

Costa Rica carbono neutral: un país pequeño con metas grandes

Marie Kowollik
Diciembre 2014

- El año 2007 comenzó de manera muy prometedora para Costa Rica, cuando el entonces presidente Óscar Arias Sánchez anunció la carbono neutralidad del país para el año 2021. Eligió este año no por casualidad: El 2021 marca el bicentenario de la independencia de Costa Rica de la potencia colonial española. Ha pasado ya la mitad del tiempo desde ese anuncio
- Si la reducción del uso intensivo de combustibles fósiles no va a buen paso, no se podrá lograr esta meta para el año 2021. Si se quiere alcanzar la carbono neutralidad de Costa Rica, serán imprescindibles el uso de medios de transporte con emisiones más bajas así como la modernización de la infraestructura.
- Una mejor comunicación y coordinación interministerial es decisiva para el logro de la carbono neutralidad. Una cooperación más estrecha entre los ministerios así como la fusión de las intenciones políticas con las posibilidades técnicas constituyen la base del desarrollo de nuevos conceptos y de la implementación de los planes estratégicos ya existentes.
- Los liderazgos políticos son llamados a fomentar iniciativas e incentivos más claros en el futuro. El aumento de los recursos financieros juega un papel crucial al respecto. Con ello, se enviaría una señal clara en cuanto a la importancia de este proyecto, dirigida también a la población costarricense.
- Costa Rica muestra - pese a las limitaciones de sus condiciones marco políticas e institucionales - un espíritu pionero y anima, a nivel internacional, el discurso político sobre la problemática climática.



La comunidad internacional observó con gran atención la ambiciosa iniciativa de Costa Rica de tratar de convertirse rápido en un país carbono neutral. El país pretende implementar en tan sólo 15 años todas las medidas necesarias para lograr esta meta auto impuesta. Poco tiempo para un país que no figura entre las naciones industrializadas. Es un proyecto impresionante si se considera el nivel de desarrollo y los recursos disponibles, y al mismo tiempo, es un paso de gran responsabilidad de un país que no se encuentra entre los principales causantes del cambio climático.

Costa Rica es considerada, desde hace décadas, una isla verde y un imán turístico en América Central, en medio de una progresiva degradación y contaminación ambiental. Costa Rica se ha venido presentando de manera inteligente y exitosa como destino turístico que apuesta al ecoturismo sostenible, y el anuncio de la meta de la carbono neutralidad complementa de manera ideal la percepción internacional generalizada de Costa Rica como un país avanzado en materia de políticas ambientales. Sin embargo, el anuncio del presidente provocó asombro en el propio país, pues se trataba de una decisión política cuya implementación técnica se consideraba casi imposible.

Costa Rica ha establecido la siguiente ecuación para su iniciativa: $E - R - C = 0$, es decir, el resultado del cálculo de las emisiones menos las reducciones menos las compensaciones tiene que ser igual a cero. Se habla de carbono neutralidad cuando los gases de efecto invernadero emitidos son igualados o “neutralizados” por la combinación de las reducciones y las compensaciones. Además, se pretende reducir las emisiones hasta el año 2021 al nivel del 2005, dado que los últimos o primeros datos confiables y sectoriales disponibles del Instituto Meteorológico Nacional (IMN) datan de ese año. Sin embargo, este aspecto de la ecuación rara vez se comunica públicamente y queda por ver cuáles son los objetivos concretos que el país perseguirá en el futuro. La base para el logro de la carbono neutralidad la constituyen un programa para la mitigación del cambio climático creado en el año 2009¹ y el respectivo plan de acción elaborado en 2013², el cual enumera las

estrategias específicas y sectoriales para la reducción de las emisiones de gases efecto invernadero. Sin embargo, los dos documentos no pueden ser considerados como hojas de ruta elaboradas exclusivamente para la iniciativa climática, puesto que contemplan la lucha contra el cambio climático como concepto global. En consecuencia, no se señalan las recomendaciones generales de acción ni las medidas urgentes requeridas hasta el año 2021. Además, una parte importante de la ecuación, la reducción de las emisiones, aún no es obligatoria. Esta obligatoriedad no se implementará sino hasta el año 2020, en el marco de la entrada en vigor del Acuerdo Mundial sobre el Clima ese mismo año, que pretende determinar las respectivas medidas obligatorias para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático en 2015 en París.

A principios de este año, el ex ministro de Ambiente y Energía de Costa Rica, René Castro Salazar, anunció orgullosamente que ya se había cumplido en un 81% la meta de carbono neutralidad. Sin embargo, no se detalló cómo se había calculado esa cifra, cuáles factores contribuyeron y en qué medida a este resultado. Hasta el momento, no existe el sistema de monitoreo exigido en el plan de acción que podría proporcionar información sobre las reducciones reales de emisiones en Costa Rica. Hasta ahora, el gobierno no ha accedido a la petición de diferentes actores de realizar una revisión y evaluación de este éxito parcial. Sin embargo, el continuo aumento del consumo de petróleo no es precisamente un indicador en la reducción de las emisiones. Lo que sucede es que Costa Rica ha apostado en los últimos años claramente por la compensación de las emisiones y el cumplimiento anunciado de un 81% se podría llegar a explicar de esta manera. El país ya pudo dar un paso importante hacia la carbono neutralidad gracias a numerosos proyectos de reforestación - que ya se habían iniciado a mediados de los años noventa - y a la protección de miles de hectáreas de bosque. No obstante, la superficie disponible para este tipo de proyectos es limitada y, por ende, su contribución a la compensación se agotará en cualquier momento.

La definición exacta de las medidas necesarias es relativamente imprecisa, dado que el cálculo de las emisiones, las reducciones y las compensaciones se basa en estimaciones. Ello significa que la carbono neutralidad real de un país se puede determinar de manera imprecisa. El control de los avances en esta

1 El programa para la mitigación del cambio climático es conocido como “Estrategia Nacional de Cambio Climático” (ENCC).

2 Plan de Acción Estrategia Nacional de Cambio Climático.



materia por parte de instituciones independientes sería más que conveniente. Con ello no se descarta recurrir a cálculos de modelo. Sin embargo, podría proporcionar resultados más objetivos y aumentar su credibilidad.

Un sector vital sin progresos significativos

El sector energético y la agricultura son los principales causantes de gases efecto invernadero en Costa Rica³. Sólo el sector energético consume casi el 80% de todas las importaciones de derivados del petróleo. Y el subsector transporte es considerado, a su vez, el mayor contaminador responsable de más del 60% de las emisiones totales de Costa Rica. El petróleo sigue siendo la principal fuente de energía de Costa Rica y evidencia la dependencia energética del país en los combustibles fósiles. Sin embargo, especialmente en esta área se perciben solo “procesos de conversión” lentos, para evitar hablar de “progreso”.

Costa Rica no tiene una infraestructura ferroviaria significativa. Todo el transporte de mercancías y pasajeros se realiza vía terrestre por la red de carreteras. El mal estado de muchas carreteras, consecuencia de un mantenimiento deficiente, conlleva a un aumento en los gastos operativos de los vehículos y en las emisiones de CO₂. Además, la capital San José cuenta con un sistema de transporte público cuyas estructuras datan de los años setenta. Alrededor de 2500 autobuses, operados por 40 empresas diferentes, inundan todas las mañanas la ciudad de San José. Son cada vez más las personas que evitan el viaje en autobús al trabajo y usan su propio automóvil, si tienen los medios para hacerlo. Todos los días, la ciudad colapsa debido a la avalancha de vehículos que se dirige hacia o atraviesa a paso de tortuga el centro de la ciudad. Hace mucho tiempo que han llegado, a muchos sectores de la población costarricense, una prosperidad relativa y estilos de vida modernos e individualistas. Sin ideas nuevas y cambios radicales en el sector del transporte dentro de los próximos diez años será imposible alcanzar el objetivo de la carbono neutralidad.

3 En Costa Rica, la ganadería es responsable del 30% de las emisiones de gases efecto invernadero.

Resulta difícil crear los incentivos necesarios para modernizar el transporte público. Un sistema de transporte público eficiente contribuiría mucho a reducir el número de vehículos particulares en las calles, siendo éstos los responsables de la mayor parte de las emisiones de CO₂ en el sector del transporte. Las compañías de autobuses tienen que tramitar cada siete años un nuevo permiso de operación, hasta ahora sin ningún tipo de exigencias ambientales. Por lo tanto, no es de extrañar que no se han adoptado medidas visibles hacia una flota baja en emisiones. Sin un cambio radical en las tecnologías empleadas no será posible reducir las emisiones de manera significativa. Durante las últimas décadas, el consumo de petróleo y, con ello, las emisiones de CO₂ han aumentado constantemente, y no se vislumbra una reducción a mediano plazo. Por el contrario, se está discutiendo de nuevo intensamente la construcción de una refinería de petróleo por un costo de 1,5 mil millones de dólares, lo cual no es precisamente un indicio para un cambio conceptual y estratégico en el uso de combustibles fósiles.

Es importante tener en cuenta el hecho de que el impuesto sobre los hidrocarburos representa el 11% de los ingresos públicos. El impuesto sobre los combustibles es de interés vital para el país, debido a que los ingresos públicos cubren en la actualidad sólo el 57% de los gastos del gobierno central y el endeudamiento público sigue en aumento. Esta dependencia implica que será mucho más difícil lograr la reducción necesaria del consumo de combustibles fósiles para la implementación de la meta carbono neutral.

Debilidades políticas e institucionales caracterizan los desafíos a superar

Al Ministerio de Obras Públicas y Transporte de Costa Rica (MOPT) le corresponde un papel clave para alcanzar un futuro bajo en emisiones. Pero, debido a su estructura organizativa es considerado sin transparencia y poco eficiente. Su estructura jerárquica consiste de seis dependencias subordinadas llamadas consejos, que tienen diferentes campos de acción. Los asuntos de transporte público se tratan por separado en el Consejo de Transporte Público (CTP). Sin embargo, esa estructura basada en seis consejos con sus propias competencias y áreas de trabajo a menudo da lugar a dificultades en la comunicación y obstaculiza el flujo de información entre las dependencias y del Ministerio en su tota-



lidad y, en última instancia, dificulta la coordinación. Hace más de 15 años que la modernización del sistema de transporte público de la capital se encuentra en la agenda política. Sin embargo, se ha hecho poco hasta ahora. Las empresas de transporte público no han hecho, a la fecha, un diagnóstico (completo) para recoger los datos básicos necesarios (por ejemplo, el número de pasajeros y pasajeras) y, por consiguiente, no han entregado al CTP tales datos. Casi no hay iniciativas políticas que puedan promover la modernización, crear incentivos para inversiones y mitigar los problemas de tránsito.

También se pueden encontrar considerables deficiencias de comunicación a nivel ministerial. Hasta el momento, no hay ninguna reunión interministerial de alto nivel político sobre la carbono neutralidad, aunque este objetivo va mucho más allá de la sola colaboración del Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) y del Ministerio de Obras Públicas y Transporte (MOPT). La comunicación interinstitucional es deficiente, lo cual dificulta el desarrollo de una visión común y de un acuerdo sobre la cooperación y la coordinación adecuada. El acceso a la información por parte de la sociedad civil está limitado porque simplemente no existe suficiente transparencia. Sin embargo, el nuevo ministro de Ambiente y Energía, Edgar Gutiérrez, quiere reestructurar el llamado Consejo Nacional Ambiental para que sirva como una plataforma de intercambio entre todos los/as ministros/as con competencias en asuntos medioambientales. Este fue creado ya en el año 1995, pero las reuniones respectivas nunca se realizaron. Además, se pretende asignar más competencias al Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible (CONADES) que fue creado en 1998 como un comité multisectorial, con el fin de ayudar a promover el diálogo entre los actores privados y públicos. Un intercambio interministerial periódico sobre el cambio climático se lleva a cabo solamente a nivel técnico en el marco del Comité Técnico Interministerial de Cambio Climático que comprende, entre otros, representantes de los Ministerios de transporte, ambiente y hacienda. Reuniones de funcionarios públicos y de expertos técnicos, que se realizan de manera paralela, tienen que ser coordinadas en el futuro con el fin de garantizar una implementación efectiva del programa de cambio climático y de acercarse a la meta carbono neutral.

En lugar de tomar la iniciativa en un nivel superior y tematizar la meta de reducción de carbono a nivel ministerial, el gobierno se limita a acciones puntuales en diferentes regiones del país que se orientan a distintos fines. Sin embargo, la falta de coordinación y de cooperación, así como el cortoplacismo, impiden que las acciones tengan el impacto requerido. Por ejemplo, el Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) estableció, mediante el “Programa País Carbono Neutralidad”, normas y procesos para que empresas y organizaciones públicas y privadas puedan obtener el estatus de “carbono neutral”. Hasta ahora, 16 instituciones han obtenido, de esta manera, la certificación “C-Neutral”, entre ellas Café Britt, Clínica Bíblica, Mapache Rent-a-car y también la Cámara de Exportadores de Costa Rica (CADEXCO). No obstante, el proceso de certificación es complicado, costoso y requiere de una meticulosa “contabilidad” adicional, lo que más bien impide una fuerte participación de empresas pequeñas y medianas costarricenses. Además, para ser una empresa carbono neutral no es necesario tener en cuenta, en el proceso de evaluación, los productos fabricados, vendidos o utilizados por la empresa, por lo que una parte sustancial del cálculo permanece excluida. Actualmente, se debate en la Asamblea Legislativa sobre los planes de reducción de impuestos para aquellos actores que ya participan en este programa o que ya lograron la certificación. También se discuten las sanciones para aquellos que no contribuyen a la consecución de la meta de la carbono neutralidad.

El programa para la mitigación del cambio climático definió, en el año 2007, también la creación del Mercado Doméstico Voluntario de Carbono de Costa Rica (MDVCCR), que debe contribuir a una reducción de las emisiones de gases efecto invernadero. En el fondo, se trata de la generación y comercialización de créditos de carbono, conocidos como Unidades Costarricenses de Compensación (UCC). A diferencia de los sistemas internacionales de mercado con límites de emisión (“cap and trade”), no se podrá comprar esos derechos de emisión. Sin embargo, este proyecto se encuentra aún en su fase piloto y todavía están negociando las normas del sistema.

Parecido a muchos otros países en vías de desarrollo y países emergentes, también Costa Rica ha definido acciones de mitigación apropiadas a cada país



(NAMAs, por sus siglas en inglés) como medidas voluntarias de protección del clima. Estas acciones de mitigación están establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo con el fin de coadyuvar a conducir el país hacia un camino bajo en emisiones. Existen NAMAs en diferentes sectores, entre otros, en el sector cafetalero, la gestión de residuos, la ganadería y la construcción de vivienda. Actualmente, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) está apoyando con recursos financieros el proyecto “NAMA Café” en Costa Rica. Con este proyecto se piensa contribuir a una producción de café más baja en emisiones y, por consiguiente, a la competitividad de Costa Rica. En vista de la meta de reducción de gases efecto invernadero y de otras fuentes de emisión en el país, sería oportuna una ayuda financiera adicional a corto plazo, por ejemplo, para medidas en el sector de transporte.

El presupuesto nacional de 2012 asignó alrededor de 4 mil millones de euros a las siguientes cuatro áreas: bienestar y seguridad social, seguridad ciudadana y paz social, competitividad e innovación, medio ambiente y ordenamiento territorial. Solo el 1,3% de este monto fue destinado a medidas medioambientales. De este 1,3%, sólo el 4,5%, es decir, apenas 2,4 millones de euros se destinaron a la implementación de la estrategia nacional de cambio climático. La ayuda financiera de la cooperación internacional se canaliza también a través del presupuesto estatal, es decir, la cuota estatal es, en realidad, aún más baja. Hay una contradicción y brecha notable entre la pretensión y la realidad en este ámbito: El Estado o bien no tenía la voluntad política o bien no era capaz de proporcionar los fondos imprescindibles para la implementación de la meta de reducción de emisiones de carbono.

Será difícil lograr la meta anunciada en el año 2007 de alcanzar la carbono neutralidad en 2021 si se tiene en cuenta el ritmo actual en la implementación de las medidas y el gran número de obstáculos existentes. El proyecto de Costa Rica se basa en la voluntariedad y, por lo tanto, no es vinculante. Por consiguiente, el país no enfrentaría sanciones en el caso de incumplimiento y un retraso de unos años no implicaría consecuencias graves, excepto un daño en su imagen como país ecológico. Como instrumento jurídicamente vinculante, el Acuerdo Mundial sobre el Clima obligará - a diferencia del Protocolo de Kioto - a Costa Rica a poner en práctica medidas de reducción a partir de 2020. A más tardar para entonces, aumentará la presión para la implementación de los acuerdos climáticos, y los avances en la reducción de las emisiones deberán ser verificables. Todavía queda por verse con qué compromiso abordará el nuevo gobierno liderado por Luis Guillermo Solís Rivera este tema en los próximos cuatro años. La confirmación, por parte del presidente costarricense, de la meta de reducción de emisiones de carbono en la Cumbre sobre el Clima de la ONU en Nueva York en el otoño de este año, es una señal importante para la continuación de este proyecto. La evaluación de esta iniciativa arroja un balance positivo y esta ha generado, pese a las deficiencias existentes, nuevos impulsos en el ámbito de política climática del pequeño país Costa Rica, independientemente de si se pueda mantener el año 2021 como fecha límite para el logro de la carbono neutralidad.

**Autor****Marie Kowollik**

Máster en Ciencias Políticas con foco en América Latina.

Su actividad científica y investigativa se concentra en la política ambiental, principalmente en cuanto al tema de materias primas y el rol del estado.

Pié de Imprenta

Fundación Friedrich Ebert
San José | Costa Rica

Hansjörg Lanz
Representante Fundación Friedrich Ebert
para Costa Rica, Nicaragua y Panamá
E-Mail: costarica@fesamericacentral.org
Tel.: +506 2296 0736
<http://www.fesamericacentral.org>

En 1965 la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES, Fundación Friedrich Ebert) abre en Costa Rica su primera oficina en la región centroamericana. El 23 de julio de 1965 se firma el Convenio de Cooperación entre el Gobierno de Alemania y el Gobierno de Costa Rica. El 1° de setiembre de 1980 se aprueba la Ley no. 6454 que lo ratifica.

Por más de 45 años la Fundación Friedrich Ebert en Costa Rica ha desarrollado sus actividades como plataforma de diálogo, análisis político y de asesoría política. La participación de múltiples actores y el fortalecimiento de la democracia social son bases de la cooperación realizada con instituciones sociales y políticas costarricenses.

En la actualidad, la Fundación Friedrich Ebert, a través de su oficina en Costa Rica, desarrolla los ocho campos de trabajo regional de la FES en América Central. El concepto de planificación en red de las seis oficinas centroamericanas consiste del trabajo nacional con intercambio regional y seguimiento nacional. Las actividades permiten una cooperación con múltiples actores progresistas en los seis países centroamericanos y en los campos de la justicia social, la democracia, el cambio climático, la economía sostenible y la seguridad. Destaca además, en lo nacional y lo regional el trabajo sindical, de género y con jóvenes - agentes de cambio.

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las de la Friedrich-Ebert-Stiftung.

ISBN 978-9977-961-53-8