

¿Un mero formalismo? Orígenes institucionales de las evaluaciones de impacto ambiental en Costa Rica

A mere formalism? The institutional origins of environmental impact assesments in Costa Rica

Sara González Rojas

*Universidad de Costa Rica
San José, Costa Rica
saragonz17@gmail.com*

Irene Lucía Josephy Hernández

*Universidad de Costa Rica
San José, Costa Rica
ijosephy@gmail.com*

RESUMEN. El presente artículo analiza cómo el conflicto político alrededor de la regulación ambiental sostenible por parte del Estado ha incidido en el diseño institucional de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA) y de las Evaluaciones de Impacto Ambiental (EIA), a través del estudio del proceso político de creación de la SETENA. La investigación se fundamentó en la ecología política como ‘macro-teoría’ y el institucionalismo histórico como teoría de alcance medio. Asimismo, se empleó un enfoque exploratorio y cualitativo. El análisis se realizó a través de técnicas de investigación como el análisis de coyuntura, las entrevistas semiestructuradas y el análisis documental. Finalmente, la investigación concluyó que, durante el periodo de estudio, se privilegió a ciertos grupos en cuanto a su participación en los espacios donde se ha definido el funcionamiento de la SETENA y el sistema de las EIA en Costa Rica. La manera en la que se diseñó esta institución y el sistema de EIA reflejan las tensiones propias de la definición del uso del medio ambiente y el desarrollo sostenible.



PALABRAS CLAVE. Costa Rica, SETENA, evaluaciones de impacto ambiental, desarrollo sostenible, ecología política.

ABSTRACT. This article analyzes how the political conflict surrounding sustainable environmental regulation by the State has influenced the institutional design of the National Environmental Technical Secretariat (SETENA) and Environmental Impact Assessments (EIA), studying the political process of the creation of SETENA. The research was based on political ecology as a 'macro-theory' and historical institutionalism as a theory of medium scope. An exploratory and qualitative approach was used. The analysis was carried out through research techniques such as situational analysis, semi-structured interviews and documentary analysis. Finally, the research concluded that, during the study period, certain groups were privileged in terms of their participation in the spaces where the functioning of SETENA and the EIA system in Costa Rica has been defined. The way in which this institution and the EIA system were designed reflect the tensions inherent in the defining of environmental usage and sustainable development.

KEYWORDS. Costa Rica, SETENA, environmental impact assessments, sustainable development, political ecology.

1. INTRODUCCIÓN

Sobre la SETENA (Secretaría Técnica Nacional Ambiental) y las evaluaciones de impacto ambiental (EIA), abundan los estudios e informes que demuestran los problemas y las oportunidades de mejora de la institución y del sistema de EIA en Costa Rica. Sin embargo, en la presente investigación, se busca analizar el origen de los problemas de la SETENA y del sistema de EIA en el país, desde las ciencias políticas. Para ello, se enfatiza en cómo los conflictos políticos han moldeado a la SETENA y las EIA¹. El artículo empieza con un análisis del concepto de desarrollo sostenible, la SETENA y las EIA en Costa Rica, posteriormente, se presenta el marco teórico-conceptual y el procedimiento metodológico para después ahondar en los resultados de la investigación y, finalmente, se exponen las conclusiones.

1 Este artículo fue realizado con base en los resultados de: González, Sara y Josephy, Irene. "Desarrollo sostenible en pugna: análisis histórico-institucional de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental y las Evaluaciones de Impacto Ambiental". Tesis de licenciatura, Universidad de Costa Rica, 2021

1.1 Sobre el concepto de desarrollo sostenible

El desarrollo sostenible puede entenderse como el reto de entrelazar la protección de la naturaleza con el desarrollo económico. Para Adams (2009), consiste en el desafío de abordar los problemas ambientales globales, como el agotamiento de la biodiversidad, el cambio climático y la contaminación; así como la desigualdad y pobreza mundiales, y la sostenibilidad de la economía mundial. El concepto de desarrollo sostenible tomó fuerza en las últimas décadas del siglo XX, y se concibió originalmente en el *Informe Brundtland* de 1987. Luego, fue institucionalizado en la gobernanza ambiental global con la *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo* de 1992 (Adams 2009, 2-4).

Si bien esta tarea de entrelazar la protección de la naturaleza con el desarrollo económico puede parecer algo totalmente técnico, en realidad, es política; y, como tal, está llena de tensiones. Según Nygren (1998), cualquier aparato de desarrollo –en este caso el desarrollo sostenible– está sujeto a tendencias y rivalidades en las estrategias de desarrollo global, nacional y local. Asimismo, existe una complejidad en los discursos políticos del desarrollo, los cuales siempre valoran diferentes configuraciones de la relación entre naturaleza y sociedad, y, consecuentemente, distintas formas de ejercer control sobre los recursos naturales.

El desarrollo sostenible fue concebido como un esfuerzo para pensar la protección de la naturaleza, no solo desde el ámbito de la conservación, sino también en función del desarrollo económico. En estos esfuerzos dirigidos a la consecución de un desarrollo sostenible, existen presiones por parte de los diferentes sectores de la sociedad para definir cuáles visiones sobre el medio ambiente son las que serán institucionalizadas, debido a que, como fue mencionado anteriormente, el desarrollo se encuentra inserto en una serie de pugnas y tensiones.

En Costa Rica también se evidencian estas tensiones en el discurso del desarrollo sostenible que tomó relevancia durante la Administración Figueres Olsen de 1994 a 1998, periodo en que se aprobó la LOA y donde se consolidó la visión dominante del desarrollo sostenible *a la tica* (Monge 2014). Durante este periodo, el discurso oficial del gobierno posicionó al desarrollo sostenible como una retórica conservacionista que en realidad ocultaba intereses económicos (Monge 2014, 11). El principal objetivo del desarrollo

sostenible terminó siendo el crecimiento económico y no la protección de la naturaleza mediante el cuestionamiento del modelo de desarrollo dominante y las dinámicas de mercado:

(...) se tomó el ambiente como una variable métrica más, en palabras de Figueres Olsen, para seguir las señales del mercado (como si fuera un ente extrasocial) procurando desperdiciar y dañar menos a la naturaleza (Monge 2014, 13).

Así, se protege el medio ambiente y la biodiversidad si es rentable económicamente. Como parte del esfuerzo para concretar este tipo de desarrollo, se inicia un proceso de conceptualización de nuevas herramientas e instrumentos políticos para garantizar este balance. Uno de esos instrumentos creados con este fin son las EIA.

1.2 Sobre la SETENA y las EIA en Costa Rica

La SETENA es un órgano de desconcentración máxima del Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), el cual se creó el 13 de noviembre de 1995 a través de la *Ley Orgánica de Ambiente* (LOA)². Según esta ley, el propósito de esta nueva institución es “armonizar el impacto ambiental con los procesos productivos” (LOA, art. 83) a través del análisis de las EIA.

Cuando en el país se quiere desarrollar obras, actividades y proyectos que pueden impactar el ambiente de forma significativa, la SETENA analiza las EIA con el fin de otorgar o no las viabilidades ambientales. Las viabilidades corresponden al acto en el que se aprueba el proceso de EIA y estas se encuentran sujetas al cumplimiento de una serie de compromisos ambientales³. Las viabilidades ambientales se encuentran en una relación estrecha con el desarrollo sostenible, ya que suponen la aceptación de un equilibrio entre el desarrollo económico de estas obras, actividades o proyectos y los impactos ambientales potenciales que puedan tener o la forma en la que estos se puedan compensar.

Esta preocupación por armonizar los procesos productivos con el impacto ambiental surge de discusiones más generales iniciadas en la década de 1980 sobre cómo alcanzar el desarrollo sostenible, una discusión central en la política del desarrollo que no ha logra-

² Ley N° 7554

³ Decreto Ejecutivo N.º 31849-MINAE-S-MOPT-MAG-MEIC

do una respuesta totalmente consensuada y satisfactoria para los intereses de los distintos actores. La SETENA es un reflejo de las tensiones del desarrollo sostenible, producto de las contradicciones intrínsecas surgidas de balancear crecimiento económico, protección ambiental y justicia social en el modelo de desarrollo neoliberal, aspecto que se traduce en los debates inconclusos entre los defensores y detractores de la labor de esta institución.

Las EIA fueron pensadas desde la necesidad de revertir y prevenir la degradación ambiental, y han sido promovidas en el plano mundial desde su aceptación en la *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo* en 1992. Se trata de estudios que sirven para:

(...) identificar, predecir e interpretar el impacto ambiental, así como para prevenir las consecuencias negativas que determinadas acciones, planes, programas y proyectos pueden tener en la salud humana, el bienestar de las comunidades y el equilibrio ecológico (Perevochtchikova 2013, 288).

Específicamente en Costa Rica, la creación de la SETENA y el modelo institucional resultante para la implementación de las EIA se discutió en un contexto donde se estaban desarrollando tres crisis de manera simultánea: de deuda, geopolítica y ambiental. Ramírez (2020) explica que en la década de 1980 Costa Rica tuvo que atender la crisis de la deuda mediante tres rondas de ajuste estructural supervisada por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional; simultáneamente existía la presión de Estados Unidos para que el país se posicionara respecto a la guerra civil en Nicaragua y poder usar el territorio nacional como base militar para los contrarrevolucionarios nicaragüenses, por lo que Costa Rica ganó importancia geopolítica lo cual le permitió recibir ayuda internacional para atender la recesión económica; y adicionalmente, se estaba experimentando la crisis ambiental debido a las altas tasas de deforestación. Estas crisis descritas “establecieron una coyuntura clave para el afianzamiento del neoliberalismo, las lógicas de mercado y la estandarización de nuevos métodos para calcular, clasificar y organizar los recursos naturales de la nación” (Ramírez 2020 11-112), lo cual es consistente con el diseño resultante de la SETENA y su trabajo de *armonización* del impacto ambiental y los procesos productivos.

2. MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL

2.1 Ecología política

Esta investigación se fundamenta en la ecología política como 'macro-teoría' y el institucionalismo histórico como teoría de alcance medio. La razón de ser de la ecología política es comprender cómo la política da forma a la relación sociedad-naturaleza y los problemas ambientales (Robbins 2013). Se busca resaltar el papel que tienen las relaciones de poder en la distribución del acceso al control, el uso y la gestión de los recursos naturales en la sociedad. De hecho, el origen de la ecología política se encuentra en el esfuerzo de ampliar las preguntas centrales de la economía política relativas a "quién se queda con qué, cuándo y cómo" con respecto a temas ambientales (Watts y Peet 2004).

La ecología política parte de la idea de que la sociedad desarrolla formas de organización y comportamiento social que son producto de sus esfuerzos por adaptarse al entorno natural (Bryant 1999). Segundo, la degradación ambiental local solo puede entenderse en términos de fuerzas sociales, económicas y políticas que trascienden la escala local (Watts y Peet 2004). De esta manera, se busca comprender cómo las decisiones locales sobre el uso del suelo y los recursos, que provocan la degradación o la conservación de la naturaleza –las cuales pretenden ser atendidas por las EIA– muchas veces resultan influenciadas por dinámicas, procesos e ideas que surgen, operan o se movilizan a escala nacional o global (Leff 2003).

La ecología política también se enfoca en estudiar quién tiene el poder de institucionalizar su visión del medio ambiente y los términos en que estos esfuerzos de institucionalización inciden sobre el control y el uso sobre los recursos naturales y las características de su gestión (Robbins 2013). Entendiendo que la SETENA es la institución del Estado costarricense responsable de las EIA y que estas son uno de los instrumentos para la gestión del uso de los recursos naturales, un estudio sobre la ecología política de las EIA se concentrará en conocer cómo es que estos poderosos (y no tan poderosos) intereses económicos, políticos y sociales han dado forma a este mecanismo de gestión desde su origen, con el fin de controlar los recursos naturales.

De esta manera, concierne saber cómo es que estos actores han logrado institucionalizar una visión particular de las EIA a través

de la SETENA que sirve, parcialmente, a estos intereses en pugna. Esta investigación se enfoca en las diferencias de acceso al poder, preguntándose quién tiene el poder de institucionalizar su visión de la naturaleza, el rol humano respecto de esta y a qué intereses responde. Al cuestionar el conflicto que se ha generado alrededor de la SETENA, se debate también sobre cuáles han sido las visiones sobre la naturaleza y el desarrollo sostenible que se han institucionalizado en Costa Rica a través de esta organización y a qué intereses responden.

2.2 Institucionalismo histórico

El institucionalismo histórico ofrece un marco analítico efectivo porque es una teoría que provee insumos para conocer las condiciones que permiten a las instituciones mantenerse a lo largo del tiempo, aspecto que, como ya se ha visto previamente, corresponde precisamente al caso de la SETENA. La idea básica del institucionalismo histórico es que “las decisiones políticas que se tomen al formar una institución o al iniciar la actividad tendrán una influencia prolongada y definida sobre la política dominante” (Peters 1999, 99).

Uno de sus elementos importantes es la dependencia de rumbo o *path dependence*, que se refiere a una especie de inercia que provoca que las decisiones tomadas al inicio persistan; ese rumbo requiere presión política para ser cambiado. Se plantea que una vez que los gobiernos toman sus decisiones institucionales en determinada área de políticas, las normas creadas persisten, a menos de que se desarrolle una fuerza capaz de superar la inercia creada (Peters 1999, 99). En el caso de la presente investigación, el institucionalismo histórico resulta relevante, ya que es acorde con el objetivo de estudiar los antecedentes de la SETENA y su proceso de creación.

El institucionalismo histórico presenta las coyunturas críticas como los puntos donde pueden iniciar los procesos de *path dependence* (Capoccia y Kelemen 2007); son momentos en los que existe incertidumbre sobre el futuro de un acuerdo institucional y esta incertidumbre permite que la agencia política juegue un papel causal y decisivo en el establecimiento de una institución en determinado camino de desarrollo (*path dependence*) (Capoccia 2015, 2-3). De esta manera, el proceso de aprobación de la LOA se entiende como la coyuntura crítica que originó a la SETENA.

3. METODOLOGÍA

Esta investigación buscó reconstruir la creación de la SETENA desde una perspectiva política, cuyo enfoque se centró en los intereses, conflictos y discursos en torno a la institución. Este artículo ahonda en la coyuntura crítica que llevó a la formación de las normas que actualmente regulan esta institución. Esta creación se estudió por medio de un análisis de coyuntura.

Puntualmente, se estudió la coyuntura de la creación de la SETENA, al enmarcarla en un corte de tiempo que obedece a las necesidades propias del caso (Abarca 2013). El periodo inicia en mayo de 1987, fecha en que se presentó el proyecto de ley denominado LOA, y finaliza en 1995, época en que se crea la SETENA mediante la LOA. Abarca (2013) explica que las correlaciones de fuerza se desprenden de las relaciones de clases, así como de la estructura política y económica de la sociedad en ese momento dado. Por esto, el análisis de coyuntura funciona para aclarar las pugnas de poder que se dieron en el marco de la creación de la SETENA y que lograron institucionalizar cierta concepción sobre cómo se puede “armonizar” el impacto ambiental con los procesos productivos, preguntas que son relevantes desde el marco de análisis de la ecología política y el desarrollo sostenible.

Para realizar el análisis de coyuntura, fue necesario contar con los planteamientos y posicionamientos de los grupos y las personas que se involucraron en las discusiones en torno al proyecto de ley que dio origen a la SETENA, tanto a quienes estuvieron en contra como a favor. Esta información se obtuvo de las actas del expediente legislativo y de entrevistas semiestructuradas a actores clave.

4. CREACIÓN DE LA SETENA

La SETENA fue creada como una de las disposiciones de la LOA de 1995. El proceso de aprobación de esta norma duró un periodo de ocho años, en los que Costa Rica estaba atravesando distintas crisis que determinaron el modelo de desarrollo nacional. A pesar del extenso periodo de estudio del proyecto de ley, la SETENA y sus funciones fueron definidas sin que se registraran, en el expediente legislativo, discusiones relevantes sobre esta entidad y las EIA en general. La revisión de las actas legislativas, la bibliografía consultada y las entrevistas realizadas no evidencian una deliberación

robusta a nivel legislativo ni gubernamental sobre la necesidad o no de ampliar el rango de aplicación de las EIA y las prácticas institucionales para hacerlo. Este proceso legislativo no incluyó activamente al sector ambientalista en la discusión sobre la creación de este órgano, ya que, como se planteó anteriormente, hay grupos que cuentan con más poder para participar en los espacios de discusión y promover su visión sobre cómo se debe manejar el medio ambiente.

Para estudiar el proceso político de creación de la SETENA, se abordará en primer lugar la historia de las EIA en Costa Rica, la cual demuestra que las instituciones antecesoras a la SETENA fueron influenciadas por el impulso internacional del desarrollo sostenible, así como que muchas de las tensiones y los conflictos que enfrenta la institución hoy día se han arrastrado históricamente. Posteriormente, se estudiará el proceso de aprobación de la LOA, el cual fue extenso, con una mínima participación de la sociedad civil, a excepción de ciertas cámaras empresariales, y con poca discusión sobre las EIA. Luego, se analizará la discusión sobre las EIA en el proceso de aprobación de la LOA, en la que se observan posiciones divergentes en los actores que participaron de esta. Finalmente, se discutirá la evolución del articulado sobre las EIA a lo largo de este proceso, mediante la diferenciación entre las tres versiones principales del texto de la LOA.

4.1 Contexto institucional

Antes de adentrarse en el contexto institucional de las EIA en Costa Rica, cabe resaltar algunos datos respecto a la crisis ambiental mencionada anteriormente. Se estima que, durante el periodo de 1940-1980, el país perdió alrededor de 25.000.000 hectáreas de bosque, por lo que la cobertura boscosa se redujo en aproximadamente dos tercios durante este periodo. Asimismo, en la década de 1970 Costa Rica llegó a tener las tasas de deforestación más altas de todo el continente. Esto dentro de la lógica del modelo de integración y sustitución de las importaciones que provocó que el desarrollo industrial tuviera un fuerte impacto en los ecosistemas, lo cual influyó en la definición de un nuevo modelo de desarrollo en el país (Díaz y Mascetti 2016).

La EIA se incorpora en la legislación costarricense a finales del

año 1982, con la aprobación del *Código de Minería*⁴. Esta ley estableció la elaboración de un estudio de impacto ambiental como requisito para el desarrollo de proyectos mineros. Los estudios debían ser realizados por quien tuviera interés en desarrollar la actividad y los resultados debían ser revisados por la Comisión Gubernamental de Control y Evaluación de los Estudios de Impacto Ambiental para la actividad minera⁵ que estaba adscrita al Ministerio de Industria, Energía y Minas (MIEM). Las funciones de esta comisión se ampliaron a inicios de la década de 1990, debido a la promulgación de leyes⁶ que exigían estudios de impacto ambiental para otras actividades como “infraestructura en áreas protegidas, desarrollo energético, exploración y explotación de hidrocarburos y concesiones de obra pública, entre otras” (Astorga 2006, 3).

Esta tendencia en la ampliación significativa de los alcances de las EIA requirió que, en 1993, el MIEM creara la Comisión Interinstitucional de Evaluación y Control Estudios de Impacto Ambiental (CIDECEIA)⁷, este decreto estableció el requisito de las EIA para otras actividades que no estaban contempladas en las leyes sectoriales previas (Astorga 2006, 3).

La ampliación del ámbito de aplicación de las EIA estuvo motivada por el esfuerzo de implementar nuevas medidas ambientales basadas en el desarrollo sostenible. Desde la década de 1960 y 1970, se venía esbozando sobre los impactos ecológicos del modelo de desarrollo neoliberal, por lo cual surgió la necesidad de aplicar conocimiento científico y ecológico al desarrollo de las actividades productivas (Adams 2009, 48). Bajo esta visión, la decisión de llevar a cabo determinada actividad productiva a pesar de los impactos ambientales debe tomarse basada en el conocimiento científico (Adams 2009, 48-49).

A partir del decreto de creación de la CIDECEIA, se estructura la primera oficina ministerial encargada de elaborar las guías para la realización de las EIA. En efecto, el Manual de Organización y Funcionamiento de la CIDECEIA⁸ incluía toda la información sobre sus funciones, la cual ha sido crucial para dar forma a las prácticas

4 Ley N° 6797.

5 Decreto N.º 15441-MIEM

6 Ley de Generación Eléctrica Autónoma o Paralela, Ley N.º 7200; Ley de Conservación de la Vida Silvestre, Ley N.º 7317.

7 Decreto N.º 21930-MIRENEM

8 Decreto Ejecutivo N.º 22628-MIRENEM

actuales de las EIA con la SETENA. La CIDECEIA estuvo organizada mediante una unidad técnica que se encargaba de analizar y evaluar los estudios de impacto ambiental (EsIA) (Jiménez y Jiménez 2008, 70-71).

Los conflictos y las tensiones que hoy inciden sobre las EIA se vislumbraban alrededor de estos antecedentes institucionales de la SETENA. La Asociación Ecologista Costarricense (AECO), la Defensoría de los Habitantes y la Contraloría General de la República (CGR) elevaron fuertes críticas a su funcionamiento, su efectividad y la naturaleza política de las decisiones de la CIDECEIA. Para empezar, esta comisión interinstitucional obedecía a las políticas ambientales dictadas por el Consejo Nacional Ambiental, un órgano colegiado y técnico, pero que era últimamente dirigido y orientado políticamente por el presidente de la República (Hombergh 1999, 223). Asimismo, “sus resoluciones no eran vinculantes, según la letra del decreto, pero la Ley General de la Administración Pública exigía estudios a las instituciones estatales encargadas de otorgar permisos, concesiones, etc.” (Hombergh 1999, 223).

La vigencia de la CIDECEIA fue corta, pues en 1994 se creó la Comisión Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (CONEIA)⁹. Hay quienes afirman que las críticas de la CGR en el caso de Ston Forestal sobre el nivel técnico y científico de las EIA aprobadas por la CIDECEIA y la campaña llevada a cabo por parte de la AECO fueron razones de peso por las que se creó esta nueva comisión encargada de las EIA: “por la coyuntura de protesta ante la falta de seriedad de los EIA, se creó una nueva comisión con un espacio para el movimiento ambiental” (Hombergh 1999, 320). En esta nueva comisión, se formalizó la participación de la sociedad civil y las universidades públicas (Hombergh 1999, 301), lo cual ejemplifica las tensiones descritas en la ecología política por la lucha de los actores por incidir en las decisiones sobre el uso y gestión de los recursos naturales.

Es importante recalcar que la evolución de la CIDECEIA a la CONEIA no reparó en cambios significativos sobre el procedimiento vigente y el listado de actividades, obras o proyectos con el requisito de EIA (Astorga y Sequeira 2002), pero sí incluyó la participación de entes no gubernamentales, empresarios privados y organizaciones ambientales en el ente colegiado de toma de deci-

⁹ Decreto N.º 23783-MIRENEM

siones (Astorga 2006, 3).

Al observar la evolución de las distintas comisiones encargadas de supervisar las EIA en el país, es notable la forma en que se fue ampliando el ámbito de aplicación de estas, así como la participación de distintos actores en la toma de decisiones, pero no se registra un fortalecimiento institucional que asegurara la armonización que se venía buscando entre los procesos productivos y el impacto ambiental. La ampliación del ámbito de aplicación de las EIA coincide con lo mencionado a sobre la aplicación de políticas y acciones que defienden los principios del discurso de desarrollo sostenible, en el tanto cada vez son más las actividades que deben pasar por el trámite de EIA.

La SETENA fue creada sobre la estructura institucional y reglamentaria en que se basaba la CONEIA. De hecho, aunque la LOA fue promulgada en 1995, el sistema de las EIA operó con la normativa de la CONEIA hasta 1997, momento en que promulgó su primer reglamento, denominado *Reglamento sobre Procedimientos de la SETENA*¹⁰. De esta manera, es posible notar cómo las deficiencias de recursos presupuestarios y técnicos y en el diseño institucional de las EIA que existían en la CONEIA fueron trasladadas a la SETENA.

Es así como la SETENA es el resultado de un proceso de evolución de distintas instituciones y de marcos legales en los cuales se decidió incluir una práctica globalmente promovida –las EIA– y luego ampliar su uso a distintas actividades, obras y proyectos, tal como se muestra en la Tabla 1. En un inicio, las EIA se reservaron solamente para las actividades de explotación y exploración minera, que luego fueron expandidas para incluir cualquier actividad humana que alterara o destruyera elementos del ambiente o generara residuos, materiales tóxicos o peligrosos (Astorga y Sequeira 2002, 9). En la actualidad, existe un consenso, al menos a nivel discursivo, de que la SETENA y la EIA son necesarias, pero cada grupo interesado pone los asteriscos sobre dicha afirmación.

La SETENA, al igual que sus antecedentes institucionales, adoleció en su diseño de la ausencia de recursos presupuestarios y personal especializado y debilidades en su mandato político –especialmente respecto de megaproyectos de desarrollo–, flaquezas que tampoco fueron atendidas durante los ocho años de deliberaciones

¹⁰ Decreto N.º 25705-MINAE

Tabla 1. Instituciones de las EIA en Costa Rica

Institución encargada de las EIA	Año de creación	Actividades sujetas a las EIA	Miembros
Comisión de Estudios de Impacto Ambiental (CEIA)	1982	Actividades mineras	MIEM; director general de Geología, Minas e Hidrocarburos; geólogo o ingeniero de Minas; biólogo; geógrafo; ingeniero forestal; ingeniero civil especialidad en Ingeniería Sanitaria; representante del sector minero; representantes del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA)
CIDECEIA	1993	Infraestructura en áreas protegidas, desarrollo energético, explotación y explotación de hidrocarburos y concesiones de obra pública, entre otras	Representantes: MIRENEM; Ministerio de Salud (MINSa), ingeniero sanitario; AyA, hidrólogo; Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC); Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), agrónomo; Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), ingeniero civil; Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), desarrollo eléctrico; Instituto Costarricense de Turismo (ICT); Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH), urbanista
CONEIA	1994	Proyectos de desarrollo productivo o de infraestructura, tomar en cuenta el tipo de actividad económica, si incide o no en el ambiente	Representantes: MIRENEM, MINSa, Cámara Minera; universidades públicas; sociedad civil.
SETENA	1995	Actividades humanas que alteren o destruyan elementos del ambiente o generen residuos, materiales tóxicos o peligrosos	Representantes de ministro MINAE; MINSa, ingeniero sanitario; AyA, hidrólogo; MAG, agrónomo; MOPT, ingeniero civil; ICE, desarrollo eléctrico; universidades estatales, biólogo.

Fuente: Elaboración propia con base en Miranda y Barrientos (2002).

legislativas sobre la LOA, lo cual sigue siendo bastante consistente con la orientación neoliberal de las políticas sobre la organización del medio ambiente de la época.

4.2 Proceso de aprobación de la Ley Orgánica del Ambiente

El proyecto de la LOA fue presentado por el diputado William Corrales Araya, del Partido Liberación Nacional (PLN), el 1 de mayo de 1987 y se convirtió en ley ocho años después, el 1 de noviembre de 1995 a través del Expediente N.º 10435. El estudio de este proyecto fue realizado inicialmente por la Comisión Permanente de Asuntos Agropecuarios (Expediente Legislativo LOA 1987, 1).

La LOA era una de dos propuestas de legislación sobre el tema ambiental que se encontraban en la corriente legislativa, junto con el Código Ambiental. Por esta razón, se decidió trasladar el proyecto de la LOA a la Comisión Especial Mixta que supervisa el proyecto geotérmico Miravalles, así como lo relativo al medio ambiente y otros extremos¹¹, debido a que esta comisión tenía en su conocimiento el proyecto de ley del Código Ambiental y podía valorar sobre los contenidos y la relevancia de ambas propuestas (Expediente Legislativo LOA 1987, 334).

Posteriormente, la comisión decidió que el texto del Código Ambiental¹² se tomara como texto sustitutivo de la LOA. El Expediente N.º 10435 fue dictaminado afirmativamente en 1990, cuando hubo cambio de gobierno y de diputados. Una vez que empezó el nuevo periodo constitucional con los nuevos legisladores, se aprobó una moción en el Plenario para devolver el proyecto a la recién formada Comisión Especial de Ambiente (Expediente Legislativo LOA 1987, 416 y 1810).

En 1992, se aprobó una nueva moción de texto sustitutivo a este expediente, la cual fue presentada por el MIRENEM y elaborada por una comisión interinstitucional¹³ que incluía al sector privado,

11 La Comisión Especial Mixta fue creada para estudiar los asuntos del medio ambiente, específicamente para ejercer una vigilancia sobre el proyecto geotérmico Miravalles; era la comisión que en ese entonces funcionaba como la actual Comisión Permanente Especial de Ambiente.

12 Se argumentaba que el texto del Código Ambiental era una copia textual de una ley colombiana.

13 Conformada por ministerios (MAG, MICIT, Mideplan [Ministerio de Planifica-

lo cual deja entrever quién tenía el poder de institucionalizar su visión del medio ambiente, sobre el control y el uso sobre los recursos naturales y las características de su gestión. En este texto, se cambió el nombre del proyecto a Ley General del Ambiente. Posteriormente, se trasladó el expediente de nuevo a la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Agropecuarios y se le aprobaron mociones de fondo que modificaron el texto del proyecto de ley (Expediente Legislativo LOA 1987, 1907).

En este texto, a diferencia del texto previo de la LOA, se introdujo la definición de “estudio de impacto ambiental”¹⁴ (EsIA) y de garantía de cumplimiento, así como la creación de la SETENA. Este texto sustitutivo fue aprobado por la Comisión Especial Nombrada para el Estudio de Problemas y Discusión de Proyectos Relacionados con el Ambiente en 1993 (Expediente Legislativo LOA 1987, 2365). La introducción de estas definiciones y el articulado sobre la SETENA calza con el periodo posterior a la Conferencia de Río. Por lo tanto, es probable que la introducción de estos elementos al proyecto de ley no fuera casual, sino que respondía a la tendencia mundial de implementar acciones específicas para cumplir con el discurso de desarrollo sostenible en la legislación ambiental.

En octubre de 1994, con un nuevo cambio de gobierno y una nueva conformación de la Asamblea Legislativa, continuó la discusión del proyecto de ley en el Plenario y se aprobó una moción para que el proyecto fuera devuelto a la Comisión Especial del Medio Ambiente y esta rindiera un nuevo informe sobre el proyecto. En la comisión, se recibió en audiencia a miembros y consultores de organizaciones ambientales, biólogos y funcionarios del MIRENEM (Expediente Legislativo LOA 1987, 2436-2483).

En las siguientes sesiones extraordinarias, en enero de 1995, el Poder Ejecutivo convocó el proyecto de ley. La Comisión Especial

ción y Política Económica], Minsa, MIVAH, AyA) y cámaras empresariales (Cámara Costarricense Norteamericana de Comercio, Cámara de Industrias de Costa Rica y Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria).

14 El estudio de impacto ambiental es una herramienta técnica para la evaluación de los efectos ambientales de las actividades, las obras y los proyectos, en el cual se “identifica, interpreta, valora, previene, reduce, corrige y comunica las consecuencias o efectos ambientales que determinadas acciones, obras o proyectos, en funcionamiento o en proyección, tendrán sobre la calidad de vida de las personas y su entorno” (Miranda y Barrientos 2002, 7). Forma parte del proceso de EIA para brindar información técnica a los tomadores de decisiones sobre los efectos ambientales de la actividad, la obra o el proyecto en cuestión.

del Medio Ambiente contrató a expertos en asuntos ambientales y convocó al Área Ambiental del Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa y asesores de diputados para que redactaran un texto sustitutivo del proyecto de ley para ser conocido por la comisión capítulo por capítulo (Expediente Legislativo LOA 1987, 2513-2717).

En mayo de 1995, los diputados Hernán Bravo Trejos del Partido Unidad Social Cristiana (PUSC) y Luis Antonio Martínez Ramírez (PLN) pusieron a despacho¹⁵ el proyecto de ley y su discusión continuó en la comisión. En junio, se aprobó un nuevo texto sustitutivo y en julio se aprobaron mociones de fondo para modificar dicho texto, que también cambiaron el articulado sobre la SETENA (Expediente Legislativo LOA 1987, 2773-2871).

Cabe resaltar que la Cámara de Industrias solicitó una audiencia en la comisión para referirse al proyecto de ley. Desde entonces, el sector empresarial intentó injerir sobre las labores llevadas a cabo por la SETENA, debido a los claros efectos que tienen las EIA sobre los proyectos de desarrollo y construcción en el país (Expediente Legislativo LOA 1987, 2961). Por otro lado, el MIRENEM solicitó que se conformara una comisión compuesta por dicho ministerio, el Minsa y la Comisión de Ambiente para estudiar el proyecto de ley; sin embargo, dicha solicitud no fue acogida por la Asamblea Legislativa, y, como se verá más adelante, el MIRENEM no apoyó a cabalidad el proyecto de ley (Expediente Legislativo LOA 1987, 2962).

Posteriormente, el 10 de agosto de 1995, se aprobó el proyecto de ley en la comisión y el 9 de setiembre fue aprobado por unanimidad en primer debate en el Plenario por los cuarenta y tres diputados presentes. Inmediatamente después de la aprobación de la redacción definitiva del texto en primer debate, el ministro del MIRENEM, René Castro, envió una carta con una serie de quejas sobre el proceso de aprobación del proyecto de ley y la poca participación de la sociedad civil en este. El reclamo del exministro Castro no dista de la realidad de este proceso de aprobación, el cual se desarrolló a lo interno de la Asamblea Legislativa con la participación de distintos actores técnicos (como abogados y consultores), pero sin la participación de los grupos organizados ambientales de

15 Procedimiento legislativo mediante el cual una diputación o el Poder Ejecutivo solicita que un asunto que quedó pendiente de resolución en una legislatura pueda seguir su procedimiento legislativo en la siguiente.

la sociedad civil (Expediente Legislativo LOA 1987, 3062-3124), tal y cómo lo explica la ecología política, existen grupos que tienen más acceso para participar en los espacios de toma de decisión y por lo tanto, defender sus intereses (Robbins 2013).

Asimismo, diversos actores entrevistados sobre el proceso concuerdan con lo planteado por el ministro, ya que expresaron que hubo poca o nula participación de la sociedad civil en la discusión de la LOA, ya que fue un proyecto discutido casi exclusivamente en la Asamblea Legislativa con actores de gobierno y de los sectores productivos (Olman Varela, 2020, entrevista). No obstante, las personas diputadas argumentaron que sí se había tomado en cuenta la participación de la sociedad civil y de diferentes sectores del Estado, a pesar de que en el expediente legislativo solo consta la participación del sector empresarial.

Finalmente, el 26 de setiembre de 1995, el proyecto de ley fue aprobado de manera unánime en segundo debate por los cuarenta y un diputados presentes y el 1° de noviembre fue sancionado por el presidente José María Figueres Olsen (Expediente Legislativo LOA 1987, 3126 y 3154). Es notorio que el proyecto de ley fuera aprobado en ambos debates por unanimidad y que, al igual que en el proceso legislativo previo, no se presentaran nudos de discusión o tensiones entre las personas diputadas, lo que demuestra el nivel de aceptación sobre la legislación aprobada y al mismo tiempo la aceptación de las tendencias internacionales sobre el discurso del desarrollo sostenible y el neoliberalismo que plantea la relevancia de la protección ambiental, siempre y cuando sea rentable económicamente.

4.3 Discusión sobre las EIA en el proceso de aprobación de la LOA

Las personas diputadas encargadas de la elaboración y discusión de este proyecto de ley, como se indicó anteriormente, no incorporaron la participación de sectores de la sociedad civil que no representaran intereses empresariales en el diseño de los artículos relativos a la SETENA y la implementación de los EsIA, lo cual es muy acorde a lo planteado por Monge (2014) respecto a la utilidad del discurso del desarrollo sostenible a la tica para preservar los intereses económicos. Por último, se nota cómo muchos de los actores que expresaron sus cuestionamientos sobre la creación de la

SETENA son los mismos que cuestionan la labor de la institución en la actualidad.

En primer lugar, el MIRENEM planteó desde el inicio del proceso una serie de cuestionamientos sobre la creación de una única instancia para la revisión de los EsIA: de qué manera se financiaría, principalmente en torno a valorar el uso de organismos ya existentes dentro de la administración pública para llevar a cabo estas evaluaciones, e incluso considerar la posibilidad de realizarlas a nivel sectorial entre diferentes entidades.

Asimismo, el ministro del MIRENEM (Expediente Legislativo LOA 1987, 3124), se opuso a la ley y al procedimiento bajo el cual fue aprobada. En una carta indicó que se sentía defraudado porque el proyecto de ley no se consultó a los ciudadanos costarricenses y estos no tuvieron la oportunidad de manifestar inquietudes, objeciones y sugerencias, aun cuando trataron de acercarse al proceso. Igualmente, señaló que el proyecto de ley cerraba los ojos al futuro porque con la promulgación de esta ley se cerrarían las puertas al proceso de globalización, al argumentar que la ley no era acorde con convenios ya firmados por Costa Rica como los de biodiversidad, cambio climático y protección de la capa de ozono, y no calzaba con la dirección que tomaban las discusiones sobre el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)¹⁶. De esta manera, según el punto de vista del ministro, quien tenía una posición ideológica orientada a la globalización, se promulgaba una normativa ambiental con “estándares criollos”.

Castro también criticó la omisión de la ley con los compromisos adquiridos en la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible¹⁷; concluyó que se estaba promulgando una ley vital para el desarrollo sostenible sin considerar los compromisos asumidos en este campo. Por otro lado, mencionó que se promovía una centralización del poder porque sustituía la participación de los municipios y otros órganos de la sociedad civil por una mayor concentración del poder, la ley duplicaría funciones y actividades

¹⁶ Según el ministro Castro, con la aprobación de la LOA, Costa Rica se autoimpondría nuevos obstáculos a la competitividad de los productos nacionales.

¹⁷ Los compromisos fijados eran fortalecer la capacidad de regulación, supervisión y aplicación de normas ambientales con la promoción de la toma de conciencia y la participación de la sociedad en la incorporación de los aspectos ambientales en los sistemas educativos formales y no formales; y armonizar y modernizar los parámetros ambientales de la legislación y las instituciones nacionales encargadas.

a nivel institucional y las comunidades estarían imposibilitadas de participar activamente en la toma de decisiones; también argumentaba que presentaba roces con la Constitución Política y seguridad jurídica.

Cabe destacar que en la década de 1990 en Costa Rica y en América Latina, se enfatizó en los beneficios de la descentralización, la cual no se planteaba solo a favor del régimen municipal, sino que se consideraba que “regionalizar implicaba algo muy distinto que fortalecer los gobiernos cantonales o municipalidades; implicaba incorporar un nuevo ámbito territorial para ‘planificar el desarrollo’ del país” (Meoño 2008, 281).

Por último, el entonces ministro comentó que el proyecto no era claro en cuanto a quién asumiría las nuevas funciones o quién retomaría las que ya existían; y muchos de los institutos jurídicos a los que la ley se refiere no han sido ajustados a las disposiciones constitucionales y criterios emitidos por la Sala Constitucional.

Otros sectores se refirieron puntualmente a las implicaciones de la creación de la SETENA y las EIA, especialmente las relativas al crecimiento económico. El Centro de Investigación en Contaminación Ambiental (CICA) de la Universidad de Costa Rica se preguntaba si la obligatoriedad de realizar estos estudios se convertiría en un obstáculo para la puesta en marcha de importantes proyectos de desarrollo (Expediente Legislativo LOA 1987, 592). De igual manera, el ICE criticó que las EIA no diferenciaban entre proyectos con alto o bajo impacto ambiental. También planteó que, en el caso de proyectos de desarrollo al trámite de las iniciativas de esta institución puntual con el fin de no entorpecer las labores de diseño o los trámites de obtención de financiamiento de entes externos para gran infraestructura en la generación y transmisión de electricidad (Expediente Legislativo LOA 1987, 596-597).

Refiriéndose a intereses más amplios, la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE) planteó que aplicar las EIA implicaría un gran costo para los desarrolladores públicos y privados, dada la necesidad de contar con equipos multidisciplinarios de profesionales contratados en etapas de planificación de proyectos. Adicionalmente mencionó que la SETENA ostentaría mucho poder sobre la planificación, por lo que era preferible que fuera una entidad con potestades de recomendación y no decisorias. Finalmente, se comentó que la ley no preveía la contratación de personal técnico para esta dependencia (Expediente Legislativo LOA 1987, 726-733).

Esta última observación se convirtió en una realidad una vez que se aprobó la LOA, pues la SETENA no contaba con un presupuesto y personal propios, y debió apoyarse con personal y financiamiento de otras dependencias del MIRENEM, tales como el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) (Carlos Rodríguez, c.p.).

El entonces presidente de la Cámara de Industrias, Samuel Yankelewitz, estuvo de acuerdo con lo señalado por el ICE y RECOPE, y planteó que el EsIA se convertiría en un requisito engoroso. Además, cuestionó que la garantía de cumplimiento del 4 % del valor total del proyecto era muy elevada y consistía en un gasto adicional para los desarrolladores, por lo que se debería reducir el monto. Asimismo, solicitó la participación de la Cámara de Industrias en la elaboración de las guías en las que se estipularían las regulaciones para la realización de estos estudios. También argumentó en contra de incorporar equipos interdisciplinarios para los EsIA, porque aumentaría los costos del proyecto (Expediente Legislativo LOA 1987, 2235).

A partir de la posición de la Cámara de Industrias, se observa cómo, desde el inicio, las cámaras empresariales se posicionaron en contra de la creación de la SETENA y abogaron por reducir los requisitos y los costos que implica la EIA en los proyectos. Otras instituciones, como el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas, se opusieron a aspectos específicos sobre el funcionamiento administrativo de la SETENA. Esta institución se opuso a que el director general de la Oficina de Control de Informes y Evaluación de Impacto Ambiental (que posteriormente, en el proceso legislativo, se transformó en la SETENA) fuera un puesto nombrado por el ministro y no por el Servicio Civil (Expediente Legislativo LOA 1987, 864). Esta observación muestra que, desde su creación, los órganos de la SETENA han sido sujetos de una pugna entre la política y la técnica.

No todas las valoraciones tomaron como prioridad el desarrollo o crecimiento económico. Al contrario, hubo otras instituciones que señalaron que la ley podía ser más estricta en protecciones ambientales. La municipalidad de Escazú afirmó que las municipalidades debían tomar algún tipo de decisión sobre los EIA que se relacionaran con su territorio o que lo afectaran en términos ambientales. Asimismo, consideró que la garantía de cumplimiento del 4 % era muy baja (Expediente Legislativo LOA 1987, 2169).

Por su parte, el AyA señaló que se debía realizar el EsIA previo a cualquier estudio de factibilidad de la actividad que se quisiera desarrollar, que se debía establecer un registro de los prestatarios de servicios que realizaran EsIA en el país e indicó que no era posible que una institución estatal le cobrara depósitos de garantía ambiental a otra institución estatal; por ejemplo, el AyA; la cual se posiciona como una futura usuaria de los servicios de la SETENA (Expediente Legislativo LOA 1987, 2296).

Finalmente, los diputados promotores del proyecto enfocaron su apoyo a la LOA en discursos relacionados con el desarrollo sostenible. El diputado Luis Antonio Martínez Ramírez (PLN), presidente de la Comisión Especial de Ambiente, se refirió a la implementación en Costa Rica y el mundo de la legislación acorde con las políticas mundiales sobre desarrollo sostenible y ambiente. Mencionó que:

Hemos pensado que el desarrollo sostenible es el resultado de una nueva cultura de las evaluaciones de impacto ambiental que nos permiten que ese desarrollo sostenible realmente lo sea y que podemos tener la certeza a futuro, de que los pasos que estamos dando sean firmes y que en realidad posibiliten ese desarrollo al que aspiramos (Expediente Legislativo LOA 1987, 2454).

Asimismo, el diputado Hernán Bravo Trejos (PUSC) argumentó que esta ley aspiraba a promover una relación armónica entre la sociedad y el ambiente y que, contrario a lo argumentado por el MIRENEM, la ley fue publicada y ampliamente consultada con la sociedad civil, que consistió en uno de los procesos de consulta más extensos de ese plenario (Expediente Legislativo LOA 1987, 2471). Por último, el diputado Rafael Villalta Hernández (PUSC) también difirió respecto lo planteado por el ministro del MIRENEM, al argumentar que había artículos suficientes en este proyecto de ley donde hay una clara inserción de la sociedad civil costarricense (Expediente Legislativo LOA 1987, 2955).

No obstante, a partir de la revisión del expediente legislativo de la LOA se puede notar que, tal y como fue planteado por el MIRENEM, no hubo una participación sustancial de la sociedad civil en la aprobación de esta ley, a excepción del sector empresarial. En esta sección se materializa el interés de los distintos actores por institucionalizar su visión sobre la gestión del medio ambiente mediante el diseño de la SETENA y el sistema de EIA, defendiendo así

sus propios intereses.

4.4 Evolución del articulado sobre las EIA a lo largo del proceso de aprobación de la LOA

Después del recorrido sobre las principales discusiones en torno al proyecto de ley, en esta sección se ahonda en los principales cambios sufridos en el articulado sobre las EIA en las distintas versiones del proyecto de ley. A lo largo del proceso legislativo, se puede identificar tres versiones principales del texto del proyecto: el texto original; el texto del Código Ambiental y el texto presentado por la Comisión Interinstitucional. Entre los principales cambios sufridos a lo largo del proceso resalta la definición del ente encargado de realizar las EIA, el tipo de actividades sujetas a las evaluaciones, el monto de la garantía de cumplimiento y la participación de la sociedad civil en estas.

En el texto original presentado en 1987, se proponía que para realizar cualquier actividad capaz de producir deterioro ambiental se debía declarar el peligro presumible como consecuencia de esta mediante estudios de impacto ambiental para obtener una licencia. Entre los posibles efectos, se mencionaba el deterioro grave de recursos naturales renovables o del ambiente, o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje. En dicho estudio, se debía tomar en cuenta, a parte de los factores físicos, aquellos de orden económico y social para determinar la incidencia en la región. Cuando las obras o actividades tuvieran carácter internacional, debía tomarse en cuenta el criterio del Ministerio de Relaciones Exteriores (Expediente Legislativo LOA 1987).

Posteriormente, el 1 de junio de 1989 se aprobó una moción para acoger como discusión del proyecto de ley el texto del Código Ambiental. En dicho texto se planteaba que toda obra, proyecto o actividad que pudiera causar desequilibrios ecológicos o exceder los límites y las condiciones señaladas en el código, los reglamentos y las normas técnicas emitidas para proteger el ambiente, estarían sujetas a la aprobación previa de la autoridad administrativa competente. Por lo que debían presentar un informe de EIA a la Oficina de Control de Informes de Evaluación de Impacto Ambiental, que también se creaba por esta ley, adscrita al MIRENEM y cuyo director es nombrado por dicho ministerio (Expediente Legislativo LOA 1987).

La oficina tenía la obligación de evaluar el impacto ambiental de un listado de actividades y debía evaluar los informes en beneficio de los habitantes del territorio nacional. Además, podía recomendar, negar o recomendar de manera condicionada la autorización de la ejecución de la obra, el proyecto o la actividad. Asimismo, el informe se exigiría para todo proyecto, obra o actividad propuesta por etapas, que separadamente no lo requirieran, pero que en conjunto pudieran tener o ejercer un impacto, en cuyo caso el informe debía integrar todas las etapas. También definía que los informes serían de carácter público (Expediente Legislativo LOA 1987).

Entre las dos primeras versiones del texto del proyecto de ley pueden encontrarse diferencias significativas, que muestran el porqué de las discusiones sobre si avanzar con la LOA o con el Código Ambiental. El texto original no profundiza sobre quién debía revisar los estudios de impacto ambiental, mientras que el texto del Código Ambiental sí creaba una oficina adscrita al MIRENEM, además de la necesidad de evaluar los proyectos, las obras o las actividades como un todo y no por etapas, e incorporaba el mandato de que los informes serían públicos.

El 2 de noviembre de 1989 se aprobaron una serie de mociones de fondo que modificaron el articulado sobre las EIA. Se definió que para iniciar alguna obra, actividad o proyecto que pudiera contaminar o deteriorar el ambiente o los recursos naturales, en especial aquellos que tuvieran por objeto el aprovechamiento de tales bienes, se debía presentar previamente el correspondiente informe de impacto ambiental¹⁸ ante la entidad pública de más competencia en la administración del recurso mayormente afectado. Todo ente u órgano que le correspondiera analizar dichos informes debía nombrar una comisión técnica para dicho fin (Expediente Legislativo LOA 1987).

En esta versión, se resalta la eliminación de la oficina anteriormente propuesta y se plantea que la revisión de los EsIA esté a cargo de distintas instituciones del aparato estatal, dependiendo del recurso mayormente afectado, que deja de lado la centralización de la revisión de los estudios. Asimismo, incorpora las responsabilidades de quienes irrespeten los términos y las condiciones en los

18 El texto mantenía los requisitos técnicos del informe de la versión anterior del texto en discusión sobre los proyectos por etapas, la responsabilidad del hecho e indemnización y reparación los daños y el carácter público de los informes (Expediente Legislativo LOA 1987).

que se aprobó el informe.

Tres años después, el 12 de noviembre de 1992, se aprobó una nueva moción para acoger como base de la discusión un nuevo texto sustitutivo, creado por una comisión interinstitucional¹⁹ con representantes del sector público y el sector privado. El nuevo texto planteaba que, para evaluar el posible efecto sobre el ambiente de una actividad, obra o proyecto, el interesado presentaría un EsIA a la SETENA antes del inicio de las actividades. Los costos del proceso estarían a cargo de los interesados y cuando no se respetaran los términos y las condiciones en que el estudio fue aprobado debían ser responsables, indemnizar y reparar los daños causados. Indicaba que estarían sujetas a EIA las siguientes actividades u obras: las que generen residuos o materiales peligrosos o tóxicos, las que alteren o destruyan elementos del ambiente, las que requieran, para su funcionamiento, una autorización o aprobación gubernamental previa; las que sean financiadas parcial o totalmente por el Estado con recursos propios o externos derivados de empréstitos o donaciones nacionales o internacionales (Expediente Legislativo LOA 1987).

Este texto incorporó a la SETENA como órgano de desconcentración máxima del MIRENEM y mencionaba que su propósito sería armonizar los aspectos de impacto ambiental con los procesos productivos. Fijaba la garantía de cumplimiento en un 4 % del monto de la inversión. Hablaba por primera vez de participación ciudadana: todos tenían derecho a ser oídos por la SETENA; además, incorporaba la posibilidad de audiencias. Indicaba que en la elaboración de la reglamentación se debía tomar en cuenta a organismos representativos del sector productivo. Y toda la información en el estudio de impacto ambiental sería pública, salvo en casos en que afecten derechos de propiedad industrial (Expediente Legislativo LOA 1987).

El texto planteado por la Comisión Interinstitucional incorpora bastantes novedades en el articulado sobre EIA. En primer lugar, crea a la SETENA, por lo que deja de lado la descentralización planteada anteriormente y le asigna la labor de la revisión de los EsIA. Además, designaba a quién le correspondía cubrir los costos del proceso e incorporaba la garantía de cumplimiento, siendo esta

19 Integrada por representantes del MAG, MICIT, Mideplan, Mirenem, Minsa, MIVAH, AyA, Cámara Costarricense Norteamericana de Comercio, Cámara de Industrias de Costa Rica y Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria.

objeto de debate. Por otra parte, se refería por primera vez a la participación ciudadana y a la necesidad de tomar en cuenta al sector productivo para elaborar la reglamentación necesaria. Por último, definió el mandato legal que se mantiene hasta la actualidad de la SETENA: armonizar los aspectos de impacto ambiental con los procesos productivos.

La discusión sobre esta versión del proyecto de ley continuó durante casi un año. En octubre de 1993, se aprobaron una serie de mociones de fondo y, posteriormente, el 8 de junio de 1995, se aceptó otra moción de texto sustitutivo, el cual volvió a ser modificado el 27 de julio y 10 de agosto mediante mociones de fondo; de este proceso resultó el texto finalmente aprobado por la comisión (Expediente Legislativo LOA 1987).

En el texto dictaminado se explicaba que todas aquellas actividades humanas que alteren o destruyan elementos del ambiente o que generen residuos, materiales tóxicos o peligrosos requerirían de una EIA por parte de la SETENA y su aprobación sería requisito para el inicio de actividades, obras o proyectos, los cuales serían definidos vía reglamento. Las evaluaciones deberían ser realizadas por un equipo interdisciplinario, cuyos profesionales estuvieran inscritos y autorizados por la SETENA, y el costo de la evaluación sería asumido por la persona interesada. Las resoluciones de la SETENA serían vinculantes y la SETENA establecería instrumentos y medios para dar seguimiento a sus evaluaciones y, en casos de violación de su contenido, ordenaría la paralización de las obras. El interesado, el autor del estudio y quienes lo aprobaran serían directa y solidariamente responsables de los daños que causaren (Expediente Legislativo LOA 1987).

La garantía ambiental sería de hasta un 1 % del monto de inversión y se clasificaría en dos tipos: de cumplimiento durante el diseño y la ejecución del proyecto, y de funcionamiento hasta un periodo de cinco a diez años. Planteaba que todos tenían derecho a ser escuchados, por lo que la SETENA²⁰ enviará un extracto del estudio a las municipalidades involucradas y divulgará en medios de comunicación colectiva la lista de estudios sometidos a su consideración. Toda la información será pública cuando no afecte los derechos de propiedad industrial. Nuevamente, se propone a la SETENA como órgano de desconcentración máxima y con el propósito

20 En un plazo de cinco días después de recibida una EIA.

de armonizar los aspectos del impacto ambiental con los procesos productivos (Expediente Legislativo LOA 1987).

Se enumeraban once funciones y la forma en que estaría integrada la SETENA: un secretario general representante del MINAE, un representante del MINSa, AyA, MAG, MOPT, ICE y universidades, cada uno con un perfil específico. Cabía recurso de revocatoria contra acuerdos firmes de la SETENA y apelación ante el MINAE. Los funcionarios de la SETENA serían funcionarios de tiempo completo con dedicación exclusiva. Se debían realizar inspecciones para verificar el cumplimiento de las resoluciones de la SETENA. Por último, planteaba que la Comisión Interinstitucional de Control y Evaluación de Estudios de Impacto Ambiental pasaría a ser la SETENA (Expediente Legislativo LOA 1987).

Resulta relevante que, entre los principales cambios entre el texto dictaminado y el presentado por la Comisión Interinstitucional, esté la disminución de la garantía de cumplimiento de un 4 % a un 1 %, lo cual demuestra una vez más la prevalencia de la rentabilidad económica en la tendencia neoliberal de la protección ambiental. Asimismo, por primera vez se propone que la Comisión Interinstitucional de Control y Evaluación de Estudios de Impacto Ambiental pase a ser la SETENA.

Finalmente, el 25 de septiembre de 1995 se aprobó la redacción definitiva de la ley en el Plenario Legislativo, la cual consiste en la versión dictaminada en la comisión con algunas modificaciones de redacción.

Como se observó el articulado sobre la EIA en la LOA, hubo muchos cambios en su periodo de discusión, intervenido por tres conformaciones distintas de la Asamblea Legislativa. La versión de la Comisión Interinstitucional fue la más determinante en asuntos clave, así que se demuestra la injerencia del sector privado en la definición del procedimiento de EIA planteado en la ley y en el éxito de la institucionalización de su visión sobre la gestión del medio ambiente.

5. CONCLUSIONES

Después de este recorrido histórico, se observa cómo la SETENA es producto de la implementación legislativa de las políticas sobre desarrollo sostenible establecidas en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992), así como de un legado ins-

titucional presente en el Estado costarricense desde 1982 que, a la vez, fue acompañado por la evolución del marco jurídico que configuró la gestión estatal del control sobre el medio ambiente. Esto en un contexto multi-crisis por el cual atravesaba el país que afianzó el desarrollo neoliberal de políticas ambientales, en las cuales la protección ambiental era relevante siempre y cuando trajera consigo rentabilidad económica.

Aunque tres composiciones diferentes de la Asamblea Legislativa estuvieron involucradas en el proceso de aprobación de la LOA, el sistema de EIA no fue un tema medular en la discusión, ya que este tema en particular era uno de los tantos que abarcaba esta iniciativa de ley más amplia y controversial. Esta falta de protagonismo de la EIA en la discusión legislativa puede explicarse de distintas formas. Por un lado, ya existía en Costa Rica un legado institucional encargado de la EIA, al que con el tiempo se le fueron incluyendo actividades. Por otro lado, está la aceptación internacional de la incorporación de este tipo de estudios fundamentales para el desarrollo sostenible que se arraigaron en el imaginario con más fuerza a partir de la Conferencia de Río en 1992 y en las presiones internacionales sobre políticas neoliberales para la gestión del medio ambiente.

También se debe cuestionar la exclusión de ciertos sectores de la discusión en el escenario legislativo, ya que, como bien lo explicó el ministro René Castro en su carta de crítica a la LOA y como consta en el expediente legislativo, el único sector de la sociedad civil que fue incluido formalmente en el proceso legislativo fue el empresarial. Estos grupos tuvieron conquistas como lograr disminuir la garantía de cumplimiento de un 4 % a un 1 %. El proceso legislativo de aprobación de la LOA y, específicamente, de la creación de un ente encargado de las EIA, se llevó a cabo principalmente a lo interno de la Asamblea Legislativa, con poca o nula injerencia del sector ambientalista. Así se identifican las pugnas por el acceso al poder y la capacidad de incidir en la institucionalización de la visión sobre la gestión del medio ambiente y quién se beneficia de esta gestión.

Por otra parte, es importante señalar que la SETENA es una institución a la que no se le asignó un presupuesto propio y personal debidamente capacitado en la temática al inicio de su creación. Además, no le fue aprobado un reglamento hasta dos años después de su fundación, debido a que el conocimiento técnico en el país sobre las EIA y el funcionamiento de órganos de este tipo era poco. Estas

deficiencias demuestran una vez más que la LOA fue creada con el fin de implementar una serie de principios ambientales en el actuar del sector público y privado costarricense, pero que instituciones como la SETENA fueron instituidas mediante esta ley sin debatir ampliamente sobre su funcionamiento en el futuro, a pesar de que las EIA sí fueron objeto de discusión, como en el caso de *Ston Forestal*. Este punto es consistente con lo explicado por Ramírez (2020) respecto el giro hacia la gobernanza ambiental neoliberal, en la cual se persigue en primer lugar la optimización del mercado antes que la gestión y protección del medio ambiente.

Con la aprobación de la LOA y la consecuente creación de la SETENA, el país obtuvo una institución que de cierta manera certifica que las actividades, las obras y los proyectos desarrollados en el territorio tienen un “sello verde”, que es la viabilidad ambiental otorgada por la SETENA. Sin embargo, en la práctica, la Secretaría no tiene la capacidad institucional para un adecuado control y seguimiento de las viabilidades ambientales otorgadas y, por tanto, sobre el ambiente. Y, pese a la situación, los cambios que ha sufrido la institución a lo largo de su historia (impulsados en su gran mayoría por el sector empresarial) han estado orientados justamente a aumentar el otorgamiento de las viabilidades ambientales, pero no a mejorar el control y seguimiento de estas.

5.1 Nuevas líneas de investigación

Se demuestra la relevancia de recordar que los temas ambientales son inherentemente políticos y en las ciencias políticas se encuentran herramientas funcionales para problematizar las decisiones en materia ambiental que se toman dentro del sistema político nacional.

Existen otras líneas de investigación que podrían ayudar a profundizar el conocimiento científico sobre el tema. Por ejemplo, profundizar en el rol o los intereses específicos de los sectores que se encuentran en relaciones de poder con la SETENA, tales como desarrolladores, grupos ambientalistas y comunidades. Asimismo, podría ser relevante estudiar casos específicos en los que la SETENA ha tenido un papel predominante o controversial, con el fin de ahondar en el rol de la institución a través de ejemplos discutidos en la política y de forma técnica.

Es importante también estudiar las percepciones que las perso-

nas que trabajan en la SETENA tienen sobre la institución, así como los conflictos de intereses que se dan a lo interno de esta: en la Comisión Plenaria y alrededor de los consultores ambientales. Otra línea de investigación podría centrarse en estudiar el rol de las personas secretarías generales y por qué ha habido una alta rotación en esta figura. Es importante el desarrollo de propuestas de mejora o abordaje de los problemas que enfrenta la SETENA en la actualidad, puesto que son objeto de amplio debate público y al tener un efecto sustancial sobre el desarrollo económico y la protección ambiental en Costa Rica.

Por lo tanto, generar conocimiento científico en temas ambientales puede servir de base para la toma de decisiones y como insumo para los distintos grupos que se involucran en el sistema de las EIA costarricense, con miras a buscar un sistema más justo y que atienda de manera actualizada las necesidades de la sociedad en general, sin menoscabar en la protección del medio ambiente.

REFERENCIAS

- Abarca, Allan. 2013. «El análisis de coyuntura». En *Técnicas cualitativas de investigación*, 249-299. San José: Editorial UCR.
- Adams, Bill. 2009. *Green development: Environment and sustainability in a developing world*. New York: Routledge.
- Astorga, Allan y Mayela Sequeira. 2002. «El Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental en Costa Rica: diagnóstico evolutivo, situación actual y perspectivas». En *EIA en Centroamérica: los países en acción*, editado por Grethel Aguilar y Gabriela Hernández, 7-42. San José: UICN. <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/2002-019-2.pdf>
- Astorga, Allan. 2006. Los 10 años de la SETENA: Evaluación de desempeño y perspectivas futuras. Programa Estado de la Nación. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/968>
- Bryant, Raymond L. 1999. «A Political Ecology for Developing Countries?: Progress and Paradox in the Evolution of a Research Field». *Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie* 43: 148-157. <https://doi.org/10.1515/zfw.1999.0010>
- Capoccia, Giovanni. y Daniel Kelemen. 2007. «The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism». *World Politics* 59: 341-369. <https://www.jstor.org/stable/40060162>

- Capoccia, Giovanni. 2015. «Critical Junctures and Institutional Change». En *Advances in Comparative-Historical Analysis*, 147-179. Cambridge: Cambridge University Press.
- Expediente Legislativo Ley Orgánica del Ambiente. 1987. Departamento de Archivo, Investigación y Trámite de la Asamblea Legislativa.
- Hombergh, Helena. 1999. *Guerreros del Golfo Dulce: industria forestal y en la península de Osa, Costa Rica*. San José: Colección Universitaria.
- Jiménez, Jorge. e Ingrid Jiménez. 2008. «El nuevo procedimiento para la evaluación de impacto ambiental en Costa Rica». Tesis de maestría. Universidad de Costa Rica.
- Leff, Enrique. 2003. «La ecología política en América Latina: un campo en construcción». *Sociedade e Estado* 18: 17-40. <https://doi.org/10.1590/S0102-69922003000100003>
- Meoño, Johnny. 2008. «Descentralización Integral Para El Desarrollo De Costa Rica: Un Necesario diagnóstico modelístico». *Revista de Ciencias Económicas* 26: 279-345. <https://doi.org/10.15517/rce.v26i2.7147>
- Monge, Claudio. 2014. «Desarrollo sostenible a la tica: geopolítica y ambiente en la Administración Figueres Olsen (1994-1998)». *Revista Rupturas* 5: 1-21. <https://doi.org/10.22458/rr.v5i1.712>
- Miranda, Eliana y Guido Barrientos. 2002. Estudios de Impacto Ambiental: necesidad de armonizar la protección ambiental con las actividades productivas. Programa Estado de la Nación. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/986>
- Nygren, Anja. 1998. «Environment as Discourse: Searching for Sustainable Development in Costa Rica». *Environmental Values* 7: 201-222. <http://www.jstor.org/stable/30301631>.
- Perevochtchikova, María. 2013. «La evaluación del impacto ambiental y la importancia de los indicadores ambientales». *Gestión y Política Pública* 22: 283-312. Acceso el 13 de febrero de 2024. <http://www.scielo.org.mx/pdf/gpp/v22n2/v22n2a1.pdf>
- Ramírez Cover, Alonso. 2020. «Excepcionalismo verde y desarrollo sostenible en Costa Rica». *Anuario Centro de Investigación y Estudios Políticos* 11: 1-21. <https://doi.org/10.15517/aciep.v0i11.44774>
- Robbins, Paul. 2013. *Political Ecology: A Critical Introduction*. Londres: Routledge.
- Watts, Michael y Richard Peet. 2004. «Liberating political ecology». En *Liberation ecologies: Environment, development, social movements*, 3-43. Londres: Routledge.

SARA GONZÁLEZ ROJAS es costarricense. Licenciada en Ciencias Políticas por la Universidad de Costa Rica y técnica en Análisis de Datos por el Instituto Tecnológico de Costa Rica. Actualmente cursa el Programa de Maestría en Ambiente, Desarrollo y Paz de la Universidad para la Paz

ORCID: <https://orcid.org/0009-0002-9504-3435>

IRENE LUCÍA JOSEPHY HERNÁNDEZ es costarricense. Licenciada en Ciencias Políticas por la Universidad de Costa Rica. Actualmente cursa el Programa de Maestría en Ambiente, Desarrollo y Paz de la Universidad para la Paz

ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-4971-3911>