



**ESTADO
DE LA NACIÓN**

Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2024

Investigación

Gobernanza e institucionalidad para la gestión del territorio, la conservación y el uso de los recursos marino-costeros en Costa Rica

Investigador:

Bernardo Aguilar González

San José | 2024



352
AG283g

Aguilar González, Bernardo

Gobernanza e institucionalidad para la gestión del territorio, la conservación y el uso de los recursos marino-costeros en Costa Rica / Bernardo Aguilar González. -- Datos electrónicos. -- San José, C.R. : CONARE - PEN, 2024.
1 recurso en línea (104 páginas): archivos de texto PDF, 6034 KB

ISBN 978-9930-636-50-3
Investigación para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2024

1. GOBERNANZA. 2. AGUAS JURISDICCIONALES. 3. CONSERVACION DE LOS RECURSOS MARINOS. 4. CONSERVACION DE LA BIODIVERSIDAD MARINA. 5. LEGISLACIÓN. 6. COSTA RICA. I. Título.



Índice

Descargo de responsabilidad	4
Resumen ejecutivo.....	4
Introducción.....	5
Metodología.....	7
Ecosistema institucional y gobernanza relacionados con la gestión del territorio, la conservación y el uso de los recursos marino-costeros en Costa Rica.....	10
Evolución del ecosistema institucional 2004-2024	11
Capacidades institucionales y principales retos: perspectivas de la institucionalidad del sector académico y privado	27
Caracterización de la gobernanza relacionada con la gestión del territorio, la conservación, uso de los recursos marino-costeros y conocimiento	33
Elementos que limitan el uso y gestión sostenible de los recursos marino-costeros: perspectiva de los actores y actoras de la sociedad civil organizada	42
Experiencia internacional en modelos de gobernanza marina y costera que puede ser considerada en Costa Rica.....	45
Sociedad civil y conflictividad socioambiental en el sector marino-costero	49
Participación de la sociedad civil organizada en la gestión del territorio y los recursos marino-costeros y caracterización de los grupos sociales organizados en esta materia.....	49
Evolución y caracterización de las acciones colectivas en materia marino-costera en costa rica según la base de datos del programa del estado de la nación 1992-2023 y del EJATLAS....	58
Conclusiones	72
Referencias	78
Anexos.....	86

Descargo de responsabilidad

Esta investigación se realizó para el *Informe Estado de la Nación 2024*. El contenido es responsabilidad exclusiva de su autor, y las cifras pueden no coincidir con las consignadas en el capítulo respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

Resumen ejecutivo

Costa Rica es reconocido como un país megadiverso, alberga alrededor del 3,5% de las especies marinas registradas a nivel mundial y tiene una superficie marina de aproximadamente 590.000 kilómetros cuadrados. A pesar de los avances significativos en la protección de su territorio marino en las últimas décadas, donde el área marina protegida ha crecido más de cinco veces, la información sobre el estado de los ecosistemas y el uso sostenible de los recursos marino-costeros sigue siendo escasa. Esto representa un desafío para la gestión eficaz y la implementación de políticas públicas que garanticen la conservación.

Los principales problemas que enfrenta el país incluyen la falta de herramientas de ordenamiento espacial, la contaminación, la informalidad en la actividad pesquera y una coordinación deficiente entre las instituciones. Estos factores han llevado a la persistencia de un uso insostenible de los recursos marinos y conflictos sociales relacionados. A pesar de los esfuerzos recientes, las debilidades en la gobernanza y la superposición de funciones entre diferentes entidades impiden una gestión adecuada.

La investigación busca identificar las características y desafíos de la gobernanza e institucionalidad para la gestión y conservación de los recursos marino-costeros en Costa Rica. Esta caracterización se divide en dos áreas: la gobernanza institucional y la participación de la sociedad civil. Los objetivos específicos incluyen describir el ecosistema institucional, caracterizar la gobernanza y sus retos, identificar las limitaciones para un uso sostenible de los recursos marinos, y documentar buenas prácticas internacionales que puedan ser aplicadas en el país.

En cuanto a la participación de la sociedad civil, la investigación pretende entender el papel de los grupos organizados en la gestión del territorio y los recursos, así como analizar el comportamiento de la protesta socioambiental en Costa Rica entre 1992 y 2023. Se busca visualizar los actores involucrados en estas movilizaciones, los temas abordados, las tensiones existentes sobre el uso de los recursos y las respuestas institucionales a los conflictos surgidos en las últimas tres décadas.

Finalmente, la investigación concluye con un análisis de las tendencias observadas en la gobernanza, identificando oportunidades para profundizar en las temáticas tratadas y proponiendo formas de abordar los desafíos encontrados, con el propósito de mejorar la gestión y la sostenibilidad en el uso de los recursos marino-costeros en Costa Rica.

Introducción

Costa Rica es uno de los países megadiversos del mundo. En términos marinos, reúne un 3,5% de las especies registradas a nivel internacional (Wehrtmann, et al., 2009) y cuenta con una superficie marina de aproximadamente 590.000 kilómetros cuadrados (Chacón, 2016). Después de algunas décadas esfuerzos centrados en la protección terrestres, recientemente se han realizado acciones importantes por ampliar la superficie marina bajo esquemas de protección, establecer estructuras que aseguren la gobernanza de ese extenso territorio y avanzar en la promulgación de políticas públicas orientadas a garantizar su conservación o uso sostenible. En los últimos años, el área marina protegidas creció más de cinco veces, y alcanzó más de una cuarta parte del total; similar proporción que la ocupada por áreas silvestres protegidas con respecto al total de la zona continental (Programa del Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, 2018; Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, 2022).

Pese a su magnitud e importancia, se dispone de poca información sistemática que permita: a) conocer con precisión el estado de los ecosistemas y la biodiversidad marina; b) conocer el uso de los recursos marino-costeros y la capacidad de estos recursos para sustentar ese uso, considerando su capacidad de reposición y; c) evaluar los resultados de la implementación de las políticas públicas y las capacidades necesarias para su efectividad.

La insuficiencia de información actualizada y sistemática además dificulta la atención de los importantes desafíos que el país tiene en esta materia, a saber: la ausencia de herramientas robustas y extendidas de ordenamiento espacial, la contaminación ambiental, la informalidad y escaso control con que se realiza la actividad pesquera y otras vinculadas, la descoordinación y baja articulación institucional, la limitada generación de opciones de desarrollo en las zonas costeras -tradicionalmente rezagadas en desarrollo humano- y el conflicto sobre el rol que deben tener los criterios técnicos en la toma de decisiones, entre otros. En términos generales, el vínculo entre la protección de los ecosistemas marinos, la sostenibilidad en el uso y los beneficios sociales y económicos para las poblaciones costeras está sin resolver.

Algunos estudios permiten, con limitada información disponible, evidenciar que persiste un uso insostenible de los recursos marinos, así como prácticas ambientales y socioeconómicas con un alto impacto, que ponen en riesgo estos recursos, y generan tensiones y conflictos entre distintos grupos sociales. Esto pese a lo esfuerzo recientes y, en algunos casos, incluso por la presión que se genera entre las acciones de conservación y las de uso. Además, se ha notado que, en términos de gobernanza, hay importantes debilidades y retos. Existen altos niveles de superposición entre las funciones de unas y otras instancias, y los recursos son limitados tanto para la gestión de las áreas marino-costeras como para cumplir con las tareas de control y fiscalización que le otorga la legislación nacional e internacional a distintos actores y entes nacionales (Programa del Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, 2018; Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, 2022).

En suma, el país combina un importante avance en el cumplimiento de sus compromisos internacionales de protección marina, con una limitada capacidad de medir la sostenibilidad en el uso de los recursos, de tomar decisiones basadas en evidencia para dicho uso y de realizar una adecuada gestión institucional en la zona. En este escenario, y en el marco de la

participación del país -junto con Francia- en la organización de la Conferencia Mundial de los Océanos 2025, resulta necesario y pertinente desarrollar un conjunto de investigaciones académicas y científicas que permitan generar, por un lado, información rigurosa, sistemática y actualizada, y, por otro, herramientas para la toma de decisiones y la formulación de políticas públicas, vinculada a los temas ambientales, pero también a los ámbitos social y económico.

Esta investigación tiene como objetivo general identificar las características y desafíos del marco de la gobernanza e institucionalidad para la gestión del territorio, la conservación y el uso de los recursos marino-costeros en Costa Rica. Esta caracterización crítica se realiza mediante el tratamiento de varias áreas agrupados en dos subtemas. En primer lugar, caracterizar el ecosistema institucional y gobernanza relacionados con la gestión del territorio, la conservación y el uso de los recursos marino-costeros en Costa Rica. En segundo lugar, se enfoca en la sociedad civil y la conflictividad socioambiental en el sector marino-costero, como sector y fenómeno socioambiental que ponen a prueba la capacidad de esa gobernanza para atender las metas país sobre el uso sostenible y conservación de esos ecosistemas.

Dentro de la primera sección se buscan diversos objetivos específicos: 1) Describir es el ecosistema institucional relacionado con la gestión del territorio, la conservación y el uso de los recursos marino-costeros en Costa Rica y cómo ha evolucionado el mismo en las últimas dos décadas; 2) Caracterizar la gobernanza relacionada con esa gestión del territorio, conservación, el uso y el conocimiento de los recursos marino-costeros, incluida la actividad pesquera en Costa Rica; 3) Identificar las capacidades institucionales y sus principales retos para la gestión del territorio, la conservación y el uso de los recursos marino-costeros en Costa Rica; 4) Ubicar los elementos que limitan el uso y gestión sostenible de los recursos marino-costeros, incluidos los pesqueros, desde la perspectiva de los distintos actores sociales y 5) Documentar experiencias de buenas prácticas en la gestión de los recursos marino-costeros y pesqueros con resultados positivos existen a nivel internacional que puedan ser consideradas en Costa Rica.

La segunda área de enfoque busca: 1) Caracterizar la participación de la sociedad civil organizada en la gestión del territorio y los recursos marino-costeros en Costa Rica y las principales características, objetivos y preocupaciones de los grupos sociales organizados en esta materia; 2) Describir el tipo de iniciativas, proyectos y acciones concretas han impulsado los grupos sociales organizados en cuanto a la gestión del territorio y los recursos marino-costeros; 3) Caracterizar la relación de los grupos sociales organizados en esta materia con las instituciones públicas enfocadas en la gestión del territorio y los recursos marino-costeros; 4) Determinar cuál fue el comportamiento y las características de la protesta socioambiental en Costa Rica entre 1992 y 2023 en lo referente a los recursos marino-costeros y pesqueros; 5) Visualizar cuáles actores se movilizaron y cuáles fueron los temas bajo los que se enmarcó esta protesta social; 6) Identificar las principales tensiones y conflictos existentes en torno al uso de los recursos marino costeros y pesqueros, al esquema institucional y la forma en que ejerce sus funciones; 7) Ubicar las principales características de las coyunturas históricas (socio-política y económica) en las que se dio la protesta social torno al uso de los recursos marino costeros y pesqueros en las dos últimas décadas y 8) Describir cuáles fueron los mecanismos de respuesta institucional a nivel de conflictividad en torno al uso de los recursos marino costeros y pesqueros en los últimos treinta años en el país.

Se concluye, de acuerdo con la información documentada, sintetizando las principales tendencias respecto a las características y desafíos del marco de la gobernanza e institucionalidad para la gestión del territorio, la conservación y el uso de los recursos marino-costeros en Costa Rica. Se identifican posibles espacios de profundización de los temas tratados y se sintetizan las perspectivas desarrolladas respecto a formas de enfrentar los desafíos identificados.

Metodología

Con el fin de comprender en forma adecuada el estado de situación actual, el estudio parte en primer lugar de la revisión, síntesis y análisis crítico de la literatura sobre la institucionalidad marina en Costa Rica que ha sido documentada en diversas fuentes, incluyendo información pública de las fuentes digitales disponibles en la internet. Mayoritariamente proviene de reportes de análisis de políticas.

En segundo lugar, el estudio hace un análisis de ecología política estadística (Gorostiza Langa, 2014) para interpretar la relación del ecosistema institucional y de gobernanza con los grupos de actores sociales describiendo y analizando críticamente los patrones de conflictividad que resultan de esa relación durante el período de análisis, enfoque predominante en el análisis que utiliza este marco teórico a nivel centroamericano (Gutiérrez & Angulo, 2023). Así, basa su análisis de los patrones de conflictividad y de comportamiento de la sociedad civil atinente al sector bajo examen en la base de datos del PEN y en fuentes bibliográficas relacionadas. Esta base es un registro de acciones colectivas entendidas como todo aquel evento limitado a un mismo espacio-tiempo en el cual participa una colectividad o grupo de personas que expresan ante alguna entidad pública o privada una demanda o reivindicación de alcance colectivo (huelgas, bloqueos, manifestaciones, concentraciones o mítines, declaraciones públicas y otras). Contiene el registro diario de acciones colectivas en Costa Rica realizadas desde 1992, reportadas en tres medios de prensa escrita: La Nación, Diario Extra y Semanario Universidad. En el caso del Semanario Universidad, sus registros se incorporaron a la base a partir del año 2006 (Chacón & Merino, 2013; González & Araya, 2018).

Los estudios que han usado esta base de datos han aceptado como limitación que pueden darse eventos no registrados por los medios de comunicación, especialmente en el plano de lo local, y regional, que por ende no se reflejan en sus resultados. Se propone que la base es una aproximación lo más cercana posible a la magnitud real de la movilización social y sus tendencias generales en Costa Rica (Chacón & Merino, 2013; González & Araya, 2018). En estudios anteriores se ha considerado que configura el ritmo de la incidencia política para el sector examinado (Aguilar González, 2023). Se identifican las tendencias para el sector marino y costero, las cuales se comparan con las tendencias para las acciones colectivas en materia ambiental en general (Anexo 2). Para este caso en particular, la base de datos tiene un vacío en los títulos de las acciones colectivas entre los años 2000 y 2009 que limita la clasificación de las acciones como parte de los temas marino-costeros. Para un mejor análisis, debe revisarse esta limitación.

Se complementa el uso de la base de datos del PEN con la base de datos del Atlas Mundial de Justicia Ambiental (EJATLAS-<http://ejatlas.org>) que registra los conflictos socioambientales partiendo del concepto de conflictos ecológico-distributivos (CED) (Temper, et al., 2015). Los caracteriza como las luchas sobre los efectos de la contaminación u otros sacrificios que se hacen para extraer recursos, que se originan en las inequidades de la distribución del espacio ambiental, en el poder, la titularidad, el uso, y los ingresos económicos por parte de actores sociales en la prevalencia de los lenguajes de valoración monetarios sobre otros lenguajes (Martínez-Alier, 2004; Walter, 2009; Aguilar González, 2019). La metodología de elaboración parte de los reportes hechos por las organizaciones ambientales en cada país u otras contrapartes del proyecto que está basado en el ICTA (Institut de Ciència i Tecnologia Ambientals) de la Universidad Autónoma de Barcelona.

Se sintetizan los resultados mediante gráficos de estadísticas descriptivas y mediante la metodología lexicométrica de generación de nubes de palabras (Romero Pérez, et al., 2018) con los titulares de los artículos utilizados por la base de datos del PEN a través del período analizado. Se excluye, por lo dicho antes, el período 2000-2009. La nube se generó mediante la herramienta en línea Word Art: <https://wordart.com>. La frecuencia de los términos se incluye en el Anexo 2.

Para efectos de recoger la percepción social de la caracterización de la institucionalidad, la gobernanza real y participación de los actores sociales se utilizó una versión modificada de la metodología *Netmaps*. Con ella, se busca comprender qué actores están involucrados en una red de gobernanza determinada, cómo están vinculados, qué tan influyentes son y cuáles son sus objetivos. Estos mapas permiten comprender qué actores desempeñan los roles más influyentes de acuerdo con el contexto del sistema de gobernanza y, por lo tanto, dónde las estructuras de gobierno son vulnerables (Schiffer, 2007).

Se parte en el estudio de que una red de gobernanza está constituida por el espacio donde las decisiones políticas (reconocimiento de derechos de tierras, concesiones para proyectos, promoción de medidas contrarias o en favor de la seguridad alimentaria, uso de tierras y decisiones de gestión de conservación, etc.) son facilitados u opuestos por todos los actores sociales. En este sentido se incluyen actores formales e informales, institucionales y no institucionales. La institucionalidad se encarga de lograr un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad del sistema político (estado/gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz. Ese es el campo de la gobernabilidad (D'Eramo, 2017).

El ejercicio buscó desarrollar un mapa base para recibir observaciones en el taller de validación de esta investigación. Se ejecutó mediante un taller en el que participaron tres personas informantes y actoras representando al sector productivo, académico y de ONGs del sector marino y costero.

En términos generales, se plantean cuatro factores a los participantes del taller para abordar el problema general: 1- ¿Quién está involucrado en la red (actores institucionales y sociales, formales e informales)?; 2- ¿Cómo están vinculados los actores?; 3- ¿Qué tan influyentes son los diferentes actores?; 4- ¿Cuáles son sus objetivos? En este sentido, se pidió a los actores

participantes que dibujen primeramente los actores participantes procurando ubicar los esenciales en la red hacia el centro del espacio de dibujo. Se dibujan como segundo paso los tipos de relaciones y su dirección entre los actores (recíproca o en una sola dirección). Se utilizan diversos colores para representar cuatro tipos de relaciones: 1- líneas de comando formal o supervisión (negro); 2- flujos de fondos o financiamiento (rojo); 3- consejos o asesoría (verde) y 4- flujos de información (azul). El nivel de influencia se representó en este caso por medio de números del 1 al 3 donde el 3 indica el mayor peso y el 1 el menor para mayor simplicidad en lugar de usar fichas, como se recomienda en otros casos (Schiffer, 2007).

En el análisis de redes sociales, la medida de la centralidad se refiere a los actores que tienen muchas relaciones, tienen relaciones con actores que tienen muchas relaciones tienen enlaces con actores que no tienen enlaces con otros actores o pueden tener enlaces con más actores en la red sin necesitar de actores intermediarios (Schiffer, 2007). La adaptación utilizada para este trabajo permite derivar esos diversos atributos de la centralidad en una forma simple y comprensible para los actores participantes. Ello permite también la recolección de datos de valor producto de las impresiones de los mismos durante el ejercicio. Para ello, aparte del acompañamiento del facilitador durante la construcción, se hizo un ejercicio donde en grupo y observando lo generado se hacen reflexiones sobre los datos obtenidos, incluyendo similitudes y diferencias.

Con el fin de facilitar la ejecución del ejercicio y la visualización de los actores institucionales reconocidos hasta ahora frente a otros actores, se prepararon fragmentos de cartulinas de color verde rotuladas. Asimismo, se usaron cartulinas color naranja para identificar a los otros actores dejándose su identificación totalmente abierta a los y las actores/as participantes.

Por la naturaleza delicada de la información, brindada se garantizó el anonimato de las personas informantes de conformidad con los códigos de ética en la materia para la investigación social (Meo, 2010). La foto del mapa original desarrollado se incluye en el Anexo 3. Este fue transferido a un diagrama para ser incluido en la sección de resultados.

Se complementan las anteriores metodologías con tres fuentes adicionales de información. En primer lugar, entrevistas semiestructuradas y comunicaciones no estructuradas con actores clave del conglomerado de organizaciones sociales ambientales. La muestra se concentró en dirigentes históricos/as de ONG del sector, personas que sirven o han servido cargos públicos. Con excepción de los funcionarios públicos, los nombres de los actores no son citados para proteger su identidad conforme al compromiso que se asumió al entrevistarles (Meo, 2010). Se deja abierta la opción de la consulta de parte de los lectores interesados con el autor quien consultará asimismo a los actores sobre su anuencia a revelar la relación entre un criterio y su opinión.

En segundo lugar, se envió una consulta semicerrada en línea mediante un formulario de Google. La consulta debe tomarse como un sondeo. Se envió a actores que trabajan en diversos tipos de organizaciones: ONG, organizaciones empresariales y movimientos ciudadanos y comunitarios. De las personas y organizaciones muestreadas, 13 pertenecen al Parlamento Cívico Ambiental (12 de su Comisión Marino y Costera), foro cívico adscrito al Departamento de Participación Ciudadana de la Asamblea Legislativa. La utilización del parlamento facilitó un espacio de red

que es diversa en lo que respecta a las actividades, temas trabajados y la ubicación geográfica. Diez personas adicionales que trabajan en organizaciones afines al tema de esta investigación fueron electas mediante el método de bola de nieve (Newman, 1999), buscándose un balance entre sectores con perspectivas conservacionistas más estricta y sectores con perspectiva de uso sostenible de los recursos marino-costeros. Se recibieron 19 cuestionarios respondidos representando un éxito muestral de un 83%. El Anexo 3 presenta el cuestionario utilizado en la encuesta y la lista de personas y organizaciones a las que se les envió el sondeo.

Además, se realizó un proceso de observación participante, con cumplimiento de los códigos éticos de esta metodología (Kawulich, 2005; Provenza & Michel, 2017), en las conferencias Inmersos en el Cambio y en la CISOS 2024. Este proceso se realizó como parte de la participación en dos representaciones formales, lo cual permitió una interacción activa en los procesos y con acceso a los espacios de discusiones importantes de política.

Se realizó un proceso de validación de resultados en varias instancias. En primer lugar, se incorporaron las observaciones de un lector crítico independiente y de la lectura crítica del equipo coordinador del reporte Estado de la nación. En segundo lugar, se recogieron las observaciones de las personas participante en un taller de validación en línea con 23 participantes de diversos sectores sociales e institucionales relacionados a los recursos marinos y costeros.

Ecosistema institucional y gobernanza relacionados con la gestión del territorio, la conservación y el uso de los recursos marino-costeros en Costa Rica

Cuando se habla de ecosistema institucional y gobernanza se entra a un espacio de estudio al que se le han dedicado esfuerzos de aclaración conceptual pues la evolución teórica y transferencia del concepto del idioma inglés “*governance*” han llevado a problemas de polisemia (Alpizar Otoyá, 2023). En este espacio, aceptamos que el ecosistema institucional y la gobernanza abarcan no solamente la configuración de las instituciones con actores estatales y sociales. Esto es el gobierno o gobernanza en sentido amplio (Cabanellas, 1974; Alpizar Otoyá, 2023).

Se incluyen además los poderes fácticos con los que se relaciona el Estado para aprobar e implementar las normas jurídicas y las políticas públicas y la caracterización de sus relaciones. Ello no solamente desde la perspectiva de la eficiencia del Estado para validar, aprobar y aplicar esas normas y políticas, sino desde la perspectiva de que la gobernanza implica una serie de relaciones de diversas características que varían desde simples relaciones de información hasta las de supervisión o influencia formal e informal, basadas en la capacidad de presión de los actores sociales e institucionales (Aguilar-González, 2023). Se abarca así todo el rango de los conceptos de gobernabilidad y gobernanza.

Esta relación, cuando se traslada a los recursos marinos en la realidad costarricense invoca la necesidad de evaluar, desde una perspectiva crítica, un espacio donde potencialmente no se ha consolidado la eficacia de la normativa jurídica y de las políticas públicas. Los ecosistemas

marinos y costeros en nuestro país son así un espacio en el que la patrimonialidad no se ha consolidado fuertemente, como se verá más adelante. Por ello, como herramienta de análisis se propone una adaptación de los rasgos comunes que caracterizan a las comunidades de institucionalidad, gobernanza y gobernabilidad para una gestión sostenible de los recursos comunes (Ostrom, 1990):

- Establecen límites claramente definidos de naturaleza física y de la comunidad social, política y económica de gobernanza y gobernabilidad (exclusión efectiva de terceras partes no involucradas) para la aplicación de las reglas de uso, disfrute y conservación de los recursos marinos y costeros;
- Definen las reglas de uso, disfrute y conservación de los recursos marinos y costeros adaptadas a las condiciones locales;
- Desarrollan acuerdos colectivos que permiten participar a los usuarios en los procesos de decisión;
- Mantienen un control efectivo por parte de los administradores que sean parte de la comunidad de gobernanza y gobernabilidad o que respondan ante ella;
- Construyen una escala progresiva de sanciones para los usuarios que transgredan las reglas de la comunidad;
- Elaboran mecanismos de resolución de conflictos baratos y de fácil acceso;
- Permiten la autogestión de la comunidad de gobernanza y gobernabilidad, reconocida por las autoridades de instancias superiores;
- En el caso de grandes recursos marinos y costeros, se organizan en varios niveles; con pequeñas comunidades locales y sus organizaciones, sus usos y los esfuerzos de conservación en los que participan en el nivel base.

En última instancia, se trata de evaluar qué tan cerca o lejos se está de una configuración de actores y relaciones que permitan lograr los aspectos dentro del marco de la democracia participativa que pueden caracterizar un “buen gobierno” de los espacios marino-costeros. La Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico en el año 2009 propuso 8 características: 1) Participación; 2) Legalidad; 3) Transparencia; 4) Responsabilidad; 5) Consenso; 6) Equidad; 7) Eficacia y Eficiencia y 8) Sensibilidad (UN-ESCAP, 2009).

Evolución del ecosistema institucional 2004-2024

El análisis del ecosistema institucional permite identificar la forma en cómo se organiza el aparato público de acuerdo con lo definido en la normativa y legislación del país (Jiménez Fontana, et al., 2023). El ecosistema institucional marino y costero costarricense ha sido caracterizado desde el año 2008 como uno de los nudos críticos para la implementación de la Estrategia Nacional para la Gestión Integral de los Recursos Marinos y Costeros de Costa Rica.

Este documento de política, desarrollado por la Comisión Interinstitucional de la Zona Económica Exclusiva de Costa Rica¹, caracteriza la situación de la administración del recurso

¹ Compuesta en aquel momento por representantes de SINAC-MINAE, el Servicio Nacional de Guardacostas del Ministerio de Seguridad Pública, la División Marítimo Portuaria del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), el ICT, INCOPESCA, la UCR, la UNA, TNC, CI, la Fundación MarViva y la Federación Nacional del Sector Pesquero.

marino costero señalando:

- Múltiples instituciones en la administración de los recursos marinos y costeros, con poca coordinación, traslapes, sin un accionar vinculado a un plan general.
- Ausencia de metas y una visión nacional para el manejo y gestión de los recursos marinos y costeros.
- Históricamente no se ha asumido la rectoría que asuma el liderazgo en la conducción de la gestión de los recursos marinos y costeros.
- Invisibilización del tema de la gestión de los recursos marinos y costeros en el sector institucional.
- Se cuenta con planificación poco articulada entre iniciativas y agendas de instituciones estatales, para atender otros aspectos que interactúan con los recursos marinos, como la pesca, el turismo y la conservación (Comisión Interinstitucional de la Zona Económica Exclusiva de Costa Rica, 2008).

Esta situación de dispersión, ausencia de metas y visión, falta de liderazgo, invisibilidad y planificación integral parece ser parte del legado de la historia ambiental del manejo y conservación de los recursos marino-costeros del país. En un reciente e incisivo recuento histórico del manejo de los recursos marinos de Costa Rica, se caracteriza la situación desde la época precolombina hasta la actualidad señalando que “el país, a través de los siglos ha extraído a ciegas los recursos marinos de ambas costas. Hoy, igual que hace cinco siglos, extraemos nuestros recursos marinos sin saber el estado de las poblaciones y su tolerancia a la extracción. Es urgente que tengamos una institucionalidad capaz de generar información sobre el estado de los recursos marinos, para así poder determinar el nivel y la forma de explotación adecuados” (Jiménez Ramón, 2023).

Tanto este artículo como otras obras antecedentes señalan que aparte de la sobrepesca y el mal manejo de los recursos, el sector ha visto incrementada la pesca ilegal, los efectos negativos del cambio climático y los niveles de contaminación en las aguas costeras. Uno de los sectores sociales más perjudicados por este mal manejo ha sido el sector de la pesca artesanal que está capturando menos cantidad de pesca y ejemplares de menor tamaño por lo que reciben menor precio en el mercado. Producto de ello, los índices de pobreza en las regiones costeras han aumentado, disminuyen las embarcaciones registradas y los empleos en el sector se han reducido en un 50% al finalizar la década pasada (Aguilar Céspedes, 2014; Jiménez Ramón, 2023).

Históricamente, la respuesta institucional en el sector de manejo ha sido totalmente inadecuada. Jiménez señala un rango de respuesta estatal a partir de la época colonial y hasta mediados del siglo XX desde totalmente permisiva, cómplice de un enfoque extractivista de uso de los recursos hasta su agotamiento en ejemplos como las perlas, tortugas, moluscos, maderas preciosas, tintóreas, reptiles, crustáceos y tiburones entre otros (Jiménez Ramón, 2023).

La institucionalidad incluye en el siglo pasado al Departamento de Vida Silvestre, en el Ministerio de Agricultura y Ganadería. Para 1948, la Junta Fundadora de la Segunda República creó el Departamento de Conservación y Pesca adscrito al Ministerio de Agricultura y Ganadería, para ...“la explotación científica y la conservación de las riquezas naturales de nuestras aguas” (Boza, 2015). Esta iniciativa pereció por falta de recursos financieros y humanos. Posteriormente, en las décadas de 1960-1990 el Estado da un importante apoyo a los esquemas productivos y de mercadeo de productos pesqueros. En concordancia con la filosofía del Estado Benefactor, a través de diferentes modelos asociativos (cooperativas, cámaras, asociaciones, sindicatos) el sector recibió apoyo financiero del gobierno y las agencias de cooperación internacional (Jiménez Ramón, 2023).

Con una visión de ecología política basada en el análisis crítico de narrativas de los diferentes grupos de actores, el trabajo de Obando Campos ofrece una perspectiva más amplia deconstruyendo el proceso histórico que llevó a la regulación de la actividad pesquera desde la experiencia del Golfo de Nicoya. Parte de los inicios del siglo XIX, cuando la zona del Golfo de Nicoya empieza a potenciarse como un lugar estratégico a nivel socioeconómico y de interconexión, cuando se inició la actividad portuaria en 1814 en la ciudad de Puntarenas. Este polo económico atrajo migraciones que para el principio del Siglo XX se habían establecido en Puntarenas y paulatinamente alrededor de toda la costa del Golfo. La riqueza en especies marinas que ofrecía, generó el inicio de la actividad pesquera alrededor de 1940, en un primer momento con la captura de corvina. En los años 50 con el empleo del sistema de arrastre para la captura de camarón por parte de la flota nacional y de sardina en la parte interna del Golfo, la pesca se convierte en un referente histórico en el desarrollo del cantón Central de Puntarenas. Ya para la década de los 1960 este estuario aportaba aproximadamente el 65% de la producción pesquera del país (Obando Campos, 2021; Obando-Campos & Latorre, 2023).

En los años 70 se señala una combinación de factores internos y externos que incluyen las políticas estatales que fomentaron un modelo de producción agrícola intensivo asociado a actividades como la maricultura en toda la región centroamericana que genera mayor desplazamiento de población hacia el Golfo de Nicoya. Así, para mediados de esa década, era la zona de donde salía la totalidad de los desembarques nacionales confluyendo cuatro flotas pesqueras: 1) la flota de barcos semi industriales camaroneros de arrastre, 2) la flota artesanal que utilizaba trasmallos para la captura de corvinas, 3) la flota de barcos sardineros y 4) botes pequeños que realizaban faenas en la parte interna del Golfo, pescadores de cuerda que capturaban principalmente corvina reina. Obando Campos señala que la mayor demanda, la introducción de nuevas tecnologías, los procesos de agremiación y el papel de las instituciones estatales estimulando la actividad pesquera llevan a un proceso de conflictividad que desemboca en la necesidad de regulación de la actividad desde la Secretaría de Pesca y Acuicultura, la cual se creó en 1972 bajo la rectoría del MAG. Se establece en 1975 una veda permanente en la parte interna del Golfo y se prohibió a la flota de arrastre de camarón y a la sardinera pescar, quedando para uso exclusivo de la flota artesanal a pequeña escala (Obando Campos, 2021; Obando-Campos & Latorre, 2023).

La crisis del sector agropecuario que se da en los años 80 estimula la visión de la actividad pesquera como alternativa productiva. Este factor se combina con un aumento en la demanda de parte de los Estados Unidos por productos marinos frescos a mediados de esa década. Así, sostiene la investigación que se registran en las zonas costeras del país 22 comunidades pesqueras, con una población aproximada de 11.000 pescadores que realizan diferentes tipos de pesca comercial, los cuales generan encadenamientos productivos y empleos asociados con las cadenas de comercialización y la industria del procesamiento. Señala que, aunque la importancia del sector pesquero como tal dentro de la economía nacional y a nivel de exportaciones, ha sido tradicionalmente reducido, a partir de 1986 se identifica una aparente sobreexplotación de los recursos en la plataforma marina y en mayor medida dentro Golfo de Nicoya (especialmente de especies de camarón) por la utilización de métodos de captura no selectivos. A finales de la década de 1980 se emitieron normativas con medidas de ordenación de las pesquerías en el Golfo, para intentar reducir el impacto sobre los recursos y propiciar la recuperación de especies de importancia comercial, entre ellas: las vedas periódicas, el establecimiento de límites de tamaños y capturas, la regulación de luz de malla y el anzuelo y se estableció una zonificación en el Golfo (Obando Campos, 2021; Obando-Campos & Latorre, 2023).

Desde 1994, el país provee combustible subsidiado a la flota pesquera y durante la época de veda impuesta a los pescadores artesanales se provee un aporte a 1430 pescadores de US\$1,2 millones. Los controles mínimos en estos subsidios y aportes han llevado a situaciones como la utilización del combustible subsidiado en la pesca ilegal, la invasión de áreas protegidas, e incluso en el apoyo a actividades de narcotráfico (Jiménez Ramón, 2023).

En 1994 el Estado creó también el INCOPECA, institución pesquera autónoma. Según Jiménez, la institución cargada de docenas de funciones, y con muy escasos recursos humanos y financieros, fue rápidamente influenciada por el mismo sector que le correspondía regular. Con una base científica muy débil y adoleciendo de múltiples falencias, las pocas medidas de manejo que esta institución ha generado no han logrado un adecuado manejo de los recursos marinos comerciables. Los imprescindibles análisis de la biomasa y el estado de las poblaciones explotadas siguieron sin realizarse (Jiménez Ramón, 2023).

Desde una perspectiva alternativa, el trabajo de Obando Campos ubica el papel y las perspectivas respecto a INCOPECA dentro de las que identifica como narrativas en conflicto ante el problema de la institucionalidad, la legislación y las políticas de manejo del recurso marino. El repensar el papel de esta institución como parte de los argumentos que resaltan y discuten la necesidad de reestructurar la organización y administración del sector pesquero es identificada como una de las líneas argumentativas principales del tema (Obando Campos, 2021; Obando-Campos & Latorre, 2023).

Se identifica que en la cobertura mediática se ha favorecido el discurso de lo que llama la coalición de la conservación del mar, compuesta en gran parte por ONGs y de los recursos pesqueros desacreditando la solidez técnica de las decisiones de INCOPECA. Allí ubica posiciones como la esbozada antes con base en Jiménez (2023). Se sintetiza que la definición de la situación es que esta organización debe ser reestructurada pues no tiene la agilidad para dar respuesta oportuna al sector, en materia económica, de seguridad jurídica, ni legal. Se señala

como parte de las causas de la sobreexplotación del recurso pesquero el que la institución tiene un enfoque productivista de fomento pesquero. Se le condena por la incidencia del sector regulado y por ser financiada por el mismo y se plantea la necesidad de reestructurar completamente la institución y la política pesquera dándole énfasis a la sostenibilidad del recurso a largo plazo (Obando Campos, 2021; Obando-Campos & Latorre, 2023).

Ubica como narrativa alternativa la de aprovechamiento sostenible (del camarón en el caso específico pero transferible a otros sectores pesqueros). Aquí ubica la investigadora a la institución misma y el Ministerio de Agricultura y Ganadería, algunos diputados de las fracciones parlamentarias del Partido Restauración Nacional (PRN) y el Partido Liberación Nacional (PLN) del cuatrienio 2018-22. Asimismo, ubica la flota de pesca semi- industrial, compuesta por armadores, peladoras, pescadores y rederos, agremiados en Asociaciones y Cámaras (Obando Campos, 2021; Obando-Campos & Latorre, 2023).

Según la línea discursiva de esta coalición, la situación de la institución es de limitaciones científico-técnicas, presupuestarias y de personal. Señala que ser dependiente del MAG en la toma de decisiones, limita desarrollar el potencial de manejo pesquero y acuícola que necesita el país. Esas limitaciones le impiden evitar la sobreexplotación. En esa medida no ha sido correcto su papel como rectoría del sector pesquero ni ha asumido el liderazgo en el sector. Por ello argumenta necesaria la revisión de su marco normativo y una reconfiguración de la rectoría de la pesca y de la seguridad del mar (Obando Campos, 2021; Obando-Campos & Latorre, 2023). Se retomará este tema más adelante.

Los esfuerzos de conservación en el sector han incluido dos enfoques. Uno centrado en las especies amenazadas y otro enfocado en el ordenamiento espacial y la protección de ecosistemas. En lo que respecta a la conservación de especies, lo antecedentes se remontan a fines de la década de los 50 en el siglo XX cuando se fundan, por la iniciativa de científicos estadounidenses liderados por el Dr. Archie Carr, la Brotherhood of the Green Turtle y luego la Caribbean Conservation Corporation (CCC, que luego cambió su nombre por Sea Turtle Conservancy-STC), dedicadas a la investigación y conservación de las tortugas marinas (Boza, 2015). Sin embargo, la presencia más fuerte de organizaciones enfocadas en la conservación de las especies marinas se presenta a finales de los años 90 con la creación de PRETOMA y posteriormente con la creación de ONGs como Misión Tiburón (Aguilar González, 2023).

La creación de áreas protegidas con un componente marino costero importante aparece en 1965 con la creación de la Reserva Natural Absoluta Cabo Blanco, impulsada por los esfuerzos de los escandinavos Olof Wessberg y Karen Morgensen. Este dúo de esfuerzos de las iniciativas de la sociedad y del Estado se manifiesta también en la creación del Parque Nacional Tortuguero con el apoyo de la CCC en 1970 y la creación de ONGs como la Fundación Corcovado en 1991 para el apoyo de las áreas protegidas de Osa, la Fundación Amigos de la Isla del Coco en 1994 para apoyar el Parque Nacional Isla del Coco y el Leatherback Trust en el 2001 para el apoyo al Parque Nacional Marino Las Baulas (Evans, 1999; Boza, 2015).

De esta forma, el ecosistema institucional marino-costero comienza a tener la incursión de las entidades del sector ambiental del Estado por vía del Sistema de Parques Nacionales en 1977 y, posteriormente del sistema participativo del SINAC, integrándose a partir de 1994, con la

aprobación de la Ley de Biodiversidad, al sistema regionalizado de áreas de conservación. Esta evolución implica también una transición institucional desde el MAG al MINAE en 1990.

Al mismo tiempo se está dando otra evolución en lo que respecta a las costas. Conforme lo señala Bulgarelli, la zona marítimo terrestre se encuentra protegida en nuestro país casi desde su mismo inicio como nación independiente. Así es como encontramos en la Ley No. 162 de 28 de junio de 1828 el establecimiento de la reserva de una milla marítima en la costa de ambos mares. Tal disposición se mantuvo a lo largo de los años en otros cuerpos legales (Código General de 1841, Ley N. 7 de 31 de agosto de 1868, Ley de Aguas N. 8 de 26 de mayo de 1884, Código Fiscal de 1885, Ley N. 75 de 30 de agosto de 1924) estableciéndose en 1672 metros a partir de la pleamar ordinaria con la Ley 11 de 22 de octubre de 1922. Las Leyes N. 19 de 12 de noviembre de 1942 y 201 de 26 de agosto de 1943 redujeron su extensión a doscientos metros para la costa atlántica y pacífica, respectivamente. La franja de doscientos metros inalienables se mantuvo en subsiguientes normativas (Bulgarelli, 1997). Con la llegada de la Ley de la Zona Marítimo Terrestre en 1977, Costa Rica introduce un modelo de gestión interinstitucional que vincula a las municipalidades, el ICT, el INVU y el SINAC en la administración y decisiones técnicas respecto al manejo de esta parte del Patrimonio del Estado.

Otras evoluciones de la institucionalidad respecto a los espacios y recursos marino-costeros incluyen la evolución de la institucionalidad de seguridad. Esta forma de control del territorio es de hecho una de las más antiguas en la normativa jurídica institucional del país. Así, la Secretaría de Guerra y Marina fue creada en el año de 1844 en el artículo 136 de la Constitución Política. A lo largo de los años de existencia, estuvo adherida a diversos ministerios o dependencias que se fueron creando. El 03 de agosto de 1922, el presidente de la República de Costa Rica, Julio Acosta García, la transforma en Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad Pública (Jiménez Castro, 1986; Barrios, 2010). Con la abolición del ejército en 1949, la vigilancia marina y costera pasa al Ministerio de Seguridad Pública. El Servicio Nacional de Guardacostas tiene antecedentes en 1962 (La República, 1962). Su versión actual surge en el 2000, mediante la Ley 8.000, sustituyendo al Servicio de Vigilancia Marítima, como respuesta a la necesidad de protección, control, supervisión y aplicación de la legislación marítima nacional e internacional (Defensa.com, 2015).

En el año 2010 se crea el Consejo Nacional del Mar y en el 2012 la Comisión Nacional del Mar (CONAMAR). La Política Nacional del Mar 2013-2028 plantea la necesidad del enfoque institucional integrado cuando reconoce que los ecosistemas marinos del país generan múltiples servicios, cuyo valor presente y futuro debe ser incorporado a las Políticas nacionales de desarrollo e instrumentos de gestión de Costa Rica, a fin de que beneficien al país y a sus habitantes. Además, los espacios marinos y costeros nacionales tienen una enorme importancia en el contexto regional y en la gestión de actividades como el transporte comercial marítimo y la pesca comercial de especies altamente migratorias y su conservación y aprovechamiento sostenible resulta fundamental para mejorar la seguridad social, económica, ambiental y alimentaria del país y la región (Comisión Nacional del Mar, 2013).

Reconoce en esa línea que Costa Rica ha asumido compromisos internacionales de conservación de sus ecosistemas y recursos marinos; por ello resulta urgente que el país incremente sus esfuerzos de conservación y mejore la coordinación interinstitucional, a fin de mitigar las

amenazas antropogénicas identificadas, tanto en el mar como en el continente, que afectan la conservación de los recursos marinos del país. Asimismo, entre los factores que reducen las posibilidades de aprovechar sosteniblemente las oportunidades productivas que estos sistemas ofrecen al país, señala la descoordinación institucional que corresponde a un marco legal insuficiente, desarticulado u obsoleto (Comisión Nacional del Mar, 2013).

Al final de la Administración 2010-2014, se toma un paso que modifica sustancialmente el ecosistema institucional en cuanto a la especialización de las rectorías políticas dentro del MINAE. Se crea el Viceministerio de Aguas y Mares a mediados del 2012 para implementar, mediante políticas públicas, la agenda azul del país (Salas, 2012). Se comunicó que bajo su rectoría se ubicaron la Dirección de Aguas, Dirección Marino Costera, Programa Nacional de Humedales y Comité de Humedales (implementador de la Convención Ramsar), Áreas de Conservación Marino Costeras, Isla del Coco, Parque Marino del Pacífico (Puntarenas), Tribunal Ambiental Administrativo, Contraloría Ambiental y el Instituto Meteorológico Nacional (Tribunal Ambiental Administrativo, 2012). En la administración 2014-18 el viceministerio se convierte en el Viceministerio de Aguas, Mares, Costas y Humedales, que por Directriz DM-726-2014 del 17 de diciembre del 2014 tiene entre sus competencias garantizar y articular esfuerzos institucionales de coordinación de políticas, estrategias y planes, promoviendo la participación de diversos sectores que permitan un abordaje integral de la agenda azul en la gestión de los recursos hídricos, ecosistemas de humedal y marinos (Decreto N° 40244-MINAE-PLAN, 2017). En la administración 2018-2022 se vuelve a la denominación de Viceministerio de Aguas y Mares. Su mandato se mantiene en la misma línea.

Sin embargo, hay diferencias que se anotan entre la implementación de las políticas institucionales entre las administraciones 2014-18 y la 2018-22 que afectan un abordaje diferente al problema de la gobernanza. De conformidad con Obando Campos, el problema de las licencias de pesca perjudica la sostenibilidad del manejo de los recursos marinos en tanto estas son monopolizadas por algunos sectores de la pesca en perjuicio de otros. Asimismo, en el caso específico de las licencias de pesca de arrastre se afecta desproporcionadamente a los sectores más vulnerables que dependen de la actividad, como es el caso de las peladoras del camarón o de los trabajadores de los barcos. La problemática alrededor de la paralización de las licencias de pesca ha atravesado varias administraciones. En la administración Solís Rivera (2014-2018) se implementaron la mayoría de intervenciones estatales, por medio del Poder Ejecutivo para abordar la problemática, a través de decretos ejecutivos, acuerdos de Junta Directiva por parte de INCOPESCA y la elaboración de proyectos de ley, cuestión que, según esta tesis de investigación, se estanca totalmente con la entrada del gobierno de Quesada Alvarado (2018-2022). Durante este último periodo, las intervenciones se crearon desde la Asamblea Legislativa y no se prolongaron los avances o acuerdos alcanzados en el gobierno pasado. Se sugiere que hay un cambio en las alianzas de las administraciones en tanto el gobierno de Luis Guillermo Solís estuvo más cercano a la coalición de aprovechamiento sostenible (con un papel muy fuerte de su hermana Vivienne Solís liderando a la ONG Coopesolidar R.L. y el Presbítero Gustavo Meneses como presidente ejecutivo de INCOPESCA), mientras que la administración Alvarado Quesada estuvo más cercana a la coalición de la conservación del mar con participación de miembros de la Presidencia de la República, diputados oficialistas en la Asamblea Legislativa (como Paola Vega), por el ministro de Ambiente, Carlos Manuel Rodríguez y por Haydée

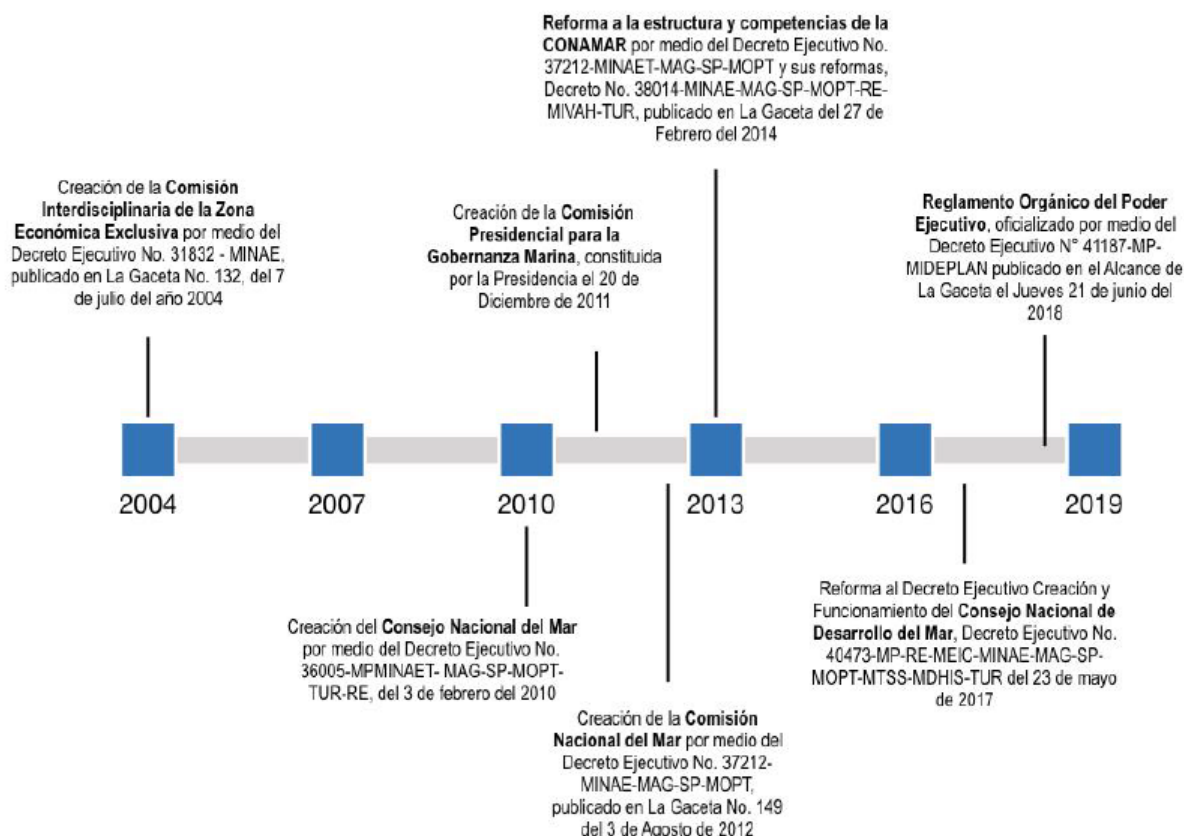
Rodríguez Romero, viceministra de Aguas y Mares. (Obando Campos, 2021; Meneses, 2024; Mora Rodríguez, 2024; Obando-Campos & Latorre, 2023). Se retomará este tema más adelante.

En el año 2018, el gobierno de la república reconoce, en su propuesta de gobernabilidad marina, que la visión de gobernar el territorio marino costarricense ha evolucionado, pasando de la búsqueda de resolución de los conflictos ambiente-pesca, a una propuesta común del buen estado de los océanos, que integre los diferentes usos y aprovechamientos de servicios ecosistémicos, en un marco de gobernabilidad que responda al de lograr metas de sostenibilidad. De esta manera, se asegura que la gestión pública marina se abre a una serie de aristas que le deben permitir, en el corto plazo, asumir una agenda integral que incluya la articulación de las instituciones y los usuarios del mar (Costa Rica. Presidencia de la República., 2018).

Se caracterizan las políticas adoptadas en el período 2008-2018 como políticas de Estado con proyección a largo plazo, caracterizadas por tres prioridades comunes: la coordinación interinstitucional, la articulación de los marcos normativos y la atención sobre la calidad de vida de las poblaciones, sus actividades y los recursos naturales. En esta línea, se reconoce que desde 2004 se han venido creando comisiones y consejos presidenciales destinados a organizar a las instituciones y a actores de la sociedad civil para lograr atender los desafíos y retos de la agenda marina. Estas comisiones han tenido dos enfoques: 1) la generación de información para la toma de decisiones (Comisión Interdisciplinaria de la ZEE, Comisión Presidencial para la Gobernanza Marina) y 2) lograr constituir un Consejo Nacional que integre a las instituciones desde una visión política del mar y de atención de su desarrollo de manera integral (Costa Rica. Presidencia de la República., 2018).

La figura 1, proveniente de esta propuesta, muestra una línea de tiempo de la creación de estas comisiones y consejos entre los años 2004 y 2019. En las administraciones Solís Rivera y Alvarado Quesada se reforma la CONAMAR, convirtiéndola en el Consejo Nacional de Desarrollo del Mar (CNDM) en el 2017, manteniendo su objetivo de ser la autoridad máxima de articulación y gestión integrada de las instituciones del sector público que hacen parte de la institucionalidad marina costarricense (Costa Rica. Presidencia de la República., 2018).

Figura 1
Cronología de comisiones y consejos nacionales del mar

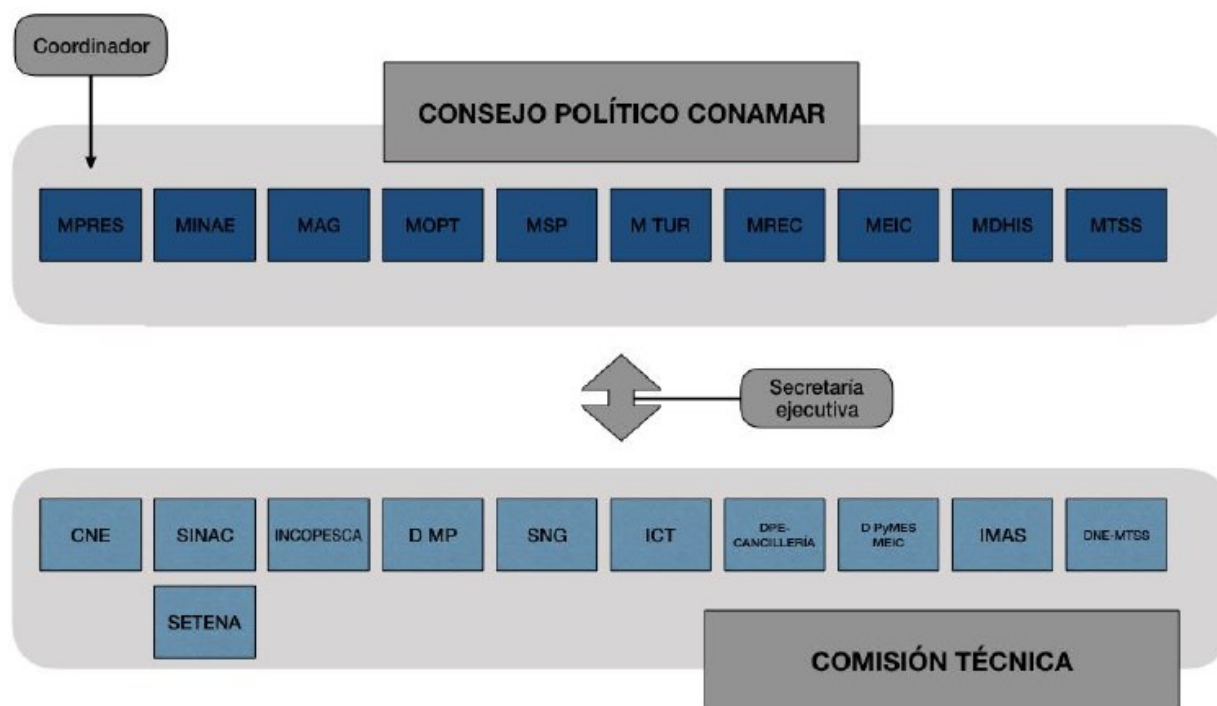


Fuente: Presidencia de la República, Costa Rica.

Se caracteriza en el 2018 al CNDM como un ente conformado por dos órganos, uno de carácter político, integrado por los jefes ministeriales del Ministerio de la Presidencia (quien coordina), MINAE, MAG, MOPT, Seguridad, Relaciones Exteriores, MEIC, Bienestar Humano y Trabajo; y uno de carácter técnico, que implementa las decisiones y políticas derivadas del primero, integrado por la CNE, SINAC, SETENA, INCOPELCA, División Marítimo Portuaria del MOPT, Servicio Nacional de Guardacostas, el ICT, la Dirección de Política Exterior de la Cancillería, la DiGePyME del MEIC, el IMAS y la Dirección Nacional de Empleo. Ambos órganos acompañados y facilitados por una secretaría (Costa Rica. Presidencia de la República., 2018) (figura 2).

En esta propuesta, el gobierno de la república caracterizó el ecosistema institucional como compuesto por dos grupos. Uno de ellos con instituciones que tienen una agenda marina, y de incidencia directa en conservación marina, pesca, turismo, puertos y navegación. Un segundo grupo es de incidencia indirecta, no tiene una agenda marina definida pero sus políticas y programas son de carácter transversal y pueden utilizarse en el desarrollo de las actividades asociadas al mar.

Figura 2
Estructura del Consejo Nacional de Desarrollo del Mar



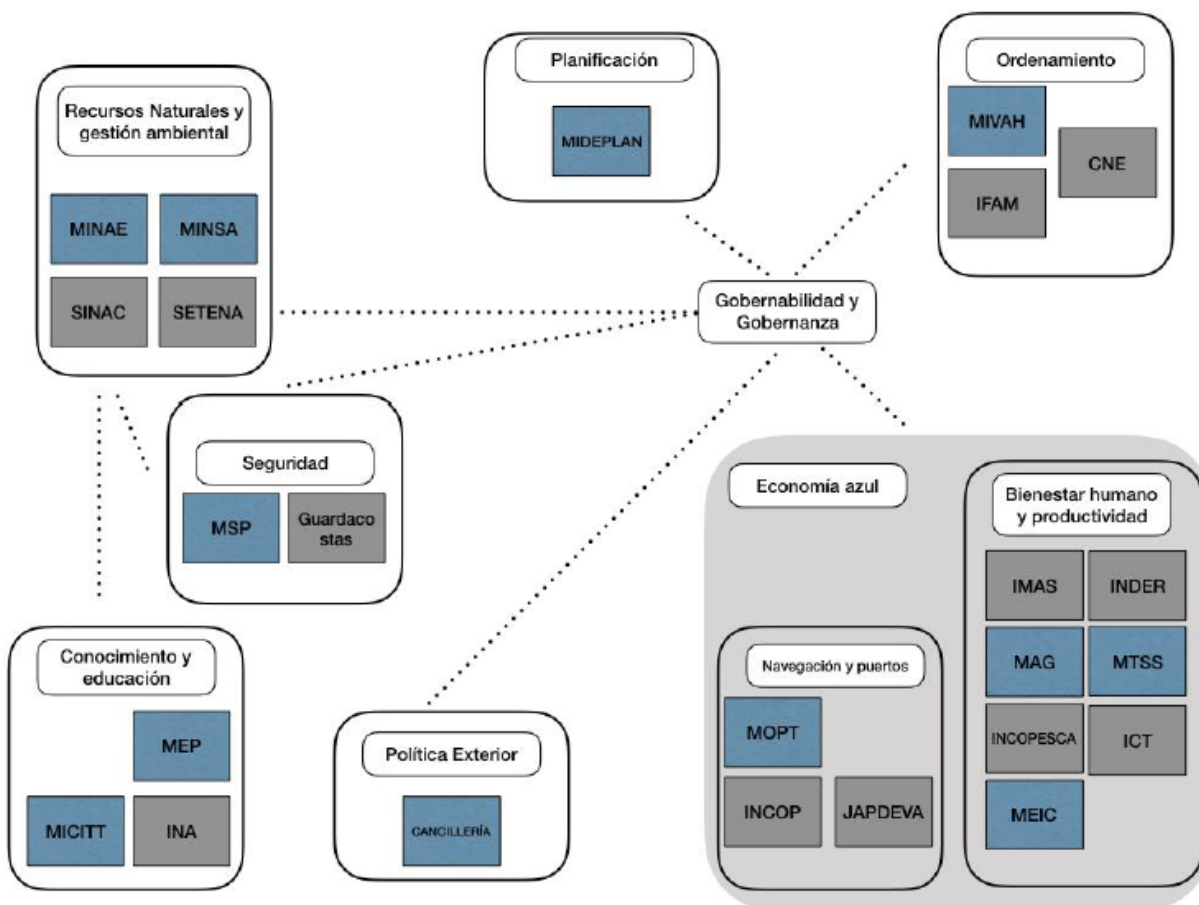
Fuente: Presidencia de la República, 2018.

Se representó este ecosistema como una red entre las instituciones más cercanas al tema marino con los elementos de agenda pública más convencionales (figura 3). Según la propuesta, las líneas de conexión y la ubicación de las instituciones buscan ser una orientación de algunas de las relaciones existentes, no agotando las posibles relaciones. (Costa Rica. Presidencia de la República., 2018).

En el año 2019, el gobierno central plantea un diseño que propone un modelo de gobernanza que parece buscar una emulación del sistema de áreas de conservación del SINAC. Se crea mediante decreto un mecanismo de gobernanza de los espacios marinos sometidos a la jurisdicción del Estado Costarricense (Decreto N° 41775- MP-MSP-MAG-MINAE-MOPT-TUR, 2019).

Según el decreto este mecanismo busca consolidar un instrumento que promueva la coordinación interinstitucional para la gestión y el manejo participativo de los recursos marinos con el fin de aprovechar de manera sostenible los servicios ecosistémicos que ofrecen. Asimismo, busca garantizar la participación activa y efectiva de la sociedad en la gestión integral del mar, mediante la zonificación de las aguas jurisdiccionales costarricenses y el establecimiento de órganos regionales de participación ciudadana formal (Decreto N° 41775- MP-MSP-MAG-MINAE-MOPT-TUR, 2019).

Figura 3
Ecosistema de instituciones asociadas al mar al año 2018



Fuente: Presidencia de la República, Costa Rica.

Así, se establecen dos niveles de órganos. Primeramente, se establece una Comisión para la Gobernanza Marina (CGM) como órgano interministerial de coordinación de carácter permanente que sería autoridad de articulación y gestión integrada entre las diferentes instancias del sector público que forman parte de la institucionalidad marino-costera costarricense. Esta entidad se estableció integrada por cinco ministerios y sería coordinada en forma rotativa anualmente conforme lo presenta la figura 4 de izquierda a derecha. La Comisión cuenta con la asistencia implementadora de una Secretaría Ejecutiva (Decreto N° 41775- MP-MSP-MAG-MINAE-MOPT-TUR, 2019).

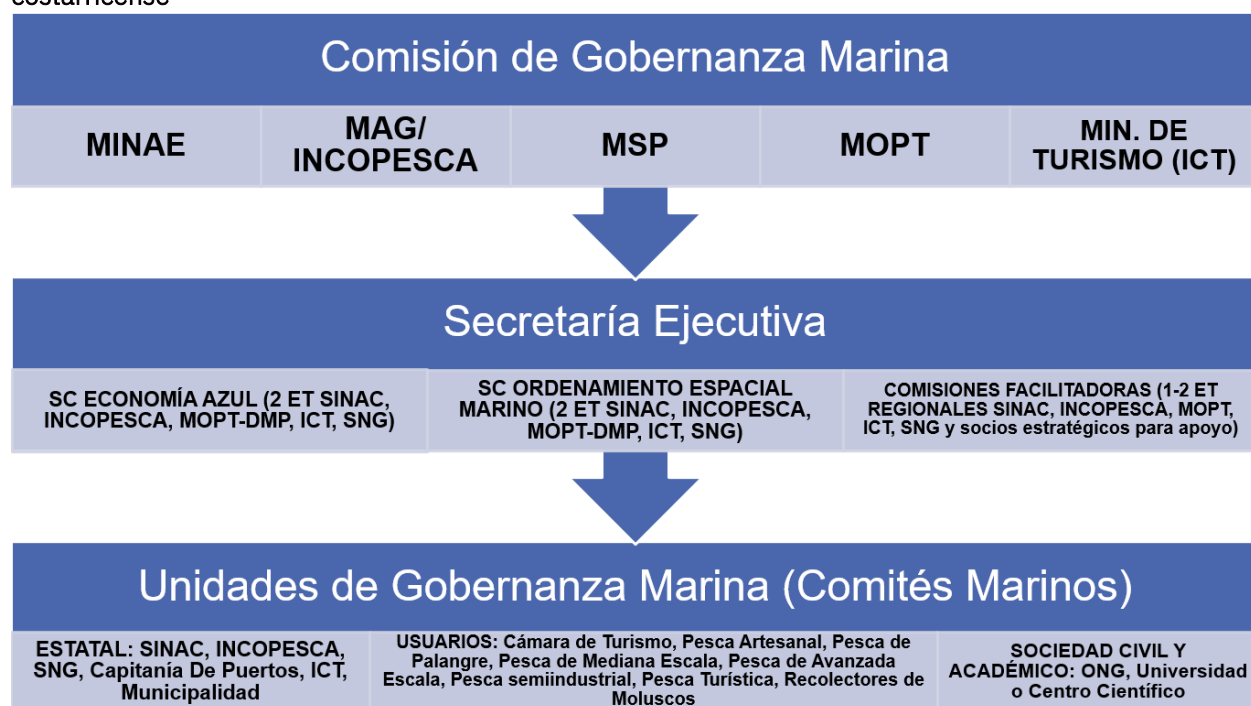
Asimismo, crea Unidades de Gobernanza Marina (UGM), como modelo de gestión y gobernanza del espacio marino en las cuales coexistirán diferentes regímenes jurídicos y actividades económicas, tanto de aprovechamiento sostenible como de conservación y restauración para la conservación de los recursos marinos comprendidos dentro de la misma, considerando variables ambientales, sociales y económicas incluida la variable climática. En esa dirección, busca lograr la coordinación de las acciones que realizan las diferentes instituciones estatales y los usuarios del mar, según lo estipulado en la legislación vigente; en los instrumentos vigentes de ordenamiento territorial y ordenamiento espacial marino en la Unidad de Gobernanza Marina y

su Plan Director Marino. Este plan es el documento oficial de planificación de la UGM y se desarrolla técnica y participativamente por el Comité Marino de cada UGM. Es aprobado por la CGM (Decreto N° 41775- MP-MSP-MAG-MINAE-MOPT-TUR, 2019).

Los comités marinos tienen una composición compleja de 16 instituciones/sectores de actores (figura 4). Posiblemente por esa complejidad, el articulado del decreto establece que, en caso de no existir representantes de algún subsector pesquero o sociedad civil en la Unidad de Gobernanza, dicha representación quedará vacante (Decreto N° 41775- MP-MSP-MAG-MINAE-MOPT-TUR, 2019).

Figura 4

Diagrama del mecanismo de gobernanza de los espacios marinos sometidos a la jurisdicción del estado costarricense



Fuente: Elaboración propia con datos del Decreto N° 41775- MP-MSP-MAG-MINAE-MOPT-TUR, 2019 y MINAE, 2021.

Este esfuerzo generó en el año 2021 una Guía Metodológica para el Ordenamiento Espacial Marino. De conformidad con la misma, de manera preliminar, y con el potencial de establecer más según los criterios de creación aprobados por la Subcomisión de Ordenamiento Espacial Marino y ratificados por la CGM, las UGM proyectadas para el país son: UGM Caribe Norte; UGM Caribe Sur; UGM Pacífico Norte; UGM Golfo de Nicoya; UGM Pacífico Central; UGM Pacífico Sur y UGM Cocos. Siendo que el objetivo es ordenar la totalidad del territorio marino costarricense (hasta las 200 millas náuticas), la mayoría de ellas contempla espacios marinos oceánicos (MINAE, 2021). Según relata la administración, se realizaron los planes marinos de UGM Pacífico Central; UGM Pacífico Sur-Golfo Dulce (Asch, 2024).

La situación de los comités marinos y la naturaleza rotativa de la coordinación parece reflejar un intento de aminorar los conflictos entre los intereses de los diversos grupos de actores identificados en cada región y a nivel institucional. La aritmética de las UGM muestra que, por ejemplo, en el caso de las UGM del Golfo de Nicoya y del Pacífico Central, la presencia de los usuarios va a ser mucho mayor con representación potencial de 8 sectores, frente a 6 del Estado y solamente 2 de la sociedad civil y académico (favoreciendo la perspectiva de la llamada coalición de aprovechamiento sostenible). Sin embargo, la posibilidad de descartar sectores no presentes en zonas como el Pacífico Norte, Cocos, Caribe Norte y Sur o el Pacífico Sur da la posibilidad de que la coalición conservacionista tenga mayor peso en las decisiones de la UGM. En este sentido, podría señalarse que análisis críticos como el realizado por Obando Campos y las acciones de incidencia de la coalición de aprovechamiento sostenible pueden haber tenido algún peso en el diseño de este modelo de gobernanza.

Para el año en que se crea esta guía, el país ya cuenta con una importante diversidad de modelos de regulación del uso y acceso, de áreas de pesca y de áreas protegidas que se deberían integrar como parte de las consideraciones de las UGM. La lista incluye como áreas marinas protegidas que pueden tener sectores marinos o ser exclusivamente marinas: la reserva biológica, el parque nacional, el humedal, el refugio de vida silvestre, la reserva marina y el área marina de manejo. Como alternativas de manejo regulado se incluyen: las Áreas Marinas de Pesca Responsable (AMPR)² y las Áreas Marinas de Uso Múltiple (AMUM)³. Otros mecanismos en el país incluyen las licencias y las vedas (Obando Campos, 2021; Obando-Campos & Latorre, 2023).

En la administración 2022-2026 el Viceministerio de Agua y Mares fue eliminado y sus funciones asumidas por el Viceministerio del Ambiente. Asimismo, el Poder Ejecutivo detuvo la implementación de la CGM. MINAE mantiene la secretaría ejecutiva, de conformidad con lo que reza el artículo 7 del decreto ejecutivo (Asch, 2024; Tattenbach, 2024).

Sin embargo, el ministro y su equipo de trabajo consideran que solamente se trata de una secretaría de actas y no se interpreta que tenga las facultades que establece el artículo 8 del decreto⁴. Se comenta la dificultad que representa la coordinación rotativa cada año que prevé el

² Mecanismo de ordenamiento pesquero, que delimitan, planifican y gestionan un área de pesca con el objetivo de garantizar una actividad sustentable fundamentado en tiene su fundamento en el decreto ejecutivo N° 27919 de 1998, el cual establece la aplicación oficial del Código de Conducta de Pesca Responsable.

³ Decreto ejecutivo (N° 24282) de 1995, categoría de manejo que buscaba estar conformada por dos zonas: (1) Las áreas marinas protegidas y (2) Una zona adicional que se declara como su zona de influencia hasta un máximo de 12 millas.

⁴ El artículo 8 establece como funciones: A. Ejecutar las políticas y proyectos que defina la Comisión para la Gobernanza Marina; B. Preparar el orden del día de la Comisión para la Gobernanza Marina; C. Ser secretario de actas de la Comisión para la Gobernanza Marina y sus subcomisiones; D. Dar seguimiento a los acuerdos tomados en la Comisión para la Gobernanza Marina; E. Aportar los insumos para que la Comisión resuelva sobre los asuntos del mar, relacionados con sus respectivas rectorías institucionales y también sobre una agenda interinstitucional de desarrollo marino que deberá involucrar a aquellas entidades que se consideren necesarias, las cuales podrán ser convocadas para tal efecto, con voz, pero sin voto; F. Impulsar la implementación de las políticas e instrumentos de planificación emitidos en materia marina a través de las instituciones rectoras correspondientes; G. Promover la capacitación de funcionarios y realizar la planificación necesaria para la ejecución de procesos de ordenamiento espacial marino y economía azul para la gestión sostenible del espacio, recursos, usos en el mar y la zona marítimo terrestre, excluyendo a las especies de interés pesquero o acuícola; H. Atender las solicitudes y necesidades elevadas desde cada una de las Unidades de Gobernanza Marina; I. Constituir grupos de trabajo con el fin de coordinar y ejecutar procesos integrales para el desarrollo sostenible de un área geográfica específica, que requiera de una especial atención, por su ligamen a aspectos marinos y costeros; J. Ejercer las funciones de secretaría en cada uno de los comités marinos establecidos en el artículo 13 del Decreto; K. Fungir como vínculo de información y coordinación con la Comisión para la Gobernanza Marina y los comités marinos dispuestos en el artículo 13 del Decreto, de acuerdo

decreto en tanto hay ministerios que no manejan con la misma prioridad o energía la agenda marina (Tattenbach, 2024).

Se considera que se trata de una instancia compleja y difícil de implementar, por lo que sostiene la administración que debe reformarse. Los funcionarios técnicos de la CGM señalan que les dicen que van a modificar el decreto del mecanismo de gobernanza para que puedan continuar operando (Asch, 2024; Tattenbach, 2024).

El ministro considera que en términos de gobernanza la rectoría de INCOPECA es adecuada para el 70% del mar territorial y que el 30% le corresponde a MINAE a través de SINAC. Señala que con la representación de MINAE en la Junta Directiva de INCOPECA basta para que los temas ambientales que afectan las áreas bajo su rectoría sean considerados y que el Estado puede sostener su criterio en tanto tiene mayoría en la Junta Directiva de la entidad. Celebra que el MINAE puede tener presencia más regular en las reuniones ahora que las reuniones de esa entidad pueden realizarse en forma virtual, no requiriéndose un desplazamiento hasta Puntarenas (Tattenbach, 2024).

Debe observarse que el Art. 7 de la Ley de INCOPECA establece que la Junta Directiva está compuesta por once miembros: el presidente ejecutivo, los jefes del MAG, MICITT, MEIC, MINAE y COMEX, tres representantes del sector pesquero, de las organizaciones de pescadores o acuicultores de las provincias costeras del país, una persona del sector industrial o exportador de productos pesqueros o acuícolas y una persona del Comité Nacional Consultiva de Pesca y Acuicultura. De conformidad con el Art. 24 esta última está compuesta por un representante del sector atunero, camaronero, acuicultor, pesca artesanal, industrial, exportadores de productos del mar y de ciencias del Mar. Los de los sectores de pesca se escogen de ternas que envían los sectores respectivos y el último de una terna enviada por el Colegio de Biólogos (Ley de Creación del Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura, 1994).

En la dirección de fortalecer el rol de rectoría de INCOPECA se otorgó, mediante Acuerdo 019-P de 10 de mayo de 2022, rango de ministro sin Cartera al presidente ejecutivo de INCOPECA aumentando el Consejo de Gobierno a 23 ministerios. Sin embargo, el Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo ubicó al INCOPECA como parte del Sector Agropecuario bajo la rectoría del MAG y en el Consejo Nacional Ambiental, bajo la coordinación del MINAE (Decreto N° 43580-MP-PLAN, 2022). Con la renuncia del presidente ejecutivo a principios de julio del 2024, su reemplazo Nelson Navarro no recibió cargo de ministro sin cartera, lo cual el MINAE considera que es un paso adecuado con el fin de la claridad de la rectoría política (Tattenbach, 2024).

El Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública incluye como parte de sus intervenciones públicas objetivos de procurar la protección, conservación y manejo de la biodiversidad marina, costera y terrestre con una visión sectorial integrada, que facilite la planificación de acciones específicas efectivas y eficaces con indicadores de áreas bajo estrategias de conservación, áreas silvestres protegidas y en restauración a cargo del SINAC. Asimismo, plantea reactivar las zonas

con el Reglamento Operativo de Los Comités; L. Coordinar la elaboración del Plan Director Marino en cada una de las Unidades de Gobernanza Marina; M. Cualquier otra que sea designada por la Comisión para la Gobernanza Marina (Decreto N° 41775- MP-MSP-MAG-MINAE-MOPT-TUR, 2019).

costeras a través de una estrategia de recuperación azul con el fin de lograr una reactivación sostenible en armonía con la biodiversidad marina y continental que refieren al Plan Estratégico Nacional aprobado al final de la administración pasada y que incluye diversas medidas de economía azul fundamentalmente implementadas mediante alianzas público-privadas. Esta estrategia, según el plan, está a cargo de el Viceministerio de Ambiente y es liderada por la CGM.

Con la conferencia “*Immersed in Change*”, o Inmersos en el Cambio, inicial del proceso hacia la Conferencia de los Mares en Niza, Francia en 2025, el tema de la gobernanza marina en el país volvió al tapete de la discusión. La presentación de las conclusiones del Congreso CISOS 2024 (Congreso de Integración de Saberes para Una Océano Sostenible) realizada en la conferencia incluyó un llamado a establecer mecanismos adecuados de gobernanza incluyendo la participación de actores en alianzas multinivel respetuosas de los contextos socio-ambientales específicos. En las publicaciones de artículos de opinión crítica en la prensa, se detectó la exigencia de “la implementación del mecanismo de gobernanza marina establecido en el decreto ejecutivo 41.775-MP-MSP-MAG-MINAE-MOPT-TUR, de la Política Nacional del Mar, y un compromiso de fiscalización y participación de las instituciones del Estado en los procesos de generación de los planes reguladores costeros” (ADCA, et al., 2024).

De lo desarrollado queda evidente el acercamiento que ha tenido la administración actual a la coalición del aprovechamiento sostenible. Sin embargo, las líneas de acción establecidas por la administración respecto a la economía azul, a la par de los compromisos evidenciados dentro de la conferencia Inmersos en el Cambio con campañas como el llamado 30 x 30⁵, muestran compromisos que se decantan hacia la coalición de conservación. El mismo MINAE reconoce la necesidad de balance entre las agendas de la cooperación y del Poder Ejecutivo (Tattenbach, 2024).

No en vano, en las actividades realizadas en la conferencia inmersos en el cambio se visualizaron las posiciones de ambas coaliciones y también las contradicciones entre las mismas. El protagonismo de las ONG cercanas a ambas coaliciones se hizo palpable. Así, por ejemplo, la presencia de las universidades, Conservación Internacional, MARVIVA, Fundación Corcovado, FECOP, Misión Tiburón, FAICO, *For the Oceans* y otras de las ONG de la coalición de conservación fue muy palpable patrocinando declaraciones como Paz con los Océanos, recibiendo premios, presentando resultados de proyectos, etc. Espacios de la coalición del aprovechamiento sostenible incluyeron las actividades lideradas y apoyadas por los pescadores artesanales, molusqueras, ONGs como COOPESOLIDAR R.L., la FAO, la Pastoral de las Gentes del Mar y la Defensoría del Pescador Artesanal entre otros.

Cerrando el balance de esta evolución se deben visualizar dos críticas adicionales que plantea Obando Campos. Estas afectan la representatividad de la composición de la gobernanza desde la perspectiva de la equidad socioambiental y las relaciones de poder determinantes del acceso al espacio ambiental (Aguilar González & Mora Rodríguez, 2019; Mora & Aguilar González, 2019): la prevalencia de la narrativa de la economía azul y la simplificación de la composición del sector pesquero.

⁵ Llamado internacional a proteger el 30% de las zonas marinas y costeras para el año 2030.

La investigación de Obando plantea que las narrativas prevalentes han tendido a invisibilizar por simplificación las inequidades que son características de la estructura propietaria y del empleo del sector pesquero. Sostiene que la coalición de conservación ha hecho esto creando categorías abarcadoras como “pescador artesanal” o “flota semi industrial”, que tiende a romantizar al sector artesanal, eximiéndolo de sus responsabilidades al momento de gestionar recursos. Señala asimismo que la gestión marina y ordenamiento pesquero orientadas por la técnica, la ciencia y la conservación son necesarias, pero no son suficientes. Si no se problematizan y se abordan desde una mirada crítica, pueden despolitizar e invisibilizar temas de equidad, justicia y desigualdad. Asimismo, pueden contribuir a una restauración y mantenimiento del poder y el privilegio de clase, “al facilitar el acceso y control de áreas valorizadas por su belleza natural por parte de actores poderosos” (Obando Campos, 2021; Obando-Campos & Latorre, 2023).

Con respecto a la cobertura en medios, señala además que, en las discusiones de políticas, como es el caso de las licencias para pesca de arrastre, las vocerías del sector pesquero han sido acaparadas por los armadores y dueños de barcos y empresas de barcos camaroneros, lo cual ha contribuido a ese proceso de homogenización del sector. La ausencia y la falta de inclusión del sector asalariado de la flota semi industrial, los convirtió en un blanco fácil de culpar por una variedad de problemas ambientales, ignorando las desigualdades, la vulnerabilidad y las diferencias de clase e ingreso a lo interno de la flota y de la industria (Obando Campos, 2021; Obando-Campos & Latorre, 2023).

En lo referente a la economía azul es un marco conceptual popular que, como otros varios, forma parte de las palabras clave para tener acceso al lenguaje de la cooperación internacional. La economía azul se acuñó inicialmente como concepto para conectar a los océanos con el tema de la economía en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible o luego llamada Río +20 en el 2012. Se basa en la evaluación e incorporación del valor real de capital natural (azul) dentro de todos los aspectos de la actividad económica. Incluye también consideraciones ecológicas en cuanto al aprovechamiento de recursos locales para generar empleo y desarrollo en las zonas costeras. El crecimiento azul busca aprovechar aún más el potencial de los océanos, mares y costas, con el fin de eliminar las prácticas pesqueras nocivas y la sobrepesca, garantizar medidas que fomenten la cooperación entre países y actuar como catalizador para el desarrollo de políticas, inversión, la reducción de la pobreza y la gestión sostenible de los recursos marinos (Obando Campos, 2021; Obando-Campos & Latorre, 2023).

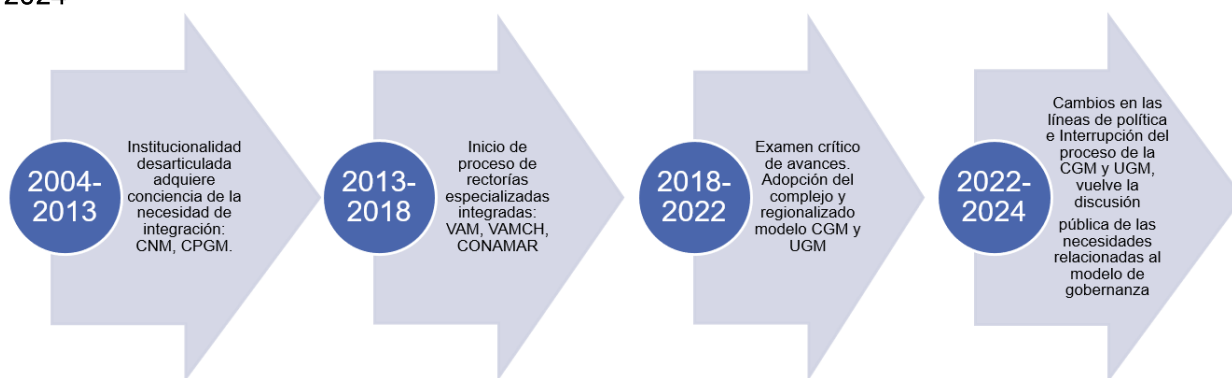
Sin embargo, se le critica la potencial monetización y reduccionismo a lo económico por la prevalencia de la implementación de metodologías de valoración económica para gestionar la naturaleza oceánica y la introducción de una red de políticas globales de actores públicos y privados. Según Obando, esto puede ser problemático ya que el desempeño y la circulación de ideas de mercado fertilizan oportunidades reales para la adopción de prácticas de gobernanza neoliberal y nuevas formas de acumulación de capital. El marco conceptual se convierte en un campo de fuerza discursivo, maleable, abierto e indefinido en el cual, por las asimetrías de poder, se reproducen las tendencias a la utilización prevalente de herramientas de mercado y modelos de gobernanza híbrida que tienden a ser excluyentes de la problemática de marginalidad social de las poblaciones costeras, siendo solamente consideradas en tanto personas trabajadoras asalariadas o beneficiarias de los procesos de asistencialismo producto del “derrame” generado

por el crecimiento azul, pero sin suficiente consideración de políticas marino-costeras de orden estructural que representen oportunidades de movilidad social significativa. Asimismo, puede profundizar las formas existentes de desarrollo geográfico desigual, exacerbando así los antagonismos sociales alrededor del uso de los entornos costeros y marinos en el futuro (Obando Campos, 2021; Obando-Campos & Latorre, 2023). El trabajo en esta área económica en Costa Rica ya refleja esta problemática hoy día (Sepúlveda & Aguilar-González, 2015; Hernández-Blanco, et al., 2024).

Cerrando esta sección, pueden resumirse las etapas del desarrollo del ecosistema institucional en los últimos 20 años conforme se consignan en la figura 5. Las primera tres etapas muestran una evolución acorde con políticas de Estado que buscan un modelo de institucionalidad y gobernanza integrado y eficiente ante las necesidades que se desprenden de los retos que se generan por las políticas productivas hacia el sector pesquero y los esfuerzos de conservación de las costas y mares. Los cambios en las políticas públicas que se detectan en el último período dan señales en dirección contraria respecto a la institucionalidad para la gobernanza marino-costera y generan descontento social de algunos sectores al tiempo que el país recupera su notoriedad ambiental de la mano de las acciones que ha liderado el Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante el liderazgo compartido con Francia, para la Conferencia de los Mares 2025.

Figura 5

Síntesis temporal de las cuatro etapas de configuración del ecosistema institucional marino-costero 2004-2024



Fuente: Elaboración propia.

Capacidades institucionales y principales retos: perspectivas de la institucionalidad del sector académico y privado

No hay duda de que estas 4 etapas han dejado una huella de experiencia significativa para la institucionalidad costarricense. Del examen combinado de documentos oficiales, académicos, reportes del sector de los usuarios y comunicaciones con actores claves, se pueden sintetizar una serie de capacidades que se han desarrollado en la institucionalidad del país.

Este proceso ha servido para que las diversas instituciones ganen experiencia en el trabajo conjunto y en la coordinación interinstitucional. Por ejemplo, para SINAC esa experiencia ha sido

muy valiosa para poder interactuar con Guardacostas en los espacios marino costeros donde su capacidad de control y vigilancia no alcanza para enfrentar ciertos escenarios de actividades ilícitas (Asch, 2024). La necesidad de construir conocimiento y prácticas administrativa interinstitucionales ha sido característica de los procesos de implementación de la normativa en la zona marítimo terrestre (Samper-Villareal, et al., 2020). En igual forma la interacción entre INCOPECA y el SNG ha sido indispensable para poder aplicar, aunque sea en forma parcial, la normativa sobre pesca de palangre (Jiménez, et al., 2021). Las interacciones en las diferentes etapas de construcción de modelos de gobernanza conjunta también ilustran estos procesos de interacción entre los años 2013 y 2022 según lo mostró el gráfico 5 (Comisión Nacional del Mar, 2013; Costa Rica. Presidencia de la República., 2018; MINAE, 2021).

Con la participación del personal técnico que ha desarrollado experiencia en materia de conservación de la biodiversidad y el establecimiento de áreas silvestres protegidas se han podido crear diversos modelos de áreas marinas protegidas. Complementariamente, se ha desarrollado experiencia en procesos participativos de gobernanza que han informado la evaluación de los modelos de conservación (Samper-Villareal, et al., 2020; Asch, 2024; Morales-Ramírez, et al., 2024).

El jerarca del MINAE resalta que la evolución más fuerte ha sido en este tema. Resalta el proceso de consolidación legal y con los diferentes grupos de usuarios de los recursos marinos costeros, respecto a las herramientas de manejo del Parque Nacional Isla del Coco y del Área de Manejo del Bicentenario, que representan áreas de gran tamaño en relación al territorio nacional. Desde su perspectiva se ha logrado este avance sin grandes batallas y controversias con los sectores usuarios. Señala específicamente que “ha sido un trabajo donde hasta el presidente se ha tenido que involucrar... tal vez por porque hay muchos usuarios. Entonces, si no tiene uno la palanca de un presidente que pueda estar encima de Ministro de Ambiente, Ministro de Pesca, Ministro de Agricultura que está encima como rectoría de la pesca, no se hubiera podido lograr estos acercamientos... estamos más completos en el 30% en lo marino hoy en día que en tierra inclusive.” (Tattenbach, 2024).

MINAE también considera un avance significativo en las capacidades la consolidación de los elementos de control, por ejemplo, los sistemas de radares, las iniciativas para instalar balizas de todas las embarcaciones de pesca. Se detectan así entradas sin permiso de embarcaciones con balizas o si entran y no tienen balizas por los radares. Se coordina con el Ministerio Público. Se tienen dos espejos con poder suficiente para cubrir toda el área del Parque Nacional Isla, el del Coco. Asimismo, se está trabajando en mejorar el acuerdo existente con Estados Unidos. Señala el ministro que “Mejorarlo va a ser difícil en la Asamblea Legislativa, pero estamos proponiendo mejorarlos para que el tratamiento que se le da al uso de embarcaciones para el transporte de drogas sea parecido al transporte de la pesca ilegal. Y eso va a ser un gran avance si lo logramos, porque eso nos da unos dientes que no tenemos ahora para combatir la pesca no reportada” (Tattenbach, 2024).

El proceso sintetizado en el gráfico 5 también ha servido, sobre todo en sus últimas tres etapas, para el desarrollo de políticas públicas, normativa jurídica y su evaluación crítica. Así, para el 2018 ya se habían identificado al menos 25 instrumentos de política buscando la coordinación interinstitucional, la articulación de los marcos normativos y la atención sobre la calidad de vida

de las poblaciones, sus actividades y los recursos naturales con implicaciones para el sector marino-costero. Otros ejemplos incluyen el desarrollo de normativa para regular actividades específicas como la pesca de palangre con efectos perceptibles. En concordancia con este desarrollo, la base institucional ha crecido (gráfico 3) con el fin de atender necesidades emergentes de política y los compromisos internacionales del país en las áreas de conservación y gestión ambiental, planificación, ordenamiento espacial, seguridad, conocimiento, educación, política exterior, economía azul, navegación, puertos, bienestar humano y productividad (Costa Rica. Presidencia de la República., 2018; Samper-Villareal, et al., 2020; Jiménez, et al., 2021; Asch, 2024).

El camino recorrido en este espacio le ha sido de utilidad al país también para establecer una base de experiencia en diplomacia científica que ha sido documentada al menos durante los últimos cinco años. La utilización de este enfoque ha sido de beneficio para el país en términos de atraer recursos de cooperación y de incrementar su reputación internacional en espacios de negociación o litigio como los son el Acuerdo de París y otros tratados internacionales o el juicio ante la Corte Internacional de La Haya por los daños ambientales en Isla Portillos (Claramunt, 2019; Protti, 2019; Sáenz, 2023; Tortós, 2023).

Esta base ha sido de gran valor para consolidar los esfuerzos que hoy en día la cancillería llama el nuevo liderazgo ambiental del país, la diplomacia azul. Reconoce el Ministerio de Relaciones Exteriores que, con la designación de Costa Rica como coanfitrión junto a Francia, de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Océano, nuestro país asumió un nuevo liderazgo global en la agenda azul y reafirmó el compromiso por continuar impulsando la gestión sostenible del océano y mejorar la gobernanza marina. Esto tiene especial relevancia en el caso costarricense, al tratarse de un Estado cuya superficie marítima es diez veces mayor que su superficie terrestre (Jiménez, 2024; Tattenbach, 2024).

La experiencia institucional ha ganado capacidades en varios sentidos provenientes de la riqueza socio-ecológica de los ambientes marino-costeros del país y del éxito de algunas de las actividades que dependen de la salud de esos ecosistemas como lo es el crecimiento turístico. El caso del turismo de pesca deportiva y de avistamiento de cetáceos son prueba de esta afirmación.

En el caso del turismo de avistamiento el SINAC ha estimado su tasa de crecimiento anual hasta en un 74,5%. El Plan de Turismo del Parque Marino Ballena ha asegurado que, en Costa Rica, el avistamiento de cetáceos empezó en 1994, con tres turoperadores, generando US\$20.000 de ingreso bruto. Para el año 2004, el número había aumentado a 45, y el ingreso directo creció 42 veces a US\$840.000, llevando al país a ocupar el cuarto lugar en América Latina por número de observadores de cetáceos. En la región Pacífico Sur, donde los tours marinos están en auge, la actividad creció aceleradamente debido a que las empresas de hospedaje tienen sus propias embarcaciones para ofrecer este servicio. Además, los pescadores vieron en el turismo la oportunidad para mejorar sus condiciones económicas y adaptaron sus botes para ofrecer recorridos para observar la fauna marina (ballenas, delfines, aves), buceo y snorkel, visitar manglares, tours a Isla del Caño y al PN Corcovado, primordialmente. Asimismo, 60% de los operadores turísticos contratan personal adicional (guías, capitanes, staff, etc.), creando nuevas oportunidades de empleo entre las comunidades locales; y un 58% de los turoperadores ha

empezado su propia operación para avistamiento de ballenas. Se recalca en el plan que solo un 26% de los operadores son locales (SINAC, 2014).

Respecto a la pesca deportiva la FECOP ha documentado que para el año 2019 esta actividad generó aproximadamente US\$ 520 millones para el PIB nacional producto de una visitación de 150 mil turistas que generó 33 mil empleos, de los cuales 13 mil son directos. Además, este sector registró 672 embarcaciones, para una recaudación de ₡125 millones en licencias y ₡187 millones en carnés, según los datos de los informes presentados y que se refieren a datos del INCOPECA y el ICT. Cada turista que practica esta actividad en Costa Rica invierte en promedio USD\$ 5.704 y a eso se le suma que más del 60 por ciento de esas personas vienen acompañadas por familiares y amigos. Un estudio de ICT del 2021 y su análisis basado en entrevistas realizadas a 165 visitantes extranjeros en las distintas marinas del país y en las salas de abordaje de los aeropuertos Juan Santamaría y Daniel Oduber, reveló que en su mayoría son estadounidenses, se quedan un promedio de 12 días, de los cuales cuatro lo dedican a la pesca y los restantes ocho días a otras actividades, beneficiando a sectores como los hoteles de playa, transporte turístico, actividades recreativas y de aventura, restaurantes, supermercados, artesanos, tiendas de ropa, entre otros (Herrera, 2023).

Este tipo de información en los medios y los reconocimientos que ha recibido el país a nivel internacional han contribuido que la opinión pública tenga mayor oportunidad de conocer a la institucionalidad como administradora o cuidadora de un tesoro natural que le trae beneficios al país y que rechace actividades que se perciben como degradantes del medio marino. Así, por ejemplo, la Encuesta Percepción sobre las islas en Costa Rica y las condiciones de vida de sus pobladores realizada por el Instituto de Estudios Sociales en Población de la Universidad Nacional (IDESPO-UNA) en 2023 reveló que 9 de cada 10 personas en el país rechaza la pesca de arrastre por sus impactos en la diversidad marina, destrucción de los ecosistemas y especies marinas entre otras razones. Asimismo, esta encuesta reveló que 67,9% de los encuestados considera que el Estado costarricense no administra de manera adecuada sus mares y costas (Martínez, 2023).

Asimismo, se ha logrado generar información valiosa, partiendo de más de 12 años de experiencia tratando de generar las condiciones para una adecuada gobernanza y ordenamiento espacial marino. Los análisis previamente citados proponiendo modelos de integración de las diversas instancias y la información recopilada para crear las UGM en diversas zonas marinas es una base fundamental que no debe desperdiciarse (Comisión Interinstitucional de la Zona Económica Exclusiva de Costa Rica, 2008; Comisión Nacional del Mar, 2013; Costa Rica. Presidencia de la República., 2018; Decreto N° 41775- MP-MSP-MAG-MINAE-MOPT-TUR, 2019; MINAE, 2021).

Este esfuerzo ha incluido la incorporación del sector académico y de la sociedad civil en la investigación científica que alimenta el diseño de mecanismos de gobernanza o la integración en esfuerzos internacionales como es el caso de la investigación del océano profundo, de la restauración de humedales costeros, pesca sostenible o de la conservación de especies marinas. Organizaciones como el CIMAR de la UCR, la EBM y la ECMAR de la UNA, la Fundación MARVIVA, FECOP, PRETOMA, COOPESOLIDAR R.L. o la desaparecida Fundación Neotrópica entre otras han contribuido con estos esfuerzos. Asimismo, se conoce mejor, aunque de manera incompleta,

cómo se encuentran los recursos pesqueros y acuicultura del país, los impactos de la contaminación marina y sus efectos sobre organismos y ecosistemas, los impactos del cambio climático, así como los esfuerzos para impulsar la conservación marina y la restauración de los ecosistemas marino-costeros y sus servicios (Fonseca & Solís, 2005; Madrigal & Solís, 2009; Álvarez & Ross, 2010; Salas, et al., 2012; Sepúlveda & Aguilar-González, 2015; Solano, et al., 2018; Samper-Villareal, et al., 2020; Jiménez-Ramón, et al., 2021; Cambroner-Solano, et al., 2024).

Finalmente, ha servido para identificar los vacíos de información que deben ser abordados para generar más información científica que permita la toma de decisiones adecuadas y basadas en la ciencia, con el objeto de mejorar las políticas públicas relacionadas a las zonas costeras, sus recursos, los servicios ecosistémicos, la gestión de las numerosas fuentes de contaminación continental que llegan a la costa y la adaptación al cambio climático (Morales-Ramírez, et al., 2024).

Producto de este desarrollo de capacidades institucionales, Costa Rica ha sido identificada como un país con gran potencial para convertirse en un modelo de gestión integrada marina y costera (Samper-Villareal, et al., 2020). Sin embargo, las voces del sector público, académico y privado reconocen importantes retos pendientes de atender.

La ausencia de una rectoría fuerte y capaz de coordinar el sector marino costero sigue siendo reconocida como un problema subyacente por diversos sectores. La idea del CGM de una coordinación rotativa se ha encontrado con la asimetría en el desarrollo institucional para efectos de atender la agenda marino costera desde una perspectiva integrada. De ello se deduce que la idea de que un espacio de coordinación interinstitucional con celoso respeto de las competencias institucionales, en este estado del desarrollo institucional marino costero costarricense, sea el mecanismo adecuado para un modelo de gobernanza funcional debe revisarse (Costa Rica. Presidencia de la República., 2018; MINAE, 2021; Asch, 2024; Tattenbach, 2024).

Con vista del diseño de la CGM y las UGM, parte de las dificultades para su implementación probablemente se deban a la complejidad de su estructura y la cantidad de participantes necesarios (Asch, 2024; Tattenbach, 2024). Asimismo, con vista en la experiencia del SINAC, la estructura de participación propuesta para los comités marinos de las UGM presenta un desbalance en cuanto a la participación de actores de los diversos sectores. Mientras el sector estatal tiene cinco representantes y el sector académico y de sociedad civil tiene dos, el sector de los usuarios tiene ocho representantes. Como se dijo antes, posiblemente ello se debe a la conflictividad contabilizada generada por la divergencia en los intereses de las coaliciones de actores que se han mencionado aquí. Más allá, no hay claridad de si las decisiones de los comités marinos tienen carácter vinculante y no se presentan áreas de toma de decisiones, más allá de los planes directores, que demuestren un grado mayor de incidencia en decisiones de alto nivel como si es el caso de los consejos regionales del SINAC que tienen capacidad de decisión vinculante respecto a los directores de las áreas de conservación y materia presupuestaria (Aguilar-González, et al., 2018).

Aún en el caso de mantener la gobernanza con el modelo de 70% bajo la rectoría de INCOPECSA

y 30% bajo la rectoría del MINAE-SINAC conforme lo plantea la actual administración, el mismo jerarca admite que la institucionalidad no cuenta con los recursos suficientes para desarrollar su trabajo. Apuntó como un logro en lo que respecta al SINAC el hecho de que se han logrado activar plazas que no se estaban usando por problemas de eficiencia y que partir del año entrante ya hay 150 que ya están aprobadas y se están gestionando 50 más nuevas. Sin embargo, cuando se le consultó si esas plazas estaban beneficiando a las áreas marinas y costeras de las áreas de conservación la respuesta fue que solamente los capitanes podían especializarse en esas áreas. Que en el caso de los otros funcionarios se espera que tengan una formación integral que les permita cubrir una gama más amplia de tareas técnicas, de control, etc. Asimismo, se comentó la necesidad y los mecanismos que se emplean para poder procurar los fondos para infraestructura necesarios para las áreas protegidas (Tattenbach, 2024).

Cuando se consultó sobre si se considera en el gobierno que INCOPESCA tiene recursos suficientes para sus tareas se comentó sobre la dificultad de la institución para desarrollar estudios necesarios para empezar a formalizar licencias de pesca y para ejecutar un crédito de 75 millones de dólares aprobado por el Banco Mundial en 2021 para invertir en proyectos para el desarrollo del sector pesquero. Ante la pregunta de si tiene personal suficiente, la respuesta fue que probablemente tiene deficiencias que se reflejan en las áreas de control de licencias y de investigación. El jerarca opina que deben tercerizar más. Sostienen que concentran mucho el control en Golfo de Nicoya y las zonas más cercanas en el mar patrimonial, pero más afuera no tienen mucha fortaleza. Tienen alguna debilidad en la verificación de pesquerías para el ingreso de productos, sobre todo en mar abierto y los recursos de guardacostas, esenciales en el acompañamiento, se concentran en áreas donde hay más actividad del tráfico de drogas. Se plantean soluciones basadas en las licencias de atún y en tercerizar la investigación (Tattenbach, 2024).

Esta situación dificulta consolidar un modelo de ordenamiento espacial marino que responda a las necesidades que se han ido revelando para la sostenibilidad de los ecosistemas marinos y costeros. Asimismo, incide en la incapacidad para llenar los vacíos de información remanentes que son necesarios para poder implementarla en áreas como datos espaciales, interacciones tierra-mar, hábitats, usos, información geo-espacial y normativa, entre otros (MINAE, 2021; Asch, 2024). El jerarca sostiene que falta mucho que hacer como para pensar que lo que falta es más ordenamiento territorial. Considera que tiene que haber un balance entre aspiración o ambición y ejecución (Tattenbach, 2024).

Es oportuno mencionar que las dos entidades que lideran la gobernanza marina y costera de conformidad con la visión del ejecutivo tienen una participación bastante baja a nivel del presupuesto nacional y como porcentaje del PIB según sus presupuestos institucionales y el presupuesto nacional. En el caso del MINAE su presupuesto en el año 2023 ascendió a ¢56.935 millones con una reducción del año anterior de un 1,5%, representando solamente el 0,5% del total del presupuesto nacional y un 0,1% del PIB. Para el mismo año el MAG presenta un presupuesto de ¢52.807 millones con una reducción del año anterior de un 2,7%, representando solamente el 0,4% del total del presupuesto nacional y un 0,1% del PIB. El SINAC tiene para ese año un presupuesto que asciende a un 50,6% del presupuesto de MINAE e INCOPESCA un presupuesto que asciende a algo más del 15% del presupuesto del MAG (¢8.056 millones)

(INCOPECA, 2022; MINAE, 2022; Ministerio de Hacienda, 2022).

Para el año 2024 el presupuesto del MINAE aumenta en un 4,5% alcanzando ¢59.449 millones. Sin embargo, su participación relativa del presupuesto nacional y su relación con el PIB se mantiene sin cambio. Asimismo, el presupuesto del SINAC registró una reducción de un 5% en términos nominales pasando de ¢28.805 millones en el 2023 a ¢27.356 millones en el 2024 representando en este año solamente 46% del presupuesto total del ministerio. El MAG registró un aumento de un 10,6% en su presupuesto, subiendo a ¢59.442 millones, representando un porcentaje similar al de MINAE en el presupuesto nacional y en relación al PIB. Sin embargo, el presupuesto de INCOPECA para este año asciende a ¢4.875 millones (un 8% del presupuesto del MAG) (Asamblea Legislativa, 2023; Ministerio de Hacienda, 2023; INCOPECA, 2024).

No se puede entonces concluir que se han superado completamente las limitaciones respecto a descoordinación institucional, el marco legal insuficiente, desarticulado u obsoleto. Se mantiene en cierta medida el aislamiento institucional, visiones divergentes e insuficiente disposición para asumir el mar como responsabilidad colectiva y sin los recursos técnicos y presupuestarios necesarios para dirigir y facilitar el desarrollo, la gestión de conocimientos o las actividades de control y vigilancia (Comisión Nacional del Mar, 2013; Costa Rica. Presidencia de la República., 2018; Samper-Villareal, et al., 2020; Asch, 2024) .

Persiste también, a pesar de algún avance, la insuficiencia, sectorización y sub utilización de los mecanismos de participación de la sociedad civil para la gestión efectiva y responsable de los espacios marinos y costeros. Los actores siguen sin incidir debidamente en la toma de decisiones ni en los procesos de cambio y los intereses de las comunidades no siempre se toman en cuenta en las políticas de desarrollo y aprovechamiento de oportunidades; además, las comunidades no reciben rendiciones por los resultados e impactos reales. Ello mantiene las dudas sobre la representatividad y la legitimidad de los espacios de participación (Comisión Nacional del Mar, 2013; Costa Rica. Presidencia de la República., 2018; Samper-Villareal, et al., 2020; Asch, 2024).

Debe reconocerse, sin embargo, el avance que señala el jerarca en los requerimientos técnicos y recursos para medidas de política que inciden en el fortalecimiento de derechos a usuarios que tienen condiciones particulares de marginalización. Este es el caso del sector molusquero con el cual se anuncia la implementación de un programa de pago por servicios ambientales después de muchos años de proceso (Tattenbach, 2024).

Caracterización de la gobernanza relacionada con la gestión del territorio, la conservación, uso de los recursos marino-costeros y conocimiento

Habiendo sintetizado las etapas de desarrollo histórico del ecosistema institucional marino costero, sus activos y retos desde la perspectiva institucional, académica y de algunos actores del sector privado, procedemos a complementar la caracterización de la gobernanza del sector con la perspectiva de la sociedad civil organizada. En el grupo de organizaciones consultadas se buscó incluir organizaciones representantes de los sectores de apoyo a la gestión sostenible y de los que apoyan más al sector de conservación. Sin embargo, debe indicarse que la mayoría

de los participantes pertenecen a organizaciones de la coalición conservacionista.

La complejidad y tamaño de la institucionalidad que se identificó acápite anteriores, se comprende cuando se representan las percepciones de las 19 organizaciones del sector que respondieron al sondeo que se les envió mediante cuestionario en línea. Se reprodujo en una de las preguntas la lista de instituciones que el reporte técnico del gobierno de la república usa para describir el ecosistema institucional en el gráfico 1. Dado el reconocimiento de nombre se dejó el nombre de CONAMAR para la comisión de gobernanza marina considerada como genérica. Solamente se introdujeron las municipalidades y el INVU por su relación con la zona marítimo-terrestre. También, por recomendación de una de las actoras sociales participantes, se listó la policía turística como entidad actora con mucha presencia en las zonas turísticas del país. Asimismo, se incluyó una categoría de otros sin pregunta de seguimiento para aclarar, para dejar abierta la posibilidad de que la pregunta no fuese cerrada.

Gráfico 1

Reconocimiento de las instituciones del sector institucional marino costero por las organizaciones de la sociedad civil



Fuente: Elaboración propia con datos del sondeo realizado.

El gráfico 1 nos muestra que, de las 28 organizaciones incluidas, un 43% superan claramente el reconocimiento de más de la mitad de los actores como parte de la institucionalidad pública de la gobernanza marino-costera. De ellas, las que tienen mayor reconocimiento son el SNG (18), seguida por MINAE, SINAC y el INCOPECA (17). En el siguiente estrato se encuentran las municipalidades (16) y luego el Ministerio de Seguridad, el INCOP y el ICT (14). En el último estrato por encima del umbral se encuentra la comisión de gobernanza (representada por la denominación CONAMAR), el Ministerio de Relaciones Exteriores y JAPDEVA (13).

Ello nos revela que los aspectos de mayor reconocimiento de la institucionalidad son los de seguridad, conservación y gestión ambiental, bienestar humano y productividad, específicamente en lo referente a la pesca y extracción de biomasa marina (por arriba del 85% de organizaciones). El turismo, junto con los gobiernos locales, son reconocidos también en razón de su administración de la zona marítimo terrestre. El manejo de la infraestructura y regulación de navegación y puertos reciben reconocimiento. El Ministerio de Relaciones Exteriores es identificado posiblemente en relación al impulso de la conferencia de los mares. Interesantemente, la comisión de gobernanza coordinada es todavía identificada por cerca del 70% de las organizaciones. Obsérvese que la percepción de la complejidad y tamaño de esta institucionalidad es bastante amplia, a pesar de que instituciones que tienen que ver con la planificación, educación y conocimiento, ordenamiento espacial y bienestar humano no fueron tan reconocidas.

La percepción de cómo funcionan hoy día estas instituciones dentro de la gobernanza real, es planteada por el mapa de redes de gobernanza desarrollado mediante la metodología “*Netmaps*”. Conforme se dijo antes, estos mapas permiten comprender qué actores desempeñan los roles más influyentes de acuerdo con el contexto del sistema de gobernanza y, por lo tanto, dónde las estructuras de gobierno son vulnerables. También pueden ayudar a responder preguntas relevantes, como por ejemplo si el funcionamiento de las redes contempla los intereses de todos los grupos relevantes.

La gobernabilidad se manifiesta en la efectividad de las instituciones para poder implementar políticas. Las condiciones para esa implementación se pueden mejorar con la inyección de diversos tipos de recursos. Sin embargo, la gobernabilidad sin redes de gobernanza funcionales y dispuestas es imposible. La gobernanza tiene la particularidad de que lo importante para su funcionamiento es la calidad de las relaciones existentes entre los actores, sean éstas de supervisión, apoyo técnico o financiero o de mera información. De allí que, para comprender el potencial éxito del funcionamiento de las redes de gobernanza, el examen debe ser relacional.

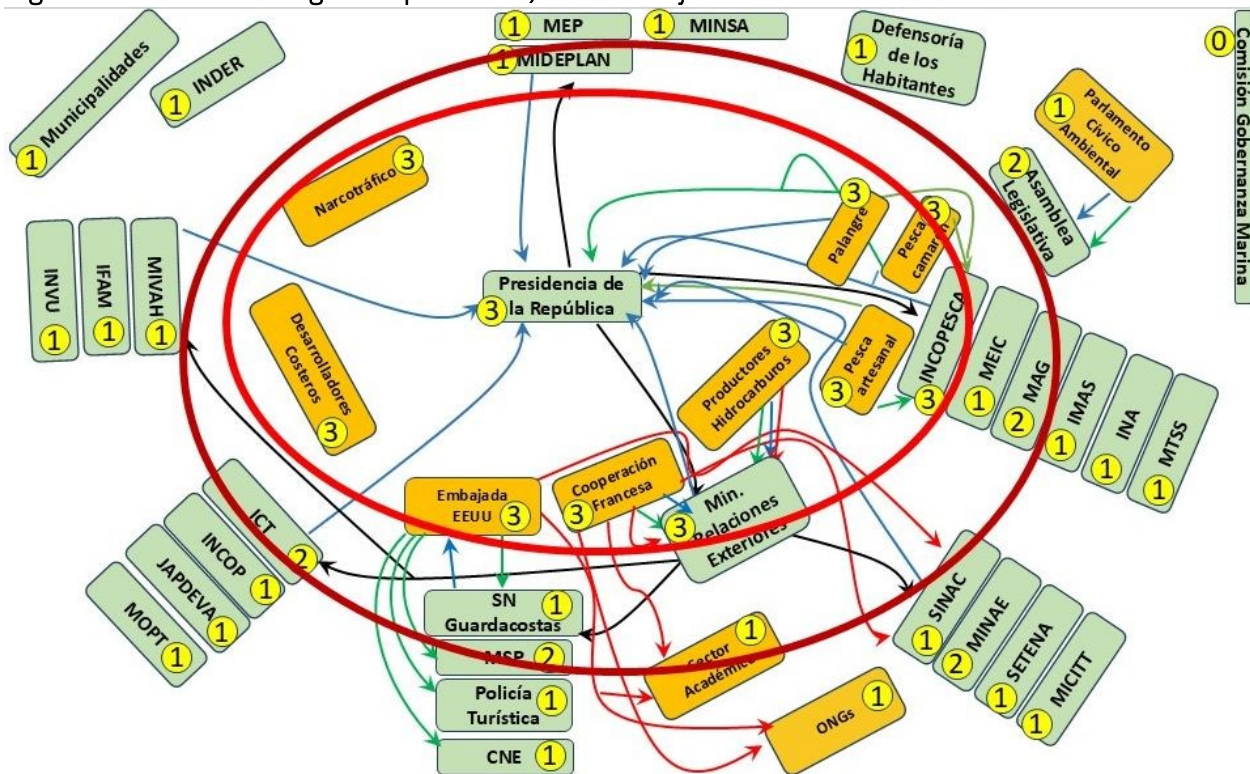
Respecto a los actores incluidos en el mapa es claro que las categorías de actores dentro del sector pequero se encuentran, conforme lo señala Obando, simplificadas. Uno de los actores del ejercicio advirtió con razón que tratar de representar esta categorización a nivel nacional invisibilizaría por falta de contexto algunas de las subcategorías que caracterizan a cada sector.

Se observa en el mapa el conjunto de instituciones públicas de la red de gobernanza y los actores no institucionales (figura 6). Se ubicaron cerca del centro los actores que se perciben como esenciales en el funcionamiento de la red hoy día. Luego de realizado el ejercicio, de conformidad con las observaciones de las personas participantes, se delimitaron tres óvalos para delimitar

los niveles de centralidad.

Figura 6

Mapa de gobernanza real de conformidad con el taller realizado con actores representantes de organizaciones del sector gremial productivo, académico y de ONGs ambientales



Fuente: Elaboración propia con base en mapa original y notas producidas durante el ejercicio.

En lo que respecta a los niveles de influencia dentro de la formulación y ejecución de las políticas, se observan los números del 1 al 3 que cada una de las personas asignaron a los actores. Asimismo, en negro se ven las líneas de supervisión, en rojo las de financiamiento, en verde las de consejo o asesoría y en azul las relaciones con flujos de información (reporte).

El cuadro 1 resume las características de la red de gobernanza real del sector marino costero de Costa Rica de acuerdo con este ejercicio. La interpretación de estos números nos ayuda a la comprensión y caracterización de la gobernanza marino costera real en el país de conformidad con la situación de la institucionalidad y de los diversos actores involucrados.

Gobernanza e institucionalidad para la gestión del territorio, la conservación y el uso de los recursos marino-costeros en Costa Rica

Cuadro 1

Sistematización del mapa de gobernanza marino-costera generado mediante la metodología *Netmaps*

Actor	Centralidad	Peso	Clúster	Líneas SupD ^{a/}	Líneas SupH ^{b/}	Líneas FinD ^{c/}	Líneas FinH ^{d/}	Líneas CoAseD ^{e/}	Líneas CoAseH ^{f/}	Líneas InfD ^{g/}	Líneas InfH ^{h/}
Presidencia de la República	Alta	3	No	3	0	0	0	0	1	0	6
Pesca de Palangre	Alta	3	Pesquero	0	0	0	0	2	0	1	0
Pesca de Camarón	Alta	3	Pesquero	0	0	0	0	1	0	0	0
Pesca Artesanal	Alta	3	Pesquero	0	0	0	0	1	0	0	0
Productores de Hidrocarburos	Alta	3	No	0	0	1	0	1	0	1	0
Cooperación Francesa, UE y EEUU	Alta	3	No	0	0	3	0	1	0	1	0
Embajada EEUU	Alta	3	No	0	0	3	0	1	0	0	0
Desarrolladores Costeros	Alta	3	No	0	0	0	0	0	0	0	0
Narcotráfico	Alta	3	No	0	0	0	0	0	0	0	0
Guardacostas	Media	1	Seguridad y Riesgo	0	0	0	1	0	1	1	0
Min. de Seguridad Pública	Media-Baja	2	Seguridad y Riesgo	0	0	0	1	0	1	1	0
Policía Turística	Baja	1	Seguridad y Riesgo	0	0	0	1	0	1	1	0
Comisión Nacional de Emergencias	Baja	1	Seguridad y Riesgo	0	0	0	1	0	1	1	0
Min. de Relaciones Exteriores	Alta-Media	3	No	4	1	0	1	0	2	1	2
INCOPESCA	Alta-Media	3	Productivo y Social	0	1	0	0	0	3	1	0
MEIC	Media	1	Productivo y Social	0	1	0	0	0	3	1	0

Gobernanza e institucionalidad para la gestión del territorio, la conservación y el uso de los recursos marino-costeros en Costa Rica

Actor	Centralidad	Peso	Clúster	Líneas SupD ^{a/}	Líneas SupH ^{b/}	Líneas FinD ^{c/}	Líneas FinH ^{d/}	Líneas CoAseD ^{e/}	Líneas CoAseH ^{f/}	Líneas InfD ^{g/}	Líneas InfH ^{h/}
MAG	Media-Baja	2	Productivo y Social	0	1	0	0	0	3	1	0
IMAS	Media-Baja	1	Productivo y Social	0	1	0	0	0	3	1	0
INA	Baja	1	Productivo y Social	0	1	0	0	0	3	1	0
MTSS	Baja	1	Productivo y Social	0	1	0	0	0	3	1	0
Asamblea Legislativa	Media-Baja	2	No	0	0	0	0	0	1	0	1
ICT	Media-Baja	2	Turismo y Puertos	0	1	0	0	0	0	1	0
INCOPI	Baja	1	Turismo y Puertos	0	1	0	0	0	0	1	0
JAPDEVA	Baja	1	Turismo y Puertos	0	1	0	0	0	0	1	0
MOPT	Baja	1	Turismo y Puertos	0	1	0	0	0	0	1	0
MIVAH	Baja	1	Ordenamiento	0	1	0	0	0	0	1	0
IFAM	Baja	1	Ordenamiento	0	1	0	0	0	0	1	0
INVU	Baja	1	Ordenamiento	0	1	0	0	0	0	1	0
INDER	Baja	1	No	0	0	0	0	0	0	0	0
MUNICIPALIDADES	Baja	1	No	0	0	0	0	0	0	0	0
MIDEPLAN	Media	1	Otros Social	0	1	0	0	0	0	1	0
MEP	Baja	1	Otros Social	0	1	0	0	0	0	1	0
MINSA	Baja	1	Otros Social	0	1	0	0	0	0	1	0
SINAC	Media-Baja	1	Conservación y	0	1	0	1	0	0	1	0

Gobernanza e institucionalidad para la gestión del territorio, la conservación y el uso de los recursos marino-costeros en Costa Rica

Actor	Centralidad	Peso	Clúster	Líneas SupD ^{a/}	Líneas SupH ^{b/}	Líneas FinD ^{c/}	Líneas FinH ^{d/}	Líneas CoAseD ^{e/}	Líneas CoAseH ^{f/}	Líneas InfD ^{g/}	Líneas InfH ^{h/}
			Ciencia								
MINAE	Baja	2	Conservación y Ciencia	0	1	0	1	0	0	1	0
SETENA	Baja	1	Conservación y Ciencia	0	1	0	1	0	0	1	0
MICITT	Baja	1	Conservación y Ciencia	0	1	0	1	0	0	1	0
Sector Académico	Media-Baja	1	No	0	0	0	1	0	0	0	0
Defensoría de los Habitantes	Baja	1	No	0	0	0	0	0	0	0	0
ONGs	Baja	1	No	0	0	0	1	0	0	0	0
Parlamento Cívico Ambiental	Baja	1	No	0	0	0	0	1	0	1	0
Comisión de Gobernanza Marina	Muy Baja	0	No	0	0	0	0	0	0	0	0

a/Supervisión desde el actor.

b/Supervisión hacia el actor.

c/Financiamiento desde el actor.

d/Financiamiento hacia el actor.

e/Consejo o asesoría desde el actor.

f/Consejo o asesoría hacia el actor.

g/Información desde el actor.

h/Información hacia el actor.

Fuente: Elaboración propia con base en el mapa de gobernanza real.

La centralidad nos sugiere que, desde la perspectiva expresada en este mapa de red, la percepción de los actores es que el papel fundamental lo están jugando hoy día la Presidencia de la República y los sectores sociales que representan intereses especiales empresariales (ubicables dentro del sector de aprovechamiento sostenible de la pesca algunos) y de cooperación. Ello incluye también a los sectores de la economía ilícita del narcotráfico. Consistentemente todos estos actores reciben una calificación también de peso de incidencia alta también.

La centralidad de la Presidencia se confirma también por la cantidad de líneas de supervisión que salen de ella (3) y las líneas de información que recibe por rendición de cuentas (6). El sector pesquero tiene líneas de consejo/asesoría con el sector productivo y social. Según los actores, una línea de este tipo y de información también hacia la Presidencia. Los productores de hidrocarburos, la diplomacia de los EEUU y la cooperación emiten líneas de financiamiento hacia diversos actores con los que promueven sus agendas, a la par de líneas de consejo y asesoría e información según la percepción consignada. Los actores no representaron relaciones en los casos de los desarrolladores costeros y el narcotráfico.

En segundo nivel de centralidad se encuentran las demás entidades de la institucionalidad. Estas fueron agrupadas por los actores en aglomeraciones o clústeres por áreas de política. Las instituciones que están en el nivel medio de centralidad se encuentran en los clústeres de Seguridad y Riesgo (SNG y MSP), Productivo y Social (Cancillería, INCOPECA, MEIC, MAG, IMAS) y el de Turismo y Puertos (ICT).

De ellas, destaca el papel de la cancillería como el único que tiene líneas de supervisión hacia los sectores de conservación y ciencia, seguridad y riesgo, turismo y puertos y de ordenamiento. Recibe línea de supervisión de la Presidencia, aparentando ser un nodo de supervisión indirecta o intermedia. Su papel estratégico se reafirma por las líneas de financiamiento e información que recibe y emite. Los demás actores de este nivel de centralidad, a pesar de diferenciarse por su nivel de peso de influencia (INCOPECA tiene el mayor seguido por el MSP, MAG e ICT) son actores pasivos respecto a líneas de supervisión, fundamentalmente recibiendo consejo y asesoría y brindando información y siendo supervisados por otros actores más influyentes. El caso de la Asamblea Legislativa debe mencionarse por aparte pues, a pesar de ser reconocido como parte de esta red de gobernanza con un nivel de peso medio, no tiene relaciones descritas más que con el Parlamento Cívico Ambiental del cual recibe información y consejo. En una situación relacional escasa también, pasiva de financiamiento, se encuentra el sector académico, al cual se le reconoce nivel de centralidad medio-bajo y peso de influencia bajo.

En el sector de centralidad baja se encuentran una serie de actores que las personas que crearon el mapa ubicaron allí a pesar de que, por sentido común, se pudiera pensar que tuviesen mayor importancia y peso de influencia. Este es el caso del clúster de conservación y ciencia, dentro del cual solamente MINAE recibe un peso de influencia medio en razón de su representación en el Consejo de Gobierno y su poder de supervisión sobre otras entidades del sector.

Es notable también la ubicación de las municipalidades y de las ONG. Sin embargo, hay dos factores importantes a considerar. En primer lugar, hay que recordar que conforme lo señaló una de las personas participantes en el taller, esta es una red que representa los niveles de importancia e influencia en el sector marino costero a nivel nacional. La evaluación sería más fina si se hiciera tomando en cuenta las especificidades locales. Asimismo, es una foto del momento. Ha sido documentado por el Informe del Estado de la Nación el estado disminuido en el que se encuentra, a pesar de su importancia histórica, el sector de las ONG ambientales locales hoy día en el país (Aguilar González, 2023).

Las personas participantes hicieron un punto específico para indicar que dudaban siquiera de ubicar la Comisión de Gobernanza Marina en el espacio del mapa de gobernanza. La ubicaron en el borde extremo. Asimismo, le asignaron un poder de influencia de cero.

Se desprende también de la observación de la red mapeada que la desintegración entre los sectores continúa como un problema actual. Los diferentes conglomerados se concentran en sus intereses sectoriales. Así, se nota una agrupación con los actores de grupos de intereses específicos que se correlaciona con los clústeres institucionales. Es notable también que los grupos de intereses específicos que se podrían considerar poderes fácticos, tienen un papel prevalente en la red de gobernanza, al lado de la Presidencia.

Valdría la pena para complementar la información generada por esta herramienta, desarrollar para el sector un estudio con un enfoque similar al realizado por Jiménez y otros (2023) para el sector institucional productivo en el que se hicieron análisis de institucionalidad derivando índices de poder de conducción de la Presidencia de la República⁶ y ubicación en redes por ese indicador y por naturaleza jurídica. Permitiría profundizar la comprensión del funcionamiento de esta red (Jiménez Fontana, et al., 2023).

Así, por ejemplo, en MAG, MICITT y MIDEPLAN se observa en ese estudio que existen facilidades de conducción para el Poder Ejecutivo: pertenencia plena al Ejecutivo en materia de presupuesto, nombramiento de jefes y financiamiento. Se consideran rectores en materia de desarrollo productivo con competencias para emitir directrices en el sector. Existen otras entidades que, aunque también tienen rango de ministerio con competencias en materia de desarrollo productivo, ejercen “rectorías informales”, tal es el caso del Ministerio de Turismo (ICT), dado que su existencia depende de si la persona que ocupe la presidencia de la República lo nombra o no, porque no existe un ministerio como tal con una ley orgánica propia (Jiménez Fontana, et al., 2023). Este fue el caso también de INCOPECA. En ambos casos, su naturaleza jurídica los ubica con mayor lejanía del poder Ejecutivo, lo cual permite comprender mejor la decisión al principio de esta administración de dar el rango a INCOPECA de Ministerio de Pesca.

⁶ Considera cuatro dimensiones: i) autonomía, ii) poder de nombramiento, iii) poder del tesoro y iv) corporativismo. Entre mayor sea el Índice, mayor poder tiene el Estado para implementar sus políticas (Jiménez Fontana, et al., 2023).

Sería interesante cotejar estas capacidades de conducción y el funcionamiento de la red de gobernanza con los análisis posteriores que se hacen en esta investigación a la luz de los hechos recientes respecto a la institucionalidad nacional. Específicamente, a la luz del reciente cambio en la presidencia de INCOPESCA (Madrigal, 2024).

Elementos que limitan el uso y gestión sostenible de los recursos marino-costeros: perspectiva de los actores y actoras de la sociedad civil organizada

Las organizaciones del sector que respondieron al sondeo que se les envió brindaron su percepción respecto a los principales problemas que llevan a tensiones y conflictos en torno al esquema institucional del sector marino-costero y pesquero y la forma en que ejerce sus funciones (gráfico 2). Los resultados nos mostraron dos grupos de respuestas mayoritarias.

Gráfico 2

Principales problemas que llevan a tensiones y conflictos en torno al esquema institucional del sector marino-costero y pesquero y la forma en que ejerce sus funciones



Fuente: Elaboración propia con base en el sondeo realizado.

Los principales problemas que se señalan son la falta de compromiso político del Estado con el sector (14 respuestas), la corrupción (13) y la falta de recursos técnicos (12), todas por encima de un 60% de los participantes. En segundo nivel, se agrupan cinco problemas más con 11 respuestas: muchas instituciones con competencias dispersas, falta de una rectoría política

unificada; falta de recursos financieros; falta de recursos humanos y la penetración del narcotráfico.

La percepción respecto al primero de estos problemas es posiblemente resultado de la forma en que las organizaciones sociales interpretan la tendencia histórica respecto al sector. De otra forma se debió ver afectada por la realización de la conferencia Inmersos en el Cambio pocos días antes en la cual tanto la Presidencia de la República como el Ministerio de Relaciones Exteriores presentaron un alto nivel de compromiso asumido ante la opinión pública internacional (Gutiérrez Wa-Chong, 2024).

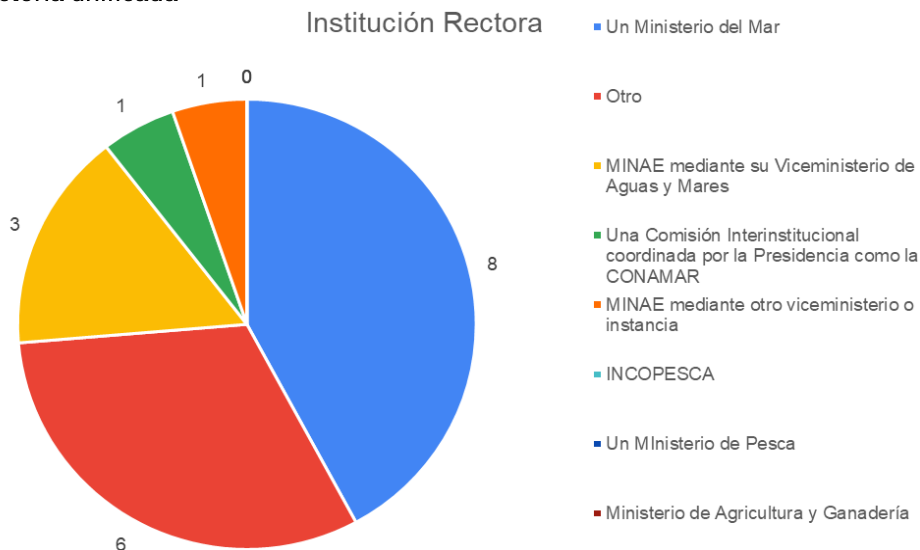
Como se señaló antes, en la conferencia se presentaron con alto perfil los enfoques prevalentes dentro de las narrativas que han caracterizado al sector. Por un lado, estuvo la narrativa más cercana a los sectores productivos pesqueros y a la adopción de prácticas de manejo sostenible, con las diversas posiciones respecto a escala y artes. Por el otro, estuvo la alternativa más orientada a las actividades no extractivas, la conservación de los océanos y de sus servicios ecosistémicos (AFP, 2024; Redacción, 2024; Agencia Francesa para el Desarrollo, 2024; RFI, 2024; Obando Campos, 2021; Obando-Campos & Latorre, 2023).

Los problemas de corrupción se verifican también como percepción general sin apuntar actos específicos por los actores institucionales. Asimismo, se admite la problemática del narcotráfico, ya ubicada en el mapa de gobernanza. Las demás carencias de recursos técnicos financieros y humanos al igual que la dispersión institucional y la falta de una rectoría unificada son reiteración de lo apuntado arriba como parte de la autoevaluación crítica de la institucionalidad y de las percepciones de otros sectores.

Respecto a la rectoría unificada, se consultó a los actores de organizaciones sociales su percepción sobre diversas alternativas para la misma (gráfico 3). Las opiniones están divididas. La mayoría de las respuestas, sin ser mayoría, se inclinó por una rectoría que tenga un alto nivel de supervisión a nivel del ejecutivo (alta capacidad de conducción), coincidiendo con algunas de las percepciones institucionales (Asch, 2024). Se registraron 8 respuestas en favor de un Ministerio del Mar. La segunda alternativa con más respuestas fue la categoría de otros (6).

Gráfico 3

Percepción de las organizaciones consultadas respecto a la posible configuración institucional de una rectoría unificada



Fuente: Elaboración propia con base en el sondeo realizado.

En el caso de las respuestas de otros, se les pidió a las personas que dieron esta respuesta que aclararan a qué se referían. Dos opciones se inclinaron por algo totalmente nuevo (no sugirieron especificidades). Una respuesta propone una centralización de competencias en el MINAE por transversalidad. Otras dos respuestas se refieren a alternativas existentes pero que las ayudan a entender mejor, una por la Comisión de Gobernanza Marina (denominada CONAMAR) y la otra por un Viceministerio de Aguas y Mares en MINAE a la par de un Departamento de Pesca y Acuicultura en el MAG que gestione y regule esas actividades comerciales pero que las especies de uso estén sujetas a las que el MINAE no haya vetado.

La opción siguiente fue MINAE por medio de su Viceministerio de Aguas y Mares que sumó 4 adherentes. Contando la respuesta de otros que se inclinó por contemplar esta alternativa subiría a 5. Una respuesta se inclinó por MINAE, mediante otra instancia o viceministerio y otra por el modelo de Comisión interinstitucional similar a la CGM.

Recapitulando, es posible concluir esta sección mediante los parámetros que se plantearon al principio de esta respecto al modelo institucional y de gobernanza según Ostrom. Respecto a la definición de límites del sector marino costero, observamos repetidamente que, a pesar de su definición física más clara y social, algo más amplia, su definición en términos de gobernanza y gobernabilidad aún no está clara, es un sector amplio, complejo y disperso, sin una rectoría adecuada.

La carencia de esa definición de límites dificulta la aplicación de las reglas de uso, disfrute y conservación de los recursos marinos y costeros. En todo caso, conforme se reconoció anteriormente, el amplio marco legal mantiene problemáticas de ser insuficiente, desarticulado u obsoleto. Asimismo, a pesar de la existencia de normativa, su aplicabilidad y efectividad se ven afectados por los retos en las capacidades institucionales.

La falta de una gobernanza adecuada dificulta también los acuerdos colectivos que permitan participar a los usuarios en los procesos de decisión, manteniéndose los feudos relacionados a los usos del mar y su conservación en espacios separados y con poco diálogo productivo. En el estado de cosas, los poderes fácticos tienen acceso a las esferas institucionales como resultado de su capacidad de cabildeo, no como parte de procesos que permitan conciliar intereses, en detrimento de la deliberación democrática. Asimismo, la situación de Invisibilización y simplificación de sectores se mantiene en términos de los discursos políticos.

Se detecta poca importancia de parte de la institucionalidad en la implementación de mecanismos de resolución de conflictos más allá de las decisiones de política. Se aleja también en este aspecto a los subsectores institucionales y a los actores sociales, sustituyéndose por movimientos para la centralización de las competencias. Esta centralización se convierte en un obstáculo potencial para la autogestión de la comunidad de gobernanza y gobernabilidad. Asimismo, conforme se ha evidenciado de este desarrollo no son prioridad de la administración los esfuerzos por alcanzar una rectoría unificada con coordinación multinivel mediante mecanismos como las UGM que son espacios que en experiencias como el SINAC se constituyen en espacios para el diálogo y la conciliación.

La falta de recursos apropiados y el crecimiento de problemáticas como la utilización de los espacios marino-costeros del país para el transporte u almacenamiento de drogas ilegales hace imposible un control efectivo por parte de los administradores de este patrimonio natural. La distanciamiento de la institucionalidad de los actores sociales y la centralización de las competencias dificulta la conjunción de esfuerzos que puedan contribuir desde la sociedad civil organizada o los grupos comunales con esta área de diseño y ejecución de políticas.

Las iniciativas implementadas en la dirección de establecer un modelo adecuado para la institucionalidad y gobernanza marino costera en Costa Rica han avanzado hacia la que parece conceptualmente ser la dirección correcta en términos de políticas de Estado. Sin embargo, la implementación y los cambios en la dirección de las políticas públicas hoy día demandan de un esfuerzo mayor para vencer los retos que identifican los actores institucionales y sociales que son parte de esta comunidad con vista del interés nacional del uso sostenible y la conservación de nuestros espacios marino costeros. Un desarrollo más amplio de la idoneidad de la institucionalidad a partir de los parámetros de Ostrom, conforme lo proponen otros trabajos realizados recientemente (Hernández-Blanco, et al., 2024), puede ayudar a afinar el diagnóstico hasta aquí desarrollado, pero esa propuesta supera los objetivos de este trabajo.

Experiencia internacional en modelos de gobernanza marina y costera que puede ser considerada en Costa Rica

En la línea de plantear un modelo de gobernanza con una rectoría que permita integrar y fortalecer la institucionalidad, parece pertinente el examinar brevemente las propuestas hechas por los actores sociales a la luz de la experiencia internacional en búsqueda de buenas prácticas. El problema de este modelo se ha planteado a nivel internacional, junto con el ordenamiento espacial, como retos para el logro del Objetivo del Desarrollo Sostenible 14 con gran claridad.

Así, se señala que las múltiples presiones humanas que afectan a los océanos guardan una relación directa con el nivel de eficacia de la gobernanza. La gobernanza de las zonas marinas y costeras en muchos países y en aguas internacionales es principalmente sectorial: los organismos de pesca regulan las capturas pesqueras, las agencias ambientales se ocupan de la prevención de la contaminación y otros organismos especializados regulan el transporte marítimo, la explotación minera y la extracción de petróleo y gas. Asimismo, distintos organismos suelen elaborar y aplicar estrategias y políticas relativas a la diversidad biológica y el medio ambiente, la pesca, el cambio climático y la reducción de la pobreza. Y aquí reside el problema. Los efectos acumulados no pueden gestionarse eficazmente de forma aislada. Los múltiples factores de perturbación requieren una gestión integrada, lo que significa que necesitamos adoptar, urgentemente, un enfoque más integral de la gobernanza de los océanos. La gestión sectorial tradicional no será suficiente para hacer frente a la creciente degradación de los océanos. Hoy se considera que una de las cuestiones más importantes en materia de ecología marina consiste en comprender y gestionar las interacciones y los efectos acumulados de los múltiples factores de perturbación (Vierros, 2017).

Partiendo del enfoque ecosistémico, se señala que cualquier solución que pretenda mejorar la gobernanza de un océano interconectado debe incluir dos componentes: i) tiene que apoyar y aprovechar los sistemas de ordenación costera que ya aplican las comunidades y que funcionan bien, como por ejemplo los sistemas tradicionales de ordenación marina de los pueblos indígenas y las comunidades locales, basados total o parcialmente en los conocimientos tradicionales; y ii) tiene que garantizar la protección y la mejor gestión de las especies y hábitats que tienen importancia económica, social y cultural en las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional, haciendo frente a las amenazas puntuales y a las acumuladas mediante el uso de herramientas como la prevención de la captura incidental, la ordenación eficaz de la pesca y la prevención de las colisiones de buques, así como de nuevas técnicas dinámicas para las zonas marinas protegidas y otras actividades de gestión por zonas (Vierros, 2017).

En similar sentido, han sido frecuentes los llamados de la comunidad académica internacional por la transformación mediante la integración de la gobernanza marina. Así, se ha reconocido la necesidad de enfoques transdisciplinarios para resolver los retos que plantea esta idea (Hills & Mararaj, 2023).

La idea de un Ministerio del Mar ha sido implementada en países como Francia. En el año 2020, como parte de la reestructuración del gobierno francés, se decidió implementar este modelo. En esta nación los ministros de mayor rango del Gobierno se denominan ministros de Estado (ministres d'État), seguidos, por orden protocolario, de ministros (ministres), ministros delegados (ministres délégués), mientras que los ministros de menor rango se denominan secretarios de Estado (secrétaires d'État) (Service d'Information du Gouvernement, 2024).

Se plantearon tres objetivos prioritarios para el Ministerio: en primer lugar, la conservación en los más de 11 millones de km² de espacio marítimo en Francia y alrededor del 10% de la diversidad mundial de las especies marinas. En segundo lugar, gestionar los aspectos económicos y sociales. La economía marítima francesa representa alrededor de 400.000 empleos y los mares franceses generan cerca del 14% del PIB del país. Como tercer objetivo proteger y valorizar los 20.000 km de costas y litorales (Ministerio de Agricultura, Pesca y

Alimentación, 2020).

Desde su creación, la ministra Girardin advirtió como retos el tener presupuesto suficiente y con competencias amplias. Esas competencias debieron ser arbitradas a nivel del primer ministro, ya que los ministerios que hasta ahora contaban con las mismas no estaban dispuestos a cederlas. El resultado es una complicada atribución de competencias compartida con varios ministerios: el de Agricultura y Alimentación por un Lado y el de Transición Ecológica. Sus atribuciones exclusivas solamente se dieron en términos de navegación (Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 2020).

El modelo ha recibido gran impulso en los últimos años al punto de llegar a asegurar que todos los gobiernos modernos necesitan un ministerio de los océanos. El fundamento de esta proposición lo sitúan los defensores de la idea en la gran dependencia de todas las naciones del espacio marino: 80% de los bienes comercializados internacionalmente se transportan por mar, los combustibles fósiles y minerales, así como las fuentes de energía alternativa (eólica y de las olas) se encuentran en estos espacios, generando lo que se conoce como la “aceleración azul”. Asimismo, se resalta la importancia del océano para el bienestar individual, la salud y cultura humanas (Armstrong, 2022).

Así, por ejemplo, Mozambique tiene un Ministerio del Mar, Aguas Interiores y Pesca, cuya misión es garantizar que en el sector del mar, las aguas continentales y la pesca, la creación y adaptación permanente de políticas se ajusten a las continuas transformaciones metodológicas que se producen a nivel nacional, regional y global, promoviendo la práctica de la gestión de los recursos del mar, de las aguas continentales y de la pesca, con el fin de proporcionar las condiciones para el desarrollo de la nación mozambiqueña. De acuerdo con los principios, objetivos, prioridades y tareas definidas por el Gobierno, dirige coordina, planifica y vela por la ejecución de las políticas, estrategias y planes (Ministério do Mar, Águas Interiores e Pescas, 2018).

Sin embargo, para el año 2022, producto de la reestructuración del modelo de gobierno francés, desaparece el Ministerio del Mar y pasa a convertirse en una Secretaría de Estado (Redacción, 2022). Como se dijo arriba, se trata de un ministerio de menor rango, una especie de viceministerio. Este es el modelo actual que se implementa en ese país.

La transformación es parte de una secuencia de transformaciones del modelo de Ministerio al modelo de Secretaría de Estado que se inició desde 1981 y que ha migrado de uno a otro en repetidas ocasiones. El Secretario de Estado del Mar y la Biodiversidad ejerce, por delegación del Primer Ministro, la competencia sobre la Inspección General de Asuntos Marítimos y, conjuntamente con el Ministro de Agricultura y Soberanía Alimentaria, sobre la Dirección General de Asuntos Marítimos, Pesca y Acuicultura. Asimismo, ejerce, conjuntamente con el Ministro de Transición Ecológica y Cohesión Territorial y el Ministro de Transición Energética, la competencia sobre la Secretaría General y la Comisión General de Desarrollo Sostenible. Puede presidir, por delegación del Primer Ministro, el Comité Interministerial del Mar-CIMer (Secrétariat d'État chargé de la Mer et de la Biodiversité, 2024).

En particular, está a su disposición la Secretaría General del Mar (órgano de control, evaluación

y previsión de políticas-SGMer). La Secretaría de Estado se apoya, en la Francia continental y en los territorios ultramarinos, en los servicios presentes en las regiones y departamentos (Secrétariat d'État chargé de la Mer et de la Biodiversité, 2024).

El CIMer se reúne anualmente desde 2015, bajo la presidencia del Primer Ministro. Es conformado por todos los ministerios que se ocupan de cuestiones marítimas. El SGMer vela por su preparación y vela por la ejecución de las decisiones tomadas (Secrétariat général de la mer, 2024).

Fue creado en 1995 y tiene a su cargo deliberar sobre la política del Gobierno en el ámbito del mar en sus diversos aspectos nacionales e internacionales y fijar las directrices gubernamentales en todos los ámbitos de la actividad marítima. Es la herramienta gubernamental de toma de decisiones para todo lo relacionado con el mar y los océanos. En su preparación participan todos los actores marino costeros: desde los sectores económicos del mar hasta las asociaciones y ONGs comprometidas con la protección del medio marino costero, pasando por las regiones y los entes locales, que participan en la construcción conjunta de la política marítima francesa. en todos sus componentes. Desde 2017, el CIMer ha adoptado 130 medidas: el 70% ya están plenamente implementadas o en cumplimiento del calendario de implementación, 64 están dedicadas a la economía marítima y portuaria, 26 al medio ambiente y 40 a la acción del Estado en el mar (Secrétariat général de la mer, 2024).

Este modelo de ministerio de menor rango o viceministerio integrado con otros ministerios se aplica en otras latitudes. Así por ejemplo es el caso de la República Dominicana con su Viceministerio de Costeros y Marinos que tiene como funciones: 1) Desarrollar las acciones para proteger y conservar los recursos costeros y marinos y los espacios marítimos bajo jurisdicción nacional, incluyendo los bienes de dominio público; 2) Elaborar las regulaciones pertinentes y velar por su aplicación para garantizar la conservación y el uso sostenible de la zona costera y marina y sus recursos; 3) Elaborar el inventario de ecosistemas y especies costeras y marinas y hacer la revisión periódica de sus categorías para fines de conservación; 4) Desarrollar acciones para el fortalecimiento de las áreas Marinas Protegidas Nacionales; 5) Coordinar con las instituciones correspondientes la elaboración e implementación de los planes de manejo integral costero marino. Tiene tres departamentos: A) Evaluación de Ecosistemas Costeros y Marinos; B) Monitoreo de Recursos Costeros y Marinos; B) Manejo Integrado (Gobierno de la República Dominicana. Medio Ambiente., 2024).

A la luz de estas experiencias internacionales, parece importante rescatar las memorias y evaluaciones de la experiencia del Viceministerio de Aguas y Mares de Costa Rica, con el fin de contrastarlos con estos estudios de caso. Asimismo, es importante evaluar críticamente a mayor profundidad su relación con la idea de la CGM y la propuesta de ordenamiento espacial de las UGM a la luz de la experiencia de la Secretaría de Estado del Mar y la Biodiversidad y su relación con la exitosa CIMer francesa. Sería valioso, dentro de este proceso, considerar incluso las propuestas de revisión de la CONAMAR que se consignaron en la propuesta de gobernabilidad que desarrolló con la debida consulta a diversos sectores el Consejo Nacional Ambiental en el año 2018 (Costa Rica. Presidencia de la República., 2018). Una vez más, parece que conceptualmente el país ha direccionado sus esfuerzos en la dirección general correcta, pero hace falta profundizar en detalles de diseño, implementación y el seguimiento de líneas

consistentes de políticas de Estado.

Sociedad civil y conflictividad socioambiental en el sector marino-costero

Para la implementación de los modelos exitosos de gobernanza marino-costera es esencial contar con actores sociales comprometidos con la agenda que se promueve desde y se construye con la institucionalidad. La literatura científica señala que en el contexto de la gobernanza marino costera, la participación de la sociedad civil es fundamental para la gestión sostenible de los recursos marítimos. Se sostiene por ejemplo que la participación de las comunidades locales en la gestión de áreas marinas protegidas no solo mejora los resultados de conservación, sino que también genera beneficios sociales y económicos significativos. En igual sentido se sostiene el valor de la participación en el desarrollo de políticas públicas para los mares y costas. Este tipo de colaboración empodera a las comunidades y fomenta una responsabilidad compartida en el uso y protección de los ecosistemas marinos, alineando los intereses comunitarios con los objetivos de sostenibilidad a largo plazo (Cormier-Salem, 2014; UNESCO-IOC, 2021).

De allí que es pertinente examinar como siguiente punto el estado de la sociedad civil organizada y de la conflictividad en el sector marino costero.

Participación de la sociedad civil organizada en la gestión del territorio y los recursos marino-costeros y caracterización de los grupos sociales organizados en esta materia

Debe distinguirse antes de iniciar que en el sector de la sociedad civil organizada encontramos diversos sectores que se visibilizan y que pertenecen a las diversas coaliciones respecto al tema marino-costero que identificó Obando Campos (Obando Campos, 2021; Obando-Campos & Latorre, 2023). De la muestra consultada, trece de las organizaciones que respondieron se pueden identificar claramente como parte de las organizaciones de la coalición conservacionista, tres de ellas son claramente parte de la coalición de aprovechamiento sostenible y tres pertenecen a un enfoque que se puede ubicar como intermedio pues, si bien no están claramente alineadas con esta última coalición, son organizaciones para las cuales la participación comunitaria es muy importante desde la perspectiva de la toma de decisiones, el acceso y de la distribución de los beneficios de las actividades de uso y disfrute de los espacios ambientales marinos y costeros.

Más allá, debe reconocerse que la estratificación respecto a los actores pesqueros que se desprende de la regulación de los derechos de acceso y roles de género en las diversas actividades productivas no se captura en esta investigación y merece recibir más desarrollo en futuros estudios. Así, por ejemplo, Obando Campos señala que en Costa Rica este proceso generó élites dentro de los sectores pesqueros. Por ejemplo, en el caso de la flota semiindustrial de camarón, la élite que se formó estuvo compuesta por aquellas familias y pescadores que tenían capacidad adquisitiva, y accedieron a una licencia de pesca para poner en operación sus barcos, es decir, los armadores. En este contexto, no todos los pescadores tenían el capital inicial para invertir en una embarcación y ponerla en operación, por tanto, no era factible optar por una

licencia. Estos dueños de barcos eran los encargados de la logística, de contratar a la tripulación, la distribución total de las ganancias después de cada viaje, y conectar con centros de acopio y comercializadoras. Por otro lado, en la flota artesanal de pequeña y mediana escala, esta diferenciación de clase generó las figuras del pescador permisionario (portador de licencia y dueño de botes, motores y/o artes) y el peón. En muchos casos, los pescadores peones han optado por alquilar las licencias de pesca y el equipo, y la ganancia ha sido el resultado del producto final capturado menos el alquiler y la comisión establecida por la persona propietaria de la licencia y/o equipo. Este tipo de relaciones laborales al interior de las flotas resultan muy desventajosas para los pescadores tripulantes, sus familias y la cadena de valor, ya que ha generado una mala distribución de los ingresos, asimetrías de poder, precarización y vulneración de los derechos laborales. Esto refleja la heterogeneidad, la desigualdad al interior de los sectores pesqueros, y el modo en que el asunto del poder y la clase. Los grupos vulnerables de esta estructura se han organizado en asociaciones como el caso de la Asociación Marinos de San Luis y ANAPESCAYA en Puntarenas, cuya naturaleza y características son detalladamente documentadas por el trabajo de Obando Campos (Obando Campos, 2021; Obando-Campos & Latorre, 2023). Otros casos representativos de esta estratificación que viven las comunidades costeras incluyen organizaciones de personas extractoras/ cultivadoras de moluscos, pescadores artesanales, peladoras de camarón y otras cuyas realidades son conocidas y han sido documentadas en detalle por varias de las organizaciones participantes en el sondeo realizado.

Ahora bien, la investigación del PEN arrojó recientemente que las expectativas de las organizaciones sociales ambientales, en lo que respecta a su éxito en los próximos 5 años, indican que solamente una minoría considera que su futuro sea muy prometedor, mostrando la mayoría de las organizaciones un prudente optimismo. Pocos ven el futuro de todas las organizaciones del sector como muy prometedor. La mitad de las organizaciones ven el futuro cercano del sector como algo difícil o muy difícil, demostrando un nivel importante de incertidumbre, quizás pesimismo sobre el futuro del sector en este momento de la historia costarricense (Aguilar González, 2023).

Parte de los retos a superar deriva de que buena parte de las organizaciones carecen de un presupuesto anual y otras tienen presupuestos exiguos, siendo pocas las organizaciones con niveles más altos de ingresos. Se ha una reducción de las fuentes de financiamiento en términos de cooperación, asociaciones o fundaciones, sector privado y gobierno durante la última década, especialmente de la cooperación nacional.

Posiblemente esta situación de los fondos concursables lleva a que la marcada mayoría de las organizaciones a las que se les envió el sondeo para esta investigación (17), se dediquen a la incidencia (incluye gestión de políticas ante oficinas públicas, marchas, diálogos, etc.) (gráfico 4). Ello, puede explicarse a que dependen en buena medida de personal voluntario y porque buscan incrementar su notoriedad para efectos de tener acceso a los competitivos fondos de cooperación o a otros métodos alternativos de financiamiento (Aguilar González, 2023). El conjunto de actores que participó está compuesto en casi la mitad por organizaciones con menos de 10 años de existencia.

Ahora bien, ello también puede explicar la percepción de las participantes de que la mayoría de

Gobernanza e institucionalidad para la gestión del territorio, la conservación y el uso de los recursos marino-costeros en Costa Rica

las organizaciones del sector están ejecutando proyectos o consultorías (14 respuestas) o investigación, a la par de la incidencia (13). En alguna medida mayoritaria también (12) perciben que las organizaciones están haciendo capacitaciones o empoderamiento (gráfico 5).

Gráfico 4

Tipo de trabajo que han hecho las organizaciones sondeadas en los últimos diez años que las vinculan a los temas marinos, costeros y de pesca



Fuente: Elaboración propia con base en el sondeo realizado.

Gráfico 5

Percepción del tipo de trabajo que han hecho las otras organizaciones del sector marino, costero y de pesca en los últimos diez años



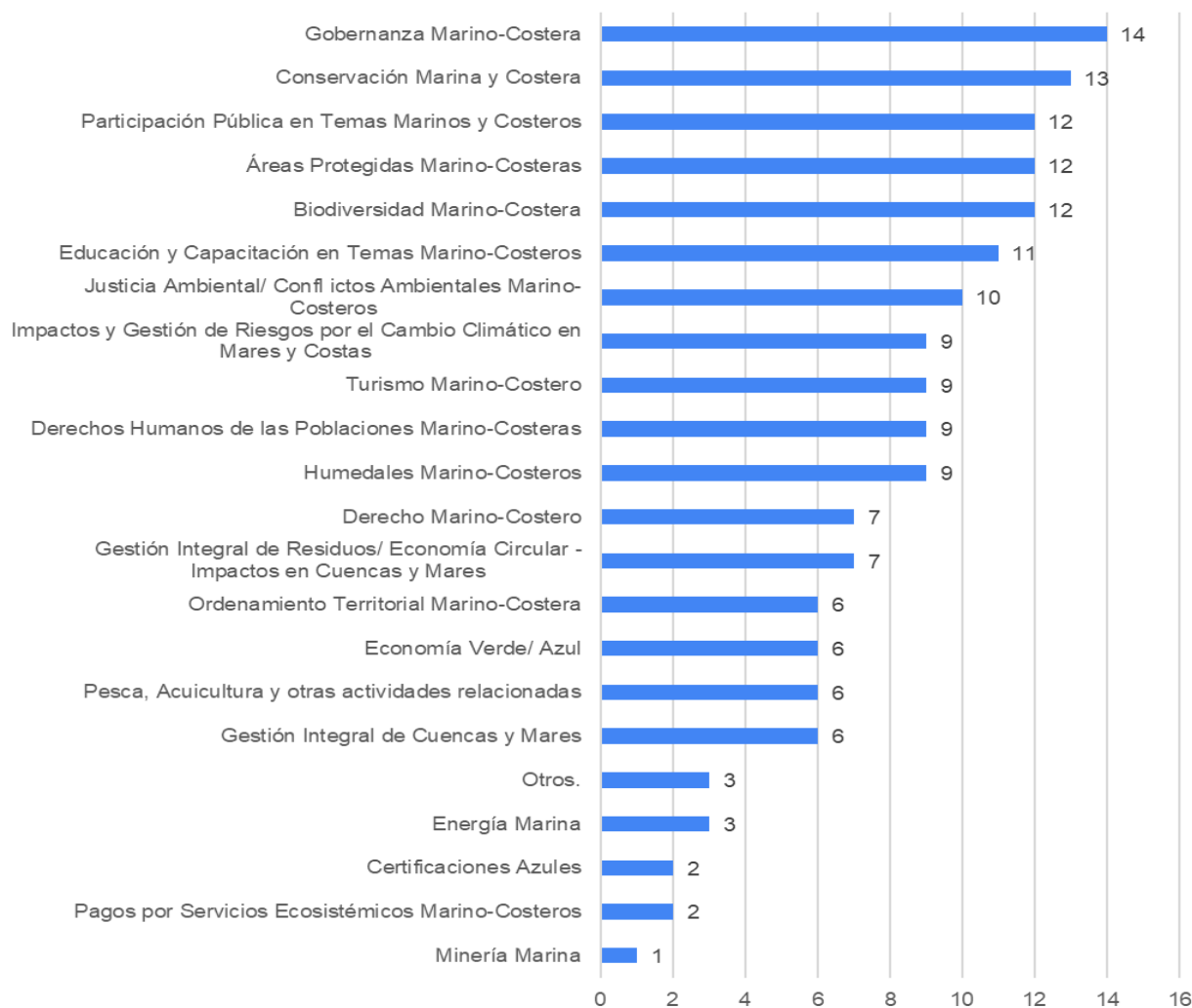
Fuente: Elaboración propia con base en el sondeo realizado.

Gobernanza e institucionalidad para la gestión del territorio, la conservación y el uso de los recursos marino-costeros en Costa Rica

Los temas prevalentes en los que las organizaciones de los actores en el sondeo se dividen en dos estratos mayoritarios. En primer nivel, coincidentemente, los temas de gobernanza marino-costera (14 respuestas) y de conservación marino y costera (13). En un nivel inmediato se encuentran los temas de biodiversidad marino-costera, áreas protegidas y participación pública en temas marino y costeros (12). Se nota una clara superposición hacia los temas de conservación-biodiversidad-áreas protegidas y los sistemas de gobernanza y participación que se relacionan con ellas (gráfico 6).

Gráfico 6

Temas del trabajo de las organizaciones sondeadas en los últimos diez años

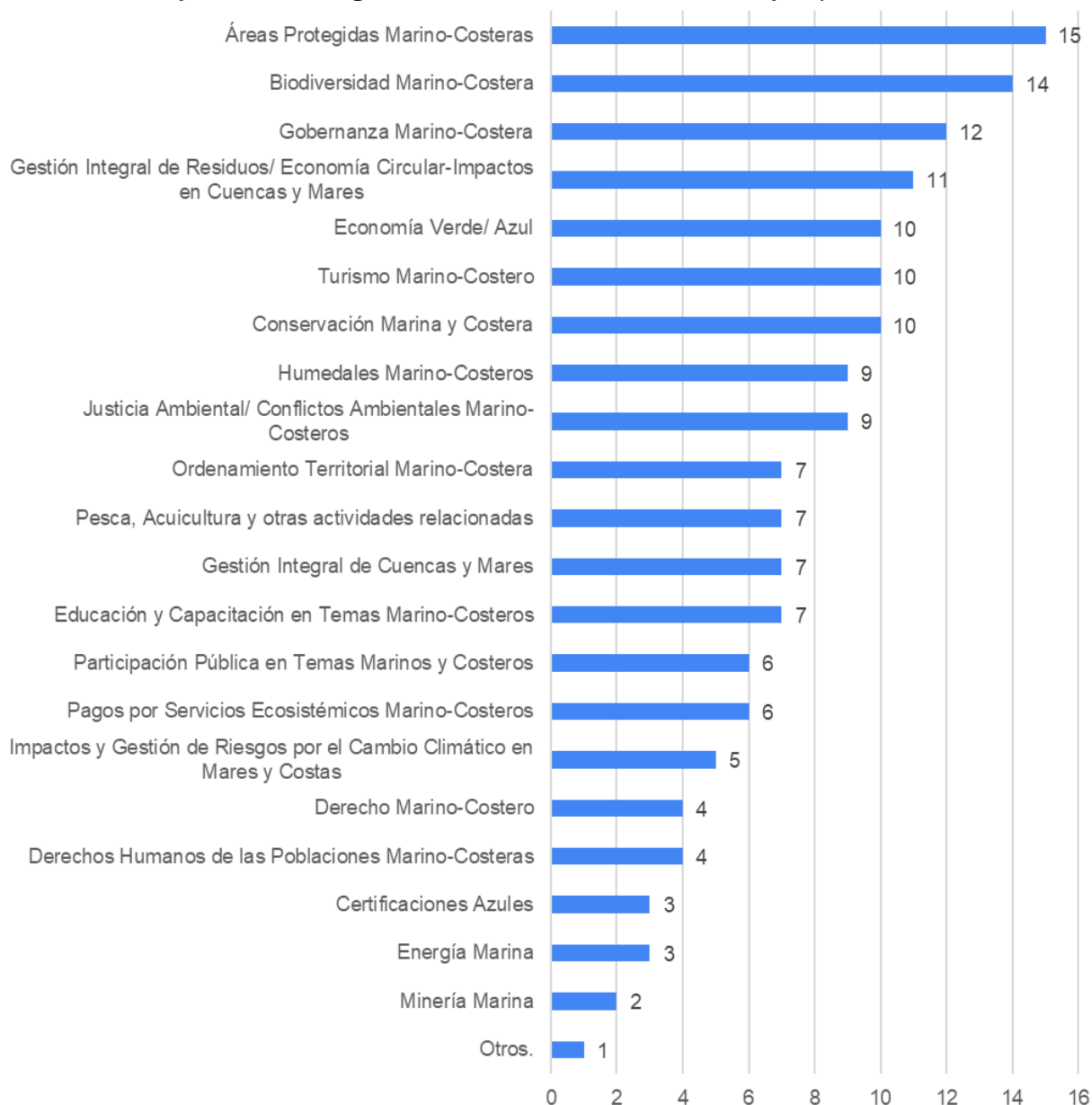


Fuente: Elaboración propia con base en el sondeo realizado.

En relación a los temas que perciben que están siendo tratados por todas las organizaciones del sector, perciben una fuerte concentración en los temas de áreas protegidas (15) y biodiversidad (14). Estas son seguidas en un segundo nivel mayoritario por los temas de gobernanza (12) e interesantemente de gestión integral de residuos (11) (gráfico 7).

Gráfico 7

Temas del trabajo de las otras organizaciones del sector marino, costero y de pesca en los últimos diez años



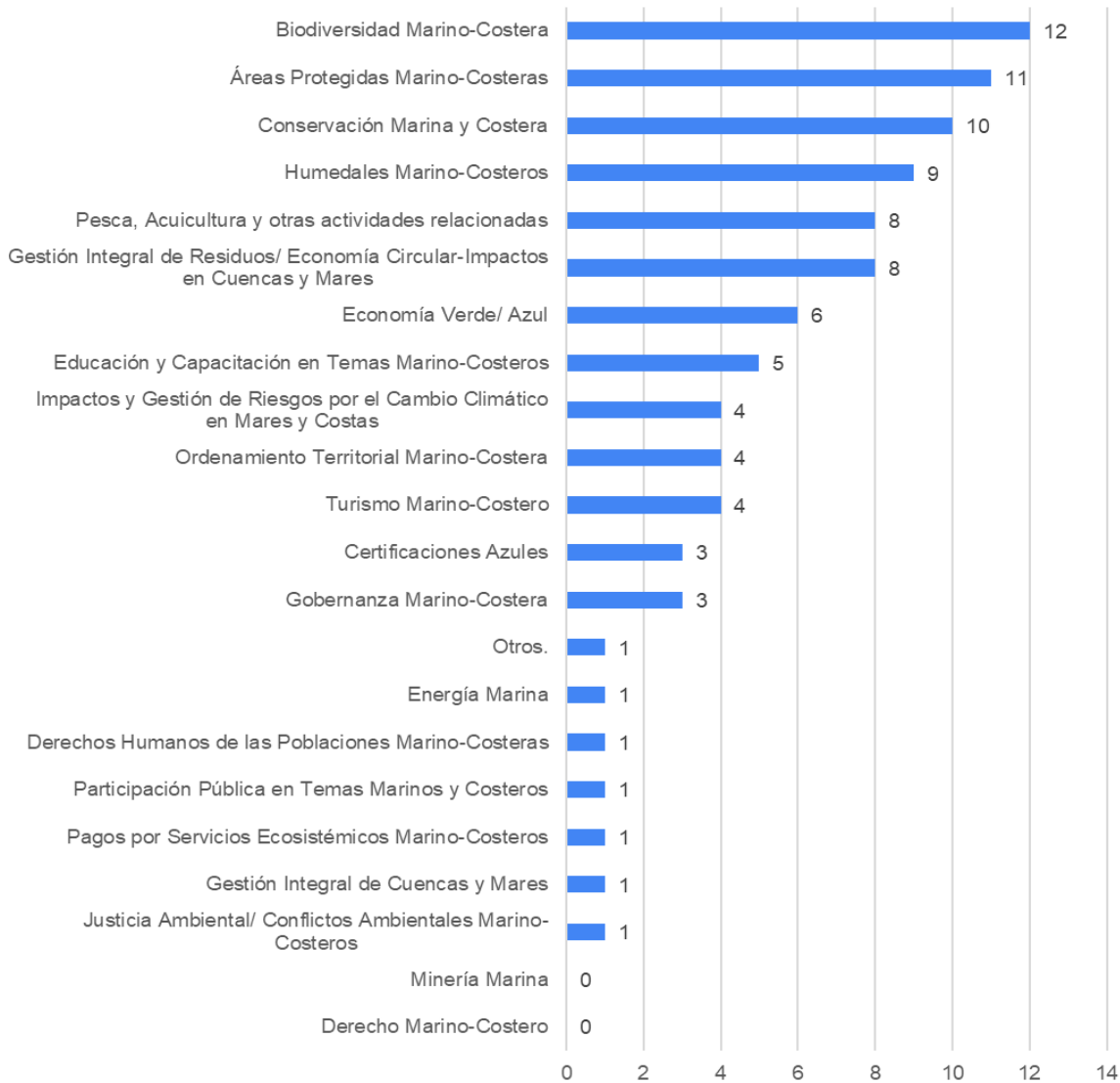
Fuente: Elaboración propia con base en el sondeo realizado.

Los temas de biodiversidad (12) y áreas protegidas (11) son claramente los que la mayoría de actores perciben que son más populares para obtener proyectos y consultorías en los últimos 10 años por parte de la cooperación (gráfico 8). Lamentablemente, las actividades relacionadas con la gobernanza, el ordenamiento territorial, participación, derechos humanos, justicia ambiental, conflictividad, no figuran entre los temas que más apoyo reciben.

Gobernanza e institucionalidad para la gestión del territorio, la conservación y el uso de los recursos marino-costeros en Costa Rica

Gráfico 8

Temas del sector que han recibido más financiamiento en los últimos diez años



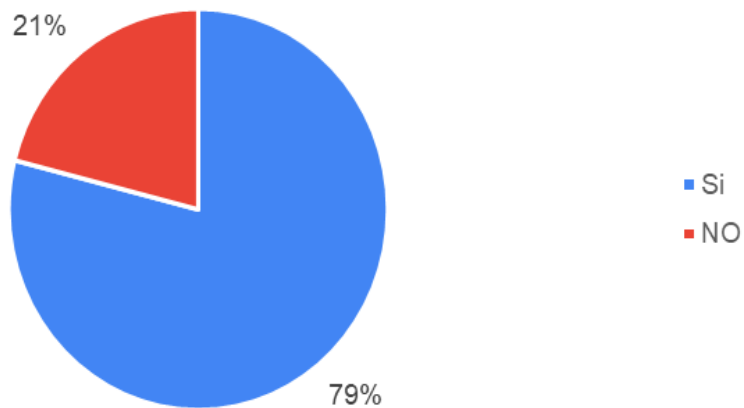
Fuente: Elaboración propia con base en el sondeo realizado.

De todas las organizaciones a las que pertenecen los actores, la gran mayoría (15 de 19) ha colaborado o tenido algún tipo de trabajo conjunto o participación con las instituciones públicas del sector marino-costero y de pesca su organización en los últimos diez años (trabajo en proyectos/consultorías, asesoría, participación en validación de políticas, etc.). (gráfico 9).

Mayoritariamente han trabajado con el Sinac (17), alguna otra entidad bajo la rectoría del MINAE (14) o con los gobiernos municipales (13) (gráfico 9). Esas tareas han sido mayoritariamente en participación en la definición o validación de políticas (12) y en menor medida (10) trabajando en proyectos y consultorías (10) (gráfico 11).

Gráfico 9

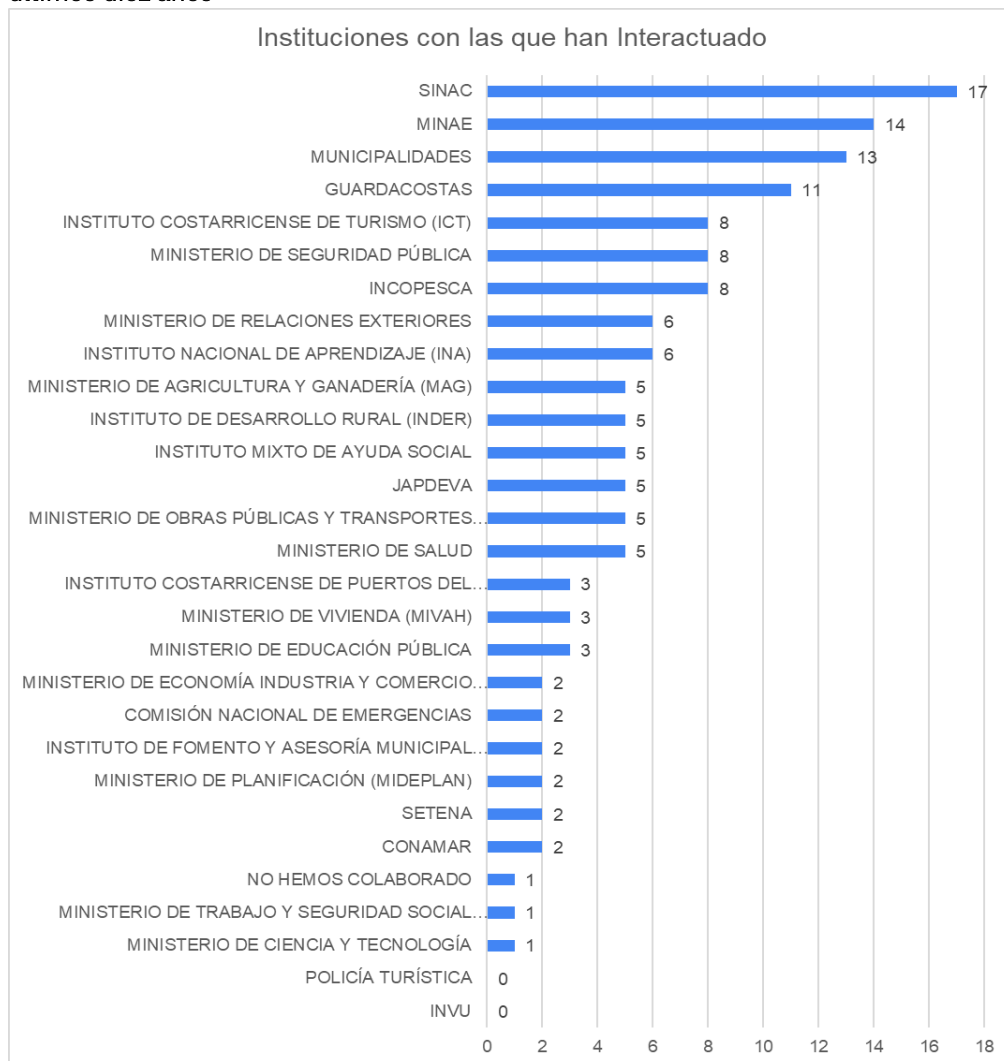
Trabajo conjunto o participación con institucionalidad del sector marino, costero y de pesca en los últimos diez años



Fuente: Elaboración propia sondeo realizado.

Gráfico 10

Institucionalidad del sector marino, costero y de pesca con que las organizaciones han interactuado en los últimos diez años



Fuente: Elaboración propia con datos del Sondeo realizado.

De esta manera, podemos caracterizar a las organizaciones de la sociedad civil trabajando en temas marino-costeros como un sector enfocado sobre todo en el trabajo de incidencia y, en cierta medida en la ejecución de proyectos y consultorías, la investigación y las actividades de capacitación y empoderamiento. A pesar de que los temas que tienen mayor oferta de financiamiento son los relacionados con la biodiversidad y las áreas protegidas, el trabajo de las organizaciones se ha ocupado, aparte de estos temas mayoritarios, también de temas de gobernanza marino costera y participación. Posiblemente estos últimos temas se han trabajado más mediante acciones de incidencia.

Gráfico 11

Tipo de interacción con institucionalidad del sector marino, costero y de pesca que han tenido las organizaciones en los últimos diez años



Fuente: Elaboración propia con datos del sondeo realizado.

Es también un sector con experiencia en el trabajo conjunto con las instituciones públicas, especialmente del sector de la conservación y los gobiernos locales. Con éstos, han trabajado mayoritariamente en tareas de validación de políticas públicas, lo cual puede coincidir con la prevalencia del trabajo de incidencia incluyendo temas de gobernanza y participación. La ejecución conjunta de proyectos y consultorías posiblemente se concentra más en los temas de mayor interés para la cooperación.

Con vista de las características documentadas debe hacerse una acotación respecto a la percepción que plantea Obando Campos sobre las organizaciones que pertenecen al sector conservacionista. La investigadora aporta una documentación muy convincente de la sobre simplificación del sector del aprovechamiento sostenible que beneficia la comprensión de los impactos y extensión social que debe abarcar la política marino costera con vista en la estructuración social de la misma. Sin embargo, cae en problemas de generalización y simplificación de los actores del sector de conservación.

Caracteriza geográficamente al sector como “valle centralista” y, en concordancia, como privilegiado e insensible, con voces que hablan sin contacto con la realidad de las comunidades costeras (Obando Campos, 2021; Obando-Campos & Latorre, 2023). Se observa de los datos presentados aquí que el sector trabaja en áreas no atractivas para el financiamiento enfocadas en la gobernanza y participación en las políticas públicas y, asimismo, que mucho de su trabajo se hace con las entidades desconcentradas de la institucionalidad y con los gobiernos municipales. Ello implica que las organizaciones tienen presencia en las zonas costeras y, asimismo, que canalizan recursos hacia esas zonas. No es hecho desconocido que varias de las organizaciones del sector de conservación tienen estaciones de campo o proyectos ejecutándose en esas áreas que incorporan participación comunitaria en restauración participativa, ciencia ciudadana, educación ambiental, etc. Este es el caso de al menos 8 de las 19 organizaciones que respondieron el sondeo realizado para esta investigación.

Asimismo, el PEN ha documentado en investigaciones previas que un porcentaje muy significativo de las organizaciones del sector ambiental hoy día operan con trabajo voluntario o presupuestos anuales exiguos (Aguilar González, 2023). La generalización realizada por Obando Campos, de ser motivada en la prominencia en el discurso que puedan tener las organizaciones no gubernamentales más grandes e internacionales, induce al mismo problema de simplificación que critica tan adecuadamente respecto a la percepción del sector pesquero e invisibiliza relaciones de poder que son esenciales de comprender para desarrollar un enfoque de análisis ecológico político crítico de la realidad ambiental costarricense. La profundización en las perspectivas respecto a la naturaleza de los actores que participan en el sector es beneficiosa para la mejor comprensión del potencial y de los retos para una efectiva gobernanza democrática de nuestras costas y mares.

Evolución y caracterización de las acciones colectivas en materia marino-costera en costa rica según la base de datos del programa del estado de la nación 1992-2023 y del EJATLAS

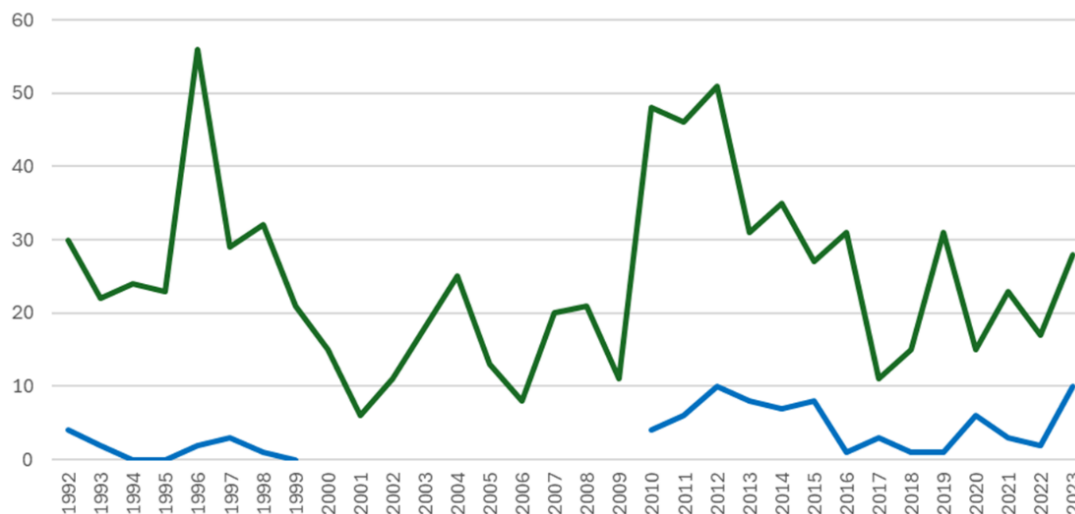
Costa Rica es un país con una sociedad civil que ha tenido una larga experiencia de medio siglo en experimentar conflictividad ambiental, dado el temprano desarrollo de sus medidas conservacionistas y la correlativa organización de la sociedad civil, conforme se vio antes, datando de la década de los años 50 del siglo pasado. Por ello, con el fin de comprender los desafíos del marco de la gobernanza e institucionalidad para la gestión del territorio, la conservación y el uso sostenible de los recursos marino-costeros en Costa Rica, es necesario comprender las tendencias de esa conflictividad relativas a estos espacios y el papel que ha jugado la sociedad civil.

En primer lugar, mediante la base de datos de acciones colectivas del PEN (1992-2023), caracterizamos las tendencias respecto a la conflictividad marino-costera dentro del marco de la conflictividad ambiental en los últimos treinta años. Conforme nos muestra el gráfico 12, el protagonismo de las acciones colectivas relacionadas a los temas marinos, costeros y de pesca ha ido aumentando especialmente en los últimos 8 años. Puede observarse que del total de acciones ambientales en 2017 las acciones del sector marino llegan a ser un 27% del total (3 de 11) reportado en el año. En el año 2020 es porcentaje sube al 40% (6 de 15). Para el año 2023 el porcentaje llega a 36% (10 de 28). En períodos precedentes (1992-99) el nivel oscila hasta alcanzar entre un 10% y un 18%. Entre 2010 y 2016 alcanza hasta un 26% en el 2013.

El rol protagónico de los temas marino costeros en la conflictividad ambiental del país en los últimos diez años se manifestó en la opinión de las organizaciones que informaron el estudio de la conflictividad ambiental realizado por el PEN en 2023 sobre su percepción de los temas que motivaron la mayoría de las movilizaciones en materia ambiental. Los datos se usaron para producir una nube de palabras que ilustrase las frecuencias comparativas. Los resultados indican claramente la prevalencia del tema de la pesca de arrastre (figura 7).

Gráfico 12

Acciones colectivas en materia ambiental y marino, costera y de pesca 1992-2023



Fuente: Elaboración propia con datos de la Base de Acciones Colectivas del PEN, Conare.

Figura 7

Nube de palabras mostrando la frecuencia comparativa de los temas que más motivaron movilizaciones en los últimos diez años



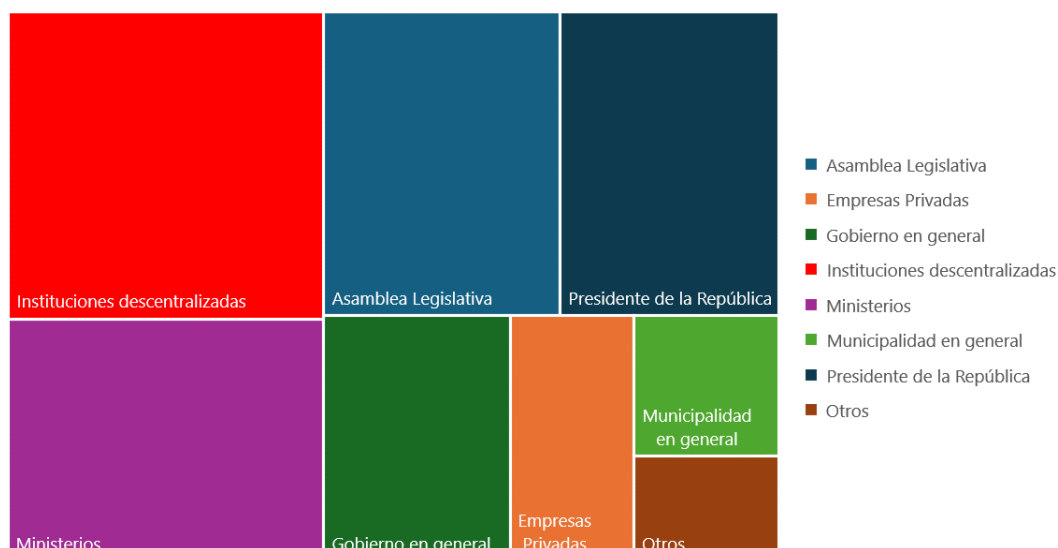
Fuente: Aguilar González, 2023.

De conformidad con los datos examinados los actores prevalentes en la ejecución de las acciones colectivas entre 1992-2023 en el sector marino, costero y de pesca fueron los productores (en este caso los pescadores) en un 42% de las acciones, seguidos de los grupos ambientalistas en un 25% y los vecinos de las comunidades en un 16% (gráfico 13). Ello contrasta con las acciones en materia ambiental en general donde la mayoría de las acciones con encabezadas por los vecinos (41%), seguidos por los grupos ambientalistas (21%) y por los productores agropecuarios y pesqueros (14%) conforme se ve en el Anexo 2. Puede observarse que las acciones colectivas registradas reflejan para el sector la actividad de las coaliciones discursivas llamadas por Obando Campos de Aprovechamiento Sostenible y de Conservación del

Respecto a las entidades a las que se dirigen las acciones colectivas, el sector muestra que la mayoría son dirigidas a las instituciones descentralizadas con un 23% (INCOPECA, SINAC posiblemente entran dentro de esta clasificación por la posible confusión con el término desconcentración). Le siguen los ministerios, la Asamblea Legislativa y la Presidencia de la República (gráfico 14). La única diferencia significativa que se observa con las acciones en materia ambiental en general es que, dentro de la distribución de este grupo, las municipalidades y el gobierno en general tienen un porcentaje significativo también.

Gráfico 14

Entidades institucionales a las que se dirigen las acciones colectivas en el sector marino, costero 1992-2023

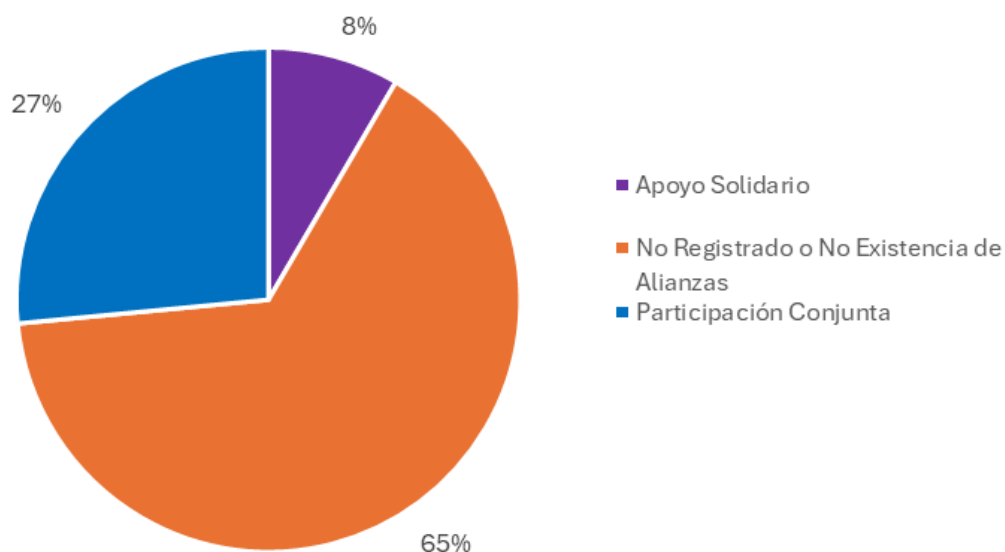


Fuente: Elaboración propia con datos de la Base de Acciones Colectivas del PEN, Conare.

El PEN también registra si las acciones son desarrolladas con la presencia de alianzas de actores o si se realizan individualmente. Para este sector registra un 27% de las acciones en las cuales existe participación conjunta y un 8% en el cual se registra un apoyo solidario sin llegar a coparticipación (gráfico 15). El nivel del sector es superior al de las acciones de temas ambientales en general, donde se registra un 20% y un 4% respectivamente.

Gráfico 15

Alianzas registradas en acciones colectivas en el sector marino, costero 1992-2023

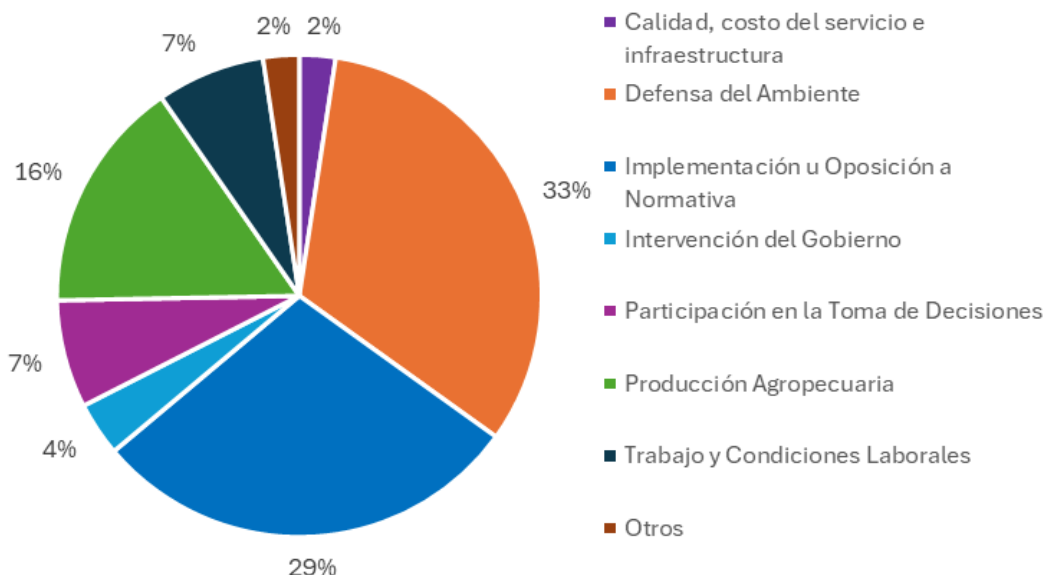


Fuente: Elaboración propia con datos de la Base de Acciones Colectivas del PEN, Conare.

Los tipos de demandas o peticiones que motivan las acciones colectivas en este sector se han caracterizado por referirse a la defensa del ambiente, la petición de que se implemente o la oposición a la implementación del marco normativo, las condiciones de producción (pesquera para este sector), la participación en la toma de decisiones y el trabajo y las condiciones laborales (gráfico 16). Ello difiere sustancialmente del patrón del sector de ambiente en general, donde la defensa del ambiente constituye el 53% de las demandas registradas entre 1992-2023 (Anexo 2).

Nuevamente se registra la presencia de las coaliciones del sector de pesca y el sector conservacionista. Confirma este patrón las tendencias a las que apunta Obando Campos sobre la mayor cobertura de medios a la coalición de la conservación. Sin embargo, la presencia de los grupos de pesca es palpable, incluso detectándose en un 7% demandas sobre condiciones laborales que pueden reflejar la estructura de clases entre los diversos sectores de la pesca que fue apuntada anteriormente con base en esa línea de investigación.

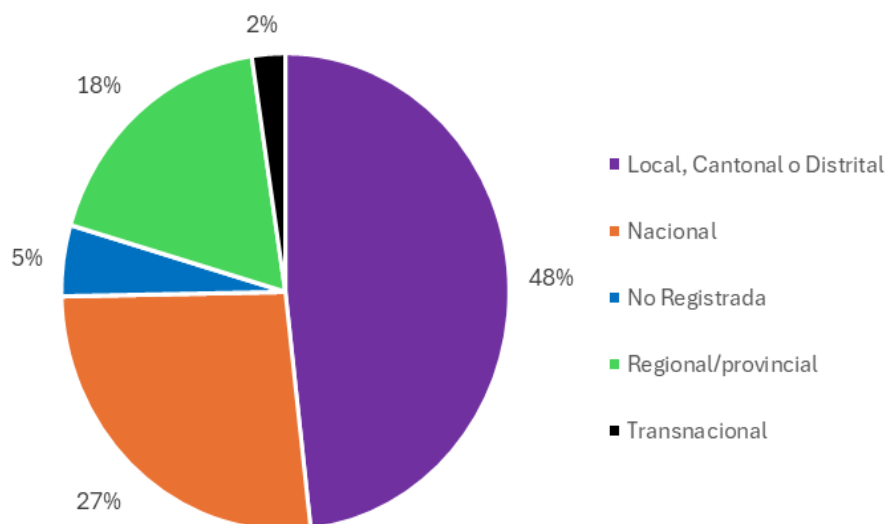
Gráfico 16
Demandas registradas en acciones colectivas en el sector marino, costero 1992-2023



Fuente: Elaboración propia con datos de la Base de Acciones Colectivas del PEN, Conare.

La cobertura registrada para las acciones colectivas relacionadas a los ecosistemas marinos y costeros muestra un nivel de inmediatez importante (gráfico 17). La mayoría de la cobertura es local, cantonal o distrital (48%) o regional/ provincial (18%). Sin embargo, se presenta una cierta tendencia más amplia a la nacionalización que en el caso del sector ambiental en general en tanto para las acciones de este sector la cobertura nacional es de un 27% mientras que para el sector ambiental en general es de 19%.

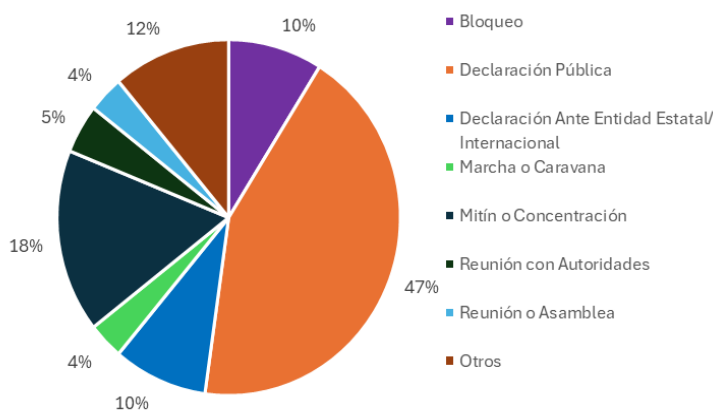
Gráfico 17
Cobertura registrada en acciones colectivas en el sector marino, costero 1992-2023



Fuente: Elaboración propia con datos de la Base de Acciones Colectivas del PEN, Conare.

En lo que respecta al repertorio de las acciones puede observarse que se concentra en declaraciones públicas (gráfico 18) que alcanzan el 47% y declaraciones ante entidades 10% de los registros. Las acciones de calle: marchas, caravanas y bloqueos suman un 32% en total. Esta tendencia es también diferente al sector ambiental en general, donde las acciones de calle suman un 41% al igual que las de declaraciones públicas o ante entidades. Ello indica que se trata de un sector que se concentra más en influenciar la opinión pública y las decisiones de política mediante la presión del lobby, que de la acción directa.

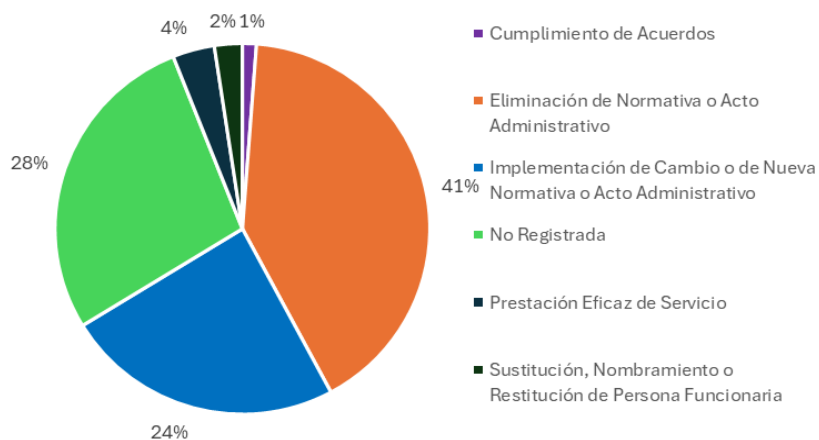
Gráfico 18
Repertorio de acciones colectivas en el sector marino, costero 1992-2023



Fuente: Elaboración propia con datos de la Base de Acciones Colectivas del PEN, Conare.

La base de datos registra también los diversos tipos de respuestas a las acciones colectivas. En el caso del sector bajo examen, puede observarse que la mayoría de las soluciones que se registran se enfocan en eliminación o cambios normativos o en los actos administrativos que motivan las acciones (gráfico 19) en un 65% de las acciones. Este registro es porcentualmente mucho mayor al del sector ambiental en general (40%) mostrando una significativa tendencia a las soluciones con reacción institucional registrada.

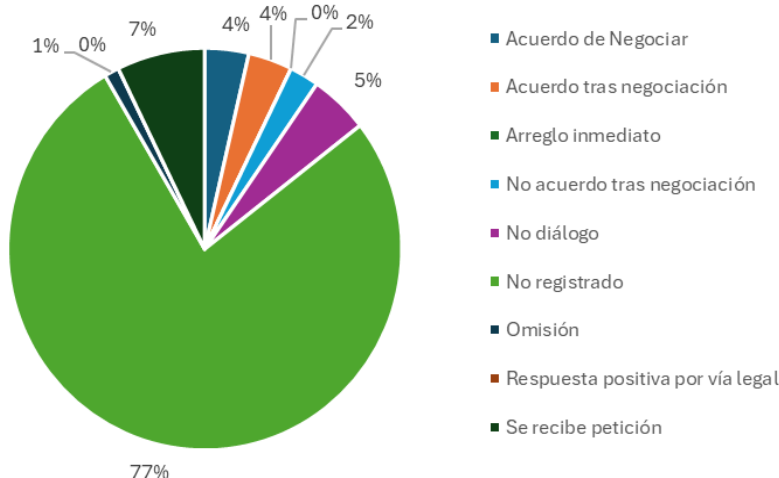
Gráfico 19
Solución de acciones colectivas en el sector marino, costero 1992-2023



Fuente: Elaboración propia con datos de la Base de Acciones Colectivas del PEN, Conare

Debe observarse sin embargo que la solución se da presumiblemente luego de un proceso. Los registros del PEN indican un nivel muy bajo de registro a nivel de las respuestas inmediatas ante las acciones colectivas. Solamente se registra un 15% de acciones con señales de respuesta de acuerdo y solamente un 7% de ausencia de diálogo o de negociación (gráfico 20).

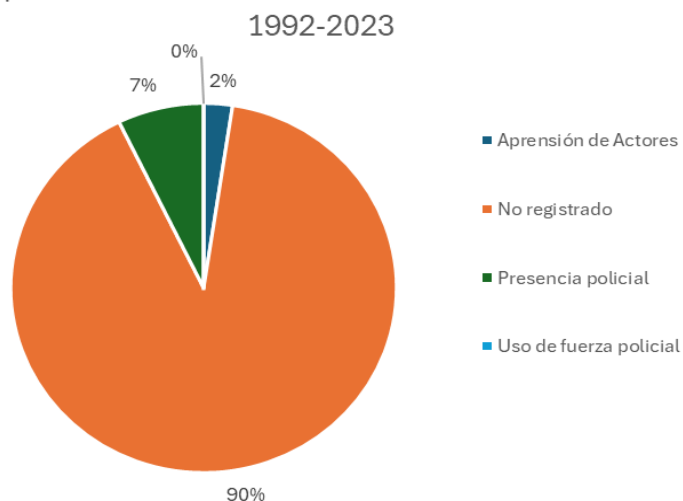
Gráfico 20
Respuesta ante acciones colectivas en el sector marino, costero 1992-2023



Fuente: Elaboración propia con datos de la Base de Acciones Colectivas del PEN, Conare

Asimismo, no hay altos registros de represión ante las acciones colectivas en este ámbito (gráfico 21). Solamente se registra un 7% de presencia policial (6 acciones) y un 2% de aprensión de actores (2 acciones). Este perfil de poco registro de medidas de represión policial es común al de las acciones colectivas de todo el sector ambiental.

Gráfico 21
Represión ante acciones colectivas en el sector marino, costero 1992-2023
 Represión ante Acciones Colectivas Marino-Costeras 1992-2023



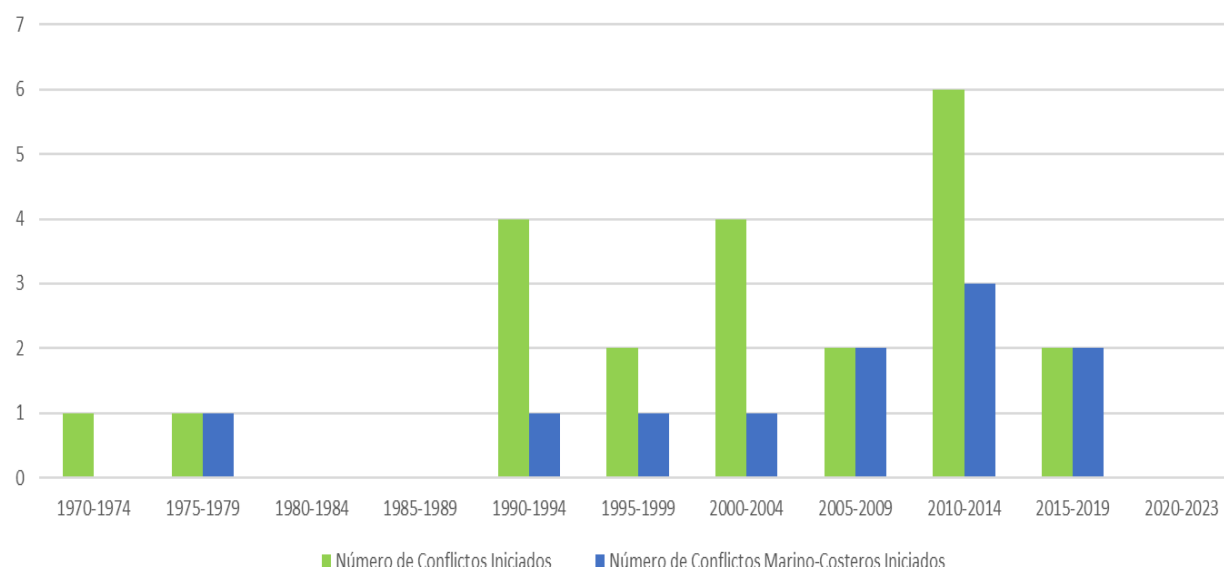
Fuente: Elaboración propia con datos de la Base de Acciones Colectivas del PEN, Conare.

Para complementar los patrones de conflictividad ambiental determinados con la base de datos del PEN, se presentan ahora los datos sintetizados del EJAAtlas que permiten hacer una configuración algo más amplia en algunos aspectos que la que nos brinda la metodología de contabilidad del PEN en el gráfico 13. Se documentan actualmente 22 Conflictos Ecológico Distributivos en Costa Rica (gráfico 22).

El patrón general de inicio de los conflictos coincide con el patrón de acciones contabilizado por el PEN. Así, los aumentos de este fenómeno a principios de los años 90, del siglo XX y entre 2010 y 2014 coinciden en términos generales con lo presentado en el gráfico 12. Sin embargo, se observa, por la diferente forma de contabilizar la conflictividad, una ausencia de conflictos registrados posteriormente al año 2020.

Gráfico 22

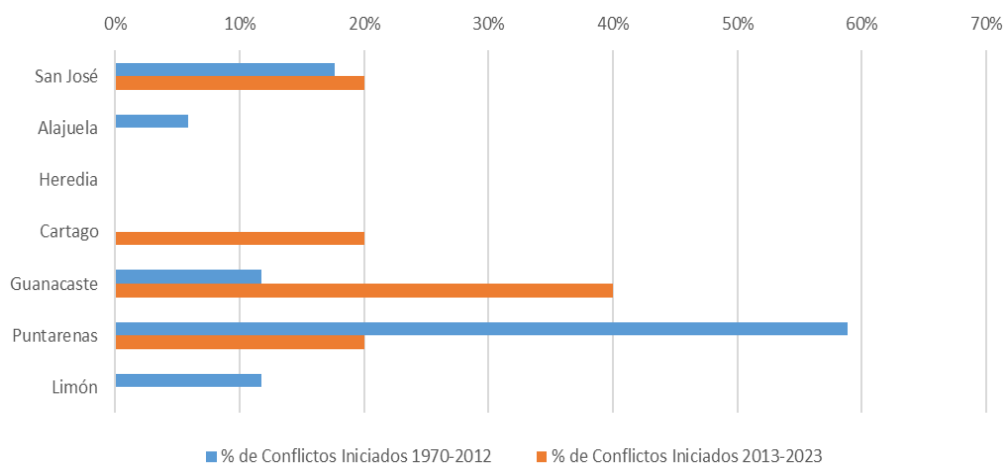
Número de conflictos registrados por año de inicio en el EJAAtlas



Fuente: Elaboración propia con base de datos del EJAAtlas.

En el caso de los conflictos relacionados a los ecosistemas marino-costeros, éstos representan la mitad de los CED registrados y se inician con mayor frecuencia entre 2010 y 2014 en coincidencia con el último ciclo alto de conflictividad de la conflictividad ambiental en general. La tendencia se verifica, conforme lo determinó el estudio de conflictividad del 2023, por la ubicación mayoritaria de los conflictos en los últimos diez años en las provincias costeras del país, sobre todo en Guanacaste como lo muestra el gráfico 23. Nótese que en la década anterior la mayoría se concentra en Puntarenas (Aguilar González, 2023).

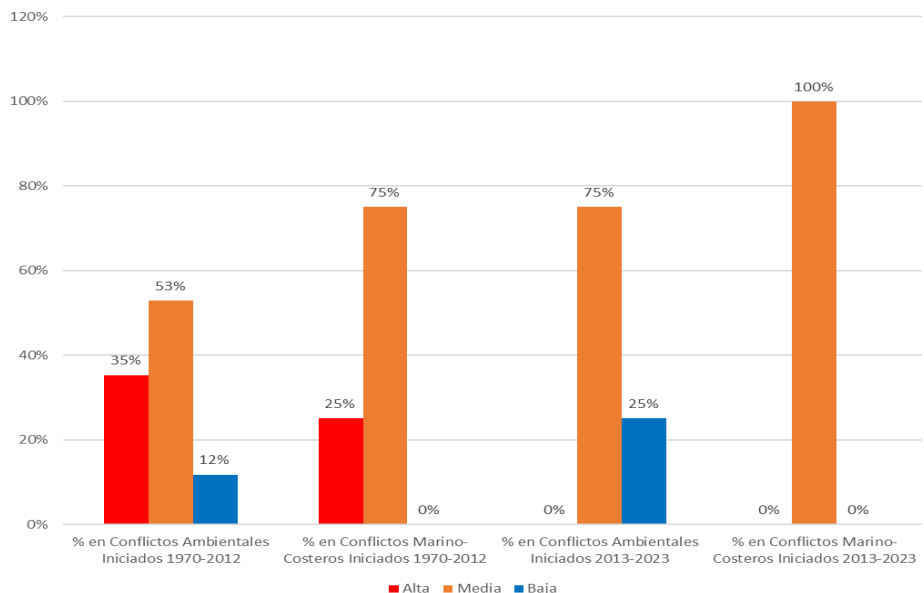
Gráfico 23
Porcentaje de conflictos registrados por provincia y año de inicio en el EJAtlas



Fuente: Aguilar González, 2023.

Una característica diferente de la conflictividad marino-costera es que consistentemente en los CED registrados la intensidad ha sido media (gráfico 29). Es decir, ha habido movilización visible y protestas callejeras en menor nivel, sin embargo, no ha habido reacción de las fuerzas policiales, violencia y arrestos a mayor nivel (Temper, et al., 2015). Ello concuerda con las observaciones que se desprenden de los gráficos 24, 25 y 26 respecto a los resultados, respuestas y represión en el caso de las acciones colectivas registradas por la base de datos del PEN.

Gráfico 24
Porcentaje de conflictos registrados por intensidad y año de inicio en el EJAtlas



Fuente: Autor con base en base de datos del EJAtlas.

De conformidad con el sondeo enviado a los actores de las organizaciones, los temas que generan mayor conflictividad ambiental están efectivamente relacionados con la pesca de arrastre (14 respuestas). En segundo nivel mayoritario se ubican los temas de aleteo de tiburones y de pesca con artes inadecuados (13). En tercer plano se encuentra la pesca y extracción de recursos sin permisos (12) y el último tema claramente mayoritario es el de pesca fantasma (11).

En este caso resulta de particular importancia examinar la categoría de otros para la cual se dio oportunidad de explicar su significado para cada persona participante. De las 7 personas que marcaron esta opción, 5 manifestaron razones coincidentes con la narrativa de la coalición del aprovechamiento sostenible a saber: “ausencia de políticas para el desarrollo humano y el uso sostenible de los recursos”, “facilitador en procesos participativos con comunidades y grupos de base”, “Falta de una visión de derechos humanos en la conservación y desarrollo de las costas y mares, problemas estructurales para el ejercicio de derechos fundamentales de comunidades indígenas, afrodescendientes y comunidades locales pescadoras de pequeña escala”, “falta de acceso a licencias de pesca nuevas (falta de estudios que justifiquen o no otorgar licencias nuevas)”, “Falta de interés y atención al sector de pesca artesanal de pequeña escala y a las áreas marinas de pesca responsable”. Este hallazgo sugiere coincidencia con el hallazgo que se presentó en el gráfico 18 que documenta el protagonismo del sector pesquero respecto a las acciones colectivas en el sector. Las opciones ofrecidas en el cuestionario debieron haberse ampliado para visibilizar estas causas de conflictividad. Debe reconocerse que se limitó la representatividad del enfoque no conservacionista.

Gráfico 25

Perspectiva de las organizaciones sobre los principales problemas que llevan a tensiones y conflictos en torno al uso y conservación de los recursos marinos, costeros y pesqueros

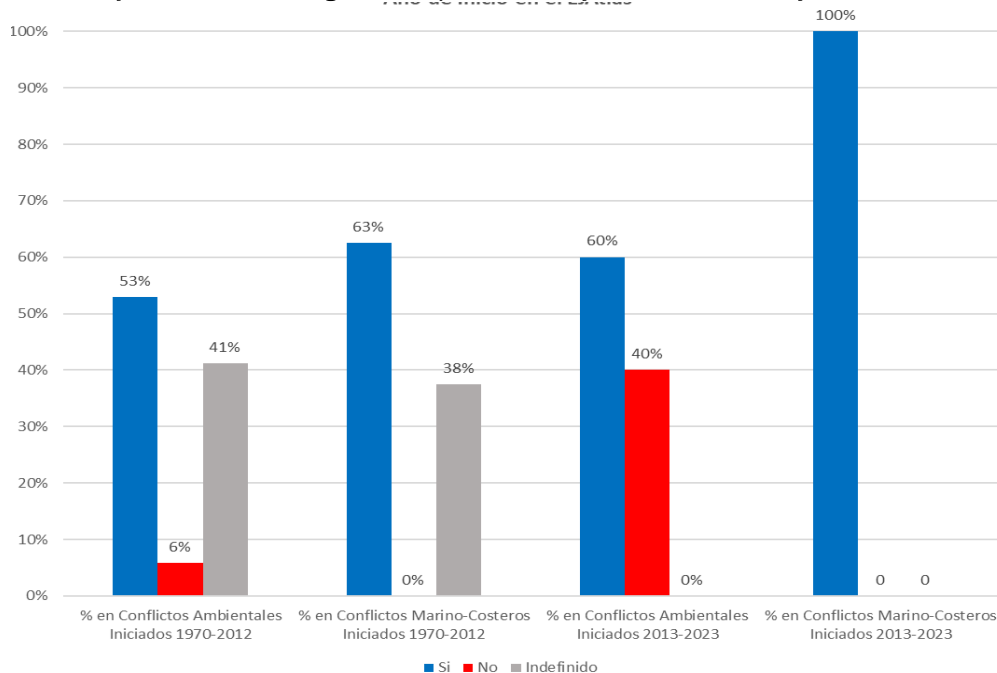


Fuente: Elaboración propia con datos del Sondeo realizado.

Los resultados de los conflictos marino-costeros en Costa Rica, de conformidad con el EJAAtlas han sido aún más positivos en términos de “éxito de justicia ambiental” de lo que nos presentaba la caracterización que hizo el PEN en el 2023. En ese reporte se observó que, en ambos períodos, antes y después del año 2013 se dio un porcentaje similar de éxitos de entre un 47% y un 50%. Esta tasa de éxitos está muy por encima de la tasa mundial que hoy en día registra un 15,4% (598 de 3893), con un 17,6% en América Latina y el Caribe (187 de 1058) y un 16,3% en América Central (que en el Atlas incluye México-53 de 324) (Aguilar González, 2023). El gráfico 24 nos muestra que la tasa de éxito es, en el caso de los CED marino costeros, de un 60% en el primer período y de 100% en los últimos diez años. Estos éxitos son muestra de la efectividad que han tenido las organizaciones de la sociedad civil, especialmente de la que se ha llamado aquí coalición conservacionista en poder lograr sus objetivos.

Gráfico 26

Porcentaje de conflictos registrados por éxito de justicia ambiental y año de inicio en el EJAAtlas

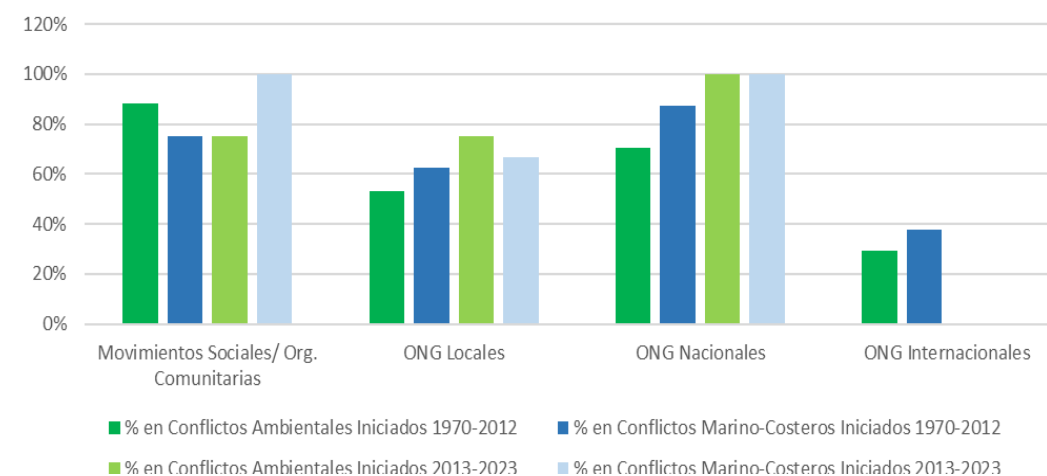


Fuente: Elaboración propia con datos del EJAAtlas.

Se comprueba en el gráfico 25 la tendencia que podría contribuir significativamente a las tasas de éxito de justicia ambiental detectadas. Las organizaciones sociales construyen capital social, logran influenciar políticas y hacer incidencia a través de la creación de coaliciones de multinivel (local, regional, nacional, etc.) que resultan muchas veces en sistemas de gobernanza ambiental fáctica. (Oberthür, et al., 2002; Sattler, et al., 2016; Schröter, et al., 2018; Borge & Esquivel, 2017).

Gráfico 27

Porcentaje de conflictos ambientales y marino-costeros registrados por participación ONG, movimientos sociales y año de inicio en el EJAAtlas



Fuente: Elaboración propia con datos del EJAAtlas.

Los datos muestran que durante el período 1970-2012 se presentan combinaciones de actores sociales movilizados que incluyen un mayor porcentaje de ONG nacionales (88% de los conflictos iniciados). El segundo grupo que participa es el de movimientos sociales no necesariamente formalizados (75%), seguido por las ONG locales (63%) y finalmente las ONG internacionales (38%). Conforme se apuntó en el estudio anterior, este comportamiento resulta lógico dada la evolución que tienen los CED donde posiblemente las ONG internacionales solamente se unen a las coaliciones en conflictos que son de mayor significancia e intensidad que puedan afectar las políticas que buscan influenciar con sus agendas de trabajo (Aguilar González, 2023).

En contraste, durante los últimos diez años no se registra la participación de las ONG internacionales en los conflictos. Las ONG nacionales han participado en todos los CED iniciados al igual que los movimientos sociales. La ONG locales aparecen en un 67%. Es importante anotar que estos gráficos no muestran otras organizaciones que participan frecuentemente en las coaliciones de los CED como lo son las universidades públicas, grupos sindicales, religiosos, etc. (Aguilar González, 2023). Se complementa con esta información la presentada en el gráfico 15 sobre alianzas que se derivó de la base de datos de acciones colectivas del PEN.

Es importante recordar aquí, que las organizaciones del sector ambiental han manifestado que casi la mitad de las organizaciones participan en movilizaciones al menos una vez al año. Ello posiblemente se relaciona con ubicación geográfica y disposición de recursos (Aguilar González, 2023).

Sin embargo, una importante mayoría considera que las movilizaciones sociales son muy importantes (Aguilar González, 2023). Ello refleja una buena comprensión del papel de la sociedad civil y una disposición a contribuir al menos en términos de mecanismos alternativos con la atención de las acciones de incidencia y, en los casos dados, con la participación en la conflictividad en busca de la resolución de los problemas nacionales relacionados a la sostenibilidad de su desarrollo.

Sintetizando, podemos caracterizar la conflictividad socio ambiental en el tema marino y costero en Costa Rica como emergente con mayor visibilidad en los últimos veinte años. Se trata de conflictos de intensidad media con relativamente poca represión de tipo policial registrada en los cuales los resultados se han caracterizado por la solución en vía legal o administrativa.

La distribución de esta conflictividad ha afectado más a las provincias costeras. Su cobertura es local o regional, sin embargo, se ha nacionalizado en mayor porcentaje que la conflictividad ambiental en general. Asimismo, las demandas se distribuyen entre causas que tienen que ver con la defensa del ambiente (pesca de arrastre, la utilización de artes inadecuadas y el aleteo de tiburones) y las condiciones de la actividad productiva o extractiva de productos del mar incluyendo las condiciones sociales de los y las que la ejercen. Un porcentaje significativo se enfoca en la oposición o implementación de la normativa existente o las propuestas que se generan en las diferentes instancias responsables.

Por esta razón, las acciones colectivas se dirigen mayoritariamente a las instancias responsables, como lo son en el caso del sector marino, costero y de pesca a las instituciones

descentralizadas/ desconcentradas y a los ministerios. La participación de la sociedad civil en la conflictividad ha sido activa y el impulso de las acciones colectivas ha venido mayoritariamente de los sectores de la producción y de los grupos ambientalistas, representando las tensiones entre dos coaliciones que identifica Obando Campos: aprovechamiento sostenible y conservación del mar. La respuesta gubernamental ha tenido el reto de poder responder a las acciones de ambos grupos. No se cuenta con estadísticas específicas de éxito en términos del sector de aprovechamiento sostenible, tema que vale la pena estudiar. La tasa de respuestas en el campo normativo ha incluido resultados también para este sector.

Sin embargo, es razonable asumir que mucha de esa respuesta ha favorecido en los últimos años al sector conservacionista conforme lo indica la tasa de “éxitos de justicia ambiental” que registra el EJAAtlas. Es posible que ese éxito sea atribuible a la capacidad que han tenido las organizaciones de utilizar diversas formas de alianzas o coaliciones entre organizaciones de diversa naturaleza.

Conclusiones

¿Puede Costa Rica alcanzar la paz con los océanos?

Una de las principales acciones de la diplomacia azul del país durante la conferencia Inmersos en el Cambio, fue la presentación de la propuesta de Declaración de Paz con los Océanos. La misma propone un compromiso para ampliar las acciones transformadoras en los océanos, para apoyar economías positivas para la naturaleza basadas en la mejor ciencia e información científica disponible, el conocimiento tradicional y la innovación, en línea con el enfoque precautorio y los enfoques basados en los ecosistemas, para el cumplimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible 14 (Conservar y utilizar de forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible), a través de una lista muy ambiciosa de acciones.

Estas incluyen regular más efectivamente las subvenciones a la pesca, fortalecer la interfaz entre las ciencias oceánicas y las políticas, promoviendo la investigación, la colaboración y la comunicación de conocimientos científicos a los encargados de la formulación de políticas, los actores del sector privado y la sociedad civil. Asimismo, buscan el intercambio de conocimientos y mejores prácticas, el desarrollo de capacidades, el acceso a la tecnología y el intercambio de la misma, cuando sea mutuamente acordado, necesarios para la conservación efectiva y el uso sostenible del océano, especialmente por las comunidades costeras. Adicionalmente promueven el establecimiento de redes nacionales, regionales y de alta mar de áreas marinas protegidas, reservas marinas y otras medidas de conservación efectivas basadas en áreas que contribuyan al objetivo global de protección o conservación de al menos el 30% de las áreas marinas y costeras para 2030. En similar dirección, proponen adoptar las medidas de gestión de los océanos necesarias para conservar, proteger, restaurar y reponer las poblaciones de peces, las especies amenazadas, los hábitats y los ecosistemas, y para apoyar el potencial a largo plazo del océano para salvaguardar empleos, alimentos y nutrición para las generaciones actuales y futuras. Se da preeminencia a establecer estrategias nacionales y regionales de economía azul sostenible para 2030, a fin de fortalecer las sinergias entre los principales sectores económicos, como el turismo, la acuicultura, la pesca y el transporte marítimo, entre otros, y apoyar

plataformas internacionales para la colaboración en materia de investigación y apoyo a proyectos de economía azul sostenible, según corresponda.

Independientemente del carácter vinculante de la declaración, no hay duda que tiene un importante valor simbólico. Crea expectativas altas que deben ser consecuentes con el desarrollo de la institucionalidad y del marco de gobernanza que debe crear e implementar políticas públicas congruentes con esas metas.

En términos de gobernanza marino-costera, esta investigación nos ha mostrado que Costa Rica tiene grandes retos que superar y que el país se encuentra en una coyuntura compleja. Las 4 etapas que se presentan en este siglo en el desarrollo institucional inician con la emergencia de competencias que tienen que ser asumidas en razón de los fenómenos económico-sociales estimulados por el encuentro de agendas de políticas públicas económicas, sociales, ambientales, de infraestructura y otras que no parten de una visión común.

De allí que se crea una institucionalidad grande y dispersa que termina encontrándose ante la necesidad de coordinación como producto de los conflictos de intereses que se evidencian en un manejo no sostenible del recurso pesquero y la regulación de esas prácticas especialmente en el Golfo de Nicoya. Asimismo, deben enfrentarse las consecuencias sociales de la inestabilidad generada por los cambios en las actividades económicas relacionadas al mar, las políticas referentes a ellas y la estructura de clases que se consolida en las comunidades costeras.

De allí que entre 2013 y 2022 los procesos estatales buscaran alternativas para un modelo de institucionalidad y gobernanza integrado y eficiente que permitiese no solamente coordinar los aspectos técnicos y políticos de las 24 instituciones relacionadas al sector marino y costero, sino también armonizar las diferencias de intereses entre los grupos con visiones más productivistas y las de los grupos conservacionistas (llamados por Obando Campos coalición de aprovechamiento sostenible y coalición de conservación). La evolución incluye la designación de viceministerios en el Ministerio de Ambiente y Energía de y de comisiones interinstitucionales técnico-políticas entre los años 2010 y 2018.

Para 2019 se busca un modelo más ambicioso y complejo con instancias técnicas, políticas y unidades de gestión marina (UGM) con representación de diversos sectores sociales. Estas UGM tienen reglas de conformación que buscan claramente balancear los intereses de los diversos sectores pesqueros y conservacionistas dando más peso a su participación dependiendo de la región. Ello queda claro además de la Guía de Ordenamiento que se creó y que propone 6 UGM en diversas zonas costeras del país. Este proceso fue liderado y facilitado en gran parte por el Viceministerio de Aguas y Mares.

Los cambios en las políticas públicas que se detectan en el último período dan señales confusas y generan descontento social de algunos sectores al tiempo que el país recupera su notoriedad ambiental de la mano de las acciones que ha liderado el Ministerio de Relaciones Exteriores mediante el liderazgo compartido con Francia para la Conferencia de los Mares 2025. Se elimina el viceministerio específico en MINAE, se detiene el proceso de la CGM por su percibida complejidad y el ministerio sostiene que la situación está bien con INCOPESCA coordinando la

gobernanza en el 70% del territorio marino y SINAC el 30%.

A hoy, las fortalezas acumuladas por el ecosistema institucional y de gobernanza incluyen la coordinación interinstitucional, que ha permitido que organismos como SINAC y Guardacostas trabajen juntos frente a actividades ilícitas y que INCOPECA y el SNG apliquen regulaciones sobre pesca. Asimismo, la experiencia acumulada ha llevado a la creación de modelos de áreas marinas protegidas y a establecimiento de herramientas de control como los sistemas de radares.

A su vez, el desarrollo de políticas públicas y normativas ha contribuido a que el país haya ganado prestigio internacional a través de la diplomacia científica y el "liderazgo ambiental" en foros globales. Ello ha coincidido con el crecimiento de actividades que son vistas como compatibles con esa reputación como el turismo de pesca deportiva y el avistamiento de cetáceos que se presentan como ejemplos de cómo la riqueza ecosistémica beneficia la economía local. En conjunto, estas fortalezas facilitan la popularización del conocimiento ambiental por parte de la población. Se registran avances enfocados en grupos históricamente marginados como la implementación de un programa de pago por servicios ambientales para el sector molusquero.

Asimismo, se ha logrado generar información valiosa y la incorporación del sector académico y de la sociedad civil en la investigación científica que alimenta el diseño de mecanismos de gobernanza o la integración en esfuerzos internacionales como es el caso de la investigación del océano profundo, de la restauración de humedales costeros, pesca sostenible o de la conservación de especies marinas. Correlativamente, se han podido identificar vacíos de información que deben ser abordados para generar más información científica que permita la toma de decisiones adecuadas y basadas en la ciencia, con el objeto de mejorar las políticas públicas relacionadas a las zonas costeras, sus recursos, los servicios ecosistémicos, la gestión de las numerosas fuentes de contaminación continental que llegan a la costa y la adaptación al cambio climático.

Sin embargo, persisten desafíos en cuanto a la coordinación institucional, la participación de la sociedad civil y la necesidad de reducir vacíos de información para tomar decisiones informadas.

La falta de una coordinación unificada y eficiente sigue siendo señalada como un problema crucial. El ecosistema institucional es amplio y complejo al punto de que las organizaciones sociales no reconocen uniformemente todos sus componentes. La red de gobernanza mapeada mediante el método *Netmaps* destaca que la desintegración entre los sectores continúa como un problema actual. Los diferentes conglomerados se concentran en sus intereses sectoriales. Los grupos de intereses específicos gestionan su cabildeo con esos clústeres institucionales.

Hoy día, a pesar de promoverse un modelo de gobernanza que favorece el papel de INCOPECA, se reconoce la insuficiencia de recursos para llevar a cabo las tareas y actividades esenciales. Los presupuestos de las entidades responsables de la gobernanza marina son bajos y no han mostrado un aumento significativo, lo que limita el desarrollo efectivo de políticas y la toma de decisiones informadas. A pesar de algunos avances, persisten problemas de descoordinación y una participación limitada de la sociedad civil en la gestión de estos espacios.

Asimismo, se señala la falta de políticas que estructuralmente alteren las condiciones marginales de las poblaciones de las comunidades que están en condición de vulnerabilidad producto de la estratificación de las actividades relacionadas a la pesca. La percepción de los actores sobre el funcionamiento de la red de gobernanza desarrollada mediante el ejercicio de *Netmaps* revela una concentración del poder en la toma de decisiones. Los grupos de intereses específicos que se podrían considerar poderes fácticos, tienen un papel prevalente en la red de gobernanza, al lado de la Presidencia. La demás institucionalidad con excepción del Ministerio de Relaciones Exteriores es percibida como carente del peso necesario para ser determinante en la creación e implementación de políticas públicas relativas a los mares y costas.

Producto de esos procesos, concluimos mediante los parámetros desarrollados por Ostrom (1990) que nuestro modelo de gobernanza carece aún de los rasgos comunes que caracterizan a las comunidades de institucionalidad, gobernanza y gobernabilidad para una gestión sostenible de los recursos comunes, en este caso de los ecosistemas marinos y costeros. Las iniciativas implementadas en la dirección de establecer un modelo adecuado para la institucionalidad y gobernanza marino costera en Costa Rica han avanzado hacia la que parece conceptualmente ser la dirección correcta. Sin embargo, la implementación y los cambios en la dirección de las políticas públicas demandan de un esfuerzo mayor para vencer los retos que identifican los actores institucionales y sociales que son parte de esta comunidad con vista del interés nacional del uso y la conservación de nuestros espacios marino costeros.

A la luz de las experiencias internacionales con modelos de rectoría como el de Ministerio del Mar, las Secretarías de Estado o Viceministerios o las Comisiones de Gobernanza Marina, parece importante rescatar las memorias y evaluaciones de la experiencia del Viceministerio de Aguas y Mares de Costa Rica, con el fin de contrastarlos con estos estudios de caso. Asimismo, es importante evaluar críticamente a mayor profundidad su relación con la idea de la CGM y la propuesta de ordenamiento espacial de las UGM a la luz de la experiencia de la Secretaría de Estado del Mar y la Biodiversidad y su relación con la exitosa CIMer francesa. Sería valioso, dentro de este proceso, considerar incluso las propuestas de revisión de la CONAMAR que se consignaron en la propuesta de gobernabilidad que desarrolló con la debida consulta a diversos sectores el Consejo Nacional Ambiental en el año 2018. Una vez más, parece que conceptualmente el país ha direccionado sus esfuerzos en la dirección general correcta, pero hace falta profundizar en detalles de diseño, implementación y el seguimiento de líneas consistentes de políticas de Estado.

Para la implementación de los modelos exitosos de gobernanza marino costera es esencial contar con actores sociales comprometidos con la agenda que se promueve desde y se construye con la institucionalidad. En el caso del sector marino y costero costarricense estos actores incluyen al menos dos coaliciones, una que usa el discurso del aprovechamiento sostenible del recurso marino costero y otra que abraza el discurso de la conservación del mar.

Esas voces son representativas de actores con mayor peso político y mediático, pero además hay una invisibilización de la estratificación social en el sector pesquero en la región del Golfo de Nicoya y de ejemplos similares que se dan en otras regiones de nuestras costas en perjuicio de la atención de los intereses de grupos de personas más vulnerables, como la mano de obra asalariada, los pescadores sin licencias, las peladoras de camarones, extractores de moluscos,

etc. Esta investigación no captura una descripción detallada de estos sectores que merecen recibir más desarrollo en futuros estudios. Se mencionan ejemplos de organizaciones representantes de estos sectores como la Asociación Marinos de San Luis y ANAPESCAYA en Puntarenas, habiendo muchos otros ejemplos que han sido documentados.

Las organizaciones de la sociedad civil trabajando en temas marino-costeros se caracterizan como sector enfocado sobre todo en el trabajo de incidencia y, en cierta medida en la ejecución de proyectos y consultorías, la investigación y las actividades de capacitación y empoderamiento. A pesar de que los temas que tienen mayor oferta de financiamiento son los relacionados con la biodiversidad y las áreas protegidas, el trabajo de las organizaciones se ha ocupado también de temas de gobernanza marino costera y participación. Es evidente que estos últimos temas se han trabajado más mediante acciones de incidencia en respuesta a la necesidad de influenciar las políticas públicas que afectan al sector. Consecuentemente, cuenta con experiencia en el trabajo conjunto con las instituciones públicas, especialmente de la esfera de la conservación y los gobiernos locales. Ello implica que las organizaciones tienen presencia en las zonas costeras y, asimismo, que canalizan recursos hacia esas zonas.

El PEN ha documentado en investigaciones previas que un porcentaje muy significativo de las organizaciones del sector ambiental hoy día operan con trabajo voluntario o presupuestos anuales exiguos. La prominencia en el discurso que puedan tener las organizaciones no gubernamentales más grandes e internacionales simplifica la composición del sector e invisibiliza relaciones de poder que son esenciales de comprender para desarrollar un enfoque de análisis ecológico político crítico de la realidad ambiental costarricense. La profundización en las perspectivas respecto a la naturaleza de los actores que participan en el sector es beneficiosa para la mejor comprensión del potencial y de los retos para una efectiva gobernanza democrática de nuestras costas y mares.

Como país con una sociedad civil que ha tenido una larga experiencia de medio siglo en experimentar conflictividad ambiental, dado el temprano desarrollo de sus medidas conservacionistas en reacción a las políticas económicas que han llevado al agotamiento de los recursos y la correlativa organización de la sociedad civil, comprender las tendencias de esa conflictividad permite comprender mejor los desafíos del marco de la gobernanza e institucionalidad.

Los registros del PEN permiten comprobar que la conflictividad en el sector ha aumentado en los últimos años teniendo sus efectos en las provincias costeras. Sus actores principales han sido los sectores de pesca, los grupos ambientalistas, reflejando la interacción entre los discursos del aprovechamiento sostenible y de la conservación. Esa interacción se manifiesta en que los temas causantes de la conflictividad que se detectan mayoritariamente son de actividades que se consideran degradantes del ambiente como la pesca de arrastre, el aleteo de tiburones o la utilización de artes de pesca inadecuadas o ilegales. El escrutinio de los resultados permite ver también la importancia de los temas relacionados con las restricciones a las licencias de pesca, los derechos humanos y las condiciones de trabajo de las poblaciones costeras.

La conflictividad se ha dirigido fundamentalmente hacia los actores institucionales que se han documentado (ministerios e instituciones desconcentradas) aquí y se ha enfocado en temas relacionados al cumplimiento o rechazo de medidas normativas administrativas o legales. Se ha manifestado mayoritariamente en acciones declarativas y cabildeo y en menor nivel en acciones directas. En respuesta a las necesidades que se desprenden de esta conflictividad los actores han desarrollado alianzas de multinivel que han sido importantes para alcanzar las metas planteadas. La respuesta estatal se ha caracterizado por resultados centrados en ese ordenamiento jurídico y el nivel de represión policial parece moderado. Ese balance permite consecuentemente decir que la mayoría de la conflictividad es de intensidad media conforme los parámetros del Atlas Mundial de Justicia Ambiental. El escenario conjunto arroja que el país registre niveles de éxito de justicia ambiental mayores que los promedios mundiales y latinoamericanos.

Así, para Costa Rica la paz con los océanos depende de que se puedan superar los retos que se plantean en este estudio para alcanzar un modelo de gobernanza ambiental eficiente y participativo, que responda a las aspiraciones implícitas en las normas de nuestra Constitución, las Políticas de Estado y los compromisos internacionales del país. Depende de un modelo de gobernanza que logre coordinar verdaderamente las competencias institucionales y que permita la participación balanceada y transparente de los diversos grupos de actores del sector. Asimismo, de que esa gobernanza cuente con los recursos suficientes para poder implementar esa delicada misión y contribuir al bienestar económico de todas las personas que dependen de una u otra forma de los mares y costas en nuestro país.

Esta propuesta de visión integral debe considerar el delicado y decisivo papel que han jugado todos los sectores sociales en mantener patrones de participación y diálogo democrático que han permitido que la conflictividad ambiental específica para este sector no caiga en los niveles de polarización que se expresan usualmente en mayor inestabilidad social y violencia. Ello no será posible con una sociedad civil organizada en la que se invisibilizan sectores vulnerables o cuyo futuro es incierto por falta de recursos para trabajar y carencia de espacios para participar. La paz requiere de acción, como lo propone Debravo, para superar los retos que la amenazan.

Referencias

- ADCA, y otros (2024). ¡Qué se cumpla la Ley! 10 deudas marinas del Gobierno. *ElPais.cr*, 8 junio, pp. <https://www.elpais.cr/2024/06/08/que-se-cumpla-la-ley-10-deudas-marinas-del-gobierno/>.
- AFP. (2024). Acuicultura supera a la pesca en producción mundial de animales acuáticos, según la FAO. *La Nación*, 7 junio, pp. <https://www.nacion.com/economia/agro/acuicultura-supera-a-la-pesca-en-produccion/PKB4KLGDRDQXGPIKIKLUHRFOA/story/>.
- Agencia Francesa para el Desarrollo. (2024). *MÁS FINANCIAMIENTO AZUL PARA PRESERVAR A LOS OCÉANOS*. [En línea] Available at: <https://www.afd.fr/es/actualites/mas-financiamiento-azul-preservar-oceanos> [Último acceso: 15 junio 2024].
- Aguilar Céspedes, F. (2014). *Historia de la pesca comercial marina en Costa Rica entre 1948–2012*. Santo Domingo de Heredia, Costa Rica: Impresos Solano Marín, ISOLMA.
- Aguilar González, B. (2019). *Estimación Económico-Ecológica de Deuda Ecológica. Caso de Estudio de las Zonas Adyacentes a la Zona Protectora Cerros de la Carpintera en el Valle Central de Costa Rica*, San José, Costa Rica: Tesis Doctoral, Doctorado Ciencias Naturales para el Desarrollo, UNED-UNA-ITCR.
- Aguilar González, B. (2023). *Sociedad Civil, Participación y Conflictividad Ambiental*, San José, Costa Rica: CONARE-PEN.
- Aguilar González, B. & Mora Rodríguez, F., (2019). Esbozo histórico del uso y los conflictos por el espacio por el espacio ambiental en la Península de Osa desde la experiencia de la Fundación Neotrópica. *Ambientico*, Volumen 271, pp. 6-17.
- Aguilar-González, B., (2023). Environmental Governance. En: B. Haddad & B. Solomon, edits. *Dictionary of Ecological Economics*. Cheltenham, UK; Northampton, MA, EEUU: Edward Elgar, p. 199.
- Aguilar-González, B., Cerdán, P. & Granados, Y. (2018). *Justicia Ambiental en Costa Rica. Democracia Política, Económica, Ecológica y Conflictos Socio-ambientales*, San José, Costa Rica: Fundación Frederich Ebert-Fundación Neotrópica.
- Alpizar Otoya, C. (2023). *Gobernabilidad y Gobernanza: Fuentes del Desarrollo Democrático de la Nación*. 1era. ed. San José, Costa Rica: Editorial Jade.
- Álvarez, J. & Ross, E. (2010). *La Pesca de Arrastre en Costa Rica*, San José, Costa Rica: Fundación MARVIVA.
- Armstrong, C. (2022). Modern governments all need a ministry of the oceans – here’s why. *The Conversation*, 10 Enero, pp. <https://theconversation.com/modern-governments-all-need-a-ministry-of-the-oceans-heres-why-174567>.
- Asamblea Legislativa. (2023). *Expediente 23.912 LEY DE PRESUPUESTO ORDINARIO Y EXTRAORDINARIO DE LA REPÚBLICA PARA EL EJERCICIO ECONÓMICO 2024*. , 2023: Asamblea Legislativa.

- Asch, J. (2024). *Coordinadora del Programa Marino-SINAC* [Entrevista] (26 junio 2024).
- Barillas-Girón, B. (2020). Incidencia política, sociedad civil y ciudadanía. El agua como movilizador social con impacto político. *Revista Espiga*, 19(39), pp. 108-130.
- Barrios, S. (2010). Desarrollo del Estado y la conformación de la Administración Pública en Costa Rica de 1823 a 1917. *Revista Electrónica de Historia: Diálogos*, 11(1), p. <http://historia.fcs.ucr.ac.cr/articulos/2010/v11n1/02desarrollo.pdf>.
- Borge, C. & Esquivel, S. (2017). *ONGS para la conservación de la biodiversidad en Costa Rica*, San José, Costa Rica: SINAC; JICA.
- Boza, M. (2015). *Historia de la Conservación de la Naturaleza en Costa Rica. 1754-2012*. 1era ed. Cartago, Costa Rica: Editorial Tecnológica.
- Bulgarelli, V. (1997). El Control Jurídico de la Procuraduría General de la República sobre la Zona Marítimo Terrestre.. En: CONAMAJ, ed. *Aportes del Sector Justicia al Derecho Ambiental*. San José, Costa Rica: CONAMAJ, pp. 83-115.
- Cabanellas, G. (1974). *Diccionario de Derecho Usual. Tomo II*. 8va ed. Buenos Aires: Editorial Heliasta S.R.L..
- Cambroner-Solano, S. y otros. (2024). Costa Rica Desconocida: Un mar de oportunidades a través de la investigación del océano profundo. *Revista Costarricense de Política Exterior*, Issue Especial, pp. 30-51.
- Chacón, K. & Merino, L. (2013). *Veinte años de conflictividad ambiental en Costa Rica (1994-2013)*, San José, Costa Rica: Programa Estado de la Nación.
- Chacón, V. (2016). Costa Rica está en deuda con sus mares. Protección de la riqueza marina en Costa Rica es "de papel". *Semanario Universidad*, 24 agosto, pp. <https://semanariouniversidad.com/pais/proteccion-la-riqueza-marina-costa-rica-papel/>.
- Claramunt, C., (2019). La diplomacia científica: instrumento potenciador de la agenda nacional en su dimensión interna e internacional.. *Revista Costarricense de Política Exterior*, Issue 32, pp. 49-64.
- Collado, H. (2015). *Incidencia política: concepto, importancia y herramientas*, Barcelona, España: Xarxa de Custòdia del Territori.
- Comisión Interinstitucional de la Zona Económica Exclusiva de Costa Rica. (2008). *Estrategia Nacional para la Gestión Integral de los Recursos Marinos y Costeros de Costa Rica*, San José, Costa Rica: Comisión Interinstitucional de la Zona Económica Exclusiva de Costa Rica.
- Comisión Nacional del Mar. (2013). *Política Nacional del Mar: Costa Rica 2013-2028*, San José, Costa Rica: Comisión Nacional del Mar.
- Cormier-Salem, M. (2014). Participatory governance of Marine Protected Areas: a political challenge, an ethical imperative, different trajectories. *S.A.P.I.EN.S*, 7(2), p. <http://journals.openedition.org/sapiens/1560>.
- Costa Rica. Presidencia de la República. (2018). *Gestión pública del mar en Costa Rica: Propuesta*

- de Gobernabilidad Marina*, San José, Costa Rica: Consejo Nacional Ambiental (CNA).
- D' Eramo, D. (2017). Gobernabilidad, Gobernanza...en Definitva, el estado. *Reista Administración Pública y Sociedad*, Issue 3, pp. 126-135.
- Decreto N° 40244-MINAE-PLAN*. (2017) Oficialización de la Política Nacional de Humedales. Presidencia de la República, Ministerio del Ambiente y Energía, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- Decreto N° 43580-MP-PLAN*. (2022) Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo. Presidencia de la República, Ministerio de Planificación.
- Decreto N° 41775- MP-MSP-MAG-MINAE-MOPT-TUR*. (2019) Creación del mecanismo de gobernanza de los espacios marinos sometidos a la jurisdicción del Estado Costarricense. Presidencia de la República, Ministerio de la Presidencia, MSP, MAG, MINAE, MOPT, Ministerio de Turismo, .
- Defensa.com. (2015). *15 años de Servicio Nacional de Guardacostas de Costa Rica*. [En línea] Available at: <https://www.defensa.com/centro-america/n-15-anos-servicio-nacional-guardacostas-costa-rica> [Último acceso: 15 junio 2024].
- Evans, S. (1999). *The Green Republic. A Conservation History of Costa Rica*. 1era ed. Austin, Texas: University of Texas Press.
- Fonseca, M. & Solís, V. (2005). Pesca artesanal y participación en conservación de recursos marino-costeros. *Revista de Ciencias Ambientales*, 30(1), pp. 44-51.
- Gobierno de la República Dominicana. Medio Ambiente. (2024). *Viceministerio de Costeros y Marinos*. [En línea] Available at: <https://ambiente.gob.do/viceministerios/viceministerio-de-costeros-y-marinos/> [Último acceso: 27 junio 2024].
- González, V. & Araya, D. (2018). *Análisis histórico de la conflictividad socio ambiental en Costa Rica*, San José, Costa Rica: Programa Estado de la Nación.
- Gorostiza Langa, S. (2014). Mapeando conflictos. ¿Hacia una nueva ecología política estadística? Entrevista a Joan Martínez Alier. *Ecología Política*, Issue 48, p. 20'23.
- Gutiérrez Wa-Chong, T. (2024). Rodrigo Chaves se compromete a que el eje central de su política ambiental exterior sea un océano protegido. *La República*, 8 junio, pp. <https://www.larepublica.net/noticia/rodrigo-chaves-se-compromete-a-que-el-eje-central-de-su-politica-ambiental-exterior-sea-un-oceano-protegido>.
- Gutiérrez, A. & Angulo, C. (2023). Ecología política en/sobre/desde Centroamérica: una revisión de literatura. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, Volumen 49, pp. 1-39.
- Hernández-Blanco, y otros. (2024). A new governance scheme for ocean stewardship. *Revista Costarricense de Política Exterior*, Issue Especial, pp. 105-110.
- Herrera, W. (2023). Pesca deportiva en Costa Rica: sector turístico que genera \$520 millones al PIB nacional. *La República*, 3 mayo, pp. <https://www.larepublica.net/noticia/pesca->

- deportiva-en-costa-rica-sector-turistico-que-genera-520-millones-al-pib-nacional.
- Hills, J. & Mararaj. (2023). Designing transdisciplinarity for transformative ocean governance.. *Frontiers in Marine Science*, 10(1075759), p. doi: 10.3389/fmars.2023.1075759.
- INCOPESCA. (2022). *Presupuesto Ordinario 2023*, Puntarenas, Costa Rica: INCOPESCA.
- INCOPESCA (2024). *AJDIP/028-2024 Acuerdo de Junta Directiva Junta Directiva INCOPESCA*, Puntarenas, Costa Rica: INCOPESCA.
- Jiménez Castro, W. (1986). *Génesis del gobierno de Costa Rica. 1821-1981. Tomo 1*. San José, Costa Rica: Editorial Alma Mater.
- Jiménez Fontana, P., Guzmán Benavides, M. & Vargas Cullel, J. (2023). *Análisis del ecosistema institucional que atiende el desarrollo productivo en Costa Rica*, San José, Costa Rica: Programa Estado de la Nación.
- Jiménez Ramón, J. (2023). ¿Estamos manejando correctamente los recursos marinos en Costa Rica?. *Revista de Ciencias Ambientales*, 57(2), p. <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/ambientales/article/download/18514/28172?inline=1>.
- Jiménez, J. y otros (2021). *Hacia el manejo sostenible de la pesquería de palangre en Costa Rica*, San José, Costa Rica: Fundación MarViva.
- Jiménez, M. (2024). El nuevo liderazgo ambiental costarricense: la diplomacia azul. *Revista Costarricense de Política Exterior*, Issue Especial, pp. 13-18.
- Jiménez-Ramón, J. y otros (2021). *Hacia el manejo sostenible de la pesquería de palangre en Costa Rica*, San José, Costa Rica: Fundación MARVIVA.
- Kawulich, B. (2005). La observación participante como método de recolección de datos. *Forum Qualitative Sozialforschung*, 6(2), pp. [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://antroporecursos.wordpress.com/wp-content/uploads/2009/02/kawulich_fqs-observacion-participante.pdf](https://antroporecursos.wordpress.com/wp-content/uploads/2009/02/kawulich_fqs-observacion-participante.pdf).
- Kuckartz, U. (2014). *Qualitative Text Analysis. A Guide to Methods, Practice & Using Software*. Londrés: Sage Publications.
- La República. (1962). Servicio de Guardacostas se Inaugura Hoy en Limón. *La República*, 11 julio, p. 23.
- Ley de Creación del Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura* (1994) N. 7384.
- Madrigal, L. (2024). Renunció el presidente ejecutivo de Incopecsa, Heiner Méndez. *Delfino.cr*, 3 julio, pp. <https://delfino.cr/2024/07/renuncio-el-presidente-ejecutivo-de-incopesca-heiner-mendez>.
- Madrigal, P. & Solís, V. (2009). UNA NUEVA FORMA DE GOBERNANZA PARA EL USO SOSTENIBLE DE LOS RECURSOS MARINO COSTEROS: LECCIONES APRENDIDAS EN EL PACÍFICO CENTRAL. *Revista Judicial*, Issue 92, pp. 145-157.
- Martínez, A. (2023). Encuesta Idespo-UNA: 9 de cada 10 personas rechaza la pesca de arrastre. *Delfino*, 29 noviembre, pp. <https://delfino.cr/2023/11/encuesta-idespo-una-9-de-cada->

- 10-personas-rechaza-la-pesca-de-arrastre.
- Martínez-Alier, J. (2004). Los Conflictos Ecológico-Distributivos y los Indicadores de Sustentabilidad. *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica*, Volumen 1, pp. 21-30.
- Meneses, G. (2024). *Ex-Presidente Ejecutivo de INCOPESCA* [Entrevista] (7 junio 2024).
- Meo, A., (2010). CONSENTIMIENTO INFORMADO, ANONIMATO Y CONFIDENCIALIDAD EN INVESTIGACIÓN SOCIAL. LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL Y EL CASO DE LA SOCIOLOGÍA EN ARGENTINA. *Aposta. Revista de Ciencias Sociales*, Issue 44, pp. 1-30.
- MINAE, (2021). *Guía Metodológica para el Ordenamiento Espacial Marino e Costa Rica*, San José, Costa Rica: Ministerio de Ambiente y Energía.
- MINAE, (2022). *PRESUPUESTO ORDINARIO Y EXTRAORDINARIO DE LA REPUBLICA PARA EL EJERCICIO ECONOMICO 2023*, San José, Costa Rica: MINAE.
- Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. (2020). *Francia recupera un Ministerio del Mar*. [En línea] Available at: [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.mapa.gob.es/images/es/bne45304franciape-ho-acui_tcm30-542103.pdf](https://www.mapa.gob.es/images/es/bne45304franciape-ho-acui_tcm30-542103.pdf) [Último acceso: 28 junio 2024].
- Ministerio de Hacienda. (2022). *Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2023*, Sa José, Costa Rica: Ministerio de Hacienda.
- Ministerio de Hacienda. (2023). *Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2024*, San José, Costa Rica: Miinisterio de Hacienda.
- Ministério do Mar, Águas Interiores e Pescas. (2018). *Ministério do Mar, Águas Interiores e Pescas*. [En línea] Available at: <https://www.mimaip.gov.mz/> [Último acceso: 16 junio 2024].
- Mora Rodríguez, F. (2024). *Ex-Viceministro de Aguas, Mares, Costas y Humedaales* [Entrevista] (7 junio 2024).
- Mora, F. & Aguilar González, B. (2019). *El Derecho al Espacio Ambiental en Costa Rica: Parte Esencial de la Transformación Social Ecológica*, San José, Costa Rica: Fundación Frederich Ebert.
- Morales-Ramírez, A. y otros. (2024). Contributions of the academy for a better understanding of the oceans in Costa Rica. *Revista Costarricense de Política Exterior*, Issue Especial, pp. 52-69.
- Newman, W. (1999). *Social research methods: qualitative and quantitative approaches*. 4ta ed. Needham Heights, Massachussets, EEUU: Allyn & Bacon.
- Obando Campos, A. (2021). *¿Qué pasó luego de la paralización de la pesca de arrastre? Transformaciones en los medios vida de los pescadores artesanales y semi industriales a partir de las políticas marino pesqueras en el Golfo de Nicoya, Costa Rica*, Quito, junio de 2021: Tesis para obtener el título de maestría en Investigación en Estudios

- Socioambientales, FLACSO.
- Obando-Campos, A. & Latorre, S. (2023). Disputas discursivas en torno al desarrollo sostenible de los océanos: la pesca de arrastre de camarón en Costa Rica. *Journal of Latin American Geography*, 22(3), pp. 61-86.
- Oberthür, S., Buck, M., Pfahl, S. & Tarasofsky, R. (2002). *Participation of Non-Governmental Organisations in International Environmental Governance: Legal Basis and Practical Experience*, Berlin: Ecologic - Institute for International and European Environmental Policy.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Programa del Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. (2018). *Informe estado de la nación 2018*, San José, Costa Rica: PEN-CONARE.
- Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. (2022). *Informe estado de la nación 2022*, San José, Costa Rica: PEN-CONARE.
- Protti, M. (2019). Scientific advice and science diplomacy as tools to solve a contradiction: The case of Costa Rica and the Antarctic Treaty. *Revista Costarricense de Política Exterior*, Issue 32, pp. 65-70.
- Provenza, A. & Michel, J. (2017). Covert Research: El debate ético sobre la investigación encubierta en las ciencias sociales. *Aesthetika*, 13(2), pp. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.aesthetika.org/IMG/pdf/35-49_michel_farina_provenza_covert_research.pdf.
- Redacción. (2022). Francia deshabilita el Ministerio del Mar. *El Canal marítimo y Logístico*, 24 mayo, pp. <https://www.diarioelcanal.com/ministerio-del-mar-francia/>.
- Redacción (2024). Pescadores artesanales de Mesoamérica impulsan la conservación marina en evento internacional. *Panamá 24 Horas*, 19 junio, pp. <https://www.panama24horas.com.pa/centroamerica/pescadores-artesanales-de-mesoamerica-impulsan-la-conservacion-marina-en-evento-internacional/>.
- RFI. (2024). *Proteger los océanos es «imperativo», alerta foro en Costa Rica previo a cumbre de ONU*. [En línea] Available at: [Proteger los océanos es «imperativo», alerta foro en Costa Rica previo a cumbre de ONU](#) [Último acceso: 15 junio 2024].
- Romero Pérez, Y., Alarcón-Vásquez, Y. & García-Jiménez, R. (2018). Lexicometría: enfoque aplicado a la redefinición de conceptos e identificación de unidades temáticas. *Biblios*, Issue 71, p. DOI 10.5195/72 biblios.2018.466.
- Sáenz, R., (2023). Algunos apuntes sobre diplomacia científica costarricense. *Revista Costarricense de Política Exterior*, Issue 39, pp. 82-93.
- Salas, E., Ross, E. & Arias, A. (2012). *Diagnóstico de áreas marinas protegidas y áreas marinas para la pesca responsable en el Pacífico costarricense*, San José, Costa Rica: Fundación MARVIVA.

- Salas, L., (2012). Viceministerio de Aguas y Mares desarrolla políticas costero-sostenibles. *crhoy.com*, 28 diciembre, pp. <https://archivo.crhoy.com/viceministerio-de-aguas-y-mares-desarrolla-politicas-costero-sostenibles/nacionales/>.
- Samper-Villareal, J., Mora-Rodríguez, F. & Morales-Ramírez, A. (2020). Gestión Integrada Marina y Costera en Costa Rica. *Revista Costas*, Volumen esp 1, pp. 67-94.
- Sattler, C. y otros, (2016). Multilevel governance in community-based environmental management: a case study comparison from Latin America. *Ecology and Society*, 21(4), pp. <https://doi.org/10.5751/ES-08475-210424>.
- Schiffer, E. (2007). *Net-Map Toolbox. Influence Mapping of Social Networks*, Washington DC, USA: International Food Policy Research Institute.
- Schröter, B., Matzdorf, B., Hackenberg, I. & Hauck, J. (2018). More than just linking the nodes: civil society actors as intermediaries in the design and implementation of payments for ecosystem services—the case of a blue carbon project in Costa Rica. *Local Environment*, p. <https://doi.org/10.1080/13549839.2018.1460808>.
- Secrétariat d'État chargé de la Mer et de la Biodiversité. (2024). *Missions et organisation*. [En línea]
Available at: <https://mer.gouv.fr/missions-et-organisation-0>
[Último acceso: 22 junio 2024].
- Secrétariat général de la mer. (2024). *Comité interministériel de la mer (CIMER)*. [En línea]
Available at: <https://www.info.gouv.fr/organisation/secretariat-general-de-la-mer-sgmer/comite-interministeriel-de-la-mer-cimer-sgmer>
[Último acceso: 23 junio 2024].
- Sepúlveda, M. & Aguilar-González, B. (2015). Significance of blue carbon in ecological aquaculture in the context of interrelated issues: A case study of Costa Rica . En: S. Mustafa & R. Shapawi, edits. *Aquaculture Ecosystems. Adaptability and Sustainability*. Chichester, West Sussex, UK; Hoboken, NJ, USA: John Wiley and sons, pp. 236-280.
- Service d'Information du Gouvernement. (2024). *Composition du Gouvernement*. [En línea]
Available at: <https://www.info.gouv.fr/composition-du-gouvernement>
[Último acceso: 1 julio 2024].
- SINAC (2014). *Plan de Turismo Sostenible del Parque Nacional Marino Ballena*, San José, Costa Rica: SINAC.
- Solano, M., Piedra, R. & Brenes, L. (2018). *Informe de los Talleres de expertos sobre la situación de las Tortugas Marinas en Costa Rica*, San José, Costa Rica: VAMCH-MINAE.
- Tattenbach, F. (2024). *Ministro de Ambiente y Energía* [Entrevista] (8 agosto 2024).
- Temper, L., del Bene, D., Argüelles, L. & Çetinkaya, Y. (2015). EJAtlas, mapeo colaborativo como herramienta para el monitoreo de la (in)justicia ambiental. *ecología Política*, Volumen 48, pp. 10-13.
- Tortós, J. (2023). El canje de deuda por naturaleza como motor para el desarrollo sostenible.El caso bilateral de Estados Unidos y Costa Rica. *Revista Costarricense de Política Exterior*, Issue 39, pp. 31-45.

- Tribunal Ambiental Administrativo, 2012. *Presidente del Tribunal Ambiental asumirá nuevo Viceministerio de Aguas y Mares.* [En línea] Available at: <https://www.cremacr.org/wp-content/uploads/2012/06/Presidente-de-Tribunal-Ambiental-asumira-nuevo-Viceministerio-de-Aguas-y-Mares.pdf> [Último acceso: 12 junio 2024].
- UN-ESCAP. (2009). *What is Good Governance?*, Bangkok, Tailandia: United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific.
- UNESCO-IOC. (2021). *MSPglobal Policy Brief: Public Participation in Marine Policy Development*, Paris, Francia: UNESCO.
- Vierros, M. (2017). La gobernanza marina mundial y la ordenación de los océanos para el logro del Objetivo de Desarrollo Sostenible 14. *Crónica ONU*, 1 y 2(54), pp. <https://www.un.org/es/chronicle/article/la-gobernanza-marina-mundial-y-la-ordenacion-de-los-oceanos-para-el-logro-del-objetivo-de-desarrollo>.
- Walter, M. (2009). *Conflictos ambientales, socioambientales, ecológico distributivos, de contenido ambiental... Reflexionando sobre enfoques y definiciones.*, Madrid: Centro de Investigaciones para la Paz.
- Wehrtmann, I., Cortés, J. & Echeverría, S. (2009). Marine Biodiversity of Costa Rica: Perspectives and Conclusions. En: I. Wehrtmann & J. Cortés, edits. *Marine Biodiversity of Costa Rica, Central America*. s.l.:Springer, pp. 521-533.

Anexos

Anexo 1

Datos, cuadros y figuras adicionales de la base de datos del PEN

Anexo 1-0-1-

Términos y frecuencia representados en la nube de palabras de las acciones colectivas en el sector marino, costero y de pesca. 1992-2023

Término	Frecuencia
Pescadores	23
Pesca	17
Arrastre	12
Piden	6
Artesanales	6
Exigen	6
Ambientalistas	5
Plan	5
Regulador	5
Proyecto	5
Golfo	4
Incopesca	4
Tiburón	4
Denuncian	4
Gobierno	3
Vecinos	3
Nuevo	3
Amenazan	3
Protestas	3
Cerrar	3
Protección	3
Tortuga	3
Cahuita	3
Manifiestan	3
Ley	3
Atún	3
Cerco	3
Puerto	3
Amenaza	3
Tala	2
Gandoca	2
Ambiente	2
Quieren	2
Dulce	2

Gobernanza e institucionalidad para la gestión del territorio, la conservación y el uso de los recursos marino-costeros en Costa Rica

Término	Frecuencia
Radicales	2
Huelga	2
Veda	2
Muelle	2
Construcción	2
Marina	2
Moín	2
Hoteles	2
Tiburones	2
Paralizar	2
Tener	2
Falta	2
Firmas	2
Presiones	2
Favorecería	2
Empresa	2
Hotelería	2
Riu	2
Agua	2
Voz	2
Hacen	2
Presión	2
Tamarindo	2
Ecologistas	2
Frenar	2
Setena	2
Japdeva	2
Apoyo	2
Campeños	2
Presidente	2
Enfrenta	2
Porteños	2
Guanacastecos	2
Numerosas	2
Voces	2
Carlos	2
Alvarado	2
Vetar	2
Nosara	2
Caribe	2

Gobernanza e institucionalidad para la gestión del territorio, la conservación y el uso de los recursos marino-costeros en Costa Rica

Término	Frecuencia
Plantean	1
Ultimátum	1
Opinión	1
Ante	1
Construcciones	1
Turísticas	1
Barceló-tambor	1
Detener	1
Dólares	1
Paraísos	1
Turísticos	1
Estado	1
Derecho	1
Atropellos	1
Astillero	1
Organizan	1
Empleados	1
Irán	1
Paro	1
Termina	1
Conflicto	1
Pescadores-gobierno	1
Salario	1
Mínimo	1
Durante	1
Flotas	1
Extranjeras	1
Profesores	1
Ucr	1
Limón	1
Objetan	1
Isla	1
Freno	1
Obras	1
Calero	1
Desmienten	1
Importación	1
Aletas	1
Minaet	1
Toma	1

Gobernanza e institucionalidad para la gestión del territorio, la conservación y el uso de los recursos marino-costeros en Costa Rica

Término	Frecuencia
Posesión	1
Dos	1
Refugio	1
Manzanillo	1
Investigan	1
País	1
Situación	1
Costa	1
Rica	1
Está	1
Como	1
Llorar	1
Golfito	1
Representación	1
Controles	1
Pez	1
Vela	1
Acogen	1
Denuncia	1
Poca	1
Contrataque	1
Mil	1
Océanos	1
Nueva	1
Terminal	1
Divide	1
Ilegal	1
Crece	1
Hay	1
Acciones	1
Atención	1
Niegan	1
Privatización	1
Parque	1
Exigimos	1
Autoridades	1
Tomen	1
Medidas	1
Urgentes	1
Hacer	1

Gobernanza e institucionalidad para la gestión del territorio, la conservación y el uso de los recursos marino-costeros en Costa Rica

Término	Frecuencia
Cumplir	1
Parte	1
Interna	1
Nicoya	1
Ahogados	1
Bajos	1
Precios	1
Ostional	1
Cuidamos	1
Dejen	1
Sin	1
Brete	1
Audiencia	1
Chinchilla	1
Licencias	1
Ponen	1
Camaroneros	1
Hasta	1
Cuello	1
Señores	1
Diputados	1
Traicionen	1
Comunidades	1
Pesqueras	1
Aprobando	1
Permita	1
Legalizar	1
Alzan	1
Último	1
Intento	1
Siguen	1
Tcm	1
Frente	1
Trabajos	1
Apm	1
Luchan	1
Salvar	1
Martillo	1
Manifestantes	1
Reclaman	1

Gobernanza e institucionalidad para la gestión del territorio, la conservación y el uso de los recursos marino-costeros en Costa Rica

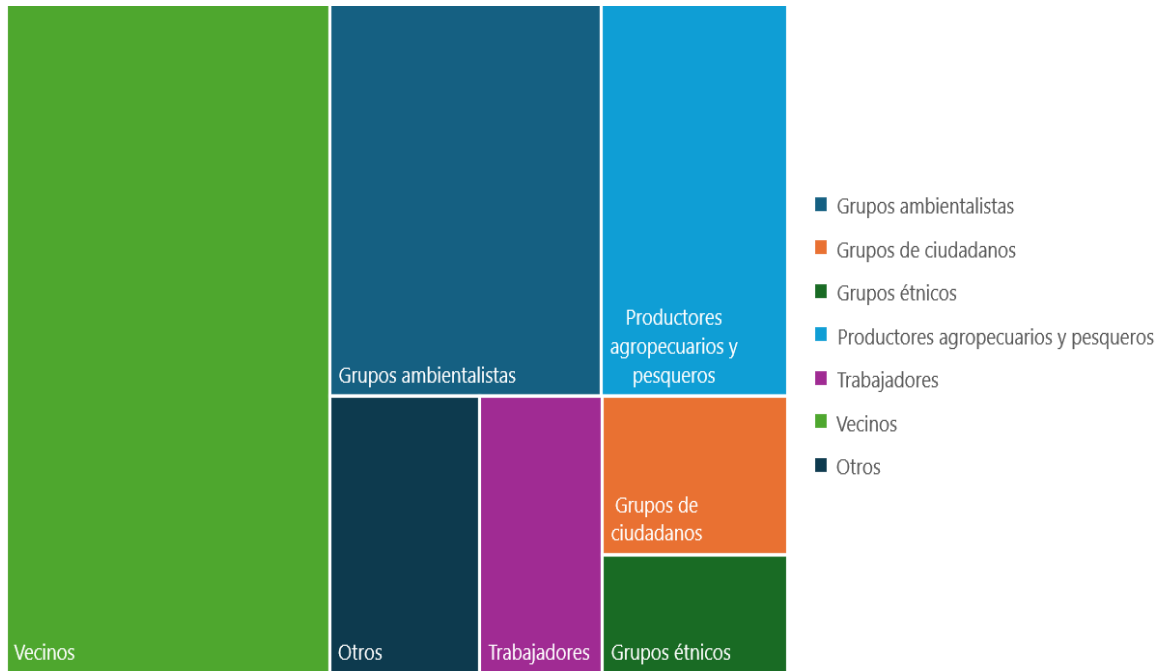
Término	Frecuencia
Aleteo	1
Presidencia	1
Evade	1
Reunión	1
Sector	1
Marino	1
Discutir	1
Una	1
Agenda	1
Nacional	1
Retirar	1
Impulsa	1
Hermana	1
Detienen	1
Restaurante	1
Humedal	1
Térraba	1
Sierpe	1
Próxima	1
Víctima	1
Expansión	1
Piñera	1
Ordena	1
Piñero	1
Osa	1
Logra	1
Votos	1
Marchan	1
Cámara	1
Opone	1
Revivir	1
Puntarenas	1
Guanacaste	1
Nos	1
Oponemos	1
Ande	1
Pueblo	1
Costarricense	1
Repudia	1
Aprobación	1

Gobernanza e institucionalidad para la gestión del territorio, la conservación y el uso de los recursos marino-costeros en Costa Rica

Término	Frecuencia
Olvida	1
Acuerdo	1
Violencia	1
Aumenta	1
Entre	1
Proteger	1
Urgen	1
Indagar	1
Regreso	1
Recogen	1
Echar	1
Vecinas	1
Playa	1
Hermosa	1
Metros	1
Cuadrados	1
Bosque	1
Tropical	1
Seco	1
Construir	1
Salud	1
Alega	1
Razones	1
Quemas	1
Oponen	1
Minae	1
Avala	1
Polémico	1
Sur	1
Cocal	1
Aya	1
Inder	1
Tira	1
Calles	1
Muni	1
Pie	1
Lucha	1
Ticos	1
Comen	1
Caldosas	1

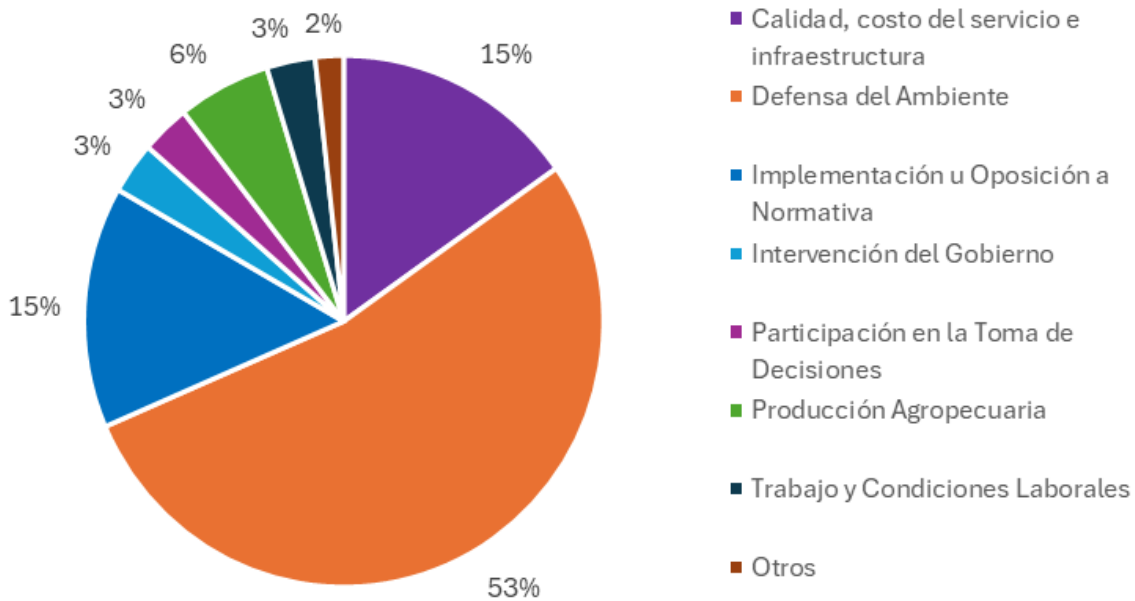
Fuente: Autor con base en base de datos de acciones colectivas del PEN.

**Anexo 1 -2-
Actores de acciones colectivas en materia ambiental. 1992-2023**



Fuente: Elaboración propia con datos de la Base Acciones colectivas del PEN, Conare.

**Anexo 1-3
Demandas registradas en acciones colectivas ambientales. 1992-2023**



Fuente: Elaboración propia con datos de la Base Acciones colectivas del PEN, Conare.

Anexo 3

Cuestionario utilizado para consulta en línea a las organizaciones no gubernamentales

Cuestionario "Gobernanza e institucionalidad para la gestión del territorio, la conservación y el uso de los recursos marino-costeros"

Buenos días, les agradezco mucho su ayuda con esta investigación para el Programa del Estado de la Nación del CONARE. Tiene como objetivo identificar las características y desafíos del marco de la gobernanza e institucionalidad para la gestión del territorio, la conservación y el uso de los recursos marino-costeros en Costa Rica. Esta caracterización crítica se realiza mediante el tratamiento de varias áreas agrupadas en dos subtemas. En primer lugar, caracterizar el ecosistema institucional y gobernanza relacionados con la gestión del territorio, la conservación y el uso de los recursos marino-costeros en Costa Rica. En segundo lugar, se enfoca en la sociedad civil y la conflictividad socioambiental en el sector marino-costero.

Muchas gracias por su ayuda,

Dr. Bernardo Aguilar González

** Indica que la pregunta es obligatoria*

1. 1- ¿Cuál es el nombre de su organización? *

2. 2- ¿Hace cuánto se fundó su organización? *

Marca solo un óvalo.

Más de 10 años

Menos de 10 años

3. 3- ¿Cuál es su nombre? (no se hará público) *

4. 4- ¿Qué tipo de trabajo ha hecho su organización en los últimos diez años que la vinculan a los temas marinos, costeros y de pesca? (Marque todos los que aplican) *

Selecciona todas las opciones que correspondan.

- Incidencia (incluye gestión de políticas ante oficinas públicas, marchas, diálogos, etc.)
- Consultorías Técnicas y Proyectos
- Educación
- Investigación
- Producción
- Servicios (permisos, asistencia técnica, etc.)
- Capacitación/ Empoderamiento
- Litigios o acciones administrativas de reclamo o petición
- Otros

5. 5- ¿Qué tipo de trabajo piensa Ud. que han hecho más las otras organizaciones del sector marino-costero y de pesca en los últimos diez años? (marque todos los que aplican) *

Selecciona todas las opciones que correspondan.

- Incidencia (incluye gestión de políticas ante oficinas públicas, marchas, diálogos, etc.)
- Consultorías Técnicas y Proyectos
- Educación
- Investigación
- Producción
- Servicios (permisos, asistencia técnica, etc.)
- Capacitación/ Empoderamiento
- Litigios o acciones administrativas de reclamo o petición
- Otros

6. ¿En cuáles temas de los que se listan a continuación ha trabajado su organización en los últimos diez años? (marque todos los que aplican) *

Selecciona todas las opciones que correspondan.

- Biodiversidad Marino-Costera
- Áreas Protegidas Marino-Costeras
- Gobernanza Marino-Costera
- Justicia Ambiental/ Conflictos Ambientales Marino-Costeros
- Energía Marina
- Minería Marina
- Gestión Integral de Residuos/ Economía Circular-Impactos en Cuencas y Mares
- Educación y Capacitación en Temas Marino-Costeros
- Gestión Integral de Cuencas y Mares
- Conservación Marina y Costera
- Humedales Marino-Costeros
- Pesca, Acuicultura y otras actividades relacionadas
- Derechos Humanos de las Poblaciones Marino-Costeras
- Turismo Marino-Costero
- Economía Verde/ Azul
- Pagos por Servicios Ecosistémicos Marino-Costeros
- Impactos y Gestión de Riesgos por el Cambio Climático en Mares y Costas
- Participación Pública en Temas Marinos y Costeros
- Ordenamiento Territorial Marino-Costera
- Certificaciones Azules
- Derecho Marino-Costero
- Otros.

7. 7- ¿En cuáles temas de los que se listan a continuación piensa Ud. que han trabajado más las otras organizaciones del sector marino-costero y de pesca en los últimos diez años? (marque todos los que aplican) *

Selecciona todas las opciones que correspondan.

- Biodiversidad Marino-Costera
- Áreas Protegidas Marino-Costeras
- Gobernanza Marino-Costera
- Justicia Ambiental/ Conflictos Ambientales Marino-Costeros
- Energía Marina
- Minería Marina
- Gestión Integral de Residuos/ Economía Circular-Impactos en Cuencas y Mares
- Educación y Capacitación en Temas Marino-Costeros
- Gestión Integral de Cuencas y Mares
- Conservación Marina y Costera
- Humedales Marino-Costeros
- Pesca, Acuicultura y otras actividades relacionadas
- Derechos Humanos de las Poblaciones Marino-Costeras
- Turismo Marino-Costero
- Economía Verde/ Azul
- Pagos por Servicios Ecosistémicos Marino-Costeros
- Impactos y Gestión de Riesgos por el Cambio Climático en Mares y Costas
- Participación Pública en Temas Marinos y Costeros
- Ordenamiento Territorial Marino-Costera
- Certificaciones Azules
- Derecho Marino-Costero
- Otros.

8. 8- ¿De los temas enumerados cuáles considera Ud. que han sido los más populares para obtener financiamiento para proyectos y consultorías en los últimos diez años? (marque todos los que aplican) *

Selecciona todas las opciones que correspondan.

- Biodiversidad Marino-Costera
- Áreas Protegidas Marino-Costeras
- Gobernanza Marino-Costera
- Justicia Ambiental/ Conflictos Ambientales Marino-Costeros
- Energía Marina
- Minería Marina
- Gestión Integral de Residuos/ Economía Circular-Impactos en Cuencas y Mares
- Educación y Capacitación en Temas Marino-Costeros
- Gestión Integral de Cuencas y Mares
- Conservación Marina y Costera
- Humedales Marino-Costeros
- Pesca, Acuicultura y otras actividades relacionadas
- Derechos Humanos de las Poblaciones Marino-Costeras
- Turismo Marino-Costero
- Economía Verde/ Azul
- Pagos por Servicios Ecosistémicos Marino-Costeros
- Impactos y Gestión de Riesgos por el Cambio Climático en Mares y Costas
- Participación Pública en Temas Marinos y Costeros
- Ordenamiento Territorial Marino-Costera
- Certificaciones Azules
- Derecho Marino-Costero
- Otros.

9. 9- ¿Ha colaborado o tenido algún tipo de trabajo conjunto o participación con las instituciones públicas del sector marino-costero y de pesca su organización en los últimos diez años? (trabajo en proyectos/consultorías, asesoría, participación en validación de políticas, etc.) *

Marca solo un óvalo.

- Si
- NO

10. 14- ¿Cuáles instituciones públicas de las que se listan considera Ud. que son parte del sector de la gobernanza marino-costera y de pesca? *

Selecciona todas las opciones que correspondan.

- MINAE
- SINAC
- INCOPECA
- GUARDACOSTAS
- CONAMAR
- MINISTERIO DE SALUD
- SETENA
- MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA
- MINISTERIO DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA
- INSTITUTO NACIONAL DE APRENDIZAJE (INA)
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
- MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN (MIDEPLAN)
- MINISTERIO DE VIVIENDA (MIVAH)
- MUNICIPALIDADES
- INVU
- INSTITUTO DE FOMENTO Y ASESORÍA MUNICIPAL (IFAM)
- COMISIÓN NACIONAL DE EMERGENCIAS
- MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES (MOPT)
- INSTITUTO COSTARRICENSE DE PUERTOS DEL PACÍFICO (INCOP)
- JAPDEVA
- INSTITUTO MIXTO DE AYUDA SOCIAL
- INSTITUTO DE DESARROLLO RURAL (INDER)
- MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA (MAG)
- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (MTSS)
- INSTITUTO COSTARRICENSE DE TURISMO (ICT)
- MINISTERIO DE ECONOMÍA INDUSTRIA Y COMERCIO (MEIC)
- POLICÍA TURÍSTICA
- OTROS

11. 15- ¿Con cuál/es instituciones públicas marino-costeras y de pesca ha colaborado o tenido algún tipo de trabajo conjunto o participación su organización en los últimos diez años (Marque todas las que correspondan) ? *

Selecciona todas las opciones que correspondan.

- MINAE
- SINAC
- INCOPESCA
- GUARDACOSTAS
- CONAMAR
- MINISTERIO DE SALUD
- SETENA
- MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA
- MINISTERIO DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA
- INSTITUTO NACIONAL DE APRENDIZAJE (INA)
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
- MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN (MIDEPLAN)
- MINISTERIO DE VIVIENDA (MIVAH)
- MUNICIPALIDADES
- INVU
- INSTITUTO DE FOMENTO Y ASESORÍA MUNICIPAL (IFAM)
- COMISIÓN NACIONAL DE EMERGENCIAS
- MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES (MOPT)
- INSTITUTO COSTARRICENSE DE PUERTOS DEL PACÍFICO (INCOP)
- JAPDEVA
- INSTITUTO MIXTO DE AYUDA SOCIAL
- INSTITUTO DE DESARROLLO RURAL (INDER)
- MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA (MAG)
- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (MTSS)
- INSTITUTO COSTARRICENSE DE TURISMO (ICT)
- MINISTERIO DE ECONOMÍA INDUSTRIA Y COMERCIO (MEIC)
- POLICÍA TURÍSTICA
- NO HEMOS COLABORADO

12. 16- ¿Qué tipo de relación ha tenido su organización con las instituciones públicas del sector Marino-Costero y de pesca en los últimos diez años (Marque todas las que correspondan) ? *

Selecciona todas las opciones que correspondan.

- Participación en definición/validación de políticas
- Proveedora
- Usuaria de servicios
- Asesora
- Proyectos/Consultorías
- Otros
- No hemos colaborado

13. 17- ¿Desde la perspectiva de su organización cuáles son los principales problemas que llevan a tensiones y conflictos en torno al uso y conservación de los recursos marino-costeros y pesqueros? (Marque todas las opciones pertinentes) *

Selecciona todas las opciones que correspondan.

- Pesca de arrastre
- Pesca con artes fantasma
- Falta de ordenamiento territorial
- Pesca y extracción de recursos sin permisos
- Camaroneras
- Impactos sobre los humedales costeros (manglares, yolillales, etc.)
- Residuos sólidos
- Aleteo de tiburones
- Artes de pesca inadecuada
- Pesca accidental
- Falta de conservación de especies amenazadas
- Destrucción de corales
- Contaminación de cuencas
- Derrames tóxicos
- Otros (especifique abajo)

14. 18- Si marcó otros en la pregunta anterior, por favor especifique. *

15. 19- ¿Desde la perspectiva de su organización cuáles son los principales problemas que llevan a tensiones y conflictos en torno al esquema institucional del sector marino-costero y pesquero y la forma en que ejerce sus funciones? (Marque todas las que son pertinentes) *

Selecciona todas las opciones que correspondan.

- Muchas instituciones con competencias dispersas
- Falta de una rectoría política unificada
- Inestabilidad en las instituciones
- Falta de recursos financieros
- Falta de recursos humanos
- Corrupción
- Control de las instituciones por grupos de intereses especiales
- Falta de recursos técnicos
- Falta de peso político
- Falta de compromiso político del Estado con el sector
- Falta de leyes y políticas
- Inefectividad de las leyes y políticas
- Exceso de leyes y políticas
- Penetración del narcotráfico
- Otros

16. 20- Si marcó otros en la pregunta anterior, por favor especifique.

17. 21- Si tuviera que crear una rectoría unificada del sector marino-costero y pesquero, ¿cuál de las opciones que se listan le parece mejor? *

Marca solo un óvalo.

- MINAE mediante su Viceministerio de Aguas y Mares
- INCOPESCA
- Un Ministerio del Mar
- Un Ministerio de Pesca
- Una Comisión Interinstitucional coordinada por la Presidencia como la CONAMAR
- MINAE mediante otro viceministerio o instancia
- Ministerio de Agricultura y Ganadería
- Otro

18. 22- Si marcó otro en la pregunta anterior, por favor especifique.

19. Le agradecemos mucho su ayuda. Le estaremos compartiendo los resultados al final de esta investigación. Si tiene algún comentario adicional por favor hágalo abajo. Saludos cordiales.

Google no creó ni aprobó este contenido.

Google Formularios

Fuente: Elaboración propia en formulario de Google.