



# Sistematización del Proceso de Creación y Desarrollo del SINAC

Una práctica de innovación social...  
cargada de lecciones





# Sistematización del Proceso de Creación y Desarrollo del **SINAC**

---

UNA PRÁCTICA DE INNOVACIÓN SOCIAL...  
CARGADA DE LECCIONES

Carlos Brenes Castillo  
Victoria Soto Navarrete  
*Autores*

---

Este informe es un producto del Proyecto para la Promoción del Manejo Participativo en la Conservación de la Biodiversidad (Proyecto MAPCOBIO), ejecutado entre el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) y la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA).

### **Equipo de Coordinación Técnica**

Luis Alberto Rojas Bolaños.  
*Administrador, Proyecto MAPCOBIO-SINAC*

Masaki Osawa  
*Asesor Principal, Proyecto MAPCOBIO-JICA*

### **Diseño y Diagramación**

Ingenio, Arte y Comunicación S.A

---

333.750.972.86

C8375c Costa Rica. Ministerio de Ambiente y Energía. Sistema Nacional de Áreas de Conservación  
Sistematización del proceso de creación y desarrollo del SINAC : una práctica de innovación social... cargada de lecciones / SINAC.-- San José, Costa Rica : MINAE, SINAC, 2017.  
123 p. : il. : col. ; 28 cm.

A la cabeza de la portada MAPCOBIO  
El periodo del MAPCOBIO es desde abril 2013 hasta marzo 2018  
Incluye personas entrevistadas y participantes en grupos focales y taller final  
ISBN 978-9977-50-136-9

1. AREAS DE CONSERVACION 2. COSTA RICA 3. LEGISLACION AMBIENTAL. 4. MITIGACION. 5. PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE 6. GESTION AMBIENTAL. I. Título.

# Tabla de contenido

<b>Presentación .....</b>	<b>5</b>
<b>Agradecimientos. ....</b>	<b>7</b>
<b>Lista de acrónimos.....</b>	<b>9</b>
<b>Personas entrevistadas y participantes en grupos focales y taller final.....</b>	<b>11</b>
Personas entrevistadas.....	11
Participantes en grupos focales.....	11
<b>Marco general y metodología empleada.....</b>	<b>13</b>
<b>Los atributos principales del modelo SINAC.....</b>	<b>16</b>
<b>Mapa general del proceso .....</b>	<b>17</b>
<b>Los momentos e hitos del proceso.....</b>	<b>19</b>
Antecedentes.....	19
La Creación del SINAC.....	25
Aprobación de la Ley de Biodiversidad .....	37
Impugnación .....	43
Navegando a media máquina.....	47
Sentencia Sala IV.....	55
Decreto de reglamento de la ley .....	59
Pruebas de fuego.....	65
Nuevo proyecto de ley y texto sustitutivo.....	71
Revitalizar la participación.....	75
Primer atributo .....	79
Segundo Atributo.....	81
Tercer atributo .....	85
Aspectos legales.....	91
Aspectos de participación .....	95
Aspectos de Biodiversidad.....	101
<b>Lecciones aprendidas .....</b>	<b>106</b>
Lecciones priorizadas.....	106
Atributo 1. Sobre la fusión de competencias.....	106
Atributo 2. Sobre las Áreas de Conservación.....	107
Atributo 3. Sobre los órganos colegiados.....	108
Otras lecciones complementarias .....	109
Atributo 1. Sobre la fusión de competencias.....	109
Atributo 2. Sobre las Áreas de Conservación.....	110
Atributo 3. Sobre los órganos colegiados.....	112
<b>A manera de cierre...mirando a futuro .....</b>	<b>114</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>115</b>



# Presentación

El presente documento es la sistematización del proceso de creación y desarrollo del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), proceso que se realizó gracias al apoyo del Proyecto de Promoción del Manejo Participativo en la Conservación de la Biodiversidad (MAPCOBIO), que el SINAC ejecuta conjuntamente con la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA)<sup>1</sup>.

Es el resultado de un largo proceso de recopilación de datos, entrevistas a actores claves, revisión de documentos, talleres, etc. Desde el punto de vista metodológico esta sistematización se hizo, bajo la metodología de sistematización participativa de experiencias, creado en el marco del proyecto MAPCOBIO, (Brenes & Soto, Manual para Sistematización, 2015). Esta sistematización se realizó en el periodo comprendido entre julio del 2015 a marzo del 2016.

Reconstruye tanto la creación, como su desarrollo, que ha tenido en la historia del SINAC. Es claro que no es una evaluación, sino una sistematización que reconstruye de la mejor manera lo acontecido, los factores intervinientes, a favor o en contra, de su desarrollo e identifica lecciones significativas.

La primera parte nos da un detalle de la estrategia metodológica utilizada, los recursos usados en el proceso y los aportes de las cincuenta y ocho personas que participaron en esta sistematización.

Luego se presentan los atributos que caracterizan el SINAC como modelo del estado costarricense de gestión de la conservación, siendo ellos:

**I. Primer atributo:** La fusión de competencias (Áreas Protegidas, Vida Silvestre y Forestal).

**II. Segundo atributo:** La creación de las Áreas de Conservación

**III. Tercer Atributo:** Los órganos colegiados como son: Consejos Locales (COLACs, Consejos Regionales (CORACs), Comités Técnicos Científicos y el Consejo Nacional de Áreas de Conservación (CONAC).

Atributos que se convirtieron en los ejes analíticos del proceso de la presente sistematización.

Siguiendo la guía metodológica empleada, se elaboró un mapa histórico general del proceso de creación y desarrollo del SINAC, en donde se identificaron nueve momentos relevantes. Con base en este mapa, se realizó un análisis detallado de cada uno de esos momentos, ofreciendo los elementos centrales que caracterizan a cada uno de ellos.

Posteriormente, se presentan seis capítulos de síntesis, para contribuir a leer la experiencia desde los principales ángulos de interés, donde se pueden integrar y leer transversalmente la experiencia vivida. Los contenidos acá incluidos proceden de la revisión aproximada de doscientos ochenta y nueve documentos, veinticuatro entrevistas realizadas a informantes claves y de un arduo trabajo de gabinete del equipo consultor integrado por Carlos Brenes Castillo y Victoria Soto Navarrete, incluidas las sesiones de trabajo para retroalimentar los avances, con el equipo director del proyecto MAPCOBIO.

<sup>1</sup> El periodo de ejecución del MAPCOBIO es desde abril del 2013 a marzo del 2018.

Finalmente se presentan las lecciones aprendidas identificadas en cuatro grupos focales temáticos, en donde participaron veintiséis personas, más el trabajo de gabinete del equipo consultor. Estas lecciones fueron priorizadas finalmente en un el taller de cierre de la sistematización, en donde participaron dieciocho personas.

Las lecciones se trabajaron alrededor de los tres atributos, cruzados con los seis ejes de análisis, resultando dieciséis lecciones priorizadas que

orientan y aportan en la capitalización de esta experiencia de veinte años de nuestra institución.

Sin duda, para finalizar, como dijo una participante en el taller final, *“dado que asistimos a un momento de cambio generacional en el SINAC, esta sistematización es un legado útil para que las nuevas generaciones de funcionarios y actores no pierdan la memoria institucional y pueda servir de plataforma para proseguir el camino...”*



**Mario Coto Hidalgo**  
*Director Ejecutivo*  
*Sistema Nacional de Áreas de Conservación*



# Agradecimientos

Queremos agradecer muy especialmente a todas las personas que durante el ejercicio de la sistematización colaboraron activamente como entrevistados, participantes en los grupos focales, y en el taller de cierre. (Ver lista adelante). Por supuesto también al equipo de coordinación de MAPCOBIO, doctor Luis Rojas y master Masaki Osawa, con quienes mantuvimos diálogos permanentes según fue madurando el proceso y de quienes recibimos permanente realimentación. También a Andrea Arias, del mismo proyecto por su respaldo en la organización de los grupos focales y taller de cierre.

También, un especialísimo reconocimiento por la enorme colaboración y acompañamiento que nos brindó durante todo el proceso, el master Mario Peña, en todos los aspectos de orden legal y jurídico de la experiencia, elaborando y aportando mucha de la base documental usada.

Asimismo, a la señorita Yendry Vindas, que nos asistió en la búsqueda y análisis de información base, que nos sirvió, para su análisis posterior.

Finalmente al señor Geovanny Sánchez, quien aportó su talento artístico, elaborando las bellas ilustraciones que contiene este documento.

Carlos Brenes Castillo  
Victoria Soto Navarrete  
*Autores*



# Lista de acrónimos

AC	Área de Conservación
ACA-HN	Área de Conservación Arenal-Huetar Norte
ACLA-P	Área de Conservación La Amistad Pacífico
ACOSA	Área de Conservación de Osa
ACTo	Área de Conservación Tortuguero
ACCVC	Área de Conservación Cordillera Volcánica Central
ACICAFOC	Asociación Coordinadora Indígena y Campesina de Agroforestería Comunitaria Centroamericana
ACG	Área de Conservación Guanacaste
ACT	Área de Conservación Tempisque
AFE	Autoridad Forestal del Estado
AMP	Área Marina Protegida
AMM MS	Área Marina de Manejo de Montes Submarinos
ARADIKES	Asociación Regional Aborigen del Dikes
ASP	Áreas Silvestres Protegidas
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAF	Certificado de Abono Forestal
CAFA	Certificado de Abono Forestal Adelantado
CAFMA	Certificado de Abono Forestal de Manejo de Bosque
CATIE	Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza
CB	Corredor Biológico
CBM	Corredor Biológico mesoamericano
CGR	Contraloría General de la República
COLAC	Consejo Local de Área de Conservación
CONAC	Consejo Nacional de Área de Conservación
CORAC	Consejo Regional de Área de Conservación
CONAGEBIO	Comisión Nacional de Gestión de la Biodiversidad
CCAD	Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo
CNP	Consejo Nacional de la Producción
CPB	Certificado de Protección del Bosque
COVIRENAS	Comités de Vigilancia de los Recursos Naturales
DGF	Dirección General Forestal
DFO	Dirección Forestal
DECAFOR	Departamento Campesino Forestal
ECODES	Estrategia de Conservación y Desarrollo
FECON	Federación Costarricense para la Conservación del Ambiente
FD	Fondo de Desarrollo Forestal

FONAFIFO	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal
FUNDECOR	Fundación Cordillera Volcánica Central
GEF	Fondo Global para el medio ambiente mundial, siglas en inglés
GRUAS I	Proyecto Grúas
INBio	Instituto Nacional de Biodiversidad
INDER	Instituto de Desarrollo Rural
IRBIO	Instituto Regional de la Biodiversidad
JICA	Agencia de Cooperación de Japón
MAG	Ministerio de Agricultura
MAPCOBIO	Manejo Participativo para la Conservación de la Biodiversidad
MINAE	Ministerio de Ambiente y Energía
MIRENEM	Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas
FAO	Organización para la Agricultura y la Alimentación
ONG	Organismo No Gubernamental
PACTO	Proyecto de Consolidación del Área de Conservación Llanuras del Tortuguero
PN	Parque Nacional
PNE	Patrimonio Natural del Estado
PAF-Campesino	Plan de Acción Forestal Campesino
PAF-Indígena	Plan de Acción Forestal Indígena
PNIC	Parque Nacional Isla del Coco
PEB	Programa de Educación Biológica
PGR	Procuraduría General de la República
PNDF	Plan Nacional de Desarrollo Forestal
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PROARCA	Programa Regional Ambiental para Centro América
PROMEBO	Programa Regional de Monitoreo de la Biodiversidad
PROMECA	Programa de Monitoreo Ecológico
PSA	Pago por Servicios Ambientales
RAMSAR	Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional, siglas en inglés
RNVS	Refugio Nacional de Vida Silvestre
SE	Secretaría Ejecutiva
SENASA	Secretaría Nacional de Saneamiento Animal
SPN	Sistema de Parques Nacionales
SINAC	Sistema Nacional de Áreas de Conservación
SINACODES	Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo
SiReFor	Sistema de información de los recursos Forestales
TNC	The Nature Conservancy
UCCAEP	Unión Costarricense de Cámaras y Asociados del Sector Empresarial Privado
UICN	Unión Mundial para la Naturaleza
VS	Vida Silvestre
USA	Estados Unidos de América, siglas en inglés
URG	Unidades Regionales de Gestión

# Personas entrevistadas y participantes en grupos focales y taller final

## Personas entrevistadas

1. Aguilar, G. (2015). (C. Brenes, Entrevistador)
2. Bermúdez, F. (2015). (C. Brenes, Entrevistador)
3. Canet, G. (2015). (C. Brenes, Entrevistador)
4. Cyrus, E. (2015). (C. Brenes , & V. Soto, Entrevistadores)
5. García, R. (2015). (C. Brenes, & V. Soto, Entrevistadores)
6. Hidalgo, M. (2015). (C. Brenes, Entrevistador)
7. Induni, G. (2015). (C. Brenes, & V. Soto, Entrevistadores)
8. Janzen, D., & Masis, A. (2015). (C. Brenes, & V. Soto, Entrevistadores)
9. Jiménez, M. L. (2015). (C. Brenes, & V. Soto, Entrevistadores)
10. Jurado, J. (2016). (C. Brenes, Entrevistador)
11. Matamoros, A. (2015). (C. Brenes, & V. Soto, Entrevistadores)
12. Mendez, G. (2015). (C. Brenes, Entrevistador)
13. Ml.Rodríguez, C. (2015). (C. Brenes, Entrevistador)
14. Odio-Benito, E. (2015). (C. Brenes, Entrevistador)
15. Peña, M. (2015). (C. Brenes, Entrevistador)
16. Rodríguez , C. (2015).
17. Rodríguez, E. (2015). (C. Brenes, Entrevistador)
18. Rodríguez, J. (2015). (C. Brenes, & V. Soto, Entrevistadores)
19. Rojas, L. (2015). (C. Brenes, & V. Soto, Entrevistadores)
20. Salas, A. (2015). (C. Brenes, & V. Soto, Entrevistadores)
21. Sanchez, M., & Retana, C. (2015). (C. Brenes, & V. Soto, Entrevistadores)
22. Solis, V. (2015). (C. Brenes, & V. Soto, Entrevistadores)
23. Solorzano, R. (2015). (C. Brenes, & V. Soto , Entrevistadores)
24. Trejos, Z. (2015). (C. Brenes, & V. Soto, Entrevistadores)

## Participantes en grupos focales

### Grupos focal Entrevistados:

25. Marta Liliana Jiménez, exdirectora de CONAGEBIO
26. Aimará Espinoza Ulate, SINAC-OSJ
27. Luis A. Rojas, MAPCOBIO-SINAC-JICA
28. Alberto Salas, UICN
29. Emel Rodríguez Paniagua, ACT-SINAC

### Grupo focal Aspectos legales:

30. Masaki Osawa, MAPCOBIO-SINAC-JICA
31. Mario Peña, consultor
32. Marianela Montero Leitón, ACCVC-SINAC
33. Marco Sánchez, Contraloría General de la República
34. Juan Manuel Herrera Zeledón, Proyecto Humedales
35. Luis A. Rojas, MAPCOBIO-SINAC-JICA

**Grupo focal Participación:**

36. Masaki Osawa, MAPCOBIO-SINAC-JICA
37. Carlos Borge Carvajal, SEDER
38. Antonieta Camacho
39. Gerardo Artavia Zamora, SINAC-SE\_GPCG
40. Laura Segura Rodríguez, SINAC
41. Rosa Bustillos Lemaire, ACBTC
42. Luis A. Rojas. MAPCOBIO-SICA-JICA

**Grupo focal Biodiversidad:**

43. Aimaré Espinoza Ulate, SINAC-OSJ
44. Masaki Osawa, MAPCOBIO-SINAC-JICA
45. Lenin Corrales, consultor
46. Fernando Bermúdez Acuña, UCI-ELAP
47. Pascal Girot, MINAE-PNUD
48. Wilberth Jiménez, UNA
49. José Courrau, UICN
50. Silvia Rodríguez Cervantes, Red Coordinación Biodiversidad
51. Luis A. Rojas, MAPCOBIO-SINAC-JICA

**Taller de cierre**

52. Gerardo Artavia, SINAC-SE
53. Braulio Navarro, ACMIC
54. Luis A Rojas, MAPCOBIO-SICA-JICA
55. Guisselle Méndez, SINAC-SE
56. Esaú Chaves, SINAC-SE
57. Francisco Fajardo, CORACLAP
58. Aimaré Espinoza, ACCVC
59. Sonia Lobo, SINAC
60. Rosario Aguilar, ACCVC
61. Aurelia Víquez, ACCVC
62. Gladys De marco, ACCVC- O. ALAJUELA
63. Masaki Osawa, MAPCOBIO-JICA
64. Gino Biamonte, UCR-Sede Caribe
65. Eugenia Arguedas, SINAC
66. Jenny Asch, SINAC-SE
67. Andrea Montero, Asoc. Costa Rica por Siempre
68. José Joaquín Calvo, SINAC-SE
69. Marco Vinicio Araya, SINAC-PCRS

# Marco general y metodología empleada

Tal y como se indica en las publicaciones oficiales, el SINAC es un concepto de conservación integral, que ofrece la posibilidad de desarrollar una gestión pública responsable, con la participación del Estado, la Sociedad Civil, la empresa privada y de cada individuo del país interesado y comprometido con la construcción de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

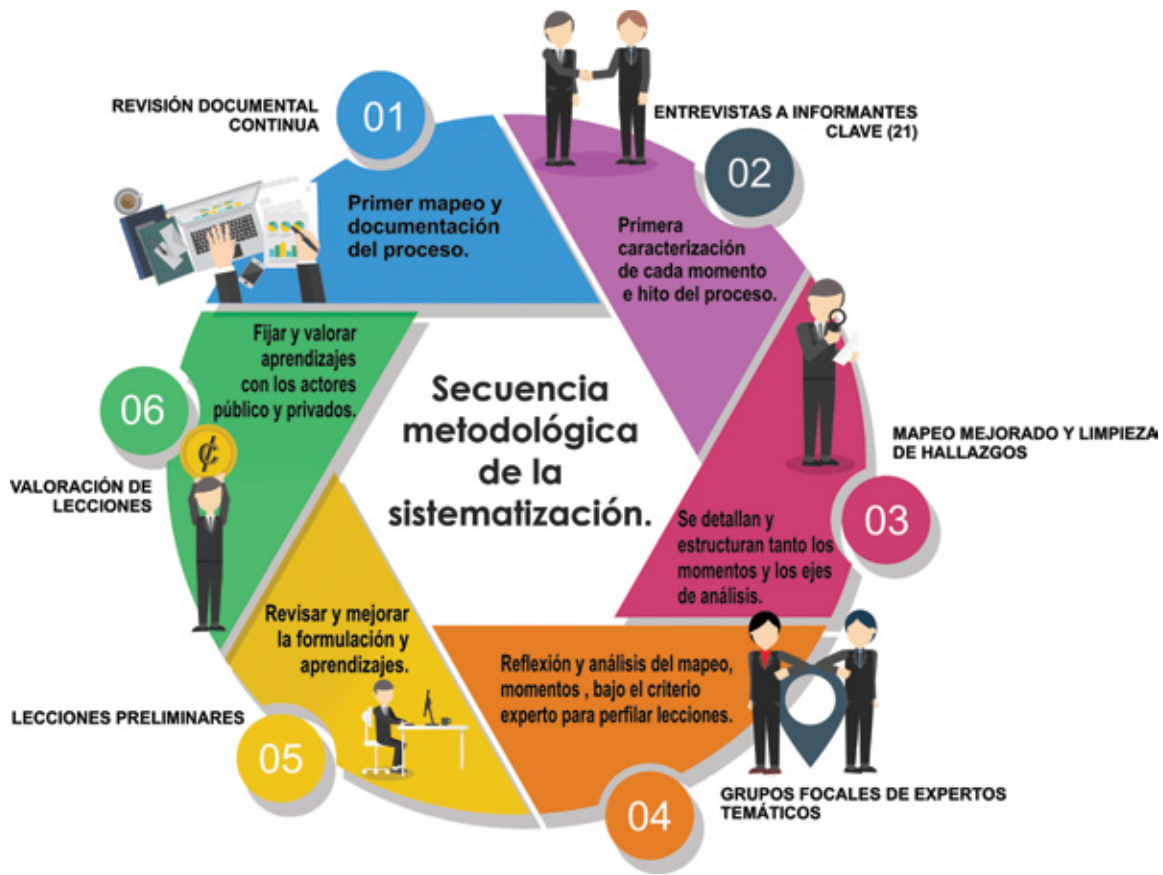
Lo que se busca “es sistematizar y documentar la historia de la creación y el proceso del desarrollo del SINAC. El SINAC es un sistema para administrar el recurso forestal, vida silvestre, áreas silvestres protegidas y recurso hidrográfico y cuya característica es un sistema que cuenta con los espacios de participación a través de 3 niveles de consejos. Además hay pocos ejemplos en el mundo donde una institución administre la biodiversidad y recursos naturales bajo una visión integral. Considerando estas características del SINAC, la sistematización del proceso de la creación y desarrollo del SINAC puede servir a otros países para considerar un modelo de administración de estos recursos a nivel gubernamental”.

Se previó el levantamiento de un documento base que reconstruya, tanto la creación como su desarrollo, para lo cual se han identificado una serie de buenos

informantes, que por el rol y responsabilidades que han tenido en la historia de la institución, fueron entrevistados, con el fin de conocer su experiencia y criterios, tanto sobre la creación como el desarrollo del SINAC. Es claro que no es una evaluación, sino una sistematización que reconstruye de la mejor manera lo acontecido, los factores intervinientes a favor o en contra de su desarrollo para poder identificar lecciones.

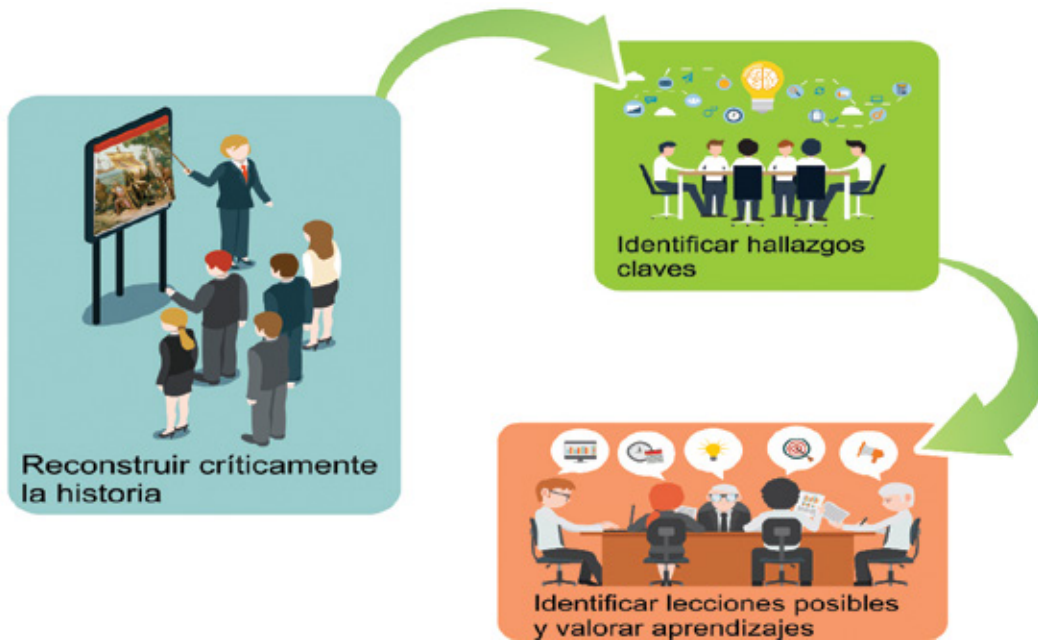
Trasciende el levantado y registro de información y se centra alrededor de generar aprendizajes, mediante momentos de reflexión, que devienen en lecciones, sobre los aspectos y ángulos pertinentes, previamente concertados, hasta construir y heredar conocimientos que alimenten la toma de decisiones, tanto desde el rol y responsabilidad de cada actor, hasta las responsabilidades compartidas y los cursos de acción que permitan mejorar la calidad y beneficios ambientales, sociales y económicos de estas experiencias, es que su esencia debe ser participativa.

En este proceso se revisaron 289 documentos, se entrevistaron 25 personas, participaron 26 personas en los grupos focales y 18 personas en el taller de cierre. Es decir, un total de 68 personas contribuyeron y aportaron en esta sistematización.



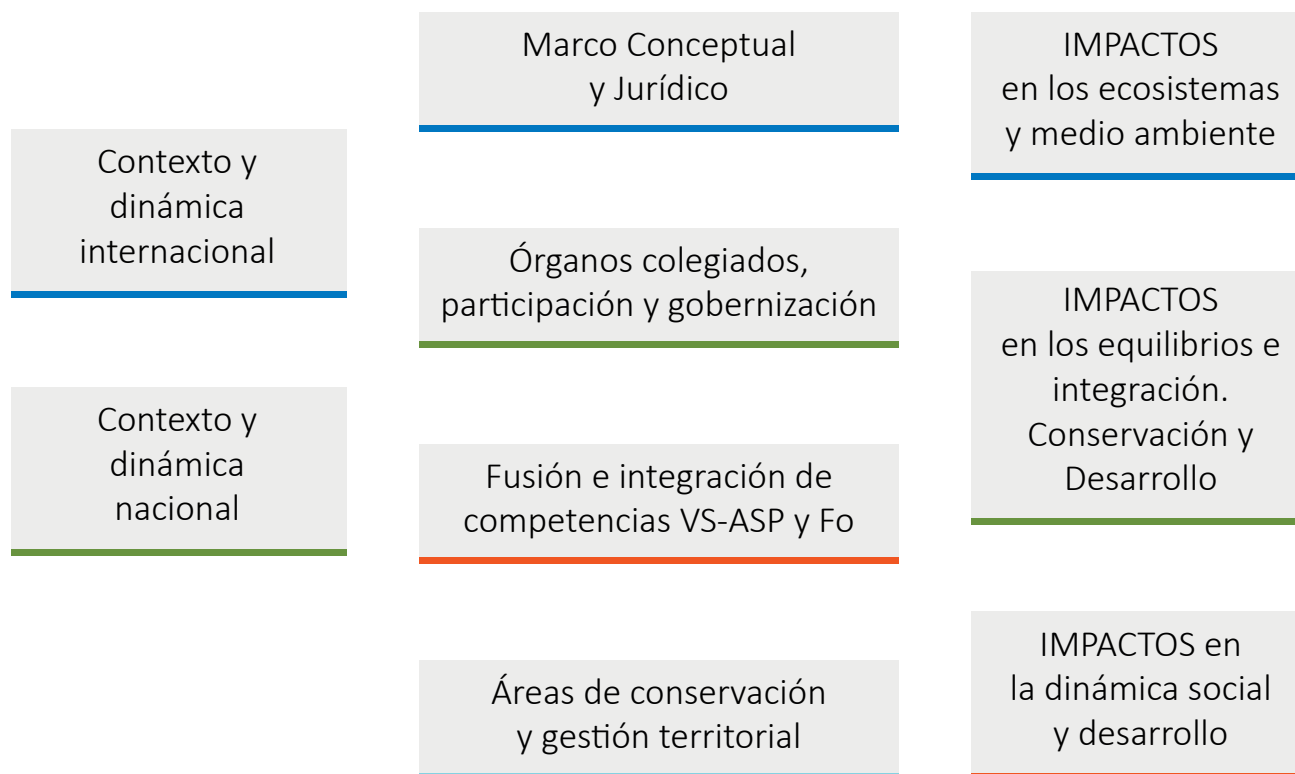
**ILUSTRACIÓN 1**  
Secuencia metodológica de la sistematización.

## Secuencia metodológica de la sistematización



**ILUSTRACIÓN 2**  
Secuencia metodológica 2.





**ILUSTRACIÓN 3**

Las grandes categorías de análisis.

# Los atributos principales del modelo SINAC

## Primer atributo



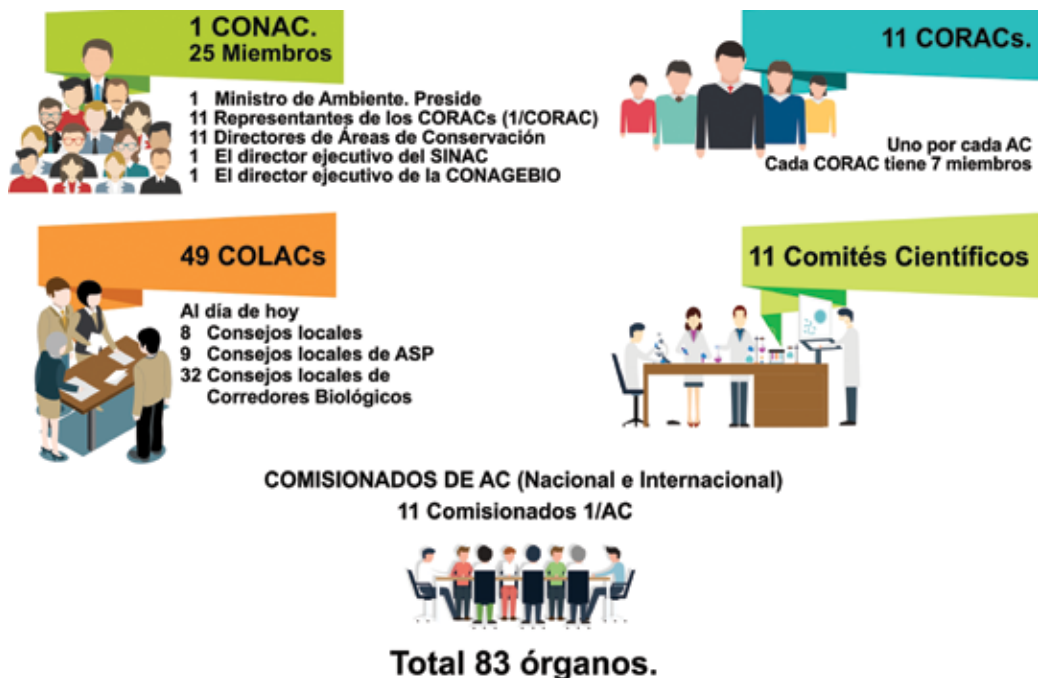
LA FUSIÓN DE COMPETENCIAS

## Segundo atributo



LAS ÁREAS DE CONSERVACIÓN

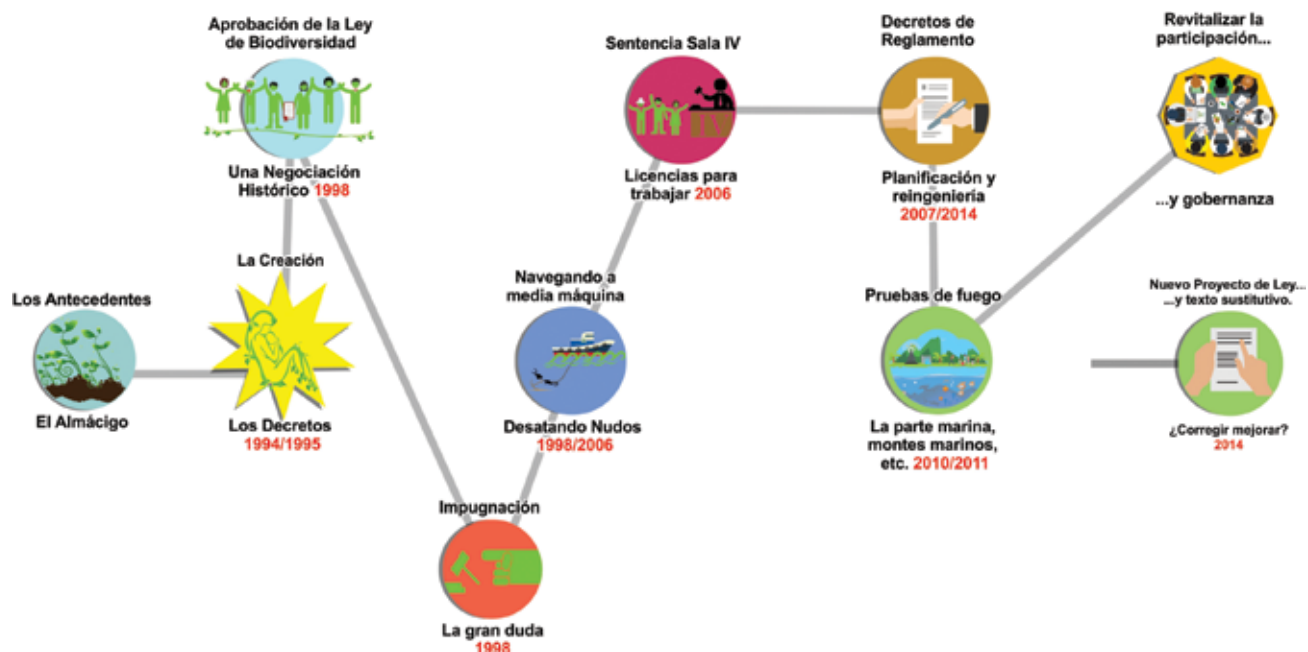
## Tercer atributo



# Mapa general del proceso<sup>2</sup>

Como resultado del ejercicio de sistematización, se logró recrear un mapa del todo el proceso, identificando los principales momentos vividos y que son la base principal de los capítulos subsiguientes. Se muestran en la parte superior aquellos momentos

que lo impulsan y dinamizan y en la inferior lo que se puede reconocer como una función de freno. Una comprensión detallada se logra con el desarrollo de cada uno de esos momentos en los capítulos siguientes.



## ILUSTRACIÓN 4

Mapa histórico del proceso.

<sup>2</sup> Ya en el manual de sistematización, se indica la importancia de este ejercicio en el proceso. (Brenes & Soto, Manual para Sistematización., 2015.)



# Los momentos e hitos del proceso

## Los antecedentes



## El almacigo

## Antecedentes:

### Los acontecimientos apuntan a ir configurando los atributos y van convergiendo necesidades dinámicas e intereses

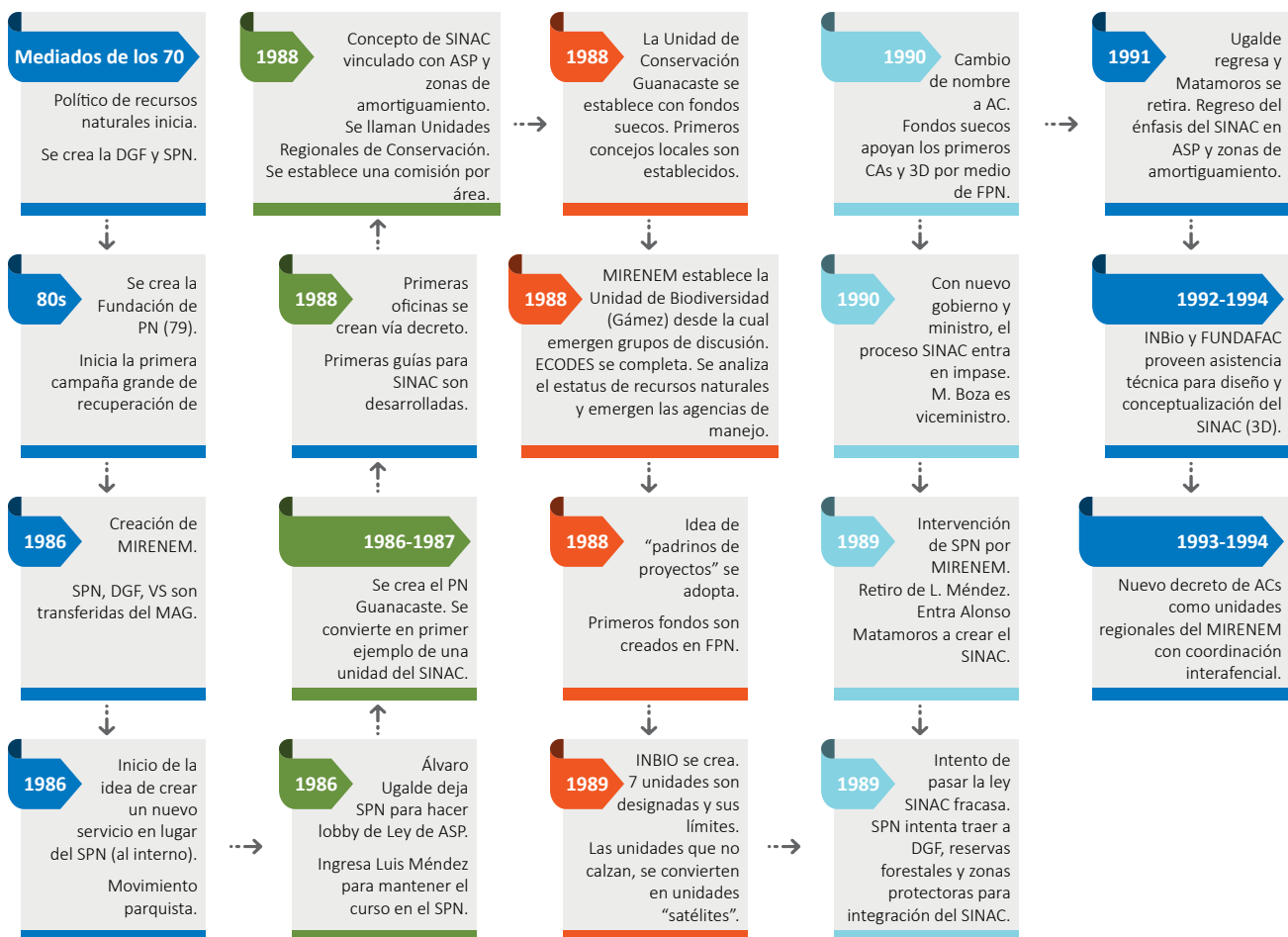
Sin duda sobre este momento es donde se cuenta con abundante información y testimonios. Todos convergen -con diversas intensidades- en que por muchos años se fueron configurando los atributos que luego adquiere el SINAC. Esto también conforme las dinámicas propias del contexto nacional e internacional mostraron sus necesidades, presiones e intereses y fueron decantando de manera particular esos atributos que veremos claramente en el momento de la creación.

Aunque la abundancia de información y puntos de vista diversos y de protagonismos complementarios es clara, presentamos acá una selección de limitada de hechos que nos ayuden a comprender, valorar y

entender que el nacimiento del SINAC es el resultado de una larga marcha por personas y grupos pioneros, que nos heredaron esta institucionalidad para la gestión de la conservación en Costa Rica.

Dos trabajos de investigación nos resumen e ilustran a profundidad sobre ese rico proceso que venía dándose desde décadas atrás. Antonieta Camacho, en su tesis doctoral (Camacho, 1995), muestra tanto la búsqueda de nuevas reglas e institucionalidad, filtrando y canalizando demandas, como la búsqueda de una descentralización participativa. José Corrau, (Corrau, 1995), nos aporta un rápido recorrido de este periodo de almárgo. A continuación una de sus ilustraciones.

### Período de planeamiento y conceptualización, años 70 a 1994



#### ILUSTRACIÓN 5

Mapa histórico del proceso. Fuente: José Courrau.



Es un hecho compartido por todos que este periodo, expresado de forma más que evidente en las dinámicas de deforestación, una enorme presión poblacional sobre los RRNN, aunados a manifestaciones de presiones del turismo y ganadería, el desarrollo del sector turismo. El desarrollo hotelero en Guanacaste tuvo impacto, especialmente en la década del 90, pero sobre todo el modelo agroexportador. El contexto bananero, las empresas madereras, se hacen sentir como actores muy relevantes, había poder de incidencia en lo político y en el accionar. El modelo de desarrollo del país iba en contra de la conservación.

Con base a la existencia de dos grandes dinámicas que emergen contrapuestas, una hacia grandes bloques de ASP y otra de impulso de desarrollo forestal, emerge un instrumento de planificación en los 90s: el Plan de Acción Forestal de Costa Rica, liderado por la FAO y la cooperación holandesa, que busca conciliar y complementar ambas dinámicas. Incluso, expresamente estimula la elaboración de propuestas desde los actores del medio rural tradicionalmente excluidas sus voces en intereses, los campesinos con el PAF-Campesino y los indígenas con el PAF-Indígena. Emerge DECAFOR y los CAF. Se impulsa más agresivamente una política de incentivos que inciden en cambios de bosque por plantaciones.

Al decir de Daniel Jansen, en el ACG, en toda la experiencia acumulada previamente a la creación del SINAC, empezamos a saber que la tarea se salía de

los límites de los parques, como nos lo demostraban los incendios forestales, que se metían dentro de los límites, o bien los múltiples impactos que durante años ha generado el programa de educación biológica, PEB. (Janzen & Masis, 2015).

Los ambientalistas presionan por integrar (someter) la agenda forestal predominantemente maderera y extractivista a los criterios del Desarrollo Sostenible.

La preocupación mundial por la degradación lleva a que se den “La declaración de Río y la Estrategia Global de Conservación de UICN. La Convención de Biodiversidad, en el año 92 establece la “distribución justa y equitativa de los beneficios de la biodiversidad. El impacto de la CCAD con su propuesta de los corredores biológicos y mueven la alianza con USA, nace PROARCA.

En Costa Rica, todo un esfuerzo ciudadano y político había inspirado el desarrollo de una estrategia de desarrollo sostenible macro, la ECODES, inspirada tanto en los avances en plano internacional, como en las propias realidades de nuestro país. Nace el Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas (MIRENEM).

También, se pueden resaltar varios procesos que van aportando y configurando, con mejor criterio técnico científico, el accionar futuro como el estudio GRUAS I, que ayudan a visibilizar y atender los vacíos de

conservación. Se reconoce la importancia estratégica de tener ámbitos de acción-gestión complementarios a la protección-cuido/conocimiento-uso/ basados en la estrategia de UICN.

Así mismo, se presta atención a los 12 principios eco sistémicos y una nueva visión que comenzaba a emerger, apuntaba a abrir el enfoque para prestar atención a lo que sucede afuera, aunque no se mira la parte marina y se continúa espaldas al mar. Esto implica buscar un buen USO SOCIAL de la biodiversidad.

Era necesario cambiar el modelo de Conservación porque la protección no iba a tener resultados por falta de impacto social. (García, 2015).

Abrirse e innovar en el manejo local de algunas reservas biológicas en diferentes AC, relacionado con el uso que hace la gente de ese patrimonio, como por ejemplo los marino costeros.

Se reconoce la necesidad que las políticas de Áreas Protegidas incluyan explícitamente la participación de la gente. Es digno de reconocer que mucho del personal de SPN demostró estar comprometidos para trabajar con la gente, pero que requerían de mejor comprensión social y más formación. (Janzen & Masis, 2015).

Biólogos, entre ellos el director de Vida Silvestre, decía que la configuración de las ASP no garantiza la viabilidad genética de las especies animales que se pretender proteger. En el SPN empezó la preocupación porque los PN se estaban convirtiendo en islas y se establece la directriz de trabajar hacia afuera. Surge la preocupación por garantizar la conectividad. En el CATIE nace el primer mapa de bloques.

Por otro lado, con la Ley forestal 4465, de 1969 (Legislativa, Ley Forestal, 1969) y sus reformas, se crea el Consejo Nacional Forestal, coordinado por el Ministerio y la participación de director de la DGF. Desde la dinámica forestal existen Consejos de coordinación interinstitucional que incluye municipalidades y URG (OSA-TORTUGUERO-AMISTAD-TEMPISQUE-GUANACASTE-MONTEVERDE).

Se presta atención a buenas prácticas y dinámicas en diferentes lugares como Guanacaste, Osa, Tortuguero. Incluyen a líderes institucionales en la agenda de

conservación. Por ejemplo, se debe reconocer los avances de 1991, ya que fue un proceso, ya habían oficinas regionales, fondos de conservación. Ya se había abonado mucho, habían consejos locales y en noviembre de 1993 se establecieron algunos proyectos piloto entre ellos Osa, (Cyrus, 2015), ACG, (Janzen & Masis, 2015) y Tempisque (Rodríguez E., 2015). También la Estrategia de Desarrollo Sostenible de Llanuras del Tortuguero y el proyecto PACTO, incorporan de manera sistemática sociólogos en las instancias de manejo de ASP. (Soto, 2016).

En la dinámica interna y de cara a asegurar una consolidación del rol del estado, se conforman grupos de pensamiento institucional exploran alternativas y modelos para mejorar la gestión institucional. (García, 2015) (Matamoros, 2015) (Rodríguez J., 2015).

Durante el proceso de sistematización y en el conjunto de la mayoría de las entrevistas, emergió una constante, que marcó mucho el nacimiento posterior del SINAC y es la gran preocupación por la problemática de la gestión administrativa y la eficiencia requerida tanto en las áreas protegidas, como en las regiones. Los testimonios expresan tanto anécdotas con las provisiones de materiales, equipos y hasta materiales de oficina. (Matamoros, 2015) (Rodríguez J., 2015) (Solorzano R., 1994).

También se relató insistentemente cómo los problemas de descoordinación y falta de cooperación entre las Direcciones de ASP, VS y DFO, a nivel central pero más dramáticamente aún en las propias regiones y ASP. Ejemplo recurrente eran los incendios forestales, que ocurrían en un PN y el personal de un RNVS, nada más miraba, dado que no era su responsabilidad. O bien la necesidad de atender en las oficinas a personas que demandaban información o un servicio, provocaba sin duda una gran falta de eficiencia y eficacia administrativa en la atención de las Áreas, regiones y territorios. Esta preocupación originó que ya desde los 80s, se hacen ensayos de integrar competencias, responsabilidades y funciones, experimentos que contribuyeron y sensibilizaron sobre la importancia y sentido de una fusión de competencias. Incluso a nivel presupuestario implicaba ausencia de capacidades de respuesta institucional y sobretodo muchas veces duplicación de funciones y de costos de operación. (Cyrus, 2015) (Rojas, 2015) (Solorzano R., 2015) (Matamoros, 2015) (Trejos, 2015) (Rodríguez J., 2015) (Rodríguez C., 2015).



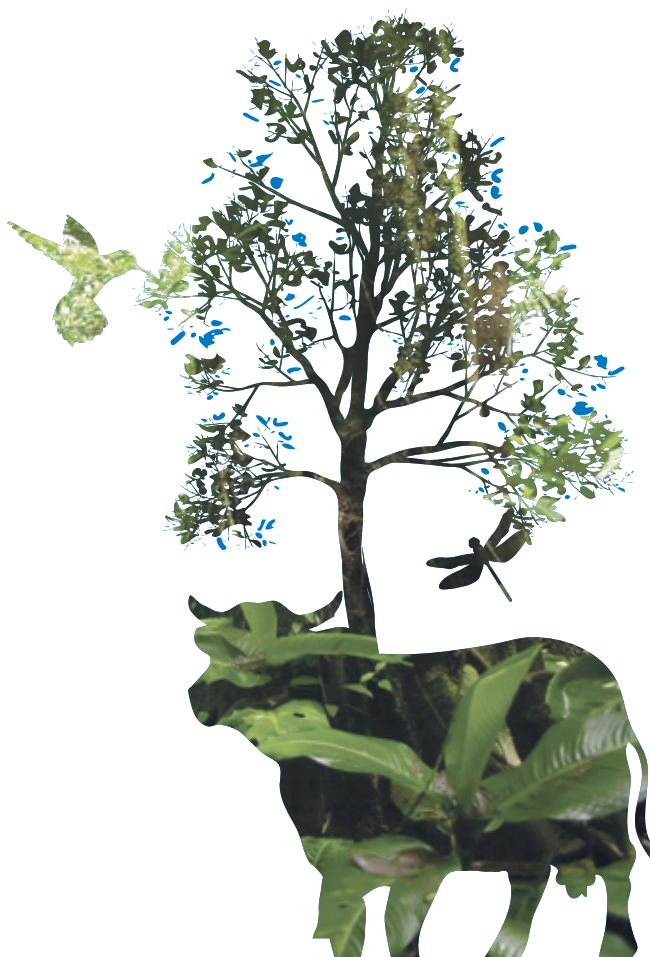
Pero lo más valioso y la mejor síntesis de cómo estaba el escenario, en los meses antes de la creación vía decreto del SINAC, nos la ofrece de manera sencilla y comprensible nuestro querido Álvaro Ugalde (qepd) (Ugalde , 1993), en su informe final de labores como director del Servicio de Parques Nacionales<sup>3</sup>. De este informe resaltamos algunos elementos clave:

- El país reconoce, más que nunca, la importancia y urgencia, de conservar su diversidad biológica y utilizarla en forma sostenible<sup>4</sup>.
- La alarmante dependencia financiera de donantes internacionales y la situación crítica del sistema, que incide directamente en la estabilidad laboral del personal.
- El manejo del turismo dado la explosión de la industria turística, con la “responsabilidad legal indelegable, de administrar las áreas con la mayor rigidez técnica y el mínimo riesgo de cometer errores irreversibles”.
- Importancia de la planificación en el futuro del SINAC, con atención a las desigualdades de las AC y que el nivel de autonomía requiere un gran esfuerzo de planificación. Importancia de una estrategia global, estrategias para las AC, planes de manejo y planes operativos.
- Políticas generales de manejo.
- La poca o nula participación comunal en la toma de decisiones, la toma de decisiones de arriba hacia abajo, la poca coordinación con otras direcciones del ministerio.
- Proyecto de ley de creación del SINAC (ex. 11315), que incluye la mejora del marco teórico y marco jurídico existente, con algunos detalles relevantes para esta sistematización:
  - » Áreas de Conservación
  - » Planificar con una estrategia global
  - » Estrategias por AC.
  - » Otorgar concesiones
  - » Creación del Consejo Nacional de Áreas de Conservación, como órgano de consulta.
  - » Prestar atención a los requerimientos de las comunidades vecinas.

- » Creación de reservas privadas
- » Creación de fondos patrimoniales
- » Se crean los consejos locales de las AC
- » Entre otros

- Tenencia de la tierra.
- Relaciones con otras direcciones, buscar alianza con la dirección forestal, Vida Silvestre, Geología y Minas...donde los planes operativos contemplen actividades en conjunto, lo que ya sucede en algunas áreas. Esta actitud y acción es parte fundamental e intrínseca del concepto de AC y debemos ser los primeros en dar el ejemplo.
- Administración de fondos, vía fidecomisos.
- Creación de consejos locales de AC. En Guanacaste ya opera bastante bien.
- Balance de situación de las AC
- PERFIL del Director general del SINAC.

Y con este marco...nos vamos al nacimiento mismo...



<sup>3</sup> Este informe es realmente una primera sistematización del periodo 1970-1993, del SPN, pero ya muestra y anuncia los elementos que encontraremos en el DNA del SINAC, un año después.

<sup>4</sup> Subrayado nuestro.



## La Creación del SINAC



Los decretos 1994 / 1995

## La Creación del SINAC

### Buscando innovar y redefinir el rol del estado en la gestión de las Áreas protegidas

Este momento es el punto paradigmático fundamental del proceso, porque expresa sin más, la ruptura y maduración de estado costarricense, procurando redefinir su rol tanto en la gestión de las áreas protegidas, como en los desafíos y retos en materia de Conservación. Se alimenta y nutre como lo hemos visto de todo ese periodo anterior, que como almácigo, cuidó y preparó condiciones para avanzar hacia una suerte de innovación social de la institucional a cargo de las competencias, forestales, vida silvestre y áreas silvestres protegidas. Es decir, por sus atributos podríamos decir que es un intento de “reedificar una nueva forma de ejercer el poder” (Induni G., 2015)

También Costa Rica incorpora el Principio de PARTICIPACIÓN, señalado en la declaración de Río, firmada por más de 178 países, asimismo asume la tarea que le corresponde en cuanto a “Evaluar los ecosistemas del Milenio”, como movimiento global afirmador de la conservación planetaria.

Como detalle interesante que influye en la caracterización de sus atributos como modelo, es la pregunta clave que se hacían en ese momento: ¿Dónde están los recursos que debemos conservar? ¿En el centro del país o en el territorio? Por supuesto en los territorios. Se converge entonces en una comprensión de los objetos de conservación en el territorio.

En su aproximación inicial el territorio, apelaba a contener el conjunto o agrupamiento de ASP, no incluía todo el agro paisaje, se busca avanzar a hacia incluirlo, pero se dejó sin incluir la parte marina, expresando una visión centrada en la biodiversidad terrestre. (Induni G., 2015).

En la gran dinámica económica social es claro que los grandes sectores económicos se disputan la

ampliación de espacios económicos a costa de la degradación de la biodiversidad. Un ejemplo claro es el de expansión bananera en las llanuras del Tortuguero. Es decir, se reconoce y problematiza la gran presión social y económica sobre las ASP, pero, existía una gran incertidumbre de cómo resolverlo.

Aunado a esto, se pueden identificar también dinámicas de impulso de fuerzas para mercantilizar la biodiversidad ¿La biodiversidad, un negocio? Surgen fuertes advertencias sobre posible “Biopiratería”.

Ya en el informe de Álvaro Ugalde, (Ugalde, 1993), se planteaba una postura crítica, hacia el concepto de áreas de amortiguamiento, que a su juicio sirve de pretexto para reducir las áreas, ante las presiones de la gente, y afectar su manejo. Aun así, se reconoce con claridad las áreas de amortiguamiento, como eco-tonos dinámicos, con dinámicas muy activas de las poblaciones que se requieren ser entendidas y articuladas a la conservación, y de esta manera se dinamiza el uso sostenible en esas áreas. De ahí la importancia de atender la inclusión social en las políticas de ASP. Derivado de esto se conforman nuevos esquemas de cooperación hacia la gestión de ASP.

En síntesis, teníamos un pueblo convencido y sensibilizado, hasta cierto punto preparado. “Entonces el SINAC florece naturalmente. Ya tenemos el material y campo de cultivo preparado, el capital humano y el capital social, así como los liderazgos emergentes y proactivos” (Aguilar G., 2015).

En ese contexto y con los antecedentes señalados, se establece la creación del SINAC, mediante decreto ejecutivo (MINEREM, 1994), y se sientan las bases de lo que será parte de la ley de Biodiversidad de 1998. (Legislativa, Art.43 ley de Biodiversidad, 1998).

## DECRETOS

D-385

Nº 22909-MIRENEM

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

Y EL MINISTRO DE RECURSOS NATURALES, ENERGIA Y MINAS,

Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 140, incisos 3) y 18) de la Constitución Política; así como en el artículo 10 de la ley Nº 7174.

**Considerando:**

1º.—Que el Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas tiene bajo su responsabilidad la conservación, el manejo y el aprovechamiento de las áreas silvestres protegidas existentes en el territorio nacional.

2º.—Que las actividades descritas en el considerando anterior deben ejecutarse al amparo del concepto de desarrollo sostenible, y en forma coordinada entre las distintas dependencias del Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas que ostentan competencias en este campo.

3º.—Que para los efectos anteriores, se ha decidido implementar un Sistema Nacional Integrado de Areas de Conservación y Desarrollo sostenible, cuyo propósito fundamental será permitir la armonización en la elaboración y ejecución de las políticas que en esta materia se emitan, tendientes a la protección y desarrollo de cada bio-región.

4º.—Que para canalizar y verticalizar dichas políticas, se estima necesario constituir una instancia superior de consulta y apoyo, cuyo propósito será lograr la concertación al más alto nivel, para asistir al Despacho Ministerial en la toma de decisiones y para coadyuvar en la definición de las políticas a ejecutar. Por tanto,

**DECRETAN:**

Artículo 1º.—Crease el Sistema Integrado Nacional de Areas de Conservación y Desarrollo Sostenible (SINACODES), que estará compuesto por las siguientes areas:

1. Osa
2. Guanacaste
3. Península de Nicoya
4. Cordillera Volcánica Central
5. Llanuras de Tortuguero
6. Tempisque
7. Arenal
8. Talamanca
9. Pacífico Central
10. Huetar Norte.

Artículo 2º.—Cada una de las bio-regiones denominadas Areas de Conservación y Desarrollo Sostenible, contará con un Consejo Técnico y un Comité Local; y estará a cargo de un Coordinador designado por COACODES, y que tendrá las siguientes funciones:

- a.- Coordinar a nivel de cada bio-región la ejecución de las acciones integrales que correspondan, dentro de las áreas silvestres protegidas que conforman dicha Area.
- b.- Coordinar en cada bio-región la realización y correcta ejecución de los Planes de Desarrollo Sostenible, de conformidad con las políticas y lineamientos específicos que al efecto establezca la Comisión de Areas de Conservación y Desarrollo Sostenible (COACODES).

Está claro que la creación de SINAC, se corresponde con una claridad con que “los conceptos ortodoxos de conservación no se pueden aplicar en un país, pobre como el nuestro, y que se requiere de procesos y proyectos donde se pueda producir y conservar sin destruir” (Odió-Benito, 2015), por tanto conservación implica también acciones de manejo en las áreas.

El eje fundamental y filosófico administrativo se sustenta en el enfoque de las 3D, Desconcentración, Descentralización, y Democratización. (Rodríguez C., 2015), (Rojas, 2015) (Solorzano R., 2015) (Matamoros, 2015). Derivado de este enfoque se definieron también la Visión y Propósito de esta nueva institucionalidad.

**Los conceptos clave de la filosofía de la institución en el actual proceso de estructuración son los siguientes:**

**DESCONCENTRACION:**  
Implica que dentro de este proceso de estructuración del SINAC, se debe dar prioridad a desconcentrar los recursos económicos para lograr una mayor eficiencia en los procesos regionales.

**DESCENTRALIZACION:**  
Se refiere al hecho de que las decisiones deben irse trasladando paulatinamente a las regiones, para que así los procesos logren ser auténticamente dirigidos al cliente externo.

**DEMOCRATIZACION:**  
Denota el hecho de que debe irse incorporando paulatinamente a la sociedad civil, de tal forma que esta asuma un rol medular en la nueva estructura que compone el SINAC.

Es un sistema líder, organizado y consolidado que brinda un eficiente servicio al cliente, al propiciar el manejo y la conservación responsable de los recursos naturales, con el fin de contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del país.

Administrar y promover el uso sostenible de los recursos naturales acorde con el desarrollo económico y social del país con alta participación de la Sociedad Civil.

Los tres atributos centrales que caracterizan y conforman la “propuesta de valor” de la nueva institucionalidad, SINACODES, que el decreto indica son:

- Integración de competencias de Vida Silvestre, Dirección General Forestal, el Servicio de Parques Nacionales.
- Creación de AREAS DE CONSERVACIÓN, que integra agro-paisaje. 11 AC, perfiladas con criterios de agrupación de ASP y sus áreas de incidencia e interacción. (ver mapa)
- Creación de los órganos colegiados. CONAC-CORACS y COLACS

La fusión de competencias permite y busca respuestas con una visión más holística sobre los RRNN, y el director del AC integra competencias y procura equilibrar la toma de decisiones. Aun así, aunque se dio la fusión, desde la Dirección Forestal y más específicamente desde DECAFOR, no se tenían claros ni se identificaron los puntos de conecte y cooperación con Vida Silvestre y con las Áreas Silvestres Protegidas, mucho menos planificación conjunta o manuales, de manera que se tuvo que experimentar y aprender, no sin fuertes resistencias. (Canet, 2015).

El divorcio conceptual, operacional, y administrativo, entre las tres competencias no permitía ahorrar en los recursos y además, dado que las dinámicas ecológicas, sociales y económicas trascienden las cercas y que las dinámicas de las ASP inciden el agro paisaje, la decisión de fusionar coadyuvó tanto en su manejo, en la gestión o búsqueda de financiamiento y recursos, en la propia operación, como lo veníamos constatando desde antes en la ACG, un solo mando una autoridad para adentro y afuera. Pero la mejor ganancia de la que nos podemos jactar, es la de poder tener un solo equipo humano consiente e integrado, es decir una capital humano cohesionado. (Janzen & Masis, 2015).

Sin duda la fusión de competencias, implicaba también, fusionar visiones de uso de los recursos y la biodiversidad, visiones de conservación, así como comprender los incentivos que se requieran. En especial, entender que la sostenibilidad de las ASP, es hacia afuera y no hacia adentro, que apoyando el desarrollo del vecindario, se ganan aliados y mostrar que la conservación es también un negocio, por los beneficios ecológicos, ambientales y sociales que

puede generar y no solo los beneficios monetarios. Es decir, asumir conscientemente el desarrollo sostenible y la mejor calidad de vida de las poblaciones como el sentido del negocio de la conservación. (Rodríguez J., 2015). Por eso es consistente también el impulso y estimulación de las áreas privadas de conservación e iniciativas privadas de conservación que se establecen en este momento.

Quizá el aspecto de mayor complejidad y conflicto fue el tema del financiamiento, ya que con la creación no se resolvió -como se esperaba- el tema del financiamiento. Como hecho significativo es que conforme se agotaron los recursos de cooperación externa, desapareció la agenda campesina, y formalmente DECAFOR. En este sentido, más bien con la Ley Forestal emerge fuertemente FONAFIFO, que termina “asumiendo mucho de esta agenda por medio de los PSA, incluido los pueblos indígenas. El impacto más significativo es que el SINAC en el tema forestal, debilita su base social de apoyo, se pierde tejido social. (Canet, 2015).

La sostenibilidad de las ASP era hacia afuera, por tanto es necesario desarrollar las gentes afuera para cuidar la naturaleza, mediante mecanismos de incidencia y negociación, la Visión de ampliar el ámbito de actuación. Pero las ASP no se aprovecharon oportunamente para insertar a los pobladores (comunidades anfitrionas) y que entendieran la idea de proteger. Esto hace difícil históricamente insertar la sociedad civil activamente en el proceso.

También se apunta a hacer una planificación integrada e interdependiente en las AC, bajo un enfoque ecosistémico, del agro paisaje y la planificación territorial. Se busca armonizar políticas de protección y desarrollo.

El diseño de las AC permitió reconocer y adaptarse a las particularidades de cada Región o Ecoregión, pero también comenzar a romper la dependencia de los fondos de cooperación, principalmente internacionales, que estaban teniendo las Áreas de Conservación, ya que privilegian agendas y entraban platas. (Odio-Benito, 2015).

Con el enfoque de AC los refugios y corredores se ven favorecidos, así como los flujos ecosistémicos y migraciones de especies; ya que aparece como la mejor respuesta institucional a la marginalidad de la vida silvestre, en esos momentos.

Se trabajó en el diseño de las AC, las instrucciones eran simples, era un acomodo hacia lo político administrativo. La DGF tenía mucho poder y mantuvo el peso. Rescatar el interés de la Dirección Ejecutiva por normalizar procesos, a través de sistema de calidad, que luego fue desechado por la misma Dirección, aunque hoy día hay un Manual de Calidad aún vigente.

Las AC se conciben como una construcción más allá de una delimitación geográfica que demanda la participación de los actores del territorio, la gestión del conocimiento y la educación activa, que confluya en planes de desarrollo del AC, basados en el concepto de cuenca y manejo del paisaje.

Los órganos procuran generar un contrapeso al sector público y democratizar la agenda de conservación. Dado que los recursos están en los territorios y en los territorios está la gente, se vuelve pertinente su integración.

Impulsar el traspaso de toma de decisiones para las regiones los CORACs y establecer una instancia superior de concertación y armonización de agendas entre regiones. En el CONAC es avanzar de un poder solo del ministro a un poder compartido en los territorios.

Los concejos como espacios de integración institucional y social de competencias con responsabilidades especializadas y compartidas, son también una oportunidad de consolidar la participación como un derecho humano y favorecer espacios de representación ciudadana tanto en las políticas hacia la gestión de las ASP, y la conservación, como incidir desde la agenda de conservación en las políticas hacia afuera, es decir en las dinámicas territoriales (Odio-Benito, 2015).

Con la aprobación de la Ley Forestal 7575. 1996, se congela el cambio de uso, quizá buscando “limpiarse la cara” y se modifica el concepto de patrimonio natural del estado-PNE, que origina consecuencias importantes en la gestión de la conservación, por la mezcla de legislaciones. (Induni G., 2015), pero puede decirse que el tema forestal se potencia, con instrumentos y recursos como PSA, y otros incentivos forestales.

Como respuesta a los problemas de recursos forestales, el Estado se ha propuesto devolver a los

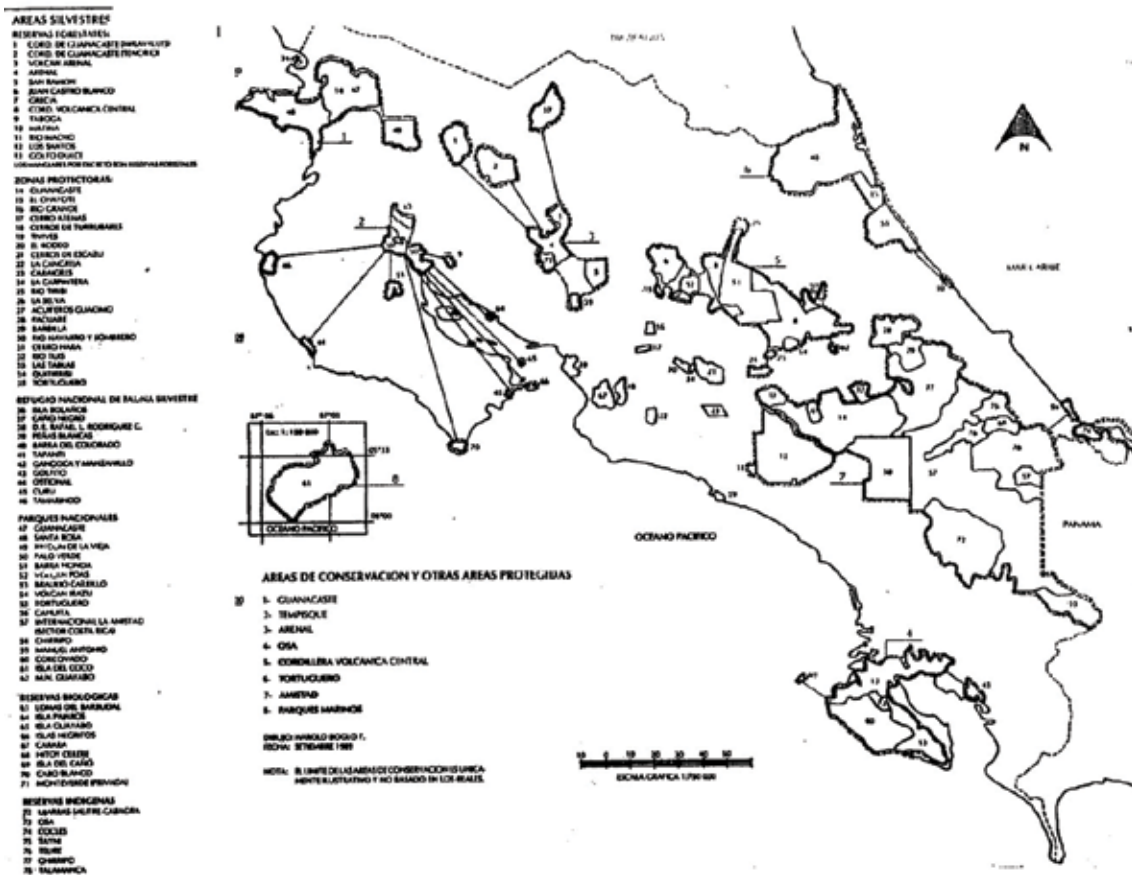
terrenos de aptitud forestal la cobertura boscosa, para lo cual estableció diversos tipos de incentivos para reforestación y regeneración natural. Estos incentivos son: el Certificado de Abono Forestal, conocido como CAF, el Certificado de Abono Forestal Adelantado (CAFA), el Certificado de Abono Forestal de Manejo de Bosque (CAFMA), el Fondo de Desarrollo Forestal (FDF), el Certificado de Protección de Bosque (CPB) y diversos fideicomisos. (Estado de la Nación 1996, p. 119). La interacción entre los recursos de protección y los recursos de recreación y culturales es muy estrecha en Costa Rica. El país es seleccionado en gran medida como destino turístico debido a sus atractivos naturales. El capital natural ambiental es estratégico para el desarrollo del turismo como actividad de mayor generación de divisas para el país. (Estado de la Nación 1996, p. 124) (Brenes , Notas sobre la dinamica socioambiental de Costa Rica que condicionan la dinamica del SINAC, 2016).

Un detalle significativo, es que desde el momento de la creación del SINAC y en apego a sus competencias, entró en operación una concesión de servicios no esenciales en ACCVC, convenio MINAE-FUNDECOR avalado por la CGR en 1994, vigente a la fecha.

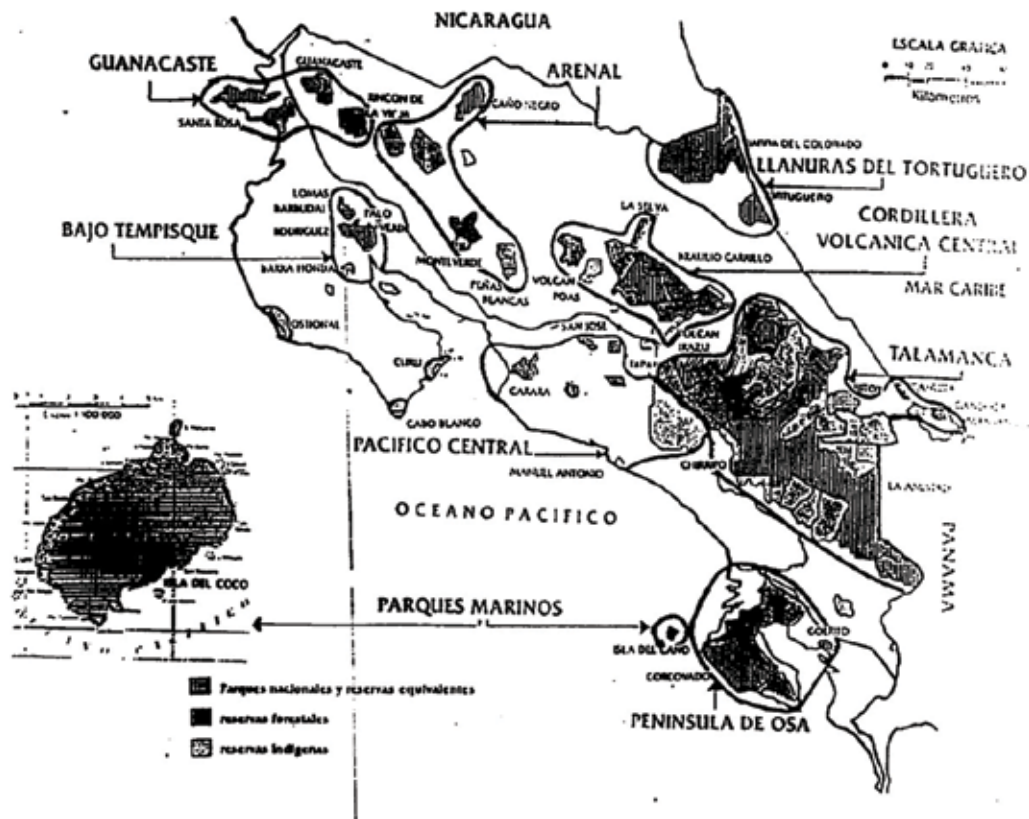
La descentralización del SINAC condujo la participación de las municipalidades en algunas gestiones administrativas. El proceso de descentralización contó con algunas dificultades, una de las cuales fue el retraso en el traslado de los recursos presupuestarios del MINAE a las municipalidades y la lentitud de los trámites legales. (Estado de la Nación 1997, p. 121) ***El proyecto de Ley de Biodiversidad fue publicado en La Gaceta en agosto de 1996, y pasó a estudio de la comisión Permanente de Asuntos Agropecuarios y de Recursos Naturales de la Asamblea Legislativa.*** (Estado de la Nación 1997, p. 147) (Brenes , Notas sobre la dinamica socioambiental de Costa Rica que condicionan la dinamica del SINAC, 2016).

Las ilustraciones aportadas por Carlos Manuel Rodríguez (Rodríguez C. , 2015) y Raul Solórzano (Solórzano R. , Desarrollo institucional para la Conservación, 2016), nos muestran y documentan el proceso de conformación y delimitación de las AC, que además estuvieron complementados con estudios encomendados a la UCR. Las imágenes nos llevan desde el primer perfil, hasta la versión oficial (2015) en la última ilustración.





**ILUSTRACIÓN 6**  
 Identificación de Áreas Silvestres existentes.



### ILUSTRACIÓN 7

Primer agrupamiento perfilando bloques.



**ILUSTRACIÓN 8**

Identificación de las 11 Áreas de Conservación.

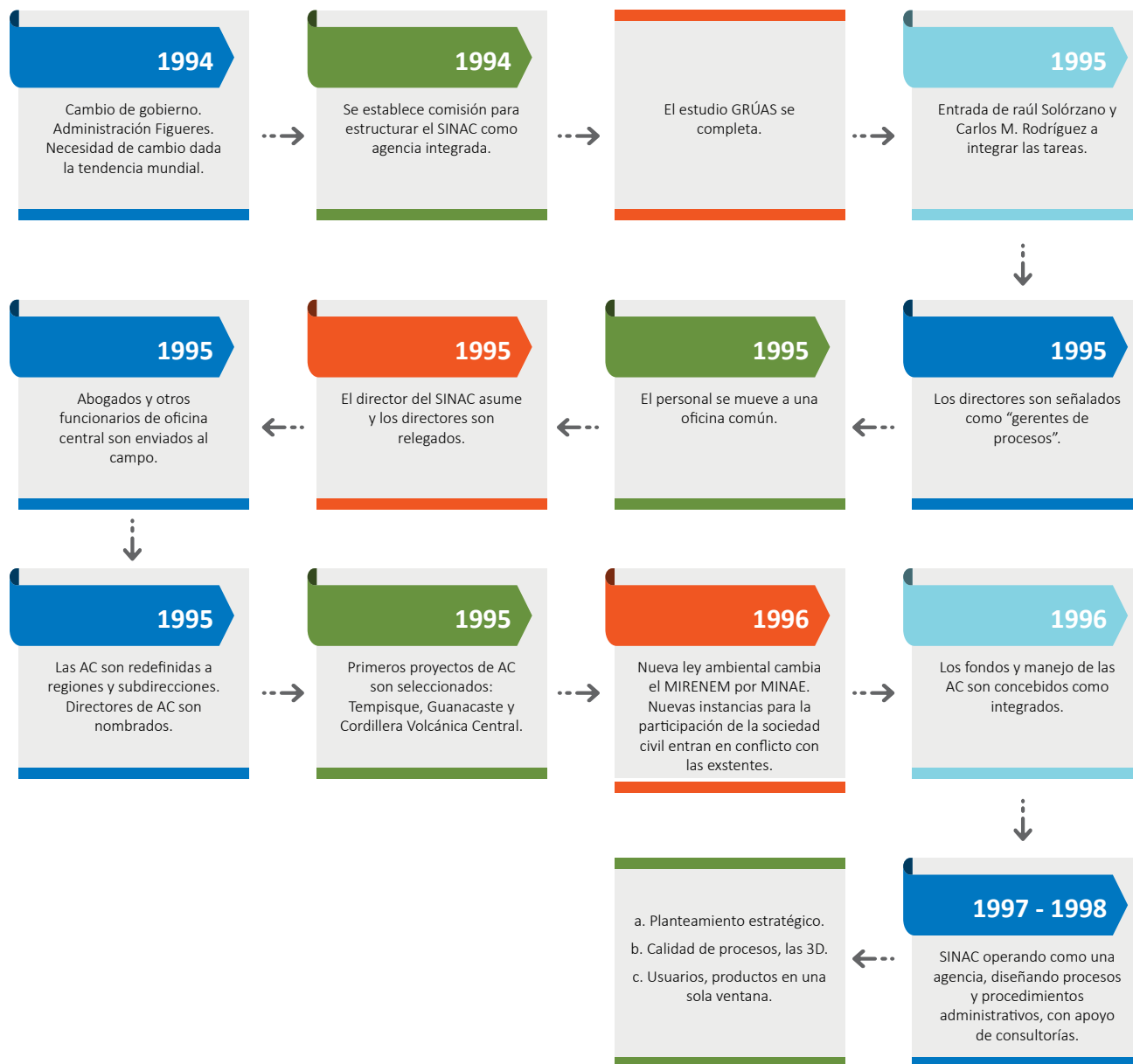
## Áreas de conservación



### ILUSTRACIÓN 8

Mapa actual de Áreas de Conservación 2015.

Finalmente la siguiente ilustración de José Correu, nos sintetiza los momentos vividos en este período. (Correu, 1995).



**ILUSTRACIÓN 9**

Refinamiento y período de implementación (1994-1998). Fuente: José Courrau.



## Aprobación de la Ley de la Biodiversidad



Una negociación histórica 1998

## Aprobación de la Ley

### Una negociación histórica. Consensos técnicos y Políticos

Después de la creación del sistema por la vía de los decretos, de los años 94 y 95, se revitaliza el accionar y se logra un gran reconocimiento internacional, que fortalece el apoyo de la cooperación tanto al SINAC, como hacia las propias AC.

La ilustración siguiente elaborada por José Correau, en su tesis doctoral, nos muestra de manera resumida los momentos clave de este período. (Correau, 1995).



#### ILUSTRACIÓN 10

Período de retirada y re-consolidación (1998-2000). Fuente: José Courrau.

A partir de 1995 se establece oficialmente el SINAC como un sistema de gestión institucional descentralizado y participativo que, en una primera etapa, integra funcionalmente las competencias y programas del MINAE en materia de vida silvestre, forestal y áreas protegidas, con el fin de planificar y ejecutar procesos dirigidos a lograr la sostenibilidad en el manejo de recursos naturales del país brindando un eficiente servicio al cliente. El Decreto Ejecutivo No. 24652-MIRENEM establece el marco para la operación institucional. (SINAC, INBio, GEF, & PNUD).

Aunque el MINAE creó el Sistema Nacional de Áreas de Conservación como un modelo de gestión y coordinación institucional desconcentrado y participativo que integra las competencias en materia forestal, vida silvestre y áreas protegidas, sin embargo este organismo no se constituyó legalmente sino hasta en abril de 1998, con la aprobación de la Ley de Biodiversidad, N° 7788. (Estado de la Nación 1999, p.

187) (Brenes, Notas sobre la dinámica socioambiental de Costa Rica que condicionan la dinámica del SINAC, 2016).

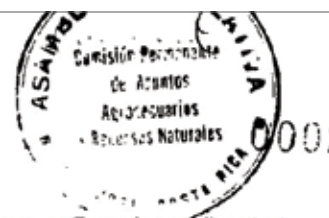
El proyecto de La Ley de Biodiversidad en un inicio consta de 125 Artículos y 3 transitorios, donde en el artículo 32 se menciona el Sistema Nacional de Planificación de Biodiversidad (Pág. 36) y el artículo 33, donde se habla de la Comisión Nacional de Biodiversidad (pág. 36). En ninguna parte se considera el Sistema Nacional de Áreas de Conservación como parte de la Ley<sup>5</sup>.

Para efectos de validar y respaldar la aprobación de la ley, la Comisión de Ambiente decide someter a consulta, a diferentes sectores y personas la propuesta de texto sustitutivo donde se incluía la creación del SINAC.

<sup>5</sup> El subrayado es nuestro, para resaltar la incorporación del capítulo del SINAC, en un texto sustitutivo propuesto por el diputado Luis Martínez.



**TITULO VI  
ORGANIZACION ADMINISTRATIVA.**



**Artículo 38. Organización Administrativa.**

Para el cumplimiento de los objetivos de la presente ley, el Ministerio de Ambiente y Energía coordinará el Sistema de Conservación de la Biodiversidad, integrado por:

- a) El Sistema Nacional de Areas de Conservación (SINAC)
- b) El Sistema Nacional de Gestión de la Biodiversidad.

**CAPITULO I  
SISTEMA NACIONAL DE AREAS DE CONSERVACION**

**Artículo 39. Constitución.**

Créase el Sistema Nacional de Areas de Conservación (SINAC) como un sistema de gestión institucional, de coordinación, integración, formulación y análisis de las políticas concernientes a los recursos naturales, así como de consulta, apoyo y canalización hacia las distintas áreas de conservación.

Para tal fin integrará las competencias en materia forestal de la Administración Forestal del Estado, de la vida silvestre de la Dirección General de Vida Silvestre y de parques nacionales del Servicio de Parques Nacionales, para canalizarlas a través de la estructura administrativa del SINAC.

**Artículo 40. Areas de Conservación.**

El SINAC estará constituido por subsistemas denominados Areas de Conservación, con una Sede Central.

Cada Area de Conservación es una unidad territorial del país, administrativamente delimitadas, regida bajo una estrategia de desarrollo y de administración, donde se interrelacionan tanto actividades privadas como estatales, en materia de conservación y desarrollo sostenible en búsqueda de una mejor calidad de vida del costarricense.

**Artículo 41. De la Organización Administrativa del SINAC**

El SINAC es un sistema desconcentrado y participativo

- El Consejo Nacional de Areas de Conservación
- La Dirección del Area de Conservación
- Los Consejos Regionales
- Los Consejos Locales

Un ejemplo de la nota de consulta formalmente enviada es la siguiente:



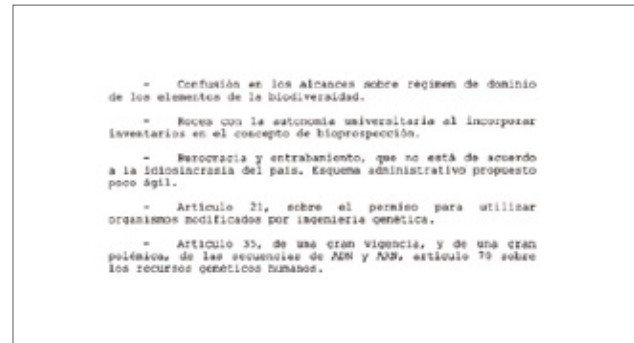
Brindaron criterio a la Comisión de Ambiente, entre otros: Luis Rojas Bolaños, Director del SINAC; Vera Varela, Directora Ejecutiva de la Fundación Neotrópica; el Sr. Rodrigo Gámez, Director del INBio; Álvaro Ramírez, Director Ejecutivo de UCCAEP; Melania Ortiz Volio, Directora General del Museo Nacional.

La mayoría expresó consideraciones y reparos en cuanto a:

- “No debe haber monopolios para identificar clase de ecosistemas y tomar medidas para conservarlos. No se puede impedir que organizaciones de la sociedad civil y académicas también hagan esta tarea”.
- “Se crea una organización administrativa compleja, burocrática e inoperante, con dos sistemas paralelos, el de Áreas de Conservación, responsables de salvar y de la Gestión de biodiversidad, responsables de Conocer y Usar, lo cual demuestra que nos es factible separar”.

- En general el SINAC, aunque se fortalece, adolece de pautas claras en su administración y financiamiento.
- El mayor control lo tiene en este proyecto el Sistema Nacional de Gestión de la Biodiversidad, que además se le concede un alto grado de independencia del MINAE y del SINAC.
- La organización que se propone para el SINAC no puede operar con Áreas de Conservación que tengan personería jurídica independiente, lo cual por otra parte podría ser inconstitucional.

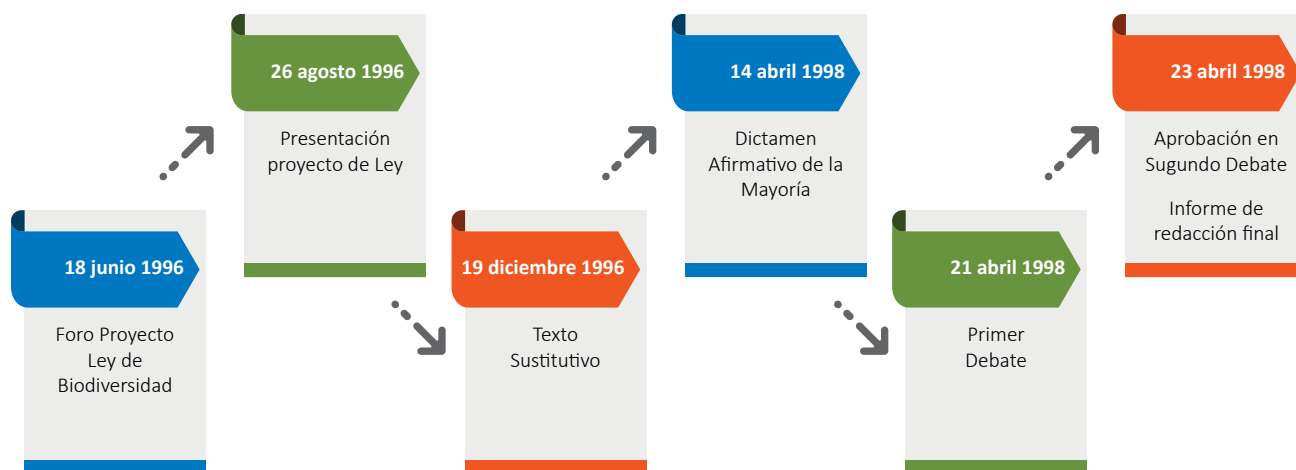
El punto fundamental de discordia giró principalmente alrededor del “negocio” de la Biodiversidad. (Solis, 2015).



El Diputado Martínez hace un resumen desde su perspectiva de las objeciones identificadas:

Finalmente se desarrolla la negociación en el marco de la Biodiversidad y se “aprovecha” esta Ley, para hacer realidad el darle el estatuto de Ley a todo lo que se venía proponiendo y estructurando, con los decretos anteriores y con las aspiraciones, que ya se advertían desde el informe de Álvaro Ugalde. Es decir, fue el momento oportuno para que la voluntad política alrededor de la nueva Ley de Biodiversidad, abrigara el capítulo del SINAC, sin resistencias, a riesgo de no lograrlo, en otro contexto político. (Grupo Focal Conservación y Biodiversidad, 2016).

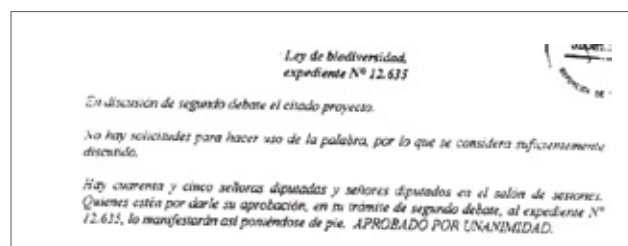
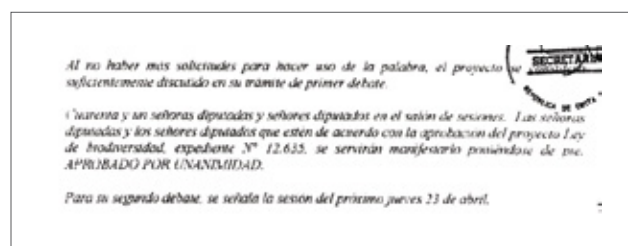
Un resumen del proceso vivido se muestra en la ilustración siguiente:



**ILUSTRACIÓN 11**

Proceso de aprobación de la Ley de Biodiversidad vivo.  
(Vindas & Brenes , Resumen analítico del proceso de aprobación de la Ley de Biodiversidad, 2015).

A continuación y como corolario final, las dos votaciones en primero y segundo debate, con el importante detalle de haber sido aprobada por unanimidad en los dos debates, muestra inequívoca de un gran consenso político, favorecido por una gran coyuntura favorable a la conservación y la Biodiversidad. (Aguilar G., 2015) (Solis, 2015) (Rojas, 2015) (Vindas & Brenes, Resumen analítico del proceso de aprobación de la Ley de Biodiversidad, 2015).



Mostramos acá una separata que muestra el capítulo II de dicha ley, donde la creación del SINAC se convierte en Ley de la Republica con todas sus implicaciones.

**CAPITULO II  
SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS DE CONSERVACIÓN**

Artículo 22	Sistema Nacional de Áreas de Conservación
Artículo 23	De la organización administrativa del SINAC
Artículo 24	Integración del Consejo Nacional
Artículo 25	Funciones del Consejo Nacional
Artículo 26	Funciones del Director Ejecutivo
Artículo 27	De la estructura administrativa de las Áreas de Conservación
Artículo 28	Áreas de Conservación
Artículo 29	Consejo Regional del Área de Conservación
Artículo 30	Funciones del Consejo Regional
Artículo 31	Director del Área de Conservación
Artículo 32	Comité Científicos – Técnicos
Artículo 33	Órgano de Administración Financiera
Artículo 34	Comisionados de Áreas de Conservación
Artículo 35	Financiamiento
Artículo 36	Instrumentos Financieros
Artículo 37	Pago de servicios ambientales
Artículo 38	Autofinanciamiento
Artículo 39	Concesiones y contratos
Artículo 40	Adecuación a planes estratégicos
Artículo 41	Fondos y Recursos Existentes
Artículo 42	Tarifas
Artículo 43	Timbre de Parques Nacionales

A partir de la aprobación, se establecen los órganos que indica la Ley y se hacen nuevos estudios para fundamentar los límites de las AC. Además, con el texto de la ley, se suma recurso hídrico, como la cuarta competencia (Soto, Ayuda memoria del taller final de sistematización del proceso de creación del SINAC, 2016).

También esto conlleva reconstruir la responsabilidad ciudadana sobre la Conservación de la Biodiversidad y de esta manera romper el paradigma de que solo le toca a gobierno y a las instituciones públicas velar y cuidar los ecosistemas y biodiversidad. Es decir, el paradigma de Conservación trasciende la sola protección o preservación. Implica esto que parte de esa responsabilidad ciudadana es la de “construir posicionamientos acerca de la Conservación y el medio ambiente”, aunque se reconoce la falta de mayor liderazgo en las organizaciones sociales al respecto, que podría explicarse por la falta de mayor acercamiento entre las AC/ASP con la gente. (Solis, 2015)<sup>6</sup>.

Quizá lo más valioso de este cambio de paradigma, es reconocer que la “única posibilidad de incidir de las comunidades y ciudadanía es por medio de los Consejos Locales y Regionales” (Solis, 2015) (Cyrus, 2015).

En estos momentos, en el país se ha dado un fuerte impulso y dinamización del turismo y de la oferta ecoturística, que ejerce más presión sobre los ecosistemas y servicios ambientales y particularmente sobre las ASP. (Mendez, 2015) (Hidalgo, 2015).

Con la nueva legislación se pasa de una visión simplista a una visión social compleja, con una gestión igual de compleja. Recrear el poder de gestionar con una visión de conservación y compromiso ambiental el desarrollo territorial, procurando impulsar las Áreas de Conservación como polos de desarrollo sostenible. Entonces, hay que entender qué hacer fuera de los límites de las ASP, e implica también, adecuar el recurso humano interno al nuevo modelo derivado de la Ley aprobada. (Hidalgo, 2015).

En seguimiento a la propia dinámica que se traía desde la creación del SINAC, en 1994-95 y con la

aprobación de la ley, se impulsan la calidad de gestión, de proceso, la capacitación y la visión de integralidad vs capacidad de gerenciamiento. Se atiende y precisa de mejor manera la función y el rol de lo que es la Secretaría Ejecutiva: planificación estratégica, mercadeo, calidad de gestión, información, etc. En 1997 se crean los componentes de Fomento y Control en ASP considerando la ley, las competencias propias de las AC; esto es un hito institucional. (Trejos, 2015) (Rojas, 2015).

Los Directores y los CORACs deben identificar nudos y desatarlos para fijar el papel de las ASP en el desarrollo del territorio y potenciar la agenda de conservación. Además, lograr el acercamiento de los actores institucionales y en especial las municipalidades y articularlos con actores sociales y económicos, para generar espacios de negociación, coordinación y colaboración mediante la recreación de alianzas. Un desafío con las potestades que confiere la ley es lograr que cada AC opere con su presupuesto propio y mecanismos financieros propios. Este punto llega a ser hasta objetado por la CGR, en incluso Sala IV, siendo el caso paradigmático el de ACT, que logra apelar un fallo en su contra y restituir mecanismos propios de financiamiento. (Rojas, 2015) (Rodríguez E., 2015).

Algunos puntos de conflicto y quiebre que exigen nuevas capacidades de respuesta institucional dado el nuevo entorno jurídico son: la poca capacidad y competencias de las AC para gestionar la integración; la necesidad de una nueva cultura institucional: Participación, Gestión del Territorio, Cambio en las competencias. Pérdida del poder convencional vs el poder en los territorios, democratizar la tensión técnica/centralizada. (Matamoros, 2015) (Janzen & Masis, 2015).

Finalmente, puede identificarse que tanto la Ley forestal vigente y la Ley del Ambiente, “causan ruido” a la Ley de Biodiversidad.

A manera de corolario, podemos reconocer que la aprobación de la Ley de Biodiversidad, le marcó un rumbo al SINAC que la posicionó en el liderazgo nacional. (Trejos, 2015).

6 En algunas de las AC ese acercamiento con las comunidades y organizaciones ha significado mayores alcances y respaldos a sus agendas. El proceso de sistematización de más de 25 experiencias de JICA-MAPCOBIO-SINAC, evidencia acercamientos desde la década de los 90s.

## Impugnación



La gran duda 1998

## Impugnación

### Importancia y riesgos de las 3 D. ¿Raquitismo?

Recién estaba la nueva Ley de Biodiversidad siendo publicada, después de la aprobación en la Asamblea Legislativa, cuando con el nuevo gobierno se expresa una gran preocupación por los contenidos de la misma; ya que se podría estar dando “una excesiva descentralización del estado” que puede originar la pérdida de potestad imperio. Basados en análisis del Lic. Jorge Cabrera Medaglia, resumimos lo planteado. (Cabrera Medaglia).

“La Ministra del Ambiente y Energía solicitó a la Procuraduría General de la República (el abogado del Estado) presentar la solicitud para declarar inconstitucional varios artículos de la Ley (artículos 14, 17 inciso 1), 19, 20, 22, 25 incisos 1), 3 ,4) ,5) y 8), 36, 38 párrafo tercero y 39). Fundamentalmente, se cuestionó la constitucionalidad de estos artículos por las siguientes razones:

- a. Con respecto a la creación del Sistema Nacional de Áreas de Conservación<sup>7</sup> con personería jurídica propia. Señala que en este sentido la Sala se ha expresado de la siguiente manera: “...si el legislador opta por desconcentrar un órgano de una Cartera de Gobierno, no puede dotarlo de personalidad jurídica propia e independiente de ésta en los términos de la administración descentralizada, en tanto el titular de la Cartera integra, con el Presidente de la República, el órgano constitucional “Poder Ejecutivo” que es su jerarca necesario; salvo que el legislador opte por crear una verdadera institución descentralizada u autónoma, la cual, en todo caso, requeriría, para su creación, de una ley aprobada por votación no menor de dos tercios del total de miembros de la Asamblea Legislativa (art. 189 Constitución Política)”.
  - c. De acuerdo con la Ley de Biodiversidad, La Comisión Nacional cuenta con el apoyo de una “Oficina Técnica” que ha sido estructurada con un Director Ejecutivo y la asistencia del personal que indicará el reglamento de la Ley. Esa oficina tiene dentro de sus competencias, inciso 1) del artículo 17, la de “tramitar, aprobar, rechazar y fiscalizar las solicitudes de acceso a los recursos de la biodiversidad”. Señala que es inconstitucional que tanto la Oficina Técnica como la Comisión Nacional cuenten con dotación propia de recursos (art. 19) y puedan administrar los mismos, pues se trata de un órgano desconcentrado de la administración. En el mismo sentido se ha pronunciado esta Sala al señalar “... Por ello es absolutamente inconstitucional autorizar a una Dirección, que forma parte de una Cartera del Poder Ejecutivo, cuyo titular es un obligado colaborador del Presidente de la República y no su par, para percibir, presupuestar y girar fondos públicos a su entera conveniencia; lo que implica, además, otra violación constitucional al del texto y doctrina de los artículos 121 inciso 1), 176 y siguientes que regulan el Presupuesto Nacional y por consiguiente la previsión, la autorización legislativa expresa, el manejo, la disposición y la liquidación de fondos públicos, creándose en el Proyecto lo que el lenguaje popular ha bautizado con el nombre de “cajas chicas”, al margen de las normas, la prudencia y el control en el manejo de la Hacienda Pública...”;
    - d. En torno a las relaciones de servicio, la ley se limita a indicar (artículo 17) que la Comisión contará con “...el personal indicado en el reglamento de la ley...”, y ello no asegura la
- b. Que a la Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad se la dota de competencias (incisos 1,2,3,4 y 5 del artículo 14) para formular y coordinar políticas nacionales en torno a la biodiversidad; así como para agotar la vía administrativa en alzada sobre las

7 El subrayado es nuestro.

necesaria vinculación de ese personal con los postulados del Servicio Civil en punto al nombramiento a base de idoneidad comprobada y con la garantía de estabilidad en el cargo (artículos 191 y 192 de la Carta Política);

- e. Finalmente el numeral 39 de la referida ley permite al Consejo Nacional de Áreas de Conservación “...aprobar contratos y las concesiones de servicios y actividades no esenciales dentro de las áreas silvestres protegidas estatales...”, lo que se enfrenta a la potestad exclusiva y excluyente del Poder Ejecutivo en torno a la disposición de bienes de dominio público, según la definición establecida por el artículo 6 de la Ley de Biodiversidad. De manera colateral con lo anterior, se acusa la inconstitucionalidad de la posibilidad de otorgar concesiones, situación que para la Procuraduría tiene como vicio de origen la estructura jurídica que se ha conferido a ese órgano desconcentrado de la Administración Pública.

“En síntesis, cuestionó la Procuraduría, se habían otorgado competencias de rango constitucional propias del Poder Ejecutivo a órganos desconcentrados- el SINAC y la CONAGEBIO-; la atribución de personería jurídica propia del SINAC; la potestad de agotar la vía administrativa a la CONAGEBIO; el manejo independiente de fondos públicos; la potestad otorgada al Consejo Nacional de Áreas de Conservación (CONAC) y a los Consejos Regionales de Áreas de Conservación (CORAC) de aprobar contratos y concesiones sobre servicios no esenciales en Áreas Silvestres Protegidas propiedad estatal, lo que también considera una potestad exclusiva y excluyente del Poder Ejecutivo.” (Cabrera Medaglia).

Obsérvese que fundamentalmente son dos aspectos impugnados en relación con el SINAC: la desconcentración y por añadidura la descentralización y además lo referido a aprobar contratos y concesiones sobre servicios no esenciales.

Con esta impugnación se orienta a volver en los órganos a un esquema, una función más consultativa. Y por tanto, se afecta claramente el funcionamiento

y se genera un alto grado de incertidumbre que adormece la gestión y el accionar. La Impugnación de la Ley, fue paralizante. Generó un efecto en cadena.

Pese a ello la ciudadanía no se movió ni reaccionó porque no estaba empoderada, la participación de la sociedad civil estaba incipiente, aunado a la falta de liderazgo en la organización ciudadana o liderazgo focalizado.

Esta acción de inconstitucionalidad fue presentada por la Procuraduría General de la República, debidamente aceptada para su estudio por la Sala Constitucional (Acción de Inconstitucionalidad Número 98-006524-007-CO-M, aceptada por Resolución del 8 de octubre de 1998). Dicha acción retrasó la operatividad de la Ley de Biodiversidad. Así por ejemplo, el Consejo Nacional de Áreas de Conservación comenzó a operar hasta el 2005 y algunas de sus atribuciones aún no se ejercen en la práctica. Igualmente, la puesta en funcionamiento de los Consejos Regionales y el ejercicio de sus competencias o funciones se han cumplido parcialmente, en el tanto estos Consejos comenzaron a operar entre el 2004 y 2005, pero sin que todas sus competencias fijadas en la Ley se pusieran en operación. (Brenes , Notas sobre la dinamica socioambiental de Costa Rica que condicionan la dinamica del SINAC, 2016).

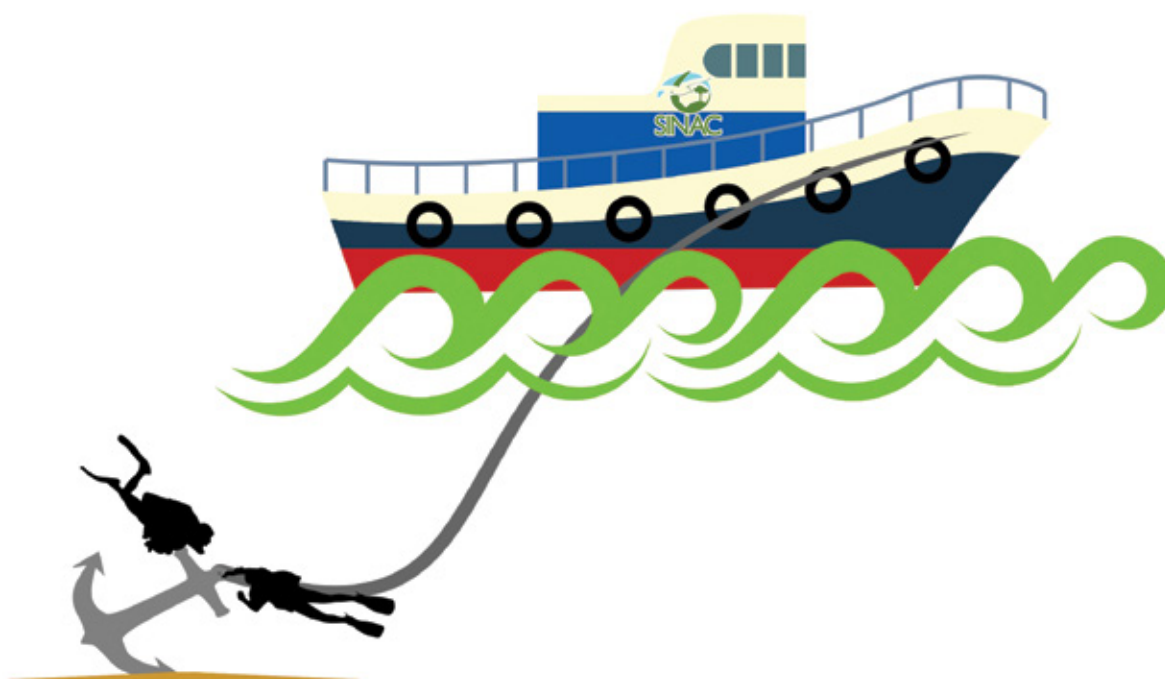
Al decir de la exministra de Ambiente doña Elizabeth Odio, aún mantiene sus cuestionamientos en cuanto a la “autonomía plena”, aunque reconoce que la sentencia posterior entendiéndola como autonomía instrumental, es apropiada. En el capítulo de la sentencia ampliaremos al respecto. (Odio-Benito, 2015).

En este momento también se produce una ruptura de los esquemas de financiamiento, entre ellos los de financiamiento forestal. Con la creación de FONAFIFO, éste ocupa ese espacio y a partir del mismo adquiere una fuerte incidencia, de hecho, en la gestión forestal, principalmente por medio de los mecanismos de PSA. Aunque se elaboró un Plan estratégico en el año 2000, este no logró concretarse, ni implementarse. Dada esta situación, tocaba esperar una pronta resolución de la Sala Constitucional, mientras tanto la marcha y caminar del SINAC debía continuar y a eso nos referiremos en el próximo capítulo.





## Navegando a media máquina



Desatando nudos 1998 / 2006

## Navegando a media máquina.

### Gestión con temor y con esperanza, descubriendo el territorio y la gestión territorial. Desatando nudos

Con la impugnación a los artículos de la Ley, en manos de la Sala IV, a esperas de su resolución, sin saber si la sentencia vendría pronto o se tardaría, la gestión y operación de la institución debía continuar. Este período podemos identificarlo de manera muy particular e intensa, donde la dinámica organizacional e institucional se mueve entre el temor y la esperanza. Es decir, a la espera de la resolución de la Sala IV y con claridad de competencias y alcances, para desplegar a toda máquina. A su vez, con esperanza de crecer y desarrollar todo el andamiaje que la nueva ley requería.

Con la aprobación de la Ley de Biodiversidad, emerge la CONAGEBIO, sus tareas y vínculos con el SINAC. Su nacimiento institucional fue el resultante de un sistemático esfuerzo de diversos actores principales protagonistas en lograr incidir para la aprobación de la misma<sup>8</sup>, y en ese tanto fue visionaria, a lo interno y a lo externo, por su sentido en el marco de la Convención de Biodiversidad. Este complemento de las obligaciones internacionales lleva a entender mejor de que se trata ese vínculo entre SINAC y CONAGEBIO. (Jiménez, 2015) (Solis, 2015).

El periodo de 8 años (1998-2006) hasta la sentencia final de la Sala IV fue prolijo en muchas innovaciones que fueron desatando nudos y sobretodo, permitió descubrir con más claridad el territorio y la gestión territorial.

Veamos un poco más en detalle lo acontecido, con base a los informes del Estado de la Nación en este período. (Brenes , Notas sobre la dinámica socioambiental de Costa Rica que condicionan la dinámica del SINAC, 2016).

“Como parte de la política de consolidación del SINAC, además de propiciar el manejo y la conservación de los recursos, ha sido menester crear y ampliar algunas

áreas silvestres, así como proseguir con el proceso de adquisición y titulación de terrenos de propiedad privada obtenidos por compra, expropiación o donación. Se declaró el Parque Nacional Tapantí-Macizo Cerro de la Muerte, que cubre más de 58.000 hectáreas e incorpora en una sola área el Parque Nacional Tapantí y parte de la Reserva Forestal de Río Macho; este fue el mayor cambio en áreas protegidas en el año en estudio. Se brinda una mayor importancia a los humedales por parte del SINAC”.

“En materia de bioprospección, desde 1991 el INBio (1999) desarrolla actividades en colaboración con centros de investigación, universidades y empresas privadas nacionales e internacionales, mediante acuerdos que incluyen elementos clave, como acceso, equidad, transferencia de tecnología y capacitación. Los acuerdos con empresas comerciales estipulan que un 10% de los presupuestos de investigación y un 50% de las regalías futuras serán donados al MINAE para ser reinvertidos en conservación. (Estado de la Nación 2000, p. 199). Las zonas costero-marinas de Costa Rica no han recibido una atención proporcional a su dimensión e importancia estratégica para la nación, ni a la complejidad e interdependencia que existe entre estos ecosistemas y los ecosistemas terrestres, es por esto que se formuló una estrategia sobre los recursos costeros y oceánicos”. (Estado de la Nación 2000, p. 203).

“Se ha avanzado en la consolidación de un Sistema Nacional de Conservación in situ de fama mundial y está probando innovadores mecanismos de gestión ambiental, tanto en materia de uso y conocimiento de su extraordinaria biodiversidad, como en actividades de bioprospección y pago por servicios ambientales. La gestión del patrimonio ha permitido conservar una cuarta parte del territorio nacional.”

“Dentro de la gestión del patrimonio el potencial turístico del SINAC mostró, por segundo año consecutivo, los escasos encadenamientos entre las dos actividades, pues se redujo en 9,1% respecto a 1999 el número de visitantes nacionales y extranjeros a las áreas protegidas. En lo que concierne a la definición de políticas y estrategias, en el año se

8 Se estableció una comisión por la Asamblea Legislativa, liderada por una socióloga (Silvia Rodríguez) de la Universidad Nacional. La comisión está a cargo de revisar los borradores del proyecto de ley para reconsiderarlo en el Congreso. Los Miembros de la Comisión son: INBio, MINAE, Cámara de Empresarios Forestales, FECON, una organización del campo agrario, grupos indígenas y miembros de los dos partidos mayoritarios. Los aspectos básicos en discusión por la Comisión incluyen acceso a la biodiversidad, seguridad alimentaria y derechos de propiedad. (Watson, y otros, 1998).

aprobaron iniciativas como el Plan Estratégico del SINAC 2000-2002, la Estrategia ECOSOS, el proyecto Corredor Biológico Mesoamericano y se creó la Comisión de Co-Manejo de las Áreas de Conservación. Dentro de los esfuerzos privados en la protección, se presentó a la sociedad costarricense el proyecto Corredor Biológico Mesoamericano”.

“El SINAC estableció en el 2000 un plan de acción en educación ambiental cuyas áreas de trabajo prioritarias son recursos naturales, contaminación ambiental, manejo de cuencas y desastres naturales (MINAE-SINAC, 2001a) y elaboró un documento dirigido a educadores de enseñanza general básica con algunos elementos conceptuales sobre estos temas. Aparte del SINAC, otras instituciones y organizaciones impulsaron diversas iniciativas de educación ambiental en el año 2000”.

“El turista, tanto nacional como extranjero, es uno de los principales clientes del SINAC, ya que genera, por concepto de visitas a áreas protegidas, entre un 40% y un 65% de los ingresos de la institución. Sin embargo, los encadenamientos posibles entre la industria turística y la actividad de conservación no han sido suficientemente aprovechados. Por primera vez desde 1995, en el año 2000 se redujeron las visitas tanto de extranjeros como de nacionales”.

“La Contraloría General de la República publicó en el año 2000 un informe sobre su labor de fiscalización de los planes de manejo para el aprovechamiento forestal en la Zona Norte (ACA-HN). En ese documento se señala que el SINAC carece de un sistema de seguimiento de los informes de regencia forestal, los cuales por lo general no se entregan con la periodicidad prevista en la normativa vigente, y en la mayoría de los casos presentan serias deficiencias técnicas: cerca de un 20% de los árboles cortados no estaban autorizados, los regentes no entregan informes a la AFE y los planes de manejo presentados y aprobados por la AFE no cumplen con lo estipulado en los principios, criterios e indicadores de sostenibilidad para el manejo forestal. (Estado de la Nación, 2001, p. 188)”.

“En el año 2001 continuó la tendencia al descenso en el total de visitantes a las áreas silvestres protegidas. La tendencia hacia la baja en el número de visitas a las áreas silvestres protegidas se mantiene como un llamado de alerta sobre la vulnerabilidad financiera

del SINAC. En este sentido, los beneficios asociados a lograr mayores encadenamientos entre el turismo internacional y la visitación a las áreas silvestres protegidas surgen como un desafío y una oportunidad para el sistema. (Estado de la Nación, 2002, p. 208)”.

“Como resultado de un esfuerzo participativo y concertado entre los sectores público y privado, Costa Rica cuenta con un nuevo Plan Nacional de Desarrollo Forestal (PNDF), el cual responde a la necesidad de contar con una política clara y un plan en materia de recursos forestales para promover el desarrollo sostenible y el combate a la pobreza rural. El PNDP 2001-2002 brinda un marco para impulsar el sector forestal costarricense hacia una mayor organización, competitividad y productividad”.

“Durante el 2001 se dieron pasos importantes para avanzar en materia de daño y responsabilidad ambiental. El SINAC desarrolló una “Metodología para la evaluación económica de daños ambientales en Costa Rica”. Esta herramienta llena un vacío urgente para hacer operativo el principio “el contaminador paga” y vincular la responsabilidad legal a la obligación económica de compensación acorde con las dimensiones del daño. (Estado de la Nación, 2002, p. 225-226)”.

“El país mantiene su presencia y su activa participación en los principales foros ambientales del mundo, alineada a la posición regional que se construye en la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), cuya presidencia pro tempore fue ocupada por el Ministro de Ambiente y Energía de Costa Rica en el 2002”.

“Al igual que en otros lugares del mundo, la relación entre los pueblos indígenas y el movimiento conservacionista en Costa Rica no ha estado exenta de conflictos y no es sino hasta fecha reciente que se han empezado a encontrar vías de cooperación. Esto por cuanto los pueblos indígenas se ubican en zonas de vegetación importantes, la mayor parte de las cuales coinciden o limitan con las áreas protegidas. (Estado de la Nación, 2003, p.236). Una iniciativa conservacionista indígena que merece atención es el grupo de COVIRENAS dirigido por líderes Brunca de Rey Curré, en el sur de Costa Rica. Con el apoyo de ARADIKES, se ha impulsado la formación de un COVIRENA en cada territorio indígena, con los Ngöbe, los Brunca, los Teribes, los Bribri y los Cabécares.”

“La tala ilegal, un problema que no cede: Para hacer frente a este problema, en el 2002 el MINAE diseñó y lanzó la “Estrategia para el control de la tala ilegal 2002-2007” (MINAE, 2002), cuyo objetivo es garantizar, con la participación de la sociedad, procedimientos de control adecuados para minimizar los impactos y consecuencias de la tala ilegal. (Estado de la Nación, 2003, p.245)” En el 2002 se dio un paso significativo hacia el ordenamiento y la racionalización institucional en el manejo del agua”.

“Crecientes amenazas a las áreas protegidas: Las amenazas a las áreas protegidas y al recurso que resguardan son muchas y van en aumento. Su motivo más importante es la presión que ejercen las actividades económicas y las poblaciones, sea porque extraen directamente los recursos de las áreas protegidas para usufructuarlos, o porque desarrollan actividades en zonas aledañas que impactan sobre la biodiversidad protegida. De acuerdo con el SINAC, las principales amenazas son: cacería y pesca furtivas, extracción ilegal de flora y fauna, tala ilegal, incendios forestales, precarismo, aumento de la población humana y la demanda de recursos, contaminación de fuentes de agua, cambio de uso de la tierra, desarrollo urbanístico y turístico desordenado.(Estado de la Nación, 2004, p.250)”.

“En el SINAC se habla de un mejoramiento en los instrumentos para realizar sus labores, pero también muestra debilidades importantes, como lo indica La Contraloría General de la República, que ha llamado la atención sobre aspectos tales como la insuficiencia en la aplicación de la metodología de evaluación, la falta de reglamentación para la correcta ejecución y control de concesiones para los servicios y actividades no esenciales en las ASP y la deficiencia en la gestión de compra de tierras. (Estado de la Nación, 2004, p.251-252)”.

“Durante el 2004 el SINAC puso en marcha esfuerzos para solucionar sus problemas presupuestarios, que han sido señalados como un obstáculo importante para la protección del patrimonio natural. Con el apoyo técnico y económico de la organización The Nature Conservancy (TNC), se impulsó un proyecto de ordenamiento financiero que, para mediados del 2003, había permitido elaborar planes financieros para cada área de conservación. En el 2004 se ejecutó la primera etapa del proyecto y se determinó la necesidad de un presupuesto mínimo de 19.000 millones de colones,

que incluyen el pago de tierras y la contratación de 309 guarda parques adicionales (SINAC-MINAE, 2004, citado por Estado de la Nación (2004 p.182)”.

“Paralelamente a la gestión de las ASP, el SINAC otorga una importancia crucial a los llamados “corredores biológicos”, dado el papel que desempeñan en la migración y dispersión de especies de flora y fauna y por ende, en la reducción de la vulnerabilidad de las áreas protegidas, con las cuales tienen estrecha relación. En los últimos cinco años esta estrategia de conservación tomó relevancia nacional y regional, gracias al proyecto del Corredor Biológico Mesoamericano (CBM) financiado por el Banco Mundial y al impulso que le dio la CCAD al concepto como tal. Este proyecto finalizó en el 2004, por lo que el SINAC enfrenta el reto de continuar promoviendo los corredores. (Estado de la Nación, 2005, p. 182)”. “En el 2005 dio inicio un proceso orientado a establecer una red de corredores biológicos, liderado por el SINAC y el Programa de Pequeñas Donaciones del GEF. (Estado de la Nación, 2006, p.207)”.

“Dentro del uso de la Biodiversidad en el campo productivo, la empresa farmacéutica costarricense Laboratorios Lisan S.A. lanzó un producto hecho con extractos estandarizados de plantas medicinales de uso popular, denominado Q-assia, para problemas digestivos. El SINAC y el INBio recibieron por este concepto 201.557 colones que serán destinados a conservación e investigación (Obando et al, 2005, citado por Estado de la Nación (2005, p.190).”

Además, el SINAC define las bases conceptuales y metodológicas para implementar un sistema de información de los recursos forestales denominado SReFOR, que inició su operación de manera parcial en el 2005 (Estado de la Nación, 2005, p.199).

“En el 2004 se redactó el primer borrador de un marco conceptual, principios y recomendaciones para la creación de una política de manejo compartido, a través de una comisión compuesta por el SINAC, la UICN, la Comisión Nacional sobre Manejo Compartido de ASP, la Dirección de Sociedad Civil del MINAE y la ACICAFOC (coordinadora indígena y campesina) (UICN, 2004). Durante el año se realizaron talleres de consulta sobre este borrador y se inició un proceso de sistematización de experiencias nacionales (ACT, Cahuita, Gandoca-Manzanillo y Parque Marino Ballena) (Estado de la Nación 2005, p. 217)”.

“A la fecha son tres los productos de bioprospección desarrollados en el país que están generando regalías; éstas se dividen entre el INBio y MINAE-SINAC y se destinan a actividades de conservación. Dos de estos productos salieron al mercado en el 2005: una proteína fluorescente que se utiliza como marcador en ensayos de laboratorio y “Cottonase”, una enzima que mejora los procesos de industrialización de la fibra del algodón. Durante el mismo año se firmaron ocho nuevos convenios de bioprospección con diversas empresas e instituciones, tales como ORCOSA, DIVERSA, Ehime College, las universidades de Michigan y Harvard, EARTH, Instituto Pfizer y CONICIT. (Estado de la Nación, 2006, p.215)”.

“El SINAC tiene en marcha la “Estrategia Nacional para la Educación Ambiental 2005-2010”, que incluye áreas de acción en educación formal, no formal, informal y comunitaria. Al profundizar el conocimiento sobre el estado de conservación de especies se reciben noticias negativas sobre algunas de ellas. (Estado de la Nación, 2007, p.248)”.

“El hallazgo principal de este apartado es la confirmación de la notable recuperación de la cobertura forestal del país, aunque se llama la atención sobre su vulnerabilidad. Gran parte de esta recuperación se ha dado en zonas sin protección y en iniciativas susceptibles de cambio”.

Como se constata, este periodo de 8 años fue muy dinámico y prolijo en acciones e iniciativas, pero miremos más en hacia adentro del SINAC, algunos elementos clave que pueden alimentar la identificación de lecciones.

Según GRUAS II (SINAC, Proyecto de ordenamiento territorial para la conservación de la Biodiversidad. GRUAS II, 2005), el “SINAC cuenta con una serie de estrategias que, con su accionar, inciden de uno u otro modo en la gestión de las áreas silvestres protegidas. Entre dichas estrategias cabe mencionar las siguientes: la Estrategia Nacional para la Conservación y Uso de la Biodiversidad (2000), la Estrategia Nacional de Investigación en Recursos Naturales y Culturales (2000), la Estrategia Nacional para la Conservación y el Manejo de la Vida Silvestre (2003), la Estrategia Nacional del Manejo del Fuego en Costa Rica (2006-2011), la Estrategia Nacional para la Conservación y Uso Racional de los Humedales (2005), la Estrategia Nacional para la Educación

Ambiental del SINAC (2005-2010), la Estrategia para el Control de la Tala Ilegal (2002) y la Agenda para las Áreas Silvestres Protegidas Administradas por el SINAC (2003).”(SINAC 2006).” En conclusión, es evidente que aún permanece el vacío de análisis funcional que permita establecer las líneas de acción para mantener la viabilidad de las poblaciones y la integridad ecológica de los varios sistemas ecológicos bajo conservación (Informe V 2006), incluyendo los sistemas de aguas continentales.

Como se puede leer, hay múltiples demandas y oportunidades internas y externas que dinamizan el accionar del SINAC y que representan esperanzas de reconstruir la nueva institucionalidad:

- Fuerte oportunidad con la evolución y crecimiento del peso del turismo ecológico, que vino a romper los nudos y trabas.
- Importancia internacional de la gestión de la biodiversidad y cumplimiento de las obligaciones internacionales, favorece la comprensión del modelo SINAC. Se tiene cada día más evidencia y conciencia de los beneficios de los servicios ecosistémicos. SINAC organiza reunión de la RAMSAR. Presidencia de consulta a nivel mundial la posibilidad de una convención sobre bosques.
- El agua es un eje aglutinador, el SINAC no tiene experiencia ni se mete en esto. Faltó visión estratégica. Es una oportunidad para generar imagen y no se hizo.
- Es claro que hay una gran escalada de presiones externas sobre las ASP y que hay que atajarlas, más el reconocimiento del enfoque ecosistémico y gestión territorial más fortalecidos.
- Conflictos sociales como los oreros, detonante que acelera el accionar.
- La eliminación de los COVIRENAS, debilitó toda la actividad social, en especial las oportunidades positivas de participación ciudadana en la gestión de Vida Silvestre.
- Se recogen y recuperan instrumentos y se adaptan poniéndole la propia idiosincrasia.

Se gana cada día mayor posicionamiento en las agendas nacionales. La entrada en operación los CORACs ayuda a superar temores y se dan ambientes de mayor confianza y mayor diálogo entre actores.

En el 2000 con los corredores biológicos se hace una definición más acorde con las AC, las comisiones locales lograron tener una ruptura. Con el proyecto mesoamericano se identifican y mapean los CB con una gestión compartida, comisiones locales intersectoriales.

La estrategia de ejercer la descentralización cuestionada es necesario repensarla hoy, atender la demanda social con:

- Mayor participación
- Mayor democratización
- Mayor agilidad en los trámites

La jurisprudencia limita y obliga a hacer cosas a contra pelo de lo que la realidad natural dice. Ley Forestal ha tenido mayor impacto que la de Biodiversidad en control, fomento y se combinaban las piezas.

En diciembre del 2005, la CGR, con el oficio DFOE-AM-38. (ContraloríaGR, 2005-2016), indica a propósito de COMANEJO del Parque Nacional Marino Ballena, una serie de aspectos, entre otros, que son importantes rescatar y valorar en esta sistematización:

- Las entidades del estado no han generado alternativas de desarrollo ni atención a la problemática social.
- Ratifican la importancia de una gestión territorial y de integrar las responsabilidades de desarrollo social con MIDEPLAN y los Consejos Regionales de desarrollo.
- La participación en la conservación como requisito para el Desarrollo Sostenible y la importancia de los CONSEJOS REGIONALES AMBIENTALES. CORACS Y COLACS. Advierte que la acción de inconstitucionalidad apunta a no conferir a órganos desconcentrados competencias que atomizan las atribuciones del poder ejecutivo.
- “La existencia de aspectos de la legislación costarricense que apuntan hacia una mayor participación de las comunidades y los habitantes en general en la conservación y uso de los recursos naturales protegidos

por el estado , han constituido desde hace varios años un requisito fundamental para un efectivo y posible desarrollo sostenible”(pag.8).

- Pero aún la legislación no contempla el concepto de Coomanejo de áreas silvestres protegidas y la inexistencia de políticas nacionales al respecto.
- Este instrumento (Coomanejo) no se puede aplicar en CR, por no existir una normativa expresa que así lo autorice.

En el 2007 se hace IDENTIFICACIÓN DE ZONAS PRIORITARIAS PARA LA CONSERVACIÓN DE BIODIVERSIDAD Y RUTAS DE CONECTIVIDAD BIOLÓGICA, EN LAS SUB ECOREGIONES DEL PMIIE LOCALIZADAS EN COSTA RICA, teniendo como eje central las poblaciones indígenas y sus territorios y PSAs.

En 2002-2003 el decreto ejecutivo 30762, (agosto 2002), de modificación de reglamento a Ley Forestal 7575, se establece que la AFE la asume el SINAC y FONAFIFO, a pesar de lo establecido en la Ley de Biodiversidad, art 22. En el informe de la CGR 2011 sobre impacto de PSA, referente al protocolo de coordinación, FONAFIFO,-SINAC indica que deben clarificar roles.

Cada área debe asumir hacer lo que puede y se arriesga a hacer, sin estándares ni protocolos, señalados posteriormente por la Contraloría y se institucionalizan en cada AC. Se inician las alianzas públicas-privadas. Ejemplo: Costa Rica por siempre.

En el 2006, el pronunciamiento de la Sala Constitucional en cuanto a la vigencia de la Ley de Biodiversidad relanza en el SINAC el debate sobre la descentralización y la participación real en la toma de decisiones. La importancia de contar con espacios participativos se refuerza, como se verá más adelante, a la luz del aporte sustancial que comunidades, sociedad civil, pueblos indígenas y sector privado han venido haciendo, de diversas maneras, a la conservación.



**ILUSTRACIÓN 12**

Instalación de primeros CORACs después de la aprobación de la Ley.  
(Bermúdez, Fotos de instalación de CORACs, 2003).





## Sentencia Sala IV



Licencia para trabajar 2006

## Sentencia de Sala IV

Los magistrados de la Sala Constitucional declararon sin lugar la acción presentada contra la Ley de Biodiversidad en los siguientes términos.

En el 2006, después de 8 años, finalmente se llega a la sentencia sobre la acción presentada contra la Ley, lo que elimina temores, aclara principalmente el carácter de la descentralización, en lo que llaman “descentralización instrumental y operativa”. La institución adquiere licencia plena para trabajar, lo que viene a consolidar y dar un espaldarazo a los avances, innovaciones y camino recorrido. También potencia el engranaje institucional para proseguir atendiendo nuevos retos y desafíos, un nuevo banderazo de salida. Veamos en detalle este hito<sup>9</sup>.

Desde 6 meses antes de la sentencia, en el SINAC se venía trabajando cuidadosamente en la reglamentación de la Ley, lo que se reafirma cuando el voto sale a la luz, y que es uno de los ejes del siguiente momento, como lo veremos.

El siguiente análisis detallado del voto de la sala, elaborado por Jorge Cabrera, nos ilustra al respecto. (Cabrera Medaglia).

- Sobre la personería jurídica del SINAC.
  - » Sistema Nacional de Áreas de Conservación, el cual según el artículo 22 cuestionado, fue constituido como un sistema de gestión y coordinación institucional, desconcentrado y participativo con el fin de integrar las competencias en materia forestal, vida silvestre, áreas protegidas y el Ministerio de Ambiente y Energía. Si bien dicha disposición señala que este órgano tendrá personería jurídica propia, lo cierto es que ésta no puede ser entendida como una personería plena, sino instrumental, pues precisamente el legislador lo creó como un órgano desconcentrado, a fin de atribuirle competencias exclusivas y técnicas, pero con un cierto grado de independencia e imparcialidad, que le permitiera a la administración, lograr un mayor nivel de eficacia, eficiencia, celeridad y agilidad en su actuar.

- Sobre el manejo de fondos públicos y el financiamiento.
  - » Como ya fue indicado, estos órganos-persona cuentan con presupuesto, precisamente por las razones de rapidez y celeridad administrativa que les dieron origen, de manera que necesitan contratar ágilmente, recursos materiales y humanos para cumplir sus competencias. Los fines que han sido encomendados a la CONAGEBIO y al Sistema Nacional de Áreas de Conservación, están vinculados a la preservación, el uso ecológicamente sostenible y a la restauración del ambiente”.
- Sobre algunas de las competencias del CONAC.
  - » El Ministro del ramo forma parte de él (el Consejo Nacional) y es quien lo preside, y según las funciones establecidas en el artículo 25, este Consejo debe intentar, coordinar, definir y aprobar estrategias y políticas relacionadas con la conservación y el uso sostenible de las áreas protegidas, lo que resulta afín con su función, que es lo esperado de un órgano especializado. Debe formular posibles soluciones a los problemas que se visualizan en su campo, lo que de ningún modo puede ser equiparado al dictado de las políticas nacionales reservadas exclusivamente al Presidente de la República y a su Ministro. De ahí que este Tribunal, tampoco advierte la violación acusada en este sentido.
- Sobre las concesiones de servicios no esenciales.
  - » Los contratos y concesiones que podrá aprobar el Consejo Nacional de Áreas de Conservación, a aquellos servicios y actividades que no sean esenciales: estacionamientos, servicios sanitarios, la administración de instalaciones físicas, los servicios de alimentación, las tiendas, la construcción y la administración de senderos, administración de la visita y otros que defina el Consejo Regional

<sup>9</sup> Algunos de los expertos participantes en los grupos focales, indicaron que tanto la creación, como la impugnación y sentencia y quizá este último momento, de revitalización de la participación, son los verdaderos hitos o sucesos destacables de todos los momentos vividos.

del Área de Conservación. Incluso el artículo indica que de dicha potestad de contratación están excluidas aquellas materias que impliquen el ejercicio de las responsabilidades que esta y otras leyes, le encomienden exclusivamente al Poder Ejecutivo por medio del Ministerio de Ambiente y Energía, tales como la definición, el seguimiento de estrategias, los planes y los presupuestos de las Áreas de Conservación.

- Sobre la aplicación del régimen de empleo público.
  - » La descentralización ni la desconcentración suponen la construcción de un régimen de servicio público segregado y que ello potencia dentro de una misma cartera, una desigualdad inadmisibles para la ideología constitucional.

La sentencia también contribuyó significativamente a tomar más conciencia de las tareas que la CONAGEBIO, tiene y la importancia de un trabajo más coordinado y complementario. (Jiménez, 2015) (Induni G. , 2015).

Como lo indicábamos anteriormente, con esta sentencia de la Sala Constitucional en cuanto a la vigencia de la Ley de Biodiversidad se relanza el SINAC el debate sobre la descentralización y la participación real en la toma de decisiones. La importancia de contar con espacios participativos se refuerza, como se veremos en el siguiente capítulo, a la luz del aporte sustancial que comunidades, sociedad civil, pueblos indígenas y sector privado han venido haciendo, de diversas maneras, a la conservación de la biodiversidad.



## Decreto de reglamento



Planificación y reingeniería 2007 / 2014

## Decreto de reglamento de la ley

### Planificación y reingeniería. Plan estratégico. Se estabiliza el funcionamiento del SINAC con agenda clara.

Como decíamos en el cierre del capítulo anterior, con la sentencia de la Sala IV, el debate en el SINAC sobre la descentralización y la participación real en la toma de decisiones, retoma fuerza y se exploran mejores caminos. La importancia de contar con espacios participativos se refuerza, a la luz del aporte sustancial que comunidades, sociedad civil, pueblos indígenas y sector privado han venido haciendo, de diversas maneras, a la conservación de la biodiversidad.

Pero lo central es que en este período se estabiliza el funcionamiento del SINAC y se perfila una agenda de trabajo más clara y sobretodo altamente compartida por los funcionarios y otros actores interesados. (Méndez, 2015).

Pero antes, veamos los elementos clave que ya el informe Estado de la Nación resalta. (Brenes, Notas sobre la dinámica socioambiental de Costa Rica que condicionan la dinámica del SINAC, 2016).

“El SINAC estuvo involucrado en procesos técnicos que representan importantes instrumentos para la toma de decisiones, como GRUAS II, el Programa de Monitoreo Ecológico (PROMEC-CR), el Programa Nacional de Corredores Biológicos y la “Estrategia para la gestión integral marino-costera”. Pero esta entidad también enfrenta algunos problemas para la gestión. (Estado de la Nación, 2008, p.248)”.

“Pese a que el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) prácticamente no creció entre 2008 y 2009, se dieron avances importantes en materia de conservación marina y participación social para la creación de corredores biológicos que apoyen la conectividad entre las áreas. (Estado de la Nación, 2010, p.194)”.

“El SINAC trabajó con organizaciones aliadas en la identificación de “bloques de vacíos” de conservación en ecosistemas terrestres y de aguas continentales. Para llenar esos vacíos se definieron estrategias como: creación de áreas silvestres protegidas estatales y privadas, aumento de terrenos bajo PSA, establecimiento de corredores biológicos y servidumbres ecológicas, elaboración de planes de

manejo de ASP y gestión de cuencas hidrográficas, trabajo conjunto con municipalidades y desarrollo de fincas integrales (que combinan producción agropecuaria con conservación). (Estado de la Nación, 2010, p.195)”.

“El presupuesto del SINAC mostró un crecimiento real durante el período 2007-2009. Esta dotación de recursos es complementada por tres fondos creados por leyes especiales (Fondo de Parques Nacionales, Fondo Forestal y el Fondo de Vida Silvestre), cuyas contribuciones representan cerca de la mitad de los ingresos totales de esa institución. (Estado de la Nación, 2010, p.221) Durante el año en estudio estuvieron vigentes siete proyectos de cooperación internacional que ejecutaron inversiones en diferentes regiones del país. “Costa Rica por Siempre” apoya al SINAC en el cumplimiento de las metas establecidas en el Programa de Trabajo de Áreas Protegidas, de la Convención de Diversidad Biológica. El proyecto “Incremento de la representatividad ecológica y efectividad de manejo de las áreas marinas protegidas dentro del sistema de áreas protegidas de Costa Rica”, financiado por el GEF, pretende mejorar la representatividad ecológica marina, los mecanismos financieros y el sistema de monitoreo para las áreas protegidas marinas. (Estado de la Nación, 2010, p.223)”.

“En el 2010 se realizaron esfuerzos notables en la formulación de planes de manejo: se reporta una cobertura del 100% de los parques nacionales y las reservas biológicas, y avances en reservas forestales y zonas protectoras. El 66% de las áreas protegidas posee planes de manejo, un 21% más que en el 2009. Como parte del proyecto “Costa Rica por Siempre”, una iniciativa del Gobierno con socios externos, se recaudaron fondos para la elaboración de planes de manejo en áreas protegidas marino-costeras (E: Sánchez, F., 2011 citado por Estado de la Nación 2011, p.217)”.

“El 2012, en términos generales, las tendencias en materia de conservación fueron similares a las observadas en años anteriores. El área protegida no se modificó, pero fueron particularmente relevantes

los esfuerzos emprendidos para sentar las bases de la gestión de las zonas marina y costera. (Estado de la Nación, 2014, p. 197) En 2012, en términos generales, las tendencias en materia de conservación fueron similares a las observadas en años anteriores.”

“En materia de planificación en las ASP, se encuentran en marcha 65 proyectos de interés para el SINAC, que incluyen 35 planes de manejo y catorce propuestas técnicas para crear nuevas áreas, que vendrían a llenar los “vacíos de conservación” detectados por el proyecto Grúas II, así como tres iniciativas relacionadas con el cambio climático. Nueve de estos proyectos han sido concluidos. Todo esto ha sido posible con el apoyo de fondos provenientes del fideicomiso “Costa Rica por Siempre”, de la cooperación alemana y del segundo fideicomiso de canje de deuda entre Estados Unidos y Costa Rica. Entre los planes de manejo destaca el correspondiente al Área Marina de Manejo Montes Submarinos, en la Isla del Coco, cuya elaboración se encuentra en su etapa final. (Estado de la Nación, 2013, p.222)”.

“Un primer dato positivo es el cambio observado en los últimos años en el sistema de áreas silvestres protegidas (ASP), especialmente en las áreas marinas, que tuvieron un incremento del 188% entre 2009 y 2013”.

“Además aumentó el número de corredores biológicos: hasta el 2013 se registraban 37. Sin embargo, al mismo tiempo se presentaron dos situaciones inéditas en el área bajo resguardo. En primer lugar, según información presentada por Gutiérrez (2014), la extensión del territorio continental protegido es menor que la reportada anteriormente. Esto significaría que la superficie protegida no representa un 26,5%, sino un 24,5% del territorio continental. Al cierre de edición de este Informe no se habían oficializado estas cifras. Preliminarmente, autoridades del SINAC estiman que esta no sería una reducción real del área protegida, sino el resultado de una combinación de factores: un ajuste en la metodología del Sistema de Información para el Control y Aprovechamiento Forestal, una revisión de los límites de las ASP, la exclusión de los manglares de esta categoría y el retiro de algunas propiedades privadas del sistema (refugios privados; E: Asch, 2014, citado en Estado de la Nación, 2014, p.194)”.

“El segundo hecho inédito es que, por primera vez, la extensión de un área protegida específica fue reducida por vía legal. A inicios de 2014, la Asamblea Legislativa aprobó la Ley de Reconocimiento de los Derechos de los Habitantes del Caribe Sur (No 9223), que modifica los límites del Refugio de Vida Silvestre Guandoca-Manzanillo y cede parte de su territorio a comunidades radicadas en la zona.”

“Esta decisión se da en el marco de un conflicto de larga data por la ocupación de terrenos dentro del Refugio. Los hechos comentados no necesariamente significan un retroceso en el sistema, pero llaman la atención como acontecimientos nuevos en un marco de altas presiones en torno al uso y delimitación de las ASP. (Estado de la Nación, 2014, p.194-195).

“Los ecosistemas y recursos marino costeros: urge protección y sostenibilidad. En 2013 los avances se dieron en el ámbito del conocimiento: varios estudios aportaron nuevos datos y recomendaciones en torno a la desprotección en algunos de los ecosistemas marino-costeros más importantes; a la vez, evidenciaron los efectos del desconocimiento que prevaleció por mucho tiempo, sobre la magnitud de la biomasa pesquera explotable. En concordancia con la reciente incorporación del tema marino en la política institucional, en 2013 se oficializó la Política Nacional del Mar y se presentó la primera guía de ordenamiento espacial marino, con propuestas para los golfos de Nicoya y Dulce. (Estado de la Nación, 2014, p.201)”.

Un hecho digno de resaltar es que para la aprobación del TLC en el 2007, se objetan 2 artículos de La Ley de Biodiversidad, se llevó la lucha a Sala IV y se ganó contra la objeción, manteniendo los dos artículos. (Grupo Focal Conservación y Biodiversidad, 2016).

En ese contexto tan dinámico podemos identificar a lo interno los siguientes elementos, que caracterizan este período como de estabilidad, reingeniería<sup>10</sup> y planeamiento, puesto que se logra un salto de calidad con lograr un plan estratégico y un plan de acción que logra tener un alcance regionalizado. Se procura a avanzar en el enfoque de una secretaría como centro de apoyo a las diversas dinámicas territoriales y se modifican reglamentos y roles. Empieza seriamente

10 Un ejemplo de esta “reingeniería” es que el Sr. Ministro Dobles, cambió el reglamento de Ley de Biodiversidad en donde se delega a su jefatura con directores de Áreas al Director Ejecutivo.

el CONAC, como órgano de Ley y se trabaja detenidamente en la conformación y operación del mismo. (Trejos, 2015).

A nivel de las AC, se avanza en el impulso y construcción de agendas comunes compartidas con los actores del territorio, procurando contar en la práctica con criterio técnico científico calificado para la toma de decisiones, como por ejemplo en ACTo, (Rojas, 2015), ACG (Janzen & Masis, 2015), ACOSA (Hidalgo, 2015), ACT (Rodríguez E., 2015), y ACCVC. (Grupo Focal de Participación).

Aun así, la CGR, advierte en su oficio FOE-PGAA-O888 (ContraloríaGR, 2005-2016), la necesidad de prestar “atención sobre el impacto y la afectación por el dinamismo creciente en 6 de las 11 ASP. También indica el riesgo que el PNE sea invadido por particulares en detrimento del interés público y el bienestar de la sociedad”, en el oficio DFOE-PGAA-0496. En otro oficio, DFOE-AE-IF-12, indica que “El conocimiento del estado de la biodiversidad no ha resultado prioritario, la gestión estatal es puntual y dispersa. Limitada medición de indicadores que permitan dar cuenta del estado del recurso y que posibilite tomar decisiones y rendir cuentas de su manejo”. Y así sucesivamente la CGR con más de 14 estudios, continua retroalimentando y llamando la atención en aspectos clave, que resultan importante atender, para elevar la calidad de la gestión institucional del SINAC. (ContraloríaGR, 2005-2016).

Estos informes muestran una lectura proactiva de la Contraloría, que reconoce un concepto avanzado de la Conservación, el reconocimiento de la dinámicas entre los de “adentro” con los de “afuera”, la identificación de que el rol de la SE es de apoyar y fortalecer las acciones en los territorios, es decir, en las Áreas de Conservación. La necesidad de formalizar e institucionalizar los manuales y procedimientos que se tienen para actuar en las AC y la preocupación que aún no está desarrollada una cultura de rendir cuentas, pero reconocen que esto es parte precisamente del proceso de maduración. Sobre los alcances de la participación ciudadana, revisa precisamente el conflicto al respecto, porque se percibe que se ha querido dar una participación que no está en la Ley. Se está claro que esta debe resolver tanto, en el acceso, la gestión misma, lo beneficios y por supuesto la toma de decisiones. (Sanchez & Retana, 2015).

Como corolario de este proceso de la función contralora, vale la pena mostrar uno de sus resultados indicado en el oficio DFOE-AE-IF. Se presentan resultados débiles por parte del SINAC en materia de investigación, monitoreo, uso público y uso sostenible de la biodiversidad por las comunidades locales y pueblos indígenas. (ContraloríaGR, 2005-2016).

Se desarrolla mecanismos de cohesión institucional que reúne los directores de área, previo a las sesiones CONAC, para unificar la posición institucional, crear propuestas de consensos, acuerdos compartidos y nuevos arreglos institucionales. La consultoría realizada para el SINAC, por parte de Carmen Coto, sobre descentralización ayudó en el desarrollo del proceso estratégico administrativo. (Méndez, 2015) (Soto, Ayuda memoria del taller final de sistematización del proceso de creación del SINAC, 2016).

Con el Programa Costa Rica por Siempre, se actualizan herramientas de planificación nacionales como guías para planes de manejo y herramienta de monitoreo. Efectividad de ASP, esta última ya incorpora revitalizar la participación en forma permanente. Indicadores de integridad ecológica se dan a la Contraloría sobre estado de los recursos. Aun así, sigue percibiéndose una desvinculación práctica de la SE con las AC y los CORACs<sup>11</sup>.

Se le asigna un rol mayor al sistema a la Política de Ordenamiento territorial, en el 2012. Hay más responsabilidad del SINAC. Con el proyecto “Análisis de Vacíos de Conservación”, conocido como GRUAS II, 2007. Se fortalece la propuesta de ordenamiento territorial para la conservación de la Biodiversidad en Costa Rica en el 2007. Se creó un programa de recurso hídrico aprobado por CONAC y se incluye el financiamiento del canon de agua en pago de consultorías.

Se reconoce formalmente la particularidad y diversidad de las dinámicas ecosistémicas en interacción con las dinámicas sociales en cada AC. Se reconocen muchos ejemplos de gestión y acción local en armonía y generando beneficios ambientales y sociales, así como usufructo, pero están cada uno por su lado, no es tan articulado y tampoco han

<sup>11</sup> Es común oír en distintas reuniones y talleres, que se habla de ustedes los del SINAC, refiriéndose a la SE, o bien de los dos SINAC, el de San José y el de las regiones.(sic).



logrado incidir. Son endogámicos. Pero también siguen emergiendo conflictos sociales críticos, que reaparecen una y otra vez, quizá por un mal abordaje técnico, como es el caso de los oreros en OSA, que siguen retando y obligando a reacomodar agendas de trabajo. (Cyrus, 2015).

La cooperación internacional a partir del 2009 ayudó a tomar una visión en los refugios en trabajo con la gente. Se retrotraen los corredores biológicos y se visibilizan e impulsan los Consejos Locales como órganos que responden a los usuarios y dinámicas locales. Sigue habiendo debilidades en la integración de competencias ASP-VS-FO. Aún así, el modelo se recarga sobre las ASP y muy poco en lo FO. Vida Silvestre sigue prácticamente invisibilizado. (Cyrus, 2015).

En el 2011, en el marco del IRBio, de la CCAD y el programa PROMEBIO, se elabora un estudio acerca del estado actual y el futuro de la Biodiversidad en Centroamérica, que desarrolla escenarios regionales y nacionales al 2030, y genera una herramienta proyectiva y de monitoreo, dejando capacidad instalada en el SINAC, para adecuarla y alimentarla con mejores datos. (CCAD, y otros, 2011).

Aunque los cambios de ley realizados golpean la estructura financiera lo que afecta el músculo económico para la gestión de las AC, particularmente la Ley de Administración Financiera y Presupuesto Público, cortan terriblemente la flexibilidad operativa, de gestión y hasta de innovación del SINAC. (Rodríguez C., 2015). La puesta en marcha de manera significativa del sistema de PSA, por parte de FONAFIFO-SINAC, favorece la gestión de la conservación, en especial con en territorios indígenas y campesinos. (García, 2015). Desde 2010-2011 se consolida el financiamiento perpetuo para las ASP, a través de alianza público-privadas entre SINAC-Asoc

Costa Rica por Siempre. (Soto, Ayuda memoria del taller final de sistematización del proceso de creación del SINAC, 2016).

En el 2007 se hace IDENTIFICACIÓN DE ZONAS PRIORITARIAS PARA LA CONSERVACIÓN DE BIODIVERSIDAD Y RUTAS DE CONECTIVIDAD BIOLÓGICA, EN LAS SUB ECOREGIONES DEL PMIIE LOCALIZADAS EN COSTA RICA, teniendo como eje central las poblaciones indígenas y sus territorios y PSAs, ARTICULADO AL GRUAS II. (Watson, y otros, 1998).

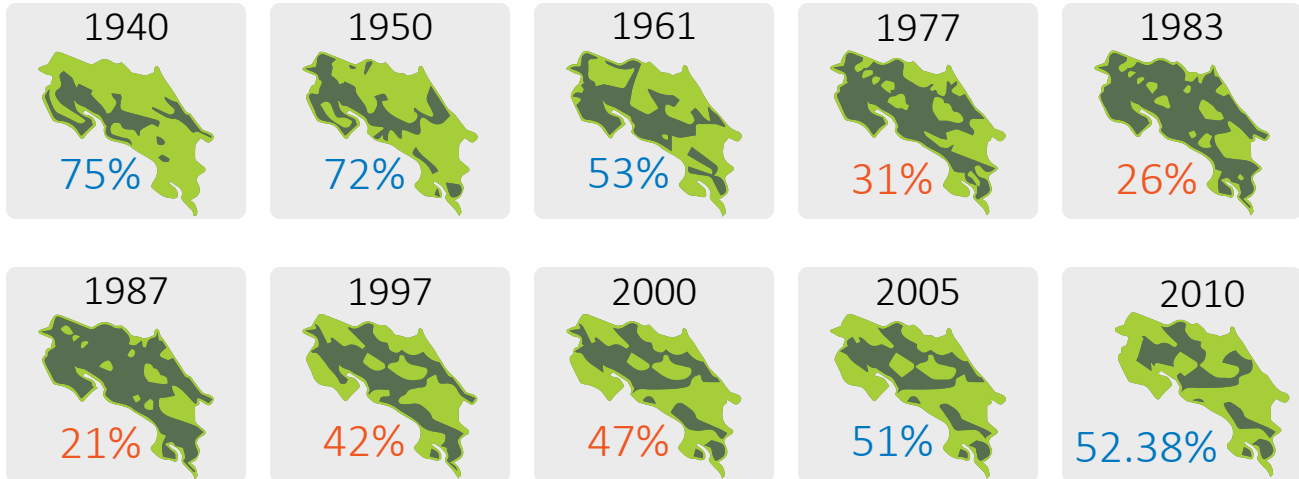
Es importante rescatar, la entrada en operación, con la debida formalidad y legalidad de la concesión de servicios no esenciales de Chirripó (Arrieros) con todo el proceso previo de organización, capacitación de la comunidad. Incluso en el marco del proyecto MAPCOBIO, se hizo recientemente una sistematización detallada de dicho proceso, en el marco del proceso de formación de facilitadores de sistematización de experiencias. Este hecho sienta de nuevo un precedente ya sin temores, una vez emitida la sentencia<sup>12</sup>.

Un hecho hermoso y tremendamente simbólico, advertido por Giselle Méndez, (Méndez, 2015), que hemos aprovechado en la portada de este informe y en las presentaciones hechas, es el cambio de logo institucional, que pasa de una especie símbolo, a un logo que integra paisaje, bosque, vida silvestre, agua, mar, gente, de manera tal que recoge el camino recorrido y la internalización de una mejor comprensión integral e integradora.

Para finalizar, dos aspectos muy significativos: resaltar el hecho de que se crea el último parque terrestre, el Parque Nacional Los Quetzales en el 2006 y los mapas de cobertura forestal, que ya se indicaban anteriormente.

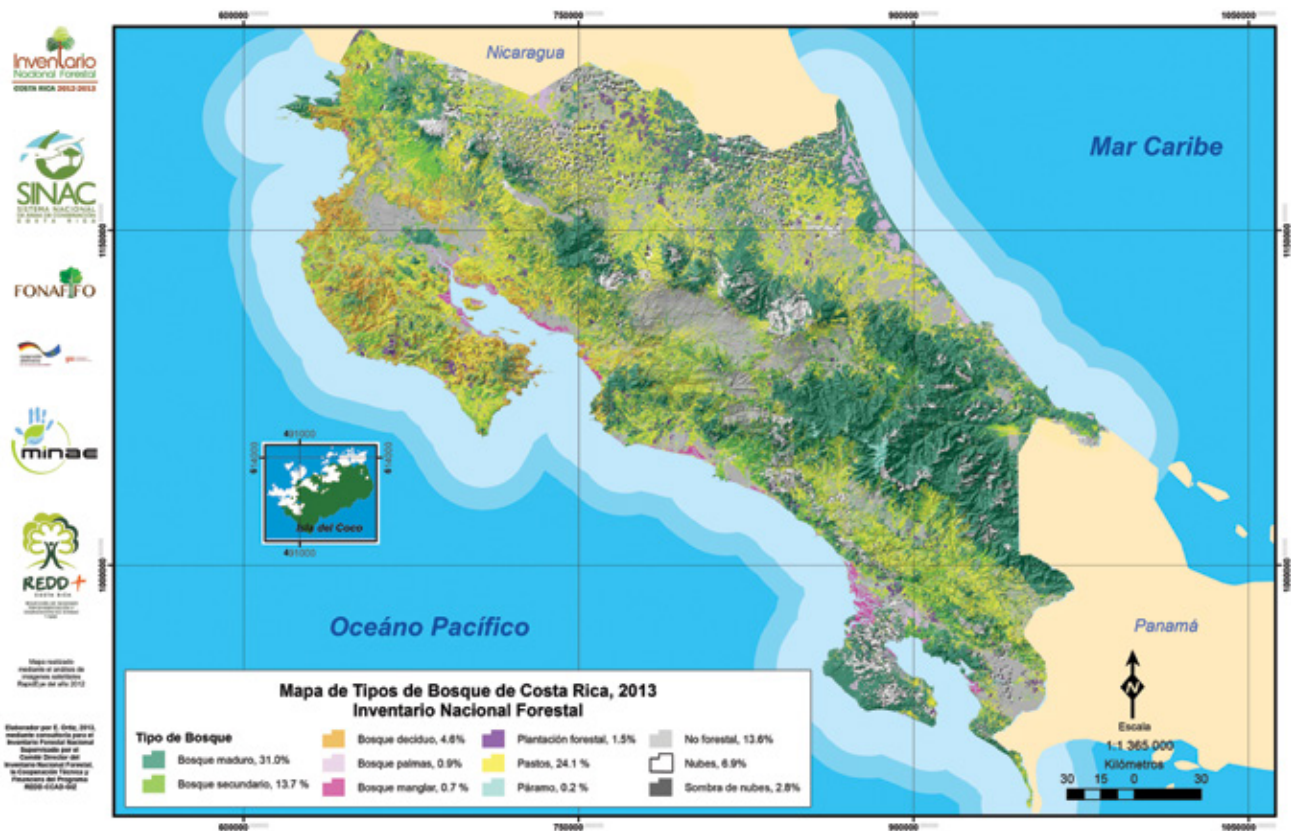
12 Incluso Luis Rojas, director del proyecto MAPCOBIO, nos ha informado que se está sistematizando la concesión de servicios más antigua, que se estableció hace varias décadas en Santa Elena. Monteverde.

## Cobertura forestal



### Cobertura forestal

El mapeo de cobertura forestal, en el de 2010, no consideró la calidad del área que se recuperó, o sea, fue cuantitativo y no cualitativo. Ya el mapa del inventario forestal del 2013, de mayor calidad técnica, confirma la tendencia de las imágenes anteriores<sup>13</sup>.



13 Sonia Lobo, SINAC. Comunicación personal.

## Pruebas de fuego



La parte marina, montes marinos, etc. 2010 / 2011

## Pruebas de fuego

La parte submarina, las torres de comunicación, hidroeléctricas, el turismo, Isla Portillos, la geotermia y la “nueva regionalización”.

Hemos usado la metáfora de “pruebas de fuego”, en este momento, que expresa más que un momento específico en el tiempo, son diversas situaciones que la dinámica del entorno e institucional, le plantea directamente al sistema en su conjunto, a algunos de sus atributos, a las propias Áreas de Conservación y ASP y a la propia capacidad de gerenciamiento de la SE, para atender o resolver problemas o aprovechar oportunidades. Estamos seguros que de cada una de estas situaciones se capitalizan e institucionalizan aprendizajes, se desarrollan competencias y por supuesto, hay un crecimiento y mejoramiento.

No pretendemos anotar todas las pruebas de fuego, ni profundizar en ellas, sino señalar aquellas que con la participación tenida, se lograron identificar y valoramos como pertinentes para este ejercicio.

Las Áreas de Conservación como tales son una propuesta muy atrevida, es una aproximación del concepto de gestión de la conservación en el territorio. Fue importante concebir el país en otra forma, más allá de lo administrativo.

Hay un divorcio con el sistema de planificación nacional, que genera tensión, en función de adecuarse el esquema existente o bien adecuar ese sistema a un enfoque de 14 ecorregiones, que incluso la estrategia de biodiversidad refiere<sup>14</sup>.

El estado puede modificar el concepto de PNE: el estado debe tener un rol director. Su debilidad con la normativa vigente en lo legal es obsoleto en cuanto a los usos. Es posible establecer un equilibrio entre las unidades del estado vs la gente. La variable técnica debe ser garante por parte del estado<sup>15</sup>. (Grupos Focal de Aspectos Legales, 2016).

Hemos venido resaltando cómo desde sus orígenes, la parte marina ha sido marginal, aunque el SINAC ha hecho con proyectos GEF acciones para atender este

reto, con la declaración de las Áreas Marinas de Uso Múltiple, cuyo propósito es atender la biodiversidad marina y se impulsan principalmente la AMUN del Golfo de Nicoya y la AMUN de Golfito.

Pero una de las más interesantes respuestas institucional ha sido La creación de esta Área Marina Protegida (AMP) (Decreto Ejecutivo Nº 36452 del 3 de marzo del 2011) es el resultado de un trabajo conjunto y tesonero entre la sociedad civil, el sector académico, el sector ambiental, las autoridades estatales y los usuarios de los recursos marinos que dan seguimiento a la constitución de un “Corredor Marino para el Pacífico. El Área Marina de Manejo Montes Submarinos (AMM MS) es un espacio marino, sin islas e islotes, que circunda el Parque Nacional Isla del Coco (PNIC). Aunque son dos áreas marinas protegidas diferentes bajo la gestión del Área de Conservación Marina Isla del Coco. (Navarro & Herrera, 2015). Incluso la Asamblea Legislativa reforma la ley de Conservación de la Vida Silvestre, Ley 9106, en la parte especies y hábitats marinos, 2012.

La puesta en agenda de los órganos colegiados, de asuntos críticos como la parte marina, el turismo, las torres de comunicación y la geotermia, así como las iniciativas y proyectos hidroeléctricos, pequeños y grandes y sus impactos en los ecosistemas y la biodiversidad, hacen evolucionar y madurar los consejos y avanzar en la democratización de la gestión de las AC.

“En un momento histórico para el país, el Consejo Nacional de Áreas de Conservación, CONAC-SINAC, adoptó los principios que considera imperativos para el desarrollo de proyectos de aprovechamiento sostenible de energía geotérmica en los parques nacionales de Costa Rica.” (Gutierrez Rojas, 2012)<sup>16</sup>(Rojas, 2015) (Solis, 2015).

Este proceso es un ejemplo muy valioso, de cómo a lo largo de un proceso de participación activa de todos los CORACS, de estudios, foros, debates y

14 En una de las presentaciones, de los documentos para la nueva estrategia de BIODIVERSIDAD, en febrero del 2016, se presentó como referente técnico, el mapa de las 14 Ecorregiones del país.

15 En el grupo focal Legal, el Lic. Juan Manuel Herrera, fue enfático en colocar con determinante este punto del PNE, que fue secundado claramente por el Lic. Mario Peña y todo el grupo.

16 [http://www.nacion.com/opinion/foros/desarrollo-geotermia-parques-nacionales\\_0\\_1312868756.html](http://www.nacion.com/opinion/foros/desarrollo-geotermia-parques-nacionales_0_1312868756.html)

negociaciones, alrededor de la posibilidad de un caso particular en una Área de Conservación, se logra construir criterios y consenso en el seno del CONAC, entre todas las partes, para perfilar y definir una política clara al respecto. Sin duda esa prueba generó músculo y competencias para ejercer el poder y hacer efectiva la democratización de la gestión del SINAC.

El mundo también se está moviendo hacia la energía solar y esta tendencia emerge hacia futuro en una nueva de prueba de fuego, que suma hacia la generación de energía solar. (Soto, 2016).

El turismo en particular, como lo hemos venido viendo a lo largo de esta sistematización y particularmente con los informes de Contraloría, es una de las pruebas más retadoras que tiene es sistema y que nos coloca frente a los desafíos de no distraer ni debilitar el accionar institucional en las AC y sus ASP, por atender la dinámica turística y por otro lado aprovechar al máximo la oportunidad del desarrollo turístico, en función de fortalecer la gestión integral de las AC, en particular potenciar los alcances de proyecto BID Turismo en marcha. (Méndez, 2015).

El cierre del INBio, es una de las más fuertes pruebas de fuego, porque es inevitable que para que el SINAC funcione y eleve la calidad de su gestión requiere de las tareas y acciones que este realizaba, llenar el vacío en espacios internacionales y avanzar hacia una verdadera democratización del conocimiento de la biodiversidad. En particular, también restituir

el rol y coordinación con los museos (Cyrus, 2015) (Matamoros, 2015).

Sin duda una de las mayores “pruebas de fuego del periodo” que exigió un alto nivel de atención, desarrollo y capacidad de investigación para organizar la respuesta no solo institucional de acuerdo a sus competencias, es la situación presentada en la frontera con Nicaragua.

Desde el año 2009, se empezó a visualizar un conflicto fronterizo entre Nicaragua y Costa Rica, a partir de tres acontecimientos:

- El Gobierno de Nicaragua anuncia el inicio del dragado del Río San Juan y amenaza demandar a Costa Rica ante la Corte Internacional de la Haya, suponiendo una posible contaminación del Río San Juan, a partir de la puesta en operación de la minería a cielo abierto en sector de Crucitas.
- En el 2010, la invasión por parte de Nicaragua al humedal Caribe Noreste, en isla Portillos.
- Inicio de la trocha fronteriza por parte del Gobierno de Costa Rica.

Estos tres acontecimientos provocaron una serie de hechos y respuestas por parte del SINAC. (Gutiérrez, Ramírez, & Rojas, 2012).

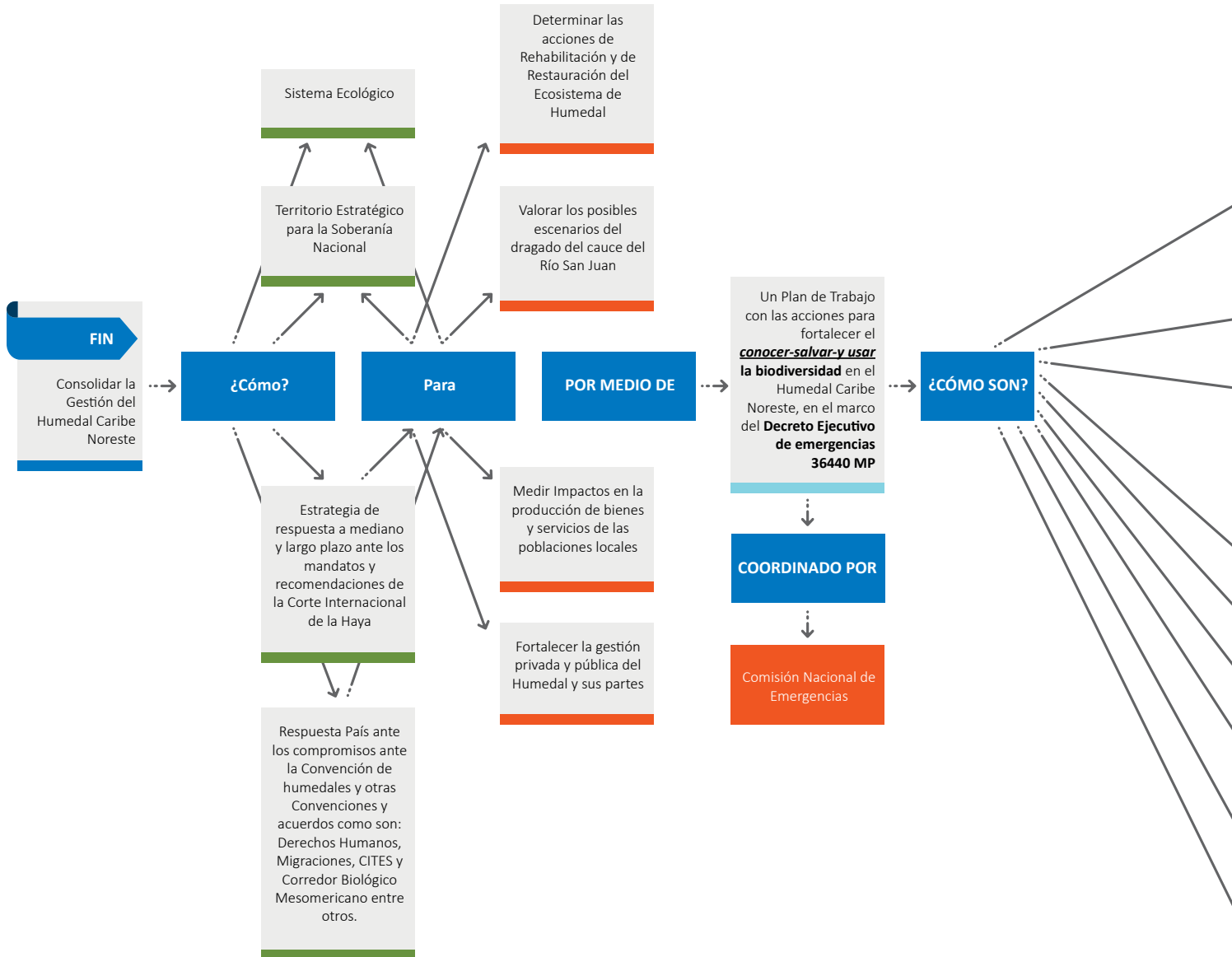
El SINAC recurre por primera vez a utilizar la facultad de las convenciones en este caso, la RAMSAR.



Un ejemplo de la capacidad de respuesta técnica para su incidencia diplomática, jurídica y política, es el

siguiente flujograma, centrado sobre la “Consolidación de la Gestión del Humedal Caribe Noreste”.

# Propuesta de Área de Conservación Tortuguero del SINAC/MINAET para Fortalecer la



**GLOSARIO:**

<b>ACTO:</b> Área de Conservación Tortuguero.	<b>REBACO:</b> Refugio Nacional de Vida Silvestre de Barra del Colorado
<b>MINAET:</b> Ministerio del Ambiente, Energía y Telecomunicaciones	<b>CITES:</b> Convención sobre el Comercio de Especímenes Amenazados de Flora y Fauna
<b>PNT:</b> Parque Nacional Tortuguero	<b>SINAC:</b> Sistema Nacional de Áreas de Conservación de Costa Rica

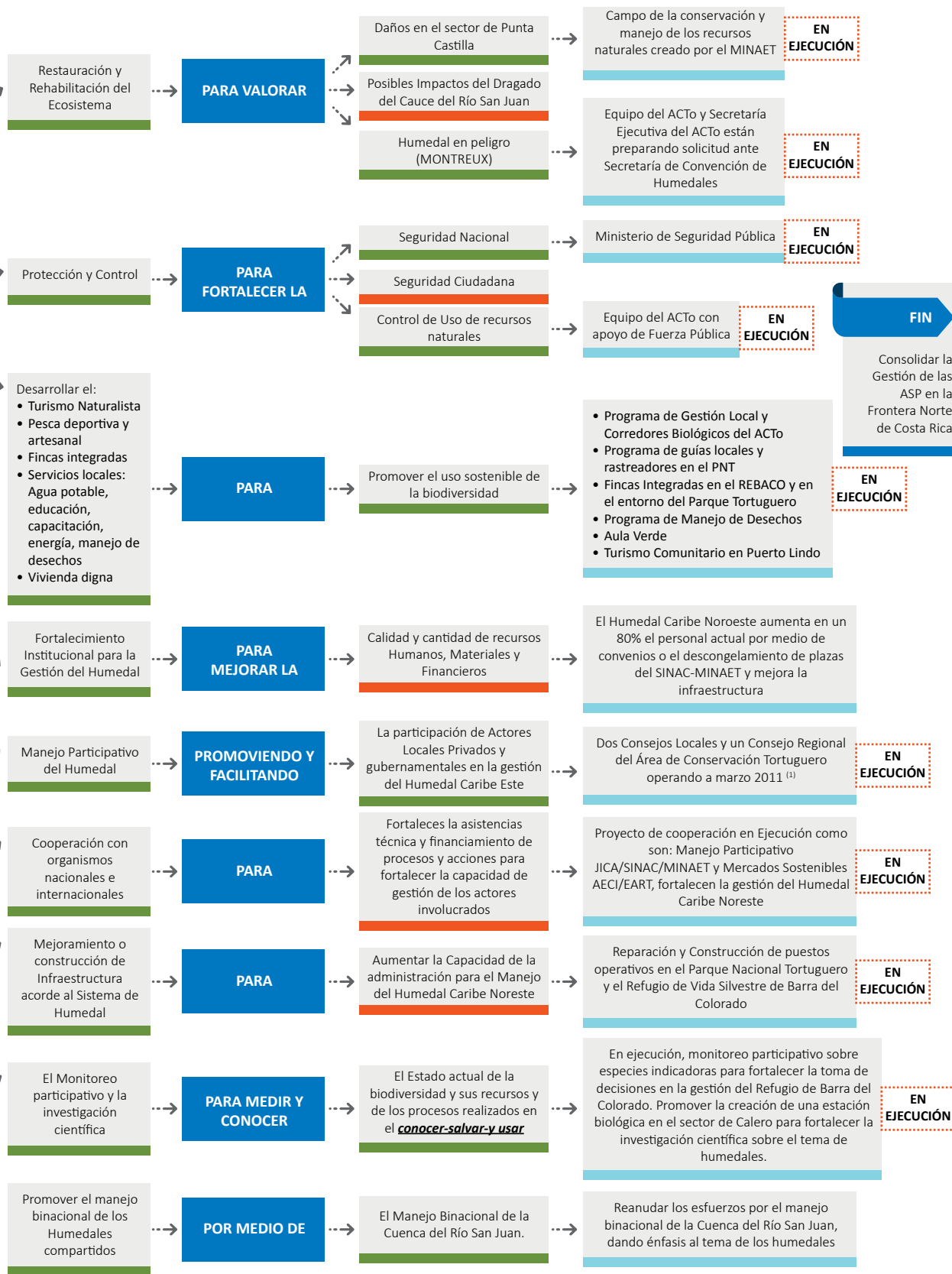
**EN EJECUCIÓN** Actividades que se encuentran en algún nivel de ejecución en el Humedal Caribe Noreste y en su entorno.

**NOTA:**

(1) El Consejo Regional del Área de Conservación y los Consejos Locales son nombrados por representantes de los siguientes actores locales del territorio del ACTO, como son: Municipalidades, Organizaciones Comunales, Organizaciones Ambientalistas, Centros de Educación Superior, Empresarios, Instituciones Públicas. Tal como lo establece la Ley de Biodiversidad.

**ILUSTRACIÓN 13**  
Propuesta de plan de emergencia para decreto 36440.  
(Rojas Bolaños & Roman, 2011).

# Gestión del Humedal Caribe Noreste, marzo 2001



Elaborada por: Luis Alberto Rojas Bolaós, Director ACTo/SINAC/MINAET  
Luis Diego Roman, Coordinador del Programa de Manejo de Incendios Forestales, SINAC/MINAET.  
Marzo, 2011.

Para finalizar este capítulo, es importante dejar constancia de la más reciente “prueba de fuego” alrededor de la regionalización de las Áreas de Conservación, que el Sr. Ministro de Ambiente y Energía, mediante oficio DM-859-2015, sobre la intensión de redistribución geográfica de las Áreas de Conservación, la cual consiste en ajustar las AC a las regiones de planificación de MIDEPLAN.” (SINAC, 2016). (Cyrus, 2015) (Grupo Focal de Participación) (Janzen & Masis, 2015) (Peña, 2015) (Rodríguez, 2015) (Rojas, 2015)(Soto, 2016).

Esta iniciativa también dio pie a un largo proceso de estudio y deliberación nacional, en todos los CORACs, y en el seno de la institución. Después de ese proceso en la sesión extraordinaria del CONAC 1-2016, se toma el siguiente acuerdo por 20 votos contra 3:

*“El CONAC, avalayacoge en todos sus extremos el documento “Análisis y recomendaciones de los Consejos Regionales y grupos de trabajo, a la propuesta de Regionalización”, elaborado por la comisión nombrada por el CONAC mediante el acuerdo No 4., de la sesión Extraordinaria No. 03-2015, celebrada el 2 de noviembre de 2015. Asimismo acuerda mantener la regionalización actual del SINAC con sus once Áreas de Conservación. Se instruye al Secretario Ejecutivo del CONAC para que comuniqué y remita este acuerdo y el documento citado al señor Ministro de Ambiente.”*

ACUERDO APROBADO Y FIRME

Vale la pena resaltar que en la misma acta, algunos de los miembros del CONAC destacan la importancia y aprendizajes de este proceso y sirve de referente en esta sistematización para aprender y comprender la pertinencia y valor de uno de los atributos del modelo: los órganos colegiados. Por ejemplo, el Sr. Ronald Chan que indica “se siente orgulloso del empoderamiento de los Consejos Regionales de su espacio de participación y toma de decisiones del SINAC.” (SINAC, 2016).

Con esta dinámica en marcha no colocamos frente a siguiente momento, pasando por un hito más, que si bien no es un momento “stricto-sensu”, está al acecho para incidir en el futuro del SINAC: el proyecto de ley para modificar la Ley de Biodiversidad, como veremos en el siguiente capítulo.



## Nuevo proyecto de Ley... ...y texto sustitutivo



¿Corregir mejorar? 2014

## Nuevo proyecto de ley

### Afirmar corregir, mejorar vs retroceder. Entre lo esencial y no esencial. Redescubrir la responsabilidad compartida mediante Coomanejo

Como decíamos en el capítulo anterior, nos colocamos frente a siguiente momento, pasando por un hito más, que si bien no es un momento “stricto-sensu”, está al acecho para incidir en el futuro del SINAC: es el Proyecto de ley 17211, de Áreas Silvestres Protegidas, del 2008, aún en la Asamblea Legislativa.

Este proyecto tiene a su vez una propuesta de texto sustitutivo, que vamos a rescatar en lo pertinente.

Antes, es importante reconocer que muchas de las enseñanzas y aprendizajes reconocidos en el camino, tienden a subrayar que muchas de las dificultades que impiden el despliegue total del MODELO SINAC, posiblemente se resolverían con una nueva legislación, que instale las normas y regulaciones para diversos aspectos advertidos por la CGR, o que se ha detectado en el camino. En este apartado mostramos cómo “avanzar” hacia una nueva ley, que puede tener dos vertientes. La primera que se den avances significativos, desde la perspectiva de algunos actores, o que se den retrocesos.

Sin duda tener la oportunidad de construir un consenso, con actores políticos y sociales puede ser determinante para alcanzar una mejora, sin afectar lo caminado hasta ahora y capitalizar las mejores enseñanzas. Posiblemente esta sistematización pueda ser un insumo importante al respecto.

Vamos a marcar lo que tanto el proyecto, como el texto sustitutivo indican (Peña , 2015).

- Lo primero es que es una **Ley propia de Áreas Silvestres Protegidas**.
- En el proyecto, a nivel de definiciones se mantiene, las de Áreas de Conservación, Áreas Silvestres Protegidas y Sistema de Áreas Silvestres Protegidas. Pero atención, en el texto sustitutivo, sólo queda la definición de Áreas Silvestres Protegidas. Podría suponer entonces la desaparición del concepto del Áreas de Conservación y con ello uno de los atributos principales del modelo.
- Mantienen ambas el **SINAC como sistema**, sólo que el texto sustitutivo no habla de gestión, sino sólo de administración.
- Mantienen el **enfoque integral de conservación**, solo que sustitutivo habla de la variable ambiental en la planificación, que tome en cuenta la existencia y ubicación de áreas silvestres protegidas, vacíos de conservación y corredores biológicos.
- Se **incorpora la variable de Cambio Climático**.
- Mantienen ambas sistema de monitoreo y seguimiento de la efectividad y eficiencia de la integralidad
- Mantienen la **coordinación con municipalidades** y el sustitutivo indica la inclusión de la variable ambiental en los planes reguladores
- **Sobre el PNE**. El texto propone que el SINAC está autorizado para delegar en otras instituciones del Estado, de partes del patrimonio, siempre que suscriban un convenio. Mientras que el texto sustitutivo propone que sea por las municipalidades, instituciones autónomas, pero condiciona que aquel **PNE** en algún vacío de conservación, la administración pasa al SINAC.
- El texto propone que el SINAC administra el **PNE**, salvo las de la categoría de reserva natural municipal, bajo supervisión del SINAC. El texto sustitutivo no indica.
- **La Zonas marítimo-terrestre** en ASP están excluidas de la Ley sobre Zona marítimo terrestre, en ambas propuestas.
- **Recursos marinos**, similar en ambos. Indica que INCOPECA cederá a la creación de ASP con porción marina.
- **Vacíos de Conservación**. Solo el texto sustitutivo lo indica
- Se establecen en el texto original el capítulo de Áreas **de Amortiguamiento**, así como

el capítulo de **Reservas Indígenas como complemento al SINAC**.

- En el texto sustitutivo se propone un capítulo sobre **Geotermia en ASP**.
- Finalmente, en el texto original se incorpora el **Manejo Compartido**.

Quizá, el elemento central es el desafío de avanzar a mayores niveles y prácticas de responsabilidad compartidas en la gestión de la Conservación, impulsando mecanismos de manejo compartido,

pero como veremos en el siguiente capítulo, ya se ha dado mediante decreto un avance significativo al respecto.

En síntesis, son elementos centrales que se “debaten” o representan perspectivas e intereses diferentes. Posiblemente un esfuerzo por derivar de este ejercicio lecciones para un mejor decantamiento de aspectos permita consolidar el modelo SINAC, lo que sería expresión directa de aceptar el reto de la capacidad permanente adaptativa a las dinámicas sociales, ambientales, económicas y culturales.



## Revitalizar la participación...



...y gobernanza

## Revitalizar la participación

### Buscando mediante los macro procesos soltar los nudos, revitalizar la participación y mejor gobernanza para conservar con la gente

Bueno, llegamos al momento actual en este provechoso recorrido, procuramos indicar los rasgos más importantes en función de los atributos y en especial aquellas orientaciones que desde las autoridades actuales del SINAC, marcan el rumbo institucional.

El mundo va en la dirección que precisamente va el SINAC y se es un referente internacional. (Rodríguez C., 2015) (Aguilar G., 2015). Una institucionalidad para la gestión de la conservación que responde al territorio, es decir con una agenda de conservación que incide e incluye el desarrollo territorial y el desarrollo local. (Hidalgo, 2015) Hemos avanzado en el país a nivel constitucional en reconocer la participación como derecho humano y debemos hacerlo valer y ejercerlo. (Madrigal, 2014) (Odio-Benito, 2015).

Incluso es importante resaltar que Ley de Biodiversidad No. 7788, Artículo 10, inciso 2, indica:

“Promover la participación activa de todos los sectores sociales en la conservación y el uso ecológicamente sostenible de la biodiversidad, para procurar la sostenibilidad social, económica y cultural” (Madrigal, 2014).

El SINAC tiene un “discurso” bueno, pertinente, pero le falta músculo y fuerza, donde es necesario revitalizar inteligentemente la participación de la sociedad civil en la gestión de las AC y consolidar la buena gobernanza de las mismas. (Jurado, 2016).

En términos de los atributos del modelo, la integralidad de competencias no se ha alcanzado plenamente, ni a nivel central, ni territorial, pero debemos mantenerlo como atributo y redoblar esfuerzos. En cuanto al atributo de Áreas de Conservación es importante mantener el concepto, cubriendo todo el territorio nacional y revisar las bases que sostienen su configuración y dinámicas para que permitan avanzar en la integralidad, pero sobretodo en la gestión de la conservación como un todo. También es importante, como tercer atributo, reconocer los órganos colegiados como parte de la estructura del SINAC y no como apéndice o marginal a la gestión. (Jurado, 2016).

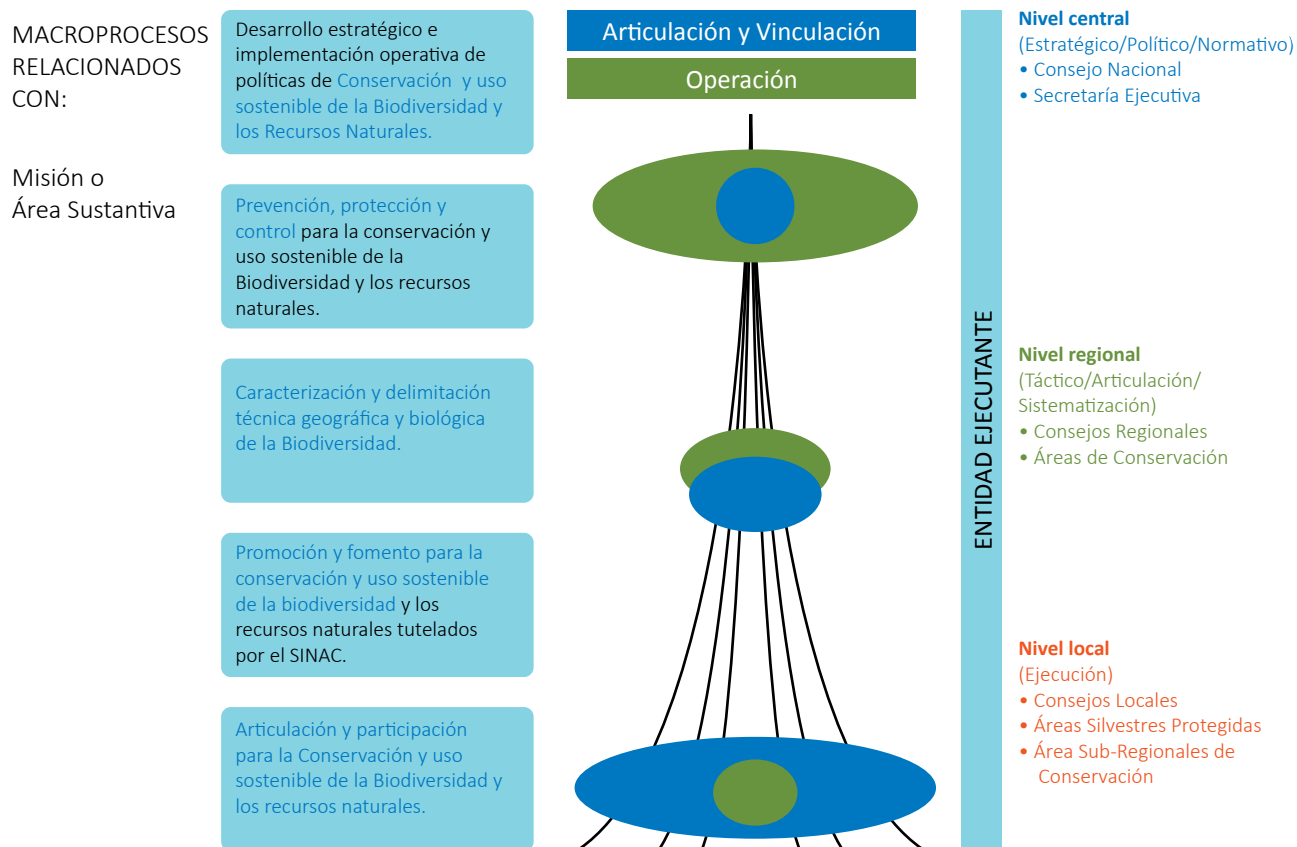
La Aprobación del Plan Estratégico y Plan de Acción 2016-2026 y políticas nacionales de biodiversidad 2015, son un gran instrumento que nos marca y encuadra en nuestro quehacer. (Trejos, 2015) (Induni G., 2015).

También la aprobación por parte de MIDEPLAN de la nueva estructura organizacional<sup>17</sup> de la Secretaría Ejecutiva, coloca los macroproceso, tanto como ejes de la revitalización de la participación, como afirmadores de los atributos del modelo. Falta que las AC actúen integralmente en el marco del planeamiento estratégico, esto incluye engarzar cada uno de los macroproceso con el macroproceso de gobernanza y participación. (Jurado, 2016).

La siguiente ilustración nos muestra a manera de resumen lo planteado, sobre los macro procesos.

<sup>17</sup> Hay una preocupación expresada en los grupos focales y en el taller final también, en cuanto al lugar que se propone en la estructura a las instancias sustantivas y técnicas, llamados macro procesos sustantivos, por debajo de los macro procesos de apoyo, cuando cualquier teoría administrativa, por definición subordina en función estas instancias de soporte. (ver organigrama visto en sesión 6-2011 del 13-06-11). Posiblemente por la fecha no corresponda efectivamente a este momento, aunque se presenta en la propuesta de macro-procesos.

## Los macro procesos ejes de la revitalización



### ILUSTRACIÓN 14

Los macro procesos como ejes de la revitalización. (SINAC, Instancias Técnicas de la Secretaría Ejecutiva conbase en proceso, 2016).

En el macroproceso de conservación y uso, hay un reconocimiento de la gestión del conocimiento como un vacío y es un gran determinante para una gestión integral del modelo.

Se firma un acuerdo de arreglo entre el pueblo indígena de Boruca con el PN Marino Ballena para acceso a moluscos, reconociendo sus costumbres y tradiciones. El acuerdo con los borucas en Marino Ballena fue resultado de plataforma de diálogo para atención del proyecto GEF-Barreritas en el programa CR por siempre.

Se reconoce cada vez más el concepto de conectividad climática que incide en las dinámicas de los ecosistemas. El último estudio para el SINAC ya lo señala. Nos lleva a leer el territorio desde el clima y no desde la biodiversidad. Se plantean corredores sobre territorios (por ejemplo, en potreros) (Grupo Focal Conservación y Biodiversidad, 2016).

Con la aprobación de la Ley 9843 del RNVS OSTIONAL, 8 Feb 2016, se sienta un precedente en modelos de gobernanza ya que “es el primer régimen legal de excepción del PNE, que respalda modelo de manejo compartido que ha venido funcionando en esa zona y que, además, le da seguridad jurídica a ocupantes y propietarios registrarles dentro del refugio sin descuidar la conservación, el uso racional y la distribución justa y equitativa. Además, por primera vez incluye los términos: resiliencia y capital natural y por último incluye enfoque legal de cambio climático prever la causal de cancelación de concesión la pérdida del terreno concesionado por causas naturales”. (Peña, 2015).

Abrirse a otras posibilidades de gestión y participación más allá de COLACs y CORACs, como por ejemplo el modelo CAHUITA, que recientemente con el “Decreto de Gobernanza”, se favorece.

**Firma de decreto ejecutivo 39519 del MINAE: “Reconocimiento de los modelos de gobernanza en ASP de Costa Rica” 26 feb 2016.**

- **Gobernanza de áreas silvestres protegidas:** las interacciones entre estructuras, procesos y tradiciones que determinan cómo se asume la responsabilidad y ejercita el poder, cómo se toman decisiones sobre temas de interés público y cómo los ciudadanos y otros sectores plantean sus posiciones. La gobernanza de recursos naturales y áreas silvestres protegidas depende de la historia, de cultura, de los derechos tradicionales, el acceso a la información, de la presencia de mercados, de flujos financieros y de una variedad de influencias informales en decisiones.
- Modelos reconocidos:
  - » Gobernanza gubernamental
  - » Gobernanza compartida
  - » Gobernanza Privada
  - » Gobernanza por parte de pueblos indígenas y comunidades locales
- Calidad de la Gobernanza
  - » Legitimidad y voz
  - » Subsidiaridad
  - » Dirección: la gestión del área protegida debe orientarse hacia una visión estratégica a largo plazo para cumplir con los objetivos de conservación
  - » Desempeño
  - » Responsabilidad y rendición de cuentas
  - » Justicia y derechos
- “En el caso de los pueblos indígenas se debe actuar en apego a los acuerdos

internacionales que regulan el tema (incluyendo la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas y el Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo)”.

Para cerrar este capítulo, en términos de lo que sustantivamente apela a nuevos modelos de gobernanza ya estudiados por la Dra. Elinor Ostrom. Tanto en el caso de Ostional como en “el Área de Conservación Guanacaste (ACG), se puede identificar un sistema dinámico para la gobernanza adaptativa de biodiversidad, que contiene varios atributos institucionales involucrados en su habilidad para coproducir ‘conservación de la biodiversidad.’ Los atributos observados en el ACG son:

- una visión clara e inspiradora internalizada por el personal operativo;
- oportunidades de aprendizaje y práctica;
- alta contextualización organizacional;
- autonomía financiera y administrativa de largo plazo y
- acceso a una variedad de recursos a través de vínculos a múltiples escalas. (Basurto & Jimenez-Perez, 2013).

Estos planteamientos nos colocan en el nivel de más alto desarrollo institucional para la acción colectiva de la sociedad costarricense para gestionar la conservación con la gente y la gente conservando. Veremos a continuación en los capítulos siguientes los ejes de análisis y los ejes dinamizadores que alimentaron la identificación de lecciones y su posterior priorización, como meta de aprendizaje de esta sistematización.



## Primer Atributo



La fusión de competencias

## Primer atributo

A lo largo de este proceso de sistematización hemos constatado que la razón fundamental, para su establecimiento, fue administrativa y de búsqueda de eficiencia y mejora del servicio hacia las AC. Incluso, como vimos antes, es un elemento que se resalta en la propia sentencia de la Sala IV. El pasar de competencias separadas a competencias integradas, aparece como un gran logro. La razón es tener una sola fuerza fuerte fusionada indispensable, con regiones de AC fortalecidas e integradas. La integración mostró que fue sabia, ya que implicó una gestión más holística, con mayores responsabilidades y toma de decisiones más integradas. (Trejos, 2015).

El problema sigue siendo la falta de capacidades de gerenciamiento. Se tiene la impresión de haber perdido en el camino potestades y competencias, y por tanto debilitar los alcances de la integración. Existen presiones actuales para volver a competencias separadas, como son el proyecto de ley de ASP o el interés de volver a separar la AFE, de la estructura del SINAC.

No se logra articular en el campo las competencias, porque no se ha logrado romper estructuras de poder y cambiar la cultura organizacional. (García, 2015).

Dado que no hay cultura de rendición de cuentas y de herramientas de gestión integradoras, se debilita su potencial integrador. No se ha logrado romper amarras. Hay un elemento en la cultura organizacional que no ha cambiado, el de potenciar más las capacidades de trabajar juntos, aunque hay múltiples ejemplos, como educación ambiental, incendios, control y protección, que puntual y ocasionalmente muestran lo contrario y esto es favorecedor. El ejemplo clásico es la tendencia a hablar de dos SINACS, el central y el de la Áreas de Conservación.

Sigue habiendo una gran debilidad en la integración y coordinación entre AFE y ASP, que sólo podría superarse con estrategias y planes compartidos por AC (Méndez, 2015).

Algo que siguen siendo clave del modelo y que es necesario repensar como una necesidad social, es la mayor participación, la mayor democracia y sobretodo la mayor agilidad de trámites. (Aguilar G., 2015).

Ésta integración es un modelo que coloca un accionar desde la esfera pública (ASP) y el accionar forestal de la esfera privada (AFE), así como la gestión de la vida silvestre, por ejemplo, los Refugios de Vida Silvestre y la intersección de ambos. Esta interacción entre lo público y privado, con marcos jurídicos y regulaciones nos plantean retos diferenciados acerca de cómo incorporar la gente.

Para que el SINAC funcione debe incluir en su esquema de integración las tareas de gestión del conocimiento que ha tenido el INBio, enriqueciéndolo con las dinámicas de interacción con la sociedad. (Janzen & Masis, 2015) (Jiménez, 2015) (García, 2015) (Res. N°98-006524-0007-CO, 2006) (Rodríguez E., 2015).

Por supuesto que la viabilidad para logra la gestión integrada de competencias, pasa por asegurar la base económica que lo permita. El reto es que la integración genere su propia capacidad de auto financiarse económicamente (Janzen & Masis, 2015). También reconocer los esfuerzos por que se incorpore la variable ambiental en las cuentas nacionales, ya que ambiente no ha formado parte de la economía. Ahora en el BCCR se está trabajando con cuenta de agua, bosque y cómo se distribuye por sector. Pero el mecanismo que se reconoce bajo el propio control del SINAC, es la integración de los 3 fondos: de Parques, de Vida Silvestre y Forestal.



## Segundo Atributo



## Las Áreas de Conservación

## Segundo Atributo

En este sentido, sobre el concepto de Áreas de Conservación, realmente hasta ahora estamos haciendo sólo gestión de las ASP, no de la gestión integral del territorio que era la idea original (Cyrus, 2015).

La idea central era abrir el portón, “brincarse la cerca”. Lo novedoso es articular deliberadamente y complementariamente el accionar fuera de las ASP, la incidencia y la inclusión de las dinámicas territoriales. Pero aún nos falta mucho y requerimos no solamente aprender, sino tener la capacidad de construir alianzas, capital social, con los actores del territorio, al reconocer y valorar los mecanismos de servicios ecosistémicos y los beneficios que generan para las oportunidades del desarrollo del territorio. Particularmente los CORACs, deben mirar hacia afuera y adentro, sirviendo de espacio de mediación y negociación de agendas y servicios.

Retomar y enriquecer críticamente, el concepto de “jardinización” de Daniel Jansen (Janzen, la sobrevivencia de las ASP de CR por medio de la Jardínificación, 1999), así como entender el concepto de territorio como un espacio diverso, donde se articulan actividades económicas con criterios de sostenibilidad y con prioridades de protección que se benefician mutuamente de dinámicas de servicios ecosistémicos. (Grupo Focal Conservación y Biodiversidad, 2016).

Intensificar el peso del MINAE-SINAC en la planificación nacional, no sometidos como tributarios, sino como protagonistas clave e incidir en las agendas de desarrollo territorial, ya que ésta visión territorial, sirve de mecanismo de articulación con la gestión del desarrollo. De manera tal, según se realice esta articulación inteligente, se pierden, deterioran o mejoran los objetos de conservación y afectan las categorías de manejo. (Matamoros, 2015).

Un detalle no menor es que se reconoce la importancia de mantener la cobertura nacional de las Áreas de Conservación, cualquier rincón del país, es parte de una de las 11 Áreas. (Jurado, 2016) (Grupo Focal Conservación y Biodiversidad, 2016).

Reconocer las dinámicas ecosistémicas en el territorio y articular los roles de las esferas públicas y privadas, mediante espacios de concertación como CORACs y los planes de manejo de las AC, ha venido progresivamente siendo mejor entendido, y hasta madurado, estimulado puntos de convergencia y trabajo conjunto. (Hidalgo, 2015). En ese sentido, es imperativo, como lo muestra nuestra experiencia de 20 años, debemos reconocer como mecanismo clave y catalizador a los Corredores Biológicos y el ordenamiento sostenible del territorio, donde se expresa plenamente esa articulación entre lo público y privado. Un ejemplo claro de ese tipo de arreglos institucionales está documentado en varias sistematizaciones entre ellas, la de manejo participativo de Monte Alto. (García & Méndez, 2015) Así como la de La Carpintera. (Rodríguez J., Sistematización de la gestión participativa de la Carpintera, 2014).

Contribuir a la consolidación de modelos de gobernanza del territorio basados en la gestión de la conservación.

Como hemos visto a lo largo de esta sistematización, atender y avanzar en lo referente al PNE, es parte de la dinámica propia de los territorios y es un asunto central colocado por los informes de la Contraloría General de la República (ContraloríaGR, DFOE AM/PGAA/AE-IF, 2005-2016), en el grupo focal Legal (Grupos Focal de Aspectos Legales, 2016) y hasta en el proyecto de ley de ASP, incluye varias esferas, donde se advierte que no puede ser monologado a la parte marina, porque sería incorrecto, pero que hay avances en cuanto competencias para ser abordado, como las desarrolladas por el proyecto BID-CATASTRO. Ante la pregunta colocada en la mesa sobre la justificación de la división territorial y trazado de los límites para configurar las Áreas de Conservación, vimos en el capítulo de la creación del SINAC, cómo estos límites fueron el resultado de una construcción progresiva.

Además, de respaldarse en su momento en estudios de la UCR, fueron estructurándose poco a poco, por el agrupamiento de ASP en bloques de “gestión”, la consideración de ecorregiones y la propia dinámica

institucional de las 3 direcciones al momento de su constitución.

Obedecieron a las propias particularidades de las regiones tanto en lo ecológico, institucional y social y estas mismas particularidades, marcaron los atributos propios y diferenciados de cada Área de Conservación.

Áreas con grandes bloques de ASP y con estrategias de ampliación claras, donde la dinámica de conservación de la biodiversidad ha sido determinante, como ACG, o ACLA-P y otras donde el peso de las ASP es diferente, como ACT y ACTO.

Es decir, estos límites resultantes de determinantes ecológicas, político institucional y social, han mostrado una gestión del territorio, procurando corresponder más a las dinámicas de los ecosistemas. Es interesante evidenciar la propia maduración del

pensamiento en la comprensión de esta configuración de las áreas y el sentido de gestión de los objetos de conservación del territorio. Después de 20 años han logrado mostrar su pertinencia, como lo reconoció el Dr. Jansen, refiriéndose a la percepción que tuvo al principio y tiene ahora de la ACT, donde pequeñas ASP, dinamizan y articulan el territorio con fines de Conservación, donde la actividad forestal y el manejo de la vida silvestre y la incidencia en el agro paisaje es muy significativa, a diferencia del camino de la ACG, con grandes bloques de ASP, pero que al final, procuran lo mismo dadas las propias características del territorio y del involucramiento de los actores locales. (Janzen & Masis, 2015) (Rodríguez E. , 2015).

En síntesis, la experiencia va mostrando como este atributo ha sido un acierto, en términos de avanzar y construir capacidades para la gestión territorial de la conservación, aspecto que profundizaremos en el capítulo final.



## Tercer Atributo

**1 CONAC.  
25 Miembros**



- 1 Ministro de Ambiente. Preside
- 11 Representantes de los CORACs (1/CORAC)
- 11 Directores de Áreas de Conservación
- 1 El director ejecutivo del SINAC
- 1 El director ejecutivo de la CONAGEBIO

**11 CORACs.**



Uno por cada AC  
Cada CORAC tiene 7 miembros

**49 COLACs**



Al día de hoy

- 8 Consejos locales
- 9 Consejos locales de ASP
- 32 Consejos locales de Corredores Biológicos

**11 Comités Científicos**



**COMISIONADOS DE AC (Nacional e Internacional)**  
11 Comisionados 1/AC



**Total 83 órganos.**

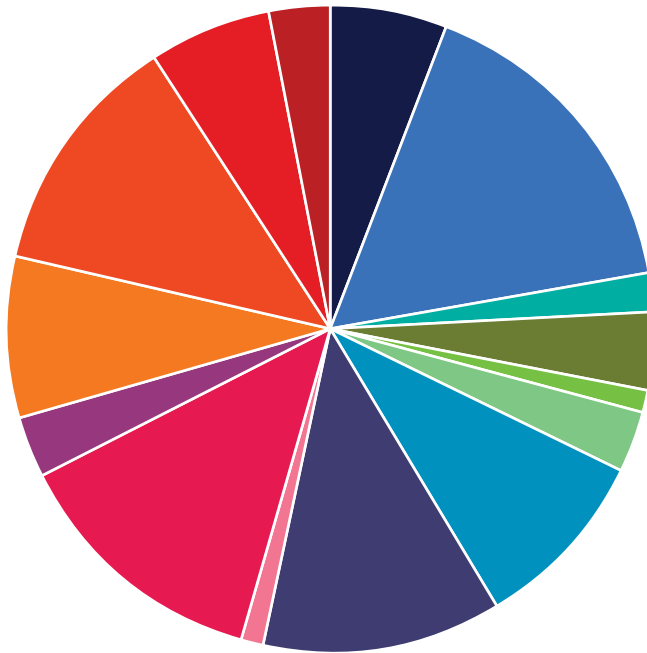
## Órganos Colegiados

## Tercer atributo

El modelo apela a ser un órgano de participación pública en la gestión de la conservación, al integrar la sociedad civil en las instancias de decisión de las áreas de conservación. El secreto ha sido que al acercar los liderazgos exitosos del territorio y de acercar la gestión de la conservación a los procesos exitosos del territorio, crece la fortaleza de la gestión

de la conservación en el territorio. Los órganos han sido espacios para construir-negociar agendas compartidas y complementarias.

Es importante mostrar composición de actores que están involucrados.



### ILUSTRACIÓN 15

Composición: CORAC.

(Brenes & Soto, Consultoría sobre competencias responsabilidades y funciones del SINAC para atender REDD+, 2014).

Darle poder a la sociedad y las regiones sobre el control de las decisiones, ha sido la apuesta más importante en la búsqueda de la democratización. Esta característica ha sido tremendamente atractiva para las regiones y para los actores de la sociedad civil, porque además implicaban mecanismos de control social y estatal a la gestión pública y privada, en materia de conservación, esto es una búsqueda de reedificar las relaciones de poder, que se perfilaban desde la creación misma del SINAC. (Induni G., 2015) Trascender el sentido utilitario y restringido de los órganos, como espacios administrativos, hacia un enfoque más político, de espacios de diálogo, de formación de construcción de criterios para llegar a acuerdos, para negociar arreglos y sobretodo

trabajar juntos, en agenciar recursos y desarrollar las competencias para actuar inteligentemente en el territorio, (Grupo Focal de Participación).

Es tan importante y trascendente que tienen y deben mejorar los órganos colegiados en la aprobación, tanto de permisos de acceso, pero principalmente de permisos de investigación. Incluso se reconoce que se han otorgado muchos permisos, pero se sabe poco sobre ellos, sobre los beneficios y su distribución. El aprendizaje es positivo porque queda evidente que se puede hacer y generar alianzas, pero que es necesario potenciar los comités técnicos de las AC en ese rol. (Grupo Focal Conservación y Biodiversidad, 2016).

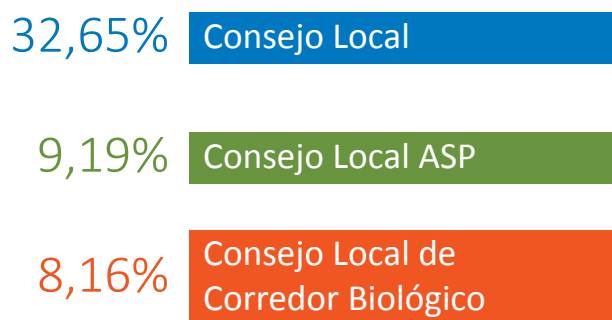
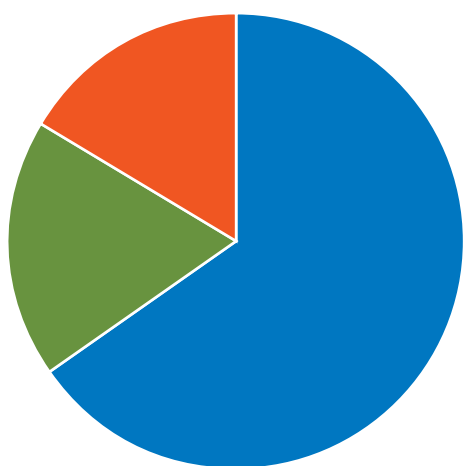


Daniel Janzen indica que para conservar la biodiversidad y en general, las áreas silvestres, debe establecerse un pacto entre éstas, representadas por sus administradores, los conservacionistas y la sociedad. La época de choque entre ambas entidades ya está “acabada” (Janzen, la sobrevivencia de las ASP de CR por medio de la Jardinificación, 1999).

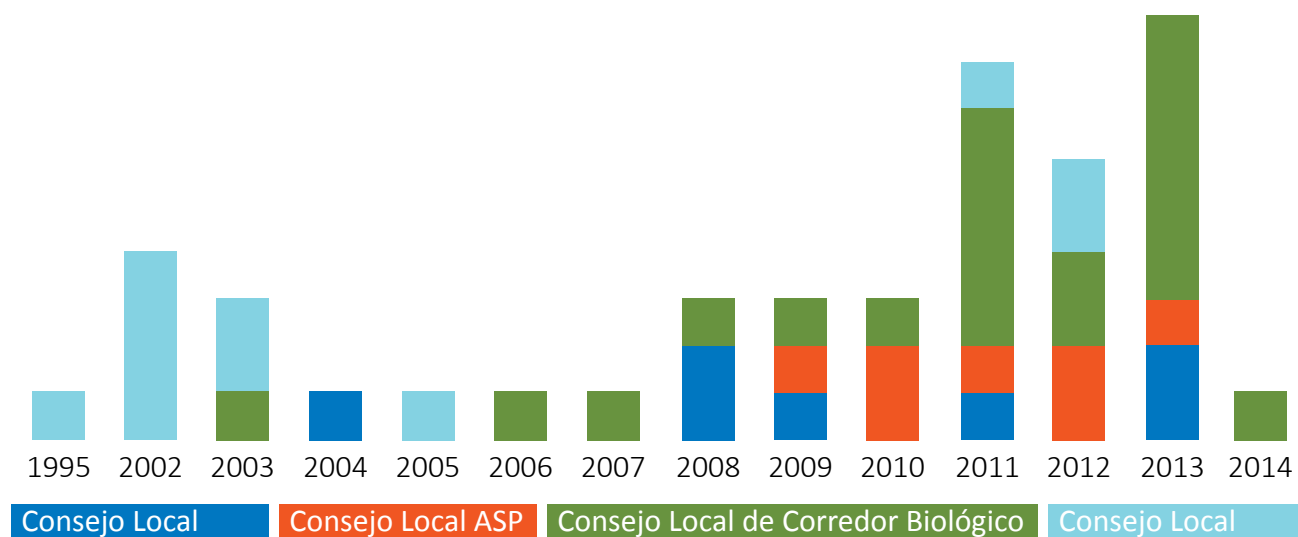
Los órganos a su nivel, son instancias donde se practica de manera integral la participación en sus 4 dimensiones: Facilitar acceso a los bienes y servicios de los ecosistemas de Biodiversidad, la toma de decisiones, sobre el cuidado y usos de los recursos, el hacer-actuar activamente en la gestión de las AC o de

las ASP, en la concesión de servicios y por supuesto, en asegurar el usufructo socioeconómico y ambiental de los beneficios, este último como eje que consolida la gestión exitosa de los órganos colegiados, bajo el enfoque de gente conservando y conservando con la gente.

Las siguientes ilustraciones sobre los COLACs (MAPCOBIO-SINAC/JICA, 2014) dan una buena fotografía, no sólo del peso de estos órganos, sino del rol significativo que están jugando en la dinámica de los corredores biológicos. También muestra la evolución y crecimiento reciente, lo que implica un mayor empoderamiento local de la gestión participativa.



**ILUSTRACIÓN 16**  
COLACS por tipo.



**ILUSTRACIÓN 17**  
Crecimiento de COLACs 1995 / 2014.

Por otra parte, es importante reconocer la función de la Educación ambiental en elevar las competencias de los actores que llegan a ser parte de esos órganos. Importante que los órganos para ser eficientes y exitosos deben operar basados en criterios calificados técnicos (sociales, ambientales, económicos) para

tener criterio y juicio de manera orgánica y no individual. En el tanto la toma de decisiones en los órganos ha estado sustentada en estos criterios, el accionar ha tendido a ser exitoso, como lo veremos más adelante en algunas ilustraciones.

### Capacitación de CORACs y CONAC



#### ILUSTRACIÓN 18

Diseño de sesión de capacitación CORACs. Taller de formación de formadores.

Fuente: SINAC-UICN-PNUD.

Por supuesto que en el proceso de sistematización se reconocen problemas y debilidades en el funcionamiento de los órganos, principalmente alrededor de los procesos eleccionarios y representativos de los órganos, aspecto que se puede superar precisamente con procesos formativos, como el estructurado y establecido como capacidad instalada en cada Área de Conservación, en una acción conjunta entre la UICN y la Unidad de Capacitación del SINAC, a la que corresponden las ilustraciones anteriores.

También se identificó como un problema “la inestabilidad de los órganos en las regiones”, que tiende a ser un fiel reflejo de la inestabilidad social del territorio y no sólo por la labores del SINAC. Solo si se incide en la estabilidad del territorio se estabilizan el accionar del SINAC (Hidalgo, 2015).

A manera de cierre, se ha identificado que los órganos no han sido acompañados de la necesaria modificación de la Ley, que les permita desarrollar todo su potencial, lo cual veremos en el siguiente capítulo.



## Aspectos legales



## Aspectos legales

En los ejes dinamizadores identificamos que los aspectos legales constituyen uno de los que más intervienen, ya que por lo general se apela a estos aspectos para accionar. En la puesta en práctica del modelo SINAC, sin duda estos han sido fundamentales.

En este capítulo, dejamos constancia que indicamos, documentamos o resaltamos aquellos que requerirán, por supuesto, una mayor atención especializada, particularmente en el campo de Derecho Ambiental. A propósito de este campo, a lo largo del proceso en las distintas etapas, hemos venido, refiriendo como excelente referente al respecto, la publicación de la UICN, Derecho Ambiental en Centroamérica, (Aguilar & Iza, Derecho Ambiental en Centroamérica) cuyo conocimiento resulta de gran utilidad, para atender aspectos como los acá indicados.

Como vimos en el momento de la creación del SINAC, el marco filosófico y político estaba basado en las 3D:

- Desconcentración (Decisiones hacia las regiones)
- Descentralización (Favorecer la economía local) y
- Democratización (impulsar la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones, compartir el poder),

características que condicionan y marcan la puesta en práctica de los 3 atributos, la fusión de competencias, las Áreas de Conservación y los Órganos colegiados, atributos que son los recursos para implementar ese marco. Hay que reconocer que los diversos conflictos y pulsos, así como los desacuerdos sirven para crecer y madurar el modelo de gestión basado en las 3D.

Siendo entonces este un modelo de incorporar a la política pública la participación ciudadana en los espacios de gobernanza, por medio de los diferentes órganos, surgió la preocupación por la pérdida de la potestad imperio, con los mecanismos de desconcentración y descentralización.

¿Debe prevalecer la potestad imperio, como reflejo de un estado centralista, que el modelo pretende hacerlo evolucionar? Se buscó que fuera un órgano desconcentrado, con un grado de independencia e imparcialidad que permite Administración, con la

finalidad de mayor nivel de eficacia-eficiencia, con celeridad y agilidad.

La impugnación señala que no se puede otorgar competencias propias del Poder Ejecutivo a organismos desconcentrados. Pero la Sala Constitucional es clara en su sentencia. (Sala Constitucional, 5/7/2006).

*“la Sala aplica las consideraciones expuestas al Sistema Nacional de Áreas de Conservación, el cual según el artículo 22 cuestionado, fue constituido como un sistema de gestión y coordinación institucional, desconcentrado y participativo con el fin de integrar las competencias en materia forestal, vida silvestre, áreas protegidas y el Ministerio de Ambiente y Energía. Si bien dicha disposición señala que este órgano tendrá personería jurídica propia, lo cierto es que ésta, **no puede ser entendida como una personería plena, sino instrumental**, pues precisamente el legislador lo creó como un órgano desconcentrado, a fin de atribuirle competencias exclusivas y técnicas, pero con un cierto grado de independencia e imparcialidad, **que le permitiera a la administración, lograr un mayor nivel de eficacia, eficiencia, celeridad y agilidad en su actuar**. Así las cosas, esta disposición tampoco resulta inconstitucional.”*

Igualmente con respecto a la democratización, se ha indicado desde varias voces y en varios momentos, que los diferentes gobiernos han pretendido o jugado con una participación que no tiene sustento jurídico. Pero ya contamos con suficientes fuentes y estudios al respecto que nos fundamentan “in extenso” sobre el fundamento jurídico de la participación, como lo evidencia en capítulo sobre Participación del manual UICN. (Aguilar & Iza, Derecho Ambiental en Centroamérica).

Como punto de partida es importante estar claros que el mismo Art.9 de la Constitución Política fija el carácter participativo del estado costarricense. (Madrigal, 2014).

Aunque el Patrimonio Natural de Estado (PNE) sigue siendo “una piedra en el zapato”, se requieren

modificaciones de ley en cuanto al PNE, en especial sobre la correcta valoración técnica científica de los usos que sustenten las normas. (Grupos Focal de Aspectos Legales, 2016).

No hay una ley que “caiga como anillo al dedo”, siempre hay que hacerle ajustes (Aguilar G., 2015). Por eso es muy importante ir más allá de lo normado, trascenderlo donde potencia el recurso humano, con una fuerte formación sostenida, creativa, innovadora que gestione conocimiento desde nuestras propias prácticas; no capacitación desde afuera y desde arriba. Y sobre todo, que atienda la naturaleza y particularidades de la Conservación de la Biodiversidad. Las ASP están llenas de propietarios privados o poseedores que tienen las manos atadas, la opción que priva es sacar a la gente. Hay que cambiar las leyes o ley marco. Una gradiente de conservación no funciona desde la óptica legal. (Grupos Focal de Aspectos Legales, 2016).

Se impulsa medidas e iniciativas que no son acompañadas de las necesarias modificaciones a la legislación. (Contraloría GR, 2005-2016).

“El frío no está en las cobijas” porque no son problemas financieros. En los años previos a la creación, se trabajaba con mucho menos recursos y tampoco son problemas administrativos, hay que ser beligerante en la calidad de participación activa que debe y pueden tener, tanto los actores institucionales como los actores económicos y sociales. Las normas no deben ser ni inhabilitadoras ni ser grilletes,

todo lo contrario, pocas, sencillas habilitadoras, potenciadoras del accionar colectivo, que animen a trabajar y moverse juntos. (Induni G., 2015).

Por ejemplo con la reciente aprobación de la ley del RNVS Ostional, (Legislativa, Ley 9348 RVS OSTIONAL, 2016) apuesta a cambiar el modelo de conservación per se a uno con participación de las comunidades. (Peña, 2015).

El rol del abogado en el SINAC, incide en la cultura de mando y hay un divorcio entre el técnico jurídico y el de las otras disciplinas. Hay muchos vacíos. Falta definición de roles.

Una de las áreas donde se ha caminado, pero aún debemos desarrollar más instrumentos de medición, estudio, negociación y gestión es la valoración económica, no sólo del daño ambiental, sino de la gestión participativa de la conservación. (Grupos Focal de Aspectos Legales, 2016).

Para avanzar no debemos esperar los procesos normativos, en Costa Rica duran promedio 15 años. Hemos avanzado más por un lobby adecuado con los órganos, con las personas que dentro y fuera del sistema administran justicia, toda la hermenéutica ambiental. (Peña, 2015).

Finalmente toda esta experiencia, de 20 años, nos enseña que debemos tener una estructura jurídica que potencie cuantitativamente y cualitativamente la participación (Grupo Focal de Participación).





## Aspectos de participación...



... y gobernanza

## Aspectos de participación

En el arranque de esta consultoría el Director Ejecutivo del SINAC, don Julio Jurado, nos planteaba una pregunta generadora: ¿Cómo se concibe, construye o madura la participación? Aunque a lo largo de lo sistematizado, es posible que cada uno de ustedes tenga una idea propia al respecto, queremos resaltar algunos puntos clave bajo el enfoque de mirar la participación en la gestión de la conservación y la biodiversidad, que nos colocan frente a último capítulo y sobre todo ante el principal producto de la sistematización: poder aprehender lecciones de la rica experiencia vivida, para capitalizarla y alimentar la toma decisiones futuras.

Lo primero y más determinante a reconocer es el papel que han jugado las diversas iniciativas y procesos de educación ambiental, en todo el territorio y en las últimas décadas, esto para crear mayor sensibilidad y condiciones en los diversos actores en los territorios. (Rojas, 2015).

Con el modelo del SINAC se da una gran progresión y maduración del concepto y práctica de la gestión participativa en la conservación de la Biodiversidad, porque se pasa del modelo consultativo de los 90s, al modelo de toma de decisiones. (Rojas, 2015) La sentencia de la sala reafirma el carácter participativo. “La participación ciudadana constituye el modo legítimo de un sistema democrático...y se refiere al protagonismo (mediante influencia y control) a la sociedad civil dentro de la conservación y gestión del medio ambiente” (Aguilar & Iza, Derecho Ambiental en Centroamérica).

Aunque la tendencia de reducir la participación solo a lo informativo, esto empobrece la participación misma, por hacerla superficial y utilitaria, se salta de la información a la decisión. Se tiende a “ahorrar” en los estudios, en la reflexión, en la construcción de criterios y de una comprensión compartida, que alimenten la toma de decisiones. (Grupo Focal de Participación, 2015).

Darle poder a la sociedad sobre el control y las decisiones aparece como un gran atractivo para las regiones y la sociedad civil. (Hidalgo, 2015), pero “el modelo del SINAC es “un modelo para armar” en cuanto a la participación, ya que busca “reedificar nuevas formas de ejercer el poder” (Induni G. , 2015).

¿A quién se debe el SINAC?, ¿a los ecosistemas y biodiversidad, o la gente? La falsa dicotomía.

De lo que se trata no es sólo de someter o incluir los actores del territorio, en la agenda de las ASP, sino también incluir la agenda de las ASP en las agendas de desarrollo.

Es un hecho que de manera sistemática pocas veces se toma o se institucionaliza el incluir los grandes poderes fácticos, que por sus poderes terminan modelando el espacio y tomando decisiones económicas o sociales que afectan los ecosistemas y las dinámicas de conservación. Hay avances sostenidos en algunas AC, pero se requiere madurar y reflexionar las posiciones que favorezcan la gestión de la conservación. (Grupo Focal de Participación, 2015).

La consideración de Grupos privados que disputan opciones económicas en el territorio, en los órganos colegiados va a incidir de hecho en las posibilidades u oportunidades de conservación, dentro y fuera de las ASP, por ejemplo expansión de piña o banano o expansión del turismo ecológico. (Matamoros, 2015) (Janzen & Masis, 2015).

Las competencias más importantes para gestionar la participación en la conservación de la biodiversidad son tres:

- la competencia para manejar conflictos Socioambientales, aprender de ellos y desarrollar capacidades permanentes (músculo);
- el desarrollo de acompañar la gestión propia de conocimiento de las dinámicas de conservación e innovación creativa amigable con el ambiente y
- la adaptación social a las dinámicas de los ecosistemas y las de estimular su resiliencia. (Grupo Focal Conservación y Biodiversidad, 2016)

Es un hecho que en las AC y ante la ausencia de presencia institucional, “cualquiera “llega y desplaza o sustituye al estado en sus competencias, lo que origina una ambivalencia con ONGs que dan apoyo puntual ocasional, conforme a “su” agenda o apoyo

permanente más articulado a las dinámicas del territorio.

La participación efectiva, más de incidencia en la definición de las grandes políticas, por ejemplo las de geotermia, comentadas anteriormente y la mayor proliferación de consejos locales, son muy reciente. El CONAC empezó en realidad hace poco. El atributo deliberativo si se descentraliza, pero las decisiones fuertes de gestión institucional se siguen tomando en San José.

Es necesario reevaluar la participación y distribución de beneficios, mediante el impulso de un modelo colaborativo en las regiones, a partir de la capacidad de incidencia, coordinación y negociación de los CORACs y COLACs. Lo que implica un empoderamiento de las regiones en las agendas de desarrollo territorial. Lo que debe comprender la complejidad del espacio

social con la multiplicidad de actores. (Rojas, 2015) (Basurto X., 2013) (Grupo Focal de Participación, 2015) (Aguilar G., 2015) (Rodríguez E., 2015) (Hidalgo, 2015).

Se mantiene como referente una visión de la participación como bastión democrático, como oportunidad de nivelar e incidir, promover la toma de decisiones integradas y transversales, de manera que dialoguen alrededor de la conservación las voces de las comunidades y de las regiones. (Aguilar G., 2015).

En los COLACs se trabaja como agenda local, temas como el agua, producción sostenible y organización e identidad. Se hace una mesa de diálogo pero sin contenido económico. La comunicación es una debilidad para saber qué hace cada cual. Hay un montón de estrategias y el nivel operativo es lo mismo.





Es un hecho que convergen y compiten dos agendas: la propiamente administrativa para afirmar las eficiencias administrativas, con la agenda propiamente política de la articulación de conservación y desarrollo.

El reconocimiento principal es que durante estos 20 años no se ha logrado desarrollar los instrumentos y los mecanismos suficientes y apropiados para gestionar inteligentemente la participación, la gestión del territorio y la construcción de la gobernanza en cada AC y en el conjunto articulado de las AC como sistema integral e integrado. (ContraloríaGR, DFOE AM/PGAA/AE-IF, 2005-2016) (Grupo Focal de Participación, 2015).

Los CORACs y COLACs son espacios de DIALOGO, negociación y cooperación. ("El caso de La Carpintera, debe valorarse dado que la gente está haciendo muchas cosas a favor del ambiente y por eso deben recibir algo") (Rodríguez J., 2015).

El SINAC de hecho participa de los espacios de gobernanza de los territorios en cuanto a la agenda de conservación de cada AC. Lo más trascendente y transformador es poder desatar los nudos, que potencien activamente la gestión del SINAC en

el desarrollo territorial y el desarrollo nacional, lo que implica movilizar y dinamizar los órganos en la comprensión e incidencia en la dinámica territorial para posicionar y articular la agenda de conservación. (Rojas, 2015).

El CONAC es muy importante potenciarlo como un espacio de coordinación e integración, de negociación de las agendas y dinámicas según la diversidad económica, social y ecológica de las 11 áreas.

#### Notas del Marco Jurídico sobre Participación<sup>18</sup>.

*Principio 10 de la Declaración de Medio ambiente y Desarrollo, punto de partida de reconocer la participación como principio.*

*Protagonismo (mediante influencia y control) de la sociedad civil dentro de la conservación y gestión del medio ambiente.*

*Solo quien conoce puede participar de manera eficaz y alerta.*

18 Resumen de Carlos Brenes, del Cap. Sobre participación del manual de Derecho Ambiental de la UICN. (Aguilar & Iza, Derecho Ambiental en Centroamérica).

*El estado ha evolucionado y alcanzado formas más horizontales de gobierno, relación gobernantes y gobernados. Se diluye en la generación y toma de decisiones.*

*Se reconoce el papel emergente y activo del sector privado.*

*El principio de subsidiariedad. Lo que hace una instancia local, no debe hacerlo una instancia nacional, bajo el principio de que entre más cerca estén las poblaciones de las decisiones que se toman, existe mayor probabilidad de un adecuado manejo de los RRNN.*

*Participación pública en las modernas democracias, reconoce la participación ciudadana como derecho. Hacer valer el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.*

*Un proceso democratizador que transfiera ámbitos del poder central a otras instancias locales y regionales, requiere fortalecer la capacidades de las organizaciones de los grupos de la sociedad civil, supone también el acceso a información en lenguaje sencillo-claro, para su entendimiento y de sus consecuencias y la creación de organismos con poder de decisión donde participan los sectores sociales.*

*Participar gira alrededor de 4 ejes: acceso, proponer-decidir, actuar y usufructuar.*

*Instrumentos como consulta vinculante, descentralización, Cogestión.*

La participación tiene su costo y la calidad de la participación y su eficiencia un costo mayor, que bien logrado, nos retribuye ecológica y socialmente. (Cyrus, 2015).

Se reconoce en las dinámicas de las áreas, las 4 dimensiones de la participación: Acceso, actuar-colaborar, toma de decisiones y usufructo de beneficios) para asegurar el mayor compromiso e impacto social de la conservación. (Grupo Focal de Participación, 2015).

Es un buen camino, hemos crecido en el impacto que está teniendo MAPCOBIO para contribuir en una reflexión institucional profunda sobre el sentido último de conservar con la gente, incluso la importancia de repensar las categorías de manejo. (Solis, 2015).

Se ha venido construyendo una visión y ámbito de participación como bastión democrático, como una oportunidad de nivelar e incidir, promover la toma de decisiones integrada y transversal, que trae las voces de las regiones y las voces de las comunidades a la mesa con las voces de estado, de los gobernantes, de la academia. (Aguilar G., 2015).

El arte y secreto en la gestión de la participación es la de compartir información, construir consensos, crear acuerdos y responsabilidades compartidas y coadyuarse y cooperar para hacer realidad las cosas mediante la acción colectiva. (Méndez, 2015).

El tema es poder retomar las ricas experiencias de varias de las AC, donde se desarrolló el liderazgo y sobretodo equipos de liderazgo, que con una ideología de conservación y desarrollo, movilizan fuerzas y se agencian recursos para recrear en sus territorios una visión de conservación con la gente, como por ejemplo Hojanca. (Rodríguez E., 2015) (Grupo Focal de entrevistados, 2016).



## Aspectos de biodiversidad...



... y conservación

## Aspectos de Biodiversidad y Conservación

El modelo colocó con fuerza la comprensión que la sostenibilidad de las ASP es “hacia afuera” y NO “hacia adentro”. (Rodríguez J., 2015).

Los conceptos ortodoxos de conservación no se pueden aplicar en un país pobre, entonces toca un modelo donde la gente pueda producir y conservar entre ellos los mismos conceptos y categorías de manejo, con que se avanzó internamente, así como en los avances con respecto al tema se han desarrollado desde la UICN. (Odio-Benito, 2015).

El esquema comprensivo implica mirar las áreas de conservación como plataformas de interacción, migración y gradientes de uso. (Grupo Focal Conservación y Biodiversidad, 2016). La experiencia de estos años nos ha mostrado como han cambiado y se han reconfigurado las relaciones de poder en función de la sostenibilidad, que condiciona también, la sostenibilidad misma de las diversas actividades económicas y sociales. (Grupo Focal de Participación) Muy importante reconocer desde la experiencia vivida, que la conservación de la biodiversidad no es asunto sólo del SINAC. Por eso es importante construir alianzas con los diversos actores, para sumar -mediante la acción colectiva articulada- las tareas y responsabilidades que les corresponde a cada uno. (Grupo Focal Conservación y Biodiversidad, 2016), por lo tanto, la poca cercanía de las ASP con la gente sin aliados, pone en riesgo su futuro (Solis, 2015). Apoyando el desarrollo del vecindario, se generan aliados. (Cyrus, 2015) (Hidalgo, 2015).

Digno de destacar es el modelo solidario del SPN con respecto a la generación de recursos, que aunque imperfecto todavía y con muchas oportunidades de mejora, es una de las “joyas de la corona” de este modelo de SINAC ( Grupo Focal Conservación y Biodiversidad, 2016).

Un punto crítico es, la función y rol de Vida Silvestre, ésta ha estado y sigue invisibilizada y marginada, por lo tanto, es imperativo repensar su rol y articulación. Cuando en la discusión del Proyecto de Ley sobre la Biodiversidad se planteaba la pregunta ¿Quién es el dueño de la Biodiversidad?, se reflejaba, sin duda, la preocupación por el ambiente sano y por una lectura más social, al respecto. (Watson, y otros, 1998).

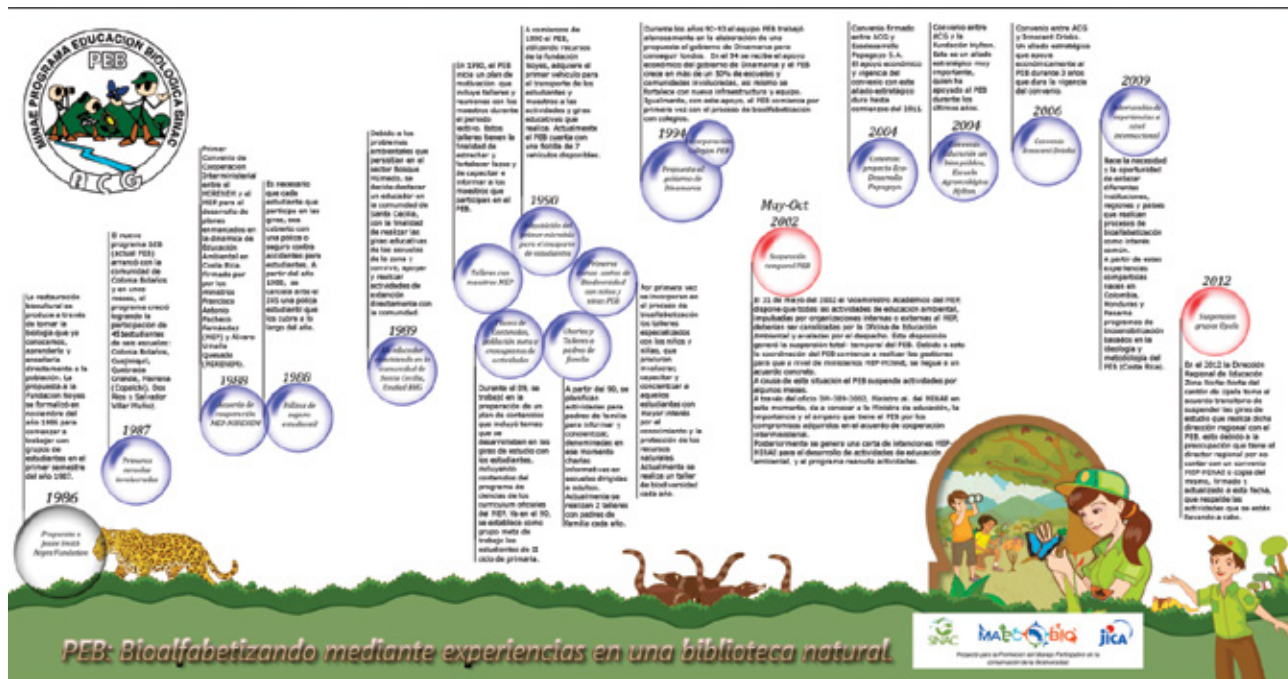
*“Durante el proceso en comisión se generó “mucha controversia, debido a que involucra los recursos biológicos en un ámbito muy amplio, abarcando desde bancos de semilla y la extracción y uso de germoplasma, hasta investigación sobre la biodiversidad de las especies. También cubre derechos de propiedad intelectual sobre los descubrimientos e investigación científica efectuada en el campo. Otro aspecto controversial es el concepto de “patrimonio nacional sobre la biodiversidad” y si la biodiversidad es propiedad exclusiva del Estado o puede ser cedida en algunos casos.”*

Por lo tanto, en este enfoque sobre el modelo de SINAC, es importante no perder de perspectiva tanto la biodiversidad doméstica, como la biodiversidad silvestre, en las agendas de conservación de la AC y su imperiosa coordinación con CONAGEBIO. Asimismo, que ésta sea un criterio en la ordenación del territorio (Grupo Focal Conservación y Biodiversidad, 2016).

Es muy importante, también, mirar y atender, los procesos naturales que apuntan hacia un retorno del INBio o sus tareas, responsabilidades y funciones al SINAC, ya que debemos fortalecer la base técnico científica tanto del personal del SINAC, como de los miembros de todos los órganos colegiados, actuales y futuros, ya que debemos superar la tendencia que los técnicos sean abogados de segunda y no técnicos de primera, tanto en materia ecológica-ambiental, como en materia social. (García, 2015).

Un ejemplo de creación de condiciones sostenido y exitoso para la gestión participativa de la conservación es el programa de educación biológica (PEB), sistematizado en el marco del proyecto MAPCOBIO, (ACG-PEB & MAPCOBIO, 2015), donde se ha reconocido cómo muchos de los niños, niñas y jóvenes que participaron de las primeras actividades, hoy son parte de los actores que se integran y forman parte de los diversos órganos. Mostramos el mapa histórico de su sistematización, que ilustra al respecto.





**ILUSTRACIÓN 19**

Mapa del proceso de PEB.ACG. (ACG-PEB & MAPCOBIO, 2015).

Otro ejemplo que muestra con claridad avances en los territorios de construir la gestión participativa en la conservación de la Biodiversidad, es la experiencia de manejo participativo en el RNVS en Barra del

Colorado. Resaltamos dos aspectos indicados en la misma: “Gente con poder de decisión, algo desconocido. Consejos Locales” e “Iniciando con rumbo claro: planes de los consejos locales”.



**ILUSTRACIÓN 20**

Mesas de trabajo con las comunidades e instituciones para el plan de acción del consejo local.

La conservación es también un negocio, por los beneficios ecológicos, ambientales y sociales que puede generar, y no solo los beneficios monetarios, es decir, asumir conscientemente el desarrollo sostenible y la mejor calidad de vida de las poblaciones como el sentido del negocio de la conservación. (Rodríguez J., 2015).

Se reconoce cada vez más el concepto de conectividad climática que incide en las dinámicas de los ecosistemas. El último estudio para el SINAC ya lo señala. Nos lleva a leer el territorio desde el clima y no desde la biodiversidad. Se plantean corredores sobre territorios (por ejemplo, en potreros) (Grupo Focal Conservación y Biodiversidad, 2016).

No parches, no islas, si Corredores, Conectividad, gestión amigable. El horizonte y propósito del modelo

es colocar con fuerza la gestión de la conservación en la agenda de la planificación nacional. La sostenibilidad de las ASP y los servicios ecosistémicos está afuera, no adentro, por tanto, LA PARTICIPACIÓN es básica y se debe trabajar con los actores.

Transversalidad de los ejes temáticos: hay tres áreas que es necesario fortalecer:

- lo catastral registral como ordenamiento del territorio,
- la valoración económica del daño ambiental. Las normas ayudan pero, no hay profesional en economía para determinar los montos.
- La participación: la mediación pedagógica para la comunicación apropiada para decirle a la gente.



**ILUSTRACIÓN 21**

Sistematizadores de ACOSA-MAPCOBIO.



**ILUSTRACIÓN 22**

Mapa del proceso de la experiencia de Cabagra.

Finalmente, como lo remarcamos anteriormente y dada la su importancia en términos de lo que sustantivamente apela a nuevos modelos de gobernanza, ya estudiados por la Dra. Elinor Ostrom. Tanto en el caso de Ostional como en “el Área de Conservación Guanacaste (ACG) en Costa Rica, se puede identificar un sistema dinámico para la gobernanza adaptativa de biodiversidad, que contiene varios atributos institucionales involucrados en su habilidad para coproducir ‘conservación de la biodiversidad.’ Los atributos observados en el ACG son:

- una visión clara e inspiradora internalizada por el personal operativo;
- oportunidades de aprendizaje y práctica;
- alta contextualización organizacional;
- autonomía financiera y administrativa de largo plazo; y
- acceso a una variedad de recursos a través de vínculos a múltiples escalas. (Basurto & Jimenez-Perez, 2013).

# Lecciones aprendidas

Las lecciones identificadas y aprendidas se trabajaron y valoraron en el taller final del 9 de Marzo, donde se priorizaron al 5 por cada uno de los atributos.

A continuación se presentan en dos partes: primero las priorizadas como resultado del taller y luego se presentan las restantes que no fueron priorizadas por los grupos de trabajo.

De ninguna manera el segundo grupo de lecciones pierden valor, solamente que el grupo de las priorizadas nos muestra el pulso de las personas participantes, a su criterio y en este momento histórico, donde se tienden a juntar los grandes aprendizajes, alrededor de 15 lecciones principales, que pueden servir de base tanto para compartir e interiorizar interna y externamente, como quizá servir de base para alimentar la toma de decisiones de actores públicos y privados en las oportunidades de mejora que la tiene la institución y que otras instituciones deben considerar a partir de la experiencia costarricense<sup>19</sup>.

## Lecciones priorizadas

### Atributo 1. Sobre la fusión de competencias.

1.1.2. La experiencia de estos años nos mostró que es complicado comprender el mismo concepto de biodiversidad en función de cada competencia, la integración de las competencias (incluido el recurso hídrico), la fusión de éstas; cada componente tiende a trabajar sin articularse a los otros dos. Al tener responsabilidades sin tener las profesiones del campo social que coadyuven, nos dificultó el trabajo y la eficiencia. En especial el trabajo con comunidades, la mayoría de los funcionarios, en especial los de ASP, Forestal y Vida Silvestre, de hecho trabajamos con comunidades, pero no dominamos profesionalmente el tema, por lo que los resultados podrían ser mejores. **Por lo tanto, debemos invertir en el desarrollo**

19 Estamos seguros, que conforme tengamos el documento a mano, por las personas y grupos interesados, así como se tenga el tiempo de estudiarlo y reflexionarlo colectivamente, las cosas recobran o cobran mejor sentido. Quizá ayudarán a tener más claridad para seguir adelante, con una conciencia colectiva y mayor cohesión social, para movilizarse de la mejor manera.

*metodológico, en la formación profesional para el trabajo colaborativo y cooperativo entre las diversas instancias del SINAC y de éstas con los otros actores, así como en las instancias de desarrollo humano.*

1.1.3. El hecho es que podemos reconocer que la gran diferencia ha hecho el propio recurso humano del SINAC, durante estos 20 años. La diferencia ha sido la gente, ha sido capaz de hacer cosas “prohibidas” o no “permitidas”,<sup>20</sup> lo más importante es que ha actuado y no se quedado atrás. Se obvió y se subestimó la importancia en el modelo al recurso humano. Esta subestimación es un yerro del SINAC. Hay un mito de que el problema es administrativo y el problema no es ese. **Por lo tanto**, es necesario corregir y prestarle la total atención a los recursos humanos, sus iniciativas e innovaciones, *desarrollando, desde sus prácticas, un fuerte programa de gestión del conocimiento, (investigación e innovación) que alimente la toma de decisiones.* De esta manera la integración reconocemos que no se da por sí sola, sino por los propios sujetos, actores institucionales y de la sociedad civil.

2.1.1. Dada la experiencia de estos 20 años, además de tener todo el sustento jurídico, se ha demostrado que la fusión de competencias es una fortaleza, responde a un todo, es un enfoque holístico, es una aplicación del enfoque ecosistémico y es un modelo de participación de avanzada. Viene a romper el paradigma del centralismo. Aunque reconocemos que deben afinarse los mecanismos, como los fondos existentes, así como procesos que lo consoliden. **Por lo tanto**, debemos proseguir *armando, desarrollando y consolidando la fusión de competencias*, en especial, mediante la integración del Fondo de Parques, el Fondo de Vida Silvestre y el Fondo Forestal, que ayudarían mucho a su consolidación.

2.1.4. En el SINAC se tiende a seguir concentrando el trabajo, en dos categorías de manejo, además persiste la falta de credibilidad y mayor actividad, con

20 Se usan los conceptos de “prohibidas” o “no permitidas”, como recurso ilustrativo para expresar las acciones, que buscaban solucionar problemas, técnicos o de manejo, que implican respuesta rápida tanto para la salud de los ecosistemas, como para las urgencias sociales, de donde salen innovaciones que luego se han procurado normalizarse o sustentar, mejoras en las normas y regulaciones.

respecto a los convenios internacionales y es el punto focal de los tratados internacionales<sup>21</sup>. El bajo nivel de comunicación, información técnica, mensajes claves y falta de incidencia interna y externa, hace que no se asuma un papel protagónico en esto, siendo la parte internacional clave. En lo marino está dando sus primeros pasos. En lo legal, no debe esperar procesos normativos, las leyes toman mucho tiempo. **Por lo tanto**, el SINAC debería *hacer trabajo de incidencia, interna y externa, (en conjunto con el MINAE como tal), hacia la Asamblea Legislativa y órganos de control CGR, PGR, para desarrollar, mejor entendimiento técnico científico, más comprensión y visibilidad sobre su quehacer* y así muchos problemas se pueden solventar.

3.1.2. La experiencia vivida en el sistema es que hasta ahora no hemos podido lograr hacer gestión de ASP, mucho menos hemos podido lograr incorporar la gente y lograr su plena participación. Hay una variedad de experiencias que recién se están sistematizando, de donde debemos extraer las lecciones y generar protocolos y manuales. Hemos sido débiles para reflexionar y aprehender, es decir, para gestionar nuestro propio conocimiento, ya que no nos damos ni tiempos, ni foros para debatir, discutir, reflexionar y cosechar nuestro propio conocimiento. **Por lo tanto**, la enseñanza es que *sin gestión de nuestro propio conocimiento, no vamos a lograr hacer gestión efectiva y se debe asegurar que vamos a activar los mecanismos y recursos en todo el sistema para lograrlo*.

4.1.1. Hay un vacío de conectividad entre la academia y las necesidades del estado. Hay que resolver la conectividad para mejorar la gestión y manejo de la biodiversidad. Mejorar la calidad del razonamiento ecológico de la biodiversidad es necesario. Ver todos los ecosistemas y ver el bagaje completo del país. La cultura institucional no favorece el aprendizaje. Cada administración trae una nueva visión del SINAC y también lo externo y no se ayuda a construir una gestión institucional fuerte. **Por lo tanto**, *la Gestión de Conocimiento no puede estar desligado del manejo de la biodiversidad y de la gestión de la conservación, así como su internalización en todos los actores públicos y privados, que alimenten la toma de decisiones, su seguimiento y control*.

21 Ser punto focal de tratados internacionales es un reto y a la vez una oportunidad. Implica una serie de obligaciones país focalizadas en SINAC (pararrayos), pero también cada tratado trae su paquete de cooperación económica y técnica al que el SINAC debería sacarle el mayor jugo. Obs.MP.

5.1.2. Los procesos de educación ambiental sistemática y constante han demostrado en el tiempo impactos positivos para la sociedad, acción y compromiso ambiental ciudadano, así como formación dirigida, emprendedurismo con proyectos ambientales locales, disminución de impactos negativos hacia la biodiversidad, conformación de grupos ambientales. **Por tanto**, la institución *debe adoptar la Educación-Acción Ambiental como un proceso fundamental e indispensable en el desarrollo del país*.

## Atributo 2. Sobre las Áreas de Conservación.

1.2.3. Durante estos años la experiencia nos muestra, que no hay una suficiente y más eficiente articulación, tanto entre las Áreas de Conservación a nivel regional, como entre las AC y la Secretaría Ejecutiva, aunque en diversos procesos y proyectos se impulsan mecanismos de coordinación regional, aún no se ha institucionalizado. **Por lo tanto**, el modelo para lograr mayor eficiencia debe avanzar a *mecanismos de coordinación y acompañamiento, entre AC en las diferentes regiones y sobre todo de la Secretaría Ejecutiva con las Áreas de Conservación*.

3.2.4. Los órganos colegiados deben incidir en la política local. Ejemplo: el recurso hídrico. La gestión del agua es un eje fundamental para montar muchas estrategias participativas en las que si hay apropiación real en las comunidades dada su indudable conexión y determinación con respecto a la valoración de los flujos ecosistémicos. **Por lo tanto**, *revitalizar la gestión del agua en conexión con la gestión participativa de la conservación en las AC*, es la clave a futuro.

3.2.5. Hemos aprendido en estos 20 años que la gestión de la conservación dentro y fuera de las ASP está condicionada por las dinámicas de pobreza y que en aquellos territorios y comunidades, donde se articulan y benefician mutuamente, si no se articulan con mecanismos para satisfacer las necesidades de la gente, el grado de vulnerabilidad crece. **Por lo tanto**, *debemos aprender y rescatar las iniciativas de Coomanejo<sup>22</sup>, cogestión, con buenos arreglos y acuerdos institucionales. De esta manera a partir de los CORACs y COLACs, explorar con nuevas alternativas de participación ciudadana, como tienden a ser los “laboratorios” de Ostional, Cahuita y otras prácticas sujetas a mejoras e innovación de la gestión*.

22 Los acuerdos o convenios de Coomanejo deberían estar abiertos además a ONG's, personas jurídicas sin fines de lucro, universidades y municipalidades.(MP).

4.2.7. La experiencia de estos años nos muestra que la división política municipal ha afectado la gestión de la conservación en las Áreas de Conservación. **Por lo tanto**, para superar eso, es necesario *aprovechar al máximo los órganos colegiados para articular y agendar el accionar de los municipios en cada Área de Conservación* como los muestra, los avances en esa dirección el proyecto de Gestión Municipal que se ha impulsado desde el ACCVC.

5.2.2. El trabajo interinstitucional genera maximización de recursos. Ejemplo: El Gobierno por medio de instituciones regionalizadas como el MAG-INDER-CNP-SENASA participa en los procesos con los funcionarios de ASP-AC. Está comprobado que el potenciar y aprovechar las oportunidades que ofrecen las alianzas estratégicas permite una eficiente planificación y ejecución de procesos de gestión participativa de la biodiversidad. **Por lo tanto**, *incentivar entonces la gestión compartida interinstitucional*, maximizando el recurso humano, económico y operativo, permite lograr un mayor impacto a favor de la conservación, donde cada AC pueda multiplicar, con estrategias y métodos, el trabajo interinstitucional.

### Atributo 3. Sobre los órganos colegiados.

5.3.2. La acreditación y rendición de cuentas de los participantes y representantes en los órganos colegiados han resultado onerosas y difíciles para una verdadera participación activa y sostenida, generando dificultades de diverso tipo. **Por lo tanto**, se requiere mejorar los *mecanismos que faciliten y mejoren, tanto la calidad de la participación y en especial la gestión participativa de la conservación del territorio*. Ejemplo: Compromiso que adquiere el actor local al ver formalizado su participación (inscripción)<sup>23</sup>.

1.3.1. Dado que hasta ahora la mayoría de los ministros no se hacen presentes en las sesiones del CONAC y se hace evidente que en la consolidación, esto no ha ayudado. Esto parece haber generado un distanciamiento entre la esfera política y el liderazgo territorial. **Por lo tanto**, *Elevar la parte política de liderar y dirigir el CONAC, por lo que el rol de los ministros de turno debe ser más inspirador, más*

*“político”*,<sup>24</sup> *beligerante* y sobretodo aprender a *“compartir el poder”*.

3.3.1. Dado que para asegurar una buena participación hay que contar con una medición sistemática amigable y adecuada, ciencia y conocimiento deben ser fundamentales, para elevar el grado de asertividad. Además, solo cuando se impulsan estos espacios de reflexión y formación de los actores para que se construya saber y conocimiento entre los miembros de los órganos, para una acertada toma de decisiones, no pueden estar los que desconocen el territorio y las dinámicas ecosistémicos y procesos locales-regionales. **Por lo tanto**, hay que *fortalecer y sostener sistemáticamente, la capacitación de los integrantes de los órganos colegiados, en especial las bases e instrumentos de medición que sostienen la toma de decisiones*.

3.3.3. La normativa establecida faculta la operación de los Comités científicos en las AC y algunas de las áreas han venido potenciando su funcionamiento, siendo por excelencia el mejor mecanismo para la participación activa de universidades, centros de investigación e instancias de saber local culturalmente reconocidas, lo que contribuye a alimentar con el mejor juicio de la ciencia, la técnica y saber tradicional, la toma de decisiones de los órganos colegiados. **Por lo tanto**, es imprescindible asegurarse que todos *los órganos colegiados, cuenten con los recursos y protocolos para el debido funcionamiento de los comités científicos y potenciar aún más la participación de los actores de la gestión del conocimiento*.

NOTA: El grupo recomendó considerar la eliminación de la lección 3.3.2, en plenario se brindó una mayor fundamentación, dirigida a la importancia de asegurarse una mejor formación ambiental y social de las propias abogadas y abogados del SINAC, e incidir en los abogados de otras instituciones y organismos de participación ciudadana, basados en los avances propios del derecho ambiental<sup>25</sup>.

24 Se refiere a un rol de gestor de modelos de gobernanza participativa, que haga del CONAC un espacio de coordinación y negociación entre las Áreas de Conservación, como lo indica su misma creación y evolución. También que pueda conciliar las agendas nacionales de desarrollo, con las agendas nacionales de conservación con su liderazgo técnico y científico, como político. Es decir, la mejor y más alta expresión de Gobernanza, que modela la actuación que se debe tener en las mismas AC.

25 En este punto de formación de los abogados y personas que se involucran en temas judiciales, se reconoció la importancia de aprovechar la útil publicación sobre Derecho Ambiental en Centroamérica, de la UICN y la Maestría de Derecho Ambiental de la Universidad de Costa Rica.

23 El grupo la indicó como la prioridad número 1, por eso se coloca en ese lugar, pese a su numeral.

## Otras lecciones complementarias

### Atributo 1. Sobre la fusión de competencias.

1.1.1. Dado que la integración de competencias no era algo que iba a ocurrir por sí solo. Era necesario la preparación para trabajar conjuntamente entre los actores y en los territorios, así como a nivel central. **Por lo tanto**, es necesario potenciar el tipo de recurso humano para mejorar el rol y sobretodo los procesos integradores y dinamizadores de la acción colectiva y cooperativa, entre las diversas unidades de trabajo del SINAC.

2.1.1. Dada la experiencia de estos 20 años, además de tener todo el sustento jurídico, se ha demostrado que la fusión de competencias es una fortaleza, responde a un todo, es un enfoque holístico, es una aplicación del enfoque ecosistémico y es un modelo de avanzada. Viene a romper el paradigma del centralismo. Es un modelo de participación de avanzada. Aunque reconocemos que deben afinarse los mecanismos y procesos que lo consoliden. **Por lo tanto**, debemos proseguir armando, desarrollando y consolidando este atributo, en especial la integración de los 3 fondos ayudaría mucho a su consolidación.

2.1.2. Dado que la experiencia nos ha enseñado que hay que simplificar estructuras para ser más eficientes en los procesos, en los procedimientos. **Por lo tanto**, ajustar estructuras y proceso es la manera lograr que la Secretaría Ejecutiva juegue un rol de liderazgo clave para generar más eficiencia.

2.1.3. ¿Cómo puede cumplir el SINAC las competencias sin enredarse en el camino? Es importante tener siempre presente la estructura y la variable humana. También hay que considerar la legalidad, la magnitud de las competencias y las capacidades humanas instaladas. **Por lo tanto**, es necesario invertir en forma decidida en la formación de las personas, tanto interna como externamente, que ejercen el derecho, la legalidad y la administración de la justicia. En especial, asegurar una sólida formación social y ambiental de las y los abogados, tanto del SINAC como de las organizaciones de la sociedad civil.

2.1.5. En función de la gran cantidad de competencias que se le han ido asignado, el SINAC en su gestión transversal. **Por lo tanto debe apelar** al desarrollo del conocimiento, esto es indispensable para cumplir con las normas.

3.1.1. Debemos reconocer que estos 20 años de vida del SINAC, aún con todas las limitaciones legales y jurídicas, el SINAC es una y sino el mejor ejemplo de “innovación social”, comprometida con la conservación y participación. Por lo tanto, es necesario avanzar a posiciones de más avanzada, menos fragmentadas y de mayor aprovechamiento de las potencialidades sociales, que permita también superar el condicionamiento que en materia de enfoques de participación tiende a imponer el financiamiento externo en los diversas AC, máxime cuando se tienen agendas propias débiles e incompletas.

3.1.3. La experiencia nos enseña, una y otra vez, que urgen modificaciones a la Leyes, dado el avance y cambio de paradigmas de conservación, participación y desarrollo, lo cual es muy difícil. Mientras no exista un marco jurídico integral que posibilite la participación en la gestión de la conservación, estamos “hablando paja”. Pero hay que cacarearlo y decirlo y decirlo para que vaya cambiando. No puede haber gestión participativa porque la Ley no lo permite. La biodiversidad es bien del estado y solamente la gestión la puede hacer el SINAC. La interpretación del marco jurídico existente se tiene que trabajar, hemos sido muy débiles en dicha interpretación. Por lo tanto, debemos tener una estructura jurídica que posibilite mejor y habilite la participación, con su debida reglamentación.

4.1.2. La institución no mide lo que hace. Sin datos no se puede monitorear y sin esto no se puede gestionar. Si miden cosas, porque alguien está interesado, pero no por políticas. Por lo tanto, hay que medir lo que sucede, desarrollando instrumentos, que nos den sistemáticamente información e forma integral (ambiental-biodiversidad-económica-social-cultural).

4.1.3. Estos 20 años han sido todo un proceso de cambio e innovación institucional, de aprendizaje y de múltiples y diversas búsquedas de rutas y caminos, a partir de las propias características de los ecosistemas y Biodiversidad de cada AC, pero sin prever y desarrollar lo suficiente las capacidades humanas de los actores institucionales y territoriales para que ellos actúen y potencien esas dinámicas en los territorios. Por lo tanto, todos los procesos deben prever cuáles capacidades humanas deben estar para que el proceso de cambio sea menos complejo.

5.1.1. Dado que las experiencias sistematizadas nos muestran que el manejo compartido es exitoso en tanto se apliquen los procedimientos establecidos y se brinde el acompañamiento institucional. **Por lo tanto**, en la gestión del SINAC es indispensable que se interiorice y se reconozca la importancia de impulsar procesos de gestión participativa de la biodiversidad.

5.1.3. La participación de la gente favorece la gestión integral de las amenazas que afronta la biodiversidad. Los procesos participativos generan aprendizajes, conocimientos y experiencia, que puede ser utilizada por los actores para la toma de decisiones, además de promover diálogos críticos pero respetuosos entre los actores. **Por lo tanto**, las sistematizaciones y sus resultados pueden convertirse en un insumo importante para la definición de políticas ambientales (políticas locales).

5.1.4. La conservación favorece el desarrollo de los pueblos. El hecho de que las comunidades se involucren en procesos de conservación genera sentido de pertenencia, valoración de los servicios ambientales y reducción de las fuentes de presión sobre el recurso, así como una distribución justa y equitativa de los costos y beneficios del aprovechamiento racional de la biodiversidad. Ej.: La atención de incendios forestales, acciones preventivas de control y vigilancia. Las experiencias participativas de Monte Alto, Santa Elena y Ostional evidencian los impactos positivos ambientales en la conservación del Bosque Nuboso, cuencas hidrográficas y la población de tortugas lora. **Por lo tanto**, las comunidades protagonistas en estos procesos perciben beneficios directos y cuantificables tales como educación, investigación, recreación, ingresos económicos, desarrollo comunal, generación de capacidades, entre otros.

## Atributo 2. Sobre las Áreas de Conservación.

1.2.1. En la ruta recorrida por el SINAC, los proyectos han dejado huella en los territorios. Hay elementos para demostrar los grandes impactos de la cooperación: instituciones, mecanismos, etc. **Por lo tanto**, hay que visibilizar lo que han aportado e institucionalizado, cuando su agenda gira alrededor de la agenda institucional y territorial, procurando dejar más y mejores capacidades instaladas y fijar un protocolo de buena cooperación para las acciones futuras.

1.2.2. Dado que la experiencia ha demostrado que cuando se concibe el AC de manera más clara como enfoque de paisaje, gestión territorial, gestión de las dinámicas ecosistémicas, incidencia y articulación con el desarrollo local, regional y nacional, (ver más allá de los límites, ver fuera de la caja negra) se logra mayor apoyo, incidencia y sostenibilidad. **Por lo tanto**, es necesario re-concebir lo que se entendía como AC, hay que precisar con más claridad en la reglamentación existente el concepto de Área de Conservación, sus implicaciones y conceptos derivados.

2.2.1. El PNE, tanto la normativa y la realidad nos ha superado. **Por lo tanto**, se hace necesario hacer modificaciones en los usos del PNE. Cualquier modificación pasa por las variables técnicas y científicas. El instrumento ideal es el plan de manejo, para determinar los diversos usos, por lo que esto debe ser tomado en cuenta para hacer las modificaciones.

3.2.1. La riquísima y variado número de iniciativas de educación de la biodiversidad, como PEB y educación ambiental en todas las AC, desde la creación del SINAC y antes, ha funcionado y generado niveles de sensibilidad, conciencia, compromiso e involucramiento participativo en la gestión de la conservación, que sin duda ha beneficiado el desarrollo de los atributos del modelo. **Por lo tanto**, es importante en cada AC consolidar y elevar la calidad de los programas de Educación Ambiental en los que se involucra el SINAC, desde un sistemático esfuerzo de gestión del conocimiento.

3.2.2. La gran enseñanza, es que se han impulsado y acuerpado desde el SINAC, muchas buenas experiencias de conservar “para la gente” pero no “con la gente”, que tienden a fracasar o desaparecer, porque una vez finalizada la experiencia, no queda capacidad propia desarrollada o potenciada. **Por lo tanto**, en el diseño de estas iniciativas desde cada AC, el criterio determinante es generar experiencias con la gente conservando y gestionando la biodiversidad.

3.2.3. Es un hecho comprobado que en cualquier unidad territorial para hacer una gestión global de la conservación, hay que tomar en cuenta los grandes poderes fácticos, es decir, los poderes e intereses económicos, sociales y políticos en cada territorio. Esos son los que modelan el espacio. **Por lo tanto**, es necesario incluirlos e incidir en modelación de ese espacio con criterios de conservación.



4.2.1. Es un hecho que si revisamos planes, normas, métodos e instrumentos se percibe que la visión sigue siendo predominantemente “terrestre”. Recientemente se ha venido explorando o ensayando incorporar la visión marina y una visión de un “aprovechamiento inteligente” de la Biodiversidad, incluso comprender que son “Biodiversidades” y de valoración de la gestión de la biodiversidad en la producción agrícola-biodiversidad doméstica y pecuaria. **Por lo tanto**, debemos actualizar nuestra lectura, comprensión y gestión de la conservación en nuestra perspectiva futura y preparar las capacidades institucionales para lograrlo.

4.2.2. Aunque en la gestión de la biodiversidad, hay otras instituciones que lo hacen, aún no se ve en SINAC como enfoque ecosistémico integral, incluido la comprensión de que Conservar con la Gente necesariamente parte de la base de una gestión social de los ecosistemas, donde participan, se responsabilizan y usufructúan el conjunto de actores de cada Territorio, (AC) con un marco claro de responsabilidades compartidas. **Por lo tanto**, es necesario colocar ese criterio como eje de nuestro enfoque de participación.

4.2.3. Es un hecho que las dinámicas de los grandes actores económicos en los territorios afectan y se benefician de las dinámicas de los ecosistemas y de la gestión de la conservación y que la experiencia nos muestra posibilidades de negociar en los CORACs las reglas e iniciativas que potencien ejes de conservación en la dinámica territorial. **Por lo tanto**, es necesario fortalecer las competencias y capacidades para atender de una vez por todas los objetivos y objetos de conservación en el “frente bravo” de la gestión territorial.

4.2.4. Hay experiencias impulsadas y desarrolladas alrededor del financiamiento de la gestión de la conservación, que han mostrado alternativas y caminos para consolidar el acceso a recursos financieros frescos y significativos, como los fidecomisos locales, (caso ACT) y los timbre de Parques Nacionales, en los Municipios. **Por lo tanto**, es imprescindible aprovechar esos mecanismos y darle todo el sustento normativo y los protocolos debidos, incluso ligar por medio de las comisiones ambientales municipales, estos recursos a la adaptación al cambio climático basado en ecosistemas<sup>26</sup>.

4.2.5. Las decisiones no se pueden divorciar del MINAE, hay incidencia directa. Es importante hacer converger en la estructura territorial del SINAC, tanto la gestión municipal, como todas las facilidades para articularse con las otras competencias del MINAE, dado que el MINAE mismo no se ha regionalizado. **Por lo tanto**, hay que ir convergiendo la fusión y agregarle los asuntos de agua, geología, minas y SETENA. Esto nos lleva a un nivel de complejidad y se puede hacer capacitando, ya que son decisiones que afectan el uso de los bienes y servicios.

4.2.6. En los últimos años hemos venido comprendiendo de manera más clara como la variabilidad climática y el cambio climático está incidiendo significativamente en la dinámica del paisaje y en las dinámicas de los ecosistemas y especies, lo que incide en las formas de gestión de la conservación, ASP y la gestión de ecosistemas. **Por lo tanto**, de cara al futuro, debemos atender e impulsar la “conectividad climática” en la gestión integral del territorio<sup>27</sup>.

5.2.1. Se ha generado experimentalmente un modelo de traspaso de las tierras INDER al SINAC, que debemos aprovechar y potenciar, como es el caso del RNVS Tapiria. **Por lo tanto**, es importante usar la experiencia y su sistematización para replicarlos el sistema.

5.2.4. Las comunidades locales que conocen los servicios ecosistémicos generados por las ASP y además aprovechan los recursos naturales, mejoran los ingresos económicos locales. Ejemplo: Refugios Mixtos, mariposarios, fincas integrales, proyectos de manejo integrado, la pesca responsable. **Por lo tanto**, el trabajo con las comunidades locales alrededor de las ASP, debe contener estos 3 grandes criterios.

5.2.5. En nuestra experiencia el haber invertido tiempo y recursos en el trabajo y educación de las instituciones favorece nuestro trabajo efectivo. **Por lo tanto**, a nivel de SINAC es necesario llevar lo que se realiza a nivel de regional, para cambiar la visión de otras instituciones que tienen sobre las ASP y ayudar en la réplica de actividades acorde con la conservación. Por ejemplo producción con humedales.

5.2.6. Los funcionarios del SINAC deben tener claridad del territorio y de los aspectos sociales que conjugan

26 Ver Estrategia de Adaptación al cambio climático de las ASP.

27 Ver Estrategia de Adaptación al cambio climático de las ASP. (MP).

en las ASP y vacíos de conservación que incluye: áreas de amortiguamiento, corredores biológicos, conservación privada, servidumbres ecológicas y territorios indígenas, así como contar con los métodos y recursos para ejecutar el proceso de plan de manejo de forma participativa.

### Atributo 3. Sobre los órganos colegiados.

1.3.2. Dado que el modelo de conservación esta todavía inacabado ya que se pensó que se iba a lograr desconcentrar y generar la participación. No es suficiente esa ecuación, hay otros actores que no están siendo tomados en cuenta. **Por lo tanto**, hay que pensar en fortalecer en los consejos la presencia intersectorial, pero también la de los actores económicos y sociales.

1.3.3. Dado que se percibía desarticulación de la política nacional y de las agendas de desarrollo, aunque en el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 se tiende a corregir, es importante resaltar, sobretudo, su rol rector en materia de conservación. **Por lo tanto**, es necesario que tome la rectoría en lo territorial y que la asuma lo que tiene por Ley, con mayor presencia en incidencia calificada en las diversas instancias de desarrollo.

2.3.1. En cuanto a la creación de las estructuras, nos adelantamos al fenómeno social, es decir, no se preparó el proceso de participación. **Por lo tanto**, procesos como la sistematización ayuda a dilucidar dónde están las fallas. Hay que mejorar la definición de los roles. Retomar la desconcentración y mirar cuáles son las competencias sustanciales. Y así avanzar hacia un SINAC moderno y activo.

2.3.2. Es un hecho que la mayoría de los tratados y convenciones internacionales han venido a contribuir de manera significativa en el desarrollo y maduración del SINAC y es el punto focal de los tratados internacionales en los campos de Conservación, gestión de la Biodiversidad y materia ambiental. No se hace suficiente lobby con los organismos a lo interno y externo, teniendo el potencial para hacerlo de manera más eficiente. **Por lo tanto**, desde el CONAC y CORACs, se debe fortalecer y triangular esa incidencia y gestión en las AC, de manera más activa y eficiente, para que continúe el proceso de maduración.

2.3.3. Es importante reconocer que la composición de los órganos colegiados y los roles han sido visionarios,

no sólo en la ejecución y coordinación institucional, interinstitucional, sobretudo de incidencia en los sectores y actores económicos y sociales, bajo los principios de descentralización y democratización, que afirma el SINAC como un actor de peso en el territorio, por su competencias y por su cobertura y de esta manera asegurar el eje de conservación en los planes y agendas territoriales que son fundamentales para la gestión de la biodiversidad. **Por lo tanto**, debemos consolidar ese rol, función e incidencia como estrategia para cumplir con los objetivos del mismo sistema.

3.3.2. Dado que la interpretación de las leyes y normas se constituyen problema de gestión y dado que es restrictiva y además están muy desconectados de la gente. **Por lo tanto**, hay que educar y concientizar a abogados para lograr homogeneizar una interpretación del rol de la gente y favorecer que las normas ambientales deben interpretarse de tal manera que logren cumplir los fines de conservación, usos sostenible y distribución justa y equitativa.

4.3.1. Cada AC se ha convertido “laboratorio de experimentación” e innovación, que procuran “armonizar” y favorecer la gestión de la conservación a partir de las propias características del territorio y de las ASP, incluidas en el mismo. Valoramos la importancia de generar capacidades de maniobra y de adaptación social e innovación, resolver sobre todo la “tensión” entre conservación y desarrollo en sus territorios, eje central de sus competencias y responsabilidades y así atender lo que afecta la oferta y demanda de bienes y servicios. **Por lo tanto**, dada la riqueza de innovaciones provenientes de las diversas AC, es importante dos cosas: mantener y potenciar esa función de experimentación y por otro lado poder normalizar y protocolizar a nivel del sistema el conjunto de acciones de todas las AC, potenciando la función de coordinación del CONAC, sin afectar las especificidades de cada AC.

4.3.2. Se reconoce un débil rol de las AC en los procesos de bioprospección y de coordinación con la CONAGEBIO, limitándose a algunas tareas en permisos de investigación, pero aún insuficiente. **Por lo tanto**, es necesario intensificar y fortalecer el rol en este ámbito de las AC, en especial de sus Comités Técnicos.

4.3.3. Es un hecho que el atributo de los órganos colegiados, con sus troncos impulsores, con sus

alcances de participación y el carácter vinculante, es uno de los mejores aciertos, pero se percibe que hay que sacarlos del impase (del freezer). **Por lo tanto**, lo que se impone es potenciarlos y ver hacia donde nos lleva el modelo, ya que no está agotado y más bien promete muchos beneficios.

5.3.1. Los procesos de consulta y validación deben ser inclusivos desde un inicio en la elaboración de los planes de manejo de las áreas silvestres protegidas de Costa Rica, para tener un proceso consensuado entre los diferentes actores de la sociedad civil, gobierno local, instituciones y líderes políticos. Ejemplo: Constitución de COLAC y Plan de Manejo.

# A manera de cierre...mirando a futuro

Hemos hecho, este provechoso recorrido, procurando comprender el modelo del SINAC, no solo en su atributos principales, sino en su rico caminar, tanto, momento a momento, como en una lectura desde criterios analíticos (los atributos), como criterios dinamizadores (legal, participación y conservación), que documentan de la mejor manera una lectura participativa de lo acontecido.

Posiblemente no es exhaustiva y es susceptible de ser enriquecida y mejorable, pero les brinda a todos un levantamiento de los hechos, que facultará a quienes lo usen y aprovechen, para rescatar y construir sus propios aprendizajes, individuales y colectivos.

Además, hemos trabajado y construido participativamente esta sistematización, entre grupos focales, equipo consultor, equipo del Proyecto MAPCOBIO, y participantes en el taller final, una lectura crítica que arroja 57 lecciones, 16 priorizadas.

Esta elaboración que trasciende el relato, busca ir más allá, para facilitarnos a los involucrados en el proceso, pero más que todo, a las personas actoras, públicas y privadas, el apropiarnos de posibles enseñanzas que coadyuven e incidan en las toma de posiciones y decisiones futuras para consolidar al SINAC como un rico ejemplo de innovación social, de un modelo estado para la gestión de la biodiversidad que sea útil, interna y externamente.

Aporta la base para que de mayor manera y mejor informada, con la lectura crítica y con el perfil que aportan las lecciones identificadas, podamos perfilar detalladamente las medidas, acciones correctivas y de mejora.

Toca usar este producto para reflexionar, para discutir para fijar posiciones y decisiones, tanto desde los órganos colegiados, como desde el valioso personal del SINAC, que negocie el futuro del SINAC, para posicionarlo de mejor manera en la hermosa tarea de Conservar con la gente.

# Bibliografía

- ACG-PEB, & MAPCOBIO. (2015). Bioalfabetizamos mediante experiencias, en una biblioteca natural.
- Aguilar, G. (2015). (C. Brenes, Entrevistador).
- Aguilar, G., & Iza, A. (s.f.). Derecho Ambiental en Centroamérica. 2009.: UICN.
- Aguilar, G., & Iza, A. (s.f.). Derecho Ambiental en Centroamérica. . 2009.: UICN.
- Aguilar, G., Iza, A., & Milla, V. P. (2015). Legalidad Forestal en Mesoamérica. UICN.
- ArroyoArce,K.(2016).DESARROLLOJURISPRUDENCIAL DEL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN MATERIA AMBIENTAL: DEL AVANCE PROGRESIVO A SU INVOLUCIÓN.
- Arroyo Arce, K. (2016). Los Consejos del Sistema Nacional de Áreas de Conservación:.. Facultad de Derecho UCR.
- Basurto, D., & Jimenez-Perez, I. (2013). Institutional Arrangements for Adaptive Governance of Biodiversity Conservation: The Experience of the Area de Conservación de. Journal of Latin American Geography, 24.
- Basurto, X. (2013). Bureaucratic Barriers Limit Local Participatory Governance in Protected Areas in Costa Rica. Conservation and Society 11(1):, 14.
- Bermudez, F. (2003). Fotos de instalación de CORACs.
- Bermúdez, F. (2003). Fotos de instalación de CORACs.
- Bermúdez, F. (2015). (C. Brenes, Entrevistador).
- Borge, C., & Esquivel , S. (2015). ONGs para la conservación de Biodiversidad en Costa Rica. MAPCOBIO.
- Boza, M. (2015). Historia de la Conservación de la naturaleza en Costa Rica. EDIT TECNOLOGICA.
- Brenes , C. (2016). Notas sobre la dinamica socioambiental de Costa Rica que condicionan la dinamica del SINAC. Cartago.
- Brenes Castillo, C. (2010). Comunidades Rurales. Cartago: UNED.
- Brenes, C. (2004). Resumen de Metodología de Sistematización. Proyecto de sistematización de experiencia de Coomanejo de áreas protegidas en Centroamérica. UICN.
- Brenes, C., & Soto, V. (2014). Consultoria sobre competencias responsabilidades y funciones del SINAC para atender REDD+. GRN-SINAC.
- Brenes, C., & Soto, V. (2015.). Manual para Sistematización. , . MAPCOBIO-SINAC-JICA.
- Cabrera Medaglia, J. (s.f.). Sobre la impugnación y sentencia.
- Calvo,S.,Castillo,J.,&Arias,M.(2015).Sisteamtizacion de la experiencia de Manejo Participativo en el RNVS barra del Colorado. MAPCOBIO.
- Camacho, A. (1995). Desarrollo Rural y Cambio Social.
- Canet, G. (2015). (C. Brenes, Entrevistador).
- CCAD, CDB, ZAMORANO, PROMEBIO, BID, & NEAA-Holanda. (2011). Estado actual y futuro de la Biodiversidad en Centroamérica.
- CEPAL. (2015). Doc preliminar del Instrumento regional sobre Acceso a la Justicia y participación. 67.
- ContraloriaGR. (2005-2016). DFOE AM/PGAA/AE-IF. CGR.
- ContraloríaGR. (2005-2016). DFOE AM/PGAA/AE-IF. CGR.

- ContraloríaGR. (2005-2016). DFOE AM/PGAA/AE-IF. CGR.
- ContraloríaGR. (2005-2016). DFOE AM/PGAA/AE-IF. CGR.
- CORAC-ACG, S. (2015). Acuerdo Octubre 2015 sobre oficio DM-859-2015.
- Correau, J. (1995). Tesis Doctoral .
- CR, A. L. (1998). Actas de comisión Agrop y Recursos Naturales.
- Cyrus, E. (2015). (C. Brenes, & V. Soto, Entrevistadores) Est de la Nacion. (1994 al 2015). Cap. Armonia con la Nat. Inf. Estado de la Nación.
- García , R., & Ortiz, L. (1991). Estudio Diagnostico de las Areas Protegidas de Costa Rica. SPN-MINEREM.
- García, J., & Méndez, M. (2015). Monte Alto. Una experiencia de gestion participativa. MAPCOBIO.
- García, R. (2015). (C. Brenes, & V. Soto, Entrevistadores) Grupo Focal Conservación y Biodiversidad. (2016). (C. Brenes, & V. Soto, Entrevistadores).
- Grupo Focal de entrevistados. (2016). (C. Brenes, & V. Soto, Entrevistadores).
- Grupo Focal de Participación. (s.f.). (C. Brenes, & V. Soto, Entrevistadores).
- Grupo Focal de Participación. (2015). (C. Brenes, & V. Soto, Entrevistadores).
- Grupos Focal de Aspectos Legales. (2016). (C. Brenes, & V. Soto , Entrevistadores).
- Gutierrez Rojas, R. (22 de Diciembre de 2012). El desarrollo de la Geotermia en los Parques Nacionales. La Nación.
- Gutiérrez, R., Ramírez , F., & Rojas , L. (2012). Informe del SINAC, sobre acciones del Gobierno de CR ante conflicto con Gobierno Nicaragüense. SINAC MINAET.
- Hidalgo, M. (2015). (C. Brenes, Entrevistador).
- Induni, G. (2006). Gestión descentralizada de las Áreas Protegidas en Costa Rica. . REDPARQUES. FAO.
- Induni, G. (2015). (C. Brenes, & V. Soto, Entrevistadores)
- Janzen, D. (1994). ETHICAL ASPECTS OF THE IMPACT OF HUMANS ON BIODIVERSITY. 30.
- Janzen, D. (1999). la sobrevivencia de las ASP de CR por medio de la Jardinificación. 11.
- Janzen, D. (2000). Costa Rica's Area de Conservacion Guanacaste: a long march to survival through nondamaging. 16.
- Janzen, D., & Masis, A. (2015). (C. Brenes, & V. Soto, Entrevistadores).
- Jiménez, M. L. (2015). (C. Brenes, & V. Soto, Entrevistadores).
- Jurado, J. (2016). (C. Brenes, Entrevistador).
- Legislativa, A. (1969). Ley Forestal.
- Legislativa, A. (1998). Art.43 ley de Biodiversidad.
- Legislativa, A. (2016). Ley 9348 RVS OSTIONAL. LA GACETA 43 2 de marzo 2016.
- Madrigal , P. (2014). Porqué es relevante la participación. MINAE.
- MAPCOBIO-SINAC/JICA. (2014). Diagnostico del Manejo Participativo en el SINAC.
- Matamoros, A. (2015). (C. Brenes, & V. Soto, Entrevistadores).
- Medaglia, J. C. (2015). Sobre la impugnación y sentencia a la Ley de Biodiversidad 1998.
- Mendez, G. (2015). (C. Brenes, Entrevistador).
- Méndez, G. (2015). (C. Brenes, Entrevistador).
- Méndez, G. (2015). (C. Brenes, Entrevistador).
- Méndez, G. (2015). (C. Brenes, Entrevistador).
- Méndez, G. (2015). (C. Brenes, Entrevistador).
- MINAE. (2016). Decreto Ejecutivo 39519 MINAE sobre Gobernanza de ASP.

- MINEREM. (1994). Decreto 22909 MINEREN Creación del Sistema Integrado Nacional de Areas de Conservación y Desarrollo Sostenible SINACODES.
- Ml.Rodríguez, C. (2015). (C. Brenes, Entrevistador)
- Navarro , B., & Herrera, E. (2015). Sistematización Plan de Manejo Área marina de Manejo de Montes Submarinos. MAPCOBIO.
- Odio-Benito, E. (2015). (C. Brenes, Entrevistador)
- Ostrom, E., Poteete, A., & Janssen, M. (2012). TRABAJAR JUNTOS. ECONOMIA.
- Patricia Madrigal, V. (2014). Porqué es relevante la participación . MINAE.
- Peña , M. (2015). Comparativo Proyectos de Ley Areas Silvestres Protegidas.
- Peña, M. (2014). Matriz de brechas legales y vacíos de Conservación .
- Peña, M. (2015). (C. Brenes, Entrevistador).
- Peña, M. (2015). Analisis comparativo de Proyectos de ley ASP.
- Peña, M. (2015). Autorizaciones Administrativas frente a la tutela Ambiental.
- Peña, M. (2016). Hallazgos Legales relevantes .
- Res.N°98-006524-0007-CO, Exp 98-006524-0007-CO (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia 5 de Julio de 2006).
- Rodríguez , C. (2015).
- Rodríguez , J. (2014). Sistematización de la gestión participativa de la Carpintera. Cartago: SINAC-ACCVC.
- Rodríguez, E. (2015). (C. Brenes, Entrevistador).
- Rodríguez, J. (2015). (C. Brenes, & V. Soto, Entrevistadores).
- Rodriguez, S. (2013). El despojo de la riqueza biológica: de patrimonio de la humanidad a recurso bajo soberanía del Estado. EUNA.
- Rojas Bolaños, L. (2012). Humedal del Caribe Noreste de CR. Sitio RAMSAR. SINAC.
- Rojas Bolaños, L., & Roman, L. (2011). Propuesta para fortalecer Gestión de Humedal Caribe Noreste. Plan Emergencia decreto 36440. ACTO-SINAC.
- Rojas, L. (2015). (C. Brenes, & V. Soto, Entrevistadores) Sala Constitucional , R. (5/7/2006). Sentencia 09563. Expediente 98-006524-0007.
- Salas, A. (2015). (C. Brenes, & V. Soto, Entrevistadores) Sanchez, M., & Retana, C. (2015). (C. Brenes, & V. Soto, Entrevistadores).
- SINAC. (2005). Proyecto de ordenamiento territorial para la conservación de la Biodiversidad. GRUAS II.
- SINAC. (2007). Analisis de vacíos de Conservación en Costa Rica. GRUAS II.
- SINAC. (2010 al 2014). Informes del SEMEC. MINAE-SINAC.
- SINAC. (2010). PLAN ESTRATEGICO 2010-2015.
- SINAC. (2010-11-12-13-15-16). Actas del CONAC.
- SINAC. (2011). Indice de Gestión Institucional.
- SINAC. (2011). Memoria Institucional.
- SINAC. (2013). PLAN DE ACCCION SONAC 2013-2017. SINAC.
- SINAC. (2014). Políticas de Gestión Institucional. MINAE SINAC.
- SINAC. (2015). Informe anual de cumplimiento de metas.
- SINAC. (2015). Informe de Cooperación Institucional. SINAC. (2015). PLAN OPERATIVO Y PEB.
- SINAC. (2016). Instancias Tecnicas de la Secretaría Ejecutiva conbase en proceso.
- SINAC. (2016). POI.
- SINAC. (2016). Presentación CONAC Metas POI .

- SINAC. (2016). TABLA GENERAL DE MACROPROCESOS Y PROCESOS.
- SINAC. (2016-2026). Plan Estratégico y Plan de Acción.
- SINAC, C. (2016). ACTA DE SESIÓN ORDINARIA 1-2016 DEL CONAC., (pág. 30).
- SINAC, INBio, GEF, & PNUD. (s.f.). Primer Informe del país implementación del CDB.
- Solis, V. (2015). (C. Brenes, & V. Soto, Entrevistadores)
- Solorzano, R. (1994). Diez decisiones.
- Solorzano, R. (2015). (C. Brenes, & V. Soto, Entrevistadores).
- Solorzano, R. (2016). Desarrollo institucional para la Conservación.
- Soto, V. (2015). Resumen del texto de Xavier Basurto. Cambio Global ambiental.
- Soto, V. (2016). Ayuda memoria del taller final de sistematización del proceso de creación del SINAC.
- Trejos, Z. (2015). (C. Brenes, & V. Soto, Entrevistadores)
- Ugalde, A. (1993). Informe Final de Labores. SPN. Dirección General.
- Vindas, Y., & Brenes, C. (2015). Resumen analítico del proceso de aprobación de la Ley de Biodiversidad.
- Vindas, Y., & Brenes, C. (2015). Resumen de la Ley de Biodiversidad.
- Watson, V., Cervantes, S., Castro, C., Mora, L., Solís, M., Porras, I., & Cornejo, B. (1998). Abriendo espacio para una mejor actividad Forestal. CCT.







 [www.sinac.go.cr](http://www.sinac.go.cr)  (506) 2522-6500

