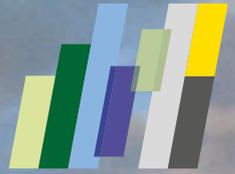


OCDE Evaluaciones del
Desempeño Ambiental



Costa Rica

ASPECTOS DESTACADOS

2023



LA OCDE

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ofrece a sus 38 países miembros un foro para trabajar juntos con el fin de abordar los desafíos económicos, sociales y ambientales de la globalización. La OCDE también encabeza los esfuerzos para ayudar a los gobiernos a responder a los nuevos retos y preocupaciones. La Organización ofrece a los gobiernos un marco en el que pueden comparar sus experiencias en materia de políticas, buscar respuestas a problemas comunes, identificar buenas prácticas y trabajar en la coordinación de políticas nacionales e internacionales.

¿QUÉ SON LAS EDA?

Las *Evaluaciones del Desempeño Ambiental* (EDA) de la OCDE proporcionan un análisis que descansa en datos empíricos y evaluaciones del progreso de los países hacia los objetivos de sus políticas ambientales. Promueven el aprendizaje entre pares, mejoran la rendición de cuentas gubernamental y generan recomendaciones específicas para ayudar a los países a mejorar su desempeño ambiental. Se fundamentan en una amplia gama de datos económicos y ambientales. En los últimos 30 años, la OCDE ha llevado a cabo más de 100 evaluaciones de países miembros y de una selección de países no miembros.

Todos los informes, así como información adicional, están disponibles en el sitio web de Evaluaciones del Desempeño Ambiental: <http://oe.cd/epr>.

LA PRIMERA EDA DE COSTA RICA

Esta es la primera Evaluación del Desempeño Ambiental de Costa Rica. En ella se analizan los resultados ambientales del país en la última década. El proceso ha implicado un diálogo sobre de políticas constructivo y mutuamente beneficioso entre Costa Rica y los países participantes en el Grupo de Trabajo de la OCDE sobre Desempeño Ambiental, que aprobó la Evaluación y las Recomendaciones derivadas del estudio ambiental el 12 de mayo de 2023. La OCDE desea expresar su agradecimiento a los dos países examinadores: Colombia y Nueva Zelanda.

El Informe contiene 52 recomendaciones, cuyo objetivo es ayudar a Costa Rica en su avance hacia el desarrollo sostenible y la aplicación de políticas ambiciosas de gestión ambiental y mitigación del cambio climático. Contiene un capítulo especial sobre conservación y aprovechamiento sostenible de la biodiversidad.

<http://oe.cd/epr>

INDICADORES AMBIENTALES CLAVE DE 2021 (o último año disponible)

Intensidad de GEI – Emisiones de GEI per cápita
2,9 t de CO₂ eq. per cápita (promedio de la OCDE: 10,5)

Intensidad energética – Suministro total de energía per cápita
1 tep per cápita (promedio de la OCDE: 3,8)

Energías renovables (% del suministro total de energía)
51,5% (promedio de la OCDE: 12%)

Exposición media de la población a las partículas PM_{2,5}
14,3 µg/m³ (promedio de la OCDE: 13,9)

Residuos municipales per cápita
313 kg per cápita (promedio de la OCDE: 534)

Valorización material de residuos municipales (% de compostaje y reciclado en el tratamiento total)
6,7% (promedio de la OCDE: 37,6%)

Servicios de saneamiento (% de la población que hace uso de servicios de saneamiento gestionados de forma segura)
30% (promedio de la OCDE: 84%)

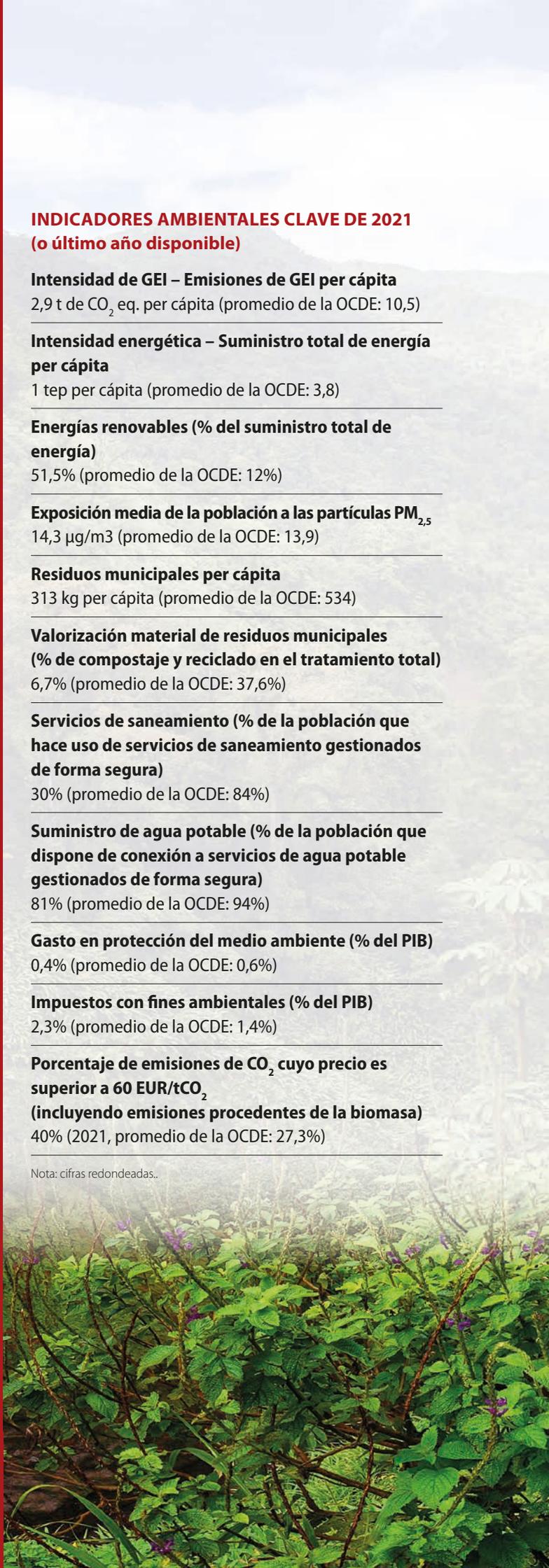
Suministro de agua potable (% de la población que dispone de conexión a servicios de agua potable gestionados de forma segura)
81% (promedio de la OCDE: 94%)

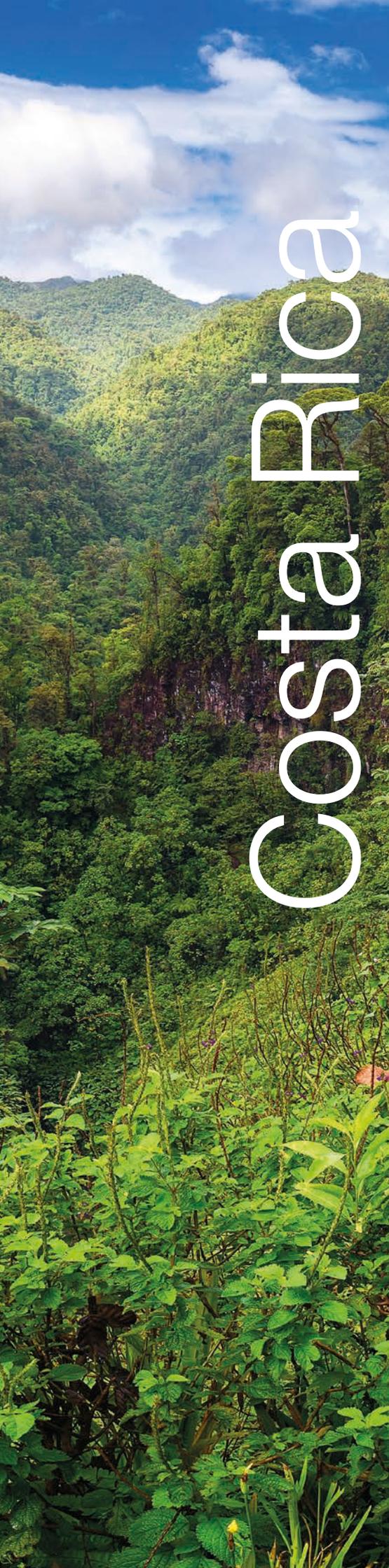
Gasto en protección del medio ambiente (% del PIB)
0,4% (promedio de la OCDE: 0,6%)

Impuestos con fines ambientales (% del PIB)
2,3% (promedio de la OCDE: 1,4%)

Porcentaje de emisiones de CO₂ cuyo precio es superior a 60 EUR/tCO₂ (incluyendo emisiones procedentes de la biomasa)
40% (2021, promedio de la OCDE: 27,3%)

Nota: cifras redondeadas.





Costa Rica

Resumen

Costa Rica es mundialmente conocida como país verde y destino de ecoturismo. Sus recursos ambientales y naturales son un pilar del modelo de desarrollo del país, sobre el que se sustentan los notables sectores turístico y agroalimentario. En las dos últimas décadas, su abierta economía ha experimentado un crecimiento más acelerado que el promedio de la OCDE y de América Latina y el Caribe. Como en otras economías de renta media-alta, la renta per cápita ha aumentado considerablemente, pero la pobreza y la desigualdad siguen siendo obstinadamente altas. La población ha crecido y la urbanización se ha intensificado. Más del 70% de la población vive en la Gran Área Metropolitana, que se extiende alrededor de la capital, San José.

Costa Rica, una nación tropical de gran diversidad biológica, es digna de elogio por haber invertido el proceso de deforestación, producir toda su electricidad a partir de energías renovables y su compromiso de alcanzar el objetivo de cero emisiones netas en 2050. Sin embargo, el consumo de energía y las correspondientes emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) han aumentado en la última década. Los automóviles privados son una fuente importante y creciente de emisiones que inciden en el clima y la calidad del aire. Se sigue recurriendo principalmente a los vertederos para la eliminación de desechos, y muchas aguas residuales no se tratan. La veterana política de biodiversidad de Costa Rica ha contribuido a proteger los ecosistemas forestales y la vida salvaje del país. No obstante, es preciso continuar trabajando para hacer frente a las presiones sobre la biodiversidad que se derivan del desarrollo de infraestructuras y la urbanización, el turismo, la agricultura y la pesca. La escala de la inversión necesaria para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la neutralidad en emisiones de carbono es abrumadora. Por ello, es preciso mejorar la eficiencia del gasto público, movilizar financiamiento privado, aplicar estrictamente las regulaciones y ofrecer incentivos adecuados.

COSTA RICA 2022 (o último año disponible)

Población: 5,2 millones

PIB per cápita: 24.800 USD (paridades de poder adquisitivo actuales)
(el promedio de la OCDE es de 53.900 USD)

Superficie total de su territorio: 51.000 km²

Densidad de población: 101 habitantes/km² (el promedio de la OCDE es de 37)

Moneda: 1 USD = 647,1 CRC

Principales recomendaciones

MITIGACIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO

- Aplicar plenamente las medidas previstas en el Plan Nacional de Descarbonización 2018-50 en todos los sectores con arreglo a un calendario concreto.
- Modernizar las redes eléctricas y mejorar su eficiencia operativa para apoyar la expansión de las energías renovables y la electrificación del transporte, la industria y edificaciones.
- Introducir normas energéticas estrictas y de obligado cumplimiento para la reforma y nueva construcción de edificios, así como reforzar las normas mínimas de eficiencia energética de los electrodomésticos.
- Acelerar la implementación de un sistema integrado de transporte público en la Gran Área Metropolitana.
- Garantizar que los planes de ordenamiento territorial de los gobiernos locales integren aspectos relacionados con la movilidad sostenible.
- Impulsar la electrificación de las motocicletas y los autobuses urbanos, junto con la de los vehículos particulares, y seguir ampliando la red de puntos de recarga para vehículos eléctricos en toda la red viaria.

- Endurecer las normas de emisiones contaminantes para todos los vehículos de transporte rodado de pasajeros y mercancías; adoptar normas relativas a la eficacia de los combustibles o las emisiones de CO₂ para los vehículos; reforzar las inspecciones técnicas obligatorias de vehículos.

GESTIÓN DE RESIDUOS Y AGUA

- Potenciar la capacidad de invertir en el tratamiento de residuos y prestar servicios adecuados de gestión de residuos.
- Reformar los cánones de recogida de residuos para garantizar la recuperación de costos y fomentar la clasificación de residuos en origen.
- Acelerar y ampliar la escala de la inversión en infraestructura hídrica.
- Garantizar una supervisión adecuada de la construcción, gestión y mantenimiento de las fosas sépticas para minimizar los riesgos de contaminación.





CONSERVACIÓN Y USO SOSTENIBLE DE LA BIODIVERSIDAD

- Hacer cumplir la legislación que obliga a todas las municipalidades a adoptar planes de ordenamiento territorial adecuados y suficientemente actualizados – que tengan en cuenta las preocupaciones ambientales – y a elaborar planes de ordenamiento espacial marino y planes de gestión integrada de los espacios marítimo-terrestres.
- Seguir reforzando el sistema de áreas protegidas, además de mejorar su representatividad y su conectividad ecológica.
- Elaborar y revisar sistemáticamente planes de gestión para todos los espacios protegidos, humedales Ramsar y corredores biológicos.
- Adoptar una metodología armonizada para fijar las tarifas de entrada a las áreas protegidas, a fin de aumentar la recuperación de costos.
- Ampliar el uso de contratos de concesión para servicios relacionados con el turismo en zonas protegidas.
- Reforzar el programa de Pago por Servicios Ambientales (PSA) y aplicarlo a otros ecosistemas más allá de los bosques.
- Incrementar las fuentes de financiamiento, inclusive los recursos fiscales, para el programa PSA, con vistas a desvincular la viabilidad financiera del programa de los ingresos procedentes del impuesto a los combustibles.
- Eliminar las exenciones tributarias para productos agroquímicos; garantizar que todos los pesticidas se someten a una adecuada evaluación de riesgos ambientales.

- Seguir eliminando progresivamente las ayudas a los precios de mercado de productos agrícolas y sustituirlas por pagos acotados en el tiempo dirigidos a los productores necesitados, así como fomentar prácticas agrícolas ecológicas.
- Continuar suprimiendo las ayudas a la pesca vinculadas al uso de insumos, fundamentalmente combustibles, y reasignar los recursos financieros ahorrados con esta medida a ayudas directas selectivas a la renta de los pescadores necesitados y a mejorar la sostenibilidad ambiental de la pesca.

GOBERNANZA PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

- Aprovechar la propuesta legislativa relativa al refuerzo de las competencias del Ministerio de Ambiente y Energía para elaborar un plan de racionalización del sistema de gobernanza ambiental.
- Introducir sin dilación inspecciones y permisos ambientales integrados.





- Mejorar la elaboración, recopilación y difusión de estadísticas ambientales; actualizar con más frecuencia el inventario de emisiones de GEI; ampliar la red de vigilancia del estado del aire ambiente; reforzar el control de la calidad del agua; y mejorar la base de conocimientos sobre la biodiversidad del país, en particular sobre los ecosistemas marinos y de agua dulce.

INVERSIÓN EN TRANSICIÓN ECOLÓGICA

- Elevar y acelerar las inversiones relacionadas con el medio ambiente y el clima; incrementar la participación privada en los proyectos de infraestructuras; garantizar la ejecución puntual y la calidad de los proyectos de infraestructuras.
- Ampliar el uso de mecanismos de financiamiento innovadores, tales como los bonos verdes, los fondos fiduciarios para la conservación y las permutas de



deuda por naturaleza para financiar la inversión en descarbonización y biodiversidad.

IMPUESTOS Y SUBVENCIONES CON CRITERIOS MÁS ECOLÓGICOS

- Acelerar el desarrollo y la aplicación de una reforma fiscal ecológica integral, según lo previsto en el Plan Nacional de Descarbonización 2018-50. En el marco de la reforma:
 - Introducir la tarificación del carbono; aumentar progresivamente el tipo impositivo aplicado al combustible diésel; elevar los impuestos que gravan los vehículos convencionales y modularlos en función del peso de los vehículos, la eficiencia del combustible y los niveles de emisiones contaminantes locales; actualizar los peajes de carreteras y diferenciarlos en función de parámetros de emisión de los vehículos; y estudiar la introducción de tasas por congestión en las zonas críticas de la Gran Área Metropolitana.
 - Utilizar parte de los ingresos procedentes del incremento de los impuestos relacionados con el medio ambiente para mitigar su impacto en los hogares de bajos ingresos y en los sectores económicos más afectados, así como para financiar políticas e inversiones en favor de la transición ecológica, realizando revisiones periódicas y transparentes de los acuerdos de asignación de ingresos.
- Convertir la preparación periódica de un inventario de gastos tributarios en un examen sistemático de las subvenciones reales y propuestas, y preparar un plan para eliminar gradualmente las subvenciones a los combustibles fósiles y otras subvenciones perjudiciales para el medio ambiente.

Costa Rica ha progresado mucho en materia ambiental, pero podría equipararse en mayor medida a los países más avanzados

En la última década, Costa Rica ha logrado cierto avance en la ruptura del vínculo entre crecimiento económico y presión sobre el medio ambiente. Desde 2015, toda su electricidad procede de fuentes renovables. Sin embargo, los combustibles fósiles todavía satisfacen la mitad de las necesidades energéticas del país. Las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) vinculadas al uso de energía fósil crecieron un 11% entre 2010 y 2021. Aun así, las emisiones netas de GEI disminuyeron (un 13% en el periodo comprendido entre 2010 y 2017), gracias al aumento de la absorción de carbono por los bosques (Gráfico 1). El aumento de la población, la urbanización y la llegada de turistas han sobrecargado las insuficientes infraestructuras y servicios de agua, residuos y transporte. Es probable que la presión sobre el medio ambiente se intensifique con el aumento del nivel de vida y el cambio climático.

La energía hidráulica genera la mayor parte de la electricidad (73%). La eólica y la geotérmica producen, cada una, alrededor del 12% de la electricidad

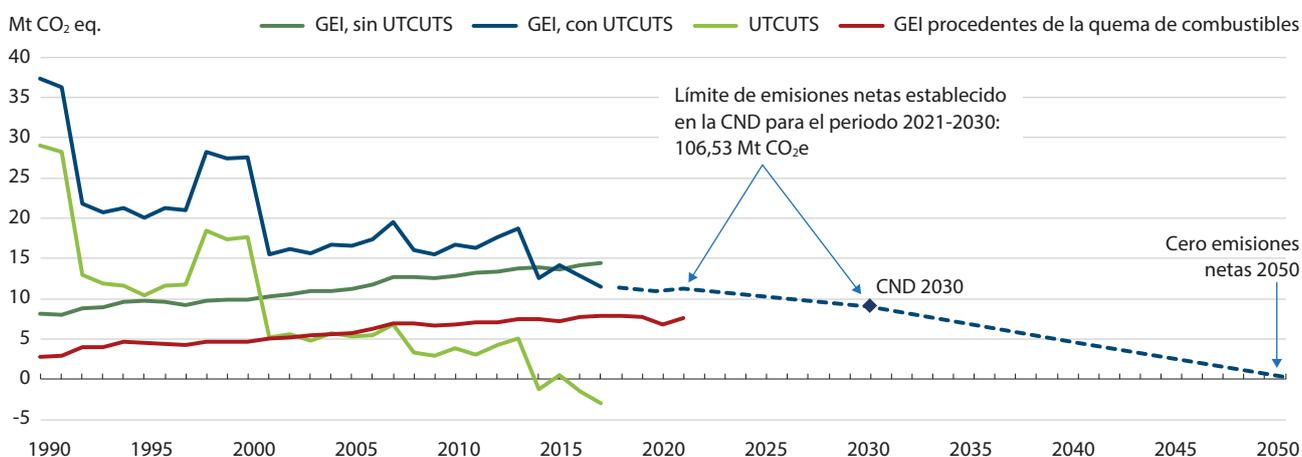
riesgo por múltiples amenazas. Se prevé que el cambio climático reduzca drásticamente la disponibilidad de agua en el país, lo que provocaría sequías en algunas regiones agrícolas clave y afectaría a la producción hidroeléctrica. La vulnerabilidad a los incendios forestales es importante y pone en peligro la capacidad de absorción de carbono de los bosques.

Los costos de los efectos del cambio climático son elevados. La Política Nacional de Adaptación al Cambio Climático de Costa Rica 2018-2030 indica que los costos de los fenómenos meteorológicos extremos relacionados con el clima podrían llegar a representar entre el 1,6% y el 2,5% del producto interior bruto (PIB) en 2025, incluyendo la reparación de infraestructuras hídricas y de transporte dañadas. Casi el 80% de la población de Costa Rica vive en áreas de alto

El país debe ceñirse a sus planes trazados para alcanzar sus ambiciosos objetivos climáticos. Costa Rica desarrolló un amplio Plan Nacional de Descarbonización (PND) para alcanzar la neutralidad en emisiones de carbono en 2050, convirtiéndose en uno de los pocos países latinoamericanos en hacerlo. Su Contribución Nacionalmente Determinada para 2030 está en consonancia con este objetivo (Gráfico 1). Seguir ampliando y diversificando las fuentes de electricidad renovables será crucial para apoyar la electrificación del transporte, la industria y edificaciones, que es uno de los pilares del PND (Recuadro 1). Para ello, es necesario acondicionar las redes eléctricas y elevar la eficiencia operativa de los sistemas eléctricos. Costa Rica ha avanzado en el despliegue de contadores inteligentes. Sin embargo, se necesitan incentivos económicos y normas mínimas de eficiencia energética más estrictas para resolver el problema del consumo de energía y las emisiones de GEI del transporte y inmuebles.

Gráfico 1. Costa Rica aspira a ser carbono neutral en 2050

Emisiones de GEI históricas y previstas, objetivos y trayectorias hacia los objetivos



Nota: GEI = gases de efecto invernadero; UTCUTS = uso de la tierra, cambio de uso de la tierra y silvicultura; CND = Contribución Nacionalmente Determinada. Las emisiones netas de GEI incluyen las del sector UTCUTS.

Fuente: OECD (2023); IEA, CO₂ Emissions from Fuel Combustion Statistics: Greenhouse Gas Emissions from Energy; MINAE (2020), Contribución Nacionalmente Determinada 2020; SINAMECC (2020), Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero.

La calidad del aire es preocupante en las grandes aglomeraciones urbanas.

Las emisiones de la mayoría de los agentes que contaminan el aire han aumentado en los últimos 20 años. La legislación establece ciertos umbrales de calidad del aire, pero más del 88% de la población está expuesta a niveles nocivos de contaminación atmosférica. Las concentraciones medias anuales de material particulado (PM_{2,5}) son casi tres veces superiores al valor guía de calidad del aire de 5 µg/m³ fijado por la Organización Mundial de la Salud para 2021, lo que supone un riesgo para la salud humana. Urge ampliar la red de vigilancia de la calidad del aire para recabar datos frecuentes y coherentes que permitan tomar decisiones.

La descarbonización del transporte es esencial para cumplir los objetivos de mitigación del cambio climático y mejorar la calidad de vida.

Costa Rica depende en gran medida del transporte por carretera, que es responsable de tres cuartas partes de las emisiones de GEI de origen energético. El consumo de energía y las emisiones de GEI del transporte rodado crecieron más de un 30% en la última década. Los vehículos de carretera son también los mayores emisores de agentes contaminantes (como óxidos de nitrógeno y partículas) a la atmósfera. Pese a que el parque automovilístico ha crecido rápidamente en la última década, la mayoría de los vehículos tienen más de diez años. Las normas de emisiones de los vehículos son poco estrictas y su cumplimiento no se vigila lo suficiente.

La entrada en vigor de estándares más estrictos de emisiones (normas Euro 6 o Tier 3) se pospuso a 2027

Invertir en un transporte público extenso, integrado y electrificado contribuiría a reducir la dependencia del automóvil y a no agudizar la desigualdad.

La Gran Área Metropolitana, donde vive la mayoría de la población, carece de un sistema integrado de transporte público y sufre graves problemas de congestión. Costa Rica ha ampliado la red de puntos de recarga de vehículos eléctricos (VE) y ha adoptado normativas e incentivos fiscales para fomentar la compra de VE. El número de VE ha aumentado en los últimos años, pero sigue representando una proporción insignificante del parque automotriz del país. Las subvenciones a la compra de VE deben combinarse con estándares más estrictos para los vehículos y una tributación más elevada para los vehículos convencionales. Como también sucede en otras economías emergentes, algunas de las trabas que dificultan el desarrollo de la movilidad eléctrica son la debilidad de las redes eléctricas y la dependencia de los vehículos de segunda mano. Fomentar el uso de vehículos eléctricos de dos o tres ruedas y autobuses urbanos sería más eficiente desde el punto de vista de los costos.

La gobernanza del agua ha mejorado, pero urge aumentar la inversión en infraestructuras hídricas para incrementar el acceso a los servicios de agua y saneamiento, ampliar el tratamiento de aguas residuales y reducir las pérdidas de agua. En 2020, sólo el 30% de la población tenía acceso a servicios de saneamiento gestionados de forma segura. Tres cuartas partes de los hogares vertían sus aguas residuales en fosas sépticas, que no se controlan con

Recuadro 1. Plan Nacional de Descarbonización de Costa Rica hasta 2050

El Plan Nacional de Descarbonización (PND) establece la estrategia y las actuaciones para descarbonizar la economía, articuladas en diez ejes principales y ocho estrategias transversales, que incluyen reformas de políticas (por ejemplo, la reforma fiscal verde y la atracción de inversión extranjera para favorecer la transformación hacia una economía baja en carbono). El PND abarca todos los sectores de la economía y todos los gases de efecto invernadero. Se estima que ciertas actuaciones y objetivos clave permitirán lograr la mayor reducción de las emisiones. Entre ellos figuran la electrificación del parque automotriz público y privado; el aumento de la confianza en el transporte público; trenes eléctricos para mercancías y pasajeros; la mejora de los sistemas de transporte y distribución de electricidad para apoyar la electrificación de la economía; el aumento de la eficiencia energética y el paso al uso de electricidad en edificios e industrias; el crecimiento del reciclado y compostaje de residuos; sistemas de saneamiento y alcantarillado con cobertura completa; la optimización de las prácticas agrícolas para reducir las emisiones de la agricultura y la ganadería; y el mantenimiento y ampliación de la cobertura forestal.





Sólo el 7% de la población de Costa Rica dispone de conexión a plantas públicas de tratamiento de aguas residuales, frente al 52% de Brasil y el 73% de Chile



regularidad. Muchas aguas residuales no se tratan, y acaban contaminando el suelo y las masas de agua. El programa nacional de inversiones en saneamiento y tratamiento de aguas residuales debe desplegarse a mayor escala y acelerarse.

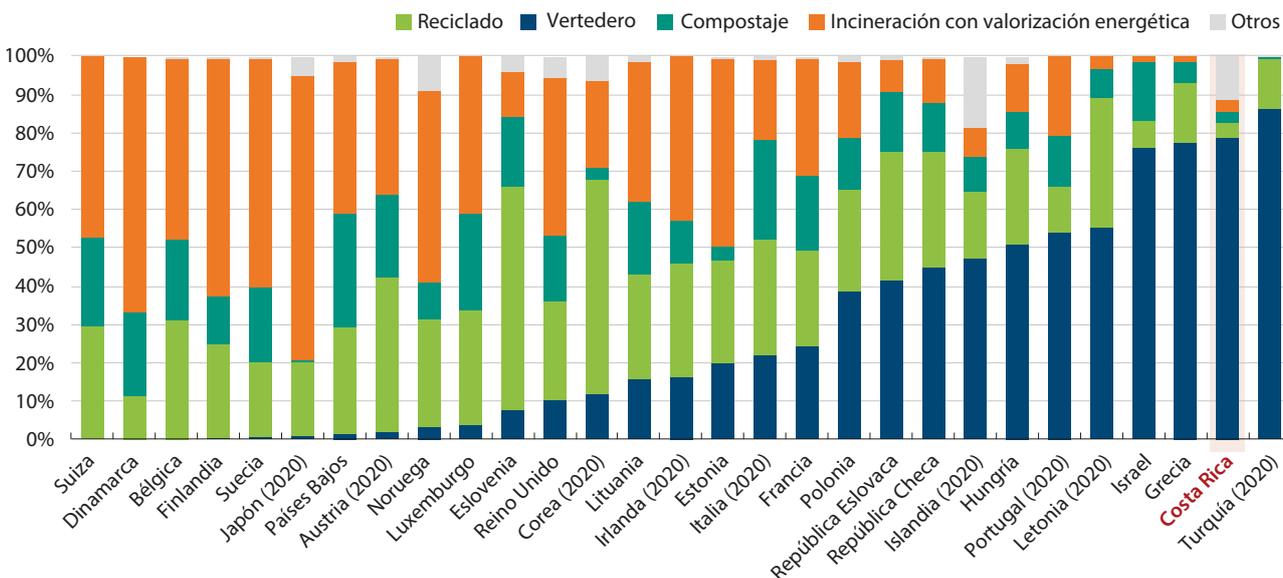
Es necesario actuar con rapidez para mejorar la gestión de los residuos y avanzar hacia una economía circular.

Costa Rica ha conseguido algunos progresos en el reciclaje de materiales, mediante, por ejemplo, varios programas de responsabilidad ampliada del productor. Sin embargo, la eliminación de residuos se realiza en vertederos, y sólo se recupera el 7% de los residuos (Gráfico 2). Menos

de la mitad de los hogares clasifican correctamente sus residuos, lo que supone un importante obstáculo para el reciclado. La calidad de los servicios de gestión de residuos varía mucho de una municipalidad a otra. A menudo, los cánones de recogida no incentivan la clasificación de los residuos ni cubren los costos operativos, por no hablar de las inversiones en infraestructuras de tratamiento. También es preciso tomar más medidas para evitar la producción de residuos. Si bien es baja desde una perspectiva internacional, la generación de residuos municipales ha venido aumentando gradualmente desde 2016. La Estrategia Nacional de Economía Circular, actualmente en fase de desarrollo, tiene como objetivo hacer frente a estos retos.

Gráfico 2. Alrededor del 80% de los residuos municipales acaban en vertederos

Tratamiento y generación de residuos municipales, países seleccionados de la OCDE, 2020 o 2021



Nota: Otros tipos de valorización incluyen los combustibles derivados de residuos, los residuos utilizados para relleno, las pérdidas de proceso de las instalaciones de tratamiento mecánico biológico, las cenizas de fondo de incineradora enviadas para reciclado, los metales procedentes de la incineración enviados para reciclado. Otros vertidos son, por ejemplo, los residuos tratados/eliminados mediante otros procesos de tratamiento no especificados, así como las pérdidas de proceso y de humedad.

Fuente: OECD (2023), "Municipal waste, generation and treatment", *OECD Environment Statistics* (database).



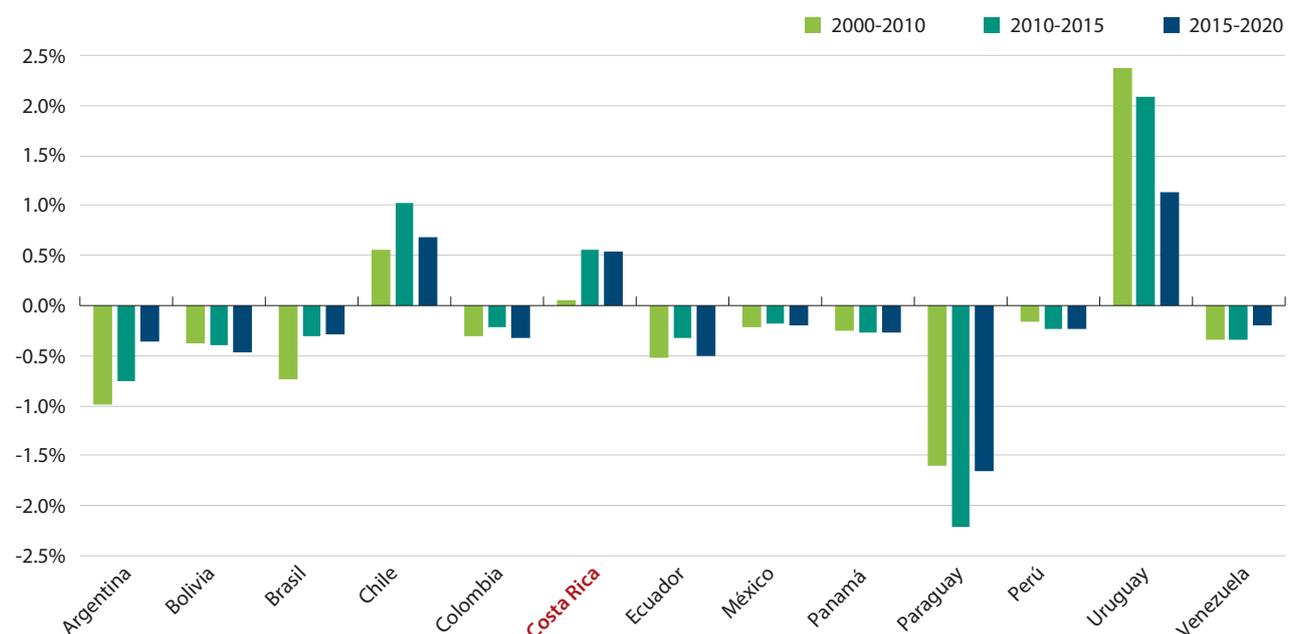
La política de biodiversidad de Costa Rica, de larga data, podría mejorarse para afrontar los nuevos retos de forma más adecuada

La deforestación neta igual a cero es un gran logro, pero persisten presiones sobre la biodiversidad. Costa Rica alberga diversos ecosistemas y alrededor del 6% de las especies del mundo. Su biodiversidad sustenta el floreciente turismo de naturaleza, la agricultura y la pesca del país, actividades que, a su vez, son fuentes de tensión sobre la biodiversidad. Otras presiones provienen del desarrollo de

infraestructuras, la contaminación y el cambio climático. La extensa red de áreas protegidas del país y el programa pionero de Pagos por Servicios Ambientales (PSA) han contribuido a ampliar la cubierta forestal y a aumentar la capacidad de retención de carbono (Gráfico 3). Hoy en día, los bosques cubren el 59% del territorio, y cerca de la mitad disfrutan de protección. Sin embargo, la conversión de

Gráfico 3. Costa Rica se encuentra entre los pocos países latinoamericanos que han aumentado su cubierta forestal

Variación porcentual anual de la superficie forestal en una selección de países latinoamericanos



Fuente: FAO (2020), Evaluación de los Recursos Forestales Mundiales 2020, <https://www.fao.org/forest-resources-assessment/2020/es>.

tierras en pastizales, campos de cultivo y zonas urbanas ha aumentado desde mediados de la década de 2010. Tradicionalmente, el uso intensivo de productos agroquímicos ha afectado a las especies y los ecosistemas acuáticos. Las zonas costeras, los manglares y otros humedales se han deteriorado. Algunos recursos marinos están sobreexplotados.

Los corredores biológicos cubren el 38% de la superficie terrestre, y las reservas naturales privadas ocupan el 2% del territorio nacional

reconocimiento de los valiosos servicios que prestan. Un 3,5% de la recaudación anual del impuesto a los combustibles se destina al programa y representa casi el 90% de sus fondos. El Gobierno debería incrementar aún más las fuentes de financiamiento del programa PSA, con miras a desligar su viabilidad financiera de los ingresos procedentes del impuesto a los combustibles que, en principio, disminuirán conforme se produzca el tránsito progresivo hacia el transporte eléctrico.

Existe margen para reforzar la coherencia y la eficacia de la política de biodiversidad e intensificar su aplicación.

Costa Rica ha alcanzado, o está en vías de hacerlo, la mayoría de las 100 metas recogidas en la Estrategia Nacional de Biodiversidad 2016-25. La actualización prevista de la estrategia brinda la oportunidad de agrupar la multitud de programas y medidas que atañen a la biodiversidad en un marco más coherente, reducir la fragmentación institucional y mejorar la aplicación y la relación costo-efectividad. La estrategia también debe identificar actuaciones para integrar consideraciones relativas a la biodiversidad en las políticas sectoriales. Seguir mejorando el conocimiento y los datos, sobre todo de los ecosistemas marinos y de agua dulce, es esencial para fomentar el consenso en torno a la política de biodiversidad, identificar prioridades de actuación y gestionar eficazmente los recursos naturales.

El programa PSA ha contribuido en gran medida a restaurar tierras forestales degradadas (Recuadro 2). Tomando como base el éxito de esta experiencia, Costa Rica debería establecer sin demora un marco coherente para reforzar el programa PSA y ampliarlo a ecosistemas no forestales, en

Recuadro 2. El innovador programa nacional de Costa Rica de pagos por servicios ecosistémicos

El Programa de Pagos por Servicios Ambientales (PPSA) recompensa a los propietarios de tierras que se comprometen a conservar bosques, reforestar, regenerar pastizales, gestionar bosques de forma sostenible o practicar la agrosilvicultura en sus tierras, con lo que contribuyen a proporcionar servicios ecosistémicos. El PPSA reconoce cuatro servicios ecosistémicos relacionados con los bosques: la retención de carbono, el suministro de agua, la protección de la biodiversidad y la belleza paisajística natural. De los cerca de 1,5 millones de hectáreas cubiertas por el PPSA desde su creación en 1997, más de 680.000 hectáreas se incorporaron entre 2010 y 2022. En 24 años, el programa ha pagado más de 600 millones de dólares a productores pequeños y medianos y ha propiciado la creación de entre 3.500 y 4.000 empleos directos al año. El PPSA ofrece condiciones más favorables a las explotaciones dirigidas por indígenas o mujeres.

Costa Rica ha ampliado sus espacios oficialmente protegidos hasta cubrir el 25% de los terrestres y el 30% de los marinos, muy por encima de los promedios respectivos de la OCDE (Gráfico 4).

Una extensa red de corredores biológicos garantiza la conectividad. Hay margen para mejorar la representatividad ecológica, la gestión y el financiamiento de las áreas protegidas. Las tarifas de acceso a las mismas constituyen una importante fuente de financiamiento, pero deben revisarse sistemáticamente para garantizar la recuperación de los costos. El uso de concesiones para servicios relacionados con el turismo en áreas protegidas debería ampliarse y hacerse más eficiente, con el fin de generar ingresos adicionales, mejorar la calidad de los servicios e implicar a las comunidades locales.

Las áreas naturales protegidas han sido uno de los factores determinantes del éxito de Costa Rica como destino turístico.

Sin embargo, los flujos turísticos multitudinarios –concentrados en pocos meses y áreas– han ejercido presión sobre los ecosistemas y las especies, dentro y fuera de los espacios protegidos. Al igual que otros destinos turísticos de gran diversidad, Costa Rica necesita encontrar un equilibrio entre el reto de dotarse de infraestructuras y el de mantener la integridad de los ecosistemas y su accesibilidad al público. Han surgido varias iniciativas para reducir el impacto ambiental negativo del desarrollo turístico. Entre ellas figuran los sistemas voluntarios de certificación y etiquetado (Recuadro 3).

Para resolver el problema de la presión que ejerce el turismo es necesario, en primer lugar, completar la ordenación del territorio y garantizar que los planes territoriales tengan en cuenta la biodiversidad. La falta de planes de ordenamiento del territorio y del espacio marino ha contribuido indirectamente a la pérdida de biodiversidad, a la conversión incontrolada de tierras y a la construcción ilegal. Además, acentúa la elevada vulnerabilidad de Costa Rica a los desastres naturales relacionados con el clima y a las presiones sobre las zonas costeras, que concentran gran parte de los nuevos desarrollos turísticos. En julio de 2021, menos de la mitad de las municipalidades contaban con planes de regulación; la mayoría de ellos anticuados, parciales y sin evaluación ambiental. Se han tomado algunas iniciativas para completar el ordenamiento

del territorio e integrar en él la biodiversidad, pero aún es pronto para apreciar sus resultados.

Con 8 kg por hectárea de suelo agrícola, Costa Rica ocupa el cuarto lugar de la OCDE en intensidad de uso de plaguicidas (datos de 2020)

Seguir eliminando las subvenciones perjudiciales será clave para fomentar prácticas agrícolas y pesqueras sostenibles. La ayuda a los agricultores y pescadores ha disminuido, pero sigue estando vinculada en gran medida a los niveles de producción o al uso de insumos, como pesticidas, fertilizantes y combustible para barcos de pesca.

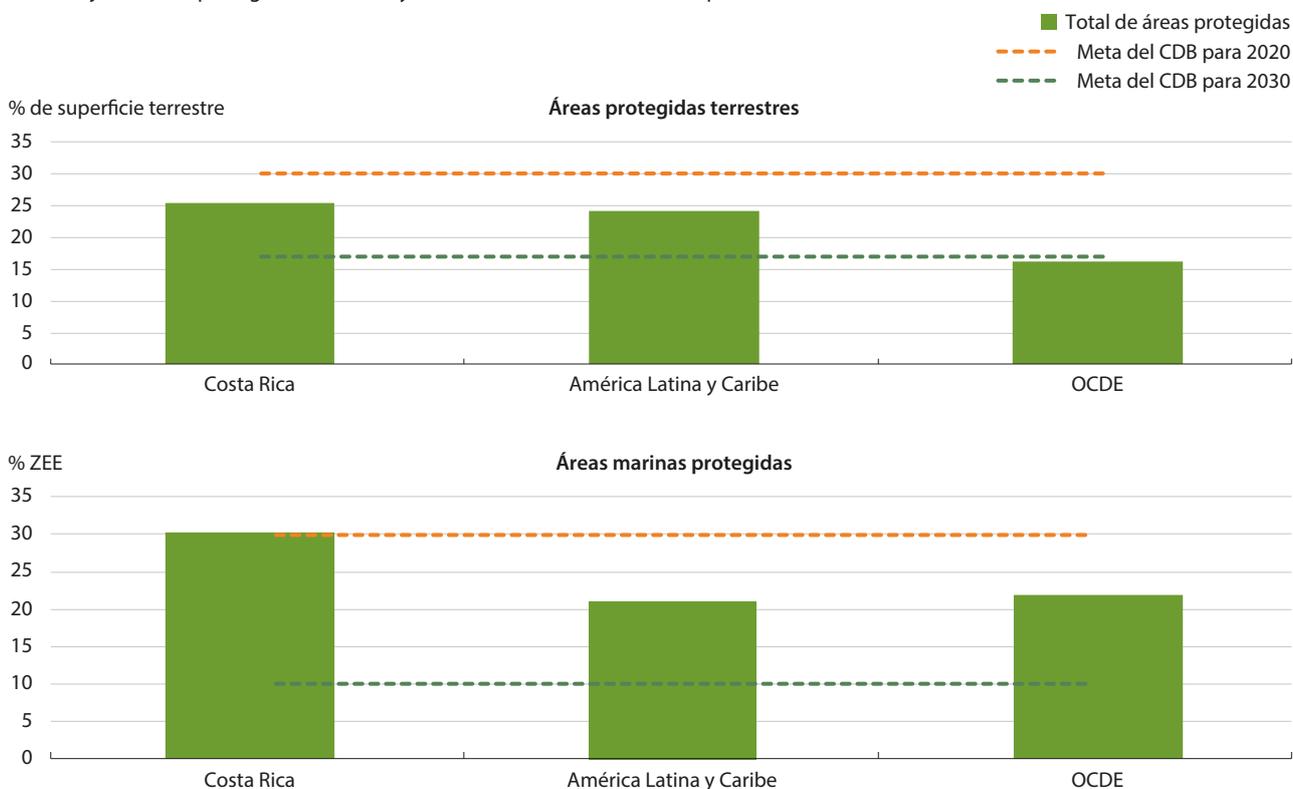
Esta forma de ayuda puede aumentar la presión sobre los recursos naturales, y debería sustituirse durante un plazo delimitado por pagos destinados a productores vulnerables, así como a fomentar en mayor medida prácticas agrícolas y pesqueras sostenibles. La reciente normativa sobre evaluación del riesgo de los productos agroquímicos supone un avance hacia un mejor control del impacto en el medio ambiente y la salud del uso intensivo de productos agroquímicos.

En 2017-19, el 72% de los viajeros que visitaron Costa Rica lo hicieron para disfrutar de sus playas y el 65% para realizar actividades en la naturaleza, especialmente en áreas protegidas



Gráfico 4. Costa Rica protege una gran parte de sus espacios terrestres y marinos

Porcentaje de áreas protegidas terrestres y marinas, 2022 o último año disponible



Nota: Los datos de Costa Rica proceden de fuentes nacionales. Difieren ligeramente de los datos recogidos en la base de datos de Estadísticas Medioambientales de la OCDE, que muestra un 26% de la superficie terrestre y un 28% de la zona económica exclusiva cubiertas por áreas protegidas en 2022. Los objetivos del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) para 2020 eran del 17% para espacios terrestres y del 10% para espacios marinos. Los objetivos del CDB para 2030 son del 30% para las masas terrestres y marinas.

Fuente: OECD (2023), "Biodiversity: Protected areas"; OECD Environment Statistics (database), <https://doi.org/10.1787/5fa661ce-en>; SINAC (2022), Áreas Silvestres Protegidas de Costa Rica (estadísticas).



El desarrollo sostenible y el crecimiento verde ocupan un lugar destacado en la agenda política de Costa Rica, pero quedan retos por delante

Costa Rica está firmemente comprometida con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En materia ambiental, cuenta con una política y un marco jurídico de amplio alcance, así como con mecanismos de democracia ambiental bien desarrollados. Ha demostrado un empeño sostenido por adaptar su legislación y sus prácticas a los estándares de la OCDE.

La inversión pública en protección del medio ambiente rondó el 1% de la inversión pública total en el periodo 2012-20

La fragmentación de la gobernanza, la limitada capacidad institucional y la escasez de recursos han obstaculizado su aplicación efectiva. Los recursos humanos son insuficientes para garantizar la debida planificación, gestión y aplicación de la normativa ambiental. Costa Rica debería apoyarse en el proyecto de ley de 2022, que refuerza las competencias del Ministerio de Ambiente y Energía para racionalizar el sistema de gobernanza ambiental. Se está llevando a cabo una reforma integral de la evaluación ambiental y la concesión de permisos. Esta debe completarse y aplicarse con prontitud para que Costa Rica pueda alinearse con las mejores prácticas de la OCDE. Tanto la recogida como la difusión de información ambiental han mejorado notablemente. Sin embargo, hay que seguir trabajando para subsanar las deficiencias que persisten en materia de información –por ejemplo, sobre las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), los residuos, la calidad del aire y del agua, y los océanos– y así poder tomar decisiones bien fundadas e incentivar la implicación de los ciudadanos.

La capacidad financiera y administrativa de los gobiernos locales debe reforzarse para que puedan prestar servicios ambientales y de movilidad de calidad. Como en muchos países, las administraciones locales son responsables de un amplio espectro de cuestiones relacionadas con el medio ambiente, que van desde la gestión del uso del suelo hasta la recolección de residuos. La mayoría de las administraciones locales tienen dificultades para recaudar impuestos y cánones por servicios, de modo que estos ingresos apenas cubren los gastos de personal. La calidad y la prestación de los servicios varían mucho de un cantón a otro y de una región a otra. La Gran Área Metropolitana carece de una estructura metropolitana que coordine la gestión de los servicios públicos urbanos –como el transporte público y la gestión de residuos– entre cantones.

La transición a una economía verde y descarbonizada requiere inversiones a gran escala. Hace falta reasignar recursos para solventar las carencias de infraestructuras, garantizar la capacidad de adaptación al cambio climático de los activos físicos y mejorar la prestación de servicios. Ante la enorme magnitud de las necesidades de inversión, es preciso mejorar la calidad y la eficiencia del gasto y la gestión del sector público, implicar al sector privado, movilizar fuentes alternativas de financiamiento, aplicar estrictamente la normativa y ofrecer incentivos adecuados. Para atraer financiamiento internacional ecológico, Costa Rica puede aprovechar su reputación ambiental y su experiencia en

Costa Rica podría recaudar 136 millones de dólares o el 0,24% del PIB en ingresos tributarios si eliminara los descuentos fiscales a los combustibles fósiles y otros incentivos que tienen un impacto ambiental negativo (estimaciones para 2020)



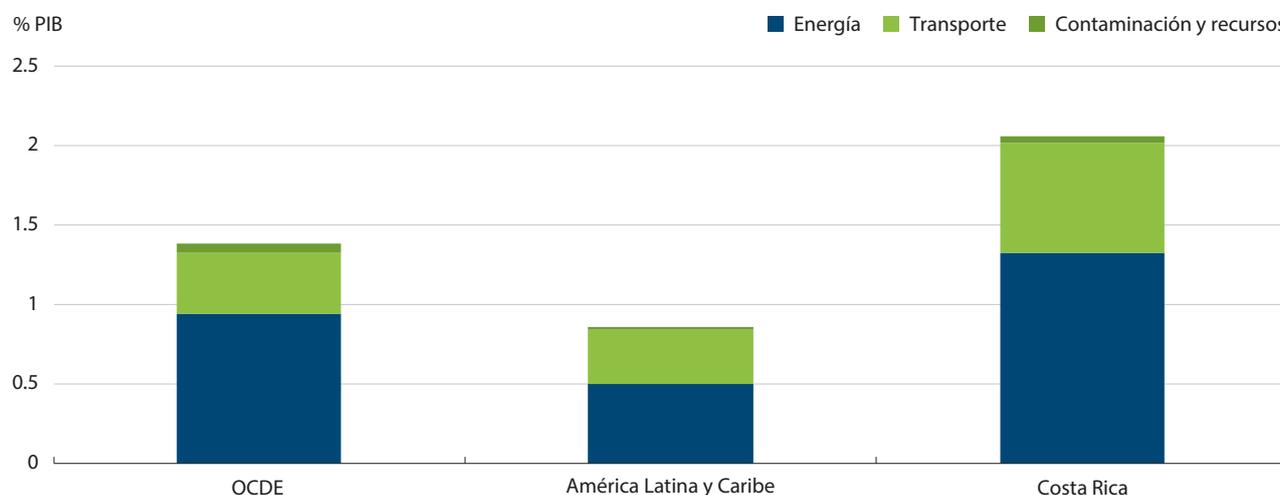
materia de fondos fiduciarios para la conservación, canjes de deuda por naturaleza, bonos verdes y la iniciativa REDD+.

Una reforma fiscal ecológica contribuiría a mejorar las señales de precios y a incrementar los ingresos necesarios para la transición ecológica. Dado que representan el 10% de los ingresos tributarios totales, los impuestos relacionados con el medio ambiente constituyen una fuente importante de ingresos fiscales en Costa Rica, sobre todo por la baja recaudación de los impuestos sobre la renta (Gráfico 5). Los impuestos a los combustibles son más elevados que en muchos países latinoamericanos, pero menos de la mitad de las emisiones de GEI del país se ven gravadas por ellos (Gráfico 6). Costa Rica debería adoptar una reforma fiscal

ecológica y una tarificación del carbono, como se señala acertadamente en el Plan Nacional de Descarbonización (Recuadro 1). La reforma debería revisar los impuestos que gravan los combustibles y los vehículos con objeto de reflejar mejor los costos sociales de su uso y fomentar la sustitución de vehículos por otros menos contaminantes y modos de transporte sostenibles. También debería aumentar los peajes de carreteras, que no han variado desde 2002. La aplicación de gravámenes por congestión ayudaría a moderar el tráfico en hora pico en zonas críticas de la Gran Área Metropolitana de una manera rentable y socialmente justa. Para mejorar el grado de aceptación social de los impuestos y los gravámenes ecológicos, será fundamental destinar los ingresos adicionales que estos brinden a políticas transparentes y bien focalizadas.

Gráfico 5. Los impuestos medioambientales recaudan importantes ingresos en Costa Rica

Ingresos tributarios relacionados con el medio ambiente en porcentaje del PIB, por base imponible, 2021



Nota: Los indicadores sobre impuestos medioambientales no deben utilizarse para juzgar el “respeto al medio ambiente” de los sistemas tributarios.

Fuente: OECD (2023), “Environmental Policy: Environmentally related tax revenue”; *OECD Environment Statistics* (database).

Recuadro 3. Gran variedad de etiquetas verdes

Según un estudio realizado por el Banco Central de Costa Rica, el 65% de las empresas contaban con algún tipo de certificación ambiental en 2018-20, la mayoría al amparo de los programas País Carbono Neutralidad y Bandera Azul Ecológica. Desde 2012, más de 200 empresas, 21 cantones y 2 distritos han participado en el Programa País Carbono Neutralidad. En 2019, alrededor de 400 organizaciones privadas obtuvieron la certificación de Bandera Azul Ecológica. Esencial Costa Rica es la marca país desde 2013, y también incluye un componente ambiental, entre varios más. La Certificación para la Sostenibilidad Turística ha contribuido a la posición de Costa Rica como pionera del turismo ecológico. Otras etiquetas y certificaciones específicas del sector son la de Buenas Prácticas Agrícolas, Pura Vida para pescado y marisco capturado y procesado de forma sostenible, y el Distintivo ABS para productos que utilizan recursos genéticos del país. Sin embargo, esta abundancia de certificaciones y etiquetas puede crear confusión entre los clientes y dar pie al denominado “greenwashing” (prácticas destinadas a crear una imagen ilusoria de responsabilidad ecológica).

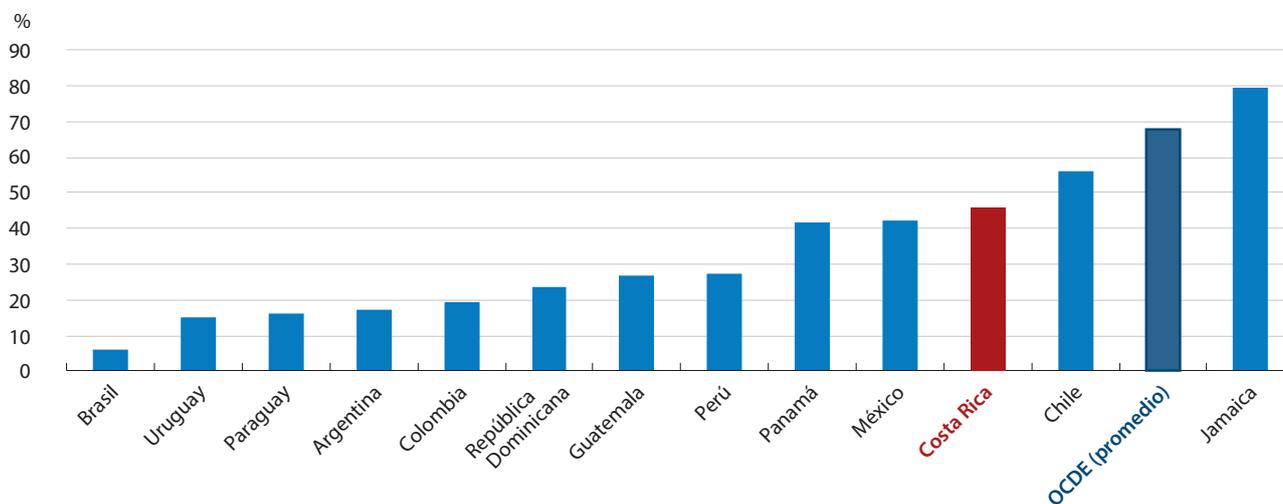


Muchos incentivos fiscales tienen un impacto negativo en el medio ambiente y deberían reformarse. Entre ellos figuran los descuentos fiscales al uso de petróleo en la aviación, la pesca y la construcción, y al consumo de gas licuado de petróleo en los hogares para cocina y calefacción. Costa Rica podría aprovechar el inventario de gastos tributarios que efectúa periódicamente el Ministerio de Hacienda

para elaborar un plan de reforma de las subvenciones. Al igual que en otros países de la OCDE, en 2022 Costa Rica introdujo diversas desgravaciones fiscales a los carburantes para mitigar el impacto del encarecimiento de la energía. También se elevaron los subsidios para los hogares más pobres, una mejor manera de proteger a la población más afectada por el aumento del costo de vida.

Gráfico 6. Los impuestos a los combustibles cubren el 46% de las emisiones de GEI de Costa Rica, una proporción superior a la de muchos países latinoamericanos, pero todavía insuficiente

Porcentaje de emisiones de GEI sujetas a una tasa efectiva sobre el carbono neta positiva, países seleccionados de América Latina y el Caribe, 2021



Nota: La Tasa Efectiva sobre el Carbono (TEC) es la suma de los precios de los permisos de los sistemas de comercio de derechos de emisión, los impuestos al carbono y los impuestos especiales a los combustibles. La TEC neta es la TEC menos las subvenciones a los combustibles fósiles que reducen los precios de los combustibles antes de impuestos.

Fuente: OECD (2022), Pricing Greenhouse Gas Emissions: Turning Climate Targets into Climate Action, *OECD Series on Carbon Pricing and Energy Taxation*, OECD Publishing, París.

OCDE Evaluaciones del Desempeño Ambiental Costa Rica 2023



MÁS INFORMACIÓN

OCDE – Evaluaciones del Desempeño Ambiental
Costa Rica 2023

El informe y todos los datos están disponibles en
<http://oe.cd/epr-costa-rica>

Programa de Evaluaciones de Desempeño Ambiental
<http://oe.cd/epr>

Acceso a indicadores comparables a escala
internacional OCDE, Panorama del Medio Ambiente
<http://oe.cd/env-glance>

CONTACTOS

Coordinadora del informe

Ivana Capozza

Ivana.Capozza@oecd.org

Responsable de la división

Nathalie Girouard

Nathalie.Girouard@oecd.org

Comunicaciones

Natasha Cline-Thomas

Natasha.Cline-Thomas@oecd.org

CRÉDITOS DE LAS IMÁGENES

Todas las imágenes son de Shutterstock.com, salvo que se
especifique otra cosa.

Este documento, así como los mapas incluidos en él, se
entenderán sin perjuicio del estatus o soberanía sobre
cualquier territorio, de la delimitación de fronteras y límites
internacionales y del nombre de cualquier territorio, ciudad
o área.

