

# Ambiente y desarrollo en Costa Rica: el debate a principios de los noventa

Álvaro Fernández-González, M.Sc.<sup>1</sup>

El análisis del debate respecto a los problemas del ambiente y el desarrollo en nuestro país debe contemplar al menos dos aspectos: un inventario mínimo de los principales problemas en la "agenda" nacional (en la medida en que semejante agenda puede inferirse a partir del debate público y la acción existente en torno a esta temática), y una descripción sucinta de las diversas posiciones y acciones existentes entre los distintos sectores involucrados o afectados por estos problemas.

Aunque la discusión sobre el desarrollo sustentable irrumpe en Costa Rica a mediados de los años ochenta (Quesada Mateo, 1990), una revisión de la política ambientalista debe remontarse por lo menos a principios de los años setenta.<sup>2</sup> Por esta razón incluimos una primera parte sobre estos antecedentes históricos, antes de presentar -en la segunda parte- el estado del debate a principios de los noventa, que constituye el meollo del presente capítulo introductorio.

Hagamos ahora algunas salvedades indispensables sobre el fondo y las fuentes de nuestro análisis. En cuanto al fondo del asunto, advertimos primero que hablar de un debate nacional sobre el tema de ambiente y desarrollo no debe llevar a sobrevalorar la extensión y profundidad social del mismo. El interés en este debate parece limitarse, hasta el momento, al pequeño campo -influyente, sin duda- de los círculos políticos e intelectuales en Costa Rica. Ello no obstante, la importancia de la época actual se manifiesta en que la discusión y la acción en este plano parecen estar desbordando los círculos mencionados, para inquietar y movilizar a sectores más amplios de la población (como veremos en el caso de los rellenos sanitarios, la expansión bananera y la conservación de algunos recursos naturales y áreas protegidas).

Otra salvedad, aparentemente terminológica pero con implicaciones conceptuales de peso (que aún no están resueltas), es el uso relativamente indistinto que en la realidad costarricense -y también en el análisis subsiguiente- se hace de los términos "conservacionista", "ambientalista" y

---

<sup>1</sup> Investigador, Observatorio del Desarrollo, Universidad de Costa Rica. Doctorante en Estudios de la Sociedad y la Cultura, Universidad de Costa Rica. E-mail: [afernandez@odd.ucr.ac.cr](mailto:afernandez@odd.ucr.ac.cr). URL: <http://www.odd.ucr.ac.cr>. Publicado originalmente como Capítulo 1 en James K. Boyce, Álvaro Fernández González, Edgar Fürst, Olman Segura Bonilla, *Café y desarrollo sostenible: del cultivo agroquímico a la producción orgánica en Costa Rica*, Heredia, Costa Rica: Editorial Fundación UNA, 1994, pp. 25-79.

<sup>2</sup> Es posible ir más allá, y reseñar la problemática ambientalista —como hace Fournier Origgi (1991)— remontándose hasta la Colonia (con legislación para proteger las cuencas de los ríos, centrada en la Ley de Aguas). En 1926, la Escuela Nacional de Agricultura se crea con la preocupación explícita por la "conservación" de bosques y árboles; se trata de la manifestación local de una corriente conservacionista continental, que culmina veintidós años después, en 1948, con la Conferencia Interamericana sobre la Conservación de los Recursos Naturales Renovables (Denver, Colorado) y la creación de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) en ese mismo año. Según Fournier, la Ley de Conservación del Suelo y del Agua, promulgada en 1953, "resume en mucho el pensamiento conservacionista" impulsado desde los años veinte por la Escuela de Agricultura, el cual entronca directamente -como vemos- con la preocupación colonial expresada en la Ley de Aguas.

"ecologista", para referir a los sectores que intervienen en favor de los recursos naturales, el ambiente y los ecosistemas en el debate nacional. Es posible que los integrantes de estas corrientes estén en desacuerdo con esta forma de nombrarlos; sin embargo, la imprecisión es consecuencia de debates conceptuales y políticos aún relativamente abiertos, y en esta primera aproximación analítica hemos optado por reflejar la apertura predominante, más que encasillarla de antemano.<sup>3</sup>

En cuanto a la documentación del presente análisis, en lo que sigue haremos uso de fuentes sobre todo secundarias, y en particular de la prensa escrita entre 1991 y la primera mitad de 1993.<sup>4</sup> Suponemos en este respecto que la misma funciona en Costa Rica -relativamente bien- como caja de resonancia de los principales movimientos de opinión pública existentes en el país. Creemos, sin embargo, que estos medios de comunicación no reflejan en forma directa el peso relativo de las distintas corrientes de opinión, el cual sólo puede inferirse partiendo de los resultados y las tendencias observables en las distintas polémicas ideológicas o conflictos sociopolíticos de los cuales informa la prensa.

## **A. Antecedentes y contexto internacional del debate, 1970-1990.**

### **1. Antecedentes: del conservacionismo al desarrollo sostenible.**

Esta primera sección recoge algunos de los principales antecedentes que ayudan a entender la llegada del "desarrollo sostenible" al debate político nacional. Consideramos en este respecto tres hitos básicos, vinculados con igual número de períodos en nuestra historia reciente.

En primer lugar, está la consolidación de la temática conservacionista en los años setenta, que fue lo suficientemente importante como para darle a Costa Rica un indiscutible renombre internacional en este campo.

---

<sup>3</sup> Colby (1991) ha hecho un esfuerzo importante por identificar, conceptualizar y contrastar cinco paradigmas político-ideológicos existentes en el debate ambiental: la "economía de frontera" y la "ecología profunda" constituyen los polos extremos de la discusión, el segundo como respuesta radical al primero, mientras que la "protección ambiental", la "administración de recursos" y el "ecodesarrollo" serían esfuerzos históricos de mediación entre ambos extremos, integrando progresivamente lo económico, lo ecológico y lo social. Los sectores que en el análisis subsiguiente llamamos "conservacionistas", "ambientalistas" o "ecologistas" corresponden a este espectro intermedio identificado por Colby. Sin embargo, excede los límites de nuestro estudio el establecer con mayor exactitud su posición.

<sup>4</sup> Para facilitar la referencia a diarios y revistas nacionales, en este capítulo hemos decidido agrupar las citas sobre cada tema particular al inicio del texto en que se trata, eliminando así una profusión de citas intercaladas que resulte incómoda para el lector. El procedimiento de citas sigue el siguiente esquema: abreviatura del nombre, abreviatura de la fecha de edición (día-mes-año), páginas citadas; las abreviaturas de nombres son las siguientes: ap (*Aportes*), ced (CEDARENA, *Informe Jurídico Ecológico*), crt (*Costa Rica Today*), es (*Esta Semana*), ln (*La Nación*), lr (*La República*), pl (*Prensa Libre*), tt (*Tico Times*). Los libros, artículos de revistas científicas o informes de investigación se citan de la manera acostumbrada (nombre del autor, año de publicación y páginas referidas).

Luego viene el período transcurrido en la primera mitad de los años ochenta, cuando -en medio de acres disputas de carácter político-ideológico, que reflejaban las convulsiones sociales de Centroamérica en esa época- esta temática fue evolucionando hasta alcanzar los rasgos actuales, que revisaremos posteriormente.

En tercer lugar, veremos cómo empieza, durante la segunda mitad de los años ochenta, el período actual: es entonces que el concepto de "desarrollo sostenible" entra de lleno en el discurso político y la actividad institucional costarricense, preparando el terreno para los acontecimientos que hoy estamos viviendo en este ámbito.

#### **a. El conservacionismo en los años setenta.**

En el período de los setenta, la consolidación jurídico-institucional del conservacionismo costarricense se manifiesta primeramente a través de la fundación del Servicio de Parques Nacionales (SPN) en 1977, como organismo estatal encargado de administrar los parques creados a partir de la década anterior.<sup>5</sup> Para 1991, el SPN incluía 22 parques o reservas con estatus semejante (con un total de un 8,8 por ciento del territorio costarricense); el Servicio, junto con otras formas de áreas silvestres protegidas (reservas biológicas, reservas forestales, refugios de vida silvestre, reservas indígenas), es parte de un Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas, con un 27,6 por ciento del territorio nacional. Este sistema es la principal garantía institucional existente para la preservación de los ecosistemas boscosos en el país; protege el 66 por ciento de la cobertura de bosque actualmente existente en Costa Rica, y en 1990 se estimaba que los bosques nacionales fuera del sistema apenas representan un 5,3 por ciento del territorio (Hein, 1986; Hein, 1989; Ramírez y Maldonado, 1988; CEAP/FN, 1991).

Un factor importante en la consolidación de este espíritu conservacionista viene indudablemente del clima internacional manifiesto en la primera conferencia mundial sobre medio ambiente celebrada en 1972 por la Organización de Naciones Unidas, en Estocolmo (Suecia) (Ir24my92:2a). Aquí, la tesitura predominante fue la preocupación por salvar especies animales en vías de extinción y preservar la naturaleza; el proceso de degradación ambiental no parece haber sido entonces lo suficientemente grave o evidente como para mostrar claramente a la humanidad como una de las especies amenazadas, lo que no dejaría lugar a dudas veinte años después, al celebrarse la segunda conferencia mundial en Río de Janeiro.

En este clima surge en Costa Rica, también en 1972, la Asociación Costarricense para la Conservación de la Naturaleza (ASCONA), primera organización no gubernamental involucrada de lleno en la temática. El interés existente al respecto entre diversas capas intelectuales y profesionales se refleja en el hecho de que, una década más tarde, ASCONA llegara a tener más de dos mil socios (Hein, 1986; Hein, 1989).

La creación de una Escuela de Ciencias Ambientales en la Universidad Nacional, en 1973, y la celebración en 1974 del Primer Congreso Nacional sobre Conservación de Recursos Naturales,

---

<sup>5</sup> La primera reserva natural en recibir protección efectiva fue la de Cabo Blanco, creada en 1963; la promulgación de la Ley Forestal de 1969 creó el marco normativo para el establecimiento del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas; en 1977 se emitió la Ley de Parques Nacionales, que creó el SPN (CEAP/FN, 1991).

marcan la madurez alcanzada localmente por la nueva corriente. Además, ese mismo año el café costarricense enfrenta problemas en el importante mercado de la República Federal Alemana (RFA), cuando es rechazado por el gobierno de ese país en vista de su alto contenido de arseniato de plomo, empleado como fungicida contra la roya del cafeto. Así empieza a patentizarse en el seno de la comunidad política e intelectual del país el impacto ambiental y económico de una política de desarrollo agrícola seguida por Costa Rica durante más de dos décadas (Hein, 1986; Hein, 1989).

Nuevas manifestaciones del crecimiento y maduración de la corriente conservacionista en Costa Rica se dan en el campo de la legislación. En 1976, una comisión estudia las relaciones entre recursos naturales y medio ambiente y propone dos proyectos de ley, uno para crear un instituto nacional de recursos naturales, y otro para proteger el medio ambiente. Ambos proyectos son rechazados en medio de un fuerte debate legislativo, pero en 1977 se llega a aprobar una ley para estimular la reforestación mediante la concesión de créditos blandos y exenciones tributarias (Hein, 1986; Hein, 1989).

### **b. La primera mitad de los años ochenta.**

En 1980, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) formula una "Estrategia Mundial de Conservación", que se proclama internacionalmente con el apoyo del sistema de Naciones Unidas (Quesada Mateo, 1990).

En Costa Rica, la conciencia ecológica sigue aumentando en el primer quinquenio de los ochenta, en medio de la crisis generalizada que vivió Centroamérica en esos años. Evidencia de ello son los indicadores siguientes: en lo editorial, la publicación de "Ecología y desarrollo" (1981) y "La conservación como instrumento para el desarrollo" (1985), de Luis Fournier y Gerardo Budowski, respectivamente; en lo institucional, la realización de tres nuevos congresos nacionales, sobre contaminación ambiental (1980), recursos naturales y desarrollo (1985) y el Primer Congreso Ambiental organizado en 1985 por el organismo no gubernamental VERDES y la Universidad de Costa Rica (Hein, 1986; Hein, 1989).

Los costos sociales y económicos de la contaminación agroquímica vuelven a impactar al país en estos años: la GTZ (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit), agencia gubernamental alemana de cooperación técnica para el desarrollo internacional, detecta que 15 de 105 muestras de alimentos costarricenses tienen residuos tóxicos mayores a los tolerados en la RFA. El gobierno estadounidense, por su parte, rechaza en 1982 carne importada de Costa Rica en vista de su alto contenido de residuos órganoclorados (Hein, 1986; Hein, 1989).

El conservacionismo costarricense entra en estos años en una nueva fase, cuando el proyecto de construir un oleoducto interoceánico y la pesca del atún en nuestras aguas territoriales, agitan fuerzas encontradas, no sólo en el plano local, sino también internacionalmente (ap16oct83; ap29jun86; ap30-31ago86; ap38oct87). Estos acontecimientos van volviendo cada vez más claro el conflicto entre la conservación y el desarrollo: la explotación de nuestra posición geográfica (el oleoducto) o nuestros recursos naturales (el atún) presenta dilemas políticos y ecológicos que es necesario ponderar en toda su profundidad, para avanzar certeramente por la senda del desarrollo.

### **c. El "desarrollo sostenible" entra en el discurso general.**

Es así que el concepto del "desarrollo sostenible" hace su ingreso en el debate político nacional. En 1985, como vimos arriba, la publicación del libro de Budowski sobre conservación y desarrollo, y la celebración del congreso nacional sobre recursos naturales y desarrollo, constituyen una antesala inmediata, en la medida en que el problema conservacionista se discute directamente en su vínculo con la cuestión del desarrollo. Pero este debate explícito sólo es posible gracias a la evidencia dramática y los retos perentorios planteados por el problema atunero y la cuestión del oleoducto.

El inicio de la nueva etapa se marca institucionalmente con la creación del Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas (MIRENEM), al empezar la Administración Arias Sánchez (1986-1990). Los gestores del nuevo organismo gubernamental se dedican igualmente a impulsar el diseño de una así llamada "Estrategia de Conservación para el Desarrollo Sostenible de Costa Rica" (ECODES), esfuerzo de colaboración entre sectores de gobierno y no gubernamentales, dentro y fuera del país, para concebir desde esta nueva perspectiva el futuro nacional.

La siguiente administración (del presidente Calderón Fournier), pese a ser el resultado de un triunfo de la oposición política al gobierno anterior, retoma la bandera ambientalista y la convierte en su carta de presentación ante la comunidad internacional, proclamando en 1990 su propuesta para un "Nuevo Orden Ecológico Mundial".

El impulso de dos gobiernos sucesivos a la cuestión ecológica, y al debate sobre el vínculo entre conservación y desarrollo -en el marco de una tendencia internacional convergente-, ha implicado también una eclosión de organismos civiles, no sólo de ámbito nacional sino también de base local, dedicados a los temas ambientalistas. Esta nueva fuerza también debe tenerse en cuenta para entender la evolución del debate actual.<sup>6</sup>

#### *ECODES en la Administración Arias Sánchez (1986-1990)*

En 1986, empezando su período, la Administración Arias Sánchez reorganiza el gobierno central, separando la cartera industrial del ministerio que incluía además el subsector de energía y minas; crea el sector de recursos naturales, lo eleva a rango ministerial (por primera vez en Centroamérica y el Caribe) y surge entonces un nuevo Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas (MIRENEM).

---

<sup>6</sup> De 31 asociaciones ambientalistas registradas en 1984, se pasó a 89 en 1991 (CEAP/FN, 1991; FCCA/OCC, 1992). El creciente financiamiento externo para conservación, ecoturismo y desarrollo sostenible probablemente sea un factor importante en esta proliferación, y en la cada vez más animada discusión pública resultante. Según el registro de cooperación internacional del Ministerio de Planificación Nacional (MIDEPLAN), entre el segundo trimestre de 1989 y el primer trimestre de 1992 se negociaron o ejecutaron proyectos de carácter ecológico por un monto de casi US\$55 millones (incluyendo sólo los que debe tramitar el ministerio por exigencia de los donantes o convenios públicos bilaterales, lo cual excluye convenios establecidos entre organismos no gubernamentales, locales y externos) (es28jl92:4). El 90 por ciento de estos recursos corresponde a la cooperación de los gobiernos de Alemania (40,2), Suecia (28,1), Holanda (18,6) y Canadá (6,3), y del Banco Interamericano de Desarrollo (un 4,46 por ciento). Otras fuentes importantes son la UNESCO (organización de Naciones Unidas para la educación, la ciencia y la cultura), la FAO (organización de Naciones Unidas para la alimentación y la agricultura), el Banco Centroamericano de Integración Económica, la Organización de Estados Americanos y los gobiernos de Italia y Japón.

Interesada en apoyar esta innovación, la UICN empieza a gestionar la celebración en Costa Rica de su XVII Asamblea General, para febrero de 1988. En forma paralela, el MIRENEM y la UICN deciden impulsar el diseño de una Estrategia Nacional de Conservación para el Desarrollo Sostenible (ECODES), con apoyo de otros organismos conservacionistas internacionales.

El proceso de elaboración de ECODES comenzó en marzo de 1987, con el establecimiento en el MIRENEM de una secretaría ejecutiva, dirigiendo el trabajo de 150 profesionales que prepararon 19 estrategias sectoriales, presentadas en la Asamblea General de la UICN, en febrero de 1988. Finalmente, en octubre de 1988, se realizó un congreso nacional sobre ECODES; mil personas participaron en la discusión en torno a las estrategias sectoriales, incluyendo 30 personalidades del sector público y privado como panelistas y ponentes, además de cuatro precandidatos a la presidencia de la República.

Todo el proceso estuvo acompañado de actividades divulgativas con grupos organizados, que el ministro de recursos naturales consideró entonces -junto con la celebración del congreso nacional- como una suerte de "consulta popular" (Quesada Mateo, 1990: III). Sin embargo, resulta más correcta la apreciación del director de ECODES, al referirse a la Estrategia como resultado de la integración de "las preocupaciones y las propuestas de un selecto grupo de la comunidad científica costarricense" (Quesada Mateo, 1990: VIII). En efecto, se constata la ausencia prácticamente completa de pequeños y medianos productores organizados, sindicatos y grupos comunales, por lo cual la representatividad de la consulta parece circunscribirse a sectores medios intelectuales, cámaras empresariales y funcionarios del sector público.<sup>7</sup>

ECODES plantea la integración de la conservación y el desarrollo, en línea con el planteamiento de la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo, de Naciones Unidas, en *Nuestro futuro común* (conocido como el Informe Brundtland, publicado en 1987): desarrollo a partir de los recursos existentes, para "la satisfacción de las necesidades del presente", pero con conservación de estos recursos, de tal forma que el desarrollo presente se logre "sin comprometer la habilidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades".

Según el entonces ministro de recursos naturales, el objetivo de ECODES, en este marco, es establecer "un proceso amplio y continuo de definición de objetivos y políticas necesarias", y "apuntar hacia los grandes debates del estilo de desarrollo que deseamos y la manera de potenciar el uso de los recursos naturales en ese contexto" (Quesada Mateo, 1990: III).<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Ello no obstante, ECODES y el MIRENEM ciertamente han legitimado un espacio político importante para acciones ciudadanas de base en la definición más democrática de un nuevo estilo de desarrollo. Ya en 1988, la Federación Agropecuaria de la Zona Atlántica (FAZA) -coalición de pequeños y medianos agricultores formada en 1986 para combatir la ejecución del primer Programa de Ajuste Estructural- participó en la XVII Asamblea General de la UICN, reconociendo en forma tácita la importancia de ECODES e interviniendo para que se tomara en cuenta la perspectiva de este sector social (Hédstrom, 1989); inmediatamente después, varias organizaciones vinculadas con la FAZA (como la Unión de Pequeños Agricultores del Atlántico, la Asociación de Productores Agroforestales y Diversificación Agrícola de Pococí y -posteriormente- la Junta Nacional Forestal Campesina y el Consejo Campesino "Justicia y Desarrollo") pelearon y ganaron un lugar en la nueva política forestal del gobierno impulsada a partir de 1988 (ver más adelante). En forma análoga, es posible razonar que el nuevo clima político creado por ECODES y el MIRENEM ha sido instrumental en la proliferación de organismos ecologistas que impulsan una creciente participación ciudadana en esta temática.

<sup>8</sup> Aunque Hein ve en el documento un paso importante en la "integración de las perspectivas ecológica y económica... (...), sobre todo en cuanto a la presentación de los problemas ambientales y sus causas económicas", también observa

Las grandes metas que propone el documento son el ordenamiento del territorio, el manejo integrado y sostenible de los recursos naturales y el control de la calidad ambiental. Hay ocho objetivos generales: el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales y los sistemas de apoyo vitales; la preservación de la diversidad biológica; la utilización sostenible de especies y ecosistemas; mejorar la calidad de vida, incluyendo necesidades recreacionales, estéticas y espirituales; alcanzar un balance más equitativo entre el desarrollo rural y urbano; manejar racionalmente los recursos no renovables y de potencial turístico; definir políticas de población realistas a largo plazo; concientizar sobre la importancia de la justicia social y el civilismo para el desarrollo sostenible; promover responsabilidades individuales y colectivas.

La propuesta incluye las siguientes estrategias sectoriales, en un elenco extenso, diverso y que no refleja aún una hilación lógica: forestal y áreas silvestres, diversidad biológica, pesca y recursos costeros, agrícola, asentamientos humanos, recursos hídricos, minero, turismo, energía, industria, degradación ambiental, ciencia y tecnología, legislación, salud, cultura, comunicación, educación ambiental, demografía, economía. Entre los principales lineamientos intersectoriales destaca la incorporación de la evaluación de impacto (mediante el análisis de costo-beneficio) para toda actividad involucrada en la planificación del desarrollo; en este respecto, incluye la sustentabilidad no sólo ambiental y económica, sino también social y cultural, recomendando institucionalizar una normativa funcional para la ejecución de estudios de impacto como parte del diseño de proyectos.

También es notable el énfasis de la Estrategia al proponer la participación comunitaria en la gestión ambiental; nos detendremos en este punto, dada la importancia de la equidad y la participación en el nuevo enfoque emergente internacionalmente al respecto de la sustentabilidad. En efecto, al identificar las principales restricciones que atentan contra el desarrollo sostenible en Costa Rica, ECODES describe cómo la concentración de la riqueza y el poder, "producto de una inefectiva participación ciudadana en la toma de decisiones... (...) alimenta un proceso paralelo de enriquecimiento y empobrecimiento insostenibles, que se manifiesta en un ensanchamiento en la brecha social y en el impacto negativo sobre el medio y el desarrollo que tienen ambas subculturas" (Quesada Mateo, 1990: 9).

Ello explica que entre los principios y lineamientos generales de la Estrategia encontremos la participación pública en la toma de decisiones, bajo un doble criterio de regionalización y descentralización. Sin embargo, también se establece que la asignación de presupuesto a los municipios "debe condicionarse y controlarse en función de la propuesta y ejecución de planes cantonales y regionales, que sean compatibles con las metas y objetivos de la presente Estrategia" (Quesada Mateo, 1990: 7); considerando la forma marcadamente tecnocrática con que ECODES fue elaborada, este condicionamiento desvirtúa las buenas intenciones democráticas de sus principios generales. Igual sucede cuando llama a "fomentar la participación de la comunidad en todo nivel", pero inmediatamente añade que ello debe darse "especialmente en apoyo a las gestiones ambientales de participación local, como parte de aquellas actividades

---

que ECODES no logra "llenar sus propias expectativas en cuanto a la definición de un estilo de desarrollo para Costa Rica", compatibilizando lo ambiental, lo social y lo cultural con lo económico (Hein, 1993b: 21s). Sin embargo, como resulta evidente en las palabras del ministro, "la definición de un estilo de desarrollo" no es un objetivo expreso de ECODES, sino más bien "apuntar a los grandes debates" en este campo, cosa que sí logra sobradamente.

en donde la descentralización es deseable" (Quesada Mateo, 1990: 9); la implicación es, nuevamente, de restringir la acción a lo "deseable" en el marco de una Estrategia diseñada por intelectuales y políticos, con alguna consulta a sectores de la empresa privada. Por último, el llamado a "promover, en todos los niveles de la sociedad costarricense, una ética de conservación", se centra -a reglón seguido- "especialmente en aquellos grupos involucrados en la toma de decisiones, cuyas acciones puedan tener un impacto importante sobre el medio ambiente" (Quesada Mateo, 1990: 10). El problema con esta formulación es que -si las subculturas tanto de la riqueza como de la pobreza tienen ambas un impacto negativo sobre el medio y el desarrollo, como la Estrategia misma establece- dirigirse ahora sólo a aquellos grupos que participan en la toma de decisiones -es decir, por lo general, los ricos o los poderosos- es suponer que los poderosos pueden controlar la degradación ambiental provocada tanto por los ricos como por los pobres, suponiendo además que los pobres mismos no pueden controlar ni una ni la otra. Ello implica, en resumidas cuentas, dejar a los pobres fuera de la solución. Como vemos, los remedios de ECODES contra una "inefectiva participación ciudadana", identificada como restricción principal, resultan desvirtuados por el estatismo, el centralismo y el tecnocratismo predominantes en el documento.

En lo relativo al seguimiento de las recomendaciones establecidas, ECODES sugiere el establecimiento de una secretaría ejecutiva de la Estrategia dentro del MIRENEM, encargada de "potenciar la colaboración intersectorial e interinstitucional hacia áreas prioritarias de la Estrategia, y para hacer que los proyectos de corto y mediano plazo sean congruentes con la visión de largo plazo" (Quesada Mateo, 1990: 155). La coordinación intersectorial permanente y la incorporación de la perspectiva de ECODES en todos los niveles de planificación se debería plasmar en un Sistema Nacional de Planificación Ambiental, con la participación clave del MIRENEM y el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN). Un Consejo de Ordenamiento Territorial y un Consejo Nacional de Calidad Ambiental deberían dirigir las políticas claves, entre las cuales deberían estar el ordenamiento territorial, el establecimiento de normas y controles sobre impacto ambiental, la ejecución de un Plan de Acción Forestal y la formulación de un Código Ambiental integrador de legislaciones dispersas.

#### *El "Nuevo Orden Ecológico Mundial" en la Administración Calderón Fournier (1990-1994)*

Con el cambio de gobierno en 1990, las principales recomendaciones de ECODES, y el proceso de institucionalización previsto en la misma, perdieron parte del ímpetu acumulado. Aunque la nueva Administración Calderón Fournier formaliza la creación del MIRENEM en junio de 1990 (CEAP/FN, 1991), también da un viraje importante en cuanto a la noción de "desarrollo sostenible" que venía impulsando la Administración Arias Sánchez.

En efecto, el nuevo presidente empieza su período retomando -sí- la retórica ecologista, pero ahora con un sesgo más bien conservacionista. Ya en su discurso de toma de posesión, plantea como un objetivo principal de su gobierno el convertir a Costa Rica "en un modelo conservacionista"; el concepto de "desarrollo sostenible" está completamente ausente del texto (Calderón Fournier, 1990a). Entre los principales acápites del discurso presidencial, está uno titulado "Hacia un nuevo orden ecológico mundial". Aquí se dice que "esta tierra se va convirtiendo en una nueva Meca de los que aman la naturaleza. (...) Hemos heredado una tierra prometida de riquezas ecológicas que queremos conservar. (...) Pero aspiramos también a promover la revolución conservacionista fuera de nuestras fronteras... (...) proponiendo la creación de un nuevo orden ecológico internacional" (Calderón Fournier, 1990a: 6).

Al contrario del tono crítico de ECODES, donde se constataba el grado de deterioro ambiental existente en el país, el nuevo mandatario ve "una tierra prometida de riquezas ecológicas". Siete meses después, sin embargo, cuando el presidente Calderón anuncia solemnemente su proclama sobre el "nuevo orden ecológico de cooperación internacional", el tono optimista se mezcla ya con la preocupación por "el agotamiento de los recursos naturales y el deterioro del ambiente" (Calderón Fournier, 1990b: 2). El país -reconoce Calderón- "enfrenta hoy problemas ambientales de gran magnitud, tales como la deforestación irracional de grandes extensiones, la pérdida de suelos agrícolas y de pesquerías y graves situaciones de contaminación de ríos y mares" (Calderón Fournier, 1990b: 2). Se trata de problemas que "imponen una carga extraordinariamente pesada para las posibilidades nacionales" (Calderón Fournier, 1990b: 2).

Esta frase revela el eje de la Proclama. Como dice su título (diferente al anunciado en el discurso de toma de posesión), se trata de un nuevo orden ecológico de *cooperación* internacional. La clave es la cooperación: "Unimos nuestra voz a los que claman por una justicia ambiental, porque [*sic*] se brinde la ayuda que necesitan los más vulnerables a las calamidades: los débiles del mundo. (...) Es necesario revisar los términos de la cooperación internacional, para hacerla más amplia, certera y expedita... A la hora de determinar su contribución al esfuerzo global, los países industrializados reconocen que en buena medida basaron su desarrollo en la destrucción de su propio medio. Debemos inculcar que todos los Estados del mundo se muestren cada vez más solidarios y complementarios entre sí, con el objeto de que se tenga un ambiente natural seguro" (Calderón Fournier, 1990b: 3).

El nuevo planteamiento gubernamental enumera, entre otros, los siguientes objetivos: establecer un capítulo constitucional de garantías ambientales y adoptar una ley general del ambiente, o Código Ambiental; buscar un equilibrio entre la conservación y el desarrollo; priorizar la erradicación de la marginalidad y la pobreza extrema, "porque el ser humano es el principal componente del ambiente"; incorporar el patrimonio ambiental dentro del sistema nacional de cuentas; movilizar recursos internacionales para el campo ambiental, con mecanismos como el canje de deuda externa y el apoyo financiero reembolsable y no reembolsable; controlar el crecimiento de la presión humana sobre los recursos naturales, "dentro de los límites de la ley moral, a partir del reconocimiento que éste obedece tanto al aumento de la población como a las formas inadecuadas de utilización de los recursos" (Calderón Fournier, 1990b: 2, 5ss).

De estos objetivos, comentemos solamente dos: hablar de equilibrio entre la conservación y el desarrollo implica, tácitamente, oponerlos; hay aquí una diferencia marcada con quienes ven -como lo hace ECODES- a la primera como instrumento para el segundo, y aunque la Proclama corrige en algo la ausencia del "desarrollo sostenible" como concepto, evidente en el discurso presidencial de toma de posesión, no lo incorpora realmente. Hay, sin embargo, una preocupación por la pobreza misma como problema ambiental, reconociendo que la presión sobre los recursos naturales no es sólo consecuencia del crecimiento poblacional, sino también del uso inadecuado de los recursos; la cuestión de la equidad, clave en la sustentabilidad del desarrollo, aparece aquí insinuada de alguna manera, pero sin asignarle en todo caso un carácter central en el planteamiento presidencial.

El desarrollo concreto de esta retórica oficial, al convertirse en política, sólo puede juzgarse a partir de los hechos y posiciones que marcan el debate ecológico durante la Administración Calderón Fournier. Ello es objeto de la segunda parte del presente capítulo.

## **2. El entorno: los términos internacionales de la discusión.**

En esta segunda sección abordamos el contexto internacional, marcado por los años de preparación y, finalmente, la celebración de la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro a mediados de 1992. En Centroamérica, la creación de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo y la elaboración de una agenda regional sobre este tema marcan la urgencia introducida por la Cumbre para aterrizar la temática ecológica y ambientalista en el istmo. Una muestra de ello es la celebración de la Primera Conferencia Centroamericana sobre Ecología y Salud, en San Salvador, pocas semanas después de la Cumbre de Río.

Lo que nos muestra este breve recorrido por el contexto internacional del debate ecológico, es que los términos de la discusión son la conservación, por un lado, y el desarrollo sostenible, por otro, en una tensión aún no resuelta.

### **a. ECO-92: dilemas políticos del desarrollo sostenible.**

En diciembre de 1989, la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas aprobó la convocatoria a la Cumbre de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD), a celebrarse en Río de Janeiro en junio de 1992. Desde ese momento, ECO-92, como también se le llamó, fue el eje de desarrollo del debate internacional en torno al tema.

Para entonces, el clima mundial -tras la pasmosa caída de regímenes socialistas en todo el Este europeo- marcaba ya que la confrontación Este-Oeste estaba cediendo a una nueva dimensión del conflicto Norte-Sur. El año anterior, terminando la llamada década perdida, la transferencia neta de recursos del Sur al Norte sumaba la astronómica cifra de 40 mil millones de dólares; los pobres de América Latina enviaban a los ricos del Norte 200 mil millones de dólares en diez años (lr24my92:2a).

Sin embargo, aunque el Sur tenía un 76 por ciento de la población mundial, con sólo un 18 por ciento del producto interno bruto del planeta, la agenda de la Cumbre no reflejaba claramente la imperiosa necesidad de resolver esta inequidad profunda (lr24my92:2a; Federovisky, 1992): la conservación del medio ambiente se discute sin vincularla en forma directa y esencial con el problema del desarrollo desigual y las vías necesarias para superarlo; la cuestión del intercambio internacional aparece, mas sólo para afirmar el principio del libre comercio como orientación fundamental. Temas como la relación entre la pobreza y el medio ambiente, o el impacto de los problemas ambientales sobre la salud, se proponían en forma indirecta, "transectorial", y no como capítulos en sí mismos. La cuestión ambiental urbana estaba al margen de la discusión, aunque un 45 por ciento de la población mundial habita en ciudades (un 70 por ciento en América Latina). La organización ambientalista Greenpeace advierte en la última reunión preparatoria que la Cumbre sería un fracaso si esta temática ausente no se incorporaba a las negociaciones y en los acuerdos finales, enfrentando las causas reales de la situación ambiental y las desigualdades en el proceso de desarrollo; otros temas de discusión indispensable deberían ser la solución a la crisis de la deuda externa, las transformaciones tecnológicas en curso, el desarrollo de nuevos mecanismos financieros y el impacto ambiental del libre comercio (lr6mr92:10a).

Ya a fines de marzo, el presidente estadounidense George Bush amenazaba con no asistir a la reunión si en ella se pretendía limitar las emisiones de dióxido de carbono para reducir el calentamiento global, y el comisionado de la Comunidad Europea para medio ambiente argumenta que esta actitud "golpea en el corazón mismo de la conferencia"; otros temas en disputa son la biodiversidad y la ayuda al Tercer Mundo (ln23ab92:2b; es26my92:18). El gabinete Bush se divide (es26my92:18): para el consejero de seguridad nacional, la ausencia en Río afectaría el liderazgo de Estados Unidos en la nueva fase histórica abierta tras el fin de la guerra fría. Sin embargo, el jefe de la Oficina de Administración y Presupuesto advierte que un compromiso serio en la eliminación de gases de invernadero costaría al país 90 mil millones de dólares al año. El tema de la biodiversidad es de gran importancia para la industria biotecnológica estadounidense; los países en desarrollo reclaman derechos sobre los recursos obtenidos en sus territorios, pero la gran industria pide derechos de propiedad intelectual. Finalmente, la cuestión de la ayuda divide claramente las aguas: la ONU pide a los países industriales un 0,7 por ciento de sus productos nacionales brutos para financiar la conservación y el desarrollo sostenible en los países en desarrollo, mientras el secretario de la CNUMAD, Maurice Strong, habla de US\$125 mil millones anuales en recursos nuevos (Piel, 1992). Sin embargo, el gobierno de Estados Unidos -en un país responsable de una cuarta parte de las emisiones contaminantes, los desechos industriales y el consumo energético del planeta- anuncia un presupuesto de US\$75 millones (de los cuales, según la agencia alemana Pan para el Mundo, dos terceras partes están condicionadas a la aprobación de reformas económicas liberalizadoras, y el resto es una reasignación de fondos ya aprobados para proyectos energéticos) (es26my92:18).

El Banco Mundial, en su informe anual dedicado esta vez al tema de desarrollo y medio ambiente (lr21my92:12a), centraba su propuesta en el "ecodesarrollo", orientado no hacia producir menos, sino de manera distinta. Sus cálculos sobre las necesidades financieras para lograrlo alcanzaban la cifra anual de 75 mil millones de dólares, equivalente al 1,7 por ciento del producto interno bruto de los países en desarrollo. Su cálculo establecía la siguiente asignación de estos recursos estimados: 10 mil millones para garantizar el acceso de agua potable y servicios sanitarios; 17 mil millones para combatir la contaminación atmosférica; 10 a 15 mil millones para reducir las emisiones y residuos tóxicos en la industria; 15 a 20 mil millones para conservación de suelos y reforestación; 5 mil millones para investigación agroforestal; 7 mil millones para planificación familiar; 2.500 millones para instrucción (lr21my92:12a).

Tras dos años y medio de negociaciones, la Cumbre de Río desemboca en cuatro grandes documentos, que marcan indudablemente un nuevo capítulo en los términos del debate político internacional, cuyo sentido y desenlace aún están por verse: la Declaración de Río (originalmente concebida como la Carta de la Tierra), síntesis general de los principios que orientan los acuerdos; la Agenda 21, que recoge un conjunto de recomendaciones acordadas por los participantes en la reunión (incluyendo organismos no gubernamentales); y, finalmente, el Convenio sobre Cambios Climáticos y el Tratado de Biodiversidad, con acuerdos vinculantes firmados por los gobiernos participantes.

Una primera revisión crítica de los mismos debe recoger al menos las siguientes observaciones (lr12jn92:10a; lr). En el caso de la Carta de la Tierra, el producto final eliminó toda mención sobre las responsabilidades de los países industrializados en el deterioro ecológico mundial, obviando igualmente referencias previamente incluidas sobre la necesidad de un cambio en los patrones de consumo de estos países y la urgencia de establecer mecanismos comerciales igualitarios con el Tercer Mundo; la relación entre conservación y desarrollo se quiebra así en un punto clave.

Por su parte, la Agenda 21 -aunque profese reflejar "un consenso general y un compromiso político al nivel más alto"- no tiene para sus autores un carácter vinculante; muchos escépticos la descartan como una declaración de buenos propósitos, sin sustento financiero y político real. Aún estos propósitos son cuestionables, en al menos tres aspectos fundamentales (Boyce, 1993). En primer lugar, aunque en el documento se pide "una corriente sustancial de recursos nuevos y adicionales" en los años venideros, para impulsar el desarrollo sostenible en los países del Tercer Mundo, no se discute cómo asegurar que la inversión de estos recursos garantice, no sólo el servicio de la deuda (sin caer nuevamente -como en los años ochenta- en una drástica reducción de los niveles de inversión y consumo en los países endeudados), sino también un desarrollo ecológicamente sostenible. En segundo lugar, la proclamación del libre comercio como norma general para alcanzar el desarrollo sostenible, hace caso omiso de la necesidad de generalizar también la internalización de los costos ambientales en los precios del mercado, no sólo nacional, sino también mundial. Finalmente, aunque el documento reconoce "las disparidades entre las naciones y dentro de las naciones" como causa del empeoramiento de los ecosistemas, y la necesidad de una toma de poder por parte de las personas en desventaja, se soslaya la importancia clave que tiene la redistribución de la riqueza y el poder, dentro y entre las naciones, para que los pobres, principales víctimas de la degradación ambiental, logren poner fin a las dañinas actividades de sus ricos beneficiarios.

En cuanto al Convenio sobre Cambios Climáticos, Greenpeace subraya el impacto negativo de que la Administración Bush haya logrado finalmente impedir la inclusión de compromisos sobre la reducción de emisiones carbónicas, pese a las consecuencias del calentamiento resultante.<sup>9</sup> Por último, la negativa de la Administración Bush a refrendar el Tratado de Biodiversidad introduce una evidente debilidad en su impacto real en el Tercer Mundo, particularmente en América Latina.

En términos generales, aunque hubo contradicciones de peso en torno a los tratados de cambios climáticos y de biodiversidad, se puede pensar que, finalmente, los gobiernos del Tercer Mundo siguieron una estrategia de no confrontación, priorizando sus intereses comerciales de corto plazo ante los países del Norte.

Costa Rica, por su parte, propuso y logró la creación y ubicación en suelo nacional del Consejo de la Tierra, organismo no gubernamental encargado de supervisar el cumplimiento de los acuerdos alcanzados (la Agenda 21, las dos convenciones y la Declaración de Río) (Ir5mr93:4a). Además, el gobierno costarricense logró un acuerdo con el gobierno de Holanda para establecer, junto con otras dos naciones (Benín, en África, y Bután, en Asia), una experiencia piloto de cooperación internacional para el desarrollo sostenible, cuyo impacto en la política ambiental

---

<sup>9</sup> Sólo en Centroamérica, este calentamiento implica la pérdida de 2.300 kilómetros cuadrados de territorio por inundaciones, con salinización del agua dulce y un costo de tres mil millones de dólares para construir diques y defensas (excluyendo la contabilización de pérdidas en infraestructura y desplazamientos poblacionales). Otra consecuencia grave es el impacto de los cambios climáticos en la agricultura, con un aumento en los daños provocados por el fenómeno de El Niño en el Océano Pacífico. En este respecto, ya hemos presenciado un aumento de dos a tres grados centígrados en la temperatura regional, una elevación de 40 centímetros en el nivel marino y pérdidas por 3.500 millones de dólares; en Costa Rica, el actual viceministro de recursos naturales anuncia un aumento de casi cuatro grados en la temperatura promedio durante los próximos cien años, aniquilando miles de especies de flora y fauna y un aumento del diez por ciento en la precipitación pluvial (Ir\_jun92:).

costarricense puede ser considerable. En efecto, en su declaración de intenciones, las partes señalan la necesidad de incorporar a la sociedad civil de ambos países (ONGs, organizaciones de base, universidades, centros de investigación, empresa privada, etc.) en el proceso de consulta, negociación y ejecución del acuerdo; ello ha provocado una importante movilización entre los sectores civiles involucrados, buscando reconocimiento frente a ambos gobiernos, pero a la vez mecanismos de representatividad interna en su propio sector, para intervenir plenamente en el proceso.<sup>10</sup>

## **b. La Agenda Centroamericana y ECOSAL 1.**

En Centroamérica, la Comisión Centroamericana sobre Ambiente y Desarrollo (CCAD), creada en el marco de los acuerdos de Esquipulas, surge como respuesta a la creciente preocupación internacional y regional sobre esta temática. En la cumbre presidencial de junio de 1992, pocos días antes de ECO-92, los mandatarios del istmo aprueban una Agenda Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, para presentarla en Río; una petición central es el apoyo financiero para el desarrollo de la agenda.

Pocas semanas después, a finales de agosto y principios de setiembre, se celebra en San Salvador la Primera Conferencia Centroamericana sobre Ecología y Salud (ECOSAL 1), buscando definir un plan de acción regional hasta el año 2000 (pl29ag92:4).

La Agenda Centroamericana y ECOSAL 1 recogen el elenco principal de la temática ambientalista que preocupa a las esferas oficiales en la región.

Un primer tema, planteado claramente en la Agenda Centroamericana, es el de los desechos tóxicos (es2jn92:6). La CCAD declara el istmo como "zona sellada al ingreso" de estos desechos, pero reconoce la falta de legislación para controlar el uso de sustancias tóxicas y prohibir la importación de desechos; la Agenda pide adoptar y tipificar el delito contra el ambiente, creando

---

<sup>10</sup> Los gobiernos de Holanda y Costa Rica suscribieron el 11 de junio de 1992 una declaración de intenciones para establecer lo que ahí se denomina un "acuerdo bilateral de desarrollo sostenible" (ABDS), que aún está en proceso de definición. Ello corresponde a una iniciativa planteada en Río por algunos gobiernos y un sector de organismos no gubernamentales, orientada hacia la operacionalización de los resultados de la cumbre mediante acuerdos firmados por dos o más países, definiendo las condiciones, flujo de recursos e instrumentos específicos para establecer procesos de desarrollo sostenible. El gobierno de Holanda y los de Costa Rica, Benín y Bután se propusieron entonces establecer sendos ABDS. En el caso de Costa Rica, el gobierno estableció en diciembre de 1992 una comisión interinstitucional *ad hoc*, con representantes de la sociedad civil (ONGs, universidades, empresa privada) nombrados por las autoridades gubernamentales para tal efecto. A partir de marzo de 1993, con ocasión de la primera visita de una delegación holandesa encargada de iniciar el proceso de elaboración del ABDS, un conjunto amplio de organismos civiles (ONGs, universidades, gremios de productores bananeros, entre otros) -que no se consideraban adecuadamente representados en la comisión interinstitucional local- han iniciado movimientos para lograr ser admitidos formalmente en el proceso de consulta conducente a la firma del ABDS. En el caso de las ONGs de investigación, capacitación y ayuda en proyectos productivos, un primer resultado notable ha sido la convocatoria en junio de 1993 de un "Encuentro nacional de organizaciones no gubernamentales y organizaciones sociales en el marco del Acuerdo Bilateral de Desarrollo Sostenible entre Costa Rica y Holanda", no sólo para definir mecanismos de coordinación y representatividad en el proceso, sino también para establecer una agenda propia frente al tema del desarrollo sostenible. El encuentro, en el que participaron más de 300 organizaciones no gubernamentales, es el mayor esfuerzo de convergencia nacional realizado hasta ahora en este sector (*Acuerdos*, 1993; *Primera reunión*, 1993; *Propuesta*, 1993; Campos, 1993).

condiciones para una acción judicial efectiva. Según Greenpeace, hay una cantidad importante de naves cruzando anualmente el Canal de Panamá con desechos radioactivos; cada año hay 50 accidentes navales en el Canal, y uno sólo de ellos que disemine material radioactivo podría contaminar todo el istmo. Por su parte, el presidente de la Secretaría salvadoreña para el Medio Ambiente revela que ha habido 47 propuestas en los últimos siete años para autorizar en algún país centroamericano la importación de materiales contaminantes: en El Salvador, una planta maquiladora para separar reciclables de basura importada desde Estados Unidos y Europa; en Belice, importación de desechos industriales estadounidenses para generar electricidad; en Guatemala, presiones de empresas extranjeras para derogar leyes que prohíben las importaciones tóxicas.

Otras cuestiones planteadas en la Agenda Centroamericana de Medio y Ambiente y Desarrollo son, por un lado, la alta contaminación química de aguas superficiales y subterráneas, por la industria urbana y la agricultura intensiva en insumos químicos; y, por otro lado, la alta degradación de los suelos por uso inadecuado de los recursos naturales (lr30ag92:2a). En el primer punto, la Agenda sostiene que, aunque la contaminación del aire por emisión de sustancias tóxicas es poco importante en el istmo, la contaminación del suelo por uso de agroquímicos es muy grave, ya que afecta las fuentes de agua aunque estos insumos se usen en la forma recomendada por sus fabricantes. En cuanto a la degradación del suelo, la Agenda habla de pérdidas de 267 a 1.600 toneladas por hectárea al año en ciertas zonas, como consecuencia de la tala de bosques (416 mil hectáreas al año), la expansión ganadera (en buena medida por el favorecimiento de la misma a través de créditos y subsidios), la agricultura en laderas y la falta de manejo de suelos. Además, las fuertes escorrentías resultantes producen sedimentos que degradan las cuencas y afectan la cantidad y la calidad del agua (con un impacto aún no valorado en la generación hidroeléctrica y, por lo tanto, en la importación de hidrocarburos).

Los temas prioritarios en ECOSAL 1 son los siguientes (lr30ag92:2a): agua y saneamiento; riesgos a la salud por sustancias químicas; salud de los trabajadores; desarrollo sostenible y salud; mujer, medio ambiente y salud; calidad de alimentos. Según la Organización Panamericana de la Salud (OPS) (lr30ag92:2a), un 80 por ciento de las enfermedades en el istmo se originan en la contaminación del agua y el aire; en el caso del agua, un 94 por ciento de las aguas negras van a los ríos sin tratamiento, produciendo contaminación fecal y diarreas (una de las primeras causas de mortalidad y morbilidad). Entre las conclusiones de la conferencia (pl7st92:14) está la necesidad de invertir en agua potable, alcantarillados, protección de los recursos naturales, manejo de los desechos sólidos y servicios de salud; la OPS propone que el 70 por ciento de los US\$217 mil millones necesarios para América Latina en este campo, en el curso de los próximos doce años, salga del propio ingreso regional, y el resto de préstamos y cooperación externa.

## **B. El debate nacional a principios de los noventa: polémicas, posiciones, fuerzas y tendencias.**

Esta segunda parte de nuestro estudio introductorio a la cuestión del café se ocupa del estado del debate ecológico en Costa Rica, a principios de los años noventa. Como veremos, los

dilemas de la conservación y el desarrollo también constituyen el marco central del debate; es en esos términos que se expresa la discusión pública al respecto.

Dada la enorme diversidad de hechos, temas y enfoques existentes, en lo que sigue hemos debido realizar un gran esfuerzo de síntesis para hacer algo más que una simple enumeración indistinta de ellos. En la primera sección presentamos el hilo conductor de esta síntesis, y algunas de las principales conclusiones o pistas analíticas emergentes a esta altura del estudio. En dos secciones subsiguientes presentamos el análisis realizado, con mayor detalle.

## **1. Introducción: hilo conductor y pistas para el lector.**

Las páginas siguientes contienen, básicamente, una reseña del debate y la acción -estatal y civil- en el campo ambiental, tal como se muestra en los nudos más polémicos existentes a principios de los noventa; confesamos aquí una primer opción metodológica que es necesario explicitar y justificar.

Elegimos partir de lo polémico porque pensamos que la contradicción y el conflicto son la fuente del movimiento y el cambio social; donde no hay conflicto, no hay movimiento ni cambio posible. Ello implica privilegiar una perspectiva política, y no exclusivamente técnica, sobre la cuestión ambiental en Costa Rica. De hecho, muchos problemas ambientales tienen una importancia indudable desde el punto de vista técnico; sin embargo, en la medida en que no son fuente de contradicción y conflicto, no tienen relevancia política inmediata, y quedarán fuera del cuerpo de nuestra reseña. Ahora bien: si un problema ambiental grave no es fuente de conflicto, ello también es síntoma de una situación política subyacente; en efecto, la ausencia o debilidad de los conflictos en estas condiciones a menudo es consecuencia del exceso de poder o la falta de él en las partes involucradas. En las notas al pie trataremos de recoger situaciones semejantes, para estudios posteriores que tengan preocupaciones menos inmediatas.

Por lo demás, creemos que la "política de la política ambiental" (Martínez Alier, 1991: 135) es ciertamente el problema ambiental clave, que sin embargo permanece en la penumbra de la visión técnica (a menudo oscurecido por la misma). En efecto, aunque los principales análisis técnicos recientes (Arcia *et al.*, 1991; CEAP/FN, 1991; ECODES, 1990; Ramírez y Maldonado, 1988) señalan la importancia de lo que denominan "el uso y manejo adecuado" de los recursos naturales, ninguno logra -a nuestro juicio- resolver, o siquiera plantear adecuadamente, la dimensión política de esta cuestión; ECODES es ciertamente el intento más avanzado en esta dirección, pero ya hemos señalado las limitaciones del mismo para lograrlo.

En nuestra opinión, la administración -adecuada o no- de los recursos naturales es un asunto político: depende de quién toma las decisiones, quién y cómo las ejecuta, pero sobre todo, de en función de quiénes se toman y ejecutan estas decisiones. Por eso es que la cuestión de la equidad es central en todo esto; mientras no haya equidad en la distribución de la riqueza, pero sobre todo del poder, siempre será desigual la distribución de costos y beneficios ambientales. Y esta desigualdad sólo puede superarse mediante procesos de participación ciudadana, y fundamentalmente de los más débiles, en la toma de decisiones, tanto como en la distribución de costos y beneficios. Este prisma analítico es básico en nuestra reseña, y da su orientación general a las secciones que siguen.

Al desarrollar esta reseña de carácter más político, veremos fuerzas encontradas a partir de posiciones, las cuales se establecen a su vez en torno a coyunturas, asuntos o hechos particulares. Podremos identificar entonces algunas tendencias, no sólo en términos de cómo se define esta política, quiénes lo hacen y en función de cuáles intereses, sino también -y ésto es lo que más nos interesa- en lo relativo al peso que pueda tener esta política ambiental, mirada desde la óptica más amplia del impulso de un proceso de desarrollo sostenible en Costa Rica.

El análisis se centra en dos núcleos problemáticos, particularmente reveladores de la trama y el sentido de la política ambiental en Costa Rica. En cada uno de ellos, es posible afirmar que el fondo de la discusión siempre gira en torno a las consecuencias de un cierto "estilo de desarrollo" vivido en el país durante los últimos cuarenta años (ECODES, 1990); conforme estas consecuencias se van haciendo cada vez más graves y patentes, el debate sobre las mismas se convierte también en una polémica sobre el esquema de crecimiento económico actual y sus posibles alternativas. Sin embargo, en este respecto hay diferencias de grado en los nudos polémicos analizados, que conviene aclarar, por su relevancia a la hora de identificar las tendencias existentes en el debate. Estas diferencias tienen que ver con la cantidad y la calidad de la participación ciudadana en cada caso, elemento clave en el impulso de procesos de desarrollo sostenible.

El primer núcleo problemático se relaciona con el ámbito de la contaminación del suelo, el agua y el aire (fundamentalmente por agroquímicos y desechos sólidos), que actualmente provoca conflictos de peso en el país. Entre los casos presentados aquí, interesa destacar dos grupos: uno -en el cual se manifiesta una acción ciudadana escasa, poco organizada o muy focalizada- está referido a la contaminación de aguas y el impacto humano del uso de plaguicidas; otro -con una acción civil más amplia- refiere al desarrollo y localización de rellenos sanitarios destinados a la Gran Area Metropolitana (GAM) y, por otro lado, al impacto socioambiental de la expansión bananera en la vertiente atlántica.

En este segundo grupo se toca, de manera clara y evidente, a sectores más vastos de la población. En el caso de los rellenos sanitarios, se ven implicados directamente los habitantes de las localidades -muchas de ellas fuera de la Gran Area Metropolitana- que rechazan activamente los intentos del gobierno por convertirlas en receptoras de desechos metropolitanos. Sin embargo, también se están involucrando los productores de desechos en la GAM; éstos empiezan a cobrar conciencia del impacto ambiental y humano de la basura, no sólo por la reacción de los vecinos en los sitios propuestos como rellenos sanitarios (las noticias al respecto han recibido una amplísima cobertura en los medios de prensa), sino también porque parte de la solución es un aumento en el costo de los servicios de recolección y tratamiento de los desechos, afectando así la propia economía doméstica.

En el caso de la zona atlántica, la expansión bananera -con sus secuelas de deforestación, contaminación de aguas fluviales, transformación de pequeños productores en peones agrícolas, creación de poblaciones de hombres solos, prostitución, alcoholismo y desintegración familiar- afecta no sólo a los trabajadores del sector, a sus familias y vecinos, sino también a la población circundante y a toda la región, que vive así las tensiones de un fuerte polo de crecimiento con múltiples impactos negativos. Además, en este caso intervienen dos elementos dinamizadores adicionales: la Iglesia Católica local, y los pequeños productores organizados. En cuanto al factor eclesial, se trata de los organismos parroquiales y las comunidades eclesiales de base que viene

desarrollando el Vicariato Apostólico de Limón desde finales de los años setenta; ello ha creado condiciones para que el debate ambientalista salga del ámbito de la política formal y los círculos de intelectuales, para abrirse a la ciudadanía sensibilizada por la Iglesia en la región. En cuanto a los pequeños productores, la historia política y los problemas socioproductivos de la zona atlántica han confluído en el surgimiento -durante la última década- de importantes organizaciones agrarias con una notable capacidad de propuesta y movilización social, que en este momento confluyen con la Iglesia en llevar la cuestión bananera a nuevos escenarios políticos.

Por estas razones, en ambos casos -los rellenos y la expansión bananera- la cantidad de movilización ciudadana provocada es muy extensa (sectores rurales y urbanos, en todos los estratos sociales), y el debate también, involucrando así segmentos de la población hasta ahora ausentes de la discusión.

En lo cualitativo, ambos casos presentan rasgos de interés. En el debate sobre los rellenos sanitarios, es importante que haya aflorado, de manera explícita, la cuestión de la equidad; en los medios de comunicación -y, por lo tanto, probablemente fuera de ellos también- llegó a discutirse la injusticia de que las comunidades con mayor poder económico y político lograsen rechazar la instalación de rellenos, mientras que otras comunidades más débiles no pudiesen lograrlo (hasta la fecha). Por otro lado, el caso de la expansión bananera -al centrarse en uno de los pilares de la actual estrategia de crecimiento económico- empieza a tocar, de manera directa, la cuestión del "estilo de desarrollo" vigente y sus alternativas; la propuesta de un código ambiental bananero, el impulso a opciones de cultivo bananero orgánico y el surgimiento de "estrategias campesinas de desarrollo sostenible" apuntan ya en esa dirección.

El segundo nudo polémico bajo análisis se centra en el problema de la deforestación, las áreas de protección de la vida silvestre y el nuevo concepto de "áreas de conservación"; este planteamiento está empezando a englobar al anterior (de áreas de protección), vinculando explícitamente la conservación con el desarrollo sostenible. Aquí analizamos casos aparentemente más circunscritos al ámbito agrario, y a los grupos sociales relacionados con él, con movilizaciones sociales menos extensas que en el segundo grupo del núcleo problemático anterior; en ellos, sin embargo, el debate logra tocar -de manera más directa- la fibra política más sensible y profunda en los dilemas de la conservación y el desarrollo.

En efecto, a diferencia de la discusión en torno a los problemas de contaminación por desechos sólidos y agroquímicos, este nudo polémico está llevando de manera explícita a debatir las contradicciones entre interés privado e interés social -con sus implicaciones jurídicas y constitucionales de fondo-, que subyacen al esquema económico y político vigente. Además, y ésto es lo más importante, es en el marco de este segundo núcleo problemático que están emergiendo esquemas de desarrollo autocentrado, más equitativos, democráticos y sustentables en lo ecológico, con una creciente base social que trasciende el ámbito agrario para afincarse más bien en distintos espacios regionales periféricos, donde la contradicción no es entre lo rural y lo urbano, sino precisamente entre la periferia (que incluye espacios tanto rurales como urbanos) y el centro. Vemos aquí el germen de un desarrollo sostenible *desde abajo y desde adentro*, realmente alternativo al modelo aperturista en curso.

Un último señalamiento, antes de entrar en materia, es que, al observar la esfera estatal, la evidencia nos lleva más allá de las instituciones del gobierno central, no sólo hasta instituciones

autónomas y de gobierno local, sino también a otros escenarios distintos al Ejecutivo, como el Legislativo y el Judicial. Encontraremos en este análisis más global del Estado síntomas (o pistas) importantes de hasta dónde el debate y la política ambiental existentes pueden corresponder a transformaciones sustanciales en la sociedad costarricense, provocando la gestación de un "estilo de desarrollo" verdadero, realmente sostenible.

En efecto, puede argumentarse que la presencia de disputas ambientalistas en gobiernos locales -en el caso de los rellenos sanitarios, pero sobre todo en el tema de las áreas de conservación- es indicio de un proceso de inquietud social y de participación ciudadana en sí mismo revelador de cambios de fondo en lo que podríamos llamar la correlación de fuerzas existente en la política ambiental; ello es así, con mayor razón, si estas nuevas fuerzas locales están actuando -como lo hacen algunas en el debate sobre las áreas de conservación- con una racionalidad orientada hacia el desarrollo sostenible.

Por otro lado, si en política el escenario del Poder Ejecutivo constituye a menudo el ámbito de lo coyuntural (de lo que puede cambiar con cada nueva administración), la política legislativa y, en particular, la acción judicial son frecuentemente escenario de movimientos de naturaleza y consecuencias más estructurales, en la medida en que allí cristaliza el entramado jurídico de la sociedad en su conjunto; las tendencias existentes en el debate legislativo y judicial son por ello evidencia de cambios más profundos, y desde esta perspectiva debemos interrogar también el sentido de los debates que ahora vamos a analizar.

## **2. Agroquímicos y desechos sólidos: regular, compensar o prevenir el costo de la contaminación ambiental.**

Como hemos adelantado arriba, el conjunto de problemas ambientales que genera actualmente los mayores conflictos -y encabeza por ello el debate público en este campo-, es la contaminación del suelo, el agua y el aire; la discusión al respecto se centra en los agroquímicos (en particular, los plaguicidas) y los desechos sólidos.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Otras fuentes de contaminación que ocupan la atención nacional, con pesos diversos, son los desechos tóxicos y los contaminantes aéreos. En abril de 1992, una comisión legislativa aprobó el Convenio de Basilea sobre control de movimientos, exportación e importación de desechos peligrosos, aprobando simultáneamente un proyecto de ley que prohíbe el traslado de estos desechos a Costa Rica, o su paso por el territorio nacional. Según el proponente de este proyecto, el Convenio de Basilea obligaba a importar desechos en su mayor parte no biodegradables, algunos cancerígenos o con efectos destructivos en ecosistemas vecinos. El proyecto aprobado obliga a las industrias locales productoras de desechos a darles tratamiento adecuado en su respectiva propiedad, previo permiso del Ministerio de Salud (pl20ab92:4, pl30ab92:2). En cuanto a las emisiones aéreas contaminantes, en 1987 Costa Rica era el primer contribuyente *per cápita* de Norte y Centroamérica en gases con impacto en el efecto invernadero (CEAP/FN, 1991); en 1984, la contaminación industrial del aire se estimaba en sólo un 10 por ciento del total, aunque en el caso de los fertilizantes y el cemento, ya algunas comunidades aledañas han empezado a movilizarse en contra de la contaminación generada. Un estudio del Ministerio de Salud realizado entre 1985 y 1986 mostró que en ciertas áreas metropolitanas hay niveles de contaminación aérea superiores a los límites establecidos por la Organización Mundial de la Salud. Dos respuestas ciudadanas recientes a esta problemática son las siguientes: a principios de 1993 los habitantes de un barrio capitalino solicitaron al ministerio registrar los niveles de contaminación, pues si se comprueba que son excesivos, el Ministerio de Obras Públicas está obligado a regular la circulación por el sector (ln19ene93:); en esos mismos días, cuarenta y cinco trabajadores de nueve empresas localizadas en el centro capitalino presentaron una queja escrita ante los ministerios de salud y transportes por el alto grado de contaminación por humo y ruido, sugiriendo impedir la

Entre algunas opciones de política discutidas como respuesta están la reglamentación (que más bien se ha liberalizado para el caso de los plaguicidas) y la compensación (para el caso de los obreros bananeros esterilizados por el uso de estos agroquímicos). En el caso de los desechos sólidos, el gobierno propone la exigencia de tratamiento, tanto para la contaminación industrial de los ríos (tocando por primera vez el más que centenario problema de la broza del café) como para la basura doméstica. La prevención o eliminación de la contaminación, por la vía de nuevas tecnologías, comienza a aparecer en las propuestas gubernamentales, en ciertos sectores ecologistas y también en la empresa privada. La síntesis más alta de las propuestas de cambio tecnológico es el concepto de "agricultura sostenible", que hace su aparición en el debate sobre la expansión bananera y, con más fuerza, en el tema de las áreas de conservación (sección 3).

#### **a. El impacto de los plaguicidas: déficit comercial, frutos contaminados, peces muertos y obreros estériles.**

En el caso de los agroquímicos, el debate se centra en los plaguicidas, por ser los más evidentemente peligrosos (aunque los fertilizantes químicos provoquen la eutrofización de ríos y lagos, pudiendo además implicar un agotamiento de los micronutrientes en los suelos).

Durante los años ochenta, Costa Rica importó unos US\$200 millones en plaguicidas; del volumen total importado en esa década, un 23 por ciento fue alta o extremadamente tóxico, según la clasificación de la Organización Mundial de la Salud, y un 30,4 por ciento está en la Lista Consolidada de Sustancias Prohibidas, Severamente Restringidas, Canceladas o Nunca Registradas por los Gobiernos, elaborada por el PNUMA (Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente) (CEAP/FN, 1991). Estos insumos importados tienen una alta incidencia en los costos de producción local<sup>12</sup> y, por lo tanto, en la presión sobre la balanza de pagos; recientemente se ha calculado en unos US\$40 millones anuales (CEAP/FN, 1991). Muchos de ellos son herbicidas -algunos con una gran persistencia en el ambiente-, necesarios solamente para reducir el uso de mano de obra (lo cual tiene un impacto negativo en la generación de empleo rural). En el caso de los insecticidas, el uso de los organoclorados (que tienen una alta persistencia) ha disminuido en los años recientes, usándose en su lugar compuestos organofosforados y carbomatos, que son menos persistentes pero más tóxicos para los seres humanos y otras especies (Hein, 1986; CEAP/FN, 1991).<sup>13</sup>

Pese a existir una amplia legislación que regula el uso de estos químicos, los estudiosos han detectado graves problemas de aplicación (Thrupp, 1989a; Castillo *et al.*, 1989; von Duszeln, 1991). La Ley de Sanidad Vegetal, de 1978, deposita en el MAG el control del registro, la

---

circulación de vehículos contaminantes (pl26ene93:15). La nueva ley de tránsito aprobada en 1993 prohíbe la circulación de vehículos que exceden ciertos niveles de emisión aérea de contaminantes, pero sólo rige en este respecto para los automotores importados a partir de 1995 (excepto en el caso del transporte público, que incluye autobuses y taxis); ello dejará una flota mínima de 300.000 vehículos sin regulación alguna.

<sup>12</sup> Su peso porcentual en algunos productos es el siguiente: banano, 30-35; caña 17,3; maíz 11,8; frijoles 7,3; papas 14,2; chile dulce 24,5; papaya 36,8 (Hein, 1986).

<sup>13</sup> Para más detalles sobre este punto, véase el Capítulo IV.

comercialización, el transporte, el almacenaje, la publicidad, el etiquetado y el uso de los agroquímicos; otra legislación conexas se ha promulgado en 1965, 1973, 1978, 1980 y 1984. Hasta 1989, en el MAG había falta de recursos humanos y financieros para aplicar la legislación en lo relativo al sistema de registro, y en el Ministerio de Salud Pública no había programas, proyectos o departamentos vinculados con plaguicidas, pese a que este organismo debería colaborar -por ley- con el MAG en el estudio de factores toxicológicos (Thrupp, 1989a). No fue sino hasta diciembre de 1990 que el departamento de sanidad vegetal del MAG instaló un laboratorio para descubrir residuos de plaguicidas en productos de consumo interno; un segundo laboratorio se abrió en 1992 en la Universidad Nacional, equipado para la detección de residuos en el suelo, el agua y los tejidos vegetales y animales (ln1nov92:5a; es6oct92:19; tt16oct92:28).<sup>14</sup>

En noviembre de 1990, *La Nación* reveló que, según un estudio comisionado por el diario al INCIENSA (Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud), en cuatro de diez productos hortícolas analizados los residuos de agroquímicos eran superiores a lo aceptado por la EPA (Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos) y el CODEX (Código Alimentario Internacional) (ln13nov90:; ln16nov90:). Dos años después, el laboratorio de Sanidad Vegetal del MAG analizó 25 productos de la canasta básica y otros de exportación; observando la presencia de 50 plaguicidas, se encontró que sólo el cuatro por ciento de 150 muestras supera los límites de la EPA y el CODEX (ln1nov92:5a).

Sin embargo, es posible que subsistan ciertas dudas entre el público sobre hasta dónde este tipo de resultados constituya una garantía real para la salud. Señal de ello podría ser el surgimiento de un mercado local para la producción orgánica: recientemente, una coalición de ONGs vinculadas con pequeños productores (COPROALDE, Coordinadora de Proyectos Alternativos de Desarrollo) ha ensayado la comercialización de cultivos orgánicos entre sectores fundamentalmente universitarios (explorando lo que podríamos llamar el mercado "de conciencia"); por otro lado, una importante empresa hortícola costarricense, HORTIFRUIT, empezó a vender algunas variedades cultivadas sin agroquímicos -anunciadas explícitamente como "orgánicas"- en la principal cadena de supermercados del país (trabajando un mercado más amplio, de consumidores de clase media).

No hay duda de que otros incidentes, contemporáneos o posteriores a la denuncia de *La Nación* en 1990 -devolución de chayotes exportados a Estados Unidos (CEAP/FN, 1991), grandes mortandades de especies acuáticas en algunos ríos y en el Golfo de Nicoya, esterilización de obreros bananeros-, han aumentado la conciencia pública en este respecto. Sin embargo, hasta el momento sólo parecen haber provocado respuestas ciudadanas aisladas.<sup>15</sup>

Un primer caso de envenenamiento de especies acuáticas se presentó en julio de 1990, en los ríos Sierpe y Matina de la vertiente atlántica (Fernández González, 1990); el Ministerio de Salud

---

<sup>14</sup> El Programa de Plaguicidas de la Universidad Nacional, creado en 1982, está estudiando el efecto tóxico de estos agroquímicos en trabajadores agrícolas (en particular, la ocurrencia del cáncer en obreros bananeros), pobladores de comunidades aledañas a las áreas de cultivo, animales silvestres y domésticos, y aguas de ríos y quebradas (es6oct92:19; tt16oct92:28).

<sup>15</sup> Es probable, sin embargo, que el vínculo de varios de estos casos con la actividad bananera haya ayudado a afianzar la reciente campaña nacional emprendida contra estas empresas (véase el apartado siguiente).

decretó inmediatamente una cuarentena (en vista de que la contaminación de las aguas ponía en peligro la vida de los pobladores), y luego atribuyó la muerte masiva de peces al uso del nematocida phorate en fincas bananeras que venden su producción a la Banana Development Company, subsidiaria de Del Monte. Otros casos recientes han ocurrido en Puntarenas y Guanacaste. El más dramático, sin duda, se dio en 1992, cuando un vecino de Miramar (Puntarenas) confesó haber decapitado a tres individuos para impedir que siguieran envenenando las aguas del Río Guacimal, que él y sus familiares bebían río abajo; ello no obstante, en abril de 1993 volvió a constatarse el envenenamiento con un agroquímico órganofosforado para realizar la pesca ilegal (lr5abr93:5a). En febrero de este mismo año (lr14feb93:2a), una mortandad de especies acuáticas en el Río Blanco (límitrofe entre Nandayure, Guanacaste, y Jicaral, Puntarenas) fue atribuida a ditemil, un agroquímico usado por pequeños parceleros de la zona que se dedican a cultivar melón para exportar. Finalmente, en mayo de 1993, un nuevo envenenamiento se produce en el Río Tempisque (en La Guinea, Guanacaste, cerca del Parque Nacional Palo Verde), atribuido esta vez a una empresa agroindustrial que vierte potasa y ácido sulfúrico en las aguas fluviales (ln16my93:4a).

Reseñemos por último la historia de los obreros esterilizados (ln8feb93:8a), que se remonta al año 1979, cuando 800 trabajadores bananeros -de un total de más de 2.000 afectados- iniciaron la batalla legal para obtener una indemnización de dos empresas químicas estadounidenses, la Dow Chemical y la Shell Chemical. Éstas fabricaban los nematocidas fumazone y nemagón, respectivamente, cuya sustancia activa (el DBPC, dibromo cloropropano) los había dejado estériles. El pleito judicial fue largo, pues las autoridades estadounidenses no aceptaban inicialmente jurisdicción o competencia alguna en el caso, por tratarse de un hecho ocurrido en Costa Rica y con costarricenses como demandantes. Finalmente, en agosto de 1992, las dos firmas de abogados que llevaban el caso llegaron a un acuerdo extrajudicial con las empresas demandadas; en compensación, los demandantes obtuvieron US\$15,4 millones (un promedio de US\$19.250 por persona: no más de lo que hoy gana un obrero bananero en cuatro años de trabajo).

En este creciente debate sobre el uso de plaguicidas, los ambientalistas han ganado audiencia nacional en los medios de información al advertir contra las principales consecuencias de estos agroquímicos, entre las cuales identifican las siguientes: brote de plagas secundarias, resurgimiento de plagas principales, resistencia creciente de las plagas a los plaguicidas, contaminación de alimentos, contaminación de sustratos ambientales (ríos, suelos), mortalidad aguda de animales domésticos y fauna silvestre, intoxicaciones agudas y crónicas en seres humanos (CEAP/FN, 1991). Como señalan estos sectores, se trata de problemas con un costo económico, que se añade al impacto negativo de la importación de insumos agroquímicos en la balanza de pagos. Su principal recomendación es el estudio de estos efectos y un control más estricto de la importación y uso de los que resulten peligrosos; sin embargo, ponen en duda la capacidad gubernamental para semejante fiscalización.

Por su parte, tanto el MAG como la Cámara Nacional de Insumos Agropecuarios sostienen (ln1nv92:5a) que la peligrosidad de un agroquímico depende no tanto de la toxicidad del mismo ("todas las sustancias químicas... son tóxicas -ha afirmado recientemente el ministro de agricultura- en un menor o mayor grado"), sino del tipo de uso que se le dé, y del grado de exposición a que se sometan las especies vivientes. Prohibirlo (o no) no es -por lo tanto- la clave del asunto. Según el ministro de agricultura, no hay un problema general con el uso de

plaguicidas, y las situaciones aisladas se están evitando con programas de capacitación de la empresa privada y el gobierno (In13nov92:16a).

Más aún: a mediados de 1992, el MAG decretó una reforma en el reglamento sobre registro, uso y control de plaguicidas agrícolas, creando una nueva categoría para los así llamados "genéricos consolidados", en cuyo registro no se requiere presentar información técnica o toxicológica nueva (In16jul92:9a). Los ambientalistas sostienen que ello implica, de hecho, tomar en cuenta la eficacia agronómica de los plaguicidas incluidos, pero no su toxicidad humana o ambiental; en efecto, la lista presentada incluye varios plaguicidas que están prohibidos o severamente restringidos en los países industrializados (por ejemplo, captan, paraquat, mancozeb, clorotalonil, 2,4-D y benomil).

En consecuencia, estos sectores ambientalistas han calificado el decreto como "un grave retroceso" en la regulación del uso de plaguicidas. Entre las razones, está que -aunque muchos de los genéricos consolidados "nunca tuvieron un proceso de registro adecuado" en sus países de origen, y tienen lagunas importantes de información y decisiones regulatorias pendientes-, el nuevo reglamento exige de la necesidad de enterarse de cualquier cambio presente o futuro en el estado regulatorio de los plaguicidas mencionados; el solicitante no debe presentar nuevos datos, pues la oficina de registro es la única responsable de hacerlo, y el decreto no define fecha límite para la utilización de datos (lo cual facilita su obsolescencia incontrolada). Por otro lado, también se exige al fabricante -en forma indirecta pero efectiva- de toda responsabilidad por daños y perjuicios eventuales que sus productos pudiesen causar, pese a la experiencia nacional sobre presentación de demandas contra casas fabricantes.

Los principales aliados del gobierno en este proceso de desregulación en la importación y uso de plaguicidas han sido, por supuesto, la Cámara Nacional de Insumos Agropecuarios y otros gremios de grandes empresas agropecuarias. Más sorprendente -al menos para muchos ambientalistas- ha sido el apoyo de los pequeños productores: la Coordinadora Agraria Nacional, principal coalición del sector (pues incluye tanto a la Unión Nacional de Pequeños y Medianos Agricultores, UPANACIONAL, como al Consejo Campesino Justicia y Desarrollo), apoyó fuertemente el decreto de marras.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Éste no es -por supuesto- el único campo de conflicto entre ambientalistas y gremios agrarios; en la siguiente sección veremos el debate existente en torno a la cuestión forestal. Sin embargo, objetivamente hablando, en el tema de los agroquímicos debería haber mayores espacios de convergencia entre ecologistas y pequeños productores. En efecto, una estrategia de desarrollo sostenible implica -en el agro- una agricultura también "sostenible", que reduzca al máximo el uso de insumos químicos y dependa en mayor medida, no sólo del uso intensivo de mano de obra, sino también de una cultura productiva "apropiada"; en los dos ámbitos, los pequeños productores tienen ventajas comparativas (Conway & Barbier, 1990; ver el Capítulo II, sección B.3). Esta opción también es beneficiosa en términos nacionales -ya no sólo gremiales-, por la posibilidad de un mayor equilibrio en la balanza de pagos, y por la existencia de un mercado internacional en aumento para productos orgánicos; de hecho, ya hay en Costa Rica un creciente sector de pequeños productores involucrados directamente en la producción orgánica, y otros pequeños productores que, por fuerza de las circunstancias, se están dedicando a la agricultura "natural", sin agroquímicos (para el caso del café, ver los Capítulos II y III). Sin embargo, al menos en lo relativo al uso de agroquímicos -como estamos viendo-, parece que las principales organizaciones que representan al sector de pequeños productores todavía están pensando en el corto plazo, y no en una perspectiva de sustentabilidad a largo plazo.

## **b. Desechos sólidos, rellenos sanitarios y expansión bananera: cuestiones de equidad, soberanía local y agricultura sostenible.**

### *Los desechos en el área metropolitana: emergencia nacional*

En 1986, la producción diaria de desechos sólidos se estimaba en 1.500 toneladas para todo el país (Ramírez y Maldonado, 1988), y alrededor de una cuarta parte (431 toneladas en 1982) iba a dar a los ríos costarricenses (Hein, 1986). De esta contaminación fluvial, el 64 por ciento provenía de los beneficios de café, un 25 por ciento era contaminación industrial (incluyendo la producida por los ingenios azucareros) y el resto (11 por ciento) estaba constituido por desechos domésticos (Hein, 1986); el Río Grande de Tárcoles -en cuya cuenca está el 70 por ciento de los beneficios de café, el 75 por ciento de la industria y el 40 por ciento de la población nacional- recibía el 69,5 por ciento de la contaminación orgánica total (ln21feb93:5a; CEAP/FN, 1991). En ese momento, se estimaba que el 95 por ciento de las industrias no cumplía con la reglamentación existente para el tratamiento de desechos (Hein, 1986).

Para 1990, la situación se había agravado considerablemente; sólo en el Area Metropolitana, se estimaba en 1.600 toneladas diarias la producción de desechos sólidos. Además, de toda la basura producida en el país (que ya para entonces algunos estudios calculaban en 11.764 toneladas diarias) (lr23ene93:2a), sólo un 46 por ciento recibía tratamiento mínimo: el resto se depositaba indiscriminadamente en ríos, sitios vacíos o calles. Esta gravedad creciente de la situación llevó a la Administración Calderón Fournier, en junio de 1991, a declarar Emergencia Nacional el problema de la basura. El texto del decreto ejecutivo alude a "la contaminación ambiental causada por el deficiente manejo integral de los desechos sólidos en todo el país, pero en forma prioritaria en la Gran Area Metropolitana (CEAP/FN, 1991; lr23ene93:2a); posteriormente, las autoridades han señalado que la contaminación de la cuenca del Tárcoles es el problema ambiental más serio del país (lr10mar93:2a).

En forma simultánea, el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA) contrató una firma israelí para estudiar la contaminación fluvial en la Gran Area Metropolitana (GAM) y elaborar un Plan Maestro de Saneamiento y Alcantarillado Sanitario para la misma (ln21feb93:5a); el diagnóstico mostró que entre un 50 y 70 por ciento de los desechos domésticos e industriales (en Alajuela y Heredia, por un lado, y en San José, por otro) son recogidos por los alcantarillados existentes en la GAM, pero que las plantas de tratamiento son inexistentes (en la capital) o deficientes (en Alajuela y Heredia), por lo cual la mayoría de los cauces de la cuenca del Río Grande de Tárcoles están constituidos "casi exclusivamente por aguas negras crudas" en la estación seca. Los peces han desaparecido en prácticamente toda la cuenca, con excepción de ciertos sectores alejados o protegidos por bosques y parques, y la contaminación fecal existente obligó a prohibir la natación en playas cercanas a la desembocadura del Tárcoles. La contaminación por broza de café había subido a un 68 por ciento del total, y las aguas negras domésticas aumentaron su participación a un 14 por ciento (lr10mar93:2a).

El Plan Maestro de Saneamiento y Alcantarillado de la GAM fue decretado por el Poder Ejecutivo en marzo de 1993; la propuesta involucra a 37 municipios y un conjunto de instituciones gubernamentales, universidades y grupos ambientalistas (lr8mar93:2a). En este contexto, el ICAA obtuvo un préstamo de US\$80 millones del Banco Interamericano de Desarrollo (de un total de US\$150 millones considerados necesarios para una reducción aceptable de la contaminación del Tárcoles) con el fin de concluir el alcantarillado sanitario de la capital y construir una planta de

tratamiento; además, se ha programado para empezar en 1995 la construcción de redes de recolección y plantas de tratamiento en ocho ciudades más.<sup>17</sup> Una vez terminada la red, se piensa establecer límites de contaminación química para la industria, permitiéndole optar entre el tratamiento privado de su propia contaminación, o uso de la red pública con altas tarifas.<sup>18</sup> En cuanto a la contaminación por broza del café -la más grave de todas-, el ICAA, el Ministerio de Salud, el Servicio Nacional de Electricidad y el Instituto del Café convinieron en exigir a los beneficios de café la reducción de esta contaminación en un 80 por ciento para 1995 (ICAFE, 1992c).<sup>19</sup>

Por su parte, a la luz del diagnóstico comisionado por el ICAA, en julio de 1991 la Municipalidad de San José tomó la iniciativa de exigir a la industria ubicada en el cantón el tratamiento adecuado de desechos en un máximo de dos años, so pena de perder sus licencias, implantando el mismo requerimiento, con vigencia inmediata, para toda nueva empresa industrial que se pretenda establecer en la zona (In18abr93:5a; In6jun93:24a).<sup>20</sup> En este marco, la municipalidad y la Cámara de Industrias iniciaron un plan piloto de tratamiento con diecisiete de las industrias identificadas como las más contaminantes. Además, el municipio ha anunciado su intención de limpiar completamente el río Torres, principal cauce capitalino, creando un parque y reserva en sus márgenes (In21feb93:5a).

#### *Los rellenos sanitarios: ¿quién decide y quién paga?*

Un asunto clave en la declaratoria de emergencia nacional -para el caso de la basura- es la cuestión de los rellenos sanitarios como forma de tratamiento para los desechos sólidos. Ya desde 1987 se estimaba que los rellenos sanitarios existentes en algunas de las principales ciudades del país no recibían un manejo adecuado (Ramírez y Maldonado, 1988). En particular, la cuestión de los desechos domésticos de la Gran Área Metropolitana ha provocado recientemente conflictos de importancia, a partir de la necesidad de reubicar el botadero existente

---

<sup>17</sup> El traspaso de acueductos municipales al ICAA se ha iniciado bajo la presión de los vecinos preocupados por el peligro de epidemias bacterianas como la hepatitis (es el caso del municipio de Santa Ana, en la GAM) y el cólera, aunque no ha faltado la oposición de otros sectores comunales en desacuerdo con el alza en las tarifas que implica la prestación del servicio. Para junio de 1993, se preveía que el traspaso en curso de nueve acueductos municipales sólo dejaría un 30 por ciento del suministro nacional de agua potable en manos de municipios y comités rurales (Ir22ene93:4a; Ir20jun93:2a).

<sup>18</sup> Un caso reciente de contaminación industrial -atribuido a una empresa alimentaria- ha provocado alarma pública: el derrame de combustible en una quebrada citadina que atraviesa barrios muy populosos, ocasionando dos incendios en el lapso de diez días; el segundo incendio interrumpió durante más de 48 horas las comunicaciones telefónicas de 30.000 usuarios en la GAM (In5feb93:5a; In6feb93:9a; tt12feb93:20).

<sup>19</sup> El acuerdo se propone no sólo reducir en este porcentaje los sólidos suspendidos en aguas residuales, sino también disponer adecuadamente de los lodos tratados, implantar el despulpado en seco y generalizar el transporte no hidráulico.

<sup>20</sup> Recientemente, la municipalidad de Guácimo (provincia de Limón) ha creado un precedente inédito en este plano: someter a un plebiscito comunal la instalación de una zona franca en la zona protectora de los mantos acuíferos que abastecen Guácimo y Jiménez. El resultado fue negativo para la empresa interesada, que procedió a impugnarlo legalmente (Ir7jun93:4a; In11jun93:8a).

en la comunidad de Río Azul, al sur de la capital; el caso plantea cuestiones interesantes de política, no sólo en cuanto a las opciones técnicas existentes, sino particularmente en cuanto a quién y cómo se paga el costo de controlar la contaminación generada por la basura.

Pese a que en el momento de instalar el sitio (en 1971) las autoridades prometieron hacer de él un relleno sanitario, conforme a los estándares internacionales, finalmente ello no se cumplió; Río Azul se convirtió en un enorme botadero a cielo abierto, y las cien mil toneladas de basura por año -incluyendo desechos tóxicos, químicos y hospitalarios, sin tratamiento alguno- han generado una persistente oposición de los vecinos (es13abr93:5; Hartmann & Boyce, 1993). Entre las consecuencias están intensos problemas sanitarios (náuseas, vómitos, alergias de la piel, problemas de aprendizaje), para los vecinos, y contaminación de ríos metropolitanos por lixiviación (ln11abr93:8a). En 1990 la Municipalidad de San José reveló que la vida útil del relleno terminaría al año siguiente, y a principios de 1992 el gobierno abrió concurso para construir dos nuevos rellenos: uno para San José y Cartago, otro para Alajuela, Puntarenas y Heredia, finalmente adjudicados a dos empresas argentinas (para ubicarse en Cartago y Esparza, respectivamente) (tt22ene93:2). Sin embargo, la movilización de los vecinos obligó a las autoridades gubernamentales a descartar ambos lugares, y a buscar alternativas.

Mientras tanto, las organizaciones e iglesias de Río Azul decidieron unirse con el fin de exigir al gobierno cerrar el sitio para finales de 1992, presionando incluso con un bloqueo pacífico que las autoridades repelieron con fuerzas antimotines y gases lacrimógenos. La negociación culminó con el compromiso gubernamental de definir por decreto, en un plazo máximo de cuatro meses, un nuevo sitio para establecer otro relleno metropolitano, y de garantizar la recuperación y reforestación de los terrenos del botadero en Río Azul (pl2abr93:9). Sin embargo, las principales opciones planteadas, en diferentes partes de la GAM o zonas cercanas (Turrubares, La Uruca, Atenas, Turrúcares, Orotina, Esparza), han sido rechazadas por los vecinos, empresas y autoridades de las localidades afectadas, alegándose -en los últimos tres casos- el principio constitucional de autonomía municipal. En Orotina, en particular, hubo enfrentamientos con la policía a finales de 1992.<sup>21</sup>

A mediados de enero de 1993, y en vista de las dificultades existentes para encontrar salidas de consenso, el gobierno procedió a definir el nuevo relleno por decreto ejecutivo, en un sitio cercano a Esparza (97 kilómetros al oeste de San José), aduciendo su obligación legal de velar por la salud pública; su propuesta incluye la rehabilitación de 100 kilómetros de red ferroviaria abandonada para transportar la basura desde San José, más la compra de equipo y vagones adecuados para la carga y transporte de la misma. Los vecinos respondieron inmediatamente, organizando barricadas para oponerse al proyecto, y en los enfrentamientos con fuerzas antimotines -los más dramáticos hasta la fecha- resultaron varias personas heridas. Las formas de rechazo comunal cambiaron posteriormente, y en marzo se recurrió a la vía legal contra el decreto ejecutivo que declaraba el nuevo sitio del relleno sanitario: fue entonces que se planteó un recurso de amparo contra la violación de derechos de protección ambiental y salud pública de los esparzanos, y una acción de inconstitucionalidad por violación a los principios de autonomía municipal, legalidad y debido proceso (lr24mar93:2a; es13abr93:6; ln4jun93:6a). El 2 de junio, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia suspendió temporalmente la construcción del

---

<sup>21</sup> En Turrúcares, una empresa costarricense propuso un relleno con reciclaje y producción de abono orgánico; pese al apoyo de la municipalidad de San José, las autoridades de la localidad afectada rechazaron la idea (tt22ene93:2).

relleno, admitiendo para estudio el recurso de amparo interpuesto; el ministro de la presidencia sostuvo entonces que el gobierno dejaría a las municipalidades la solución del problema, si el fallo judicial llegaba finalmente a impedir la construcción del relleno.

La comunidad -representada por un así llamado "Comité por la Soberanía de Esparza", lo cual resulta significativo- alega que el gobierno debió actuar con el consenso de la municipalidad local. Otra objeción central es que el estudio de impacto ambiental del proyecto lo realizase la misma empresa adjudicataria, y no antes de elegirse el sitio, como requiere la ley, sino después (es13abr93:5). Además, un estudio independiente, realizado por investigadores universitarios a petición de la municipalidad de Esparza, sostiene que el sitio no es recomendable para construir en él un relleno sanitario, sobre todo por las características hidrográficas de la zona, que podrían facilitar la contaminación del cercano Golfo de Nicoya, y de la ciudad de Puntarenas (lr3abr93:2a; pl3abr93:6; es13abr93:5).<sup>22</sup>

En el debate público sobre este tema se han suscitado algunas cuestiones de fondo que merecen señalarse. La primera es el procedimiento más político que técnico con que se han elegido los distintos sitios para el nuevo relleno: como han admitido las autoridades, ninguna de las catorce opciones sopesadas por el gobierno tuvo un estudio previo de impacto ambiental, y en ningún momento se buscó la asesoría de expertos en desechos sólidos para hacer la elección (tt22ene93:1s). Además, diversos sectores han criticado la falta de consideración gubernamental de otras opciones para enfrentar el problema de los desechos; entre estas opciones están la construcción de rellenos municipales (no botaderos) más pequeños, la biodegradación, recuperación y reciclaje de la basura, y la incineración de la misma.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> El gobierno recibió el 19 de junio de 1993 el estudio de impacto ambiental realizado por la empresa argentina, dando dos meses de plazo para emitir un dictamen definitivo (ln4jun93:6a). La polémica suscitada a partir de las conclusiones contradictorias entre este estudio y el informe independiente encargado por la municipalidad de Esparza parece haber modificado la versión definitiva. En efecto, aunque ésta siempre desestima el peligro de inundaciones (el cual constituye una conclusión central del informe independiente), por otro lado se refiere a las mismas como de ocurrencia "particularmente crítica"; ello se refleja en que, aunque los consultores de la empresa argentina hacían estimaciones iniciales de ¢7,5 millones en drenajes, tras la presentación de la versión definitiva ya estaban hablando de un costo total de ¢20 millones en este rubro. Otras críticas sobre el proyecto gubernamental tienen que ver con el establecimiento de estaciones de transferencia, en las que las distintas municipalidades involucradas depositarían la basura, para luego ser llevada a la estación ferroviaria de donde saldrían para el relleno: algunos analistas señalan que el proceso de compactación necesario produce líquidos contaminantes, para los cuales no se ha establecido ninguna previsión; además, sostienen que no hay muchos lugares adecuados en la GAM para establecer estaciones semejantes, y que la proliferación de muchas estaciones con bajo volumen tiene un costo alto, aún no plenamente sopesado. Estos analistas también aducen que existe la posibilidad de fallas en la vía férrea, provocando acumulaciones contaminantes, y que el diseño del proyecto gubernamental no establece directriz alguna al respecto del 18 por ciento de la basura en Río Azul depositada por empresas con transporte propio (es26ene93:4).

<sup>23</sup> La municipalidad de Cervantes de Cartago ha desarrollado, con el apoyo de la agencia española de cooperación internacional, un relleno sanitario para cien toneladas mensuales de desechos producidos por tres poblaciones locales; el relleno está compuesto por un sistema de trincheras y drenajes, con recolección de líquidos y eliminación de gases, tiene una vida útil de quince años (igual a la del relleno metropolitano propuesto) y un costo inicial de ¢250 mensuales por familia, que el gobierno local piensa bajar a corto plazo (ln20ene93:5a). Por su parte, una empresa costarricense ha propuesto la construcción de una planta de tratamiento, recuperación y reciclaje de desechos sólidos, orientada bajo el concepto de "valorización [es decir, industrialización] de la basura"; en este sistema, el relleno sanitario deja de ser el sitio de almacenamiento de los desechos, para convertirse en una última etapa del tratamiento global, en la que se elimina la materia orgánica, previamente sometida a un proceso de estabilización que genera importantes cantidades de

El procedimiento gubernamental en esta materia -de carácter arbitrario, unilateral, inconsulto y antitécnico, como han dicho los abogados de los esparzanos (lr24mar93:2a)- ha implicado en cada caso un forcejeo con las comunidades propuestas para la construcción del nuevo relleno sanitario, buscando la vía de menor resistencia o, como dice un refrán popular, que la cuerda se rompa por lo más delgado; sin embargo, hasta ahora las autoridades no han logrado romperla del todo. Por el contrario, la localización del relleno se ha convertido en un debate nacional centrado, en buena medida, en el problema de la equidad en la distribución de costos ambientales y el papel de la autonomía municipal -o como dice el comité cívico de Esparza, la "soberanía" local- en estas decisiones, anunciándose incluso una nueva dimensión que podríamos llamar "regionalista" en la discusión.

Estos temas han sido tratados de manera explícita en varias de las comunidades afectadas (no sólo en Esparza), y así se ha difundido por los medios de prensa: en Orotina, por ejemplo, los vecinos declararon que "no es justo que la basura de todos los cantones de San José se la adjudiquen a una sola comunidad rural, fuera de la provincia" (pl13ene93:4); posteriormente, representantes de Puntarenas, Montes de Oro, Orotina y San Mateo integraron un frente común contra la instalación del relleno en Esparza, señalando que "el Valle Central debe hacerse cargo de su basura" (ln20ene93:4a); en Puntarenas, la Comisión Permanente de Lucha por el Desarrollo de Puntarenas, integrada por sindicatos locales, asociaciones solidaristas y organizaciones comunales de Orotina, Miramar, Esparza, Guacimal, Puntarenas, Chacarita, El Roble y Barranca, explicó su solidaridad con Esparza por tratarse de "un problema regional" (lr21ene93:5a).

Otra cuestión importante es cuál es el costo de construir y manejar adecuadamente el nuevo relleno, y quién lo va a pagar (ln10ene93:8a; lr16ene93:2a; es26ene93:4; ln11abr93:8a); aquí también, el debate gira sobre el problema de la equidad y la distribución de costos ambientales. La empresa argentina contratada por el gobierno para hacerse cargo del nuevo relleno estima un costo inicial de ¢1.600 millones, incluyendo la compra del terreno y la maquinaria requerida, la construcción de oficinas, la rehabilitación y ampliación de la vía férrea, el transporte de desechos

---

abono orgánico (ln17dic92:). La cuestión del reciclaje, en particular, ha sido objeto de acciones significativas, aunque incipientes. Algunos argumentan que solamente entre un 12 y un 25 por ciento de la basura producida en el país puede ser reutilizada (excluyendo del cálculo la posibilidad de generar abono orgánico a partir de desechos biodegradables) (es26ene93:5); ello no obstante, hay varias industrias nacionales que dependen en buena medida de materiales reciclados (ln13dic92:8a; es26ene93:5) o están iniciando una política en este sentido: se trata de las fábricas de papel (algunas hasta con un 70 por ciento de papel reciclado en su materia prima), botellas de vidrio, cerveza y refrescos. Recientemente, el reciclaje de envases plásticos "no retornables" y de latas de aluminio ha sido planteado por algunas empresas que usan los mismos, como la Coca Cola y la Cervecería Costa Rica; la Escuela de Agricultura para la Región del Trópico Húmedo (EARTH) está iniciando experiencias de reciclaje del plástico no retornable, pero las latas recogidas hasta noviembre de 1992 no habían sido enviadas a Estados Unidos para su procesamiento (Aspinall, 1992). Por su parte, desde diciembre de 1991, una fundación local impulsa la clasificación y recuperación de materiales reutilizables (vidrio, plástico, papel y metal) en siete vecindarios del cantón de Guadalupe, logrando recoger más de 30 toneladas en un año (ln1dic92:2b; ln13dic92:8a). Finalmente, una empresa estadounidense propuso (con la supervisión de la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos) la construcción de una planta incineradora, en vez del relleno sanitario, que podría convertir el 97 por ciento de los desechos domésticos e industriales en gases no contaminantes, ocupando sólo una hectárea en el área capitalina, con diez años más de vida útil que el relleno proyectado y un costo no mayor a los ¢1.500 millones; la opción permitiría también establecer plantas municipales, más pequeñas (ln11abr93:8a).

y los centros de acopio en las municipalidades involucradas. Para el cobro, se calcula que una familia de cuatro miembros produce una tonelada anual de desechos, cuyo costo se desglosa así: ¢1.200 de recolección, ¢1.063 de transporte, ¢500 de compactación y ¢1.370 de tratamiento en el relleno, para un total de ¢4.133 al año (unos US\$30, a un tipo de cambio de ¢140 por dólar).

Esto implica un importante ajuste de tarifas para los usuarios. Efectivamente, en el caso de Río Azul, el costo real para la Municipalidad de San José era de US\$3,60 por tonelada métrica, pero sólo cobraba US\$1,28, y aún así cinco de las doce municipalidades servidas tenían alrededor de US\$122.000 en pagos atrasados. Aunque el gobierno ha anunciado que asumirá por un año los gastos de funcionamiento del nuevo relleno, para facilitar la transición, ello plantea serias interrogantes sobre la capacidad de las municipalidades para hacer frente a costos reales que ahora serían más de ocho veces mayores (pl23ene93:13). Por lo demás, en el debate sobre este punto, hasta ahora no aparece una consideración distributiva clave en el cálculo de tarifas: como señalan varios estudios recientes (CEAP/FN, 1991; Arcia *et al.*, 1991), no sólo la cantidad de basura doméstica producida, sino también la relación entre desechos orgánicos y no biodegradables en la basura doméstica, están determinadas por el nivel de ingreso familiar; los ricos producen más basura, y menos biodegradable, que los pobres, y ello debe tomarse en cuenta si pensamos en establecer tarifas según niveles de ingreso.

#### *La expansión bananera: una agricultura insostenible*

Ocupémonos ahora, para terminar esta sección, de la expansión bananera en la zona atlántica, otro de los grandes temas del debate ambiental en los últimos tiempos, que plantea importantes cuestiones relacionadas con la sustentabilidad del desarrollo en el ámbito regional.

Bajo el impulso del Plan de Restitución de Areas (decretado en 1985) y el Tercer Plan de Fomento Bananero (promulgado en 1989), la zona atlántica, Sarapiquí y San Carlos experimentan una vertiginosa expansión del territorio sembrado y la producción, con graves consecuencias sociales y ambientales (Fernández González, 1993a). Para 1991 había unas 40.000 hectáreas bajo explotación, con una exportación de 80 millones de cajas; en 1992, nuevas plantaciones se establecen en las Llanuras de Sarapiquí y Tortuguero, y en el Valle de la Estrella (es28jl92:18).

El Vicariato Apostólico de Limón publica en diciembre de 1989 una carta pastoral en la que denuncia el impacto social y ambiental de la expansión bananera, y propicia en 1990 la constitución de un Foro Emaús (por el nombre de la casa pastoral de la Iglesia Católica en la zona) con diversas organizaciones eclesiales, laborales y ecologistas para movilizar la opinión pública en contra de esta nueva política. Es importante notar que, a diferencia de la práctica usual en la Iglesia, la carta pastoral no es obra de la jerarquía eclesiástica, sino fruto de un lento proceso de discusión y maduración desde cientos de organismos parroquiales y comunidades eclesiales de base en el Vicariato, que hacen de la misma, más que una expresión individual, una visión realmente colectiva; estos rasgos resultan patentes en el Plan Pastoral quinquenal publicado en febrero de 1989 (vigente hasta 1993), en el cual están los gérmenes del planteamiento de la Carta Pastoral (Vicariato Apostólico de Limón, 1990a, 1990b). Además de la denuncia de problemas económicos y ambientales (la dependencia del monocultivo y las transnacionales, la deforestación, la contaminación, el surgimiento de enfermedades digestivas y de la piel, la amenaza de extinción para algunas especies), hay en la Carta Pastoral un énfasis importante en los problemas sociales provocados por la expansión bananera: concentración de la

tierra, desaparición de campesinos, persecución laboral, violación del derecho de libre asociación y otros derechos laborales, desintegración familiar, alcoholismo, drogadicción, prostitución, conformismo, individualismo, consumismo, pérdida de valores religiosos.

A mediados de 1992 -en el contexto de una pugna entre empresas bananeras por defender mercados e impedir que otras siembren (ln9set92:8a)-, el Foro Emaús logra llevar la cuestión a los principales medios de prensa, denunciando el manejo ambiental y laboral en las plantaciones del área. La denuncia incluye los siguientes puntos: contaminación de aguas con químicos y desechos plásticos y orgánicos, tala de bosques primarios en Sarapiquí, desvío de cauces fluviales, presiones a pequeños productores para que vendan sus tierras, contratistas que no respetan las garantías sociales (es28jl92:18). En lo relativo a la contaminación, sectores ecologistas señalan el uso de plaguicidas peligrosos o prohibidos, como Paracuat, en cantidades de más de 3 millones kilos anuales, provocando alergias y esterilidad, con fumigación aérea de poblaciones humanas, vías de comunicación y ríos; según una investigación reciente (Abarca & Ruepert, 1992), 4 de 18 pruebas superficiales y 3 de aguas subterráneas contienen residuos agroquímicos superiores a los permitidos por la Comunidad Económica Europea.<sup>24</sup> En cuanto a la generación de basura, estos sectores mencionan la enorme cantidad de frutas de rechazo y pinzotes, además de unas 3.500 toneladas de plásticos usados para proteger los racimos. Por otro lado, se habla de una deforestación total de entre 4.000 y 6.000 hectáreas de bosque primario y secundario, parte de ello en riberas, ríos y lagunas, destruyendo además algunos cauces naturales para construir drenajes (ln7set92:5a).

En esa oportunidad (julio de 1992), el ministro de agricultura y ganadería acusa al Foro de tener aviesas intenciones, por plantear estos problemas en un momento en que el gobierno y las grandes empresas discuten las condiciones de la exportación bananera a Europa, ante la inminente imposición de cuotas de importación por parte de la Comunidad Económica Europea. Además, el funcionario argumenta que no hay destrucción de bosques, sólo de tacotales y zonas con árboles de poca densidad (ln26jl92:4a). Tanto el MAG como los bananeros aducen que el 80 por ciento de la expansión se ha dado en potreros y áreas ya cultivadas, mientras que el MIRENEM (Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas) explica que desde el año anterior ha estado autorizando la eliminación de manchas boscosas de hasta cincuenta hectáreas, pero con una política estricta de concesión de permisos (ln7set92:5a).

En respuesta a la acción impulsada por el Foro Emaús, los empresarios crean una Comisión Ambiental Bananera (CAB), integrada por compañías comercializadoras, la Cámara Nacional de Bananeros, la EARTH (Escuela de Agricultura de la Región del Trópico Húmedo) y CORBANA (Corporación Bananera Nacional), para controlar el cumplimiento de un convenio sobre "Principios y metas del manejo ambiental en la actividad bananera", firmado en agosto con el gobierno (ln10st92:8a). En su planteamiento, la CAB propone un manejo más apropiado de los desechos de producción, un uso más adecuado de los desechos agroindustriales (como los plásticos), una menor contaminación de las aguas residuales en las plantas empacadoras, un control más efectivo del uso de agroquímicos (con investigaciones para reducir su empleo), una atención más cuidadosa del manejo de suelos (con reforestación de riberas y la cancelación de

---

<sup>24</sup> Como resultado de este movimiento, en febrero de 1993 el Tribunal Internacional del Agua condenó a la Standard Fruit Company por su contaminación en el Valle de la Estrella, provincia de Limón, fronterizo con Panamá (ln25feb93:5a).

nuevos proyectos en zonas de amortiguamiento en áreas de conservación) y destinar los impuestos bananeros a la reconversión ecológica (lr24ago92:5a).

Sin embargo, algunos sectores critican el hecho de que la CAB esté integrada sólo por bananeros, convirtiéndolos en juez y parte; sugieren entonces incluir en esta Comisión a representantes del MIRENEM y de grupos ecologistas (lr8set92:18a). Además, siete meses después, controles del Ministerio de Salud llegaban a la siguiente conclusión: en 72 de 264 fincas bananeras visitadas, los peones todavía vivían en condiciones de hacinamiento, sin agua potable y con servicios sanitarios inadecuados; un 58 por ciento de estas fincas presentaba deficiencias en la aplicación de fungicidas durante el proceso de empaque; un 82 por ciento no poseía sistemas adecuados para tratar los residuos líquidos contaminados; un 78 por ciento carecía de formas idóneas para disponer de los residuos no biodegradables; y un 43 por ciento de las bodegas de empaque exponía a los trabajadores a temperaturas inadecuadas (ln2abr93:12a).

Por su parte, el Foro Emaús logró organizar en setiembre de 1992 una importante marcha capitalina de treinta y seis organizaciones campesinas, ecologistas, indígenas, sindicales y religiosas, para proponer las siguientes medidas centrales: nacionalizar la actividad bananera, asegurar el cumplimiento de la legislación laboral en las plantaciones y regular el traspaso de tierras del Instituto de Desarrollo Agrario (el cual se estaba condicionando con contratos de siembra entre los pequeños productores y las empresas agroexportadoras). Además, las organizaciones presentaron a la opinión pública una propuesta de directriz ambiental con normas técnicas mínimas ("Directriz sobre las normas ambientales y de salud humana de obligatoria aplicación en la actividad bananera"), el cumplimiento de la cual sería supervisada por una Comisión Verificadora del Ambiente en la Actividad Bananera, integrada por representantes de organismos no gubernamentales, universidades estatales, comunidades indígenas, sindicatos bananeros, autoridades de la Iglesia Católica en el Vicariato de Limón, y representantes del MAG, el MS y el MIRENEM (ln3st92:8a; pl3st92:4).

Dos posiciones intermedias en el debate provienen de pequeños productores limonenses y algunos sectores ecologistas estadounidenses, que convergen en el planteamiento de una "agricultura sostenible" (para los primeros), "amistosa con el ambiente" (para los segundos), como alternativa a la tecnología bananera en uso. La Rainforest Alliance, con sede en Nueva York, ha traído a Costa Rica su proyecto "Banano Amigo", con una estrategia de reducir o mitigar los impactos socioambientales dañinos del cultivo, mediante el uso de incentivos del mercado; para ello -pensando en el creciente segmento de consumidores con conciencia ambiental-, certifica mediante un sello aquellos bananos en cuya producción se han usado algunos mecanismos ecológica y socialmente adecuados: reforestación de riberas, caminos y corredores entre plantaciones; programas de entrenamiento en manejo de plaguicidas; estudios de impacto ambiental previos al desarrollo de nuevas plantaciones; atención médica permanente para los trabajadores (crt20may93:7). Banano Amigo -que ya está certificando a la Kea'u Banana de Hawaii-, ha recibido solicitudes de la Platanera Sixaola, la EARTH y dos transnacionales con plantaciones en Costa Rica (COBAL y GEEST); sin embargo, la propuesta ha suscitado oposición por parte de un sector ambientalista local, para el cual las transnacionales están simplemente buscando un "maquillaje verde" (es3ago92:18).

Por su parte, la Unión de Pequeños Agricultores del Atlántico (UPAGRA), organización con una importante trayectoria en la provincia de Limón, ha introducido otra perspectiva en el debate, la de los pequeños productores (Fernández González, 1993a; ln10set92:8a). Su tesis principal es que

la "agricultura sostenible" -como alternativa a la "conservación" y al "productivismo" a ultranza- (ver también Conway & Barbier, 1990), no está contemplada por las otras partes que intervienen en la discusión: aunque se opone a los sectores representados por el MAG, en la medida en que tienen un concepto de productor que excluye al pequeño, y una noción productiva de carácter depredador, discrepa de los ambientalistas en lo que considera una posición extrema de protección del bosque. Los bosques -argumenta UPAGRA- no son un lujo, sino potenciales áreas productivas, que deben manejarse como tales, pero con una tecnología "sostenible", particularmente adecuada al pequeño productor; ello incluye prácticas agrosilvopastoriles integradas y ecológicamente adecuadas, con reducción al mínimo de insumos importados y prioridad en la satisfacción de necesidades básicas locales (sin excluir la producción para otros mercados). Su propuesta busca la supervivencia y fortalecimiento de los pequeños productores (actualmente aprisionados por la doble tenaza de la expansión bananera y forestal en la zona atlántica), mediante el establecimiento de una red de coaliciones políticas y productivas con otros sectores sociales, como las cooperativas, la mediana empresa y las organizaciones comunales y municipales. Como veremos también en la siguiente sección, UPAGRA ha logrado plasmar esta tesis en una primera "estrategia campesina para el desarrollo sostenible", con una fuerte base local y regional, y un considerable respaldo institucional, tanto nacionalmente como en el exterior.

### **3. Bosques, áreas de conservación, desarrollo sostenible: ¿propiedad privada, interés público o autodeterminación local?**

El territorio costarricense, que tuvo en el pasado una cobertura boscosa prácticamente total, llegó al año 1950 con un 72 por ciento de bosques. Sin embargo, dos décadas de política desarrollista -y, de manera central, la expansión ganadera, altamente subsidiada por el Estado costarricense- produjeron una pérdida de bosques igual a la acumulada en toda la historia anterior de Costa Rica: para 1973, el 51 por ciento del territorio nacional estaba deforestado, y el proceso había adquirido un ritmo acelerado.<sup>25</sup> En 1978, sólo quedaba un 34 por ciento de los bosques y, en 1984, sólo el 26 por ciento. La tasa de deforestación llegó a principios de los setentas a las 50 o 60 mil hectáreas por año. Y aunque en las dos décadas siguientes esta tasa bajó a 30 o 40 mil hectáreas por año, en 1988 se preveía para 1995 una importación masiva de madera, necesaria para abastecer el mercado nacional (Hein, 1986; ECODES, 1990; Segura Bonilla, 1992).<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> La responsabilidad del subsidio estatal a la expansión ganadera en las altas tasas de deforestación alcanzadas por Costa Rica después de 1950 ha sido estudiada profusamente; también se ha establecido el grado en que esta política de subsidio dependió del endeudamiento externo (Annis, 1990; Ascher & Healy, 1990; Kaiser, 1985; Myers, 1981; Guess, 1979).

<sup>26</sup> Hay cifras divergentes sobre este fenómeno en los estudios consultados; citamos aquí las más conservadoras. Parte del problema -además de las dificultades técnicas existentes para la medición misma- es cómo se estratifican los datos en el momento de presentarlos, y cuáles de estos estratos identifiquemos con la noción de "bosque". Para las cifras del año 1984, por ejemplo, la Fundación Neotrópica (con base en datos de la Dirección General Forestal) presenta la información según densidades boscosas (0-30, 30-60, 60-100 y 90-100 por ciento). Usando estos datos, la cantidad de bosque "existente" varía de manera notable según incluyamos las densidades boscosas mayores al 90 por ciento (en cuyo caso tenemos solamente un 18,9 por ciento del territorio en bosques), o las densidades mayores al 60 por ciento (un 23,1 ciento del territorio, cifra menor que la citada por nosotros en el texto), y así sucesivamente (FN, 1988).

Esta situación ha dado pie a importantes políticas estatales, buscando detener y hacer retroceder la tala de madera y la pérdida de bosques nacionales. Entre las primeras de estas políticas está la creación de parques nacionales y otras áreas protectoras de bosques a partir de 1963, que -como vimos- representan actualmente un 27,6 por ciento del territorio nacional. Una segunda medida fundamental es la promulgación de la Ley Forestal en 1969, regulando la conservación, protección y aprovechamiento racional de bosques y terrenos forestales, tanto en propiedad pública (zonas protectoras, parques nacionales y reservas forestales) como en propiedad privada (ln15jl92:5a).

#### **a. La política de reforestación: límites y opciones.**

El tercer paquete importante de política -que hasta 1990 había permitido reforestar casi 43 mil hectáreas de bosques- son varios incentivos fiscales creados para tal efecto: deducciones del impuesto sobre la renta (promulgados en 1969 pero vigentes entre 1979 y 1990), certificados de abono forestal (CAFs, promulgados en 1986 y vigentes a partir de 1988) y el fondo de desarrollo forestal (FDF); de estos incentivos, sólo los CAFs por adelantado y el FDF han llegado específicamente a los pequeños productores, y el resto (deducciones del impuesto sobre la renta y CAFs corrientes) ha estado muy concentrado en grandes productores (en una proporción del 74 al 64 por ciento) (Segura Bonilla, 1992). Sin embargo, en doce años (hasta 1990), estos incentivos apenas habían logrado reforestar lo que el ritmo de deforestación anual (30 mil hectáreas) destruía en un año y medio. Frente a esta realidad, en 1987 la Administración Arias Sánchez decretó una medida extrema: el "estado de emergencia" en la actividad forestal, con el fin expreso de detener el deterioro de los recursos forestales y promover su recuperación; el decreto incluía la suspensión de los permisos de explotación de madera por dos años prorrogables (ap35jl87:11ss; ap60oct89:16s).

Todo este conjunto de políticas ha tenido, indudablemente, un impacto importante: fotografías de satélite tomadas entre 1991 y 1992 muestran que la tasa de deforestación promedio durante los cinco años anteriores fue de 17.947 hectáreas; el presidente Calderón Fournier ha afirmado que la regeneración natural en bosques secundarios está recuperando unas 250.000 hectáreas, con una reforestación directa acumulada de 74.000 (la mitad durante su Administración) (tt22ene93:28; ln26nov92;9a).

Aún así, la reforestación indicada representa apenas un 1,3 por ciento del territorio nacional, y la regeneración completa de esos bosques secundarios (si es que se da, y sus dueños no los talan nuevamente, como vaticinan algunos técnicos) aumentaría el área boscosa nacional en sólo un 5 por ciento. Por su parte, el Centro Científico Tropical (CCT) estima que, al nuevo ritmo de deforestación anual, las 190.000 hectáreas de bosque primario existentes -fuera de áreas protegidas- desaparecerán en diez años; de las hectáreas reforestadas, el CCT calcula que sólo madurará entre un 60 y un 70 por ciento, por diversas razones (es13abr93:11s).<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Otro grave problema ambiental, parcialmente vinculado con la deforestación, es la severa erosión existente en el territorio nacional. Dada la (preocupantemente) poca acción pública en este respecto, lo consignamos en esta nota (Hein, 1986; CEAP/FN, 1991; lr4ag92:2a; ln16jul93:5a). Para 1979, se calculaba que el 3,3 por ciento de los suelos costarricenses estaba prácticamente destruido o truncado, un 14,4 por ciento tenía erosión severa y un 24,4 por ciento, erosión leve o moderada; en su conjunto, ello afectaba ya al 58,8 por ciento de la vertiente del Pacífico, y el 23 por ciento de la vertiente del Atlántico. En 1981, la pérdida anual de suelo se estimaba en 725 millones de toneladas, con un 84 por ciento de esta cifra originada en áreas de pastoreo; once años después, en 1992, un estudio del Centro Científico

Por lo demás, aunque la reforestación pueda compensar algunos de los efectos específicos de la deforestación (mantener la calidad del suelo y del agua, impedir el agotamiento de los recursos madereros, al menos en cuanto a la cantidad de madera disponible), siempre pueden quedar otros problemas sin resolver, como la pérdida de ciertas especies maderables (en la medida en que no se usen para reforestar), y de otras especies animales y vegetales asociadas a las mismas. Por otro lado, hay problemas de manejo maderero que están lejos de resolverse, evidentes en el hecho de que -hacia mediados de los años ochenta- hasta un 61 por ciento de la madera extraída con fines comerciales se perdía por quema o abandono (Hein, 1986).

Entre las principales opciones propuestas recientemente (es13abr93:11s; ln10dic92:1-2a) está la regeneración natural del bosque secundario o la reforestación con especies nativas, la explotación sostenible mediante una planificación adecuada, y la integración entre la extracción maderera y la industria forestal, para mejorar el aprovechamiento del bosque talado. En el marco de un proyecto de reformas a la Ley Forestal, un estudio gubernamental coordinado por el CCT recomienda condicionar la comercialización de la madera al establecimiento de programas de desarrollo sostenido, sobre la base de un ordenamiento del territorio según su capacidad ecológica y una liberalización de la actividad para abrirla a la competencia externa.

Un importante sector de organizaciones de pequeños productores agroforestales (coaligadas en la Junta Nacional Forestal Campesina y el Consejo Campesino Justicia y Desarrollo), compartiendo en términos generales estos lineamientos, está desarrollando proyectos de carácter regional, que combinan la forestería con la agricultura, la ganadería menor, los huertos caseros y el ecoturismo de base microempresarial, orientándose prioritariamente hacia la satisfacción de necesidades básicas de los productores y otros consumidores locales; se trata de lo que ellos mismos ya están denominando "estrategias campesinas de desarrollo sostenible", cuyo precursor -como vimos antes- es la Unión de Pequeños Agricultores del Atlántico (UPAGRA) (Fernández González, 1993a, 1993b). Por otro lado, ha surgido en el país un movimiento orientado hacia el resguardo de las zonas protectoras de bosques en los cerros de la periferia metropolitana, con una base social urbana y semirural, y vínculos más bien comunales que gremiales (ap36ag87:7;

---

Tropical y el World Resources Institute calculó en 2 mil millones de toneladas de suelos fértiles la pérdida ocurrida entre 1970 y 1989 (para este último año, la erosión severa afectaba a un 18 por ciento del territorio nacional, y un 25 por ciento tenía erosión entre leve y moderada). Otro aspecto de este manejo irracional es la urbanización en casi una tercera parte de la Gran Área Metropolitana, que se asienta en suelos volcánicos de la mayor calidad agrícola. El Servicio Nacional de Conservación de Suelos y Aguas, creado en 1989, ha empezado a evaluar la susceptibilidad de los suelos nacionales a la degradación por erosión hídrica, probando distintos métodos de manejo y conservación, y elaborando una metodología de clasificación de capacidad de uso, y de diseño de obras de evacuación o almacenamiento de agua (CEAP/FN, 1991). Por su parte, la Dirección Nacional para la Planificación del Uso de la Tierra ha elaborado recientemente una propuesta para controlar la pérdida de suelos: incluir en la cartera de la banca estatal un rubro crediticio para conservación de suelos, que permita construir obras básicas como curvas de nivel, terrazas, reforestación de taludes y cortinas de rompimiento; a juicio de estas autoridades, se trata de una inversión social recuperable a mediano plazo, gracias a una consecuente baja en la necesidad de importar abonos químicos. Además de un convenio por US\$5 millones con la FAO, para infraestructura institucional, el MAG espera que US\$9 millones de un primer préstamo de ajuste para el sector agropecuario -con el Banco Mundial- se destine a la zonificación de 1,7 millones de hectáreas de suelo nacional. Una crítica importante a esta propuesta es que se esté pensando en alternativas productivas centradas solamente en la exportación, y no en el desarrollo del mercado interno.

ap39nv87:16s; AAD, 1993); este movimiento también comparte el interés en la agroforestería, la regeneración natural, la reforestación con especies nativas y el ecoturismo.

#### **b. El fondo jurídico del asunto: propiedad privada o interés público.**

Es importante reseñar brevemente el papel que tienen en este debate la Ley Forestal y la recientemente promulgada Ley de Conservación de la Vida Silvestre.

La Ley Forestal de 1969 había sido reformada en 1986, reforzando su artículo 40 (para permitir la reducción de áreas protegidas sólo mediante ley de la república, justificada por estudios técnicos previos) (Hein, 1989). A partir de 1990, sin embargo, la Ley ha sido impugnada varias veces por inconstitucional, suspendida por la Corte Suprema y promulgada de nuevo por la Asamblea Legislativa; un nuevo proyecto de reforma se discutía aún en el Congreso en mayo de 1993. De este último proyecto, el artículo 47, que contemplaba la protección de bosques o terrenos con aptitud forestal, fue eliminado por una comisión especial legislativa, a petición del ministro de agricultura y ganadería (In15jl92:5a). La tensión entre conservación y desarrollo se manifiesta claramente aquí: mientras el ministro de agricultura alegaba que el artículo daba "demasiada" fuerza a la Dirección General Forestal (dentro del MIRENEM) y poco espacio al desarrollo agrícola, el ministro de recursos naturales insistía en la necesidad de mantener el espíritu de conservación del bosque mediante planes de manejo supervisados por el MIRENEM, aún cuando los terrenos tengan vocación agrícola; por su parte, el presidente de la comisión legislativa advertía -al eliminar el artículo de marras- que "no hay intención de perjudicar los bosques, pero el desarrollo no se puede detener".

Casi al mismo tiempo, dos fallos recientes de la Corte Suprema de Justicia, vinculados con la Ley Forestal, han provocado alarma entre los conservacionistas (ced1st92:12-18): según el primero, los decretos declarando zonas protectoras deben regirse por la Ley Forestal (y no por Código Civil) en lo referente al derecho de propiedad y limitaciones a la misma; el segundo, por su parte, establece que una limitación al derecho de propiedad -en el caso de la declaración de terrenos como de reserva forestal- constituye una expropiación sujeta a indemnización.

Finalmente, en la nueva Ley de Conservación de la Vida Silvestre, promulgada en octubre de 1992 (tt13nov92:28), presiones de última hora lograron cambiar el articulado del proyecto inicial, de tal forma que la flora y fauna silvestre ya no son consideradas de dominio público, como se proponía antes; en el último momento antes de aprobarse la ley, se incluyó la flora sólo como "de interés público", lo cual -según algunos observadores- permite la explotación privada de estas especies.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> La nueva Ley incide -de manera aún no debatida públicamente- sobre un problema clave en la agenda ecológica nacional: el estudio y la protección de la biodiversidad como patrimonio nacional, base de cualquier estrategia de desarrollo biotecnológico (CEAP/FN, 1991; Aylward & Barbier, 1992). El foco del debate (lr6ab92:5a) es el Instituto Nacional de Biodiversidad (INBIO), organismo no gubernamental creado con el fin de inventariar medio millón de especies locales en diez años. INBIO estableció un convenio con la transnacional Merck, Sharp & Dohme para la entrega de extractos de especies, a cambio de US\$500.000 y la promesa de participar en las utilidades que genere este material durante los próximos quince años; los ecologistas reconocen que, por primera vez, el país recibe algo por este patrimonio nacional, pero piden legislar sobre el uso de las especies y hacer públicos los términos del contrato entre INBIO y la transnacional farmacéutica. Los cambios en la Ley de Conservación de la Vida Silvestre favorecen a INBIO, en la medida en que sus actividades ya han sido declaradas "de interés público"; además, el Instituto logró la eliminación de un artículo de la ley que prohibía patentar las especies (tt13nov92:28).

Algunos organismos ambientalistas interpretan que la situación actual de la Ley Forestal (incluyendo el antecedente creado por los dos fallos de la Corte Suprema), más los cambios introducidos en la Ley de Conservación de la Vida Silvestre, apuntan hacia una consolidación del derecho constitucional de propiedad privada frente al "interés social" -también de rango constitucional (artículo 45)- en las cuestiones ambientales o ecológicas, poniendo una vez más de relieve la importancia de resolver esta ambigüedad de la Carta Magna mediante el establecimiento de un capítulo constitucional de garantías ambientales, o al menos de un artículo en este sentido (como hace la reforma constitucional propuesta en 1990 por un grupo de diputados) (ap90jul90:23s; CEAP/FN, 1991).<sup>29</sup>

Ello ha producido divergencias serias entre las organizaciones ecologistas y los gremios, no sólo de grandes y medianos, sino también de pequeños productores agrarios. Estos gremios defienden el derecho al uso discrecional de bienes hasta ahora considerados patrimonio individual, o, en su defecto, exigen la indemnización estatal correspondiente (en forma anticipada, como establece la ley); los ecologistas, mientras tanto, temen que la indemnización requerida pueda volver impracticable una necesaria limitación de intereses privados frente a la urgente conservación de los recursos naturales en el interés común.

### **c. Las áreas de conservación: ¿desarrollo sin autodeterminación?**

Este conflicto legal del más alto rango -cuya resolución remite directamente al fundamento jurídico del Estado costarricense, tal como se expresa en su Constitución Política- también se ha presentado en el debate existente en torno a la creación de un Sistema Nacional de Áreas de Conservación, actualmente sometido a discusión en una comisión legislativa (ced1st92:8).

El debate sobre las áreas de conservación presenta además otros aspectos que es conveniente destacar, relativos al papel de la participación local en los procesos de desarrollo sostenible, tanto en el campo agroforestal como en el turístico.

#### *El área de conservación de Tortuguero*

---

<sup>29</sup> En la Proclama del Ambiente, el presidente Calderón Fournier se comprometió a establecer durante su Administración un capítulo constitucional de garantías ambientales y una ley general del ambiente, o Código Ambiental; posteriormente -por iniciativa de la bancada oficialista, pero con apoyo de la oposición-, la Asamblea Legislativa nombró una Comisión Especial para el Estudio de Problemas y Discusión de Proyectos Relacionados con el Ambiente, en cuya agenda se introdujo el proyecto de Código Ambiental (ced1set92:8). En noviembre de 1992 (tt13nov92:28), el ministro de recursos naturales anunció un nuevo proyecto de ley orgánica del ambiente, para sustituir el Código que se venía discutiendo en la comisión especial; según el ministro, la nueva propuesta -a diferencia del Código- exige estudios de impacto ambiental en cualquier proyecto importante, con una secretaría ministerial para dar seguimiento a sus recomendaciones. El presidente de la comisión ha asegurado que, aunque las dos propuestas no son excluyentes, las múltiples objeciones al Código impedían su aprobación; el ministro dijo, en su momento, que la nueva propuesta tenía el consenso del Ejecutivo. Sin embargo, un especialista del Centro de Estudios Ambientales y Políticas (CEAP) que participó en la elaboración del Código inicial, sostiene que el proyecto de ley orgánica propone una perspectiva neoliberal (centrada en el derecho individual a proteger el ambiente), distinta a la perspectiva prevaleciente en el Código (sobre el ambiente como patrimonio nacional, requiriendo la consulta popular para cualquier decisión que pueda afectarlo).

Un primer caso a analizar en este sentido es el establecimiento de un área de conservación en las Llanuras de Tortuguero (ACT), en la zona norte de la vertiente atlántica, fronteriza con Nicaragua; frente a este proyecto piloto gubernamental, una coalición de propietarios circundantes (grandes, medianos y pequeños) ha reaccionado con fuerza, mientras que otros sectores de pequeños productores locales intentan aprovecharlo para impulsar su propia propuesta de desarrollo regional sostenible.

El proyecto de la ACT nace como un plan binacional entre Costa Rica y Nicaragua (parte del "Sistema Internacional de Areas Protegidas para la Paz", SI-A-PAZ), gestado a partir de 1986, y oficializado en abril de 1992, para salvaguardar la riqueza ecológica existente en 1,9 millones de hectáreas de la zona fronteriza entre ambos países: Guatuso y Los Chiles en Costa Rica, San Carlos en Nicaragua y toda el área de la cuenca del Río San Juan, que tiene una longitud de 200 kilómetros, el 85 por ciento de ella en territorio costarricense (lr24ab92:4a; lr21my92:19a).

En 1990, el gobierno nacional crea una zona protectora en Llanuras de Tortuguero (que se añade al refugio de vida silvestre en Barra del Colorado, vigente desde 1985), y en 1991 el MIRENEM contrata a la UICN para que diseñe una así llamada "Estrategia de conservación para el desarrollo sostenible de Llanuras del Tortuguero" (Carrillo, 1993; MIRENEM et al., 1992). En general, estas "áreas de conservación para el desarrollo sostenible" serían -según el MIRENEM- áreas de protección absoluta de la diversidad biológica existente en ellas (creadas a partir del sistema de áreas protegidas), asociadas a nuevas zonas de amortiguamiento para cada una, en las cuales se ejecuten acciones coordinadas -interinstitucionales e intersectoriales- de desarrollo sostenible; para el caso de la ACT, ello abarcaría un área total de 419.000 hectáreas. El elemento de coordinación entre instituciones de diversos sectores es importante en la propuesta oficial de las áreas de conservación. En el caso de la ACT, el proyecto se concibió y diseñó dentro de un espíritu participativo, incluyendo -como sostienen sus autores- "instituciones estatales, empresas, científicos, grupos organizados y organizaciones no gubernamentales".<sup>30</sup>

Desde que la UICN empezó a diseñar el proyecto, las limitaciones que permite el régimen forestal sobre el uso de la propiedad privada comenzaron a preocupar a los productores de la zona, particularmente al advertir que ello podría implicar políticas para desincentivar la deforestación en el área de amortiguamiento, en la que se encuentran grandes industrias forestales, ganaderas y bananeras en expansión. Estos empresarios se organizan y presentan en octubre de 1990 un recurso de inconstitucionalidad contra el decreto de creación del corredor biológico de Tortuguero, que a principios de 1993 no se había resuelto pero que, según los querellantes, puede echar por tierra todo sustento jurídico en el proyecto; la clave del alegato es la prioridad constitucional de la propiedad privada frente al interés público. Pocos meses después, el sector mencionado se coaliga con otras organizaciones de pequeños productores, preocupadas igualmente por el proyecto gubernamental; surge una nueva asociación "pro desarrollo sostenible del Atlántico Norte" (APRODESA) y, finalmente, un Consejo Regional de Productores del Atlántico, dedicados fundamentalmente a combatir el proyecto (Carrillo, 1993).

---

<sup>30</sup> A diferencia de ECODES, el caso de la ACT muestra un esfuerzo mucho mayor por hacer realmente una consulta popular. Las fuertes disputas con sectores no gubernamentales (incluyendo empresas, organizaciones y comunidades locales), son inherentes, con toda seguridad, a cualquier intento por democratizar realmente la política (incluyendo la política ambiental), aunque también haya errores metodológicos e inclinación gubernamental por alguno de los sectores implicados. Para una economía política del desarrollo sostenible (que apenas esbozamos aquí) lo importante es estudiar tanto el delicado juego de fuerzas existente como las tendencias resultantes, estableciendo luego recomendaciones para la formulación e implementación de políticas en este campo.

La adopción del concepto de "desarrollo sostenible" por parte de las grandes empresas no debe descartarse como una cuestión puramente cosmética. El presidente de APRODESA argumenta que ello muestra la disposición de los miembros a usar "mejores métodos de manejo, cultivo y conservación, siempre que ello incluya garantías para proteger nuestro patrimonio" (Carrillo, 1993). Por otro lado, entre quienes constituyeron el Consejo Regional de Productores del Atlántico, hay industriales forestales con prestigio ambiental, como la empresa PORTICO, que comercializa puertas y molduras de alta calidad en Estados Unidos y Europa, a partir de plantaciones propias de caobilla con innovadoras técnicas de manejo forestal. Sin embargo, es probable que -en general- la balanza se incline más por la defensa del patrimonio individual o grupal (como dice abiertamente el presidente de APRODESA), que por el resguardo del patrimonio social o público; la misma empresa PORTICO tenía 8.000 hectáreas en el límite de la ACT y planeaba adquirir otro tanto *dentro* de la misma, lo cual explica en buena parte su oposición al proyecto (Azofeifa, 1993).<sup>31</sup>

Por su parte, la Unión de Pequeños Agricultores del Atlántico (UPAGRA), principal organización de pequeños productores de la zona, en su alianza con los grandes buscaba aumentar su propia fuerza de negociación frente a las autoridades responsables de la ACT, pero siempre con una orientación independiente, en defensa de sus propios intereses y de una propuesta de carácter popular para la zona (Acosta, 1992). Ello culmina con el diseño de unas "Estrategias campesinas para el desarrollo sostenible de Llanuras de Tortuguero", que se iniciaron a mediados de 1992 con un considerable respaldo internacional, y han tenido un efecto importante de réplica en varias otras organizaciones (coaligadas en el Consejo Campesino "Justicia y Desarrollo") (Fernández González, 1993a, 1993b).

#### *El refugio de vida silvestre Gandoca-Manzanillo*

Otro caso en el naciente debate sobre las áreas de conservación -más célebre que el anterior, y divulgado incluso en una novela de denuncia que ha resultado un éxito de librería sin precedentes en el país (Rossi, 1993)- es el refugio de vida silvestre de Gandoca-Manzanillo, en la zona sur de la vertiente atlántica. El refugio se ha incluido en un proyecto de creación de un corredor biológico, en el marco del establecimiento de un área de conservación entre el Parque Internacional La Amistad y las áreas costeras de Talamanca; el parque, con categoría de reserva de la biosfera mundial, es fronterizo entre Costa Rica y Panamá, y está siendo financiado por Naciones Unidas con recursos del Fondo Mundial para el Medio Ambiente (lr28ag91:11a; lr10st91:9a; tt4feb93:4; ln26feb93:8a; ln27feb93:5a; ln27feb93:19a; ln4mar93:21a; lr7abr93:5a; ln31may93:10a).

La reciente e inconclusa historia de Gandoca-Manzanillo es un excelente ejemplo de la compleja trama de fuerzas que constituye la política ambiental en Costa Rica: en ella se han visto implicados ministerios, organismos judiciales, grandes empresas privadas y públicas, organismos ambientalistas no gubernamentales (nacionales y extranjeros), gobiernos locales y grupos comunales; por eso, es importante mostrar esta trama con algún detalle. Además, el caso forma

---

<sup>31</sup> Gonzalo Carrillo, presidente de APRODESA y miembro del anticomunista Movimiento Costa Rica Libre, fue abogado de PORTICO durante buena parte del pleito inicial contra la ACT (Carrillo, 1993; Azofeifa, 1993).

parte de un nuevo giro en el debate sobre el llamado "turismo ecológico", que conviene incluir en esta reseña.

En junio de 1990, el presidente de la república y el ministro de recursos naturales -con base en una resolución del gobierno anterior- autorizan a un empresario checo la construcción de un complejo turístico costero. Ello se da pese a las reiteradas denuncias presentadas desde enero de 1989 por la municipalidad local, relativas a la ejecución de obras sin permiso en la zona marítimo-terrestre y dentro de un área protegida.

A partir de junio de 1991 el MIRENEM empieza a estudiar "anomalías" en el refugio, de manera convergente con un estudio comisionado en esos meses por la Organización de Estados Americanos (OEA) sobre el desarrollo turístico en la zona. En enero de 1992, el administrador del área protegida y un funcionario de un organismo ambientalista con trabajo en la zona (la Asociación de Nuevos Alquimistas, ANAI, de origen estadounidense) denuncian transgresiones en el desarrollo de la obra turística; entre los problemas está un conflicto de competencias locales en el otorgamiento de algunos permisos: los ha dado la municipalidad de Talamanca y debería ser la de Bribri. En junio, el MIRENEM inspecciona las actividades no autorizadas en el complejo turístico, determina que en su mayoría han sido corregidas y aprueba la continuación de la obra; pese a protestas de la junta de desarrollo comunal Cocles-Manzanillo, el administrador del refugio aprueba la excavación de drenajes en la playa.

Sin explicación aparente, en octubre de 1992, la jefe del departamento legal de la oficina de parques nacionales y el administrador del refugio ofrecen al dueño de la obra la realización de un estudio de impacto ambiental, a cargo del funcionario de ANAI que hizo la denuncia en enero; el propietario de la obra rechaza la oferta (criticando lo que considera una labor omisa de ANAI en la zona), pero los oferentes luego constituyen una comisión "ad hoc" del MIRENEM que denuncia nuevas anomalías, entre las cuales está un drenaje -según el propietario- previamente aprobado. En diciembre, el MIRENEM denuncia al propietario en la Alcaldía de Bribri, en enero de 1993 los ministros de recursos naturales y turismo lo acusan por deterioro ambiental, y en marzo el MIRENEM le revoca el permiso de 1990, dándole seis meses para volver la zona a su estado natural. Desde entonces, el propietario ha presentado recursos de amparo contra ambas acusaciones, logrando suspender el proceso; paralelamente, el ex ministro de recursos naturales -que renuncia para dedicarse a la campaña electoral- resulta sobreesido en una acusación por prevaricato e incumplimiento de deberes en el caso, presentada por el Ministerio Público.<sup>32</sup>

### *El corredor biológico Talamanca-Caribe*

La polémica de Gandoca-Manzanillo, que plantea evidentemente el conflicto entre conservación y desarrollo (en este caso, refugio de vida silvestre vs. turismo costero), adquiere una resonancia mayor al verse en el contexto más amplio de la reciente propuesta del corredor

---

<sup>32</sup> Las denuncias de los vecinos sobre una relación cercana entre el ministro y el empresario checo han dejado dudas sobre el caso; también preocupa que el sobreesimiento hable de un "error lingüístico" como explicación de que el ministro no advirtiera suficientemente al empresario sobre requisitos no cumplidos en la solicitud del permiso para la obra. Tampoco se han respondido las declaraciones del empresario checo acusando a la comisión "ad hoc" de ser "una burla", por sus "intensas relaciones con la Asociación ANAI" y su interés en "ocultar varios años de mal manejo y control del Refugio".

biológico Talamanca-Caribe. Como adelantamos antes, el corredor -propuesto por el MIRENEM, ANAI y CEDARENA (el Centro de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales)- sería parte de un área de conservación en esa zona, integrando el Parque Internacional La Amistad y la costa de Talamanca (comunicadas por el corredor biológico), además de las reservas indígenas y las áreas protegidas de la cordillera (In18dc92:40b; es26ene93:8; es2feb93:19; es9mar93:7). En este marco se perfilan otras aristas importantes del debate nacional sobre conservación y desarrollo sostenible, particularmente en lo relativo a la cuestión de la participación local en estos procesos, y a la forma en que se está perfilando la política oficial de turismo (y ecoturismo, en particular) en este contexto.

En setiembre de 1991, los gobiernos de Costa Rica y Panamá establecen un programa "de conservación y desarrollo sostenible" en la región fronteriza, pidiendo a la UNESCO extender la categoría de reserva de la biosfera al sector panameño, para un total de un millón de hectáreas en ambos países. En particular, la propuesta del corredor biológico busca establecer un puente de 36 mil hectáreas desde la reserva de la biosfera, pasando por varias reservas indígenas en Talamanca, hasta el refugio de Gandoca-Manzanillo, y expropiando para ello un total de 1.600 hectáreas; de un presupuesto total de US\$14,5 millones, 8 millones son para la compra de tierras.

El proyecto ha provocado recelo entre los lugareños y algunas otras organizaciones ecologistas de la zona. Dirigentes comunales locales aducen que el proyecto se presentó inconsultamente, usando sus nombres y el de sus organizaciones en la búsqueda de financiamiento. En un comunicado público, una decena de organizaciones -indígenas, negras y campesinas mestizas- anunciaron su decisión de no formar parte del proyecto, oponiéndose a la expropiación de campesinos y a la política gubernamental de "conformar islas administradas por otras entidades que no son nuestras organizaciones comunitarias"; en este respecto, los dirigentes defienden la "autodeterminación" no sólo de "nuestras comunidades", sino también de "nuestros territorios" y "del país", en la medida en que el control del corredor biológico, "de vital importancia para el futuro de nuestro pueblo", estaría -aducen ellos- en "organizaciones dirigidas principalmente por extranjeros".

El texto señala que, "si el MIRENEM y otras organizaciones quieren disminuir los impactos en la naturaleza, deben empezar a hacer que se cumplan las leyes ambientales, tanto en los refugios y parques como en zonas aledañas, por parte de compañías bananeras, madereros, mineros y empresarios turísticos, que afectan gravemente los ecosistemas ante la negligencia o complicidad de los funcionarios responsables por la protección de estos recursos" (In18dic92:40b). Además, se sostiene que "todo proyecto de protección debe estar enraizado en la convicción de que el ser humano es un elemento fundamental que hay que proteger, y cuyos valores culturales forman parte del entorno natural al que pertenece y que le pertenece" (*ibid.*).

Aunque la referencia a refugios y empresarios turísticos es una alusión evidente al caso de Gandoca-Manzanillo, debemos ahondar en la mención de compañías bananeras, madereros y mineros. En declaraciones a la prensa, uno de los dirigentes locales explicó que la zona se ha convertido en "una isla en medio de bananales", los cuales contaminan las aguas y el mar, con un impacto inmediato en la pesca, fuente importante de alimentación. Por otro lado, el dirigente señala que la estatal Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE) impulsa un proyecto para explotar carbón en 147 hectáreas de la zona, y que otras empresas mineras están interesadas en iniciar actividades ahí, con un previsible impacto deforestador. En este contexto, los madereros

son el otro socio en la empresa, pues derriban y comercializan los árboles que impiden a bananeras y mineros iniciar su propio negocio.

La posición de los pobladores no es, como señaló otro dirigente, oponerse al desarrollo de la zona, sino a una explotación intensiva que agote o deteriore gravemente los recursos en pocos años; "ese -comentó el dirigente- es el desarrollo que nos traerá el hambre a los talamancaes". Además, hemos visto la importancia que tiene para ellos la autodeterminación local y la preservación de los valores culturales propios de la zona. En particular, la relación tradicional de los indígenas con la tierra y los otros recursos naturales constituye un capital que quieren conservar y acrecentar. Las organizaciones indígenas locales han emprendido en este respecto un proyecto de fortalecimiento de su soberanía sobre el desarrollo del área de conservación, que algunas de ellas ven incluso como base para el establecimiento -en el mediano o largo plazo- de un territorio indígena autónomo en esta zona (Rojas, 1993).

*¿Qué tipo de ecoturismo queremos?*

Como hemos adelantado, los casos de Gandoca-Manzanillo y el área de conservación La Amistad también permiten reseñar brevemente algunos aspectos relevantes del debate nacional sobre el tema del turismo (y el turismo ecológico, en particular).

La importancia del sector turismo para las autoridades gubernamentales radica en que constituye una de las principales fuentes de divisas en la economía nacional (US\$540 millones en 1992, que representan alrededor de una cuarta parte del ingreso anual de divisas); el vínculo con las áreas protegidas estriba en que, de 400 mil turistas extranjeros por año, casi un 75 por ciento visita los parques nacionales, lo cual ha convertido al llamado "ecoturismo" en una prioridad oficial (pl6may92:2; lr28ag92:19a; lr21en92:14a; es2feb93:5; lr15feb93:2a).

Los críticos señalan dos problemas centrales en este respecto: la "sobrecarga" turística de las áreas protegidas y el impacto socioambiental de grandes proyectos hoteleros.<sup>33</sup> Aquí nos interesa destacar, sin embargo, otro aspecto de la cuestión, y es el debate sobre el impacto distributivo que pueda tener el turismo ecológico.

---

<sup>33</sup> Dos parques nacionales, Manuel Antonio y Monteverde, han debido restringir severamente la entrada de visitantes, que en 1990 llegó a alcanzar la cifra de 131 mil y 26 mil personas, respectivamente. Con respecto a los grandes proyectos hoteleros, cuatro de ellos -en las costas de Puntarenas y Guanacaste- representan una inversión de US\$150 millones, y ya se han suscitado acusaciones graves sobre su impacto. El caso más conocido -similar al de Gandoca-Manzanillo- es la construcción de un complejo turístico de la cadena europea Barceló, en playa Tambor, Guanacaste. La empresa intentó expulsar a los habitantes de Montezuma, una playa vecina, construyó un camino en la zona marítimo-terrestre y distribuyó 1.500 metros cúbicos de arena blanca sobre la playa, que era de arena oscura. La Corte Suprema ordenó detener las obras en abril de 1992, pero la construcción siguió adelante y una primera fase del complejo turístico se inauguró en noviembre de ese año. Una asociación ambientalista de la localidad ha continuado en oposición al proyecto, logrando que ecologistas alemanes y españoles iniciasen una campaña de boicot internacional contra la empresa. La campaña produjo recientemente la concesión del antipremio "Diablo Ambiental '93" -en Alemania- al gobierno costarricense (por "el turismo más hipócrita del mundo"), y una seria disputa sobre la decisión de celebrar ExpoTur '93, principal feria turística costarricense, en otro hotel de la cadena Barceló (donde finalmente se realizó, pese a la oposición de empresas ecoturísticas nacionales y extranjeras) (lr7may93:2a; lr19may93:2a).

Gerardo Budowski, antiguo director de la UICN, cita informes del Banco Mundial sobre cómo el 55 por ciento del ingreso turístico bruto en los países en vías de desarrollo regresa a las naciones desarrolladas, y argumenta que el ecoturismo está mayormente en manos extranjeras, con gran apoyo estatal y poca retribución al país en general, y en particular al Sistema de Areas Protegidas y las poblaciones locales (las cuales -según Budowski- son ignoradas en la planificación y el manejo turístico de las áreas protegidas) (lr21en92:14a).

Retomando esta línea de análisis, algunos organismos ecologistas han propuesto permitir que las asociaciones comunales aledañas a las zonas protectoras puedan recibir donaciones de los intermediarios turísticos (agencias, transportistas, vendedores de alimentos, guías) para financiar la infraestructura y los servicios necesarios (senderos, agua potable, tratamiento de desechos, vigilancia de biodiversidad, limpieza, educación ambiental), en manos de los lugareños; a razón de US\$3 por turista, ello implicaría unos US\$1,2 millones al año (menos del 0,5 por ciento de los ingresos turísticos totales en el país) (lr28ago92:19a).<sup>34</sup>

Otros sectores (es2feb93:5) se han manifestado contrarios a la política oficial centrada en grandes hoteles e inversiones extranjeras, proponiendo un énfasis alternativo en la pequeña y mediana empresa. Su argumento es que ello reduciría el impacto ambiental de los grandes proyectos y el peligro de sobrecargar los sitios; además, se evitaría una masificación que provoque a mediano plazo la "fuga" turística a otros destinos. Dentro de esta corriente de pensamiento, algunas organizaciones de base local que propugnan por la autodeterminación y las estrategias de desarrollo regional sostenible (ver arriba), ya han empezado a establecer pequeñas empresas ecoturísticas asociativas, con el objetivo de integrar todos los servicios y lograr captar así la mayor parte del gasto que hacen los visitantes (Acosta, 1992; Fernández González, 1993a; Rojas, 1993).

---

<sup>34</sup> El ministro de turismo comparte en alguna medida esta posición, al proponer un aumento en las tarifas de entrada a los parques nacionales, para destinar esos recursos adicionales a pobladores vecinos y convertirlos así en protectores de los parques (pl6my92:2).