

La política de cambio climático en Costa Rica

-Diseño institucional de coordinación y articulación-

Conrad Schiffmann
Septiembre 2019

- ¿Por qué 10 años de política climática costarricense han tenido tan poco efecto? A pesar de muchas promesas, las emisiones de CO2 siguen aumentando, el país está poco preparado para las posibles consecuencias del cambio climático y todavía no existe una ley en materia climática.
- En lugar de buscar la respuesta en los contenidos de la política y sus innumerables estrategias y planes, primero hay que echar un vistazo a las instituciones existentes y a sus intereses. Queda claro que muchas de las ideas que existen sobre el papel apenas provocan interés en la acción por parte de los principales actores.
- A lo largo de la historia de la República ha prevalecido una cultura política que surgió de la interacción de los actores políticos según reglas formales e informales. Esta cultura contrasta con una política dedicada a una cuestión amplia, transversal y a largo plazo, como el cambio climático.
- Si Costa Rica es un país realmente interesado en mantener su liderazgo internacional en política ambiental y climática, esto sólo puede hacerse con una nueva constelación institucional. Este volumen contiene ideas sobre cómo podría ser la política climática del futuro en Costa Rica.





La percepción del cambio climático en Costa Rica

Hace poco más de una década, el campo político del cambio climático surgió en Costa Rica. Con la declaración de la *Paz con la naturaleza*, el entonces presidente Óscar Arias puso el tema en la agenda. En ella, el gobierno declaró que para 2021, el año de su bicentenario, Costa Rica debería ser un estado carbono neutral. Hoy en día, muchos interpretan esta acción como un truco publicitario, sin consecuencias vinculantes para el gobierno (Arias II). Sin embargo, no se puede negar la importancia de esta declaración para sensibilizar a los actores políticos sobre el cambio climático (CC). Además, su sencillez y la “radicalidad” ambiciosa fueron una buena orientación y motivación para que los siguientes gobiernos actuaran. Hasta la fecha, ningún gobierno se ha desviado de este objetivo.

La vinculación retórica de dos pilares de la cultura costarricense también será una garantía de éxito: la paz y la naturaleza. Esta última sigue desempeñando un papel importante en la percepción del cambio climático en la actualidad. Así pues, la política climática se basa temáticamente en la política medioambiental de los años noventa. No está muy lejos decir que, sin la exitosa política ambiental de los años 90, que también condujo a un cambio de paradigma cultural, la política climática no habría sido posible en las décadas de los 2000. Por eso, en Costa Rica se interpreta el cambio climático principalmente como una cuestión ambiental.

Por ello, el actor central en el ámbito del CC, la Dirección del Cambio Climático (DCC) fue creada en 2010, adscrita al Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE). Su objetivo es “coordinar, gestionar y formular la política pública de cambio climático, promoviendo la integración de una agenda interministerial.” (Decreto Ejecutivo N° 35669). Al mencionar la agenda interministerial, cada vez más se pueden discernir enfoques hacia una interpretación temática transversal. Aunque el enfoque climático todavía está fuertemente marcado como tema ambiental, hoy en día, un gran número de actores involucrados no tienen vínculo directo con este ámbito. Se nota un cambio de percepción que abre el tema para definiciones y soluciones de otros campos políticos como la economía, el transporte o la agricultura.

Metas y resultados

Generalmente, se aplica la división de la política del cambio climático en tres partes: mitigación, adaptación y gestión de riesgo. La mitigación se refiere a la reducción de la emisión de Gases de Efecto Invernadero (GEI) los cuales se consideran la causa inicial del cambio climático. El objetivo debería ser recuperar el Dióxido de carbono (CO₂) liberado en la atmósfera, para convertirse en un país descarbonizado, es decir, un país que almacena más CO₂ por medio de la biomasa de su territorio que emite a través de la actividad humana.

Dado que se espera que el cambio climático aumente el número y la gravedad de los desastres naturales, es otra tarea de los encargados de la formulación de políticas, diseñar e implementar medidas de adaptación. Este es un punto importante para Costa Rica, ya que Centroamérica es considerada una región particularmente afectada por el cambio climático. La gestión del riesgo, que a menudo se añade a la adaptación, está dedicada a la ocurrencia concreta de un desastre. Estos casos exigen una atención especial, puesto que requieren una reacción rápida y la disponibilidad y movilidad de una mayor cantidad de recursos. Por lo tanto, los Estados más pequeños, como Costa Rica en particular, se enfrentan a retos logísticos y económicos.

Respecto a la mitigación, Costa Rica tiene una meta clara. Gracias a la, relativamente fácil, representación métrica, el objetivo de ser CO₂-neutral para 2021 ha sido válido desde 2007. CO₂-neutral, en este caso, significa que las emisiones de GEI (medidos en CO₂-equivalentes), menos las actividades de reducción de CO₂ y la compensación, son cero. Como país tiene dos objetivos, en este sentido. En primer lugar, se reducirá la emisión y; en segundo lugar, se aumentará la capacidad de almacenamiento de la biomasa propia mediante medidas de (re)forestación.

La reforestación ha sido un gran éxito costarricense desde los años 90. Según el Estado



de la Nación, se estima que actualmente más del 52,4% (2016) del país estará cubierto de nuevo de bosques (1987: 21%). En cambio, la reducción de las emisiones es un punto débil de la política climática. De acuerdo con las cifras actuales, puede suponerse que no se ha conseguido el importe de la reducción, sino que al cambio se le ha producido un aumento de la emisión de GEI. Esto se debe principalmente al transporte privado motorizado. En 2012, el sector del transporte ya representaba dos tercios de las emisiones de CO₂ del país. Las cifras actuales sugieren que el número de vehículos en circulación ha aumentado en medio millón desde entonces hasta alcanzar un total de 1,6 millones de automóviles (+50%). Pero también, en el sector agropecuario, se observa un impulso de la emisión de gases climáticos.

Es más difícil medir el éxito de la adaptación porque todavía no hay representaciones métricas. Hasta ahora, existen algunas iniciativas políticas para aumentar el ajuste nacional. Sin embargo, se critica la falta de unidades organizativas y de un presupuesto económico separado. Un problema general, es que después de un largo período de concentración en la mitigación, la adaptación solo se ha convertido recientemente en el centro de atención. En la actual legislatura, se espera una creciente importancia de la adaptación. Esto también tiene que ver con el hecho de que Costa Rica emite solo el 0,02% de los GEI del mundo. Por lo tanto, los esfuerzos de reducción realizados hasta ahora no son proporcionales a los resultados. Con ello, sería más importante para el país centroamericano contar con una estrategia adecuada para adaptarse a las consecuencias del cambio climático.

Lo mismo se aplica a la gestión de riesgos. Durante mucho tiempo, este punto fue tratado de manera subordinada. La iniciativa solo se tomó con el aumento de las tormentas tropicales y sus consecuencias devastadoras para algunas partes del país. Desde 2015, existe una estrategia formulada, la Política Nacional de Gestión de Riesgos. Sin embargo, los efectos de los desastres de 2017 todavía mostraban claros déficits en la cooperación entre actores, el equipamiento de las tropas auxiliares y en el rápido suministro y la atención posterior de las regiones afectadas.

Por lo tanto, la política nacional sobre el clima, medida en términos de sus objetivos, todavía tiene una considerable necesidad de acción. La culpa de ello no puede recaer necesariamente en las instituciones responsables. Además de la crítica situación presupuestaria, la resistencia política se dirige contra un cambio de gran alcance hacia un estado de neutralidad climática. Asimismo, el sistema político en Costa Rica sufre de problemas generales de coordinación. La cuestión del cambio climático puede ser el punto de referencia para una reorientación de la interacción política.

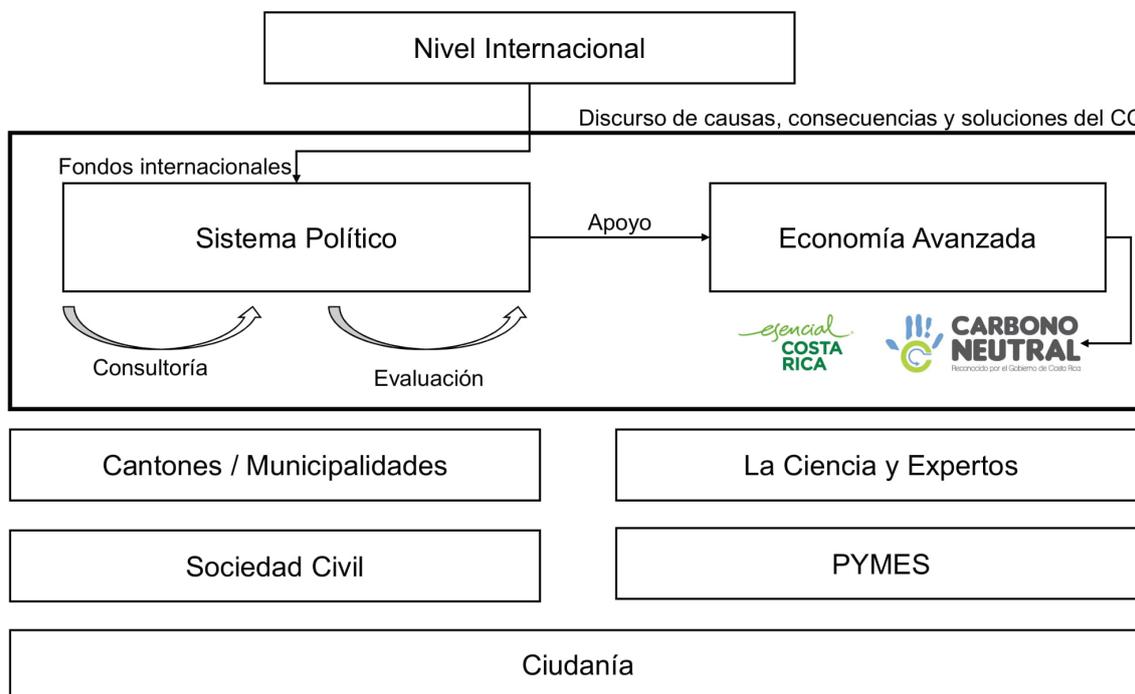
Desafíos de la política pública de Costa Rica

El sistema político de Costa Rica en general padece una serie de “enfermedades” que dificultan el tratamiento de un tema tan complejo como el cambio climático. Uno de los principales desafíos del sistema político costarricense es su hermetismo sistemático o *insularidad* a los intereses, soluciones por parte de y para los ciudadanos tomar en cuenta a otros actores de la sociedad civil. El sistema político realmente se compone de dos principales tipos de actores. Estos son: los políticos del nivel nacional y el sector público y, al otro lado, la economía avanzada, que tiene suficiente influencia para “seguir el juego”. El cambio de información, la consultoría, evaluación de actividades políticas y la concesión de privilegios; todas estas formas de ejercicio del poder político funcionan solo dentro de este sistema. Con ello se excluyen en gran medida a los ciudadanos, las pequeñas empresas, los consultores y expertos externos y la sociedad civil nacional.

Este entorno fomenta actividades de manera ineficaz e informal. El sistema desarrolla sus propias reglas que dificultan la introducción y la aplicación de ideas adecuadas. Un indicador de estas medidas informales de cooperación se encuentra en la corrupción. Recientemente, se reveló un nuevo caso con el “*cementazo*” en el cual, con la Comisión Nacional de Emergencia (CNE), también se vio implicado un actor de la política climática. La existencia de “actores perfectos” también es de gran relevancia con respecto al ámbito del CC. Corresponde a aquellas personas o representantes que gobiernan tan bien las reglas formales e informales del sistema político que han de-



La insularidad de la toma de decisiones en la política de CC en Costa Rica



Fuente: Elaboración propia

sarrollado una ventaja competitiva insuperable en comparación con actores nuevos. Les resulta más fácil hacer valer sus intereses a través del tráfico de influencias. Al mismo tiempo, pueden bloquear las decisiones en contra de sus intereses. Estos fenómenos tienen como consecuencia una brecha amplia entre la élite política y la ciudadanía.

Otro reto es la limitada coordinación entre actores políticos. La estructura organizativa del sistema político costarricense es estrictamente sectorial. Cada nuevo tema, como el cambio climático, se asigna a un área sectorial. El gran interés en el *status quo* que impide que el tema se vincule a otras áreas de especialización. El potencial de encontrar soluciones solo se alcanza de forma limitada. Aún faltan actores que promueven dicha interacción.

Muchos gobiernos están creando nuevos actores (como comisiones o direcciones) para dar más peso a sus prioridades. Como resultado se encuentra entre la estructura ministerial fija un sinnúmero de pequeñas acciones con intereses particulares y tareas especializadas. No siempre tienen en cuenta si ya existe un representante similar que pueda asumir esta tarea. Por ello, los actores existentes tampoco serán reemplazados. Muchos de ellos realizan trabajos parecidos, con pocos re-

cursos y no agrupan sus tareas, sino simplemente siguen existiendo en el punto ciego de los responsables de la toma de decisiones.

Además, la mayoría de los actores cambian a su personal directivo cada 4 años, debido al período legislativo. A pesar de ello, muchas instituciones sufren de una falta de experiencia. Y el tratamiento de problemas de la planificación de soluciones, se reduce a este ritmo. Con respecto al cambio climático, esto significa que el tema se divide temática y temporalmente en pequeñas partes. De tal forma, que es difícil lograr una verdadera solución del problema de tanta complejidad.

Esta falta de coherencia también se traduce en una falta de gestión de conocimiento. En adelante nos vamos a dedicar a este tema de forma más profunda. Aquí cabe mencionar que la falta de experiencia y conocimiento tiene como consecuencia un discurso menos técnico porque crece la dependencia de discursos más politizados. Esto, a su vez, hace más difícil tomar las decisiones adecuadas que no constituyen en opiniones politizadas.

Por último, un punto importante respecto a la política de cambio climático es la influencia gran-



El proceso de toma de decisiones en Costa Rica y las soluciones necesarias para resolver el problema

Forma de tomar decisiones	El cambio climático...
Muy sectorial	Un tema transversal y hasta universal
A corto plazo	Ocupa una transformación a largo plazo
Aislada	Ocupa la fuerza de todos actores y bien coordinado
Política	Es un problema técnico que ocupa conocimiento distribuido simétricamente
Actividades individuales	Ocupa una estrategia general. En muchos casos sin efecto y hasta contradictorios

Fuente: Elaboración propia

de de la cooperación internacional. Esto dificulta el desarrollo de los intereses nacionales por parte de las instituciones y las hace dependientes de los recursos financieros, humanos y cognitivos extranjeros. Más bien, se percibe que, en algunos asuntos, se siguen a los intereses extranjeros, los que contradicen los propios puntos de vista.

La consecuencia de todo esto es que, en muchos aspectos, el proceso de toma de decisiones del sistema política de Costa Rica no satisface las demandas de la compleja constitución del cambio climático y crea muchos contrastes. Por ejemplo, se suele organizar la toma de decisiones de forma sectorial, pese a que el cambio climático es una materia transversal y hasta universal, como lo vamos a ver más adelante. Se tiende a tomar decisiones a corto plazo, aunque la mitigación y la adaptación son procesos de una transformación a largo plazo. Se toma decisiones aisladas, aunque se ocupa la fuerza de todos los actores y de forma bien coordinada para enfrentarse al reto del CC. Se suele tomar decisiones políticas, aunque el CC es un problema técnico y no negociable, que ocupa la acumulación y distribución de conocimiento como base de decisiones.

Resultan de esta forma de tomar decisiones: actividades individuales y de dimensión pequeña, aunque se necesita una estrategia general. Al contrario, estas actividades aisladas, en muchos casos, no tienen un buen resultado y terminan siendo hasta contradictorias unas de las otras. El plan de descarbonización contiene planteamientos ini-

ciales al respecto. Pero se trata de nuevo de un plan y no de una ley. Hay que esperar a ver cuán obligatorio lo interpretan los actores involucrado, incluso después del próximo cambio de gobierno.

Intereses dentro del cambio climático

Sería un error afirmar que el sistema o los actores costarricenses no toman en serio el cambio climático o que bloquean deliberadamente los enfoques para combatirlo y adaptarse. Sin embargo, esta cuestión universal provoca conflictos de intereses cuando se refiere a aspectos que tienen un efecto existencial sobre otros actores. Se pueden identificar cuatro grupos de intereses diferentes.

El primero, es que hay *personas que niegan el cambio climático* como tal. Sobre todo, los motivos religiosos llevan a la suposición de que la naturaleza dada por Dios puede ser cambiada (solo) por el poder de Dios. Esto tiene como consecuencia dos argumentos: por un lado, que los seres humanos no están en condiciones de cambiar el clima; por otro lado, que, si el clima se cambia, este es el deseo de Dios. Y el ser humano no debería intervenir en este gran plan. Y aún más: hay argumentos de que, si el cambio climático es el plan de Dios, la humanidad debe apoyarlo tanto como sea posible. Es, especialmente, dentro de las crecientes iglesias evangélicas en el país, donde es recurrente este punto de vista. Pero, incluso en la comunidad científica, todavía no hay acuerdo sobre la convicción prevaleciente acerca de los mecanismos causales de la política climática.



El segundo, *los perdedores potenciales*, son de naturaleza política y ven a sus intereses amenazados por las actividades de la política climática. Además de la competencia general de los temas políticos (Ministerios) por los recursos económicos y de personal, la política climática tiene una influencia directa en el equipamiento de dichos actores. Al final, ellos temen por su existencia en la visión futura de un estado dedicándose al cambio climático. Estos actores estatales tienden a impedir la innovación política tanto tiempo como sea posible. Solo cuando esto ya no es factible, se adecúan al nuevo paradigma. En este contexto, cabe mencionar como ejemplo a la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE), cuya principal tarea se pierde en un mundo sin petróleo.

El trabajo del Ministerio de Hacienda está directamente relacionado con la función de RECOPE. Se estima que el 11% de los ingresos presupuestarios de Costa Rica son generados por la venta de gasolina. Una quinta parte de los ingresos del gobierno está directamente relacionada con el uso del automóvil. Con ello, el grupo de interés que está haciendo campaña para aumentar la venta de gasolina tiene un poderoso aliado. Sobre todo, porque su argumentación tiene mucho peso en la mesa del gobierno en tiempos de una situación presupuestaria difícil. Esto complica cada vez más la idea de la política climática de reducir la quema de combustibles y contradice de esta forma directamente el objetivo de la mitigación.

Como tercer grupo de interés, se pueden interpretar aquellos actores que se benefician directa o indirectamente de la imagen verde de Costa Rica. Entre ellos se encuentran ONGs con fines ambientales, el sector del turismo o agricultura sostenible, el Instituto Costarricense de Turismo (ICT), el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) y otros relacionados con la biodiversidad nacional. Para ellos, el cambio climático es una amenaza para la diversidad ambiental del país y, al mismo tiempo, la naturaleza puede ser una solución en términos de mitigación y adaptación.

Por último, hay quienes interpretan el cambio climático como una oportunidad de enfrentarse a temas de gran interés del país. A su juicio, el CC debe ser visto como un medio de modernización. Como argumento, una política adecuada de cambio climático puede ayudar a combatir la

pobreza, reducir la brecha entre el centro y las zonas periféricas, modernizar la economía, impulsar la innovación o simplemente garantizar la seguridad y el bienestar de la población. Una sociedad moderna es, en este contexto, una sociedad que se prepara ante amenazas del futuro y que se desarrolla de forma sostenible. Entre estos se encuentra la DCC que traduce el CC en programas que incentivan la industria nacional de pasar a la acción hacia la modernización.

Propuesta de solución

Como hemos visto, los desafíos estructurales e intereses contradictorios complican el proceso de implementación de acciones impactantes. Por supuesto hay soluciones políticas (ley contra la corrupción) o técnicas (fondo de emergencia) que pueden reducir unos de los desafíos aquí mencionados. Pero si queremos enfrentar los problemas de forma general, ocupamos cambios que afecten la interacción entre los actores políticos. A continuación, se presentan tres enfoques decisivos que deben influir dicha interacción general de los actores políticos en Costa Rica. Estos enfoques son: una política basada en el conocimiento y no primeramente en intereses, cambiar la percepción del cambio climático de un campo político a un desafío y una oportunidad universal de Costa Rica, y, finalmente, un actor central, que coordine este campo tanto a través de la gestión de conocimiento como a través de la gestión de acuerdos de gobernanza.

Una política basada en el conocimiento

El conocimiento como concepto de la ciencia política se está convirtiendo cada vez más en el centro del análisis y la optimización de las operaciones políticas prácticas. Es particularmente relevante para la evaluación de la toma de decisiones. Los actores necesitan saber qué los limita y necesitan desarrollar una comprensión de lo que pueden lograr, cómo pueden lograrlo y cómo se relaciona esto con el conocimiento.

El conocimiento como concepto no puede equipararse a una información desordenada e incoherente o flujos de datos. A diferencia de los datos e información, este se relaciona más bien con los



procesos cognitivos y, en consecuencia, con los procesos de interpretación y de la selección de datos e información que se consideren pertinentes para el accionar. El conocimiento siempre tiene que ver con los procesos de creación de sentido y con la mejora de las capacidades para actuar.

Por consiguiente, el acceso limitado a las fuentes de conocimiento también resulta en una capacidad limitada de interpretación. Una estructura desfavorable del sistema político resulta en una distribución asimétrica del conocimiento entre los actores. Como consecuencia, los actores involucrados tienen diferentes interpretaciones del mismo tema. Estas disimilitudes son normales en el marco de una jerarquía ministerial, pero debe ser reducida lo más posible a través de un mecanismo que promueva la simetría de conocimientos. Esto permitiría que todas las partes implicadas encuentren una solución eficaz en conjunto.

Por último, el manejo de conocimiento es una herramienta política. Con ello, se puede lograr por lo menos dos funciones: permite, a un lado, intervenir directamente en el discurso a través de una nueva interpretación del tema. Al nivel argumentativo un actor puede cambiar la percepción de otros actores sobre un tema. Y, al otro lado, ayuda a reducir la politización de un tema. Si está garantizado el acceso libre a conocimiento metódico a través de una gestión de conocimiento centralizada, se puede cambiar la forma de comunicación entre los actores en el discurso y crear un nivel más alto de igualdad de oportunidades.

El cambio climático es un buen ejemplo para explicar esta situación con más detalle. Se trata de un acontecimiento mundial, por lo que el conocimiento sólo puede generarse a través de la cooperación internacional. El juicio sobre este asunto lo facilita el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC por sus siglas en inglés), quien lo dispone públicamente en su sitio web. Gracias a su conocimiento difundido ampliamente, la actitud de los tomadores de decisiones en todo el mundo ha cambiado y el hecho de que el clima cambia se genera como una realidad de actualidad hasta por los mismos detractores que niegan su existencia.

El discurso político ahora está abierto para distintas formas de la interpretación del suceso como

primera herramienta política. La primera es la más compleja. Se vincula a una relación causal entre dos factores. Esta se puede componer de unas cadenas de mecanismos causales, se forman parte de los *belief systems* o sistema de creencias. Tomando como ejemplo el cambio climático se pregunta, qué o quién realmente es responsable por el cambio climático (por ejemplo: un clima siempre cambiante, dios, la actividad humana y los GEI) y cómo evitarlo (cambio climático - GEI - antropógeno - puede ser evitado -). En este nivel, se encuentra normalmente el discurso de los negadores. Debajo de esto, se definen las actividades adecuadas de reaccionar o bien los *core beliefs* o paradigma. Esto sería la estrategia para iniciar una política al respecto o si se enfoca en mitigación, adaptación, cuáles son las actividades claves. Al final, el discurso político permite la interpretación del tema general en el marco de los propios intereses. Es decir, definir los *frames* o marcos. Del *framing* se puede combinar el tema con metas políticas, como el cambio climático con la reducción de pobreza, modernización de la economía, mejorar la imagen de Costa Rica en el mundo entre muchos otros. En el discurso político, se usa estas formas consecutivamente para posicionarse en el discurso. Con la meta de mover los actores dentro de un sistema político en la dirección deseada, hay que dedicarse a estas formas de interpretación.

Como segunda herramienta política, la acumulación de conocimiento y su distribución simétrica dentro del sistema apoya manejar el discurso. A un lado, permite despolitizarlo porque los actores participantes del discurso tienen la misma base de conocimiento. Esto hace que sea más difícil formular interpretaciones que están demasiado impulsadas por intereses y que no pueden ser refutadas por otros más pequeños en el discurso. La interpretación de conocimiento permite cambiar la percepción de un problema a través del cambio de las dimensiones temporales y temáticas. Al hacer que el conocimiento esté disponible, el horizonte de la interpretación cambia. Esto eliminará la miopía tanto temporal como sectorial. Este cambio de perspectiva permite la producción de conocimiento que actores individuales nunca podrían desarrollar.

Un ejemplo simplificado de cálculo permite ilustrar esto. Imaginamos que el Ministerio de Ha-



cienda interprete los combustibles que se venden como ingresos nacionales. Es obvio que la venta de más combustibles significa simplemente más ingreso. Esta correlación sencilla y lógica, convence al gobierno que solo se siente responsable para el plan presupuestario de los cuatro años que vienen. Y una perspectiva más amplia, temporal y temática desvela costos adicionales como para la infraestructura, la salud, la seguridad, costos causados por el tráfico, costos sociales y ambientales. También hay que integrar en los cálculos los gastos que no pasan en la economía nacional por estar invertidos en combustibles. Es decir, si la gente paga tanto dinero para los combustibles, no invierte en la economía local que produciría aparte de empleos también impuestos. A través de un *framing* del cambio climático como tema de desarrollo, la adhesión en el uso de petróleo finalmente puede ser interpretado como freno de modernización. De esta perspectiva nueva, la paráfrasis y argumentación de Hacienda ya no parece tan obvia como antes.

Es importante entender, que el Cambio Climático es un tema sumamente técnico que nos permite interpretaciones distintas. Una adecuada gestión del conocimiento permite al Estado ocupar el tema individualmente al nivel nacional, interpretarlo a su favor y a su vez ganar soberanía sobre la interpretación. La politización de la cuestión se reduce a los políticos que tengan que acostumbrarse a la nueva medición del rendimiento y de nuevas perspectivas a largo plazo.

Una nueva percepción del Cambio Climático

En resumen, todo lo anterior tiene un impacto al diseño de la política climática nacional. Los resultados insatisfactorios de la política climática tienen mucho que ver con un déficit estructural. Tanto las enfermedades estructurales del sistema, como los intereses distintos, la influencia en el gobierno o la falta de la gestión de conocimiento, dan como resultado en una un papel insignificante del CC.

Para salir de este dilema, primero hay que romper dicha percepción limitada, existente de lo que es el cambio climático. En realidad, debe ser obvio que no es un asunto meramente ambiental,

sino un tema de interfaz entre todos los sectores políticos. El cambio climático, en sí mismo, es inicialmente solo una compleja información, un escenario sobre el cambio en las condiciones climáticas, causado por la actividad humana. Aunque el clima se entiende como componente de lo que nosotros llamamos medio ambiente, naturaleza o pacha(mama), sus causas, sus consecuencias y sus soluciones no solo están relacionados con la política ambiental. Como hemos visto, en el ejemplo de la calculación de la Hacienda, el tema tiene que ver con combustibles, transporte, infraestructura, salud, seguridad, independencia, economía, el presupuesto y también el ambiente.

Hay que entender la fórmula simple: una sola política de cambio climático no existe. Existe una amenaza futura que requiere nuestra respuesta hoy para transformarse en una oportunidad. De tal forma el CC como tema aislado no existe, sino aparece como componente de los varios ámbitos políticos como el desarrollo urbano, el sector agropecuario, la gestión de residuos y el medio ambiente, entre otros en su planificación a largo plazo.

Un actor central de coordinación y gobernanza

Al considerar el CC un componente omnipresente de las operaciones políticas que depende de un catálogo de conocimientos ampliamente diversificado, hace falta un actor central que gestione la coordinación del área temática. Aquí el espacio se utilizará para presentar a este actor central, sus tareas y objetivos de una manera más amplia. Esta institución tendrá dos tareas. En primer lugar, será responsable de coordinar el tema, lo que generalmente significa la acumulación, la distribución del conocimiento en el sistema político. En segundo lugar, este debe tener la oportunidad de aceptar mandatos y crear estructuras cuyos objetivos sean regulaciones obligatorias para los involucrados. Estos acuerdos flexibles de gobernanza permiten la contribución en el proceso de toma de decisiones, creando reglas que son válidas para todos.

Como anteriormente se ha comentado, el conocimiento es una materia bastante importante en el proceso del desarrollo interpretativo. Una



tarea central sería acumular, almacenar y distribuir equitativamente el conocimiento de todos niveles y diferentes temas políticos relacionado con el cambio climático. En este contexto, el conocimiento puede entenderse como un fondo que debe ser acumulado, custodiado, activado y traducido para la acción política. Por lo tanto, el conocimiento como recurso específico no puede ser desarrollado, manejado o utilizado sin participar en interacciones sociales y discursos. Sin estas actividades, el conocimiento pierde su valor y será finalmente olvidado.

Esta interacción social también incluye la ciencia. Su papel en la política sigue siendo sorprendentemente pequeño. Esto se debe al carácter cerrado del sistema político. E incluso la propia ciencia, aparentemente, muestra poco interés en los interrogatorios y en la presentación de soluciones prácticas a desafíos políticos concretos. Hay mucho potencial para persuadir a ambos actores de que cooperen profesionalmente. Los procesos de monitoreo y evaluación de las iniciativas políticas, a menudo subestimados, exigen una cooperación más estrecha a este nivel. Respecto a actores públicos o privados, existen herramientas que incentivan a compartir su conocimiento, a cambio del acceso al banco de información o por la participación en el proceso de toma de decisiones.

Esto nos lleva a la estructura de gobernanza. A menudo se malinterpreta la gobernanza como un proceso limitado a la integración de la sociedad civil al discurso político. En realidad, en el sentido más amplio, se trata de áreas de compensación flexibles que se forman alrededor de un espectro político especial. Esto significa que, a diferencia de las estructuras ministeriales fijas, estos arreglos se forman con un tema seleccionado, integran a un gran número de actores afectados en el discurso, toman decisiones vinculantes y luego se disuelven de nuevo. Lo que se queda son: la experiencia de cooperación, el conocimiento colocado durante el proceso y los resultados. El mandato de acción se recibe de instituciones gubernamentales, casa presidencial o ministerios específicos. Es decir, el actor recibe un mandato limitado en un tema específico, organiza el proceso de toma de decisiones, participa en el proceso como consultor y evaluador, pero no tiene autoridad propia dentro del sistema político.

Un ejemplo podría ser el deseo del gobierno de resolver el problema del tráfico de la GAM y su emisión alta de CO₂. En este caso, esto abriría una mesa y convocaría a los involucrados (Municipalidades, INVU, MOPT, expertos, Universidades, etcétera). Esta mesa redonda tiene entonces el mandato de establecer normas comunes que tengan en cuenta los intereses de todos los participantes, pero tengan como meta principal resolver el problema. La definición del problema, la preselección de las opciones de acción está determinada por la estabilidad de conocimiento que debe animar los participantes de actuar menos “político”, es decir que dejan de lado sus intereses individuales y se dedican a resolver el problema central.

Por último, se debe permitir la distribución equitativa del conocimiento. Esto ya incluye el proceso de generación de conocimiento. También se deben crear interfaces al seleccionar los temas. Los cantones pueden encontrar interesante ver cómo ciudades de todo el mundo están optimizando su infraestructura para responder al cambio climático. Perspectivas de éxito, costos, posibilidades de adaptar estas ideas en Costa Rica, todo esto es de interés para los cantones. Las municipalidades locales también pueden participar en el proceso de producción para optimizar la comprensión de lo que es importante para ellos.

Debe ser un sistema abierto que apoye a las instituciones para entender el desafío, ver diferentes opciones y promover cooperaciones entre ellos. Todo esto despliega un gran impacto, si entienden su posición dentro de un sistema complejo que puede también incentivar a los ciudadanos a actuar en una forma más favorable. Además, se esperan soluciones que den recomendaciones a corto, medio y largo plazo. Todos estos aspectos se quedan como grandes vacíos dentro del sistema político actual. El modelo para este actor central podría ser el “Consejo Científico de la Política del Gobierno” (WRR por sus siglas en holandés) y la “Oficina de Análisis de la Política Económica (CPB) de los países bajos o el “Consejo para el Desarrollo Sostenible” en Alemania (Rat für nachhaltige Entwicklung).

Dos elementos deben quedar claras en este punto. Por un lado, esta institución no es un actor político, sino un actor técnico. Inicialmente, esto

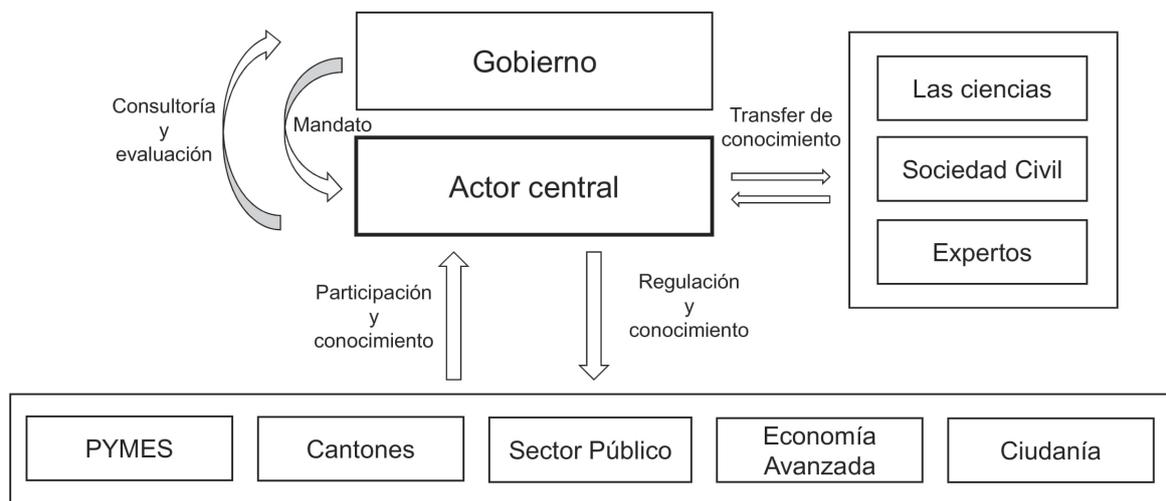


asegurará su estabilidad e independencia a largo plazo, más allá del ritmo legislativo. Por otro lado, la neutralidad del conocimiento preserva la autoridad experta del actor. Como otra observación, ya que existe de una amplia red de estos actores, se necesitarán algunos recursos humanos y financieros. A largo plazo, estos problemas se verán agravados por una política más sostenible, estable y eficaz.

Propuesta de un sistema basada en un actor central que maneja la percepción de problema, la acumula y distribuye simétricamente el conocimiento y gestiona el campo político a través de mandatos oficiales.

mente reciente del nivel cantonal en Costa Rica. Dado que se espera que la cantidad de estas complejas relaciones se aumente, el cambio climático debe ser visto como oportunidad para modernizar y preparar el sistema político a estos nuevos retos.

El cambio climático también es una amenaza concreta para Costa Rica y todo Centroamérica. La consecuencia de la inacción podría resultar en pérdidas y costos significativos. Cuanto antes se produzca una orientación política seria sobre esta cuestión, antes podrá interpretarse como una oportunidad para abordar los profundos problemas sociales ambientales y socioecológicos del país. Se recomienda también activar mecanismos



Fuente: Elaboración propia

Resumen

Incluso después de una década de política climática costarricense, el país aún enfrenta muchos desafíos. Los presupuestos ajustados, las dificultades estructurales y los poderosos intereses contrarios dificultan la preparación ordenada de la cuestión. Además, su integración de la cuestión en el sistema político sigue siendo insuficiente.

El cambio climático representa todas aquellas cuestiones nuevas que requieren novedosas formas de coordinación por sus interfaces horizontales y verticales. El espectro de causas, efectos y soluciones a estos problemas va desde la globalización internacional hasta el desarrollo relativa-

ya existentes de cooperación centroamericana para aprovechar el impacto más grande de acciones colaborativas.

Se formularon tres propuestas para facilitar la ejecución de las actividades contra el cambio climático. En primer lugar, una nueva percepción de la integración de la cuestión en el sistema político debería ampliar significativamente el ámbito de responsabilidad para el tema. En segundo lugar, el concepto de conocimiento debería ocupar un lugar más destacado a fin de desarrollar enfoques de soluciones más racionales y a largo plazo a través de un discurso más elaborado. En tercer lugar, se necesita un actor central para coordinar la gestión del conocimiento y la diversidad de los actores y para desarrollar soluciones transversales a través de nuevas formas políticas.



Las soluciones políticas deberían mejorar la coexistencia de las personas. El cambio climático y sus efectos constituyen una grave amenaza para esa coexistencia. Por lo tanto, el ser humano debe ser el centro de atención, como grupo destinatario y como parte decisiva de la solución. Servicios bien diseñados, buena preparación y ejecución rá-

pidas en caso de emergencia son puntos de partida importantes. Esto implica un cambio de cultura política que rompe las fronteras sectoriales y el pensamiento a corto plazo, así como la finalidad de una política más eficiente y orientada hacia la solución.



Autor

Conrad Schiffmann

Es Máster en Gobernanza y Política Pública egresado de la Universidad Técnica de Darmstadt, Alemania. Especialidad en Política Ambiental y de Cambio Climático con un enfoque en América Latina. Durante sus estudios se enfocaba en activar procesos de transición y ha realizado experiencias en España, China, Armenia y Costa Rica. Desde 2019 trabaja en un proyecto de investigación conjunto entre la Universidad de Costa Rica y la Universidad Técnica de Darmstadt, dedicado a la gestión del agua urbana y la infraestructura verde.

Pié de Imprenta

Fundación Friedrich Ebert
San José | Costa Rica

Mirko Hempel
Representante Fundación Friedrich Ebert
para Costa Rica, Panamá y El Salvador
Director del Proyecto Transformación Social
Ecológica
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 50 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 dos proyectos de trabajo regional de la FES en América Central. Por un lado, El Proyecto Transformación Social Ecológica, que busca contribuir al fortalecimiento de las capacidades de gobierno democrático y social, aportar contenidos y apoyar diálogos hacia una economía social y ecológicamente sostenible, elaborar propuestas de modelos de desarrollo alternativo, y una política fiscal como instrumento de justicia social y de igualdad de género. Por otro lado, el Proyecto Juventudes Progresistas, que ofrece espacios de formación y fortalecimiento de liderazgos en las juventudes, e impulsar estos liderazgos para participar de manera más efectiva en procesos de defensa de la democracia y los Derechos Humanos. El concepto de planificación y las actividades de la FES en red de las seis oficinas centroamericanas consiste en la coordinación, el intercambio y la articulación regional con implementación nacional.

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.