



UNDÉCIMO INFORME ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

Informe Final

Elementos sobre la participación de la sociedad civil en la gestión ambiental

Investigadores:

***Leonardo Merino y
Ricardo Sol***



ÍNDICE

<i>Presentación.....</i>	<i>3</i>
<i>Particularidades de la sociedad civil en asuntos ambientales</i>	<i>4</i>
Complejo registro de la sociedad civil en materia ambiental.....	4
Vecinos, principal actor de las acciones colectivas en defensa del ambiente	5
Mayor disposición que ejercicio real de la participación en las percepciones ciudadanas en materia ambiental	7
<i>Diversas formas de participación de la sociedad civil en la gestión ambiental</i>	<i>10</i>
Elaboración participativa en la construcción de legislación ambiental	10
Oficina de Iniciativa Popular sin incidencia en materia ambiental.....	12
Diversidad de temas y actores en conflictos ambientales en el 2004	13
Participación privada en la conservación y protección del territorio.....	14
Participación en la gestión de áreas estatales de conservación	14
La participación en los Consejos Regionales tiene potencial de incidencia de la sociedad civil en procesos decisorios	14
La experiencia de los COVIRENA en la gestión ambiental.....	16
El manejo compartido de áreas protegidas.....	18
Un caso de acción participativa: procesos de concertación y planificación participativa en ACOSA en el marco de la Agenda XXI.....	19
Limitada incidencia de las consultas populares en materia ambiental	20
<i>Evaluación del Estado frente a la participación ciudadana en la gestión ambiental ..</i>	<i>21</i>
Participación ciudadana en la gestión ambiental: fortalezas en la legislación, debilidades en la práctica	21
Debilidades prácticas en el acceso a la información ambiental.....	24
Poco acercamiento de la información y fortalecimiento de capacidades para el público en torno a la participación en la gestión ambiental.....	26
Algunas recomendaciones del estudio de IA -CR	28
Recomendaciones Generales	28
Recomendaciones al Estado	29
Recomendaciones a la sociedad civil.....	30
Al sector empresarial.....	31
<i>Esfuerzos participativos en el campo productivo</i>	<i>31</i>
Asociaciones de productores y empresas familiares dominan la producción orgánica.....	31

Participación comunitaria en iniciativas turísticas que benefician la conservación	32
Iniciativas locales contribuyen a nuevas prácticas ambientales	34
<i>Bibliografía</i>	35
<i>Notas</i>	37

Presentación

La participación de la sociedad civil en la gestión ambiental ha sido planteada en múltiples espacios nacionales e internacionales como una necesidad, una responsabilidad y un derecho. El Principio X de la Cumbre de Río plantea que “el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados. Toda persona debe tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones (...)”. Una de las aspiraciones en que se basa el informe Estado de la Nación en materia de Armonía con la Naturaleza reza que “la sociedad civil participa en el diseño, ejecución y seguimiento de medidas de protección y manejo responsable y sostenido de los recursos naturales”. Con esta premisa, el X Informe en su balance de la última década consignó la apertura, a partir de los años noventa, de espacios formales participativos, tanto en la legislación como en los procesos de elaboración de estrategias y políticas públicas ambientales. Además, se caracterizó el paso a una sociedad civil “pro-activa” y con incidencia en la materia, a partir de la existencia de un amplio y variado espectro de organizaciones en el país y de formas variadas de ser parte de la gestión y protección de los recursos naturales.

La siguiente ponencia se propone consignar algunos datos que permitan ubicar, de una manera inicial, cuáles son las características y las finalidades con que se organiza la sociedad civil en materia ambiental. Además, observar la situación de la participación ciudadana en la materia a partir de la respuesta del Estado ante tres categorías básicas relacionadas a la misma: el acceso a la información, la participación y el acceso a la justicia. Esto último aprovechando la elaboración de un primer estudio sobre el tema en el país a partir de la metodología de la Iniciativa de Acceso Internacional, y publicado por FUNPADEM, Justicia para la Naturaleza y Coope Sol i Dar, R.L. en el 2005.

Un agradecimiento a Viviana Valverde (Programa COVIRENA), Rolando Castro (CEDARENA) y Sindy Mora (IIS-UCR) por sus aportes especiales elaborados para esta ponencia, así como a Patricia Alfaro por su asistencia en la investigación.

<p>Nota: debido a revisiones y validaciones posteriores, los datos y cifras consignadas en el XI Informe Estado de la Nación pudieran no coincidir con las presentadas en cada una de las ponencias e insumos utilizados. En caso de encontrarse diferencias, se deben privilegiar las consignadas en la publicación del XI Informe.</p>
--

Particularidades de la sociedad civil en asuntos ambientales

Complejo registro de la sociedad civil en materia ambiental

Describir el espectro de la sociedad civil en temas ambientales es una tarea compleja, pues no existe un registro sistemático de todas aquellas iniciativas que tanto con carácter organizacional como de acción comunitaria se dan en el campo. No solo las organizaciones que se autodefinen como ambientalistas ejercen un papel en el espacio público, o realizan acciones en favor del medio ambiente. El Registro Nacional de Asociaciones tan solo tiene 171 asociaciones civiles inscritas bajo la categoría de *finés ecológicos*, de un total de 15.386 asociaciones civiles del país, representando apenas alrededor de un 1% de éstas. Sin embargo, existen múltiples tipos de grupos comunales, locales y nacionales difíciles de registrar, y las acciones a favor del ambiente se ejercen por frentes muy diversos.

Existen ONG con énfasis en medio ambiente, aunque en algunas es un campo de interés dentro de un espectro más amplio de temas. La Fundación Arias¹ registra un total de 136 organizaciones no gubernamentales que tienen como área de interés el medio ambiente², de las cuales 22 son asociaciones civiles. La FECON, que aglutina veintisiete organizaciones ambientales, se ha convertido en un importante interlocutor de este sector (Solís et al, 2004). En el campo de las organizaciones campesinas, la Mesa Nacional Campesina, JUNAFORCA y UPANACIONAL son frentes organizativos, y la Mesa Nacional Indígena representa las ocho etnias presentes en el territorio nacional (Solís et al, 2004). También algunas cámaras empresariales y empresas privadas han creado comisiones ambientales, como la UCCAEP, Cámara de Industrias, Comisión Ambiental Bananera, entre otras (Solís et al, 2004); así como los propietarios privados reunidos en la Red de Reservas Privadas y otras formas de participación privada en protección del territorio. Algunos foros de la sociedad civil es probable que no estén incluidos en estos registros, aunque involucran a grupos que sí lo están, como puede ser el caso del Foro Ambiental y del Foro Popular Ambiental.

Por tanto, para poder medir cuántas organizaciones existen en el sector se dejará siempre por fuera algún tipo de iniciativa y forma de participación que es complicado rastrear. Considerando el registro de la Fundación Arias, las asociaciones civiles activas y los COVIRENA, se perfila un aproximado de 451 organizaciones formalmente registradas, involucradas con temas ambientales (ver cuadro 1). Si incorporamos a esto los propietarios de reservas privadas y productores orgánicos asociados, y sabiendo que quedarán fuera probablemente muchos otros frentes, estaríamos hablando de un aproximado de 1.750 actores de la sociedad civil con alguna orientación a favor del medio ambiente y la conservación de los recursos naturales. En algunas ocasiones, las asociaciones de desarrollo comunal asumen también el papel de actor ambiental en sus comunidades. Para el 2004 existen 2.506 de ellas a lo largo del país.

Cuadro 1. Algunos registros sobre la sociedad civil en temas ambientales, 2004.

Grupos registrados	
Asociaciones civiles activas con fines ecológicos ^{a/}	171
Organizaciones no Gubernamentales con área de interés en Medio Ambiente	114
Asociaciones	53
Fundaciones	33
otros ^{b/}	28
Comités de Vigilancia de los Recursos Naturales ^{c/}	166
Total	451

^{a/} Dato del 2002.

^{b/} La Fundación Arias registra 75 asociaciones. 22 de ellas ya están en el Registro Nacional de Asociaciones, por lo cual en el cuadro se consignan solamente 53 de las mismas.

^{c/} COVIRENA activos al 2004.

Fuentes: Elaboración propia con base en Registro Nacional de Asociaciones, 2003; Fundación Arias, 2005; Programa COVIRENA, 2005.

Es claro que este registro es incompleto, y que la participación ciudadana se expresa en múltiples formas. Para que esta crezca en incidencia y se facilite la coordinación y acompañamiento de los esfuerzos, es recomendable que se construyan instrumentos que permitan conocer con más certeza un mapa de los mismos, sobre todo para poder establecer con el tiempo formas de medición de la incidencia que la participación tiene finalmente en la gestión ambiental. Este esfuerzo puede darse tanto en el campo de las universidades públicas y centros de investigación, como por parte de la Dirección de Sociedad Civil del MINAE.

Vecinos, principal actor de las acciones colectivas en defensa del ambiente

El X Informe dio cuenta de dos procesos paralelos en el país: por un lado, hay nuevos canales de comunicación entre los ciudadanos y las instancias de supervisión y tutela de derechos, generalmente ante los resultados de políticas públicas; por otro lado, hay una irrupción de nuevas organizaciones sociales con capacidades y recursos suficientes para reclamar un papel en la escena política (Programa Estado de la Nación, 2004). En este marco, aunque desde 1990 se abrieron espacios participativos formales en materia ambiental, las debilidades para canalizar todas las preocupaciones en este campo condujeron en diversas formas de acción colectiva de respuesta a situaciones o políticas ya establecidas. Es decir, cuando estos espacios públicos no generan políticas consensuadas o provocan reacciones *a posteriori*, la ciudadanía recurre a una serie de acciones colectivas que intentar revertir dichas políticas o sus efectos.

Un estudio realizado por el IIS-UCR para el Estado de la Nación ha sistematizado las formas de la protesta social en los últimos años, a partir de la revisión de las acciones colectivas registradas en medios periodísticos³. Aunque es posible que los periódicos no den cuenta de todos los eventos, sobre todo en el nivel local y regional, los datos permiten notar que del total de acciones colectivas registradas en los años 2003-2004 (965), solamente un 38 pertenece a la categoría de acciones en defensa del ambiente. De éstas últimas, el tipo de acción a que más se recurrió es la declaración pública, con un 42,1% del total, seguido de la denuncia ante entidades estatales con un 21,1% y el mitín o concentración con un 15,8%. Durante el mismo bienio, la lucha contra la contaminación ambiental es el principal motivador, con un 58%, seguido por la lucha contra el exterminio de especies con un 24% (ver cuadro 2). En forma individual, el tema del aleteo del tiburón, que se consignó en el X Informe, fue el más presente durante el período y generó 5 de las 38 acciones colectivas identificadas entre el 2003 y el 2004.

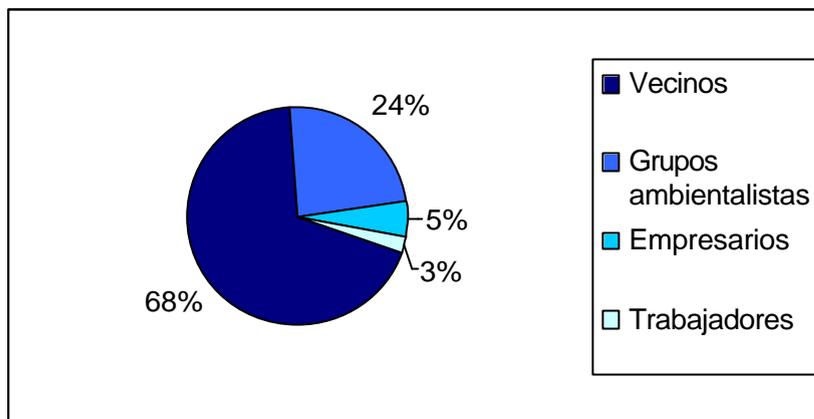
Cuadro 2. Acciones colectivas en defensa del ambiente según tipo de acción y tipo de demanda ambiental, 2003-2004

Tipo de acción	Lucha contra el exterminio de especies		Uso racional del recurso hídrico		Cierre de botadero de basura		Lucha contra la contaminación ambiental		Total 2003-2004
	2003	2004	2003	2004	2003	2004	2003	2004	
Declaración pública	2	4				1	3	6	16
Denuncia ante entidades estatales	3				1		4		8
Mitín o concentración					1	2	1	2	6
Plebiscito							1	2	3
Bloqueo				1				1	2
Reunión con autoridades			1				1		2
Actos contra la propiedad								1	1
Total general	5	4	1	1	2	3	10	12	38

Fuente: Elaboración propia a partir de la Base de Datos de Acciones Colectivas IIS-UCR (Mora et al, 2004 y Mora et al, 2005).

Al analizar el tipo de actor mayoritario en las acciones colectivas a nivel de todos los temas y en materia ambiental, se nota una diferencia importante. En general, en el período 2003-2004 las organizaciones de trabajadores públicos y privados son las más activas en este tipo de acciones, con un 44% del total, y los vecinos actúan solamente en alrededor de un 10% de éstas. Pero en materia de defensa del ambiente es distinto: los vecinos constituyen los principales actores, con un 68% de las acciones, seguido por los grupos ambientalistas con un 24% y finalmente por empresarios y trabajadores con un 5 y un 3% respectivamente (ver gráfico 1).

Gráfico 1. Tipo de actor en acciones colectivas en defensa del ambiente, 2003-2004



Fuente: Elaboración propia a partir de la Base de Datos de Acciones Colectivas IIS-UCR (Mora et al, 2004 y Mora et al, 2005).

Mayor disposición que ejercicio real de la participación en las percepciones ciudadanas en materia ambiental

La generación de una cultura participativa no solamente pasa por la creación de canales formales, sino por procesos educativos e informativos que promuevan la interiorización de una responsabilidad ambiental ciudadana. Una encuesta elaborada IDESPO en abril del 2005⁴, en el marco del Programa de Estudios de Opinión, permite algunas observaciones sobre la percepción, desde la ciudadanía, en torno a la magnitud y la forma en que participa en temas ambientales, sea en forma organizada o individual.

En un plano general, a pesar de los esfuerzos de la política ambiental del país, el 87% de las personas entrevistadas considera que en Costa Rica se respeta “poco o nada” el medio ambiente y menos de la mitad (un 46,8%) opina que se desarrollan políticas efectivas a favor del mismo. Se perciben como los tres principales problemas la contaminación con basura (32%), contaminación de los ríos (16%) y deforestación (12%). En términos de participación y organización comunitaria, apenas un 28% de las personas entrevistadas afirma conocer la existencia de grupos que trabajan por el ambiente en su comunidad, y solamente un 7% afirma ser parte de una organización que trabaje en este campo (IDESPO, 2005).

Sin embargo, la separación de tipos actitudinales hecha por la encuesta refleja que la consideración potencial de participar existe en la población, aunque su ejercicio es reducido, al menos considerando la cercanía y magnitud de la temática ambiental en las comunidades y el país. Entre los más activos (ver nota del cuadro 3), un 28% de los entrevistados ha contribuido económicamente con alguna organización ambientalista de manera activa y el mismo porcentaje ha asistido a charlas, foros y demás actividades informativas sobre el ambiente. Un 27% ha dedicado tiempo a

participar en grupos que trabajen por el ambiente y un 16% ha asistido a manifestaciones y audiencias públicas. Cuando se trata de personas que no han participado en estas situaciones, pero que estarían dispuestas a hacerlo, todas las situaciones superan el 62% de las menciones (ver cuadro 3). Aunque parecieran porcentajes bajos, sobre todos los de una participación activa, en realidad la motivación ambiental parece mejor posicionada que la actitud hacia los partidos políticos, por ejemplo. Comparando los datos de los “activos” con la encuesta que también hiciera IDESPO en el 2004 sobre democracia y legitimidad (IDESPO, 2004), mientras un 28% ha contribuido a financiar grupos ambientalistas, solo un 5,4% lo ha hecho con un partido político. Mientras un 27% ha dedicado tiempo a grupos que trabajen en ambiente, solamente un 14,7% lo ha hecho por un partido político o candidato. En cuanto a los “potenciales” la diferencia es aun mayor: un 64% no ha participado en grupos ambientalistas pero estaría dispuesto a hacerlo, mientras solo un 12,7 declara la misma condición para un partido político o candidato.

Cuadro 3. Participación ciudadana en situaciones relacionadas con el ambiente, por tipos actitudinales, 2005

Acciones	Tipos Actitudinales ^{a/}				Total
	Activo	Potencial	Escéptico	Apático	
Ha asistido a manifestaciones.	16.0	71.1	1.4	11.5	100.0
Ha escrito cartas a medios de comunicación para denunciar algún problema ambiental.	12.6	75.7	1.2	10.5	100.0
Ha contribuido económicamente con alguna organización ambientalista.	28.1	63.8	0.5	7.5	100.0
Ha dedicado tiempo a participar en un grupo u organización que trabaje por el ambiente.	26.7	64.7	1.0	7.6	100.0
Ha asistido en forma regular a asambleas o reuniones relacionadas con el ambiente.	18.1	69.4	1.5	11.0	100.0
Ha planteado una denuncia anónima relacionada con el ambiente.	13.5	67.2	1.0	18.3	100.0
Ha asistido a alguna audiencia pública relacionada con el ambiente.	15.9	72.8	0.5	10.8	100.0
Ha asistido a conferencias, foros, charlas u otras actividades informativas.	28.4	62.3	0.9	8.4	100.0

^{a/} Estas categorías actitudinales se construyen a partir de las respuestas de las personas entrevistadas a cada situación expuesta, con los siguientes parámetros: “activo” cuando responde que lo ha hecho y estaría dispuesto a hacerlo otra vez; “potencial” cuando no lo ha hecho, pero estaría dispuesto a hacerlo; “escéptico” cuando lo ha hecho, pero no estaría dispuesto a volver a hacerlo; “apático” cuando no lo ha hecho ni estaría dispuesto a hacerlo.

Fuente: IDESPO, 2005

En consonancia con lo expuesto en el apartado anterior, en que se concluía que los vecinos eran el principal actor de las acciones colectivas en defensa del ambiente, también la encuesta de IDESPO concluye que el “el ámbito de acción de las organizaciones ambientales, en las que participa el 7% de las personas entrevistadas, es mayoritariamente de barrio o comunal”. En este mismo sentido, según los encuestados, quienes más se preocupan por el medio ambiente en el país son las comunidades, con un 69,8% de las menciones, muy por encima del gobierno (un 28,7%) o la empresa privada (26,3%). Las municipalidades, también una institución cercana a la comunidad, aparece en segundo lugar con un 58,5% (ver cuadro 4).

Cuadro 4. ¿Quién se preocupa más por el medio ambiente?, 2005

Administración pública	Porcentaje
Gobierno	28.7
Municipalidades	58.5
Ambos	3.1
Ninguno	9.7
Total	100.0
Sociedad civil	
Comunidades	69.8
Empresas Privadas	26.3
Ambos	2.5
Ninguno	1.4
Total	100.0

Fuente: IDESPO, 2005.

Lo anterior permite afirmar que parte de los desafíos de la participación ciudadana está en acercar a los entornos locales y comunales instrumentos (legales y formales), recursos y formación que permitan un mejor y mayor ejercicio de la misma, precisamente en el entorno en que la preocupación y la inquietud es mayor. Además, denotan que los esfuerzos de la sociedad civil en la materia deben estar de la mano a la organización comunal, y por eso también es importante ampliar las posibilidades de conocer el panorama de cuál es el espectro de la misma.

Diversas formas de participación de la sociedad civil en la gestión ambiental

Elaboración participativa en la construcción de legislación ambiental

Durante 1990, la participación de la sociedad civil en la formulación de leyes y de estrategias de política pública ambiental ha sido importante, como se expresa en el proceso consultivo de la Ley de Biodiversidad o en la elaboración de la Estrategia Nacional de Conservación y uso sostenible de la Biodiversidad. Desde 1990 se han creado unas 20 leyes o políticas que incorporan la participación ciudadana (Programa Estado de la Nación, 2004). Aunque esto implica un avance en la construcción de políticas inclusivas, es importante poder medir en el tiempo si se han convertido en canales permanentes para involucrar a la sociedad civil en la gestión ambiental, o si pudieran responder a situaciones coyunturales, gracias al apoyo de organizaciones privadas con recursos financieros que han permitido formular espacios consultivos. Para la elaboración del proyecto de Ley de Biodiversidad se consideró la opinión de aproximadamente 3.000 personas (Solís et al, 2004), sin que eso garantice la incidencia de esa participación en el resultado final, lo cual requiere de un análisis más complejo para poderse determinar. Otro aspecto relevante es que además de que los procesos sean participativos, la legislación resultante debería garantizar espacios para la participación, sobre todo en temas trascendentales como el proyecto en discusión sobre recursos hídricos. Este fue dictaminado ya por la Comisión Ambiental del congreso, pero se encuentra estancando en la corriente legislativa (ver recuadro1).

Recuadro 1. Participación ciudadana en la Ley de Recurso Hídrico: gestación y resultados.

En Abril de 2002 se convoca al Primer Foro Nacional del Agua que contó con una participación de más de 200 especialistas interesados en temas relacionados con el recurso hídrico. En este foro se discutieron los problemas de gestión del recurso hídrico y se alcanzó un acuerdo en cuanto a la importancia de crear una nueva Ley del Agua. Para esto se tomaron como base tres proyectos de ley que se encontraban en la corriente legislativa desde el año 2001, tratando en lo posible de conciliarlos y negociando acuerdos sobre las discrepancias existentes.

Uno de los principales resultados de este proceso inicial fue la conformación del Grupo Técnico del Agua (GTA), un grupo integrado por más de 30 representantes de instituciones estatales con competencia en el tema hídrico, representantes de las universidades, Organizaciones no Gubernamentales y técnicos independientes con experiencia en la materia.

En el año 2002 el GTA conciente de la necesidad de crear una ley del agua socialmente consensuada, inicia un amplio proceso de diálogo y consulta del texto unificado del proyecto de ley. Se realizan en total 6 talleres regionales en: San Carlos, Quepos, Limón, Golfito,

Palmar Sur y Liberia, además de dos talleres de seguimiento con comisiones nombradas en cada una de las regiones y un taller técnico en San José.

El objetivo de estos talleres fue enunciado como “convocar a diversos sectores de la sociedad civil en diferentes regiones del país para informarles del estado del proceso hacia una nueva ley del agua para Costa Rica, presentarles el texto sustitutivo del nuevo proyecto de ley, recibir insumos y consensuar criterios acerca de los diferentes elementos de la ley”. El cuadro siguiente ilustra el total de representantes por sectores que participaron de los talleres de consulta regional:

Sectores	Total	Porcentaje
Organizaciones locales	42	12.8%
-Asociaciones de desarrollo	21	6.4%
- Comunidades	11	3.4%
- Grupos de mujeres	02	0.6%
- Centros Agrícolas	02	0.6%
- Defensa Ambientalista	03	0.9%
- Asociación indígena	03	0.9%
ONG	29	8.9%
ASADAS	60	18.3%
Instituciones Públicas	139	42.5%
Sector Privado	27	8.9%
- Cámaras	07	2.1%
- Empresas	20	6.1%
Cooperativas	07	2.1%
Otros	25	7.6%
TOTAL	329	100%

En cada taller se procuró que existiera un equilibrio entre los representantes de la sociedad civil y los de las instituciones estatales, esto se logró por medio de una amplia invitación a las comunidades y al sector privado de cada región.

La metodología utilizada incluyó espacios de información sobre los contenidos del proyecto de ley, sesión de preguntas, un amplio espacio para el debate del contenido expuesto y la formulación de recomendaciones para incorporar en el proyecto. En cada una de las regiones se conformó una comisión de seguimiento elegida por los participantes del taller con representación de todos los sectores. Cada una de las comisiones de seguimiento tuvo audiencia en la Comisión de Ambiente de la Asamblea Legislativa para exponer las iniciativas y propuestas derivadas del proceso de consulta en su región.

Una vez finalizado el proceso de talleres, el GTA inició la sistematización de los resultados por medio de matrices que permitían la identificación de las principales críticas y aportes al proyecto de ley. Estos insumos fueron discutidos e incorporados en el texto que se entregó a los diputados de la Comisión de Ambiente de la Asamblea Legislativa. El resultado de este largo proceso fue la publicación del proyecto en el diario oficial La Gaceta en enero de 2004. Sobre este texto publicado, la Comisión de Ambiente solicitó el criterio de instituciones estatales y Organizaciones no Gubernamentales relacionadas con el tema de gestión del agua. Se recibieron múltiples criterios, que igualmente fueron analizados y discutidos para realizar los últimos cambios al proyecto previo a su dictamen.

El texto que actualmente se encuentra en la corriente del Plenario Legislativo, pretende dar respuesta a muchas de las inquietudes que los sectores expresaron en los talleres de discusión y refleja de manera importante sus principales aportes para el logro de una

verdadera gestión integrada y participativa del agua en Costa Rica. La necesidad externada por los participantes en los talleres de ser protagonistas de la toma de decisiones en torno al recurso hídrico, generó los espacios abiertos para la participación de la sociedad civil que quedaron plasmados en el proyecto:

El Inciso ñ) del Artículo 2 establece la Participación Ciudadana como principio en los siguientes términos:

“El Estado desarrollará mecanismos para garantizar la participación oportuna e informada de las comunidades y realizará las consultas en los procesos de adopción de decisiones públicas en materia de conservación, manejo, uso del recurso hídrico”.

Se abren importantes oportunidades de participación para la sociedad civil en los siguientes espacios :

- Consejo Nacional del Recurso Hídrico: un espacio de deliberación, concertación y coordinación entre el Poder Ejecutivo, las instituciones descentralizadas del Estado y los diferentes sectores sociales vinculados al recurso hídrico, que: asesorará, vigilará y emitirá recomendaciones sobre las políticas y estrategias nacionales al Rector del Recurso Hídrico (Art. 14)
- Consejos de Cuenca: Funcionarán en cada unidad hidrográfica, constituye un órgano de participación intersectorial que velará por el adecuado funcionamiento del Organismo de Cuenca. Los miembros de los Consejos tendrán capacidad de deliberación y decisión sobre asuntos como la definición del orden jerárquico de uso del agua en su unidad hidrográfica y participación en el otorgamiento de permisos para el aprovechamiento del recurso. Estará integrado por representantes de Municipalidades y Áreas de Conservación, sector académico, Asociaciones Administradoras de Sistemas de Acueductos y Alcantarillados Sanitarios, de organizaciones ambientalistas, comunales y productivas, cuya actividad se desarrolle en la respectiva unidad hidrográfica. (Artículos 21 y 22)

Fuente: Rolando Castro, CEDARENA, 2005

Oficina de Iniciativa Popular sin incidencia en materia ambiental

Desde 1999 se creó en la Asamblea Legislativa la Oficina de Iniciativa Popular, con la idea de que cualquier ciudadano presente sus propias propuestas en materia de proyectos de ley. Desde su creación, se han recibido un total de 423 iniciativas, de las cuales 38 han entrado a la corriente legislativa y 4 son ya ley de la República. En materia de medio ambiente, la Oficina registra desde 1999 solamente 19 iniciativas presentadas, las cuales se relacionan en general con el control de la contaminación, la protección de la biodiversidad, la educación y los estímulos necesarios para la protección del ambiente. De los 19 proyectos, 7 han sido retirados para estudio, pero ninguno de éstos ha entrado en la corriente legislativa, por lo que su incidencia ha sido nula. En la mayoría de los casos se trata de iniciativas personales, pues solamente cuatro han sido presentados por organizaciones de la sociedad civil (Oficina de Iniciativa Popular, 2005).

Diversidad de temas y actores en conflictos ambientales en el 2004

La presión por el uso de recursos naturales escasos y vulnerables, en un contexto de competencias dispersas, facilita el surgimiento de conflictos. Además, las instancias formales no canalizan todas las preocupaciones ambientales, por lo que a menudo los problemas se resuelven fuera del marco institucional o en el nivel judicial. Durante los últimos años se han presentado serios conflictos relacionados con los recursos ambientales compartidos, entre los cuales el agua destaca como el más disputado. En la mayoría de los casos recientes, los enfrentamientos se caracterizan por darse entre las comunidades y el sector privado, con mediación del Estado. El siguiente cuadro muestra, sin ser exhaustivo, algunos de los casos presentados durante el 2004.

Cuadro 5. Algunos temas debatidos en conflictos ambientales. 2004

Tema	Algunos casos registrados
Minería a cielo abierto	Vecinos de Miramar contra empresa Ríos Minerales, Metales Procesados MRW S. A. y Glencairn Grupos ambientalistas contra empresa interesada en extraer oro en Crucitas de Cutris
Contaminación	Vecinos de Ciruelas y Turrúcares, por la contaminación del río Siquiares Vecinos de Calle Flores de Belén, por la contaminación producida por fabricas privadas Hospital Max Peralta, por la contaminación sónica Plebiscito en San Ramón, para la suspensión de permisos de funcionamiento de granjas avícolas
Recolección de desechos	Problemas de basura en las orillas del río Pacuare Comunidad de Sámara contra la Municipalidad de Nicoya, por recolección de basura Vecinos de Guápiles por basura en las inmediaciones de la antigua biblioteca Vecinos de Tibás y de Montes de Oca, por falta de recolección de basura
Oposición a proyectos hidroeléctricos	Vecinos de Turrialba y varias ONG, contra planta hidroeléctrica en el río Pacuare Vecinos de Tucurrique, contra proyecto hidroeléctrico La Joya
Aleteo de tiburones	PRETOMA y ONG, en favor de la eliminación del aleteo de tiburón y contra la descarga de aletas en muelles privados
Manejo y conservación de fauna	APREFLOFAS contra la fundación administradora del Zoológico Simón Bolívar y el Centro de Conservación Santa Ana, por el estado de las jaulas y el hacinamiento de los animales APREFLOFAS, en favor de la eliminación de la caza deportiva Comunidades del río San Carlos, por mortandad de peces causada por apertura de embalse del ICE y por derrame de melaza

Fuente: Elaboración propia a partir de Mora et al, 2005 y fuentes periodísticas.

Participación privada en la conservación y protección del territorio

Un elemento destacado en Costa Rica es la participación de la propiedad privada en la conservación de territorio. Esta no se da solamente por la iniciativa voluntaria de los propietarios, sino también gracias a los incentivos creados durante la década de los 90 y como posibilidad de un aprovechamiento económico que implica y favorece el manejo sostenido y la protección de dichas áreas.

Hay varias formas de esta participación privada. En primer lugar, entre 1997 y 2004, más de un 8% del territorio nacional se ha incorporado al sistema de Pago de Servicios Ambientales, en la modalidad de protección de bosque y reforestación. En esta misma modalidad, la participación de territorios indígenas implica un 0,4% del área total del país. En segundo término, el 75% de los refugios de vida silvestre en el país son privados o de administración mixta. Estos 79 terrenos representan aproximadamente un 2,2% del territorio nacional. La Red de Reservas Naturales Privadas aporta más de 60.000 hectáreas de área protegida. En conjunto, estos esfuerzos de protección representan más del 8,3% del territorio nacional (10,4% sin se incluye reforestación) e involucran ONG, albergues ecoturísticos, finqueros, empresas agrícolas, propietarios de áreas naturales y campesinos. Existen también 60 proyectos de protección que forman parte del Corredor Biológico Mesoamericano en Costa Rica⁵.

Además de esta participación directa, también hay aportes privados que facilitan la gestión y vigilancia de las áreas protegidas estatales. Un ejemplo de ello es el financiamiento de guardaparques: un 22% de estos funcionarios es pagado por organizaciones no gubernamentales. Como se consignó en el X Informe, este apoyo es fundamental, pues según un estudio del SINAC, si desaparece este financiamiento, la presencia de guardaparques pasaría de uno por cada 3.262 hectáreas a uno por cada 5.000 hectáreas (Programa Estado de la Nación, 2004).

Participación en la gestión de áreas estatales de conservación

La participación en los Consejos Regionales tiene potencial de incidencia de la sociedad civil en procesos decisorios

Con la Ley de Biodiversidad se crearon los Consejos Regionales de Áreas de Conservación, como instancias de gestión de las áreas estatales protegidas. Estos conforman, en términos de estructura y de atribuciones, un espacio participativo decisorio. Un aprovechamiento de los mismo es fundamental para la sociedad civil, en tanto poseen la atribución, según el artículo 30 de la Ley, de “velar por la integración de las necesidades comunales en los planes y actividades del área”, “fomentar la participación de los diferentes sectores en el análisis, la discusión y la búsqueda de soluciones para los problemas regionales relacionados con los recursos

naturales y el ambiente” y “aprobar las estrategias, las políticas, los lineamientos, las directrices, los planes y los presupuestos específicos del área...”.

Al menos en el aspecto formal, la conformación de estos Consejos abre un espacio decisorio importante a los sectores no estatales, partiendo de sus atribuciones legales. El 54% de los miembros provienen de organizaciones de la sociedad civil, especialmente de organizaciones locales y productivas. El 29% están relacionados con instituciones públicas, tanto el MINAE mismo como otras entidades tales como el ICE, SENARA, IDA, entre otros. Representantes de municipalidades ligadas al área de conservación representan el 17% (ver cuadro 6).

Cuadro 6. Conformación de los Consejos Regionales de Áreas de Conservación según institución representada por sus miembros, 2005

Procedencia	Porcentaje
Organizaciones locales/laborales/productivas	18%
MINAE	17%
Municipalidades	17%
Fundación/Asociación ambiental	15%
Otras instituciones públicas	12%
Asociaciones de Desarrollo	9%
Sector Académico	4%
Grupos Indígenas	4%
Otros ^{/a}	4%
Total	100%

^{/a} Iglesia, COVIRENA, cooperativas, Empresa privada.

Fuente: Elaboración propia con base en los listados de las Direcciones de Áreas Regionales; MINAE, 2005⁶.

Estudiar la incidencia de ese espacio en la gestión de las ASP requerirá tiempo, pues en este momento los Consejos se han dedicado sobre todo a los aspectos operativos, reglamentarios y de instalación inicial, y aún no a la definición de políticas de gestión, tal como les atribuye la ley. En algunos casos han atendido modificaciones de áreas protegidas, cambios de categorías en las mismas, establecimiento de fuentes de financiamiento y conocimiento de los planes de trabajo del SINAC (González, 2005). Nos obstante, dadas las atribuciones que le otorga la ley, los Consejos tienen potencial para ser espacios decisorios y representativos. En el caso de los comités ambientales municipales, no existe una instancia que registre sus actividades hasta el momento.

La experiencia de los COVIRENA en la gestión ambiental

Anteriores informes se han referido a la red de voluntariado conformada por los Comités de Vigilancia de los Recursos Naturales, la más amplia del país. Creados en 1992 con el objetivo principal de convertirse en actores claves del desarrollo sostenible a partir de una amplia participación social, hoy cuentan con un total de 166 comités activos locales y comunales, agrupando a cerca de 2.400 personas (Programa COVIRENA, 2004). Un análisis realizado por la Dirección de Sociedad Civil de MINAE, a través del Programa COVIRENA, permite elaborar un perfil de la conformación, relaciones y acciones que realizan estos comités en materia ambiental.

Recuadro 2. Ejes de la acción en los Comités de Vigilancia de los Recursos Naturales (COVIRENA).

El Programa de los Comités de Vigilancia de los Recursos Naturales (COVIRENA) durante el 2004 se ha concentrado en la consolidación de cinco áreas estratégicas de trabajo (Vínculo con las Áreas de Conservación, Secretaría Nacional, Direcciones Regionales, Alianzas Estratégicas y Sistema de información).

Particularmente en la última área mencionada, a partir de las lecciones aprendidas durante la planificación estratégica, producto del esfuerzo del equipo coordinador del Programa por traducir y visualizar más el quehacer de los comités, se identificó la necesidad de enfatizar en instrumentos para la recopilación de información actualizada sobre el estado de los COVIRENAS. De esta manera, fundamentados, en la opinión de los líderes de los diferentes comités y apelando a la experiencia vivida de los funcionarios/as encargados/as del Programa, se han generado datos preliminares acerca de los principales ejes temáticos que agrupan a las personas que participan en los comités.

La globalidad de las tareas y temas en que constantemente se están relacionando los COVIRENAS, en primera instancia lugar se ubica la temática del control, protección y conservación de los recursos naturales. Aquí se perciben en mayor medida, aspectos relacionados con la tala, la cacería, la protección de nacientes, la pesca en agua dulce y marítima con artes y formas no autorizadas. En materia de aguas, y generador constante de conflictos, se debe destacar el impacto provocado por el envenenamiento de los ríos para la extracción de peces y camarones en las comunidades representadas.

En segundo lugar de relevancia, está la contaminación ambiental, específicamente en lo referente a la disposición sin tratamiento de aguas servidas y residuales (actividades pecuarias, industriales, comerciales y domésticas) y en el uso de agroquímicos. Por otro lado, el inadecuado manejo los desechos sólidos, que pese a notarse un interés en mejorar el tratamiento de éstos en lo urbano, no existe aún una solución concreta e integral, extendiéndose el problema en las comunidades rurales. En menor grado, pero no por ello, menos importante, destaca la contaminación provocada por fumigaciones (en plantaciones bananeras y de palma aceitera).

En tercer lugar de relevancia; en la gestión ambiental urbana y zonas costeras, los COVIRENAS se han abocado al rescate de áreas verdes de carácter recreativo y de embellecimiento, apoyo a la elaboración e implementación efectiva de los planes reguladores municipales, prevenir y controlar la autorización de permisos de construcción en áreas de amortiguamiento y vulnerables(zonas de protección, por su importancia hídrica o riesgos de carácter social (inundaciones o deslizamientos, defensa de la zona marítimo terrestre). Es loable señalar la incidencia política en los gobiernos locales, esto por cuanto, un número significativo de las personas integradas en los comités ubicados en centros urbanos y en menor medida en lo rural, participan de forma directa e indirecta en las Comisiones de Asuntos Ambientales de las Municipalidades.

Sobre el origen y medidas adoptadas para atender las situaciones socioambientales.

El origen de los comités esta marcado por un lado por el contexto social y ambiental comunitario en que se desarrollan y que motiva el organizarse como comité para realizar labores de gestión ambiental. En segundo plano, la conformación esta influida por la visión que tienen las organizaciones o instituciones que provocan su creación. En este sentido, es importante mencionar que se mantiene en la mayor parte de los casos, la creación de grupos por iniciativa de líderes comunales impulsados por la necesidad de buscar alguna solución a los problemas ambientales más latentes y quienes están interesados en contribuir voluntariamente con la protección y conservación de los recursos naturales en sus localidades. Se debe recalcar como se ha mencionado en años anteriores, que estas zonas por lo general se ubican en terrenos privados, que no están incluidos en categorías de manejo y que muestran una alta fragilidad por la escasez de controles estatales relacionados con la prevención de los daños ambientales en estas áreas.

Sin embargo, recientemente se observa la tendencia creciente en las distintas Áreas de Conservación, de conformar COVIRENAS promovidos por organizaciones no gubernamentales como la Asociación Amigos de la Naturaleza (ASANA), Asociación Preservacionista de flora y fauna (APREFLOFLAS); instituciones y empresas públicas como Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL), Acueductos y Alcantarillados(AyA), Municipalidades y las mismas Subregiones del Ministerio del Ambiente y Energía en cada área de Conservación, entre otras. Además, lo anterior se ha visto impulsado notablemente por el establecimiento de convenios y acuerdos desde la Dirección de la Sociedad Civil y proyectos de carácter interinstitucional, tales como el Proyecto Savegre, COBODES, PNUD, Convenio Fuerza Pública(capacitación ambiental y legal de oficiales de policía activa y de la reserva) – MINAE y el Proyecto de Rescate de la Cuenca del Río San Carlos.

Finalmente, la coordinación del programa ha determinado que los COVIRENAS han venido combinando distintos caminos que les permita atender aquellas situaciones sociales y ambientales que caracterizan a cada comunidad. En tal sentido, los comités utilizan principalmente medidas de control y protección (vigilancia, operativos e interposición de denuncias) y proyectos de gestión y educación ambiental (rotulación, charlas, talleres, ecoturismo, manejo de vida silvestre, acciones de coordinación interinstitucional y con organizaciones locales, a fin de hacer perdurables las condiciones positivas existentes o de otra forma direccionar lo negativo que pueda estarse dando.

Viviana Valverde, Programa COVIRENA, 2005

Otras formas de voluntariado son apoyo en la protección y gestión de las áreas protegidas del país. Uno de estos frentes es la Asociación de Voluntarios para el Servicio de Áreas Protegidas (ASVO), que cuenta con la participación de alrededor de 1.158 personas anualmente (ver cuadro 7) en actividades de educación ambiental, investigación, protección atención a los visitantes, vigilancia de centros operativos, mantenimiento, diseño y construcción de instalaciones. Los 19.293 días de trabajo voluntario que aportó en el 2004 equivale al trabajo anual de 53 funcionarios guardarecursos del SINAC a tiempo completo, lo que hubiera significado una erogación estimada de más de 182 millones de colones en ese año (ASVO, 2004). Resalta además que el voluntario internacional representa el 48% del total.

Cuadro 7. Número de voluntarios y días de trabajo aportadas por ASVO al SINAC-MINAE, 2004

Categoría de voluntario	Cantidad	Días de trabajo
Nacional ocasional	475	3.800
Internacional ocasional regional	555	8.325
Unidades especiales	32	256
	96	6.912
Total	1.158	19.293

Fuente: ASVO, 2004

El manejo compartido de áreas protegidas

En Centroamérica, ante la falta de capacidades financieras y técnicas de parte de los Estados para sostener el crecimiento de las áreas protegidas, y en el marco de los esfuerzos por acercar la gestión ambiental a la solución de otros problemas sociales como la pobreza, la gestión participativa de estas áreas se ha desarrollado cada vez más como alternativa. Mientras en 1998 la región contaba con 68 experiencias de comanejo, en el 2004 ya eran 127 experiencias, representando más de un 18% del Sistema Centroamericano de Áreas Protegidas. Cerca del 70% de estas iniciativas son implementadas por ONG y sólo una pequeña parte por gobiernos y organizaciones locales (Salas, 2004).

En Costa Rica, en el 2004 se redactó el primero borrador de un documento de marco conceptual, principios y recomendaciones para la creación de una política de manejo compartido en el país, a través de una comisión de trabajo compuesta por el SINAC, la UICN, la Comisión Nacional sobre Manejo Compartido de ASP, a Dirección de Sociedad Civil del MINAE y la ACICAFOC (coordinadora indígena y campesina) (UICN, 2004a). Sin embargo, ya se han dado experiencias en este sentido en el país. Una de ellas que arrancó en el 2004, y que involucra el comanejo solo como uno de sus temas, muestra características importantes, porque involucra la participación de sociedad civil de Costa Rica y de Nicaragua en una alianza ambiental para el cuidado de los recursos naturales en la cuenca del río San Juan. La iniciativa reúne 16

organizaciones de ambos países, entre fundaciones, asociaciones de desarrollo, de mujeres y de productores, gobiernos locales y ONG ambientalistas. Estos grupos intentarán, en el marco de un programa de la UICN y NORAD, “promover el ecoturismo, la cogestión de áreas protegidas, el impulso de actividades productivas sostenibles, el freno al deterioro ambiental y el combate a la pobreza incluido en todas estas acciones” (UICN, 2004b)

Un caso de acción participativa: procesos de concertación y planificación participativa en ACOSA en el marco de la Agenda XXI

Uno de los casos de acción participativa que han rescatado la importancia del papel de la sociedad civil en la gestión y protección de áreas de conservación, a partir de un enfoque general sobre el desarrollo regional sostenible, es la Agenda XXI en el Área de Conservación de Osa, con el objetivo principal de incorporar a la sociedad civil y los actores locales en los planes sobre el desarrollo de la región.

En 2004 se realizó un estudio encaminado al fortalecimiento de las estructuras de concertación y planificación participativa en ACOSA, a partir de la Agenda XXI (Sasa, 2004), que permite un mapeo desde el punto de vista de la participación ciudadana. El estudio menciona que la diversidad de actores sociales, estructuras de concertación y redes de trabajo existentes en ACOSA conlleva en algunas ocasiones duplicidad de funciones que distorsionan el trabajo conjunto necesario a favor de los objetivos del desarrollo sostenible. Permite observar un conjunto de estructuras de concertación cuya función es explícitamente de carácter regional, otras cuyo alcance es cantonal-municipal y otras de ámbito comunal (ver cuadro 8) (Sasa, 2004).

Cuadro 8. Actores sociales y estructuras de concertación en el Área de Conservación de Osa con alcance regional, municipal y comunal

Ámbito Regional	Ámbito Municipal	Ámbito Comunal
Consejo Regional ACOSA	Consejo Municipal- Comisión Ambiental	Asociaciones de Desarrollo Integral
Agenda XXI	Consejos de Distrito	COVIRENAS
COSORE	Comisión de Emergencias	Comité de Salud
Sectorial Agropecuaria	Pastoral	Grupo de Jóvenes
Comisión Nobe Pro-Osa	Comités de Caminos	Comité de Ambiente
Asociación Cultural Nobegue	COVIRENAS	Comités de Vigilancia
Liga Cantonal	Comisión Manejo de Desechos	Juntas de Padres
Comisión Regional COVIRENAS	Acueductos/ASADAS	Juntas de Educación
Federación de Uniones Cantoniales ADI-Sur	Cámaras de Comercio y Turismo	Juntas Parroquiales

Comisión Regional
Cooperativas del
Sur/COONACOP
Comisión Manejo de
Desechos Sólidos

Fuente: Elaboración propia con base en los Mapas de Estructuras de Concertación, Sasa, 2004.

La participación de la sociedad civil se da con representantes de asociaciones campesinas, grupos de mujeres, asociaciones desarrollo integral, comunidades indígenas, así como ONG (Neotrópica, Cecropia, Tuva, Arruko, Corcovado) (Sasa, 2004); según los registros llevados entre febrero de 2002 y marzo de 2004, constituyen el fuerte de la asistencia a los encuentros de la Agenda XXI. Algunas conclusiones del estudio llaman la atención sobre el hecho de que, si bien Agenda XXI es la principal estructura de concertación en términos de poder de convocatoria, “es recomendable fortalecer las estrategias de convocatoria para eliminar sesgos en cuanto a la asistencia mayoritaria de un sector sobre otro” (Sasa, 2004). Esta afirmación tiene que ver con la incidencia del proceso, pues la participación directa de los sectores le da legitimidad y alcance a una iniciativa que pretende ser regional y temáticamente integral.

Limitada incidencia de las consultas populares en materia ambiental

En el último lustro se han llevado a cabo algunas consultas populares en temas ambientales a nivel local. El primer caso fue el que resultó en la declaratoria de la cuenca del río Sarapiquí como Monumento Histórico Natural y el manejo comunitario de la misma. El proceso, motivado por los problemas ambientales de la zona, se inició con la organización de la comunidad en comités locales de defensa, que a su vez solicitaron este escrutinio. La participación fue de un 12% del padrón electoral (Solís et al, 2004). En el X Informe se consignó que los efectos esperados de la consulta aún no se materializan, y no se ha cumplido todavía la voluntad del manejo comunitario de la cuenca (Programa Estado de la Nación, 2004)

Otro caso se dio en febrero del 2003, cuando se realizó en el distrito de Piedades Sur de San Ramón de Alajuela un plebiscito para determinar la suspensión del otorgamiento de permisos para la instalación de granjas avícolas y porcinas, plantas procesadoras de carne y granjas para gallinas ponedoras, hasta tanto no esté vigente el Plan regulador de San Ramón y a la luz de múltiples demandas por contaminación. La consulta tuvo un resultado de 876 votos a favor de la suspensión y solamente 32 en contra (La Gaceta, No.63). El interés expresado por la comunidad por esta vía fue ratificado por el Consejo Municipal Sin embargo, el proceso hasta el momento no ha conllevado la aprobación de dicho Plan. Un año después, el distrito Los Ángeles del mismo cantón realizó también una consulta similar, con un resultado de 279 a favor y 49 en contra (Mora et al, 2005).

Evaluación del Estado frente a la participación ciudadana en la gestión ambiental

Durante el 2005 se publicó el primer documento que realiza un análisis de indicadores sobre participación ciudadana en la gestión ambiental en el país. Fue realizado por la Iniciativa de Acceso Costa Rica (IA-CR), integrada por FUNPADEM, Coope Sol i Dar R.L. y Justicia para la Naturaleza, y a partir de la metodología desarrollada por la Iniciativa de Acceso Internacional (TAI). Consiste en un conjunto de indicadores “que permiten determinar las fortalezas y debilidades en la existencia e implementación de los mecanismos que garantizan el acceso a la información, la participación social y la justicia en temas ambientales”⁷, e indaga cómo se ejerce la gestión estatal sobre el patrimonio ambiental y cuál es la participación de la sociedad civil organizada en esa gestión (Iniciativa de Acceso Costa Rica, 2005).

El referente conceptual es el Principio 10 de la Cumbre de Río, que plantea que “el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados. Toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones (...)”. En Costa Rica se ha avanzado recientemente, en particular con aprobación de la Ley de Biodiversidad, en la institucionalización de espacios de participación de la sociedad civil. Este apartado sintetiza algunos de sus principales hallazgos⁸.

Participación ciudadana en la gestión ambiental: fortalezas en la legislación, debilidades en la práctica

El estudio de la IA-CR analiza la participación ciudadana considerando que ésta puede influir en la toma de decisiones de muchas formas, permitiendo a los decisores considerar asuntos, perspectivas y opciones diferentes al definir un problema; recopilar conocimientos nuevos del área social, económica y ambiental; integrar inquietudes ambientales y sociales en esta toma de decisiones; tomar decisiones justas, legítimas y consistentes en el aspecto ambiental y; manejar conflictos sociales, reuniendo a las partes involucradas y a los distintos grupos de interés en la etapa inicial, en la que aún es factible realizar cambios.

La participación en la gestión ambiental se analizó a partir de la legislación, pero también en el diseño de políticas, estrategias, planes, programas o legislación nacional o Subnacional, evaluando los casos de la formulación de la Ley de Biodiversidad, de la Estrategia Nacional de Conservación y Uso Sostenible de la Biodiversidad y de las Política de Normas para el Acceso a los elementos y recursos genéticos y bioquímicos de la Biodiversidad (Decreto 31514-MINAE). También se estudió la participación en decisiones a nivel de proyectos, analizando los casos de Proyecto Hidroeléctrico La Joya y de las Exploraciones Petroleras en el Caribe.

En cuanto a la legislación se reporta que la Constitución Política de Costa Rica incluye una serie de derechos y garantías, tanto individuales como colectivas, para promover la participación directa o indirecta de los ciudadanos. De acuerdo con las disposiciones constitucionales, la participación es el derecho individual del ciudadano de poder incidir en las políticas del Estado y provee mecanismos que van desde el derecho de asociación, hasta la potestad para ejercer el referéndum y plebiscito a nivel local. El marco legal general que respalda este derecho en materia ambiental es extenso, y existen disposiciones para la protección del medio ambiente (ver cuadro 9). Además, la participación ciudadana es uno de los principios que se recogen en los Convenios Internacionales, que de acuerdo a la legislación nacional tienen un rango superior a la Constitución. Existe la posibilidad de iniciativa de ley por parte de los ciudadanos, así como en las discusiones a nivel de la Comisión Legislativa, a través de audiencias o comisiones mixtas. Sin embargo, las leyes sectoriales no hacen referencias expresas a los procedimientos que permitan y promuevan la participación pública en la elaboración de estrategias, programas, políticas y planes. De igual manera, en cuanto a las normas procesales y administrativas que regulan la participación ciudadana, no es claro el procedimiento a seguir por los ciudadanos para hacer ejercer su derecho, dada la dispersión de éste en distintas leyes.

Cuadro 9. Valoración de indicadores sobre el marco legal para sustentar la participación ciudadana en materia ambiental

1 - Libertad de participación directa en asuntos públicos	Fuerte
2 - Participación Pública en Proyectos de ley.	Fuerte
3 - Normas de participación pública en las leyes administrativas relativas a protección ambiental . Tema: administración de aguas	Intermedio
3.1 – Normas de participación pública en las leyes administrativas relativas a protección ambiental. Tema: Energía	Intermedio
3.2 – Normas de participación pública en las leyes administrativas relativas a protección ambiental. Tema: Recursos forestales	Débil
4 – Participación pública en la ley de procedimiento administrativo	Fuerte

Fuente: Iniciativa de Acceso Costa Rica, 2005.

Sobre la participación en la formulación de leyes, políticas o estrategias se estudiaron los casos de la Ley de Biodiversidad, la Estrategia Nacional de Biodiversidad y la Política de Acceso a Recursos Genéticos. En ellos se demuestra, en mayor o menor grado, la existencia de espacios de participación de diferentes sectores sociales como campesinos, pueblos indígenas, academia, instituciones gubernamentales y sociedad civil (ver cuadro 10). No obstante, falta información accesible a las mayorías que permita una participación más informada. Además hay carencia de recursos que permitan esos espacios de participación. El MINAE ha ido

estableciendo instancias de participación institucionalizada, según lo establece la Ley de Biodiversidad en la CONAGEBIO y los Consejos Regionales de Biodiversidad.

Cuadro 10. Valoración de indicadores sobre la participación en políticas, estrategias, planes, programas o legislación nacional o subnacional. Caso: Ley de Biodiversidad.

CALIDAD	
4 – Oportunidad de la notificación de la intención de desarrollar política, estrategia, plan, programa o legislación	Débil
5 – Oportunidad de comunicación política, estrategia, plan, programa, o legislación finales	Débil
7 – Comunicación de proyectos de política, estrategia, plan, programa, o legislación, dirigida a grupos socioeconómicos o culturales marginados	Fuerte
9 – Amplitud de la consulta en la etapa de proyecto de política, estrategia, plan o legislación	Fuerte
10 – Consultas realizadas con grupos culturales y socioeconómicos marginados sobre política, estrategia, plan, programa, o legislación	Fuerte
11 – Duración del periodo de comentario público acerca de política, estrategia, plan, programa, o legislación	Fuerte
ACCESIBILIDAD	
2 – Calidad de la información que apoya la participación en política, estrategia, plan, programa o legislación	Fuerte
3 – Existencia y disponibilidad de políticas, estrategias, planes, programas y leyes en los registros / archivos públicos	Fuerte
6 – Herramientas de comunicación usadas para difundir política, estrategia, plan, programa o legislación	Fuerte
8 – Grado de consultoría para la definición de los parámetros o alcance de política, estrategia, plan, programa, o legislación	Fuerte
10 – Consultas realizadas con grupos culturales y socioeconómicos marginados sobre política, estrategia, plan, programa, o legislación	Fuerte
11 – Duración del periodo de comentario público acerca de política, estrategia, plan, programa, o legislación	Fuerte
12 – Participación pública en la implementación y revisión de política, estrategia, plan, programa, o legislación	N.E.
13 – Oportunidad de información entregada al público acerca de los resultados de las consultas en el desarrollo de política, estrategia, plan, programa, o legislación	Fuerte
14 – Incorporación de la información del público en el diseño o implementación de política, estrategia, plan, programa, o legislación	Fuerte

Fuente: Iniciativa de Acceso Costa Rica, 2005.

Si bien en los noventa se dio la lucha de la sociedad civil por acceder al derecho de participación, actualmente el reto es establecer los mecanismos y procedimientos necesarios para su ejercicio, mejorar la capacidad de respuesta del Estado y los canales de información. El Estado todavía muestra debilidades para la aceptación,

dentro de su gestión y cultura política, de la participación de la sociedad civil, tanto por la falta de capacitación de su personal como por la ausencia de recursos para ese fin. Desde la sociedad civil, la búsqueda de la apertura a la participación se considera desigual y se percibe fuerte resistencia por parte del Estado. Hay desigualdad entre la relación del Estado con la empresa privada y la relación del Estado con organizaciones de sociedad civil no empresariales. Esta debilidad está marcada por la falta de cultura política y capacidad técnica para entender la complejidad de los asuntos con los que tiene que lidiar y particularmente con la complejidad de la participación de la sociedad civil, y la falta de recursos financieros.

Por otra parte, según el estudio, la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones a nivel de proyectos ha sido tardía. Se da más como una reacción en contra de una iniciativa que ya había establecido el gobierno, a través de contratos o convenios. Se pudo determinar que en los casos estudiados los proyectos no han sido divulgados previamente a su realización. No existe claridad, ni se considera relevante el que las empresas deban involucrar a la ciudadanía en la toma de decisiones. En el período previo a la audiencia pública del Estudio de Impacto Ambiental, que debe ser convocada por el interesado, no existe ningún espacio de participación, y no ha existido acceso a una información oportuna y adecuada a las condiciones culturales para éstas audiencias. Además, éstas no son vinculantes para la institución gubernamental, aunque sí han tenido mucho peso en la decisión política. En los dos proyectos estudiados, la participación de la sociedad civil ha revertido el permiso inicial. Con estos casos se concluye que no existen mecanismos de seguimiento de la participación y sus aportes en los proyectos de gran impacto.

Debilidades prácticas en el acceso a la información ambiental

Según TAI, la información es el punto clave en la toma de decisiones, por lo que poner a disposición del público el conocimiento y la evidencia necesaria para elegir y monitorear la condición del medio ambiente, facilita y favorece el ejercicio de la ciudadanía. De acuerdo con la metodología TAI, la legislación costarricense sale bastante bien ponderada, con indicaciones sobre temas importantes que pueden ser mejorados, particularmente la carencia de una Ley específica sobre acceso a la información pública que vendría a llenar vacíos jurídicos importantes.

En Costa Rica, la libertad de acceso a la información en materia ambiental es un derecho que se ha venido consolidando en el último decenio, luego de la reforma del artículo 50 de la Constitución Política en el año 1994 y después de una serie de jurisprudencia emanada de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, con relación al derecho de los ciudadanos a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Este derecho también se ha consolidado con la garantía de acceder a las vías administrativas y jurisdiccionales para consolidar ese principio. Los Convenios Internacionales, principalmente a nivel global, al haber incluido el principio

de participación han contribuido a fortalecer la aceptación del mismo y su aplicación. El ordenamiento jurídico costarricense ha incorporado el principio de participación, principalmente en relación con la toma de decisiones en materia ambiental (ver cuadro 11). Esto incluye la creación de espacios tanto a nivel nacional como a nivel regional, en el caso del MINAE en las Áreas de Conservación, y en los Gobiernos Locales hasta el nivel de distrito. Sin embargo, se concluye que en la práctica la participación de los ciudadanos es, en la mayoría de los casos, puramente simbólica. Y esto es así porque el resultado de la consulta o información se desvirtúa frente a administraciones con voluntades previamente determinadas.

Cuadro 11. Valoración de indicadores sobre el marco legal para apoyar el acceso a la información ambiental

1 - Derecho de acceso a la información de interés público	Intermedio
2 - Leyes de libertad de Información	Intermedio
3 - Disposiciones para el acceso a la "información ambiental" de dominio público	Fuerte
4 y 5 – Libertad de Imprenta y expresión	Fuerte
6 - Interpretación de la "información ambiental"	Intermedio
7 - Disposiciones relativas a confidencialidad de la Información concerniente a los intereses de la administración gubernamental	Intermedio
8 - Disposiciones relativas a confidencialidad de la Información concernientes a los intereses del estado	Fuerte

Fuente: Iniciativa de Acceso Costa Rica, 2005.

El estudio de la IA-CR analizó varios casos para evaluar el cumplimiento del principio del acceso a la información: la contaminación por agroquímicos en los canales de la Barra del Pacuare; el monitoreo de la calidad del agua realizada por el Laboratorio Nacional de Aguas en 172 acueductos del área metropolitana; y el monitoreo de la calidad del aire en Belén. Así mismo, se evaluó la información ambiental sobre el desempeño de las industrias, que se debe entregar al público. Para esto se estudiaron los casos de: Componentes Intel de Costa Rica y Coopemontecillos R.L., del sector manufacturero y el Hotel Finca Rosa Blanca Inn, del sector turismo.

En cuanto a emergencias locales, se constató que mayoritariamente son generadas por cuerpos de agua afectados o contaminados por empresas. En este caso el despliegue informativo es nulo o muy pequeño. Si bien la CNE se encuentra muy organizada y cuenta con los recursos necesarios para dar amplia información, tanto antes (carácter preventivo), durante y después de una emergencia causada por fenómenos naturales, su trabajo se avoca principalmente a este tipo de situaciones y no a aquellas ocurridas por causa humana. Las Comisiones Locales de Emergencia participan en las emergencias mismas, pero no contribuyen a difundir información

sobre los posibles impactos ambientales y a la salud de los ciudadanos que la contaminación pueda provocar. En estas situaciones convergen hasta más de cinco entes gubernamentales con diferentes funciones, pero ninguno con la capacidad de dar a conocer a la sociedad civil las implicaciones de la misma.

En los casos estudiados sobre monitoreos ambientales, la calidad de estos es bastante eficiente y regular, la información recopilada se ajusta a los estándares internacionales sobre contaminantes que emite la OMS y son amplios en los parámetros utilizados. No obstante, existen instancias con mandato para generar informes ambientales, pero no se realizan, como sucede con SETENA y otros. La calidad de la información impresa que emite el Laboratorio Nacional del Aguas es amplia y bien desarrollada. Los monitoreos del agua potable son diarios, en las poblaciones de mayor densidad como la GAM; pero si la población es menor, los sistemas de monitoreo son mensuales, trimestrales e inclusive semestrales. El acceso a la información requiere de procedimientos administrativos, no necesariamente expeditos, establecidos por las propias instituciones. No fue posible obtener la información requerida con facilidad. Los datos recopilados en los diferentes monitoreos son archivados a modo de una base de datos, pero no se encuentran disponibles en Internet, ni son publicados por otros medios de difusión. El Ministerio de Salud no realiza los monitoreos ambientales que se le asignan por ley; estos son delegados en otras instituciones u órganos.

Se evidenció en la investigación que no existen procedimientos ni una cultura que facilite que las empresas manufactureras brinden información técnica que permita evaluar su desempeño ambiental y, mucho menos, que publiquen para la sociedad civil los informes de calidad que elaboran. En los casos estudiados se evidenció que puede existir Información de calidad, pero ésta no de fácil acceso. Los documentos en Internet son generales y sobre el quehacer de las empresas, pero no hacen referencia a los análisis de contaminantes. El sector turismo, por su vocación, tiene a disposición del público amplia información, sea por Internet o de manera personal. Sin embargo, en ella no se incluye información que permita valorar la calidad de sus controles ambientales. Tampoco facilita los informes que, en esta materia, presenta al Ministerio de Salud. Los datos técnicos referentes a contaminantes del agua o del aire no se pueden acceder, por estar protegida por normas de confidencialidad.

Poco acercamiento de la información y fortalecimiento de capacidades para el público en torno a la participación en la gestión ambiental

Un último enfoque que hace el estudio se refiere a los programas gubernamentales para aumentar la infraestructura social, educacional, tecnológica, legal e institucional de manera que el público tenga acceso a la toma de decisiones que tienen impacto en el medio ambiente, es decir, al fortalecimiento de capacidades para la participación ciudadana. Para esto se tomaron como casos de estudio varias

instituciones: MINAE, SINAC, Estrategia Nacional Ambiental, Tribunales de Justicia Sala Primera, Dirección de Sociedad Civil del MINAE, Oficina de Educación Ambiental del MEP, Tribunal Ambiental Administrativo, ONGs y escuelas primarias.

Los indicadores evidencian una clara debilidad de las capacidades del gobierno, con relación a los compromisos con el Principio 10, por cuanto no existe una oficina específica cuya responsabilidad sea la de darle seguimiento a su cumplimiento. Las oficinas correspondientes expresaron no tener mandato para tutelar este Principio en particular. Existe un Contralor Ambiental, pero no vigila específicamente el acceso a la información y la participación. Las oficinas gubernamentales estudiadas también evidencian debilidad en cuanto a sus esfuerzos para capacitar a sus funcionarios, particularmente los del MINAE, en el sentido y profundidad del Principio 10. No se identificaron esfuerzos del Estado para capacitar a los Jueces en cuanto al derecho a la participación y el acceso a la información, aún cuando existen oficina especializadas, como la Defensoría de los Habitantes y la Contraloría Ambiental, que vigilan por el cumplimiento de la legislación ambiental en general. Sin embargo, sí se identificaron esfuerzos de ONG por promover la capacitación de abogados y estudiantes de leyes en el litigio ambiental. Una fortaleza del Estado es el acceso a servicios legales gratuitos o a defensores públicos.

Las instituciones u oficinas especializadas del MINAE estudiadas evidencian un débil esfuerzo por facilitar y dotar de información al público o los ciudadanos, para que estos hagan uso efectivo de los principios de acceso y de las leyes que interpretan y garantizan esos principios. De igual manera, es débil el esfuerzo para facilitar o identificar pautas, para que los ciudadanos y el público en general tengan acceso a una información ambiental que oriente a participar en la gestión ambiental, aunque con alguna tendencia a la superación (ver cuadro 12). Merece un importante reconocimiento el programa COVIRENA, pero su ámbito de acción es limitado en cuanto a la participación ciudadana en la gestión ambiental. Otros espacios que se perfilan como importantes para la participación son los ya mencionados, CONAGEBIO y Consejos Regionales de Biodiversidad, pero igualmente en el marco específico de una Ley. Aunque aún es incompleto, existen avances importantes en lo que corresponde a facilitar condiciones para poner denuncias por parte del público.

Cuadro 12. Valoración de indicadores sobre programas gubernamentales para la creación de capacidades en el público.

INDICADORES	
1 – Información acerca de mandato y punto de contacto	Débil
2 – Pautas para el público acerca de cómo acceder a la información	Débil
3 – Pautas para el público acerca de cómo participar en la toma de decisiones	Intermedio
4 – Pautas para el público acerca de cómo formular reclamos en procedimientos administrativos y judiciales	Fuerte

5 – Idiomas y traducciones de la información administrativa	N.A.
6 – Fondos gubernamentales y subsidios apropiados para apoyar las actividades de la organización no-gubernamental (ONG)	Fuerte
7 – Capacitación de profesores y materiales para la educación ambiental	Intermedio
8 –Currículo para la educación ambiental	Fuerte

Fuente: Iniciativa de Acceso Costa Rica, 2005.

En el campo educativo se ha dado un paso importante al incluir el tema ambiental en la curricula de la educación básica, aunque se evidencian debilidades en lo referente a la formación de maestros, sobre todo por la falta de cobertura y obligatoriedad de este tipo de formación en el profesorado. En la educación básica, el tema ambiental existe como temática y como eje transversal en la malla curricular por el Decreto Ejecutivo N°32001 de julio del 2004, pero no existe un plan sistemático de formación de docentes. El Estado costarricense maneja recursos para canalizarlos a las organizaciones de sociedad civil, particularmente en el campo ambiental (CGR). Se debe crear, dentro de la Contraloría Ambiental, la responsabilidad específica de tutelar el cumplimiento de la legislación relacionada con el Principio 10.

Algunas recomendaciones del estudio de IA-CR

Recomendaciones Generales

Se hace necesario difundir la información sobre los diversos instrumentos con que cuenta nuestro país, que facilitan la participación ciudadana y el acceso a la información, de manera que el ciudadano pueda ejercer sus derechos y obligaciones y no se quede rezagado en un espacio o nivel meramente formal.

La Defensoría de los Habitantes requiere del respaldo constitucional. Las recomendaciones que emite la Defensoría tienen actualmente un efecto de control y presión moral sobre los funcionarios que han cometido faltas por acción u omisión. Debe acatarse la ley de la Defensoría y tomarse medidas para la sanción de funcionarios por las faltas cometidas.

La Asamblea Legislativa debe elaborar a la mayor brevedad, y aprobar, la ley que reglamenta la reforma constitucional que garantiza el plebiscito y la consulta pública.

Promover una Ley específica sobre el acceso a la información y participación.

Deben desarrollarse mecanismos independientes de seguimiento o monitoreo de la participación ciudadana. Esta información podría ser reportada al Programa Estado de la Nación, por las instancias que facilitan información para el Informe anual. Esto

debería hacerse a través de indicadores que muestren los avances o retrocesos en materia de participación.

Recomendaciones al Estado

- ? Para favorecer la política de participación, deben de desarrollarse estrategias y mecanismos para garantizar la información y la divulgación, para fortalecer efectivamente el Estado de derecho. Considerando que nadie puede alegar desconocimiento de la ley, el medio de difusión oficial (La Gaceta) no es de acceso público y limita el acceso a la información de la ciudadanía en general. En las condiciones actuales de desarrollo de la población y la diversidad de sectores que integran la ciudadanía, se requiere divulgación de las iniciativas gubernamentales en las diferentes etapas. El Estado debe definir una estructura de recursos humanos, financieros y procedimientos legales para información al público y garantizar así su acceso y participación. En este esfuerzo, los grupos más vulnerables deben recibir especial consideración, de acuerdo con su cultura y contexto socio económico. Esta debe ser una prioridad impulsada desde todos los sectores, público y privado, y niveles, nacional e internacional.
- ? Debe incorporarse a la normativa de participación y acceso a la información, conceptos expresos que le aseguren al ciudadano este acceso, sin deber sujetarse únicamente al cuerpo constitucional.
- ? Debe capacitarse y disponer de personal y puntos de contacto para facilitar información al público. La Dirección de Sociedad Civil debería ampliara su campo de acción para atender la capacitación y las iniciativas de la Sociedad Civil.
- ? El mecanismo de la Evaluación de Impacto Ambiental presenta deficiencias en la incorporación del derecho a la participación, principalmente en cuanto al acceso y oportunidad de la información, por lo que se deben establecer los recursos humanos y financieros que permitan garantizar este derecho.
- ? Debe considerarse la especialización de Tribunales Ambientales. Una opción podría ser que los actuales Tribunales Agrarios y Jueces Agrarios, ampliaran sus conocimientos en materia ambiental y pudieran conocer debidamente de los asuntos relacionados con daños ambientales, contaminación de aguas, etc.
- ? La Administración Pública debe iniciar un plan de capacitación, para que los recursos administrativos que se presenten ante estas instancias sean conocidos y resueltos por personas con conocimientos en la legislación y principios del derecho ambiental.

- ? Se deben fortalecer los Comités Locales de Emergencias, para que puedan responder de manera más efectiva ante las emergencias ambientales en las zonas rurales. Entendiendo que estas emergencias no se clasifican dentro de los desastres naturales, sino que son los provocados por la acción humana directa o indirecta. Asimismo, deben abocarse a una labor preventiva en las comunidades que sean propensas a las emergencias ambientales.
- ? Ante la evidente descoordinación institucional, particularmente en el sector ambiente, debe de establecerse una efectiva coordinación interinstitucional, para que cada institución gubernamental atienda los temas ambientales que le correspondan, pero sin duplicidad de funciones, y sin excusas sobre que ciertas asignaciones no son de su competencia. En este sentido debe clarificarse la labor rectora del MINAE.
- ? Todas las instancias gubernamentales deberían tener completamente actualizada, con información relevante y mecanismos de consulta y participación, su página web en Internet. Igualmente, se debe manejar una base de datos con información de las actividades que realizan, casos que manejen, procedimientos, legislación, etc. El Sistema Nacional de Información Ambiental debe ser una realidad.
- ? La formación de los docentes en el campo ambiental y particularmente en el Principio 10 debe ser sistemática y obligatoria.

Recomendaciones a la sociedad civil

- ? Se debe fortalecer su cultura de participación, asumiéndola como un derecho, y avanzar hacia la apreciación de este derecho como una oportunidad. Asumiendo que formar institucionalidad en este ámbito implica aprender a negociar, a conciliar y a formular y consensuar propuestas.
- ? Se deben fortalecer las estructuras de participación con representantes que recojan los intereses, necesidades y valores locales y sectoriales.
- ? Se deben fortalecer los espacios de intercambio y construcción de consensos, para compartir las lecciones aprendidas de los procesos de participación de la sociedad civil, para promover posiciones compartidas, el aprendizaje y la conquista de más y mejores espacios de participación.
- ? Los grupos ambientalistas deberían trabajar en forma más coordinada y conjunta, de manera que puedan incidir en las instituciones y empresas para acceder a la información sobre proyectos ambientales de alto impacto.

Mientras esto no se dé, los grupos trabajarán en forma aislada, lo que les resta fuerza y presencia.

- ? Las instituciones académicas y no gubernamentales deben desarrollar mecanismos que le permitan dar seguimiento a los indicadores y registrar los avances o retrocesos en materia ambiental.
- ? Deben fortalecerse los Consejos Locales de Emergencia, dotándolos de equipo y capacitándolos para que ejerzan una incidencia efectiva en la problemática que da origen a la contaminación y en su posterior tratamiento. Así mismo, deben abocarse a una labor preventiva en las comunidades propensas a emergencias ambientales provocadas por la acción del ser humano.

Al sector empresarial

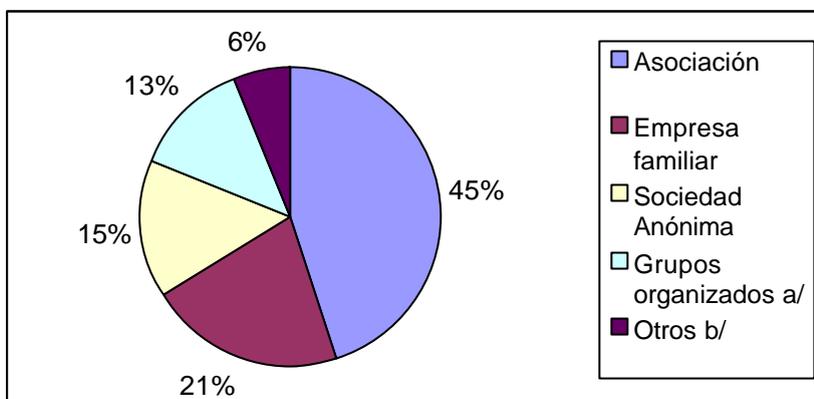
- ? La incorporación de la responsabilidad social y ambiental dentro del quehacer privado conducirá a una mayor participación de la sociedad civil y al establecimiento de relaciones positivas para la construcción de un Estado participativo y de un desarrollo más justo y equitativo. Como parte de esta responsabilidad, las industrias deberían tener a disposición del público interesado, los registros de informes de monitoreo ambiental que llevan a cabo.

Esfuerzos participativos en el campo productivo

Asociaciones de productores y empresas familiares dominan la producción orgánica

El crecimiento reciente de la producción agrícola orgánica ha implicado dos formas de participación. Por un lado, la actividad directa de producción se presenta en una multiplicidad de formas de organización. En el período 1999-2002, el área estimada en cultivos orgánicos pasó de 9.000 a 14.500 ha (Soto, 2004); sin embargo, están certificados solamente 3.969 productores⁹, para un total de 10.800 ha al 2004 (Departamento de Protección y Registro de Agricultura Orgánica, 2005). Según CEDECO, esta actividad involucra unas 3.000 familias, las cuales se organizan principalmente en asociaciones de productores, que conjuntamente con las empresas familiares conforman el 66% de las formas organizativas más comunes (Soto, 2004) (ver gráfico 4). Limón concentra el 50% de las familias registradas en actividades orgánicas.

Gráfico 4. Distribución de las principales estructuras organizativas presentes en la actividad orgánica



a/ Cooperativa, grupo organizado, ONG, Centro Agrícola Cantonal.

b/ Académico, estatal, consorcio.

Fuente: Soto, 2004

Por otro lado, la construcción de proyectos y estrategias de agricultura orgánica ha involucrado la participación de la sociedad civil en su formulación. En la elaboración de la Estrategia Nacional para la Producción Orgánica participaron más de 20 organizaciones, representando ONG, el sector académico, instituciones públicas, productores de varias regiones y la cooperación técnica del IICA (Solís et al, 2004).

Participación comunitaria en iniciativas turísticas que benefician la conservación

El desarrollo del turismo rural comunitario ha generado un punto de encuentro entre la participación comunitaria en la actividad productiva y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. Tal como se evidenció en el Seminario sobre la Labor de las Instituciones Públicas y Privadas en el Desarrollo del Turismo Rural (mayo, 2005), no hay aún claridad conceptual que distinga este tipo de turismo de otras actividades que presentan un perfil ecológico. El debate para construir un concepto de turismo rural comunitario en el país está en proceso (Cruz, 2005). En términos generales, la actividad se identifica “cuando la cultura rural es un componente clave del producto ofrecido”, e involucra “el disfrute del entorno físico y el acercamiento al estilo de vida de la población local” (Alianza para el Turismo Rural Comunitario, 2004). La OMT calcula que un 3% de los turistas internacionales se orientan al turismo rural, es decir, unos 19,5 millones de turistas¹⁰.

Destaca la activa participación de organizaciones de base, como cooperativas, asociaciones locales, ambientales, campesinas, de mujeres y de pequeños

productores. Un estudio del INA en el año 2003, encontró en una selección de cantones 347 organizaciones involucradas en el turismo rural comunitario. El estudio identificó que el 67% de las personas entrevistadas son propietarios o están en relación directa con la propiedad (miembros de junta directiva, socios, administradores). En la mayoría de los casos, el tipo de organización administrativa no está definida, y el estudio no permite identificar el tipo de organización en los términos que interesan a este informe, pues divide las empresas de acuerdo a ese criterio (ver cuadro 13). El 71.7% de las personas entrevistadas poseen estudios que se ubican dentro de los rangos que van de primaria incompleta a secundaria completa, y un 19.58% poseen un nivel educativo alto, ubicado dentro de los rangos de universitaria incompleta y universitaria completa (INA, 2003).

Cuadro 13: Distribución del tipo de organización administrativa de las empresas de Turismo Rural identificadas por el INA, 2003.

Tipo de Modelo	Frecuencia	%
Modelo No definido (incluye entrevistas telefónicas)	146	42,32%
Junta Directiva, Gerente General (socio o asistente personal operativo y de mantenimiento)	23	6,67%
Propietario/a único / Personal Operativo	22	6,38%
Empresa familiar dirigida por ambos cónyuges	27	7,83%
Empresa familiar dirigida por un (a) cónyuge	62	17,97%
Gerente General, personal de apoyo	13	3,77%
Asociación sin fines de lucro	17	4,93%
Gerente General, Contabilidad y Área de Producción	1	0,29%
Gerencia y operación distribuida	1	0,29%
Propietario/a único	16	4,64%
Socios	10	2,90%
Sector Público	3	0,87%
Sector Privado	4	1,16%
Total	345	100

Fuente: INA, 2003.

Por su parte, COOPRENA y el PNUD elaboraron en el 2003 una Guía de Turismo Rural Comunitario, que registra 46 iniciativas, de las cuales el 48% son asociaciones o comités locales ambientales o de desarrollo sostenible; un 7% son organizaciones de pequeños productores. Grupos de mujeres representan el 7% de las iniciativas, y cooperativas y fundaciones suman un 12% (PNUD, 2003). Además, en el 2004 se estableció la Alianza para el Turismo Rural Comunitario, conformada por ACTUAR (que reúne 23 asociaciones), COOPRENA (12 organizaciones y más de 30 iniciativas) y la Mesa Nacional Campesina (Alianza para el Turismo Rural Comunitario, 2004). Un caso interesante es la unión de alrededor de 40 familias campesinas de la zona norte del país, residentes de pequeñas comunidades cerca de los principales atractivos turísticos del área: Volcán Arenal en La Fortuna, el Río Celeste en Guatuso, Refugio de Vida Silvestre de Caño Negro. Se han organizado

para complementar la actividad agropecuaria con el turismo rural hospedando turistas en sus propias casas (www.costaricaruraltours.com). Otras instituciones se involucran de diversas formas en el tema, como la ECAG, el INA, la UNA, el ITCR, el MINAE, el Programa de Desarrollo Rural del MAG, el MEIC y el MEP, entre otras (INA, 2005).

Los alcances de esta actividad se perciben principalmente en el complemento y diversificación del ingreso de las familias campesinas, pescadoras e indígenas; dan valor agregado a los esfuerzos de conservación y desarrollo local con participación comunitaria y ayuda a frenar la migración y venta de tierras (Alianza para el Turismo Rural Comunitario, 2004). Según Toru Watanabe, se debe encontrar un balance entre tres componentes: comunidad (buscando el desarrollo pero sin debilitar el servicio), protección de la naturaleza (sin caer en el ecoturismo) y servicio turístico (sin repetir el turismo tradicional ni abandonar los otros dos componentes) (Watanabe, 2005).

Recuadro 3. Aportes del Turismo Rural Comunitario al ambiente

- ✍ Promueve la conservación y desarrollo de reservas privadas. Entre las iniciativas de ACTUAR, COOPRENA y Mesa Nacional Campesina se protegen alrededor de 25.000 ha de bosque, que contribuyen a la formación de corredores biológicos.
- ✍ Muchas de las iniciativas de turismo rural comunitario que protegen bosque se encuentran en áreas de amortiguamiento de Parques Nacionales de todo el país.
- ✍ Desarrolla capacidades en las comunidades para brindar servicios ambientales.
- ✍ Combina los atractivos naturales con la vida en comunidad y la dinámica agropecuaria, lo que permite a la familia campesina aprovechar los recursos naturales de manera sostenible.

Fuente: Alianza para el Turismo Rural Comunitario, 2004

Hay también esfuerzos relacionados con lo que se ha llamado turismo ecológico, enfocados en la visita y realización de actividades que aprovechan las áreas naturales y que producen impactos mínimos sobre los mismos, generalmente por parte de empresas y organizaciones más grandes. Existen más de 110 ecoalbergues con reservas naturales privadas en Costa Rica (Bien, 2005), y la Cámara Nacional de Ecoturismo posee 59 afiliados, entre empresas turísticas, hoteles, propietarios y organizaciones de mayor complejidad (CANAECO, 2005).

Iniciativas locales contribuyen a nuevas prácticas ambientales

Una de las iniciativas que permite registrar más diversos esfuerzos locales y nacionales en materia ambiental es el Programa de Pequeñas Donaciones del FMAM, que se ha enfocado en la colaboración con las organizaciones de la sociedad

civil en temas ambientales, y ha financiado entre 1993 y 2003 un total de 245 proyectos, en su totalidad encaminados a ONG, organizaciones de base y en menor medida instituciones educativas. En ese período, el 63% de los proyectos pertenece a organizaciones de base y 34% a ONG (Programa Pequeñas Donaciones, 2003).

Para el año 2004, el Programa aprobó 56 proyectos que canalizan a organizaciones de la sociedad civil una inversión total en el año de 899.605 dólares, llegando en su mayoría a iniciativas de gremios locales de productores, asociaciones, fundaciones, ONG y grupos pequeños relacionados con temas ambientales y de prácticas sostenibles. Las acciones van desde protección de áreas y cuencas, alternativas sostenibles de producción, educación ambiental, manejo de recursos naturales, protección y conservación de la biodiversidad, desarrollo ecoturístico, entre otros. Algunos ejemplos de esto se expresan en proyectos de producción de alternativas energéticas a nivel comunal (Programa Pequeñas Donaciones, 2004).

Bibliografía

- ASVO. 2004. Participación de la sociedad civil en la protección y conservación de la riqueza natural es una fuente inagotable de apoyo para las Áreas Protegidas de Costa Rica. Participación de voluntarios en el 2004. San José, ASVO.
- Alianza para el Turismo Rural Comunitario. 2004. El Turismo Rural Comunitario. Borrador presentado a la actividad de formación de la Alianza para el Turismo Rural Comunitario. San José, COOPRENA, ACTUAR, Mesa Nacional Campesina.
- Benavides, T y Vargas, J. 2003. Nota conceptual sobre participación ciudadana. San José, Borrador en la preparación de Primer Informe sobre el Desarrollo Democrático de América Latina del PNUD.
- Bien, A. 2005. El Papel de las Reservas Privadas en el Sector Turístico. Presentación en realidades y visiones sobre la gestión ambiental y ecoturística. San José, RCRNP.
- CANAECO. 2005. Página oficial de la Cámara Nacional de Ecoturismo. En: www.canaeco.org.
- Corredor Biológico Mesoamericano. 2005. Datos generales sobre los corredores biológicos. Proyecto Corredor Biológico Mesoamericano.
- Cruz, K. 2005. ACTUAR. Comunicación personal.
- Departamento de Protección y Registro de Agricultura Orgánica. 2005. Estadísticas de producción orgánica registrada. En: www.protecnet.go.cr
- DINADECO. 2004. Registro de Asociaciones de Desarrollo Comunal, 2004.
- FONAFIFO. 2004. Asignación presupuestaria para CAF y PSA por fuente de financiamiento. Período 1995-2004. San José, Fondo Nacional de Financiamiento Forestal.

- Fundación Arias. 2005. Base de Datos CEIBA de organizaciones de la sociedad civil en Centroamérica. En www.arias.org.
- González, F. 2005. Sistema Nacional de Áreas de Conservación. Comunicación personal.
- IDESPO 2004. Percepciones ciudadanas sobre democracia y legitimidad. Encuesta de Democracia. Heredia, IDESPO-UNA.
- IDESPO. 2005. Percepciones de la ciudadanía costarricense sobre el ambiente. San José, Programa de Estudios de Opinión, IDESPO-UNA.
- IIS-UCR. 2004. Manual de codificación de la Base de Datos de Acciones Colectivas. San José, IIS-UCR, Programa Estado de la Nación.
- INA. 2003. Diagnóstico situacional en Turismo Rural. San José, Núcleo de Turismo, INA.
- INA. 2005. Memoria del Seminario: Labor de las instituciones públicas y organizaciones privadas en el desarrollo del turismo rural (una nueva alternativa). San José, mayo del 2005. INA.
- Iniciativa de Acceso Costa Rica. 2005. Situación del acceso a la información, la participación ciudadana y la justicia en asuntos ambientales en Costa Rica. San José, FUNPADEM, Justicia para la Naturaleza, Coope Sol i Dar.
- La Gaceta no 63. 2003. Diario Oficial. Lunes 31 de marzo del 2003. San José, Imprenta Nacional.
- MINAE. 2005. Listado de miembros de Consejos Regionales de Áreas de Conservación y Direcciones Regionales. San José, MINAE.
- Mora, S. et al. 2004. Acciones colectivas en Costa Rica 2000-2003. Ponencia preparada para el Décimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Mora, S. et al. 2005a. Acciones colectivas en Costa Rica 2004. Ponencia preparada para el Undécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Mora, S. et al. 2005b. Base de datos de acciones colectivas con base en los periódicos La Nación y Diario Extra, 2003-2004. IIS-UCR.
- Muñoz, L. 2005. Fundación Arias. Comunicación personal.
- Oficina de Iniciativa Popular. 2005. Proyectos presentados en temas ambientales, 1999-2005. San José. Oficina de Iniciativa Popular, Asamblea Legislativa.
- Programa Estado de la Nación. 2004. X Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- PNUD. 2003. Costa Rica auténtica: la Guía de Turismo Rural Comunitario. San José, PNUD, COOPRENA.
- Programa COVIRENA. 2004. Presentación: programa Comités de Vigilancia de los Recursos Naturales. San José, Dirección de Sociedad Civil, MINAE.
- Programa Pequeñas Donaciones. 2003. Evaluación bianual 2002-2003. Costa Rica. Programa Pequeñas Donaciones, PNUD.
- Programa Pequeñas Donaciones. 2004. Directorio de proyectos aprobados, 2004. Programa Pequeñas Donaciones, PNUD.

- RCRNP. 2005. Página oficial de la Red Costarricense de Reservas Naturales Privadas. En: www.costaricareservas.org.
- Registro Nacional de Asociaciones. 2003
- Castro, R. 2005. Participación ciudadana en el proyecto de Ley de Recurso Hídrico: gestación y resultados. Recuadro elaborado para el Undécimo Informe Estado de la Nación. CEDARENA.
- Salas, A. 2004. Las áreas protegidas de Centroamérica y su papel en el combate a la pobreza. En: Boletín No. 1. 20 de julio de 2004. Gestión Participativa de Áreas Protegidas. UICN.
- Sasa, K. 2004. Propuesta de fortalecimiento para estructuras de concertación y planificación participativa en ACOSA. Estudio de caso Agenda 21. San José, Fundación Arruko.
- SINAC. 2005. Listado de Refugios de Vida Silvestre en Costa Rica. Departamento de Planificación del SINAC, MINAE.
- Solís, V. et al. 2004. Participación ciudadana en la gestión ambiental: una década importante para el país. Ponencia preparada para el Décimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Soto, C. 2004. Mercados locales para productos orgánicos en América Latina. Costa Rica: El caso de la feria "El Trueque". San José, CEDECO.
- UICN. 2004a. Costa Rica redactó primer borrador de políticas sobre manejo compartido. Boletín No. 1. 20 de julio de 2004. Gestión Participativa de Áreas Protegidas. San José, UICN.
- UICN. 2004b. Arranca Programa Alianzas. En: Boletín Informativo No. 1, abril de 2004. San José, Programa Alianzas, UICN y NORAD.
- Valverde, Viviana. 2005. Ejes de la acción en los Comités de Vigilancia de los Recursos Naturales (COVIRENA). Recuadro preparado para el Undécimo Informe Estado de la Nación. Programa COVIRENA, Dirección de Sociedad Civil, MINAE.
- Watanave, T. 2005. Nuestro papel en el desarrollo del Turismo Rural. Presentación en el Seminario: Labor de las instituciones públicas y organizaciones privadas en el desarrollo del turismo rural (una nueva alternativa). San José, mayo del 2005. INA.

Notas

¹ Base de Datos de organizaciones de la sociedad civil CEIBA, de la Fundación Arias.

² Es preciso tener en consideración que estas organizaciones pueden tener múltiples áreas de interés y que es posible que medio ambiente sea tan solo una de ellas (Muñoz, 2005).

³ El concepto que utiliza el estudio del IIS implica aquellas *acciones colectivas* que están dirigidas a alguna entidad y no solamente al beneficio directo de la colectividad que realiza la acción. Incluye las siguientes categorías: mitín o concentración, marcha, bloqueo, huelga, paro, declaración pública, amenaza, denuncia ante entidades estatales, reunión con autoridades, reunión o asamblea, actos contra la propiedad, huelga de hambre y plebiscito (IIS, 2004).

⁴ La población de estudio de la encuesta consistió en todas las personas de 18 años y más, residentes en viviendas particulares con teléfono en el territorio nacional. Se utilizó una muestra aleatoria de 600 personas, con un error máximo de muestreo de 4% y un nivel de confianza del 95% (IDESPO, 2005).

⁵ Número de proyectos de organizaciones de la sociedad civil financiados por el PNUD en el marco de Corredor Biológico Mesoamericano.

⁶ Elaborado a partir de las listas de miembros e instituciones que representan, de 9 de los 11 Consejos existentes.

⁷ Las categorías de la Metodología TAI son: acceso a la información pública en el ámbito ambiental, participación de la sociedad civil, acceso a la justicia por los ciudadanos y fortalecimiento de capacidades del gobierno y los ciudadanos (para hacer efectivos los principios anteriores). Estas 4 categorías se han desagregado en dos grandes grupos de subcategorías, unas que evalúan la legislación existente y otras valoran su puesta en práctica. Estas subcategorías agrupan 171 indicadores, traducidas en instrumentos o fichas de investigación que se aplican a “casos de estudio” debidamente seleccionados, que representan las condiciones ambientales y legales del país (Iniciativa de Acceso Costa Rica, 2005).

⁸ La síntesis del documento de Iniciativa de Acceso Costa Rica (2005) fue elaborada con la colaboración de Ricardo Sol de FUNPADEM, Coordinador General del estudio.

⁹ Dato del año 2003.

¹⁰ Dato del año 2000.