

Resumen

Estado de la Gestión Compartida de Áreas Protegidas

en Costa Rica



MINISTERIO DEL AMBIENTE Y ENERGÍA - MINAE

UICN-UNIÓN MUNDIAL PARA LA NATURALEZA



UICN

Unión Mundial para la Naturaleza

Resumen

Estado de la Gestión Compartida de Áreas Protegidas en Costa Rica

Una publicación producida por:

Ministerio del Ambiente y Energía - MINAE
Sistema Nacional de Áreas de Conservación

UICN- Unión Mundial para la Naturaleza
Área de Bosques y Áreas Protegidas

Costa Rica, 2006



UICN
Unión Mundial para la Naturaleza

Contenido

	Presentación	3
	Crece la gestión compartida en Costa Rica	
I	Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas de Costa Rica	5
	1.1 Los primeros pasos, primeros esfuerzos	5
	1.2 El origen del SINAC	6
	1.3 Elementos estratégicos del SINAC	7
	1.4 Las ASP del sistema	8
	1.5 Representatividad de ecosistemas	10
	1.6 Amenazas a las ASP	10
	1.7 Financiamiento para la conservación	14
II	Marco institucional y legal para la gestión compartida	19
	2.1 Leyes específicas de áreas silvestres protegidas	19
	2.2 Mecanismos de participación	20
	2.3 Mecanismos de consulta pública	21
	2.4 Legislación que sustenta el manejo compartido a nivel nacional	21
	2.5 Competencias institucionales para el manejo de las ASP	21
III	Estado de la gestión compartida en Costa Rica	25
	3.1 Situación actual	25
	3.2 Mecanismos de financiamiento	28
	3.3 Política de Manejo Compartido	29
	3.4 Principales retos para el proceso de gestión compartida	30
IV	El Camino Recorrido:	33
	Lecciones aprendidas de los procesos de gestión compartida, caso de Costa Rica	
	Introducción	33
	Lecciones del Piso 1	35
	Lecciones del Piso 2	36
	Lecciones del Piso 3	37
	La autoubicación	38

Presentación

Crece la gestión compartida en Costa Rica

Diez de las 160 áreas protegidas declaradas que existen en Costa Rica tienen procesos de gestión compartida en marcha, según los datos reportados a marzo de 2006. Esta participación del sector privado y de las organizaciones civiles en la gestión de las áreas protegidas ha venido aumentando en el país y actualmente es una tendencia importante a nivel nacional.

Esa es una de las principales razones que motivó al Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), adscrito al Ministerio del Ambiente y Energía (MINAE), a efectuar el presente estudio sobre el “Estado de la Gestión Compartida de las Áreas Silvestres Protegidas en Costa Rica”, para lo cual ha contado con el apoyo del Proyecto Gestión Participativa de Áreas Protegidas de la UICN-Unión Mundial para la Naturaleza con la colaboración económica de la Unión Europea.

No cabe duda que la gestión compartida contribuye a un nuevo paradigma regional sobre la gestión de las áreas protegidas en Centroamérica. Por un lado, constituye la expresión más clara de participación de la sociedad civil en esta tarea. Por otro, replantea el rol del Estado, como un Estado facilitador, monitor, normador y orientador de la conservación in situ, sin abandonar su responsabilidad de balancear la distribución de los costos y beneficios de la conservación. Además, la gestión compartida apunta a elementos estratégicos como son la reducción de la pobreza y la mitigación de la vulnerabilidad ambiental, social y económica de las poblaciones vinculadas a estas áreas protegidas.

Ante este nuevo paradigma, tanto la sociedad civil como el Estado requieren de reglas claras para participar adecuadamente en el marco de la gestión compartida de las áreas protegidas. De ahí la importancia de los estudios y recomendaciones realizados para toda Centroamérica, que se recogen en esta serie de publicaciones y que muestran el compromiso de la UICN-Mesoamérica y las instituciones nacionales de apoyar esta modalidad de gestión.

El presente documento resume las principales características y experiencias de participación de la sociedad en la gestión de las áreas protegidas en Costa Rica, así como su marco institucional y legal. En esta publicación se presentan los datos e información más relevantes respecto a la gestión compartida y se dimensiona el impacto que está teniendo este modo de gestión en el país. Para ello, el documento se divide en dos partes: en los cuatro primeros capítulos se aborda el marco institucional y legal en el que surge y se sustenta la gestión compartida y se explica el estado actual de las experiencias; mientras que el capítulo quinto plantea las lecciones aprendidas de seis experiencias de gestión compartida de áreas protegidas costarricenses. Estas lecciones se basan en la sistematización realizada en 2004, en la cual participaron organizaciones, grupos e instituciones comanejantes del país.

Este informe también es producto de un proceso de investigación regional sobre el tema, impulsado por el Proyecto Gestión Participativa de Áreas Protegidas de la UICN y la Unión Europea. A su vez, hace parte de una serie centroamericana de publicaciones sobre el Estado de la Gestión Compartida de Áreas Protegidas, que también incluirá los fascículos correspondientes a Guatemala, Belice, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Panamá.

En general, los aportes de todos los países reflejados en estas publicaciones muestran una tendencia inequívoca hacia un crecimiento acelerado de la gestión compartida de áreas protegidas en Centroamérica, bajo una diversidad de actores, experiencias, mecanismos y políticas que respaldan la mayor participación de la sociedad civil en la protección y manejo sostenible de nuestros recursos naturales.

Raúl Solórzano Soto
Director Superior del SINAC

Dr. Grethel Aguilar
Directora UICN Mesoamérica

El Sistema de Áreas Silvestres Protegidas de Costa Rica



1.1 Los primeros pasos, primeros esfuerzos...

El establecimiento de áreas silvestres protegidas (ASP) en Costa Rica se remonta a 1945, cuando se declaró como parque nacional un área de los Robledales a lo largo de la carretera Interamericana, al sur de la provincia de Cartago. Sin embargo, ya antes se habían generado iniciativas de protección de los recursos naturales a pequeña escala.

En 1955, la Ley No.1917 que creó el Instituto Costarricense de Turismo, le dio declaración de parque nacional a las zonas comprendidas dentro de un radio de dos kilómetros alrededor de los cráteres de los volcanes del país. En este período, y al amparo de esta ley, se oficializó el establecimiento de los parques nacionales Volcán Turrialba y Volcán Irazú.

En 1963, se estableció la Reserva Natural Absoluta Cabo Blanco. Con la promulgación en 1969 de la Ley Forestal, se creó el Departamento de Parques Nacionales y se inició una etapa propicia en el país para el establecimiento de parques nacionales, reservas biológicas, reservas forestales, zonas protectoras y refugios de vida silvestre.

En 1977, por medio de la Ley N° 6084, se creó el Servicio de Parques Nacionales (SPN) como una Dirección del Ministerio de Agricultura y Ganadería, situación que fortaleció el proceso de establecimiento y consolidación de más áreas silvestres protegidas. En la década de los setenta se crearon la mayoría de los parques nacionales. En 1988 por una decisión administrativa, el Servicio de Parques Nacionales se integró como una Dirección del Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas; situación que se normalizó legalmente mediante la Ley N° 7152 del 5 de junio,

1.2 El origen del SINAC

La modalidad de Área de Conservación, como una figura que facilitara el manejo administrativo de las áreas silvestres y de la protección de la biodiversidad del país, se comenzó a implementar como idea en 1989, en un esfuerzo por integrar a la vez las áreas silvestres protegidas dentro de un sistema nacional de unidades regionales de conservación.

A partir de 1995 se da una fusión en el ámbito organizacional entre las tres Direcciones que tienen bajo su responsabilidad la administración y tutela de las diferentes categorías de manejo de áreas silvestres protegidas del país: el Servicio de Parques Nacionales, la Dirección General Forestal y la Dirección General de Vida Silvestre. Esta fusión dio paso al establecimiento oficial, en 1998 mediante la Ley de Biodiversidad, de lo que hoy es el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC).



El Sistema de Áreas Silvestres Protegidas de Costa Rica

El SINAC vino a convertirse en el sistema de gestión y coordinación institucional, con una línea de desconcentración administrativa y con una clara política de participación de la sociedad. Integrando las competencias en materia forestal, vida silvestre y de las áreas silvestres protegidas, su fin es dictar políticas, planificar y ejecutar procesos dirigidos a lograr la sostenibilidad en el manejo de los recursos naturales de Costa Rica (Ley de Biodiversidad, 1998).

En la última década, se dio un fuerte impulso a la conservación mediante espacios naturales protegidos con la declaratoria de áreas de humedales, corredores biológicos y refugios de vida silvestre mixtos y privados por parte del Estado, así como con el establecimiento de una gran cantidad de Reservas Naturales Privadas con fines de conservación y ecoturismo.

1.3 Elementos estratégicos del SINAC

El SINAC ha establecido un marco estratégico de orientación hacia el largo plazo con el propósito de alcanzar los fines planteados. Se ha establecido un compromiso tácito de responsabilidad para su gestión y para el cumplimiento de los objetivos institucionales. Esta orientación queda planteada en los siguientes elementos estratégicos:

LA VISIÓN DEL SINAC

Es un SISTEMA líder, organizado y consolidado de conservación de la biodiversidad, que basa su plataforma estratégica en el respeto a la vida en todas sus formas, en el uso y manejo ecológicamente sostenible de los recursos naturales, en un servicio de calidad, en la descentralización, en la administración del patrimonio natural del Estado, en el desarrollo de ideas innovadoras para el fortalecimiento financiero, y en la participación responsable de la ciudadanía en la gestión ambiental.

LA MISIÓN DEL SINAC

Contribuir activa y comprometidamente, con el alcance de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado en el nivel nacional.

Sus Fines

Proponer políticas, planificar y ejecutar procesos dirigidos a lograr la sostenibilidad ecológica, social y económica en el manejo de los recursos naturales de Costa Rica.

Los Principios

En concordancia con la Ley de Biodiversidad 7788, de 1998, se acogen como principios rectores del Sistema lo siguientes:

- a) Respeto a la vida en todas sus formas. Todos los seres vivos tienen derecho a la vida, independientemente del valor económico, actual o potencial.
- b) Los elementos de la biodiversidad son bienes meritorios. Tienen importancia decisiva y estratégica para el desarrollo del país y son indispensables para el uso doméstico, económico, social, cultural y estético de sus habitantes.

- c) Respeto a la diversidad cultural. La diversidad de prácticas culturales y conocimientos asociados a los elementos de la biodiversidad deben ser respetados y fomentados, conforme al marco jurídico nacional e internacional, particularmente en el caso de las comunidades campesinas, los pueblos indígenas y otros grupos culturales.
- d) Equidad intra e intergeneracional. El Estado y los particulares velarán porque la utilización de los elementos de la biodiversidad se utilicen en forma sostenible, de modo que las posibilidades y oportunidades de su uso y sus beneficios se garanticen de manera justa para todos los sectores de la sociedad y para satisfacer las necesidades de las generaciones futuras.

1.4 Las ASP del sistema

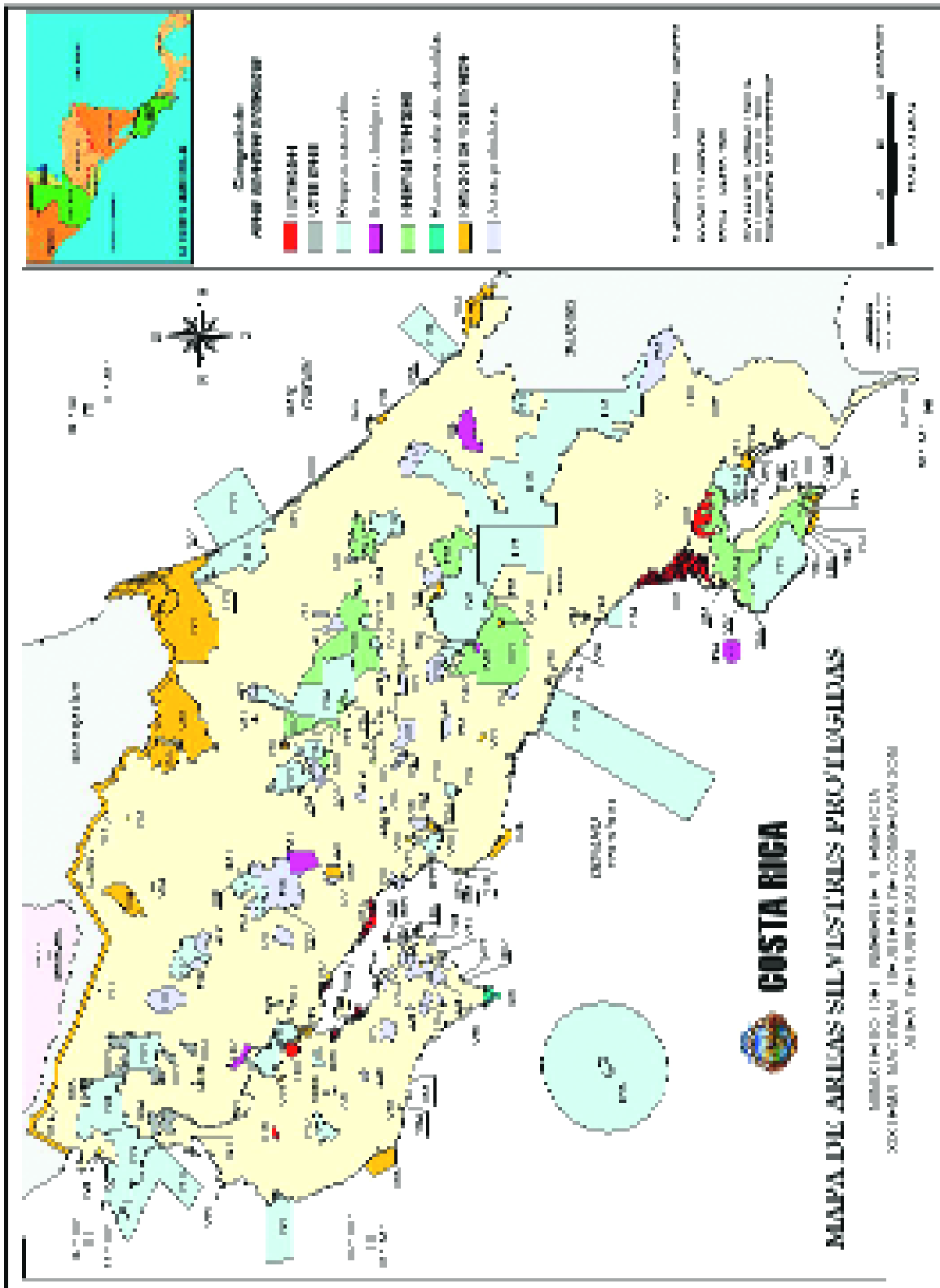
El país cuenta actualmente con 158 áreas silvestres protegidas, las cuales representan las siete categorías de manejo que se han establecido en la Ley Orgánica del Ambiente. Los parques nacionales son las áreas más emblemáticas del país, el foco de atención del turismo a nivel mundial y son los que cubren la mayor cantidad de extensión geográfica.

En los últimos años se ha dado un aumento en la creación de refugios de vida silvestre, sobre todo con la inclusión de la modalidad de refugios de carácter mixto y privado donde la iniciativa por el establecimiento del área silvestre protegida ha sido de los propietarios de fincas.

En el país existe una enorme cantidad de humedales identificados y clasificados, pero no todos han recibido la declaratoria oficial como categoría de manejo; declaratoria que poco a poco ha venido en aumento, dada la preocupación por conservar estos sitios con mayor garantía de éxito.

Cuadro No. 1							
Número y extensión de las ASP legalmente declaradas							
Categoría de manejo	Cantidad de áreas silvestres protegidas	Superficie continental protegida (ha)	Porcentaje de la superficie continental nacional (51,100 Km ²)	Superficie marina protegida (ha)	Porcentaje de la superficie marina nacional (30,308 Km ²) †	Superficie total protegida (ha)	Porcentaje de la superficie continental y marina nacional (8,140,806 Km ²) †
Parques nacionales	27	625,205	12,23 %	475,620	15,69 %	1,100,825	13,52 %
Reservas biológicas	8	22,032	0,43 %	5,207	0,17 %	27,239	0,33 %
Refugios nacionales de vida silvestre (incluye estatales, mixtos y privados)	67	238,056	4,66 %	18,425	0,61 %	256,481	3,15 %
Zonas protectoras	31	153,506	3,00 %	0	0,00 %	153,506	1,89 %
Reservas forestales	9	221,239	4,33 %	0	0,00 %	221,239	2,72 %
Humedales (incluye manglares)	13	66,169	1,29 %	5	0,00 %	66,174	0,81 %
Otras categorías (reservas naturales absolutas, monumento nacional y monumento natural)	5	23,770	0,47 %	1,612	0,05 %	25,382	0,31 %
TOTALES	160	1,349,976	26,42 %	500.869	16,53 %	1,850,845	22,74 %

El Sistema de Áreas Silvestres Protegidas de Costa Rica



1.5 Representatividad de ecosistemas

El sistema de áreas silvestres protegidas incluye ecosistemas boscosos, abarcando 22 macrotipos de vegetación (42%) de los 53 definidos para Costa Rica según el sistema de clasificación de Macrotipos de Vegetación (Gómez y Herrera, 1986). Los ecosistemas de humedales abarcan cerca del 7% del territorio nacional (350,000 hectáreas), y el 60% se encuentran dentro de áreas silvestres protegidas.

En cuanto a ecosistemas marinos, se estima que aproximadamente unas 328,256 hectáreas están distribuidas en parques nacionales, reservas biológicas y refugios de vida silvestre.

Por ejemplo, el Parque Nacional Isla del Coco cuenta con cerca de 97,000 hectáreas. El resto se encuentra en franjas alrededor de la Reserva Biológica Isla del Caño, Parque Nacional Corcovado, PN Manuel Antonio, PN Tortuguero, PN Cahuita, Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca Manzanillo, PN Santa Rosa, PN Marino Las Baulas de Guanacaste, PN Marino Ballena, la Reserva Natural Absoluta Cabo Blanco, el RNVS Playa Hermosa y el RNVS Isla San Lucas.

1.6 Amenazas a las ASP

Pese a los grandes esfuerzos realizados durante varias décadas, las áreas silvestres protegidas del país siguen siendo objeto de muchas amenazas a su integridad territorial y sobre todo hacia los recursos de la biodiversidad presentes en ellas.

Son muchos los factores detrás de cada una de estas amenazas así como su incidencia. Unos son de carácter global, pero la mayoría son producto de deficiencias administrativas que han llegado a convertirse en una amenaza para la existencia de las áreas.

a. Incremento poblacional y demanda por recursos

Según el censo nacional del año 2000 (INEC 2000), la población costarricense se está volviendo predominantemente urbana. Actualmente, un 59 % de la población habita en las ciudades. Por este motivo, las ASP más cercanas a los centros urbanos son las que probablemente experimentarán las mayores presiones sobre sus recursos en los próximos años.



Acciones ilegales como la cacería, los incendios provocados, la invasión, la tala ilegal y la extracción de recursos en general, son parte de los problemas principales que se enfrentan en las áreas silvestres protegidas. Existen estudios para algunas ASP, como es el caso del PN Corcovado, donde se ha determinado que las poblaciones de grandes mamíferos tienden a declinar, entre otras causas por la cacería y el comercio ilegal de fauna silvestre.

El Sistema de Áreas Silvestres Protegidas de Costa Rica

Para el año 2001 se atendieron un total de 248 denuncias por infracción a las leyes forestal, de vida silvestre y de parques nacionales dentro de áreas silvestres protegidas.

b. Cambio de uso de la tierra, urbanización y minería

Otra serie de amenazas que se ciernen sobre las áreas silvestres protegidas son las asociadas al desarrollo urbanístico en humedales costeros y otras áreas de litoral, donde desovan tortugas marinas, además de otras amenazas particulares a la vida silvestre.

La exploración y la explotación minera y petrolera son amenazas latentes. Recientemente, se denegaron los permisos para llevar adelante varios proyectos de concesión para la exploración y explotación petrolera en el sector caribeño del país. Las actividades mineras, por su parte, se han llevado a cabo últimamente en su fase exploratoria.

Aunque el cambio de uso del bosque natural fue prohibido por la Ley Forestal en 1996, las actividades ilegales que implican un cambio de uso gradual continúan dándose en alguna medida.

c. Incendios forestales

Durante el año 2001 se registraron un total de 57,503 hectáreas afectadas por incendios, de las cuáles un 16.6% estaban ubicadas directamente en áreas silvestres protegidas. El tipo de vegetación que más se ha visto afectado por los incendios durante los últimos años son las áreas de pastos (36%).

CUADRO No. 2			
REGISTRO DE ÁREA AFECTADA POR INCENDIOS FORESTALES DENTRO Y FUERA DE LAS ÁREAS SILVESTRES PROTEGIDAS. PERÍODO 1998 – 2005. COSTA RICA			
ÁREA	ÁREA AFECTADA (HA)		ÁREA TOTAL (HA)
	DENTRO ASP	FUERA ASP	
1998	8.011,55	56.881,90	64.893,45
1999	857,00	10.334,50	11.191,50
2000	2.390,82	34.505,48	36.896,30
2001	9.540,70	47.970,70	57.511,40
2002	3.150,00	47.187,00	50.337,00
2003	6.287,05	26.495,50	32.782,55
2004	4.706,09	30.522,22	35.228,31
2005	3.175,24	11.647,00	14.822,24
ÁREA PROMEDIA (HA)	4.764,81	33.193,04	37.957,84
PORCENTAJE (%)	12,55	87,45	100,00

d. Cambio climático

Los efectos del cambio climático global se han manifestado, entre otras formas, con la desaparición local de algunas especies de anfibios, incluyendo especies endémicas como el sapo dorado (Bufo periglenes).

El Instituto Meteorológico Nacional de Costa Rica realizó una investigación sobre los volúmenes de carbono gaseoso que secuestra el bosque en el país, introduciendo un análisis con varios escenarios posibles de severidad por el calentamiento global futuro. A su vez, en el Estudio de Ordenamiento Territorial con Fines de Conservación, conocido como el informe GRUAS (García,

1996), se ensayó el impacto que tendrían dos escenarios distintos de ascenso en la temperatura global sobre la distribución de las zonas de vida en Costa Rica. Es preciso llevar aún más allá estos estudios y determinar los posibles efectos del cambio climático global sobre las principales poblaciones silvestres de interés para la conservación.



e. Zonas limítrofes

No existen conflictos limítrofes que amenacen la integridad de las ASP. Sin embargo, ha habido iniciativas concretas para reformar el marco legal y poder así titular las tierras comprendidas dentro de la milla fronteriza, que son por ley propiedad del Estado. Esto representa una amenaza para las ASP fronterizas y, particularmente, para el Parque Internacional La Amistad, por su carácter binacional. El Refugio de Vida Silvestre Corredor Fronterizo Costa Rica – Nicaragua no está exento de invasiones ilegales y de problemas de cacería y de tala ilegal.

f. Caída de presupuestos

A pesar de que los presupuestos fiscales (presupuesto ordinario) se han mantenido relativamente estables durante los últimos años, el valor real de dichos presupuestos se ha visto afectado por la pérdida de valor de la moneda nacional. Por otro lado, se han venido adoptando medidas nacionales de contingencia para controlar el gasto público que, de algún modo, afectan la gestión de las ASP. Entre estas medidas, vale la pena señalar los recortes presupuestarios en porcentajes fijos y la asignación de aumentos presupuestarios anuales sobre lo ejecutado el año previo y no sobre lo presupuestado.

Adicionalmente, los fondos especiales que sostienen el accionar operativo de las ASP en su mayor parte (sobre todo el Fondo de Parques Nacionales), presentan dos tipos de limitantes para la Administración: por un lado, no se están cobrando todos los dineros que por ley se deberían recaudar para el financiamiento del Sistema, y por otra parte, no todo lo que se cobra puede utilizarse, ya que la Autoridad Presupuestaria administra la caja única del Estado y determina anualmente los topes en el gasto para cada uno de estos fondos.

g. Pérdida de recursos humanos

El recurso humano se ha mantenido relativamente estable, pero las funciones a las que se ha tenido que dedicar han aumentado considerablemente. Mucho del personal ahora debe atender también las necesidades de los administrados fuera de las ASP, con el fin de responder al nuevo paradigma de la administración de los recursos naturales que representa el modelo del SINAC.

El Sistema de Áreas Silvestres Protegidas de Costa Rica

Por otro lado, ya no se cuenta con la gran cantidad de personal que en años anteriores se contrataba por medio de proyectos con fondos de la cooperación internacional. Además, una fracción del personal pagado con fondos del Sistema labora en otras dependencias del Ministerio del Ambiente y Energía.

Otro elemento que debe ser considerado es que la mayoría del personal destacado en las ASP y en las oficinas del Sistema, pertenece a un grupo de edad bastante homogéneo, que supera en general los 40 o 45 años.

h. Ausencia de herramientas de planificación a largo plazo

Son pocas las áreas silvestres protegidas en el mundo que cuentan con instrumentos de planeamiento para una gestión a largo plazo. La situación en nuestro país no escapa de esta realidad. La carencia de Planes de Manejo en nuestras áreas silvestres protegidas se ha justificado durante mucho tiempo por los altos costos económicos para su implementación; sin embargo, ha sido más una falta absoluta de prioridades lo que ha complicado el panorama institucional.

CUADRO No. 3		
Planes de Manejo elaborados y en proceso de elaboración		
PLANES DE MANEJO ELABORADOS	PLANES DE MANEJO EN PROCESO DE ELABORACIÓN	PLANES DE MANEJO EN PROCESO DE APROBACIÓN
Parque Nacional Volcán Irazú		Parque Nacional Volcán Poás
Parque Nacional Braulio Carrillo	Parque Nacional Manuel Antonio	Parque Nacional Isla del Coco
Parque Nacional Tortuguero	Parque Nacional Corcovado	
Parque Nacional Marino Las Baulas de Guanacaste	Parque Nacional Piedras Blancas	
Refugio de Vida Silvestre Caño Negro	Parque Nacional La Cangreja	
	Parque Nacional Marino Ballena	
Refugio de Vida Silvestre Gandoca Manzanillo	Parque Internacional La Amistad	
Refugio de Vida Silvestre Limoncito	Refugio de Vida Silvestre Maquenque	
Refugio de Vida Silvestre Ostional	Refugio de Vida Silvestre Golfito	
Refugio de Vida Silvestre Camaronal	Refugio de Vida Silvestre Barra del Colorado	
Refugio de Vida Silvestre Caletas	Reserva Biológica Isla del Caño	
Refugio de Vida Silvestre Iguanita	Reserva Forestal Golfo Dulce	
Monumento Nacional Guayabo	Humedal Térraba Sierpe	
Zona Protectora Nosara		
	TOTAL	
4 Parques Nacionales	6 Parques Nacionales	2 Parque Nacional
7 Refugios de Vida Silvestre	3 Refugios de Vida Silvestre	
1 Monumento Nacional	1 Reserva Forestal	
1 Zona Protectora	1 Reserva Biológica	
	1 Humedal	

Fuente: Gerencia de ASP, SINAC, marzo 2006.

Como se puede observar en el cuadro siguiente, son muy pocas las áreas que cuentan con Planes de Manejo; no obstante, cabe señalar que en los últimos años se ha intensificado la gestión institucional en procura de contar con estos instrumentos de planificación. Además, la planificación operativa, a través de los planes de trabajo anuales, nunca se ha dejado de hacer.

Existen otras áreas silvestres protegidas que cuentan con planes de manejo pero que son documentos totalmente desactualizados, los cuales fueron elaborados por consultores o a cargo de diferentes organizaciones con la participación del personal de estas áreas protegidas. Sin embargo, estos planes se utilizan como referencia para el manejo del área.

1.7 Financiamiento para la Conservación

Las áreas silvestres protegidas del sistema cuentan básicamente con dos mecanismos para financiar su operación: presupuestos fiscales y presupuestos de fondos especiales. Pese a que se considera que estos presupuestos son insuficientes en cuanto a cantidad y que los procedimientos para su asignación y ejecución son algo complicados, se puede decir que sustentan en gran medida las necesidades de recursos para la gestión.

Presupuestos fiscales

El Presupuesto Ordinario de la República cubre un porcentaje importante de la planilla (78% del personal destacado en las ASP), además de contemplar partidas diversas para la compra de tierras y otros.

Año	Monto asignado (en miles de colones)	Monto asignado (en miles de US \$) †
2004	3,397,094	7,758
2005	3,883,278	8,127
2006	4,040,730	8,062

† Tipo de cambio de referencia: 2004: US \$ 1 = ₡ 437,9 ; 2005: US \$ 1 = ₡ 477,8; 2006: US \$ 1 = ₡ 501,2

El monto del 2004 corresponde a la ejecución real, el del 2005 al presupuesto aprobado y el del 2006 a una proyección con un 7% de incremento anual, con relación al 2005.

Fuente: Estrategia Financiera del SINAC, II Fase (2005).

El Sistema de Áreas Silvestres Protegidas de Costa Rica

Presupuestos de fondos especiales

Los fondos creados por leyes especiales (Fondo de Parques Nacionales, Fondo Forestal y Fondo de Vida Silvestre) complementan la inversión del Estado a través del Presupuesto Ordinario de la República. Con ellos se costea la mayor parte de los rubros operativos, tales como combustible, materiales y suministros, equipo y viáticos. El fondo que brinda un mayor aporte es el Fondo de Parques Nacionales, como se observa a continuación. Este fondo percibe ingresos por concepto de timbres, tarifas de admisión a las ASP y tarifas de servicios brindados en dichas áreas, entre otros.

CUADRO No. 5						
Presupuesto de fondos especiales (no fiscales) del SINAC						
PERÍODO 2004 – 2006						
Fondo especial	2004		2005		2006	
Fondo de Parques Nacionales	2,619,145	5,981	2,807,089	5,875	3,183,585	6,352
Fondo Forestal	167,367	382	183,194	383	201,786	403
Fondo de Vida Silvestre	10,721	24	11,793	25	12,972	26
TOTAL	2,797.233	6,387	3,002,076	6,283	3,398,343	6,781

† Tipo de cambio de referencia: 2004: US \$ 1 = ₡ 437,9 ; 2005: US \$ 1 = ₡ 477,8; 2006: US \$ 1 = ₡ 501,2

El monto del 2004 corresponde a la ejecución real, el del 2005 al presupuesto aprobado y el del 2006 a una proyección con un 10 % de incremento anual, con relación al 2005.

Fuente: Estrategia Financiera del SINAC, II Fase (2005).

Presupuestos temporales de proyectos internacionales

Los proyectos de cooperación técnica y financiera para el apoyo a la gestión de las áreas silvestres también han contribuido de gran manera para su desarrollo. En los últimos años han disminuido notablemente; sin embargo, se observa una ligera tendencia a su aumento actualmente.

Cuadro No. 6		
Presupuesto de cooperación (convenios y proyectos) del SINAC		
Año	Monto asignado (en miles de colones)	Monto asignado (en miles de US \$)
2004	1,564,181	3,128
2005	1,958,695	3,917
2006	1,511,641	3,023

Fuente: Oficina de Desarrollo Financiero del SINAC, 2005.

Los recursos humanos, un activo con mucho valor

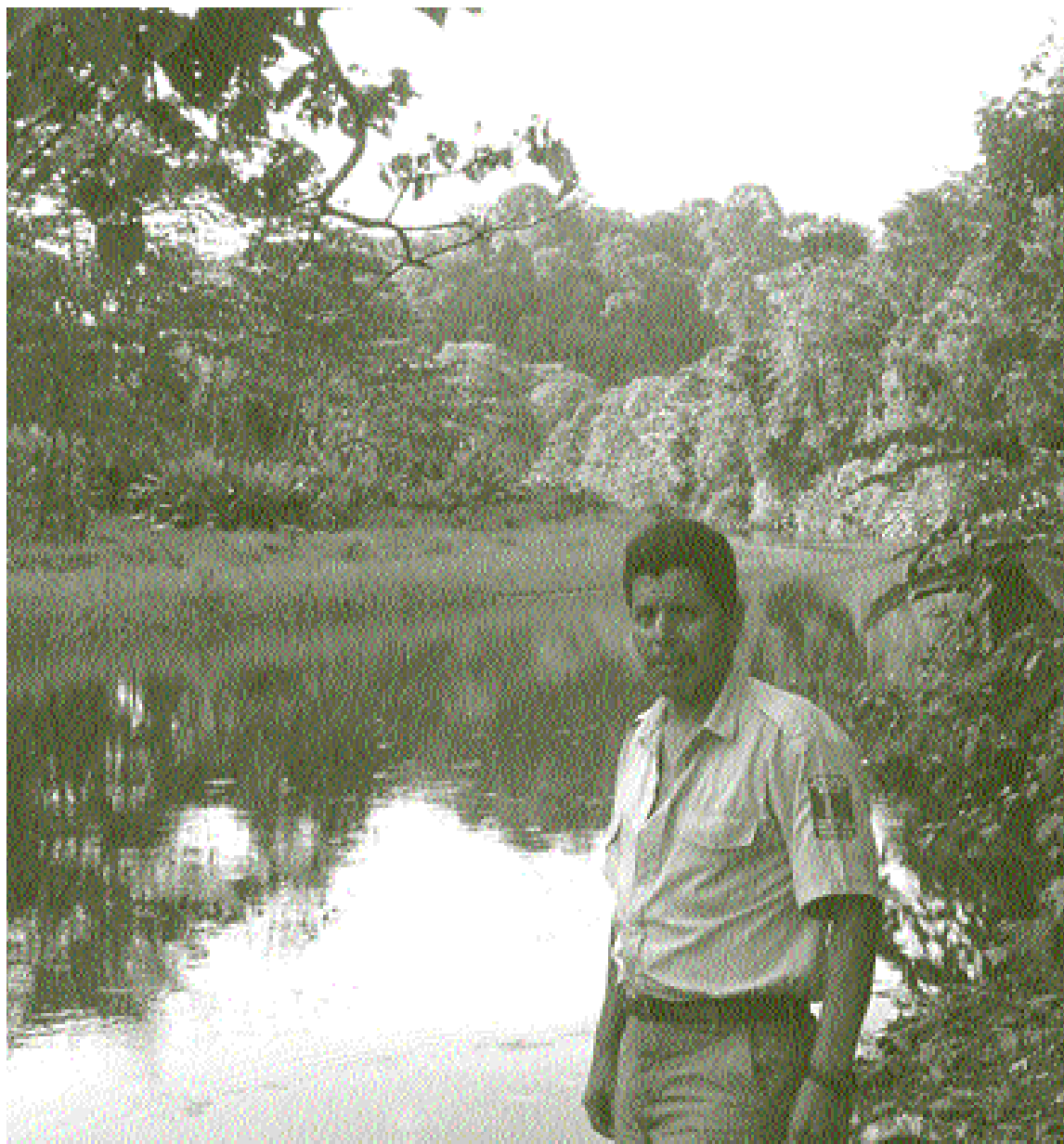
La presencia de personal en las áreas silvestres protegidas le da una garantía institucional a la sociedad de que estas áreas se administran y manejan de la forma adecuada. Sin embargo, por problemas y decisiones estatales relacionadas con la disminución del gasto público, en las últimas décadas la asignación de recursos humanos ha sido mínima.

CUADRO No. 7

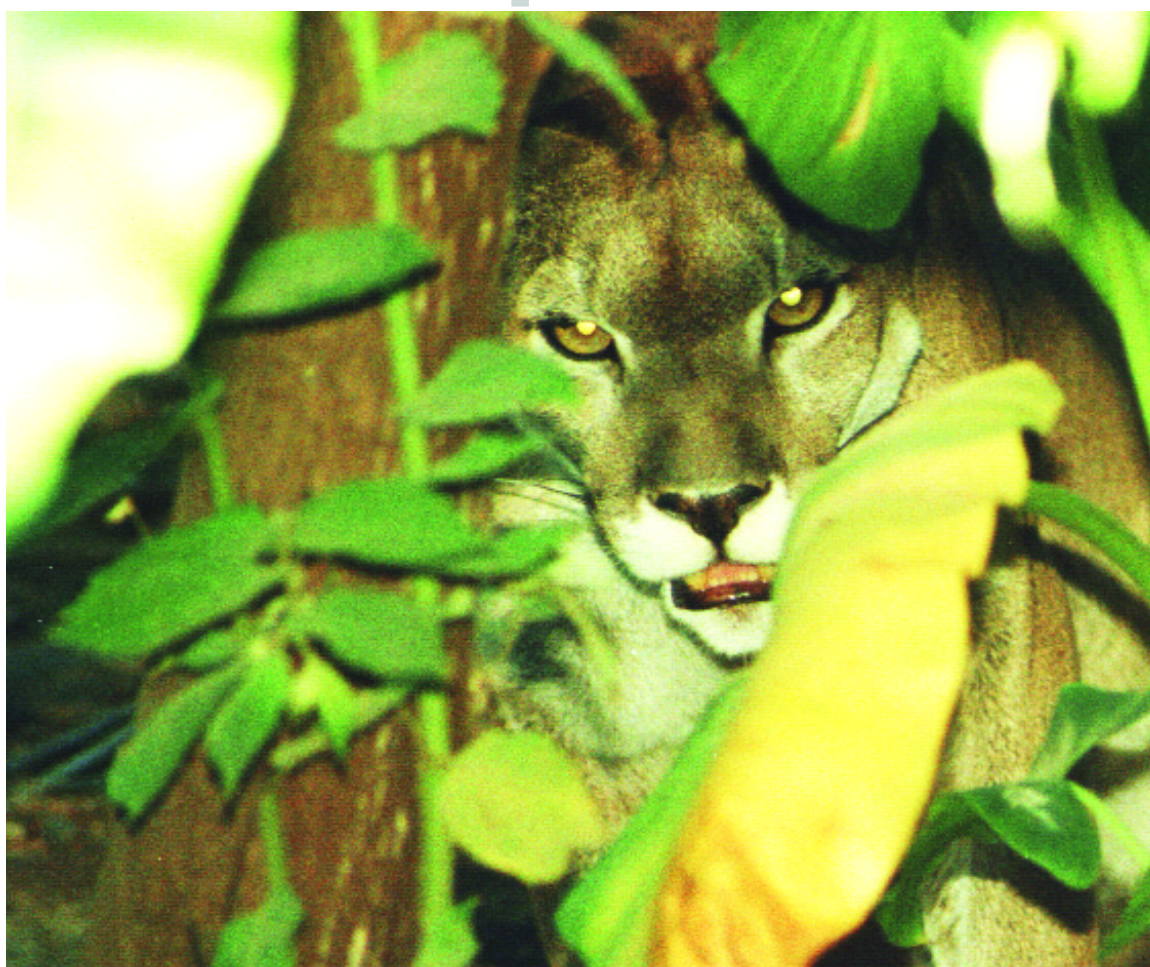
Distribución del personal ubicado en las áreas silvestres protegidas, por área de conservación

Area de Conservación	Guardaparques	Técnicos	Profesionales	Total
La Amistad Pacífico	33 (80,48 %)	4 (9,76 %)	4 (9,76 %)	41
Tortuguero	19 (86,37 %)	1 (4,54 %)	2 (9,09 %)	22
Cordillera Volcánica Central	43 (81,12 %)	3 (5,67 %)	7 (13,21 %)	53
Pacífico Central	17 (60,72 %)	4 (14,28 %)	7 (25,00 %)	28
La Amistad Caribe	19 (86,37 %)	2 (9,09 %)	1 (4,54 %)	22
Huetar Norte	11 (47,83 %)	8 (34,78 %)	4 (17,39 %)	23
Guanacaste	47 (48,46 %)	26 (26,80 %)	24 (24,74 %)	97
Marina Isla del Coco	15 (88,24 %)	2 (11,76 %)	0 (0,00 %)	17
Osa	96 (87,28 %)	9 (8,18 %)	5 (4,54 %)	110
Tempisque	19 (48,72 %)	7 (17,95 %)	13 (33,33 %)	39
Arenal – Tempisque	34 (70,83 %)	11 (22,92 %)	3 (6,25 %)	48
Total	353 (70,60 %)	77 (15,40 %)	70 (14,00 %)	500

El Sistema de Áreas Silvestres Protegidas de Costa Rica



Marco institucional y legal para la gestión compartida



2.1 Leyes específicas de áreas silvestres protegidas

Desde la década de 1950 se cuenta con varias leyes relacionadas con las áreas protegidas y que le dan sustento y garantía de cumplimiento a la normativa sobre temas ambientales, de recursos de la biodiversidad y a la administración de dichos espacios naturales protegidos.

Veamos rápidamente, y en un orden cronológico, el proceso de formulación de las diferentes leyes relacionadas directa e indirectamente con las ASP del país.

- 1955: Ley del Instituto Costarricense de Turismo, en donde se establece como parque nacional la superficie contenida en un radio de 2 Km. alrededor de los cráteres volcánicos.
- 1969: Ley Forestal en donde se dispone la creación de espacios protegidos. Esta ley ha sido modificada en varias oportunidades, actualmente rige la establecida en abril de 1996.
- 1977: Ley de Creación del Servicio de Parques Nacionales.
- 1977: Ley de la Zona Marítimo Terrestre en donde se indica que todos los bosques de manglar de nuestro país son áreas protegidas.
- 1983: Ley de Conservación de la Fauna Silvestre, en donde se crean los Refugios de Fauna Silvestre.
- 1992: Ley de Conservación de la Vida Silvestre, donde se crean los Refugios de Vida Silvestre.
- 1995: Ley Orgánica del Ambiente en donde se nombran los humedales como una categoría de manejo.
- 1998: Ley de Biodiversidad en donde se establecen mecanismos ágiles para el manejo y protección de las áreas silvestres protegidas.

Existen en la legislación otras leyes y reglamentos conexos que norman diferentes aspectos del aprovechamiento y protección de los recursos contenidos en las áreas silvestres protegidas. (Entre otras: Ley de suelos, Ley de Aguas, Código de Minería).

2.2 Mecanismos de participación

En Costa Rica no existe una política uniforme que permita definir claramente cuáles son los alcances de las diferentes modalidades de participación ciudadana en la gestión ambiental.

Las modalidades de participación se han considerado como aquellos espacios o estructuras de participación de la sociedad civil en la gestión estatal, que son contempladas en el ordenamiento jurídico costarricense, modalidad conocida como de carácter formal.

Las modalidades de carácter formal en el SINAC son:

- a. Consejos Regionales Ambientales
- b. Consejos Locales Ambientales
- c. Comités de Manejo de Áreas Silvestres Protegidas
- d. Comités de Cuencas
- e. Comisiones específicas de protección de recursos
- f. Programa de voluntariado
- g. Estructuras de competencias con alcances nacionales
- h. Programa de carácter nacional pero de expresión local

La otra modalidad existente es conocida como de carácter informal, en la que se da el Manejo Comunitario de Bosques, la cual se expresa a través de muy diversas experiencias que las hacen muy

Marco institucional y legal para la gestión compartida

difícil de englobar excepto en cuanto a su objeto: el aprovechamiento sostenible y autogestionario de un recurso forestal comunitario.

Una modalidad de participación en la gestión ambiental son las Asociaciones de Desarrollo Indígenas, cuyo objetivo es el manejo autogestionario de un territorio. Por lo tanto, existen independientemente del SINAC y se regulan por una legislación totalmente diferenciada de la ambiental. Pero por corresponder a la única modalidad autogestionaria que de alguna forma tiene que ver con lo ambiental, y debido al potencial que esta figura representa, se ha considerado importante incluirla como una modalidad de participación más.

2.3 Mecanismos de consulta pública

Obviamente los órganos mencionados en el punto anterior funcionan como punto de focalización para la consulta y el análisis de los problemas ambientales. Además, existe un proceso de consulta que se desarrolla en las municipalidades mediante audiencias públicas, plebiscitos y otras formas. También existe en el país la institución denominada Defensoría de los Habitantes, la cual desarrolla sus propias estrategias de consulta pública, además de los mecanismos mencionados antes.

2.4 Legislación que sustenta el manejo compartido a nivel nacional

Si bien la participación de la sociedad en el manejo y desarrollo de las ASP es uno de los ejes principales de trabajo del SINAC, no existe en la actualidad una definición precisa y clara de las posibilidades legales apropiadas para las diferentes modalidades de participación ciudadana en la gestión ambiental. La legislación nacional establece un mandato muy general sobre este aspecto:

La Ley Orgánica del Ambiente en su artículo 6, establece que “El Estado y las municipalidades, fomentarán la participación activa y organizada de los habitantes de la República, en la toma de decisiones y acciones tendientes a proteger y mejorar el ambiente.”

Asimismo, la Ley de Biodiversidad, en su artículo 101 estipula lo siguiente: “Incentívase la participación de la comunidad en la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica mediante la asistencia técnica y los incentivos señalados en esta ley y su reglamento, especialmente en áreas donde se hayan identificado especies en peligro de extinción, endémicas o raras.”

2.5 Competencias institucionales para el manejo de las ASP

Las Áreas Silvestres Protegidas, como se ha dicho, están por ley bajo responsabilidad del Ministerio del Ambiente y Energía (MINAIE), y administradas específicamente por el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC).

Por lo tanto, es claro que la legislación le otorga todas las facultades al MINAIE, a través del SINAC, para establecer las áreas silvestres protegidas, considerando para éstas:

- Incluir, dentro de sus límites, fincas o partes de fincas particulares mediante compra o expropiación, previa indemnización.
- Instrumentar objetivos de creación mediante el plan de manejo.
- Crear las servidumbres legales para la protección ecológica.

Sin embargo, la realidad es que ante múltiples presiones sobre el uso de los recursos naturales, una capacidad gubernamental limitada para cumplir efectivamente con esa responsabilidad, conflictos sociales y los procesos de descentralización y democratización de las funciones del Estado, entre otros factores, han llevado al surgimiento de distintas iniciativas para buscar opciones de compartir el manejo de las ASP, considerando organizaciones de la sociedad civil y otras instituciones del Estado.

La mayoría de ellas representan ejemplos de procesos locales no formales; es decir, donde las iniciativas de participación se han venido gestando de facto y no de jure, logrando en ciertos casos, un nivel de reconocimiento jurídico mediante la promulgación de leyes, decretos ejecutivos o convenios debidamente refrendados por las autoridades correspondientes.

Los tipos de acuerdos que se han utilizado son muy variados, los cuales van desde una Ley o un Decreto Ejecutivo hasta un convenio o una carta de entendimiento.

Veamos a continuación una muestra de los diferentes acuerdos que a la fecha se han establecido:

- Ley N° 7354, Creación de la Reserva Biológica Alberto Manuel Brenes, publicada en la Gaceta N° 159 del 20 de agosto de 1993.
- Decreto Ejecutivo N° 19143-MIRENEM, Creación de la Comisión Interinstitucional para la Protección de la Cuenca del Río Banano, publicado en la Gaceta N° 163 del 29 de agosto de 1989.
- Decreto Ejecutivo N° 20043-MIRENEM, Creación de la Zona Protectora Río Banano, de 25 de Agosto de 1990, publicado en la Gaceta N° 219 del 19 de noviembre de 1990.
- Decreto Ejecutivo N° 25595-MINAE, Creación del Comité Asesor del Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca Manzanillo, de 11 de octubre de 1996, publicado en la Gaceta N° 214 del 07 de noviembre de 1995.
- Decreto Ejecutivo N° 24785- MIRENEM, Creación de la Zona Protectora Cuenca Río Siquirres, publicado en la Gaceta N° 236 del 13 de diciembre de 1995.
- Decreto Ejecutivo N° 26929-MINAE, Reglamento para el Manejo de Recursos y Servicios en el Parque Nacional Cahuita, de 13 de abril de 1998, publicado en la Gaceta N° 96 del 20 de mayo de 1998.
- Decreto Ejecutivo N° 27997-MINAE, Creación de la Comisión para el Manejo de las Cuencas de los Ríos Bananito, Banano y Estrella, publicado en la Gaceta N° 146 del 28 de julio de 1999.
- Decreto Ejecutivo N° 29019-MINAE, Reglamento para el Manejo participativo de los Recursos Naturales en el Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca Manzanillo, Sector Gandoca, publicado en la Gaceta N° 208 del 31 de octubre de 2000.
- Reglamento Operativo de la Comisión para el Manejo de la Cuencas de los Ríos Bananito, Banano y Estrella, de 17 de noviembre de 1999, publicado en la Gaceta N° 4 del 6 de enero del 2000.
- Reglamento de zonificación del Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca Manzanillo, ACLAC-SINAC, de 21 de mayo de 2003, publicado en la Gaceta N° 114 del 16 de junio de 2003.
- Convenio Marco de Cooperación entre Ministerio de Ambiente y Energía y Asociación para la Conservación y Desarrollo de los Cerros de Escazú, 30 de setiembre de 2003.



Estado de la gestión compartida en Costa Rica



3.1. Situación actual

A pesar de que existe una gran cantidad de normativa a través de leyes, decretos y otros medios, hay un vacío que afecta a la institución y al proceso mismo de gestión compartida, ya que no se cuenta con un marco político y legal claro sobre el tema de manejo compartido de las áreas silvestres protegidas. La legislación que podría relacionarse es restrictiva y rígida, por lo que hay poco margen para trabajar en el manejo participativo.

Por otra parte, el personal del SINAC aún no está capacitado adecuadamente para tratar con la temática social y manejar los diferentes momentos de la participación y sus implicaciones (principalmente en la resolución de conflictos).

La institución no cuenta con los instrumentos y mecanismos que le permitan dar el adecuado seguimiento y monitoreo a los procesos que vaya formalizando.

A pesar de lo anterior, existen al menos seis experiencias de las que se enlistaron anteriormente, que corresponden en buena medida, aunque no absolutamente, con lo que se ha definido como “comanejo” en sentido estricto; esto es, casos de administración conjunta de las ASP. Por ejemplo, en el Parque Nacional Cahuita, se estableció un comité de manejo compuesto por representantes de la comunidad, de la cámara de turismo local y del MINAE. Otro caso semejante es el del Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca Manzanillo, donde se tiene un comité asesor de manejo y dos comités locales de manejo, uno por cada sector del ASP. En este último modelo de cogestión participan las comunidades locales, el gobierno local (municipalidad), organizaciones no gubernamentales de carácter local y el MINAE. Aún así, hay muchos aspectos que deben ajustarse de tal forma que la implementación sea concordante con la búsqueda de una garantía absoluta en la conservación de los recursos naturales y de la biodiversidad presentes en las áreas y un claro beneficio directo e indirecto para los grupos de interés locales.

También hay ejemplos de co-administración con entidades académicas, como ocurre con la participación de la Universidad de Costa Rica en la gestión de la Reserva Biológica Alberto Manuel Brenes, establecida por ley desde el primer lustro de los años setenta. Hay otros modelos de administración compartida que involucran instituciones de enseñanza secundaria, como sucede en la ZP Arenal Monteverde con el Colegio de Santa Elena. Incluso, existen comités interinstitucionales establecidos por Decreto Ejecutivo para la administración de algunas zonas protectoras; por ejemplo: ZP Cuenca del Río Siquirres y ZP Cuencas del Río Banano.

Como se ha insistido, muchas de estas experiencias y otras que están en marcha carecen aún de un marco institucional que las formalice (convenios, decretos, leyes) y son más bien estrategias de gestión ad hoc, en respuesta a las necesidades de cada ASP en particular.

Vemos por otro lado que existe una gama de organizaciones que participan en los procesos de manejo compartido, tenemos desde el sector académico (Universidad de Costa Rica) hasta asociaciones locales como ASOPARQUE en el PNM Ballena y ONGs como Fundación Monte Alto lo que le da al proceso y a su atención una riqueza especial. Se señalan en el siguiente cuadro una muestra de las diferentes organizaciones con las que se tiene algún tipo de acuerdo o una gestión iniciada.

Estado de la gestión compartida en Costa Rica

Cuadro No. 8		
Organizaciones ligadas al manejo compartido de ASP (Por área de conservación y ASP)		
AREA DE CONSERVACIÓN	AREA SILVESTRE	ORGANIZACIÓN
Cordillera Volcánica Central	Reserva Biológica Alberto Manuel Brenes	Universidad de Costa Rica
Arenal Huetar Norte	Refugio de Vida Silvestre Caño Negro	Asociación ULIMA (manejo de tortugas) Consejo Local
Osa	Parque Nacional Marino Ballena	ASOPARQUE
La Amistad Caribe	Refugio de Vida Silvestre Gandoca – Manzanillo Zona Protectora Río Banano Parque Nacional Cahuita Zona Protectora Cuenca Río Siquirres	Comité Asesor Comisión Interinstitucional Comité de manejo Comité de manejo
Tempisque	Zona Protectora Nosara Refugio de Vida Silvestre Ostional	Fundación Monte Alto Comité Local
Pacífico Central	Zona Protectora Cerros de Escazú	Asociación para la Conservación y Desarrollo de los Cerros de Escazú

Fuente: SINAC, GASP, 2005.

Cuadro No. 9			
ASP en gestión de manejo compartido por categoría de manejo			
CATEGORÍA DE MANEJO	CANTIDAD	PORCENTAJE (%)	EXTENSIÓN TERRESTRE
Parque Nacional	2	7.40	1.278ha
Reserva Biológica	1	12.5	7.799 ha
Refugio de Vida Silvestre	3	12.5	15.585ha
Zona Protectora	4	9.38	18.019 ha
TOTAL	10		42.681ha 1/

Fuente: Sistemas de Información Geográfica, SINAC. Noviembre del 2002.
1/ No incluye la superficie el área marina.

Cuadro No. 10		
Planes de manejo de las ASP que están bajo algún esquema de manejo compartido por categoría de manejo		
CATEGORÍA DE MANEJO	ELABORADOS	EN PROCESO DE ELABORACIÓN
Parque Nacional	-	1
Reserva Biológica	-	1
Refugio Nacional de Vida Silvestre	2	1
Zona Protectora	-	1
TOTALES	2	4

3.2 Mecanismos de financiamiento

Hasta el momento, una de las principales fuentes de financiamiento para los procesos de manejo compartido es la actividad turística que se desarrolla en el área protegidas. Tal es el caso del Parque Nacional Cahuita y el Parque Nacional Marino Ballena, donde los comités de manejo cobran una cuota voluntaria a los visitantes.

Otras fuentes de financiamiento como aporte del Estado, son el presupuesto ordinario y algunos fondos especiales como el Fondo de Parques Nacionales, que se invierten principalmente en el pago de planillas del personal del SINAC y en otros gastos fijos autorizados.

Además, en algunos casos hay aporte de las organizaciones contrapartes, como es el caso de la Universidad de Costa Rica en la Reserva Biológica Alberto Manuel Brenes y de los comités de manejo de cuencas, donde las diferentes instituciones aportan recursos para la ejecución de las actividades.

3.3 Política de Manejo Compartido

Durante parte del 2004 y el 2005, paralelo al proceso de sistematización de experiencia, se inició un proceso para elaborar y oficializar la “Política de Manejo Compartido en las Áreas Silvestres Protegidas de Costa Rica (MCASP)”. Este proceso incluyó una serie de talleres, tanto a nivel regional como nacional, abarcando una consulta de más de 150 personas en representación de varios sectores como ONGs, sociedad y público general.

El pasado 22 de febrero, esta política fue oficializada por parte del Consejo Nacional de Áreas de Conservación (CONAC), y en la misma se define el manejo compartido de la siguiente manera:

...“es un proceso en donde el Estado, a través del MINAE, y más específicamente del SINAC, comparte con uno o varios actores interesados el manejo de un área silvestre protegida, en su contexto integral, mediante acuerdos o arreglos formales, con el fin de mejorar la gestión integral, participativa y responsable del patrimonio natural y cultural de las áreas silvestres protegidas y promover así la conservación y el desarrollo sostenible a escala local y/o regional. Esto no incluye la administración del Patrimonio Natural del Estado, que le corresponde en exclusiva al Poder Ejecutivo y son indelegables.”

Además, se establecen en ella una serie de principios, tanto a nivel general como específicos, que deben prevalecer en todo momento durante el accionar de los distintos actores involucrados en los procesos locales de MCASP:

- a) **Principio preventivo:** es de vital importancia anticipar, prevenir y atacar las causas de la pérdida de la biodiversidad o sus amenazas (Art. 11° Ley de Biodiversidad).
- b) **Principio precautorio o *in dubio pro natura*:** cuando exista peligro o amenaza de daños graves o inminentes a los elementos de la biodiversidad, la ausencia de certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces de protección (Art. 11° Ley de Biodiversidad).
- c) **Principio del interés público:** el uso de los elementos de la biodiversidad deberá garantizar las opciones de desarrollo de las futuras generaciones (equidad intergeneracional), así como la

seguridad alimentaria del país, la conservación de la biodiversidad misma, la protección de la salud humana y el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos, particularmente de los actores locales y de aquellos sectores sociales cuya calidad de vida es inferior (equidad intrageneracional). En este sentido, se deberá tratar de conciliar las expectativas locales con las prioridades de orden nacional (Art. 11° Ley de Biodiversidad).

- d) Principio de participación:** es deber del Estado y de las municipalidades fomentar la participación activa y organizada de los habitantes de la República, en la toma de decisiones y acciones tendientes a proteger y mejorar el ambiente (Artículo 6° Ley Orgánica del Ambiente).
- e) Principio de sostenibilidad:** es deber del Estado velar por la utilización racional de los elementos ambientales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida de los habitantes del territorio nacional. Asimismo, está obligado a propiciar un desarrollo económica y ambientalmente sostenible, entendiéndolo como el desarrollo que satisface las necesidades humanas básicas, sin comprometer las opciones de las generaciones futuras (Artículo 2° inciso C Ley Orgánica del Ambiente).

Los principios específicos del MCASP son los siguientes:

- a) Principio de pluralidad:** deberá promoverse una amplia participación de los diferentes sectores sociales interesados, a lo interno de los procesos de MCASP. Esto significa que deberán existir representantes legítimos de los diversos intereses existentes en torno a la gestión de las áreas silvestres protegidas. Asimismo, implica que se deberá contar con las instancias de discusión y toma de decisiones y los medios de información más adecuados. Además, una condición evidente para el cumplimiento de este principio es el respeto y la consideración de todos los puntos de vista y las experiencias particulares de los diversos actores involucrados en los procesos locales de MCASP.
- b) Principio de responsabilidad compartida:** los compromisos asumidos como parte de los procesos locales de MCASP deberán ser compartidos por los distintos sectores participantes en dichos procesos, ya se trate de entidades gubernamentales, no gubernamentales o de carácter comunitario. Como corolario de lo anterior, deberá existir absoluta transparencia en cuanto a los intereses y las condiciones particulares que definen la participación de cada sector involucrado.
- c) Principio de complementariedad:** las capacidades, conocimientos y destrezas de cada uno de los actores involucrados en los procesos locales de MCASP deberán ser mutuamente reconocidos y valorados, ya se trate de atributos tradicionales, empíricos, técnicos, académicos o de cualquier otra índole. Para esto deberá promoverse el intercambio permanente de aquellos conocimientos y prácticas que puedan ser de utilidad para la gestión participativa de las áreas silvestres protegidas.
- d) Principio de aprendizaje y gestión adaptativa:** el MCASP es un proceso en el cual cada experiencia local tiene sus características particulares, por lo que los ajustes necesarios deberán hacerse conforme se avance, con base en las lecciones aprendidas sobre la marcha, sean éstas positivas o negativas, siempre buscando la excelencia en el manejo de las ASP. Por tal razón y atendiendo el hecho de que la información disponible nunca será suficiente para una toma de decisiones “infalible”, deberá adoptarse el enfoque de la *gestión adaptativa* como marco metodológico general. La gestión adaptativa es un enfoque metodológico que incorpora la investigación dentro de la práctica de la conservación. Específicamente, es la integración del

diseño, el manejo y el monitoreo para evaluar sistemáticamente una serie de supuestos, con el fin de realizar adaptaciones y aprender sobre la marcha.

3.4 Principales retos para el proceso de gestión compartida

Reconociendo la potencialidad y el valor de los procesos locales de manejo compartido en áreas silvestres protegidas (MCASP), así como las debilidades del marco legal en este tema y las grandes carencias a nivel institucional y en las comunidades para atender adecuadamente este asunto, es necesario y urgente dotar al SINAC con instrumentos legales para atender este campo. También es fundamental un plan de acción de la implementación de la política, que le permitan llevar adelante —de una manera responsable, transparente y ordenada— sus esfuerzos de descentralización, desconcentración y democratización de la gestión ambiental, particularmente en lo referente a la participación de la ciudadanía en torno a la toma de decisiones y a la ejecución de acciones en las ASP declaradas por el Estado.

Como primer paso para regular las iniciativas existentes de manejo compartido de las ASP, y las que en el futuro se desarrollen, Costa Rica ha desarrollado un proceso participativo para la definición de la política sobre el tema.

El SINAC, dadas estas condiciones, se ha planteado como reto una serie de acciones para comprender mejor la dinámica de este proceso y definir un planteamiento oficial que, entre otros temas, debería abordar los siguientes:

- Un marco legal apropiado que autorice y regule las distintas modalidades de manejo participativo de ASP, incluyendo la rendición de cuentas de todos los actores.
- Recursos operativos que sean necesarios para asegurar una efectiva y continua supervisión de las actividades y sus impactos “en el campo”.
- Mecanismos y capacidades para proveer el financiamiento a largo plazo del proceso.
- Capacitación y reclutamiento del personal idóneo, debidamente calificado para atender con propiedad la temática social.
- Opciones para desarrollar la capacidad local para atender efectivamente los procesos.

Finalmente, es conveniente recordar que el tema de manejo compartido de áreas silvestres protegidas debe permanecer en la agenda institucional con el sustento político y financiero suficiente, del mismo modo que los grupos de interés han generado iniciativas y gestiones para participar activamente en estos procesos, así como en otros que tienen en perspectiva. Es importante tener presente que, más allá de los intereses particulares, debe primar el respeto por la integridad de los recursos que la naturaleza ha mantenido por años en esos espacios que ahora protegemos y que, no cabe ninguna duda, son una responsabilidad de todos los sectores involucrados.



El Camino Recorrido: Lecciones aprendidas de los procesos de gestión compartida CASO COSTA RICA



Introducción

Si bien el primer caso de manejo compartido en Costa Rica es la Reserva Biológica Alberto Manuel Brenes, la cual data de casi 30 años atrás, la realidad es que la gran mayoría de los procesos en el tema de manejo compartido del país se han estado gestando desde hace unos cinco o siete años.

No obstante, las dinámicas dadas, así como los obstáculos enfrentados y los logros obtenidos, han generado una serie de lecciones aprendidas que permiten inferir metas por conseguir, pero sobre todo acciones que deben tomarse en cuenta y corregirse en los casos que se requiera.

Las lecciones aprendidas que a continuación se presentan son el producto del proceso de sistematización de seis experiencias, que se llevó a cabo en 2004 por parte del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC-MINAE) y del Proyecto Gestión Participativa de Áreas Protegidas de UICN-Mesoamérica y la Unión Europea, además de proyectos que se ejecutan a nivel regional como PROSA (GTZ) y PROARCA-TNC.

Las lecciones aprendidas¹ han sido extraídas partiendo de los diferentes ámbitos del trabajo que llevan a cabo los actores involucrados en los procesos de manejo compartido².

Para efectos de una mejor comprensión, dichas lecciones aprendidas se han clasificado de acuerdo al recurso didáctico de la *lectura por pisos*.

El piso 1 se refiere a las acciones propias de los involucrados en el manejo compartido (Estado, ONG's, comunidades, gobiernos locales, etc.) realizadas en el espacio físico específico del área protegida. Involucra la administración, protección, manejo de recursos del área, el continuo interactuar con los socios y actores locales, así como el trabajo con las comunidades.

El piso 2 se refiere al grado de incidencia o no que tiene el responsable del manejo compartido en la gestión interna, su forma de organización, sus mecanismos de toma de decisiones, etc.

El piso 3 se refiere al grado de incidencia que tiene la contraparte del manejo compartido con el Estado y sus instituciones representadas en las áreas protegidas, así como la relación a nivel regional con otros actores del proceso. Es un ámbito que va más allá de la gestión de la organización y del área protegida misma, y es donde se espera que se reflejen las lecciones de estos dos ámbitos (piso 1 y 2). En este caso, las lecciones están relacionadas al tema de incidencia, decisiones y alcances del tema comanejo a nivel regional y nacional, a la coordinación y a la vinculación con actores e instituciones nacionales y regionales.



Como es de esperar, estos pisos o niveles de acción son parte de un solo engranaje y en su conjunto dan viabilidad y sostenibilidad a los procesos de manejo compartido como tales. El fortalecimiento de un piso o nivel conlleva el fortalecimiento de los otros y viceversa.

¹En la herramienta metodológica de la sistematización una lección aprendida es una síntesis de lo aprendido y reflexionado durante un período de tiempo, que por su grado de relevancia se debe incidir, tanto para fortalecerlo como para cambiarlo o transformarlo.

²La información aquí presentada se extrae principalmente de las memorias y resúmenes de lo que fue el proceso de sistematización de experiencias, realizado en el año 2004. La información fue complementada con la revisión de algunos de los documentos entregados por las experiencias participantes. Además, se solicitó a las experiencias, así como a la Gerencia de Áreas Protegidas del SINAC la revisión y adecuación de la información.

Lecciones del Piso 1

- Es necesario contar con un plan de manejo en el cual, las reglas y funciones de todas las partes estén claramente establecidas.
- Los proyectos de base comunal son más exitosos a lo largo del tiempo. Entre más fuerzas comunitarias participen, es más fácil la consolidación de los proyectos.
- Para establecer relaciones exitosas se reconocen tres puntos de partida general o principios indispensables:
 1. Confianza mutua entre los involucrados.
 2. Lealtad hacia los compromisos asumidos.
 3. Compromiso auténtico con la gestión participativa.
- Todo proyecto de conservación debe guardar un equilibrio entre auto-sostenibilidad, aportes a la comunidad y demás actores claves. Esto da credibilidad a los procesos.
- Las prácticas de manejo compartido efectivamente son una alternativa de combate a la pobreza, al facilitar que los beneficios y oportunidades económicas lleguen y se queden directamente en los sectores más pobres. Sin embargo, por encima de cualquier interés económico, social o de desarrollo, está la protección del recurso biológico. No sólo hay que conservar sino mejorar el recurso. Debe buscarse un equilibrio, poniendo atención a lo que es mejor para la comunidad y para el área protegida.
- Los actores que se benefician indirecta y directamente de los recursos manejados y manejables, deben ser involucrados con responsabilidades y recursos. Hacer el debido uso racional de los recursos que tiene cada actor clave es indispensable para disminuir costos.
- Presentar el manejo compartido como un mecanismo para compartir el acceso o control de un recurso vital para el desarrollo o interés de la comunidad favorece la ampliación en la participación local.
- En los temas de control y vigilancia se debe hacer un compromiso explícito de las partes, compartiendo responsabilidades y recursos.
- La investigación científica es la base en la toma de decisiones de manejo, en toda área silvestre protegida. Los convenios de investigación con universidades son muy importantes para generar información relevante y deben responder a las necesidades de investigación de las áreas protegidas. En la medida de lo posible, se debería tratar que estas entidades sean parte de los acuerdos y procesos del manejo compartido como tal.
- Los involucrados en el manejo compartido deben asumir una práctica permanente de investigación y de reconocimiento del conocimiento local.
- La educación ambiental debe ser un eje transversal en todos los proyectos que se ejecuten y debe cubrir a todas las comunidades vinculadas con el área silvestre protegida. Este es un mecanismo para fortalecer conciencia y compromiso. Con la concientización de la comunidad y los usuarios de las áreas, se facilita el proceso de manejo compartido, ya que cada cual asume sus deberes y derechos de manera responsable.
- La gestión institucional debe buscar alternativas que mejoren la educación de grupos organizados relacionados al manejo compartido.
- Con la capacitación y participación de jóvenes y niños, se multiplican los aliados y se forman nuevos líderes.
- El voluntariado debidamente planificado y bien dirigido ayuda mucho a suplir el requerimiento de mano de obra en las áreas protegidas. Los procesos de manejo compartido son más atractivos para el voluntariado, por lo que es un beneficio más.
- Es importante mantener activo y motivado al conjunto de actores claves (no sólo a los miembros del comité) durante todo el proceso de consolidación de las áreas protegidas, por lo que es

importante organizar eventos de manera sistemática y permanente.

- La confianza que muestren los funcionarios del MINAE hacia los procesos, da fortaleza y confianza a las comunidades, haciéndolas sentir que pueden participar y hacer bien el trabajo. Este es un elemento altamente motivador.

Lecciones del Piso 2

- La falta de mayor claridad sobre lo que implica el manejo compartido desfavorece el proceso. A las experiencias les falta un orden, definir exactamente qué se quiere manejar, cuáles son los actores y cuáles son las reglas. Sin embargo, los objetivos del manejo compartido hay que irlos ajustando a lo largo del tiempo.
- Los procesos de manejo compartido no son fáciles de realizar, requieren de mucho esfuerzo y tiempo. No todos apoyan; en muchos casos se debe de vencer la resistencia, tanto dentro del MINAE, como en los otros sectores involucrados.
- Las decisiones técnicas, políticas y económicas se deben tomar en común acuerdo, mediante mecanismos de consenso. El manejo compartido es más que compartir el manejo de los recursos económicos, es un mecanismo de control para hacer más fuertes a los involucrados.
- El elemento histórico- cultural es muy importante de asumir, para así lograr la identificación de los actores claves, especialmente las comunidades.
- Es importante tener claro el perfil de los actores y de acuerdo a éste, diseñar en qué se puede participar. La participación tiene que ser equitativa y con responsabilidades en cada una de las áreas de la gestión y la acción.
- Las partes involucradas en el manejo compartido deben ser quienes establezcan las reglas del juego. Las reglas tienen que construirse por medio de negociaciones entre la comunidad y el Estado. Éstas deben establecerse de manera clara en los convenios, debido a que los participantes en los comités son transitorios.
- En las experiencias existentes que han avanzado, el compromiso, la identificación, así como la continuidad de los funcionarios del MINAE ha sido clave para la buena ejecución de las actividades y la consolidación de los procesos de participación.
- Es necesario orientar los esfuerzos, principalmente al inicio, a fortalecer el poder real de los comités y el buen manejo de la información. Se debe garantizar el funcionamiento real y permanente de las instancias de toma de decisión establecidas. Conviene iniciar con la consolidación de la organización con subsidio del Estado hasta alcanzar la madurez, capacidad y solvencia económica, para así asumir la responsabilidad de ejecución de más proyectos y el consecuente avance en la gestión del área protegida.
- La experiencia acumulada mostró que en el tanto se fortalezca la instancia de toma de decisiones, eso hace que los cambios de dirección no hagan tan vulnerable la gestión del manejo compartido.
- Es importante que las personas que están en el comité crean en el proceso, en la filosofía del manejo compartido, de esta manera se va viendo que los procesos funcionan.
- El manejo compartido debe vincular e integrar las diferentes experiencias institucionales y locales en función de un mejor conocimiento, conservación y manejo de los recursos naturales para presentes y futuras generaciones.
- Proyectar a la comunidad y a los visitantes la transparencia que existe en el manejo de los fondos adquiridos por el manejo compartido evita conflictos, anima la participación de más actores y ayuda en la recaudación de fondos.
- Una situación que ha facilitado que el proceso se desarrolle de una manera menos conflictiva ha sido la rendición de cuentas públicamente, ya que se ha generado mayor credibilidad, lo que compromete aún más a la comunidad.

- Las comunidades (escuelas, sistemas de salud, otras asociaciones o grupos organizados) se están viendo subsidiadas o favorecidos por los recursos económicos que el manejo compartido está “produciendo” (ejemplos se tienen en Cahuita y Marino Ballena). Sin embargo, hay personas que se oponen a dichos subsidios. Debe haber mayor claridad sobre los impactos de las inversiones que realiza el comité, tanto en el parque como en la comunidad, para así evitar malos entendidos.
- Las municipalidades fueron importantes en el inicio de los procesos y deben jugar un papel de colaborador importante, de manera que sean un aliado estratégico, den respaldo en infraestructura, en los planes reguladores, en la gestión de recursos financieros y el reconocimiento político.
- Es necesario socializar los avances de información y conocimiento hacia las instancias educativas de la vecindad y regional.
- La participación de la mujer es de vital importancia en el desarrollo de estrategias productivas locales, por lo que se debe valorar y reconocer este aporte tan importante.
- Cada determinado tiempo es indispensable hacer un alto al interior de cada organización y redefinir el rumbo, las metas y formas de trabajo. Para ello, el proceso de sistematización de la experiencia coadyuva a hacer este balance.

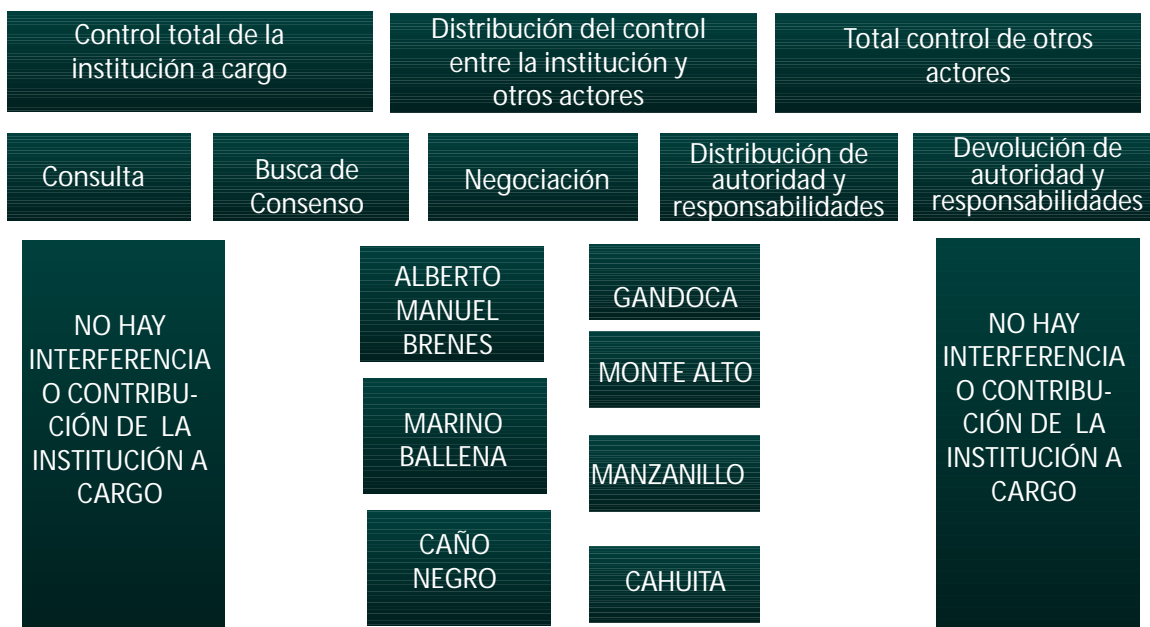
Lecciones del Piso 3

- El manejo compartido es una oportunidad para ejercer el derecho por parte de los sectores civiles de participar en el manejo de un área protegida. Comunidad y Estado pueden trabajar exitosamente. El Estado es el ente facilitador y articulador en el desarrollo de iniciativas de conservación.
- Las políticas del SINAC y MINAE establecen claramente la participación de las comunidades en la administración y consolidación de las áreas protegidas. Pero se debe trabajar para eliminar la rigidez del sistema político nacional, el cual, en muchos casos dificulta la implementación de iniciativas de manejo compartido. Además, es necesario avanzar en crear los mecanismos para incentivar, implementar y consolidar esa participación.
- El manejo compartido tiene dos pilares críticos:
 1. El marco legal.
 2. El fortalecimiento de la organización comunal.Ambas partes son débiles aún en el sistema, por lo que hay que trabajar más para fortalecerlos.
- Es necesario que el Estado reconozca la práctica de manejo compartido, y que la institucionalice, para así poder acceder a incentivos, compromisos y beneficios de las partes involucradas.
- Los actores del manejo compartido deben ser parte de la toma de decisiones en la definición de políticas.
- Se aprende que en la colaboración conjunta, las partes involucradas deben acceder.
- Los marcos políticos y legales que se establezcan deben ser flexibles de tal forma que permitan definir soluciones conjuntas.
- En caso de áreas protegidas cercanas que tengan metas similares, se debe buscar el trabajo conjunto y ampliar el manejo compartido más allá del área protegida. Por ejemplo, en el caso de la REGAMA con sus dos zonas y del PN Cahuita las cuales dependen del turismo, se debe establecer una estrategia integral de aprovechamiento.
- El esfuerzo debe ser mancomunado; ambas partes involucradas en el manejo compartido del área (MINAE- Sectores de la sociedad civil) deben estar conscientes de que si uno falla el proceso no dará los frutos esperados

La autoubicación

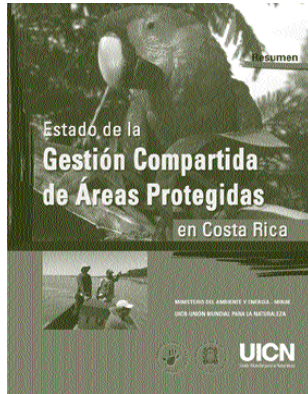
Una herramienta de trabajo que se desarrolló en el tercer taller del proceso de sistematización fue el reconocimiento que cada comanejante hizo acerca de su ubicación en términos de responsabilidades adquiridas. Basado en el modelo de Borrini³, se hizo un autoanálisis para la delegación de responsabilidades en cuanto al grado de participación en el manejo compartido. A continuación se presenta el resultado de dicho ejercicio:

Gestión compartida de las áreas protegidas de Costa Rica



³E. Borrini propone un modelo de autopercepción, llamado Continuo de participación, que consiste en autoubicarse de acuerdo a algunas categorías de participación activa en el manejo compartido de las AP. El equipo facilitador del proceso de sistematización contextualizó el modelo a la región centroamericana.





Una publicación del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) del Ministerio del Ambiente y Energía (MINAE), que ha sido posible gracias al auspicio de la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN), por medio del proyecto Gestión Participativa de las Áreas Protegidas (GPAP), que cuenta con el apoyo económico de la Unión Europea "

Elaboración: Jenny Asch, Gerardo Artavia y Ronald McCarthy

Revisión: Jenny Asch y Ronald McCarthy

Edición: Gabriela Hernández

Fotografías: SINAC y Roberto Ramos

Diseño: Mónica Schultz

Impreso en San José, Costa Rica

Abril 2006



UICN
Unión Mundial para la Naturaleza



Unión Europea

333.783

C837p

Costa Rica. Ministerio del Ambiente y Energía. Sistema Nacional de Áreas de Conservación

Estado de la gestión compartida de áreas protegidas en Costa Rica; resumen / Ministerio del Ambiente y Energía; Unión Mundial para la Naturaleza; Ed. Gabriela Hernández. – San José, C.R.: SINAC; UICN, 2005.

44 p. : 21.5x28 cm.

ISBN 9968-938-0902

1. Áreas protegidas. 2. Costa Rica . I. Unión Mundial para la Naturaleza. Oficina Regional para Mesoamérica. Área de Bosques y Áreas Protegidas. II. Hernández, Gabriela, ed. III. Título



UICN
Unión Mundial para la Naturaleza



UNIÓN EUROPEA