión ambiental nacional en diferentes niveles.

Hacer posible un mejor uso de los instrumentos del derecho internacional, necesariamente requiere que toda la población conozca cuáles son las convenciones ambientales que ha ratificado el país y, cuáles son los beneficios e implicaciones que tiene sobre la agenda de desarrollo nacional. De igual manera, reconocer el rango jurídico superior de los tratados internacionales sobre la legislación nacional es prioritario para velar de manera obligatoria por su cumplimiento.

Divulgar información sobre qué son estos instrumentos, para qué le sirven al país y cómo se organiza el Estado para atenderlas resulta prioritario y, hacerlo de forma estratégica, planificada

y sistemática facilitará en gran manera el cumplimiento de los compromisos asumidos. Lo anterior significa ser consecuentes como país en la puesta en práctica de las políticas para el desarrollo sostenible en beneficio de los habitantes, de los recursos de los cuales depende su existencia y del liderazgo que el país tiene internacionalmente en materia ambiental.

La propuesta de información y capacitación se presenta como un insumo que facilite a las autoridades nacionales enfocar esfuerzos para que, en una primera fase se fortalezcan las capacidades de las instituciones del Estado con responsabilidades directas en la puesta en práctica de los objetivos que persigue el país como Parte de las Convenciones; se potencien espacios para intercambios interinstitucionales y se disponga de la plataforma básica para el acceso a información pertinente y oportuna para la toma de decisiones. Se fundamenta en los resultados del diagnóstico sobre las barreras en información y comunicación comunes para las tres convenciones (Cambio Climático, Lucha contra la Desertificación y La Sequía y Diversidad Biológica); intercambios con miembros de la Comisión Interinstitucional y en el procesamiento y análisis de información recopilada en cinco talleres de Consulta (organizaciones socias del PPD-FMAM y talleres de sensibilización en las regiones Atlántica, Huetar Norte, Brunca y Chorotega).

5.1 Justificación

La información sobre la historia, directrices y gestiones realizadas por el país durante la negociación, firma, ratificación e implementación de los objetivos derivados de las Convenciones Globales Ambientales (CGA), particularmente las tres a las que se abocó el Proyecto ACN: Cambio Climático, Lucha contra la Desertificación y la Sequía y Diversidad Biológica, está dispersa y es manejada por un reducido grupo de políticos y especialistas en cada materia.

Han sido escasos y puntuales los esfuerzos del país por tratar de manera sinérgica la información y conocimiento de estos procesos para beneficio de la gestión ambiental nacional.

Es urgente que funcionarios/as del nivel medio a nivel central, regional y local involucrados en la planificación del desarrollo desde las instituciones del Estado, manejen con suficiente claridad estos instrumentos y la forma en que se delegan las responsabilidades para atender las competencias o, en su defecto, sugerir a los/as jefes se solventen los vacíos de información sobre competencias y deficiencias para atenderlos.

Contar con estrategias de comunicación que permitan compartir conocimiento sobre el estado del ambiente y los recursos naturales, es un desafío necesario para inducir hacia cambios de actitudes y conductas por parte de la sociedad. Se reconoce que pese a los esfuerzos realizados por diversas administraciones desde la celebración de la Cumbre de la Tierra en 1992 y los avances que como país se tienen, existe necesidad de redoblar esfuerzos por informar sobre las CGA a todos los grupos y sectores de la sociedad costarricense.

Se parte del supuesto que teniendo la "casa" ordenada y con procedimientos establecidos para fortalecer los canales de información y capacitación en esta materia, será más efectiva la articulación ordenada de esfuerzos de otros sectores de la sociedad, lográndose la efectiva divulgación para la acción.

Como resultado de los talleres realizados para validar el diagnóstico y, los realizados para sensibilizar sobre el tema de las CGA, se evidenció que la desinformación y desconocimiento sobre las mismas y, sobre las acciones que se realizan en el país para atenderlas, no ha permitido que las instituciones del Estado vinculadas a la gestión ambiental las consideren en sus procesos de planificación. Lo anterior dificulta contabilizar cuáles son sus aportes al cumplimiento de los compromisos asumidos como país.

Una propuesta de información y capacitación dirigida a superar las barreras de conocimiento que tiene el recurso humano de las instituciones del Estado con responsabilidades en el cumplimiento de los objetivos de tres CGA (Cambio Climático, Lucha contra la Desertificación y la Sequía y Diversidad Biológica), facilitará educar y mejorar la coordinación intra e interinstitucional.

Para que la Comisión Interinstitucional avance en el logro de la visión, misión y objetivos para fortalecer las capacidades nacionales, es necesario disponer de claridad sobre qué, cuándo y cómo informar y, sobre cuáles son las herramientas adecuadas para hacerlo.

Para mejorar los niveles de información y atención de las necesidades de capacitación que se requieren en esta temática, se deben considerar los canales y medios oficiales disponibles en las instituciones (boletines, redes electrónicas, página web, carteleras informativas, audiovisuales, presentaciones, otros).

Todas las instituciones representadas en la Comisión Interinstitucional tienen Oficinas de Prensa. Fortalecer su participación sobre el quehacer institucional y nacional en esta materia, permitirá mayor incidencia a lo interno de las instituciones, solventando en gran medida las debilidades de acceso a la información y descoordinación identificadas como barrera común a las tres CGA.

5.2 Objetivo General

Sensibilizar, educar y mejorar la intervención de las instituciones del Estado para el cumplimiento de los objetivos asumidos por Costa Rica con la ratificación de las Convenciones Globales Ambientales en materia de cambio climático, diversidad biológica y lucha contra la desertificación y la sequía.

5.3 Objetivos Específicos

- Fortalecimiento de las capacidades de las instituciones del Estado⁸⁶ mediante el conocimiento de los alcances que tiene para el país la ratificación de acuerdos internacionales en materia de cambio climático, diversidad biológica y; lucha contra la desertificación y la sequía que les faciliten desempeñar una gestión

86 MINAE, MIDEPLAN, MREC, HACIENDA, MINSA, MEP, MAG, MICYT, COMEX, MIVAH, INCOPECA, MOPT, ICAA, JAPDEVA, ICE, RECOPE, ICT, Universidades Públicas, Poder Judicial y Municipalidades.

ambiental eficiente, efectiva y útil a las políticas del desarrollo nacional.

- Coadyuvar al establecimiento de un sistema de información sistemático y oportuno sobre las actividades que se realicen en el ámbito internacional, regional y nacional para la implementación de las CGA, que garanticen la participación y representatividad como país.
- Coadyuvar a las Direcciones de Planificación, Cooperación Internacional y de Recursos Humanos de las instituciones del Estado a sistematizar información sobre los recursos disponibles y necesarios para atender los compromisos asumidos por el país con la ratificación de las tres Convenciones.
- Establecimiento de espacios de coordinación con las Oficinas de Prensa de las instituciones del Estado representadas en la Comisión Interinstitucional para mejorar su capacidad de difundir información sobre la gestión institucional y nacional en esta materia.

5.4 Estrategias para la acción

- Sensibilizar a los/as ministros rectores de las instituciones vinculadas con la gestión ambiental nacional sobre la relevancia de atender los compromisos derivados de las CGA y, avanzar en el fortalecimiento de la Comisión Interinstitucional para la implementación del mecanismo nacional que apoye la gestión del Ministro Rector del Ambiente y del país en esta materia.
- Mecanismos de intercambio de información y coordinación entre las Direcciones de Planificación de las instituciones del Estado que conforman el sector ambiental que faciliten incorporar en sus planes de acción los objetivos de las CGA.

- Identificación de responsabilidades institucionales específicas para atender los compromisos derivados de las tres CGA que permita el establecimiento de sistemas de monitoreo y evaluación sobre la generación, uso y manejo de la información, rendición de cuentas como país y se fortalezca la capacidad nacional en cuanto a la gestión pública ambiental.
- Establecimiento de alianzas y espacios de coordinación entre las Direcciones de Cooperación y Relaciones Internacionales de las instituciones del Estado que conforman el sector ambiental para identificar y sistematizar fuentes de recursos nacionales e internacionales que coadyuven al fortalecimiento de las capacidades humanas de funcionarios/as claves en esta materia, el fortalecimiento de los sistemas de información y la participación de equipos representativos del país en reuniones de trabajo y negociación regionales e internacionales relacionadas con las CGA.
- Establecimiento de alianzas para concretar en lo local y regional las directrices emanadas del Ministro Rector en cuanto al cumplimiento de los objetivos de las CGA.
- Disponibilidad de inventarios sobre programas, proyectos y actividades que las instituciones del Estado y Organizaciones No Gubernamentales vinculadas a la gestión ambiental tienen en ejecución y negociación que contribuyen con el cumplimiento de los objetivos de las CGA.
- Disponibilidad de información sobre convenios de cooperación existentes entre el MINAE, como ente rector de la política ambiental nacional, con agencias implementadoras de Naciones Unidas, instituciones educativas y otros programas y proyectos, públicos y privados, para fortalecer las sinergias y mecanismos de información y difusión en esta materia.
- Intercambios, foros, seminarios nacionales, regionales y locales que promuevan la sensibilización sobre las CGA y las gestiones que se realizan como país para el cumplimiento de los objetivos del país en esta materia.

5.5. Plan de Implementación

OBJETIVOS ESPECÍFICOS	RESULTADOS ESPERADOS	INDICADORES	ACTIVIDADES	INSUMOS
1. Fortalecimiento de las capacidades de las instituciones del Estado ⁸⁷ mediante el conocimiento de los alcances que tiene para el país la ratificación de acuerdos internacionales en materia de cambio climático, diversidad biológica y; lucha contra la desertificación y la sequía que les faciliten desempeñar una gestión ambiental eficiente, efectiva y útil a las políticas del desarrollo nacional.	1.1 Ministros de las instituciones del Estado con responsabilidades en la gestión ambiental, sensibilizados sobre la relevancia de atender los compromisos asumidos con las tres Convenciones.	1.1.1 Acuerdo del Consejo de Gobierno.	1.1.1.1 Realizar una presentación al Consejo de Gobierno del diagnóstico sobre barreras que tiene el país para atender los compromisos y la propuesta de mecanismo nacional. 1.1.1.2 Hacer entrega del Informe Final del Proyecto ACN.	Presentación Publicaciones del Proyecto ACN <u>Local y refrigerio</u>
	1.2 Respaldo político para asumir la propuesta del mecanismo nacional.	1.2.1 Publicado Decreto Presidencial que avala el mecanismo nacional.	1.2.1.1 Elaboración y revisión del Decreto. 1.2.1.2 Publicación oficial del Decreto. 1.2.1.3 Impresión y difusión del Decreto en todos los medios e instituciones. 1.2.1.4 Nombrar enlace para seguimiento.	Reuniones CI Comunicaciones Coordinación Publicación Difusión
	1.3 Alianzas interinstitucionales para fortalecer mecanismos de planificación en todos los niveles.	1.3.1 Plan de acción para la capacitación a Gobiernos Locales y Convenio CI-IFAM 1.3.2 Plan anual para la realización de talleres de sensibilización a nivel local, regional y nacional y número de talleres realizados. 1.3.3 Acuerdos y mecanismos de seguimiento.	1.3.0.1 Reuniones de trabajo con el IFAM para coordinar la realización de talleres de sensibilización en las municipalidades. 1.3.2.1 Realizar reuniones interinstitucional para priorizar y planificar la realización de talleres de sensibilización a funcionarios con responsabilidades clave en esta materia. 1.3.3.1 Realizar un foro de discusión con las universidades estatales para analizar su papel en la formación de recursos humanos en materia de derecho ambiental internacional.	Coordinación Movilización Comunicaciones Al menos 3 taller/10 meses durante el primer año. Coordinación Comunicaciones Materiales para la capacitación Facilitadores/as Al menos 3 talleres/10 meses durante el primer año. Informes Difusión Coordinación Movilización Foro Informes Difusión

87 MINAE, MIDEPLAN, MREC, HACIENDA, MINSA, MEP, MAG, MICYT, COMEX, MIVAH, INCOPESCA, MOPT, ICAA, JAPDEVA, ICE, RECOPE, ICT, Poder Judicial, Municipalidades.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS	RESULTADOS ESPERADOS	INDICADORES	ACTIVIDADES	INSUMOS
2. Coadyuvar al establecimiento de un sistema de información sistemático y oportuno sobre las actividades que se realicen en el ámbito internacional, regional y nacional para la implementación de las CGA, que garanticen la participación y representatividad como país.	2.1 Se dispone de un Manual de Procedimientos sobre la participación del país en actividades nacionales e internacionales vinculadas con las CGA. 2.2 Programación anual de compromisos que debe atender el país relacionados con las tres CGA.	2.1.1 Manual de procedimientos publicado y difundido. 2.2.1 Informes anuales sobre la participación del país en actividades relacionadas a la implementación de las CGA. 2.2.2 Definido un lugar físico y virtual para acceder la información sobre la participación del país en estos procesos.	2.1.1.1 Elaboración y consulta con la Comisión Interinstitucional sobre los procedimientos y responsabilidades que asumen las personas designadas para representar al país en reuniones relacionadas con las tres CGA. 2.2.1.1 Planificación del recurso humano y financiero para garantizar la representatividad del país en actividades relacionadas con las CGA. 2.2.2.2 Sistematización, seguimiento y difusión de la información.	Coordinación Reuniones CI Movilización Comunicaciones Publicación Difusión Comunicaciones Informes Difusión Coordinación Comunicaciones
3. Coadyuvar a las Direcciones de Planificación, Cooperación Internacional y de Recursos Humanos de las instituciones del Estado a sistematizar la información sobre los recursos disponibles y necesarios para atender los compromisos asumidos por el país con la ratificación de las tres CGA.	3.1 Disponibles inventarios actualizados sobre programas y proyectos en negociación y ejecución que contribuyen con el cumplimiento de los objetivos de las tres CGA. 3.2 Disponibles inventarios sobre convenios de cooperación suscritos por el MINAE que fortalecen la atención de los compromisos asumidos por el país en esta materia. 3.3 Identificadas y sistematizadas fuentes de recursos económicos nacionales e internacionales que coadyuvan al fortalecimiento de las capacidades del país para atender los compromisos en esta materia.	3.1.1 La Comisión Interinstitucional cuenta con inventarios actualizados semestralmente. 3.2.1 La Comisión interinstitucional dispone de información actualizada semestralmente sobre convenios de cooperación. 3.3.1 La Comisión Interinstitucional dispone de información actualizada semestralmente sobre recursos disponibles y en negociación.	3.1.1.1 Levantamiento de información en cada institución. 3.1.1.2 Definir personal responsable de mantener inventarios. 3.2.1.1 Levantamiento de información en el MINAE. 3.2.1.2 Definir personas, dependencias responsables y mecanismo para brindar información a la D. de Planificación. 3.3.1.1 Definir personas y dependencias en cada institución responsables por suministrar la información sistematizada a las Direcciones de Planificación.	Coordinación Reuniones Informes Comunicaciones Coordinación Comunicaciones Informes Coordinación Comunicaciones Informes

OBJETIVOS ESPECÍFICOS	RESULTADOS ESPERADOS	INDICADORES	ACTIVIDADES	INSUMOS
4. Establecimiento de espacios de coordinación con las Oficinas de Prensa de las instituciones del Estado representadas en la Comisión Interinstitucional para tengan la capacidad de difundir información sobre la gestión institucional y nacional en esta materia hacia las diferentes dependencias en el nivel central, regional y local.	4.1 Oficinas de prensa disponen de mecanismos para acceder y difundir información sobre las acciones que realiza el país para atender los compromisos derivados de las CGA.	4.1.1 Número de talleres realizados. 4.1.2 Páginas web de las instituciones representadas en la CI con espacios de información sobre su quehacer en las CGA 4.1.3 Al menos 6 artículos/año publicados sobre la gestión del país para implementar las CGA	4.1.1.1 Realizar talleres de sensibilización con personal de las Oficinas de Prensa 4.1.1.2 Realizar una reunión anual entre la CI y las Oficinas de Prensa para informar sobre los avances en la implementación del mecanismo nacional. 4.1.3.1 Redactar, revisar y publicar en diferentes formas artículos sobre el quehacer nacional en esta materia.	Coordinación. Materiales Talleres Informes Difusión. Reunión Seguimiento Coordinación Comunicaciones Publicaciones

BIBLIOGRAFIA

Banco Interamericano del Desarrollo (BID). 1998. Informe del Foro de los Ministros del Medio Ambiente de América Latina sobre las tendencias y retos de la gestión ambiental en la región. Washington, D.C., USA.

Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina. 1992. Nuestra Propia Agenda. Nueva York: BID, PNUMA.

Comisión Económica para la América Latina, CEPAL. 1998. Instrumentos económicos para la gestión ambiental en América Latina y el Caribe. Ciudad de México: PNUMA, CEPAL.

Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD). Secretaría Ejecutiva. Sin fecha. "Situación de Centroamérica sobre Acuerdos Multilaterales de Medio Ambiente (AMUMAS)". Proyecto de Legislación Ambiental COSUDE-CCAD. San Salvador, El Salvador. 8 p.

Costa Rica. 1973. Ley General de Salud No. 5395.

Costa Rica. 1993. Ley de aprobación del Convenio Regional para el Manejo y la Conservación de los Ecosistemas Naturales Forestales y el Desarrollo de Plantaciones Forestales No. 7572.

Costa Rica. 1994. Ley de la República de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático No. 7414.

Costa Rica. 1995. Ley del Consejo Regional sobre Cambio Climático suscrito por los países centroamericanos el 29 de septiembre de 1995 en Guatemala No. 7513.

Costa Rica. Ley Orgánica del Ambiente No. 7554 del 4 de octubre de 1995.

Costa Rica. 1996. Ley Forestal No. 7575.

Costa Rica. 1996. Reglamento a la Ley Forestal No. 7575 mediante Decreto No. 25721 MINAE.

Costa Rica Decreto No. 25067-MINAE del 22 de abril de 1996. Establecimiento del Fondo Específico Nacional para la Conservación y el Desarrollo de Sumideros y Depósitos de Gases de Efecto Invernadero.

Costa Rica. 1998. Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos No. 7779.

Costa Rica. 1998. Ley de Biodiversidad No. 7788.

Costa Rica. 2007. "Plan Nacional de Desarrollo Jorge Manuel Dengo Obregón 2006 – 2010" Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). San José, Costa Rica.

Costa Rica. Sistema de Información de los Recursos Forestales de Costa Rica. En: www.sirefor.go.cr

Costa Rica. Comisión Asesora en Degradación de la Tierra (CADETI). 2004. Programa de Acción Nacional de Lucha contra la Degradación de Tierras en Costa Rica. San José, Costa Rica. 119 p.

Costa Rica. Comisión Asesora en Degradación de la Tierra (CADETI). 2000. Primer informe de país sobre la implementación de la Convención para la Lucha contra la Desertificación y la Sequía. San José, Costa Rica.

Costa Rica. Comisión Asesora en Degradación de la Tierra (CADETI). 2004. Segundo informe de país sobre la implementación de la Convención para la Lucha contra la Desertificación y la Sequía. San José, Costa Rica.

Costa Rica. Comisión Asesora en Degradación de la Tierra (CADETI). 2006. Tercer informe de país sobre la implementación de la Convención para la Lucha contra la Desertificación y la Sequía. San José, Costa Rica.

Costa Rica. Ministerio de Ambiente y Energía, Instituto Nacional de Biodiversidad (MINAE-INBio). 2000. Primer informe de país sobre la implementación de la Convención de Diversidad Biológica (CDB). San José, Costa Rica.

Costa Rica. Ministerio de Ambiente y Energía, Instituto Nacional de Biodiversidad (MINAE-INBio). 2004. Segundo informe de país sobre la implementación de la Convención de Diversidad Biológica (CDB). San José, Costa Rica.

Costa Rica. Ministerio de Ambiente y Energía, Instituto Nacional de Biodiversidad (MINAE-INBio). 2007. Tercer informe de país sobre la implementación de la Convención de Diversidad Biológica (CDB). San José, Costa Rica.

Costa Rica. Febrero 1997. Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible para el Proceso de Evaluación Río + 5: Resultados y Perspectivas del Desarrollo Sostenible en Costa Rica. San José, Costa Rica.

FAO-CCAD. 2003. "Proyecto Bosques y Cambio Climático en América Central (PBCC). Serie Centroamericana de Bosques y Cambio Climático. 60 p.

Fondo para el Medio Ambiente Mundial, Programa de las Naciones Unidas (FMAM-PNUD). 2005. "Proyecto Fomento de las Capacidades para la Etapa II de Adaptación al Cambio Climático en Centroamérica, México y Cuba". La Vulnerabilidad Actual Costa Rica. Adaptación del Sistema Hídrico al Cambio Climático. 56 p.

Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM). 1991. "Directrices Operacionales para el Financiamiento acelerado de autoevaluaciones nacionales para el fortalecimiento de la capacidad." Washington, D.C., USA.

Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), PNUD, PNUMA, el Banco Mundial, FAO, ONUDI y las Secretarías del CDB, la CLD y la CMNUCC. 2001. "Guía para la autoevaluación de las necesidades de los países en materia de capacidad para la ordenación del medio ambiente mundial. Washington, D.C., USA.

Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), Centro Agronómico de Investigación y Enseñanza (CATIE). 2001. "Compilación sobre la Legislación Ambiental en Costa Rica" por Vilma Amparo Holguín, Consultora para el Proyecto Regional Enfoques Silvopastoriles Integrados para el Manejo de Ecosistemas. Turrialba, Costa Rica.

INSTITUTO NACIONAL DE BIODIVERSIDAD (INBIO).
En: <http://www.inbio.ac.cr/es/default2.html>

Instituto Meteorológico Nacional (IMN)-MINAE: Clima en Costa Rica. En: <http://www.imn.ac.cr/educación/clima>
Consultado en mayo 2006.

Instituto Meteorológico Nacional (IMN).MINAE: Cambio Climático. En: <http://www.imn.ac.cr> Consultado en mayo 2006.

Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC). 2002. Censo de Población 2000. San José Costa Rica.

Ministerio de Ambiente y Energía, Instituto Meteorológico Nacional (IMN-MINAE). Septiembre 1996. Inventario nacional de fuentes y sumideros de gases de efecto invernadero en Costa Rica. San José, Costa Rica.

Ministerio de Ambiente y Energía, Sistema Nacional de Áreas de Conservación (MINAE-SINAC), Instituto Nacional de Biodiversidad (INBio). 1999. Estrategia Nacional de Conservación y Uso Sostenible de la Biodiversidad. San José, Costa Rica.

Ministerio de Ambiente y Energía, Dirección de Cooperación y Relaciones Internacionales (MINAE-DCRI). 2002. "Implementación de los compromisos internacionales ambientales a través de los Planes Nacionales de Desarrollo. Fortalecimiento Institucional de Políticas, mecanismos de coordinación interinstitucional y participación de la sociedad civil. Por: Ricardo Ulate Chacón, Director. San José, Costa Rica.

Ministerio de Ambiente y Energía, Dirección General de Planificación. 2006. "Diagnóstico de sus ámbitos de competencia." Documento borrador interno de trabajo para la elaboración del plan operativo de trabajo 2007. San José, Costa Rica. 28 p.

Ministerio de Ambiente y Energía, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (MINAE-PNUD). 2005. "Propuesta de Proyecto para la Autoevaluación de las Capacidades Nacionales en la Implementación de las Convenciones Globales Ambientales." San José, Costa Rica.

Ministerio de Ambiente y Energía, Sistema Nacional de Áreas de Conservación (MINAE-SINAC). Abril 2006. "El Sistema de Áreas Silvestres Protegidas de Costa Rica. Informe Nacional. SINAC-MINAE al II Congreso Mesoamericano de Áreas Protegidas, Panamá.

Ministerio de Ambiente y Energía, Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO) en: www.fonafifo.com Ministerio de Ambiente y Energía. 2005. Estrategia Nacional Ambiental 2005 – 2020. San José, Costa Rica. 100 p.

Ministerio de Ambiente y Energía. En: www.minae.go.cr

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) En: www.mideplan.go.cr

Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (MREC). Tratados Internacionales. En: www.rree.go.cr

Organización de las Naciones Unidas (ONU). 1997. Informes nacionales Río + cinco. Nueva York: Naciones Unidas (sin publicar). Oficina Costarricense de Implementación Conjunta (OCIC). IMN-MINAE. 1998. "Energía, Cambio Climático y Actividades de Implementación Conjunta" Por Paulo Manso. Organización de las Naciones Unidas. 2003. Carpeta de Información sobre Cambio Climático.

Organización de las Naciones Unidas. 18 de julio 2007. Doc. ICCD/COP(8)/5.

Organización de las Naciones Unidas. 18 de junio 2002. Doc. ICCD/CRIC(1)/4/Add.1.

Programa de las Naciones Unidas. XI Informe del Estado de la Nación, 2004. "Informe final sobre Estrategia Energética Nacional." San José, Costa Rica.

Programa de las Naciones Unidas. 2005. XI Informe sobre el Estado de la Nación en el Desarrollo Humano Sostenible. Informe final sobre "Gestión del Patrimonio" preparado por Randall García, Vilma Obando y Tatiana Murillo."

Programa de las Naciones Unidas. 1992. Convención Marco de Cambio Climático.

Programa de las Naciones Unidas. 1997. Protocolo de Kyoto.

Programa de las Naciones Unidas. 2004. "Objetivos de Desarrollo del Milenio: Informe sobre el avance del país en su cumplimiento". Consejo Social-Gobierno de Costa Rica. San José, Costa Rica.

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, PNUMA. 1996. Estudio comparativo de los diseños institucionales para la gestión ambiental en los países de América Latina y el Caribe. UNEP/LAC-IGWG.X/Inf.9. 7 de Octubre de 1996.

Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM/GEF). Septiembre 2005. "Programa Mundial de Soporte. Juego de Recursos para la Autoevaluación de Capacidades Nacionales. Nueva York, USA.

Programa de Naciones Unidas. 2005. Evaluación de los Ecosistemas del Milenio. Informe de síntesis. New York, USA.

Programa de Naciones Unidas. 2004. Consejo Económico y Social. No. E.CN17/2004/2. Pp. 16/17

Ramírez Cartín, Laura. 2001. "Informe Nacional de Costa Rica para Río + 10". Documento de consultoría. San José, Costa Rica.

República de Costa Rica. 2000. Ministerio del Ambiente y Energía. Primera Comunicación Nacional a la Secretaría de la Convención Marco de Cambio Climático.

República de Costa Rica. Junio 2006. Ministerio del Ambiente y Energía. Borrador del Diagnóstico para la elaboración del PAO 2007.

República de Costa Rica. 2005. Ministerio de Planificación Nacional. "Análisis de cumplimiento del Capítulo 3 del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006: Armonía con el Ambiente". En: <http://www.mideplan.go.cr>

República de Costa Rica. 1997. Ministerio de Planificación Nacional. "Resultados y Perspectivas del Desarrollo Sostenible en Costa Rica. Evaluación del Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible para el Proceso de Evaluación Río + 5, San José, Costa Rica.

Unión Mundial para la Naturaleza, Oficina Regional para Mesoamérica. 2005. "Manual de Derecho Ambiental en Centroamérica". Por: Grethel Aguilar Rojas y Alejandro O. Iza. San José, Costa Rica.

Referencias sobre las Secretarías de las Convenciones:

- Convención de las Naciones Unidas para la conservación de la Biodiversidad: <http://www.biodiv.org/default.shtml>
- Convención sobre el Cambio Climático: http://unfccc.int/portaL_espanol/items/3093.php
- Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y la Sequía: <http://www.ecoportal.net/layout/set/print/content/view/full/11997/printversion/1>
- Página Oficial Proyecto Internacional Autoevaluación de Capacidades País (con Boletines): <http://ncsa.undp.org/about.asp>