



## CAPÍTULO

## DEBATES PARA EL DESARROLLO

## 8

## / Rutas de ejecución para una política de conservación ambiental más eficiente y estratégica

## PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA



El Programa Estado de la Nación (PEN-Conare) seleccionó, a partir de la consulta a un conjunto de personas provenientes de distintos ámbitos (académico, institucional, no gubernamental, internacional y de sociedad civil), un problema estratégico del desarrollo humano en materia ambiental, para identificar posibles soluciones, a saber:

**¿Qué opciones existen para hacer más eficientes y estratégicas las políticas de conservación ambiental, en un marco de limitadas capacidades institucionales y políticas fiscales restrictivas, para que ello no genere una desprotección del patrimonio natural o la reversión de los logros en esta materia?**

## ALCANCE



Las ideas y sugerencias que este capítulo contiene no reflejan la opinión del PEN-Conare ni de las instituciones auspiciadoras sobre las opciones que existen para hacer más eficientes y estratégicas las políticas de conservación ambiental. Este es un producto que ha sido elaborado con base en la sistematización del debate entre tomadores de decisión, personal de entidades públicas y privadas y sectores de la sociedad civil, así como personas de la academia que elaboraron sus posturas en torno al problema planteado.

El PEN-Conare aportó el diagnóstico como punto de partida de las discusiones, facilitó las sesiones y consolidó los resultados de los grupos focales. El contenido propositivo responde, por tanto, a las visiones de los actores consultados.

El ejercicio se enfocó estrictamente en la conservación ambiental, entendida como los esfuerzos de protección de los ecosistemas y la biodiversidad, lo que usualmente se identifica en el sector como la “agenda verde”. Aunque, por supuesto, toda actividad humana genera impactos sobre estos dos grandes elementos, aquí no se analizaron otros asuntos como la contaminación atmosférica o hídrica, el uso de recursos naturales, energía, agua, tierras agrícolas o crecimiento urbano, que podrán ser objeto de investigaciones posteriores.

## PRINCIPALES HALLAZGOS



Los ejercicios deliberativos en torno al problema de política pública en materia ambiental arrojaron dos grandes conclusiones. En primer lugar, se encontró que para hacer más eficientes y estratégicas las políticas de conservación ambiental se requiere realizar reformas en cuanto a la rectoría, la gobernanza y el financiamiento. Se trata de adoptar medidas que atenúen la “atomización” que caracteriza el marco normativo e institucional en este campo, así como otras que permitan la creación e implementación de mecanismos alternativos para la atracción de nuevos recursos económicos para financiar de manera sostenible las acciones de conservación y protección ambiental. Para ambos temas se plantearon propuestas, aunque no en todos los casos hubo acuerdo en cuanto a su profundidad u orientación. Entre las sugerencias cabe señalar la elaboración de protocolos de acción interinstitucional conjunta, la evaluación de las normas ambientales y la posibilidad de realizar una reforma fiscal verde.

En segundo lugar, se determinó que para alcanzar políticas de conservación ambiental más eficientes y estratégicas, no basta con atender los elementos anteriores. Por el contrario, es preciso realizar una gestión que se caracterice por al menos dos elementos: participativa y transparente. Esto significa, por un lado, modificar el tipo de relación prevaleciente con los distintos actores sociales, especialmente con la ciudadanía, las comunidades aledañas a las áreas de conservación y las poblaciones indígenas, tanto como con el sector privado, y, por otro, cambiar y mejorar los canales de comunicación e información a lo interno y con los diferentes sectores (social, económico, político). Al respecto se planteó que es necesario desarrollar acciones para, entre otras cosas, reconstruir la narrativa sobre el vínculo entre desarrollo y conservación, desde un enfoque que integre las dimensiones ambiental, social y económica.

En síntesis, hubo acuerdo entre las personas consultadas en cuanto a los elementos que dificultan hacer más eficientes y estratégicas las políticas de conservación ambiental en el país, aunque con matices en lo que respecta al nivel de priorización para su atención, así como la forma y el enfoque en que cada uno de estos aspectos debe ser resuelto.

## PREGUNTAS ESPECÍFICAS



- **Normativa:**  
¿Se requiere actualizar la normativa y políticas públicas de conservación ambiental para adaptarlas a las nuevas condiciones y metas del país? ¿Cuáles y en qué aspectos?
- **Capacidades institucionales:**  
¿Cuáles aspectos en materia de definición de prioridades y disponibilidad y gestión de recursos humanos, técnicos y financieros son clave para fortalecer las capacidades institucionales para la conservación?
- **Participación:**  
¿Es necesario revisar los modelos de gestión de las áreas protegidas o forestales para garantizar el cuidado sin presionar los recursos actuales? ¿En qué medida se requiere fortalecer los mecanismos de participación en la toma de decisiones en torno a dicha gestión? ¿De qué formas en concreto?
- **Instrumentos económicos:**  
¿Es posible pensar nuevas herramientas o modificar las existentes para fortalecer la conservación? ¿Cuáles y cómo hacerlo específicamente?
- **Contención de presiones sobre la conservación:**  
¿Cuáles factores son clave para contener o minimizar la presión y los efectos negativos sobre la conservación del patrimonio natural?
- **Definición de políticas:**  
¿Cómo se puede incorporar en la toma de decisiones y formulación de las políticas públicas el tema de los beneficios y costos de la conservación?
- **Patrones ciudadanos:**  
¿Qué aspectos de la percepción y los patrones de comportamiento de las personas tienen implicaciones sobre la conservación? ¿Cómo modificarlos?
- **Puntos ciegos:**  
¿Hay otros factores poco estudiados que son determinantes para la conservación y para fortalecer la protección del patrimonio natural?



## CAPÍTULO

## DEBATES PARA EL DESARROLLO

## 8

## / Rutas de ejecución para una política de conservación ambiental más eficiente y estratégica

INDICE	Introducción
Introducción	369
Metodología	369
Síntesis del diagnóstico elaborado para el ejercicio deliberativo	370
Voces de los actores: ideas para la solución de retos de la política de conservación ambiental	374
Pertinencia y grados de acuerdo sobre el problema a resolver y sus soluciones	374
Foco de la reforma	374
Rectoría de la política pública	375
Gestión institucional	378
Desempeño institucional	379
Financiamiento de la política pública	383
Síntesis: mirada general sobre los resultados de la deliberación	383
Experiencias internacionales: aportes del análisis de los esquemas de gestión de conservación en el plano internacional	385
Conclusión: elementos para la discusión	388

## Introducción

Este capítulo aplica una novedosa estrategia metodológica para identificar, a partir de ejercicios deliberativos, posibles ideas o rutas de ejecución para resolver un problema concreto<sup>1</sup> de carácter estratégico para el desarrollo humano del país y sobre el cual existe un sustrato amplio de investigación publicada en ediciones previas del *Informe Estado de la Nación*, a saber:

**¿Qué opciones existen para hacer más eficientes y estratégicas las políticas de conservación ambiental, en un marco de limitadas capacidades institucionales y políticas fiscales restrictivas, para que ello no genere una desprotección del patrimonio natural o la reversión de los logros en esta materia?**

El texto se organiza en cinco sesiones, además de esta introducción. La primera describe brevemente la metodología empleada para la realización del ejercicio deliberativo. El segundo apartado presenta el diagnóstico en el que se sintetizan los principales hallazgos de una serie de investigaciones del PEN-Conare sobre las políticas de conservación ambiental y las limitadas capacidades institucionales que dificultan su implementación y efectividad, que fue el punto de partida que motivó la preparación de este capítulo.

La tercera sección desgrana los resultados de dos grupos focales con actores estratégicos, convocados por el PEN-Conare, en los cuales se discutió la pertinencia y nivel de acuerdo sobre el diagnóstico, la problemática, la conceptualización general de reforma y las

posibles soluciones o rutas específicas para hacer más eficientes y estratégicas las políticas de conservación ambiental.

El cuarto acápite sintetiza una revisión de experiencias internacionales vinculadas con el problema planteado en los grupos focales. Esta recopilación tiene como objetivo complementar la discusión y recomendaciones de las personas participantes en las discusiones, así como aportar otros temas e ideas relevantes en torno a cómo se maneja esta materia en otros países. Finalmente, la quinta y última sección presenta las principales conclusiones de este capítulo.

## Metodología

Para elaborar este capítulo se utilizaron tres abordajes metodológicos, según cada uno de sus apartados: el diagnóstico del problema a resolver; la deliberación sobre las posibles rutas de ejecución para solucionarlo y, por último, el análisis comparativo internacional.

En el primer caso, se consultaron las investigaciones realizadas por el PEN-Conare sobre el tema durante los últimos 27 años, específicamente aquellas en las

que se recopiló datos e información que demuestran la importancia de atender el problema estratégico objeto de este capítulo. Los estudios elaborados se han beneficiado de una importante cantidad, calidad y diversidad de fuentes de información disponibles en el país.

En segundo lugar, se llevó a cabo un ejercicio deliberativo con personas expertas en el tema, de pensamiento y trayectorias diversas, mediante la técnica de grupos focales, según se detalla en el recuadro 8.1. El propósito era examinar la medida en que estas personas podían, a partir del diagnóstico y el problema planteado, llegar a acuerdos sobre la naturaleza y alcance de las rutas de ejecución requeridas. En casos concretos, esto se completó con algunas entrevistas individuales para incorporar más visiones.

Finalmente, se preparó una investigación sobre esquemas de gestión de la conservación de ecosistemas y biodiversidad en el plano internacional (Aguilar, 2022), la cual revisa y sintetiza un conjunto de indicadores globales sobre el tema, así como casos específicos que constituyen experiencias relevantes para ampliar los alcances del análisis propositivo y que permitió confrontar las particularidades de la conservación en Costa Rica desde el punto de vista conceptual y de su aplicación con esas buenas prácticas.

### Síntesis del diagnóstico elaborado para el ejercicio deliberativo

El seguimiento al desempeño ambiental que desarrolla el *Informe Estado de la Nación* desde su primera entrega en 1994 evidencia que Costa Rica desde muy temprano (mediados del siglo XX) priorizó acciones para la conservación de su biodiversidad. Así, por ejemplo, estableció un sistema para la gestión del territorio con diversos grados de resguardo, adoptó legislación (nacional e internacional) que establece el marco normativo bajo el que se regula este territorio, y creó un conjunto de instituciones para su implementación. La combinación de estas medidas le generó logros innegables en materia ambiental (principalmente en la llamada “agenda verde”), así como

#### Recuadro 8.1

### Abordaje metodológico del ejercicio deliberativo

#### ¿Qué se hizo?

Se organizaron dos grupos focales con personas involucradas en la formulación e implementación de las políticas de conservación ambiental, en la academia y en organizaciones de la sociedad civil relacionadas con ese campo.

#### ¿Cómo se hizo?

Las sesiones se realizaron el 9 de junio de 2022, ambas presenciales, una durante la mañana y otra en la tarde. Las dos deliberaciones tuvieron una duración aproximada de 2 horas y 10 minutos cada una. En el caso de la primera se contó con la participación de nueve personas, entre las que se incluyó representantes de entidades públicas, organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales, sociedad civil y academia. En la segunda participaron cinco personas con el mismo perfil. A las personas participantes se les facilitó antes de la reunión un documento con el planteamiento de la pregunta general que se pretendía resolver durante la discusión y un breve diagnóstico. El debate fue guiado por una persona experta en la moderación de grupos focales. La sistematización de los planteamientos se realizó a partir de la transcripción de las grabaciones y las notas

que aportaron posteriormente quienes participaron. Para más detalles de los resultados específicos de los grupos focales véase Vargas y Román (2022).

Como complemento, se realizaron consultas escritas también a personas expertas. Se obtuvieron ocho respuestas, así como tres entrevistas virtuales con base en las mismas preguntas guía con que se hicieron las sesiones grupales (la lista de personas consultadas en todas las modalidades se presenta en los créditos al final de este capítulo).

#### ¿Cómo se analizó?

Se aplicó una metodología de escalas para, además de dar un tratamiento común a los contenidos de los grupos focales, dibujar “meta-relatos”. Las escalas están concebidas como tablas de la verdad. Combinaciones de presencia o ausencia de atributos deseables con base en los cuales se definen niveles. Cada “nivel” es un escenario cualitativo, que puede ser verbalizado con claridad. Las escalas están construidas a partir de los polos: presencia completa de atributos deseables / ausencia completa de atributos. A partir de estas situaciones polares, se definieron los escenarios intermedios.

reconocimiento internacional, aspectos que se volvieron parte importante de su desarrollo humano sostenible.

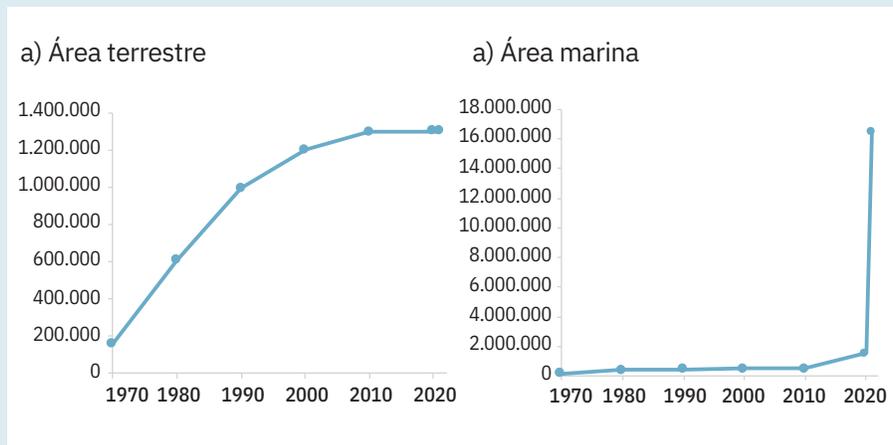
Los registros oficiales muestran que, desde 1970, el área legalmente protegida ha crecido a distinto ritmo (gráficos 8.1), alcanzado -después de varios años con leves modificaciones- su punto más alto en 2021: 17.802.333 hectáreas (Sinac-Minae, 2022). Este último año, se dio el cambio más marcado, que obedece a un aumento significativo de la superficie marina bajo resguardo. Con este, se consolidó una cobertura equivalente al 25,5% del territorio terrestre e insular y del 27,9% del total del espacio marino. Cabe destacar que una buena proporción de estos sitios se encuentran en categorías

de manejo catalogadas como restrictivas, lo que significa que corresponden a zonas en las que no es posible desarrollar actividades económicas, el ingreso de personas está limitado y se siguen medidas de control estrictas para proteger los ecosistemas presentes, como sucede en las reservas naturales, los parques nacionales y los monumentos naturales (UICN, 2008).

El país también impulsó esfuerzos tendientes a la recuperación de cobertura forestal, hasta alcanzar en 2013 un 52,4% de su territorio nacional (Sinac-Minae y Fonafifo, 2014, PEN, 2014). Esta recuperación derivó de procesos de cambios en el uso del suelo que tuvieron un resultado global neto positivo (González et al., 2021, PEN, 2021). Se trata de un

## Gráficos 8.1

## Evolución del área silvestre protegida, por categoría (hectáreas)



Fuente: Elaboración propia con datos de Sinac-Minae, 2022 y Corrales, 2022.

hecho inédito, dado el contexto de deforestación que predomina en la región latinoamericana y en el mundo. Ambas dinámicas han posicionado a Costa Rica a nivel internacional como una nación ecológicamente responsable, lo que, entre otras cosas, le genera importantes réditos: atracción de turistas, captación de flujos de cooperación internacional y dinámicas positivas para su crecimiento económico.

El comportamiento comentado -recuperación de cobertura forestal- responde a una combinación de factores: creación de instituciones ambientales, amplia adopción de normas en la década de 1990 (Ley orgánica del ambiente, Ley forestal, Ley de biodiversidad), prohibición de cambio de uso del suelo en bosques -establecida en la legislación nacional-, así como a transformaciones productivas (principalmente en el mercado de la carne, que modificaron notablemente la presión por terrenos de ganadería, en especial en Guanacaste) y la creación de instrumentos novedosos para estimular su protección. Un ejemplo es el programa de pago por servicios ambientales (PSA) del Fondo Nacional de Financiamiento Forestal del Minae, a través del cual, entre 1997 y 2021, se protegieron 1.360.224 hectáreas y 8.427.768 árboles en sistemas agroforestales (Fonafifo, 2022).

La recuperación de los depósitos forestales de carbono es uno de los principales beneficios de los procesos de reforestación y protección de bosques. Entre 1986 y 2019 estos alcanzaron un valor promedio de 1.055 millones de toneladas de dióxido de carbono equivalente ( $\text{CO}_2\text{e}$ ), lo que los convierte en el único sumidero neto de gases efecto invernadero del país (IMN-Minae, 2021). Una proporción importante de estos depósitos se concentra espacialmente en áreas de conservación que contienen grandes parques nacionales y cobertura forestal a su alrededor, como la Amistad Caribe (ACLAC) y Central (ACC) que, en conjunto, reúnen la mayor parte del *stock* nacional de carbono: 20,7% y 17,9% en todo el período, respectivamente (Durán Monge y Aragón, 2021, PEN, 2021).

Pese a lo anterior, los esfuerzos y logros en conservación no están exentos de riesgos y amenazas. Por un lado, mediciones como la Lista Roja de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) reportan un mayor número de especies amenazadas con distribución en Costa Rica. Entre 2011 y 2021, la cantidad de casos en esta condición aumentó un 94,8% (UICN, 2022). Por otro lado, en la biodiversidad marina hay carencia de información para medir

el nivel de uso que puede comprometer la sostenibilidad. En el mediano plazo se observa una sobreexplotación de algunos recursos marinos. Así, por ejemplo, en el período 2010-2020 hubo un incremento en los desembarques totales de pesca superior al 90% (Incopescas-MAG, 2022a). Paralelamente, se reporta una reducción en las capturas de camarones, moluscos y peces eviscerados.

En el caso de los bosques, algunos riesgos se asocian con tala ilegal en zonas de protección e incendios forestales (como se ha reportado en ediciones previas de este Informe). Además, una proporción importante de la cobertura forestal y los depósitos de carbono no están bajo esquemas forestales de protección. De acuerdo con Durán Monge y Aragón (2021) los territorios que están fuera de áreas protegidas albergan, en promedio, el 64,4% de los bosques del país y aportan la mayor parte del *stock* de carbono nacional, una media de 59,3% en el lapso 1986-2019. Lo anterior los vuelve más vulnerables ante las presiones a las que están sometidos: extensión de la mancha urbana, desastres ocasionados por eventos hidrometeorológicos y desarrollo de actividades agropecuarias (PEN, 2021).

Estos y otros factores explican la probabilidad de que en el corto plazo se presenten episodios de deforestación en el territorio nacional. Según un ejercicio predictivo con base en herramientas de aprendizaje automático, se espera que entre 2021 y 2025 ocurra una pérdida de cobertura arbórea cercana a los 515  $\text{km}^2$  en todo el país, que corresponde a un 1,4% de la existente en la actualidad (mapa 8.1; Rodríguez, 2021, PEN, 2021). En la Zona Norte la pérdida podría alcanzar hasta un 2,1% en el mismo período. Aunque no se trata de valores significativos en términos de los avances netos de recuperación, podría poner en riesgo ecosistemas de gran importancia ecológica y revertir parte de los logros alcanzados en este ámbito.

Para manejar estos riesgos el país carece de una herramienta fundamental: información actualizada y sistematizada en temas clave como el estado y calidad de los ecosistemas naturales, la biomasa, el uso de los recursos marino-pesqueros,

las presiones antropogénicas y los impactos de las distintas actividades productivas que se desarrollan en el territorio. Tampoco se conoce, con precisión, el aporte de las áreas protegidas y la política de conservación sobre el desarrollo humano y la economía, aunque algunos estudios señalan que son de alto valor. Por ejemplo, el Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible de la Universidad Nacional encontró que en 2018 la contribución de los parques nacionales y las reservas

biológicas a la economía nacional fue de aproximadamente 1.900 millones de dólares estadounidenses (Cinpe y Sinac-Minae, 2020).

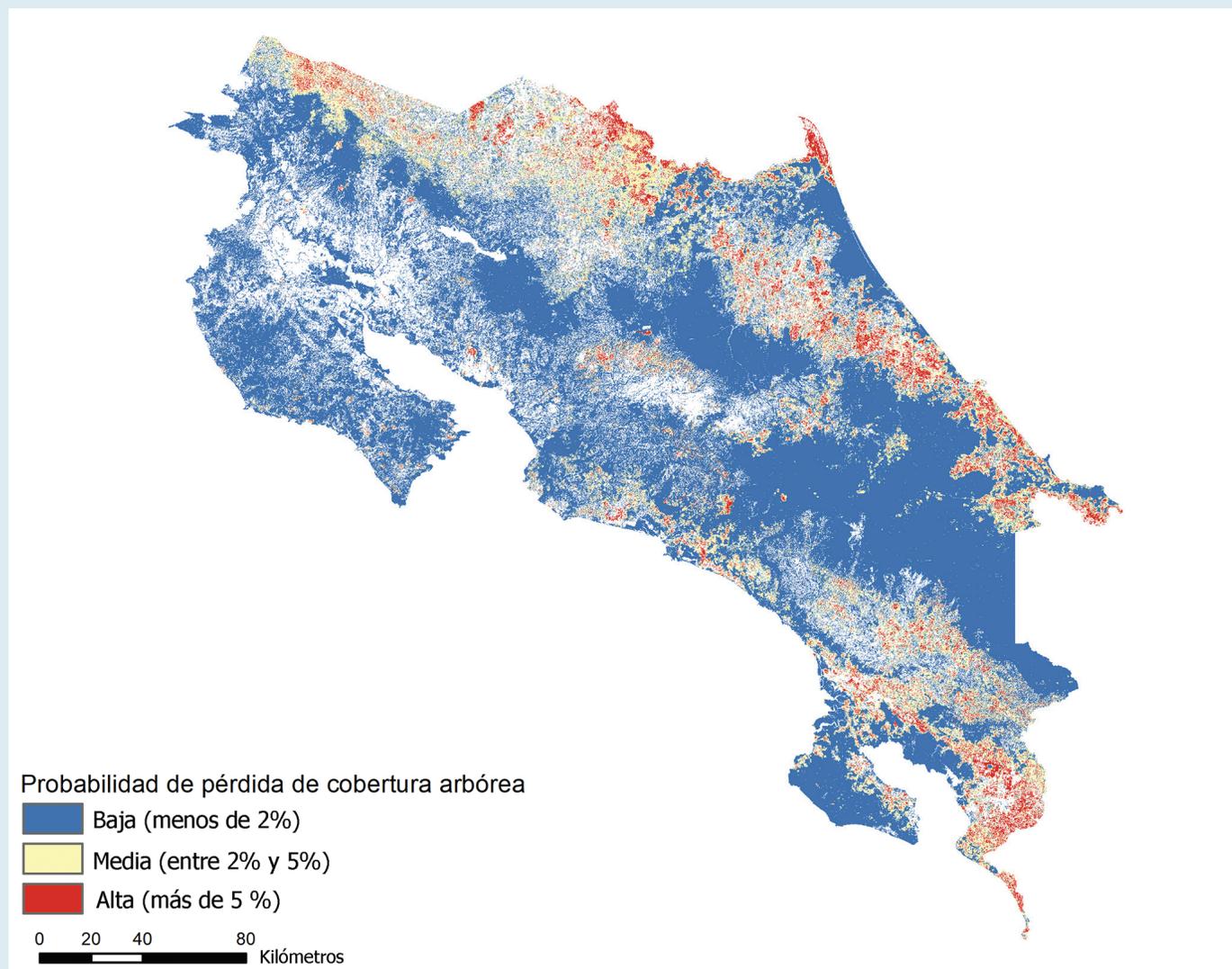
Pero uno de los retos centrales que enfrenta la conservación tiene que ver con las capacidades para su gestión. Los logros y retos comentados cuentan con un marco normativo e institucional amplio, pero con recursos limitados e, incluso, en reducción marcada durante los últimos años debido a políticas fiscales restrictivas del gasto. Así pues, los entes rectores

en materia ambiental o responsables del manejo de territorios concretos tienen un bajo financiamiento, limitado personal (por ejemplo, para el cuidado de las áreas protegidas o el monitoreo de la situación de los ecosistemas) y dificultades institucionales para la gestión y la magnitud de la tarea que la normativa les ha otorgado.

Esta situación reproduce una paradoja: Costa Rica es eficaz al aprovechar los recursos naturales para proveer servicios de amplio acceso e impulsar el desarrollo: un 95,7% de la población recibe

### Mapa 8.1

#### Costa Rica: probabilidad<sup>a/</sup> de pérdida arbórea en puntos de 30 por 30 metros. 2021-2025



<sup>a/</sup>El porcentaje refiere a la probabilidad de que un área de 30 por 30 metros pierda su cobertura arbórea en el período 2021-2025.

Fuente: Rodríguez, 2021.

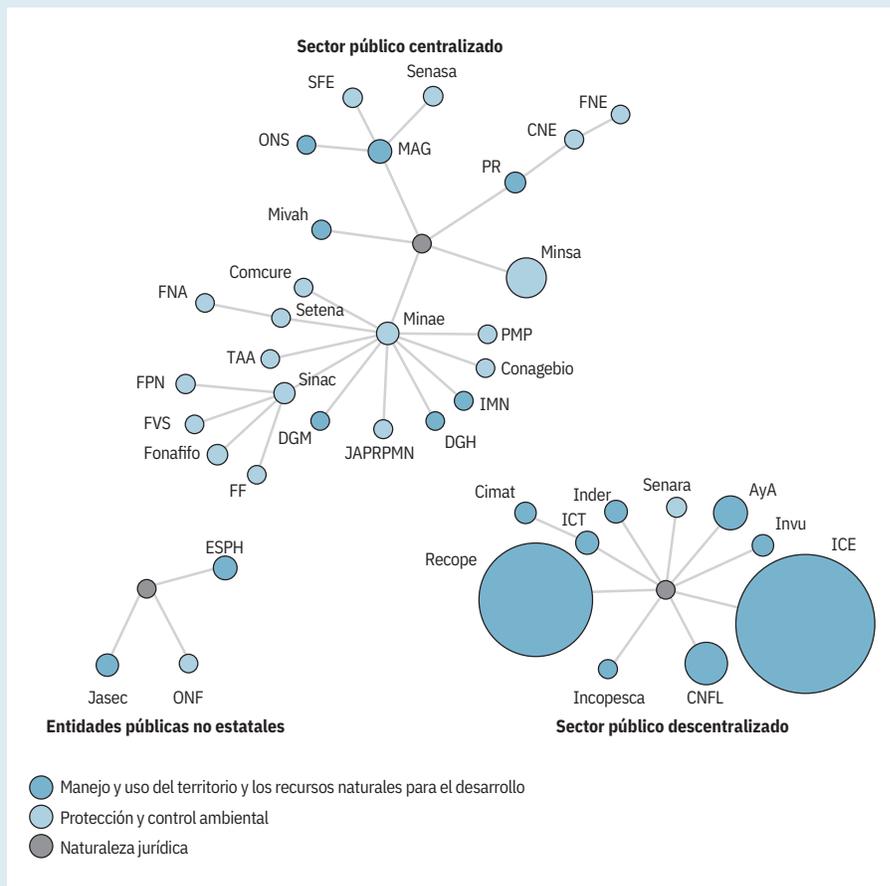
agua potable (Mora et al., 2022) y un 99% electricidad (ICE, 2022), pero a la vez, es débil para controlar los impactos ambientales de su uso: solo un 15,5% de las aguas residuales reciben tratamiento (Mora et al., 2022) y las emisiones contaminantes por el consumo de hidrocarburos siguen creciendo (un 176,2% entre 1990 y 2017: IMN-Minae, 2021).

Lo anterior se explica -en parte- por las asimetrías que existen en cuanto a las capacidades y recursos con que cuentan las instituciones (gráfico 8.2). Las tareas de regulación, control y fiscalización han sido asignadas a entes que tienen capacidades jurídicas y financieras restringidas, como el Servicio Fitosanitario del Estado (SFE), la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (Setena), el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (Sinac) y el Ministerio de Ambiente y Energía (Minae). Mientras que las mejor financiadas suelen estar orientadas a apoyar el crecimiento económico y el bienestar social (aunque tengan objetivos ambientales, esta no es su principal agenda), tal es el caso del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), la Refinadora Costarricense de Petróleo (Recope), la Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL) y, en menor medida, del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA; PEN, 2018).

En los últimos años, en el contexto de la crisis generada por la pandemia del covid-19, aumentaron las presiones sobre la gestión pública y, por ende, sobre el manejo de los recursos naturales y el territorio nacional. Un ejemplo son los recortes al presupuesto que han experimentado entre 2020 y 2021 varias instituciones públicas del sector ambiental como el Minae, Sinac y la Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad (Conagebio). Todas en valores superiores al 20% (PEN, 2021, PEN, 2022), en un marco en el que, como se indicó, los recursos financieros ya eran limitados. Estas reducciones del presupuesto afectan la capacidad del sector de cumplir sus responsabilidades en materia de preservación, vigilancia, control y fiscalización y, en algunos casos, incluso la prestación de servicios básicos (ver capítulo 4 de este Informe). Con las

Gráficos 8.2

**Entidades públicas relacionadas con el ambiente, según tamaño presupuestario, por fuente de financiamiento y naturaleza jurídica**



Fuente: Durán Monge, 2018, con información de la base de datos de entidades públicas del PEN y de la CGR.

consecuentes implicaciones en términos de riesgos para la calidad ecológica de los bienes naturales, el ambiente, los medios de vida de la población y, en general, en el desarrollo humano.

La situación descrita también ha debilitado los recursos financieros orientados a la implementación de herramientas pioneras e innovadoras como el PSA. Entre 2018 y 2021 el Ministerio de Hacienda le asignó a Fonafifo 14,585 millones de colones menos de lo recibido por el impuesto único a los combustibles (Fonafifo-Minae, 2022). La principal consecuencia de este comportamiento es una disminución en la superficie protegida mediante esta herramienta. Mientras

en el quinquenio 2007-2011 en promedio se acordaron bajo este esquema 67.826 hectáreas anuales, entre 2017 y 2021 este valor descendió a una media de 37.066 hectáreas al año. Lo anterior coloca este último período como el de menor contratación de áreas de bosque bajo este sistema, y el 2021 como el año con menos superficie nueva contratada en toda la existencia del programa, lo cual compromete la posibilidad de extender los alcances de este programa tanto en términos de cantidad como de calidad<sup>2</sup>.

A las amenazas anteriores se suman nuevas presiones generadas en el marco de la crisis por el covid-19: el auge de retóricas que plantean la protección como

uno obstáculo al desarrollo local y una limitación a la reactivación económica, el fomento de actividades extractivistas, la flexibilización de regulaciones ambientales, la reducción de las capacidades públicas para el control y la fiscalización de los impactos negativos por el uso de recursos naturales y el territorio, así como la recuperación de patrones poco sostenibles: aumento del consumo de hidrocarburos, mayores niveles de extracción de agua proveniente de pozos, entre otros.

En las discusiones de los grupos focales no se encontraron argumentos que plantearan oposición o desacuerdo con los puntos principales del diagnóstico planteado por el PEN-Conare. En general, por las propuestas discutidas se puede inferir que esa lectura se consideró certera y completa, siempre dentro de la consideración de que este es un tema que podría ampliarse mucho en su vínculo con otras agendas. Del mismo modo, hubo un acuerdo general sobre el problema de política pública que se estableció para el análisis y no se debatió o sugirió modificarlo; el ejercicio se enfocó, como se pretendía, en encontrar respuestas propositivas para resolver la tensión planteada.

### Voces de los actores: ideas para la solución de retos en la política de conservación ambiental

El diagnóstico de la sección anterior fue el insumo que se puso a disposición de las y los participantes de los grupos focales, para deliberar sobre posibles soluciones al problema de política pública que les fue planteado: *¿Qué opciones existen para hacer más eficientes y estratégicas las políticas de conservación ambiental, en un marco de limitadas capacidades institucionales y políticas fiscales restrictivas, para que ello no genere una desprotección del patrimonio natural o la reversión de los logros en esta materia?*

Esta sección sistematiza los principales hallazgos de los dos grupos focales realizados y las entrevistas efectuadas. En ésta se presentan las voces de los actores clave consultados como parte del ejercicio deliberativo. Por ello, como se indicó previamente, sus sugerencias no representan la

posición del PEN-Conare sobre el tema.

Para reportar los hallazgos de las sesiones de grupo focales y las entrevistas, se definieron escalas cualitativas sobre el grado de acuerdo y avance en la construcción de las rutas de ejecución. En primera instancia, se sistematiza el grado de acuerdo en la definición del problema y en la construcción de las soluciones. En el resto de las secciones se analizan las propuestas concretas sobre las cinco dimensiones, a saber: i) foco de las reformas, ii) rectoría, iii) gestión institucional, iv) desempeño y v) financiamiento.

### Pertinencia y grados de acuerdo sobre el problema a resolver y sus soluciones

Las personas que participaron en los ejercicios deliberativos encontraron que el problema de política seleccionado en materia de conservación ambiental es altamente pertinente. Por un lado, señalaron que es *oportuno* abrir una discusión amplia sobre las opciones reales con que cuenta el país para que las acciones en este campo alcancen los objetivos planteados: la protección y uso sostenible del patrimonio natural. Por otro, coincidieron en que es *adecuado* discutir sobre los “cuellos de botella” que limitan alcanzar esos objetivos y, principalmente, en torno a las posibles soluciones, en un contexto en el que cada vez es más difícil alcanzar acuerdos y más necesario establecer canales de comunicación y coordinación entre los distintos actores involucrados (directa o indirectamente) en la implementación de la política pública en este campo, así como su conexión con los otros ámbitos del desarrollo humano: social, económico y político.

Aunque, como se indicó antes, hubo acuerdo sobre el diagnóstico presentado por el PEN-Conare, el grado no fue igual en cuanto a las posibles salidas, es decir, en relación con las formas en que se pueden atender estos aspectos para que las políticas de conservación ambiental sean eficientes y estratégicas aún en un marco de limitadas capacidades institucionales y políticas fiscales restrictivas. Si bien para casi todas las dimensiones abordadas en los grupos focales se plantearon diversas opciones, en pocos casos se establecieron

consensos en cuanto al nivel de profundidad, el enfoque y los alcances de las reformas, principalmente en aquellas ligadas a los temas de rectoría y gestión. En otros las alternativas esbozadas resultaron muy generales o dicotómicas. Así, por ejemplo, se apuntó que para solucionar la “atomización” de la rectoría se debe, por un lado, disminuir la fragmentación y, por otro, evitar la concentración.

En suma, los resultados de este primer ejercicio de investigación participativa y de deliberación social en torno a los problemas de política pública en materia ambiental demuestra que hay espacio para, de forma conjunta, coordinada y transparente, activar respuestas creativas e innovadoras que le permitan al país no solo mantener y potenciar los logros que se han alcanzado en la “agenda verde”, sino también seguir avanzando en las otras áreas del desempeño ambiental y, por ende, en el desarrollo humano sostenible.

### Foco de la reforma

La primera dimensión que se abordó en los grupos focales fue el enfoque de la política en conservación ambiental. En este punto interesaba conocer la opinión de las personas participantes en los ejercicios deliberativos sobre: ¿existe o no un foco claro?, ¿qué debe o no cubrir la política en conservación ambiental?, ¿cuál es el objeto de esta política?, y ¿debe o no reformarse ese punto de “destino”?

A partir de los ejercicios deliberativos se encontró que en el país sí hay un enfoque claro de la política de conservación, y no hubo cuestionamientos de fondo sobre sus objetivos. Sin embargo, se planteó que ese foco no es de conocimiento y comprensión extendida entre la población, actores políticos, sociales y económicos (cuadro 8.1). En tal sentido, hubo coincidencia en que se deben expandir los alcances del entendimiento sobre ese objeto, dar a conocer que no hay dicotomía entre conservación y desarrollo y que, por el contrario, esta genera réditos: ambientales, sociales y económicos, y contribuye al desarrollo humano sostenible de Costa Rica.

Como se comentó, cuando se habla de ajustes en este caso particular es principal-

mente a la narrativa y el posicionamiento, no al enfoque mismo de la política de conservación. Hubo una visión extendida entre las personas participantes sobre la necesidad de redoblar los esfuerzos de información y comunicación, porque si bien la política de conservación tiene un foco claro, se requiere ajustar el relato en que está inmerso y la forma en que lo percibe la sociedad. Se hizo énfasis en que es preciso comunicar que este concepto (conservación) tiene dos componentes que no riñen con los objetivos de desarrollo del país y que no implica una restricción absoluta al uso de los recursos naturales y el territorio nacional (diagrama 8.1).

La percepción de las personas participantes es que hay desinformación en todos los niveles y entre los distintos actores, que tienden a ver los esfuerzos de conservación como un obstáculo para la producción y el crecimiento económico. Esta visión dicotómica produce una polarización, que en algunos casos genera conflictividad hacia las autoridades y las regulaciones ambientales.

“

Hay un interés sectorial muy grande para que el Minae no tenga ningún tipo de decisiones sobre ciertas especies [marinas]. Eso genera conflictividad y polarización, y el concepto errado de que si el Minae está no se va a poder hacer un aprovechamiento sostenible de especies”

En opinión de las personas consultadas, es necesario recuperar presencia en distintos medios y foros para aclarar las imprecisiones conceptuales y promover la relevancia que tiene la conser-

Cuadro 8.1

### Escala para ubicar el resultado del ejercicio deliberativo en la dimensión del foco de la reforma

Dimensión	Foco
Opción 1	No se trató
Opción 2	No se requieren cambios a la situación actual
Opción 3	Si hay un acuerdo, se requieren cambios y hay acuerdos de orden general
Opción 4	Si hay un acuerdo, se requieren cambios y hay acuerdo parcial
Opción 5	Se requieren cambios y no hay acuerdo sobre qué hacer
Opción 6	Si hay acuerdos, se requiere definirlo y hay acuerdos específicos
Opción 7	No hay acuerdo y no se requiere lograr uno

Diagrama 8.1

### Componentes del enfoque de conservación de recursos naturales en Costa Rica



Fuente: Vargas y Román, 2022 con base en las transcripciones de las sesiones de grupo.

vacación de los recursos naturales y de la biodiversidad para el país. En distintos momentos de la historia, se logró posicionar discursos favorables para la conservación del patrimonio natural. Por ejemplo, en la década de 1970 la importancia de crear parques nacionales y otras áreas silvestres protegidas, o en el último decenio del siglo XX, el mensaje para contener la deforestación. Al respecto se señalaron algunos posibles cursos de acción que se desarrollan más adelante en la dimensión sobre desempeño institucional.

A lo largo de las discusiones se puntualizaron ideas relevantes para clarificar el foco de la política de conservación, con énfasis en la importancia de la protección y el uso racional de los recursos naturales y la biodiversidad, así como para posicionar el ambiente como un tema transversal de la política pública. El diagrama 8.2 lista los principales mensajes

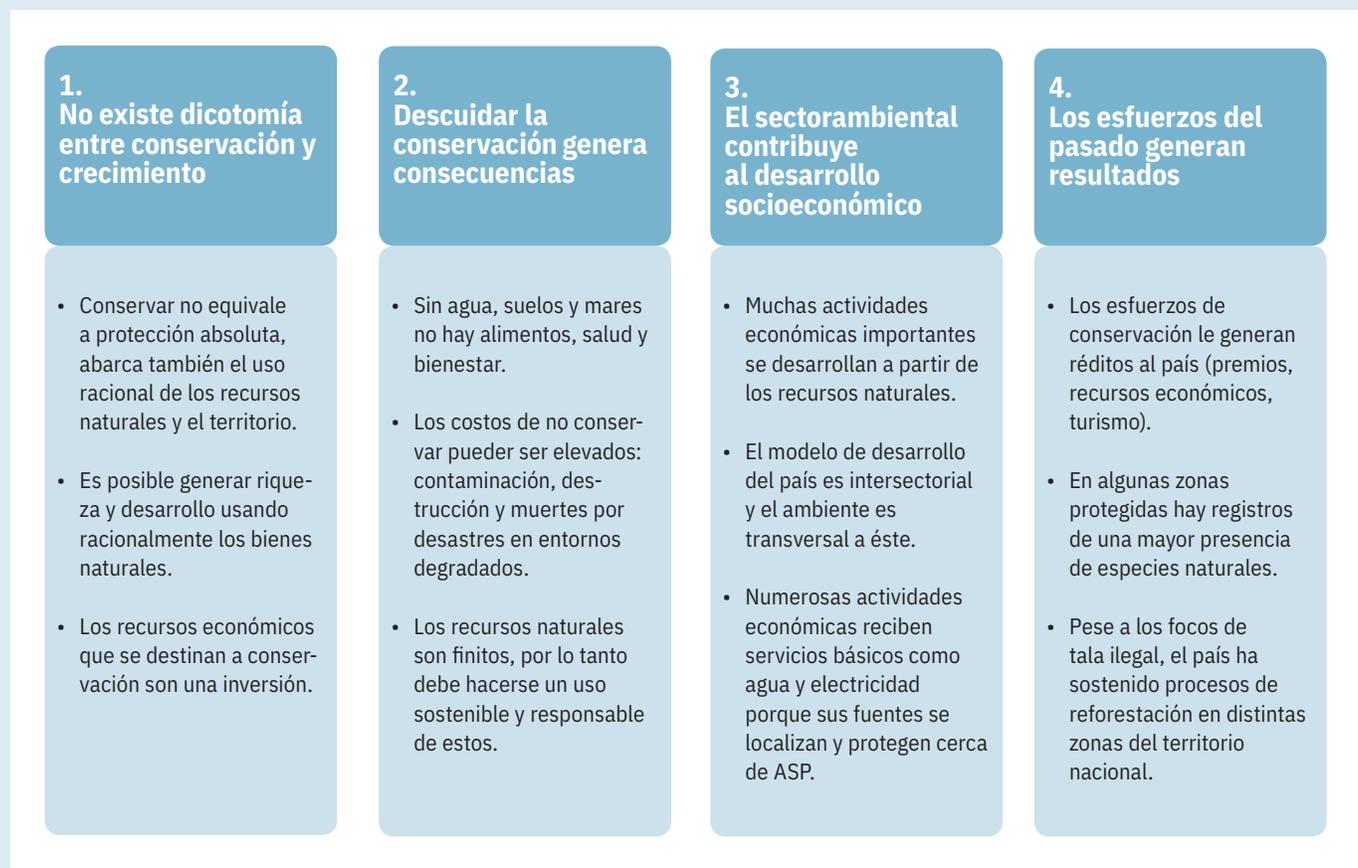
y algunos argumentos que los sustentan y que refuerzan la conclusión de esta dimensión: la política de conservación tiene un enfoque claro, pero debe buscar un cambio en la narrativa para promover un proceso de diálogo con sentido estratégico entre sectores económicos, sociales y ambientales sobre los vínculos que existen entre conservación, crecimiento económico y desarrollo humano.

#### Rectoría de la política pública

La segunda dimensión que se trató en los ejercicios deliberativos fue la rectoría de la política pública en conservación ambiental. La rectoría refiere al órgano o entidad con potestad de conducir la gestión pública, con capacidad de mando, por disposición legal. En este caso las discusiones tuvieron como punto de partida las siguientes preguntas: ¿quién debe dirigir la institucionalidad a cargo del diseño

## Diagrama 8.2

## Mensajes para campañas de comunicación y sensibilización sobre la importancia de la conservación



Fuente: Elaboración propia con datos de Vargas y Román, 2022.

y ejecución de la política pública en conservación ambiental? ¿qué cambios legales o procedimentales se necesitan en torno a la rectoría?

El resultado del ejercicio deliberativo muestra que en materia de conservación se tiene una rectoría “atomizada”; es decir, hay varias instituciones con competencias, lo que, entre otras cosas, genera traslapes importantes en los procesos de toma de decisiones (cuadro 8.2). Así, por ejemplo, en algunas áreas coexisten dos y hasta tres rectorías. Tal es el caso del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y el Ministerio de Ambiente y Energía (Minae) en lo correspondiente a áreas mixtas de las ASP o el manejo de cobertura forestal en las fincas. En las zonas rurales, estas dos instituciones a menudo deben coordinar con el Instituto

## Cuadro 8.2

## Escala para ubicar el resultado del ejercicio deliberativo en la dimensión de rectoría del sector

Dimensión	Rectoría
Opción 1	No se trató
Opción 2	No se requieren cambios a la situación actual
Opción 3	Si hay un acuerdo, se requieren cambios y hay acuerdos de orden general
Opción 4	Si hay un acuerdo, se requieren cambios y hay acuerdo parcial
Opción 5	Se requieren cambios y no hay acuerdo sobre qué hacer
Opción 6	Si hay acuerdos, se requiere definirlo y hay acuerdos específicos
Opción 7	No hay acuerdo y no se requiere lograr uno

de Desarrollo Rural (Inder). Por su parte, en el sector marino coexisten el Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (Incopesca) y el Minae, y para algunos temas intervienen las administraciones portuarias o el Instituto Costarricense de Turismo. Según se apuntó en los grupos focales, esta tendencia a la desagregación se ha acentuado en los últimos años.

“Cada ministro es como un señor feudal”. “No sabemos trabajar juntos”

También hubo coincidencia entre las personas participantes en que la falta de integración interinstitucional dificulta el establecimiento de políticas de Estado a largo plazo. Un ejemplo de esta situación es la estrategia nacional de biodiversidad. Si bien recibe buenas evaluaciones por parte de la Contraloría General de la

República en cuanto a la transparencia y el acceso a la información actualizada sobre el cumplimiento de metas, los puntos débiles tienen que ver con el trabajo entre entes y con el hecho de que otros actores que tienen responsabilidades en la estrategia no las asumen. Por otra parte, en diversos sectores se crean comisiones técnicas para asesorar o acompañar las rectorías, así como normas que delimitan sus funciones, pero a menudo a estas se les reduce el campo de acción o se omiten sus recomendaciones y, en el caso de las disposiciones, se producen con limitaciones<sup>3</sup>.

La combinación de rectorías y traslapes en la gobernanza hacen que el sector enfrente situaciones que dificultan su funcionamiento y buen desempeño. Una de esas situaciones es que, en algunos órganos, quienes toman decisiones son a la vez juez y parte. Ello limita abordar temas como el de las regulaciones. Un ejemplo se da en el sector pesquero en el que sus representantes forman parte de la Junta Directiva de Incopesca, una institución que interviene simultáneamente en la conservación y el uso de recursos naturales.

En este aspecto, las propuestas se relacionan en general con abordar la ato-

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE RESULTADOS DE LOS GRUPOS FOCALES

véase Vargas y Román, 2022 , en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

mización del sector, la función de las comisiones técnicas, la gobernanza, la rectoría del mar y de los residuos sólidos (diagrama 8.3). En algunos casos se sugiere la creación de un nivel superior, por ejemplo, para la rectoría de la gestión marina. En otros, como residuos sólidos, se planteó como una opción el traslado de este tema del Ministerio de Salud al Minae. También se hizo énfasis en la necesidad de determinar (o mantener, según corresponda) que los criterios emitidos por las comisiones técnicas sean vinculantes y relevantes en la toma de decisiones. En síntesis, si bien no hubo acuerdo en lo relativo al foco o profundidad de las reformas en este campo, sí en cuanto al señalamiento de resolver la atomización sin llegar a generar concentración total y la importancia de adoptar medidas para que los criterios técnicos tengan mayor trascendencia.

Diagrama 8.3

Propuestas relacionadas con las rectorías y la gobernanza institucional



Fuente: Elaboración propia con datos de Vargas y Román, 2022.

## Gestión institucional

Una tercera dimensión sobre la que se deliberó en los grupos focales fue la gestión institucional. Esta responde a las siguientes preguntas: ¿quiénes deben ejecutar la política de conservación ambiental y qué roles o funciones deben tener? ¿qué cambios legales o procedimentales se necesitan en cuanto a la gestión institucional en materia de conservación ambiental?

El principal hallazgo de los ejercicios deliberativos en este tema es que el país cuenta con un esquema de gestión institucional conocido y claro, pero que requiere cambios para mejorar sus capacidades y efectividad (cuadro 8.3). No hubo, eso sí, claridad sobre las reformas que se deben hacer, sino propuestas diversas, alguna puntuales, otras muy generales y en ocasiones de signo contrario, en especial en cuanto a la tensión entre cómo atacar la atomización de las entidades y la toma decisiones, y cómo evitar la concentración o politización de dichas decisiones.

Las propuestas relativas a los problemas de gestión se enfocaron en cuatro aspectos, desde la perspectiva de las personas participantes: i) la necesidad de diferenciar los roles de quienes toman decisiones y de las personas que son consultadas como parte de ese proceso; ii) la importancia de transparentar la toma de decisiones; iii) el imperativo de que la normativa debe implementarse para que tenga impacto y iv) la relevancia de optimizar la participación de actores técnicos, el sector privado y la ciudadanía en los procedimientos de toma de decisiones.

En esta materia (gestión institucional) se hizo especial énfasis en el caso del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (Sinac), entidad central en el campo de la conservación. El Sinac tiene competencias claramente establecidas y amplias en dos áreas: protección y uso racional de los recursos naturales y la biodiversidad. Es la institución que más servicios directos brinda a la población (cerca de 77 de ellos; E<sup>4</sup>: Coto, 2022). Muchas de sus gestiones se dan a nivel de las ASP. No obstante, entre 2018 y 2022 perdió una tercera parte de su presupuesto.

Cuadro 8.3

### Escala para ubicar el resultado del ejercicio deliberativo en la dimensión de gestión institucional

Dimensión	Gestión institucional
Opción 1	No se trató
Opción 2	No se requieren cambios a la situación actual
Opción 3	Si hay un acuerdo, se requieren cambios y hay acuerdos de orden general
Opción 4	Si hay un acuerdo, se requieren cambios y hay acuerdo parcial
Opción 5	Se requieren cambios y no hay acuerdo sobre qué hacer
Opción 6	Si hay acuerdos, se requiere definirlo y hay acuerdos específicos
Opción 7	No hay acuerdo y no se requiere lograr uno

Esta reducción afecta el cumplimiento de las labores que le competen. Una situación similar se reportó en otras instituciones, como el Minae y Conagebio.

“

El dinero que está entrando a Conagebio es prácticamente para pagar salarios. Se han reducido las partidas de las cosas con las que los funcionarios trabajan”

Si bien el sistema de ASP del país se califica por las personas participantes como *de primer mundo*, no se han realizado las inversiones ni los esfuerzos suficientes para alcanzar su consolidación. En este marco, se enfrentan problemáticas importantes. Por ejemplo, las limitaciones para mejorar el discurso y la forma de relacionarse con las comunidades aledañas a las ASP. Por otra parte, se señaló que en algunas áreas se carece de personal calificado y que una buena parte de este se enfoca en tareas que demandan mucho tiempo, pero con pocos resultados, por ejemplo, la atención de denuncias falsas. El diagrama 8.4 sintetiza las propuestas

“

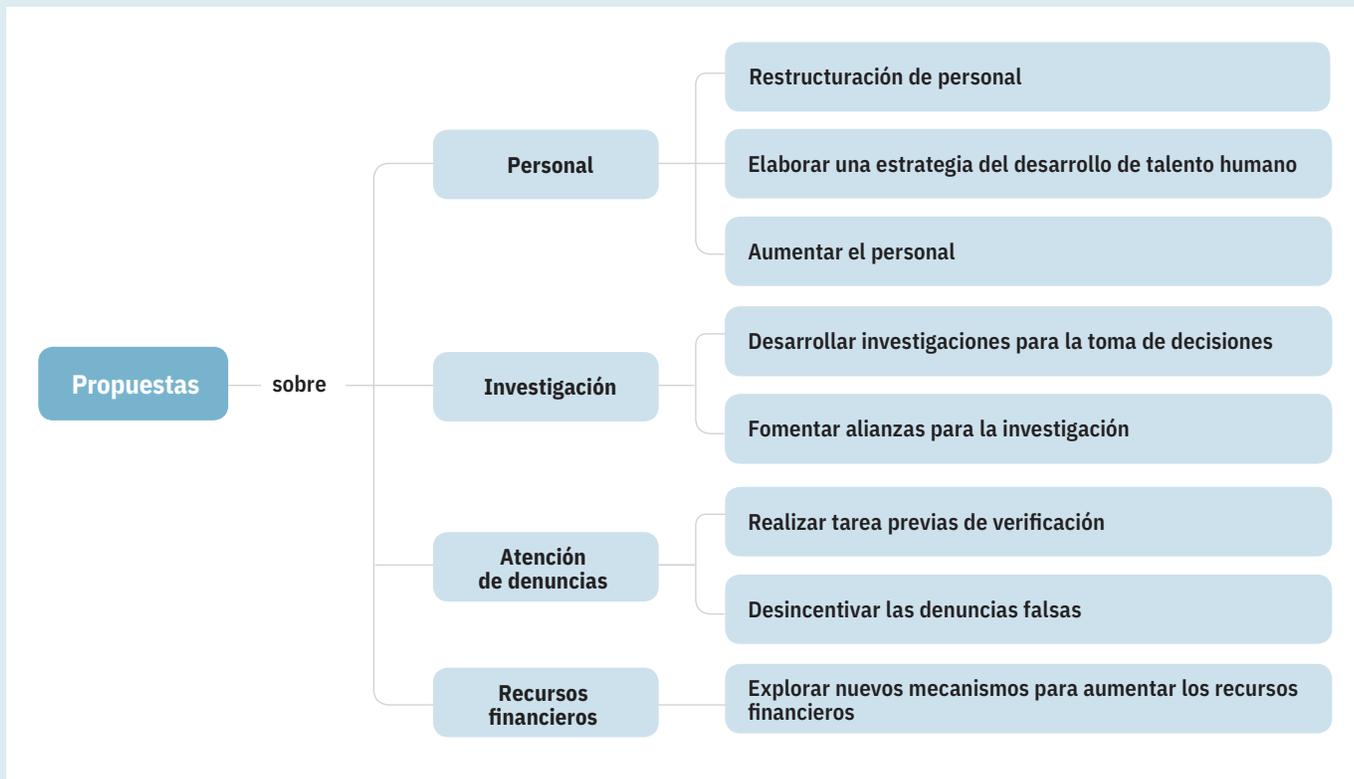
Hay un problema y es que el Estado considera el talento humano como un gasto. Puede haber flexibilidad en otras partidas, pero en la de personal no. Y, sin embargo, sin un personal suficiente y capacitado no se puede hacer todo lo que hay que hacer. No es posible resolver todo con consultorías externas, porque entonces el conocimiento no se queda en la institución”

que se hicieron con respecto a diversas formas en las que se podría mejorar la gestión de esta institución.

En los ejercicios deliberativos se expusieron algunas recomendaciones en torno a la estructura de gobernanza, en especial para resolver limitaciones de la gestión derivadas del marco normativo.

Diagrama 8.4

**Propuestas para mejorar la gestión del Sistema Nacional de Áreas de Conservación**



Fuente: Elaboración propia con datos de Vargas y Román, 2022.



Si el Estado quiere hacer una diferencia tiene que invertir en lo que puede hacer esa diferencia: el talento humano. Porque la gente es la que hace que funcionen las alianzas estratégicas, la consecución de recursos, la reingeniería de las instituciones. Se necesita gente capacitada, motivada y con los medios adecuados”

Al respecto, se reiteró que en este campo existe una gran cantidad de disposiciones. Según el PEN-Conare, en el último quinquenio en promedio se han adoptado 100 nuevas normas al año, entre las que destacan aquellas que buscan incentivar buenas prácticas en materia de conservación ambiental y recaudar recursos (los cuales *no siempre se usan adecuadamente*). No obstante, el alto número de normas no garantiza su efectividad. Entre las razones de lo anterior se señaló que una buena parte de éstas se aprueban en la Asamblea Legislativa sin que este órgano tenga una base técnica fuerte para su valoración. Aunque se envían los proyectos a consulta, usualmente se hace con poco tiempo para reaccionar. El cuadro 8.4 resume las principales propuestas que se plantearon con respecto al marco normativo.

En esta dimensión se señaló como un reto la “atomización”, que se relaciona

con la rectoría antes analizada pero vinculada también con el desempeño de la gestión institucional. Específicamente, se valoró que si bien se han desarrollado acciones -por parte de los últimos gobiernos- para simplificar trámites y realizar mejoras regulatorias, se advierte una pugna entre ambas tendencias que puede redundar en perjuicios para los esfuerzos de conservación, especialmente si predominan los que abogan por la desregulación. Es decir, resolver la atomización de la gestión y sus trabas no es sinónimo de perder capacidad de prevenir y mitigar los impactos negativos sobre la conservación ambiental. No fue posible identificar acuerdos claros sobre cómo resolver, entonces, ambas inquietudes.

**Desempeño institucional**

La cuarta dimensión que se abordó en los ejercicios deliberativos fue el desempeño institucional, el cual refiere a

## Cuadro 8.4

## Propuestas relacionadas con el marco regulatorio sobre conservación ambiental

Tema	Propuestas
Sistematización y “racionalización” del marco normativo	Recurrir a alianzas público-privadas para desarrollar y/o aplicar tecnologías que ayuden a que la institucionalidad sea más eficiente en el cumplimiento de las normas.
	Desarrollar protocolos para la acción conjunta interinstitucional que apoye el cumplimiento de las normas.
	Revisar a fondo el marco normativo para eliminar normas obsoletas y para valorar de qué manera las disposiciones vigentes afectan a las personas productoras de los distintos sectores.
Atomización de las decisiones	Evidenciar las consecuencias de la atomización y sensibilizar al respecto a quienes diseñan o aprueban las normas.

Fuente: Vargas y Román, 2022 con base en los aspectos planteados por las personas en los grupos focales.

## Cuadro 8.5

## Escala para ubicar el resultado del ejercicio deliberativo en la dimensión de desempeño

Dimensión	Desempeño
Opción 1	No se trató
Opción 2	No se requieren cambios a la situación actual
Opción 3	Se requieren cambios y hay acuerdos de orden general
Opción 4	Se requieren cambios y hay acuerdo parcial
Opción 5	Se requieren cambios, pero no hay acuerdo sobre qué hacer

las capacidades que las entidades deben tener para ejecutar sus funciones en materia de conservación ambiental. En tal sentido, se plantearon cuatro preguntas, a saber: ¿se debe mejorar la ejecución presupuestaria de las instituciones con tareas en conservación ambiental? ¿es preciso fortalecer las capacidades técnicas y humanas? ¿se requiere introducir sistemas de monitoreo y evaluación de las políticas de conservación ambiental? ¿qué cambios legales o procedimentales se necesitan para mejorar el desempeño institucional?

El ejercicio deliberativo encontró que, en términos generales, existen áreas en las que se requieren mejores formas para aprovechar los limitados recursos (humanos, económicos y técnicos), en particu-

lar para lograr un mayor impacto de las políticas de conservación (cuadro 8.5); aunque coincidieron en que los problemas no se limitan a este aspecto.

Así, por ejemplo, un tema no resuelto es la comunicación institucional y el trabajo de coordinación, para posicionar las iniciativas de conservación ambiental. La escasa *bioalfabetización* de la población pasa por un limitado desempeño del Estado como comunicador y facilitador de información, que sustente una percepción más precisa sobre esta materia. Al respecto se plantearon diversas acciones para corregir esta situación (diagrama 8.5). En primer lugar, se determinó que no solo es necesario generar información técnica actualizada y veraz para la toma de decisiones, sino también “romper”

con una cultura poco anuente a la transparencia para reportar y compartir datos, no solo entre las instituciones del Estado, también entre actores académicos centrales en este proceso<sup>5</sup>.

“

Hay que retomar los esfuerzos de bioalfabetización de la población...”

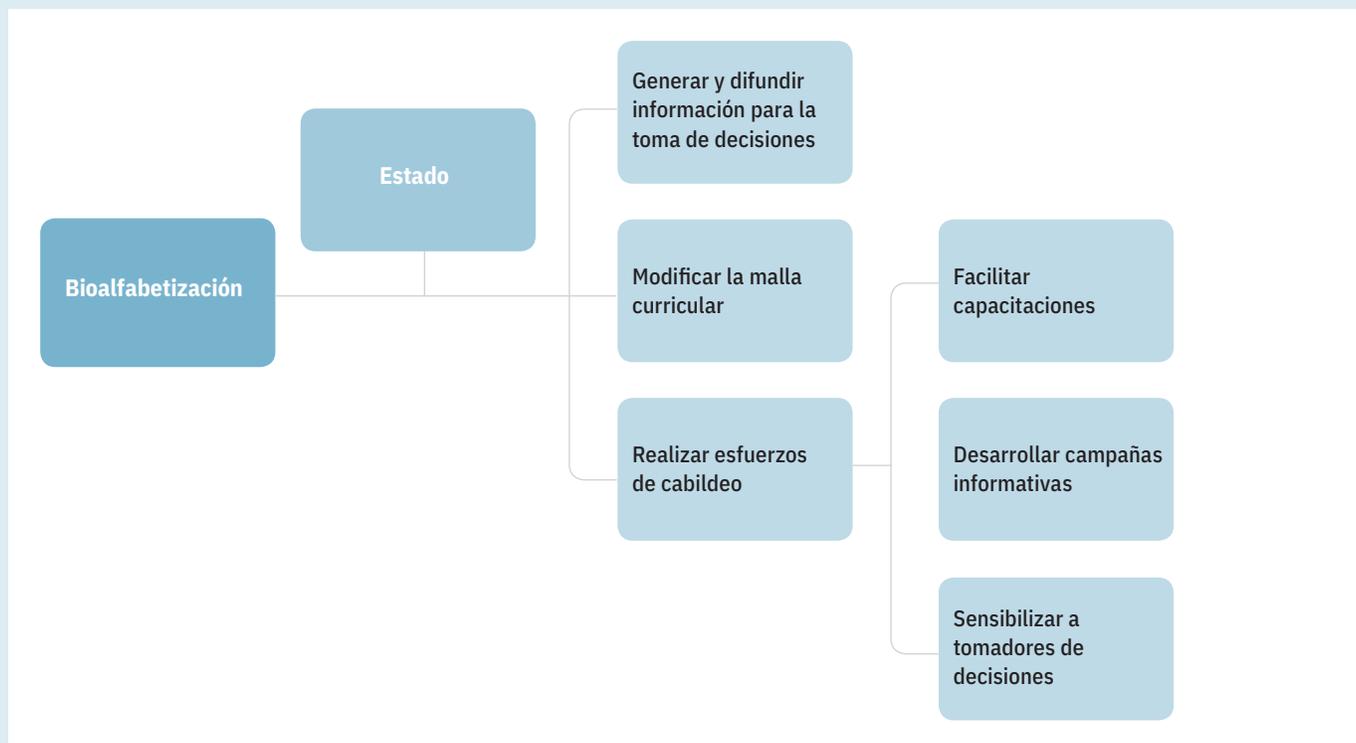
Otra de las propuestas que se esbozó es la modificación de la malla curricular del Ministerio de Educación Pública, es decir, la inclusión del tema ambiental en los planes de estudio de primaria y secundaria<sup>6</sup>. Si bien se tiene claro que este cambio es un esfuerzo cuyos resultados se verán a largo plazo, se considera que fue un elemento fundamental en el pasado y por tanto debe recuperarse. Paralelamente se pueden desarrollar otras acciones como la formación y capacitación del cuerpo docente, así como de las personas supervisoras y otras vinculadas a la educación formal en el país.

“

No tenemos una jurisdicción ambiental<sup>7</sup>, y no es que eso por sí solo vaya a resolver el problema, pero podríamos tener protocolos y un juez o una jueza que pueda tomar decisiones basadas en la evidencia... para orientar mejor...sus fallos”

## Diagrama 8.5

## Acciones para impulsar la bioalfabetización, el conocimiento y apoyo a las políticas de conservación



Fuente: Elaboración propia con datos de Vargas y Román, 2022.

En cuanto a los esfuerzos de cabildeo, las personas participantes de los grupos focales señalaron, entre otras cosas, que es necesario realizar acciones en este campo con distintos grupos sociales. Por un lado, capacitaciones para sectores específicos, entre estas comunidades aledañas a las ASP, funcionarios y funcionarias de instituciones públicas que tienen incidencia en el uso de los recursos naturales y de la biodiversidad del país, así como personas operadores de derecho. En el primer caso, se trata de brindar información sobre los recursos disponibles en iniciativas productivas sostenibles (por ejemplo, en el Inder) y dar seguimiento al uso racional de los recursos. En el segundo, se destacó la necesidad de realizar un esfuerzo de sensibilización sobre la importancia de la conservación para el desarrollo sostenible, principalmente a personal de instituciones como el MAG, el Ministerio de Salud, el Incopesca y de

aquellas adscritas al propio Minae. Por último, en lo que concierne a las personas especialistas en derecho que toman decisiones en materia ambiental o están vinculadas a este campo, se llamó la atención sobre relevancia de desarrollar protocolos que agilicen estos procesos.

Por otro lado, se insistió en que es preciso realizar esfuerzos para sensibilizar a las personas una vez que ocupan cargos políticos o de elección popular; por ejemplo, en municipalidades, Asamblea Legislativa, Poder Ejecutivo, ministerios como el de Hacienda y con los responsables del sistema bancario nacional. Estos actores deben comprender la importancia de invertir en la conservación, crear métricas sobre sus impactos económicos y no generar normativas que impidan que esta se implemente efectivamente.

Para alimentar las campañas, capacitaciones y esfuerzos de sensibilización se propone recopilar, sistematizar y difundir

datos que evidencien el aporte del ambiente y de los esfuerzos de conservación al desarrollo nacional (recuadro 8.2). También se subrayó la importancia de utilizar el lenguaje “habitual” de los actores que deciden sobre los recursos que se asignan al sector ambiental, de forma que los distintos mensajes resulten comprensibles para quienes no son personas expertas en la materia ambiental.

Más allá de la comunicación y sensibilización de diversos grupos relacionados con la conservación directa o indirectamente, las personas participantes enfatizaron la importancia de realizar acercamientos y actividades específicas con los distintos actores (diagrama 8.6). Se trata de esfuerzos que deberían desarrollarse en forma continua y a largo plazo para garantizar la sostenibilidad de las políticas públicas y la transmisión de conocimientos en momentos de cambio de autoridades locales o nacionales.

## Recuadro 8.2

### Algunas cifras sobre el aporte económico del ambiente según las personas consultadas

- 3,1% es el aporte al PIB del turismo vinculado a parques nacionales y reservas biológicas.
- 17 generadoras hidroeléctricas del país utilizan aguas que vienen directamente de las ASP.
- 3.215 millones de dólares es el valor de los servicios ecosistémicos brindados por siete humedales categoría Ramsar en 2017.
- 1% es la contribución al PIB de la madera en bosques relacionada con silvicultura, este valor aumenta a 2% si se contemplan otros usos del bosque.
- 100.000 millones de colones es el valor de la madera botada en los bosques (aunque no toda se puede aprovechar en términos comerciales).
- 5.000 hectáreas de bosque al año se gestionan bajo esquemas de manejo sostenible.
- 81% del agua potable del país se utiliza en la actividad agrícola.

## Diagrama 8.6

### Situación actual de los actores sociales y propuestas de interrelación



Para ello será necesario mapear las capacidades, herramientas y tecnologías de que disponen estos actores, para no entrar en conversaciones *a ciegas*. Al PEN-Conare le reconocen su capacidad para convocar y promover este tipo de acercamientos, por lo que varias personas sugirieron su involucramiento en este tema.

### Financiamiento de la política pública

La quinta y última dimensión que se abarcó con las personas participantes de los grupos focales fue el financiamiento de la política pública en conservación ambiental. Este aspecto se trató en función de cuatro preguntas específicas: ¿qué recursos se requieren para llevar a cabo los objetivos de la política pública en conservación ambiental? ¿de cuáles fuentes provienen? ¿cómo se podrían obtener? ¿qué cambios legales o procedimentales se necesitan?

El ejercicio deliberativo encontró que hay problemas importantes de suficiencia y de sostenibilidad del financiamiento para la conservación ambiental. Pese a que existen recursos tanto nacionales como internacionales (en ambos casos limitados), no se cuenta con capacidades que permitan garantizar el mantenimiento, cuidado, protección y gestión de los territorios protegidos, la producción de información y los incentivos necesarios para sostener y fortalecer los logros en esta agenda (cuadro 8.6).

Este fue el tema alrededor del cual más propuestas concretas se generaron en los grupos focales: el problema de la conservación en un marco de escasos recursos. Entre los asuntos principales que se abordaron están las cuentas ambientales, la cooperación internacional, el pago de servicios ambientales, el rol de los bancos en el financiamiento sectorial y algunas iniciativas específicas que podrían atraer inversión o generar ahorros e ingresos. Tanto en los ejercicios deliberativos como en las entrevistas, se insistió en la necesidad de crear mecanismos para que al menos una parte de los fondos que se invierten en conservación lleguen a las comunidades aledañas a las áreas bajo esquemas de protección. El diagrama 8.7 recoge las principales observaciones y

Cuadro 8.6

### Escala para ubicar el resultado del ejercicio deliberativo en la dimensión de financiamiento

Dimensión	Financiamiento
Opción 1	No se trató
Opción 2	No se requieren cambios a la situación actual
Opción 3	Si hay un acuerdo, se requieren cambios y hay acuerdos de orden general
Opción 4	Si hay un acuerdo, se requieren cambios y hay acuerdo parcial
Opción 5	Se requieren cambios y no hay acuerdo sobre qué hacer
Opción 6	Si hay acuerdos, se requiere definirlo y hay acuerdos específicos
Opción 7	No hay acuerdo y no se requiere lograr uno

“ El Estado tiene que pensar a largo plazo porque los sectores son inmediatistas ”

“ Hay que reconvertir las prácticas productivas y sumarlas al discurso verde del país ”

“ Se necesita una ciudadanía empoderada para exigir ”

“ Las universidades pueden ayudar a hacer una sutura entre ambiente y producción ”

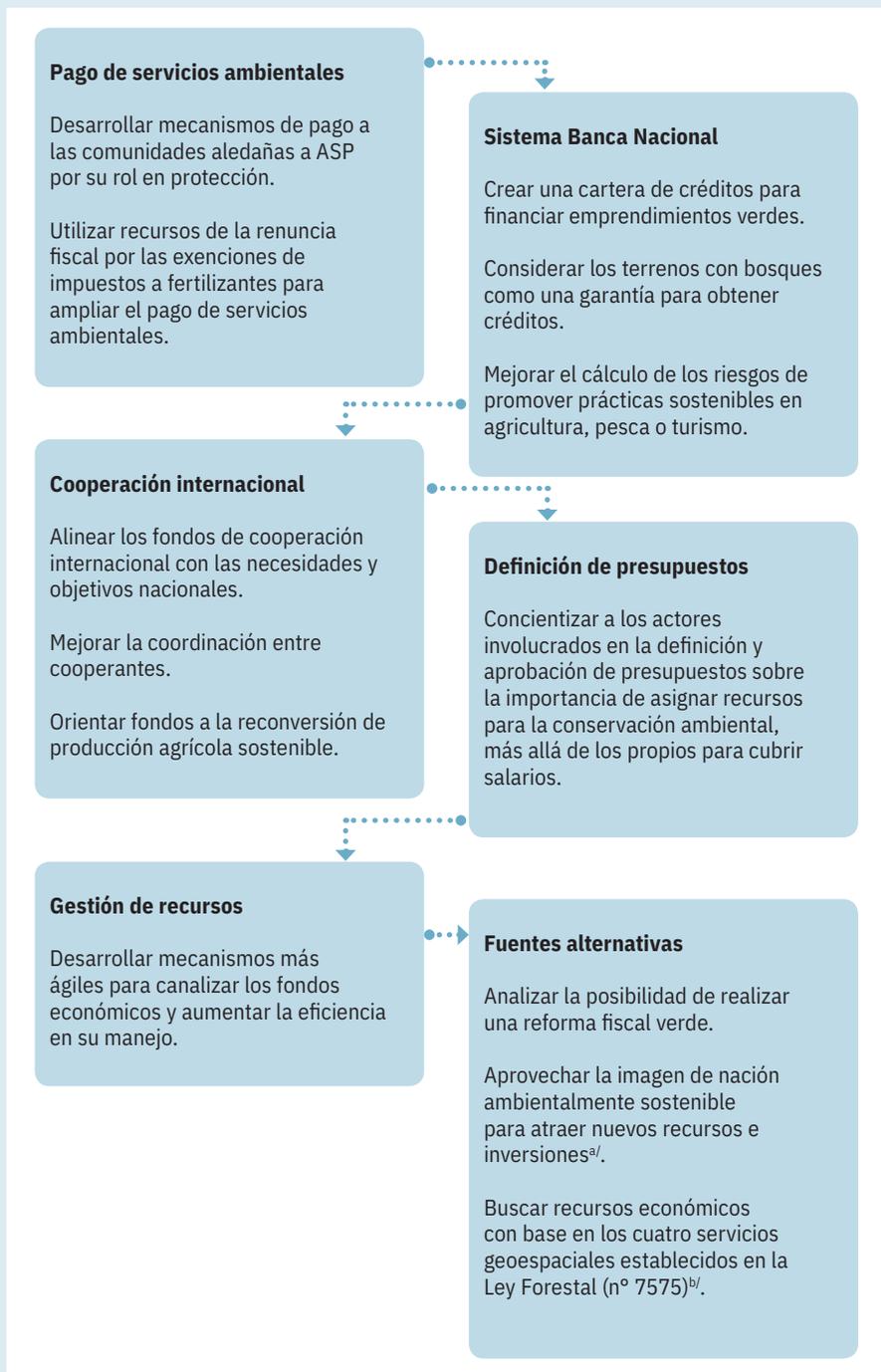
planteamientos para cada uno de estos subtemas que se mencionaron anteriormente (para más detalles véase Vargas y Román, 2022). Se dividen en dos grandes líneas: i) aquellas orientadas al financiamiento en temas de gestión y ii) las que buscan inyectar nuevos recursos económicos para la implementación de la política en conservación ambiental.

### Síntesis: mirada general sobre los resultados de la deliberación

El cuadro 8.7 integra los resultados del ejercicio deliberativo en las cinco dimensiones consideradas para identificar rutas de ejecución, que permitan hacer más estratégicas y eficientes las políticas de conservación ambiental en el contexto actual. Los hallazgos permiten observar

Diagrama 8.7

### Propuestas para mejorar la gestión y atracción de recursos económicos para la política de conservación ambiental



“ Todavía la banca no entiende el riesgo asociado a una actividad como la pesca. Eso desincentiva la capacidad de transformación, porque a veces lo que se necesita son recursos para cambiar el tipo de motor, por ejemplo”.

que hay una lectura compartida de que el país tiene necesidades de acción para mejorar en ese campo, pero no hay un conjunto integrado, claro y consensuado de las soluciones concretas con las cuales se pueden resolver todos los retos. En términos generales hay coincidencia en que el tema de la rectoría no contribuye en el cumplimiento de los objetivos de la política de conservación ambiental, no solo de traslapes y dispersión de competencias, sino porque el marco de gestión institucional y normativa son también fragmentados.

Las propuestas tienen un enfoque muy claro en construir un esquema de mejor coordinación, clarificar competencias, mayor incidencia de los criterios técnicos en la toma de decisiones y buscar un equilibrio entre las dimensiones ambiental, social y económica. No existe sin embargo una fórmula de consenso, pues hay una combinación de preocupaciones sobre la “atomización” de las decisiones, con una advertencia en torno a no caer en la concentración, limitar la participación o lograr que el criterio técnico alimente dichas decisiones. El tema de la narrativa sobre la conservación generó propuestas variadas, pues ayudaría a resolver los choques entre las visiones que no permiten integrar lo ambiental como parte fundamental del desarrollo humano. Se plantearon propuestas para mejorar la gestión de la entidad central (Sinac), aun-

a/ Con respecto a los sitios que son patrimonio mundial natural, la participante que los trajo a colación dejó claro que, antes de poder percibir recursos adicionales por esta vía, será necesario rehabilitarlos, porque actualmente *están en decadencia* y más bien podrían salir de la lista mundial con serias consecuencias para el país en términos reputacionales y de acceso a recursos.

b/ Estos servicios se refieren al agua, la belleza escénica, la biodiversidad y la mitigación del cambio climático.

Fuente: Elaboración propia con datos de Vargas y Román, 2022.

## Cuadro 8.7

## Construcción de un meta-relato de las rutas de ejecución para la política de conservación ambiental

	Opciones						
	1	2	3	4	5	6	7
<b>Dimensiones</b>	No se trató	No se requieren cambios a la situación actual	Si hay acuerdo, se requieren cambios y hay acuerdos de orden general	Si hay un acuerdo, se requieren cambios y hay acuerdo parcial	Se requieren cambios y no hay acuerdo sobre qué hacer	Si hay acuerdos, se requiere definirlo y hay acuerdos específicos	No hay acuerdo y no se requiere lograr uno
Foco de la reforma			Si hay foco, requiere ajustes, hay acuerdo				
Rectoría				Sí hay rectoría, pero se requieren cambios y no hay acuerdo sobre ubicación o funciones			
Gestión institucional				Sí hay un esquema, se requieren cambios y no hay acuerdo sobre cuáles o en qué sentido			
Desempeño institucional			Se requieren cambios y hay acuerdo parcial				
Financiamiento				Sí hay financiamiento, requiere ajustes, no hay acuerdo			

que de nuevo, no con grandes consensos. En materia de financiamiento, una gran cantidad de propuestas puntuales demuestran la inquietud de enfrentar de manera creativa las limitaciones fiscales.

### Experiencias internacionales: aportes del análisis de los esquemas de gestión de conservación en otros países

Como complemento al ejercicio participativo y deliberativo que se sintetizó previamente, se llevó a cabo un estudio de las formas de gestión, herramientas y políticas para la conservación de ecosistemas y biodiversidad a nivel internacional, con el objetivo de identificar experiencias que registran resultados positivos y que tienen alguna viabilidad o pertinencia para ser consideradas entre las alternativas para resolver el problema que motivó esta investigación sobre Costa Rica.

La sistematización de experiencias fue precedida por la revisión y análisis de evaluaciones de efectividad existentes sobre los modelos de gestión de la conservación en general y de los esquemas de áreas protegidas en específico, con el fin de sustentar la posterior presentación de casos exitosos. Las prácticas seleccionadas se vinculan con la implementación de mecanismos de gestión de servicios ecosistémicos, certificaciones de áreas silvestres protegidas, modelos alternativos de gobernanza y nuevos esquemas de integración economía-ambiente. Cabe mencionar que para su elección se tomaron en cuenta algunas sugerencias de las personas participantes en los grupos focales.

Para el examen de las evaluaciones de efectividad de los esquemas de conservación se realizó una extensiva revisión de literatura y la síntesis y sistematización de tres iniciativas internacionales, a saber:

i) *Conservation Effectiveness* (CE) que valora si las estrategias de conservación funcionan o no; ii) el Atlas de Justicia Ambiental que registra y cataloga los conflictos sociales relacionados con asuntos ambientales y; iii) *Protected Planet* (PP) que recopila datos a nivel mundial sobre áreas protegidas, otros modelos de conservación y su eficacia.

Los esquemas evaluados en CE incluyen dos modelos de mecanismos de mercado: certificaciones forestales y pago por servicios ecosistémicos. También considera dos tipos de áreas protegidas de gobernanza catalogadas como estado-céntricas: terrestres y marinas. Además, presenta el manejo forestal comunitario y tres esquemas regulatorios: reforma en la tenencia de la tierra, reforestación y restauración de bosques, y políticas para combatir la producción y tráfico ilegal de madera. Para procesar estos datos se creó un índice que asigna puntos a los estudios

incluidos dependiendo de si sus resultados registran evidencia fuerte o débil de cambios positivos, neutros o negativos debido al instrumento o política. Para más detalles véase Aguilar, 2022.

Este ejercicio de evaluación determinó que los mecanismos de gestión más efectivos son el esquema regulatorio de reforestación y restauración (RR), los programas de pagos por servicios ecosistémicos (PSE) y las áreas protegidas terrestres estrictas (APT). En términos generales, se trata de modelos que muestran una mayor prevalencia en países de Asia y América Latina y el Caribe como China, India, Brasil, México y Ecuador. En lo que concierne a la evaluación ambiental el PSE es el esquema que reporta mejores resultados, le siguen las APT. Mientras que, desde la perspectiva social, la certificación forestal (FSC) es la que mejor se posiciona.

En cuanto a los conflictos socioambientales, la información analizada demuestra que América Latina y el Caribe es la región con la mayor cantidad de protestas en parques o reservas (38% del total registrados a nivel mundial) y por asuntos vinculados a iniciativas como reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación de los bosques. Además, es la zona que ocupa el segundo puesto en relación con la cantidad de conflictos asociados a conservación y biodiversidad, con una mayor intensidad en Centroamérica.

Por su parte, según la base de datos de PP la región que reúne el mayor porcentaje de APT con evaluaciones de efectividad es América Latina y el Caribe (cerca de 13%). En este aspecto Costa Rica sobresale: un 41% de sus áreas protegidas presentan evaluaciones. Además, si se desagrega esta valoración por indicador se observa que en el país el porcentaje de área terrestre catalogada como importante para la biodiversidad y la proporción de cobertura boscosa supera los valores reportados para esta región: 41% versus 39%, y 59% versus 47%, respectivamente. Una situación similar se presenta en cuanto al área marina bajo protección: 29% versus 24%.

Si bien el Sinac es un modelo participativo por su diseño, en el cual su autoridad

se extiende hasta los aspectos presupuestarios y de nombramiento de jefes de las áreas de conservación, el país presenta esquemas de gobernanza fundamentalmente estatales (más del 80%). En contraste, la región latinoamericana, África y Asia o el Pacífico reportan porcentajes significativos de áreas protegidas bajo sistemas de gobernanza subnacional o privada. Otros modelos de gobernanza participativa son frecuentes en América Latina (indígena con más de un 7%), Norteamérica (ONG con cerca de un 24%), África (comunitaria con casi un 6%) Asia y el Pacífico (conjunta con más de un 5%). Entre estos cabe destacar una presencia importante de modelos de gestión comunitaria a nivel de ecosistemas como los humedales, sin que necesariamente estén declarados como ASP.

En cuanto a los objetivos de los tipos de ASP es frecuente la presencia de modelos que van más allá de la preservación estricta y de los parques nacionales. Se encuentran categorías como las áreas protegidas con uso sostenible de los recursos naturales, dominante en Latinoamérica. Costa Rica presenta una prevalencia de este tipo de áreas protegidas como resultado de la evolución histórica del Sinac, en buena parte por la dificultad del Estado de contar con los recursos para la compra de tierras. Esto ha obligado al país a aspirar a un modelo de manejo integrado regional de esas zonas, que permite una combinación de categorías más orientadas a la preservación, junto con modelos que se prestan para la gestión sostenible. Lo anterior genera oportunidades para zonas de manejo sostenible, corredores biológicos y áreas de amortiguamiento en varios sitios de conservación. Ello ha facilitado también la presencia de modelos con designación internacional, como las reservas de la biosfera, con mayor prevalencia que en el resto del mundo, aspecto que indudablemente le genera reconocimiento y mayor prestigio internacional al país y al Sinac.

Con base en los dos primeros indicadores analizados anteriormente, se identificaron experiencias exitosas en México y Brasil. La información registrada evidencia que el éxito de su implementación se relaciona con la focalización espacial,

la diferenciación de pagos y el establecimiento de sistemas robustos de monitoreo y sanción. La focalización refiere a centrar los esfuerzos en las áreas de mayor densidad de servicios ecosistémicos o riesgo de degradación. Mientras que los pagos diferenciados se enfocan no sólo en los costos financieros de provisión de los servicios ecosistémicos o el tamaño de los predios, sino también en las condiciones de vulnerabilidad de los grupos participantes, con el fin de reducir las inequidades que se pueden causar en los sistemas que se han implementado inicialmente. Este es el caso de los programas diseñados especialmente para comunidades indígenas. En México se encuentran ejemplos focalizados en casos como el de la cuenca del Saltillo, el Fondo de Conservación Mariposa Monarca y el PSE por Servicios Hidrológicos. En Brasil sobresalen la Agencia de las Cuencas Piracicaba, Capivari y Jundiá (Agencia PCJ) y los programas “Conservador das Aguas” y Oasis. Con relación al financiamiento, en ambos países se registra el uso de mecanismos alternativos. Así, por ejemplo, en Brasil se ha recurrido a enfoques de soluciones basadas en la naturaleza, la creación de redes de trabajo colaborativo entre inversionistas, proyectos o instituciones facilitados por la Fundación Grupo Boticario.

**PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE  
ESQUEMAS DE GESTIÓN DE LA  
CONSERVACIÓN EN EL PLANO  
INTERNACIONAL**

véase Aguilar, 2022  
en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

Sin embargo, el costo de un sistema de conservación con altas aspiraciones de efectividad es alto y depende, en buena parte, de identificar fuentes de ingresos adicionales. En el caso costarricense, esos recursos provienen fundamentalmente de instrumentos de política fiscal y de la cooperación internacional. No se han utilizado ampliamente en Costa Rica otras alternativas usadas a nivel internacional, por ejemplo, esquemas de gobernanza

compartida o no estatal, la generación de ingresos a través de actividades productiva sostenibles, entre otras (Aguilar, 2022).

A pesar de que Costa Rica es pionera latinoamericana en cuanto a contabilizar estadísticas desagregadas de las visitas del turismo a las ASP, en medir el aporte de las mismas en términos de contribuciones a diversos *clústeres* económicos<sup>8</sup> y en términos de medición del valor de los servicios ecosistémicos aportados por la conservación de estas áreas<sup>9</sup>, los resultados de las consultas del PEN, sintetizadas en este capítulo, sugieren que se requiere de un esfuerzo más dirigido para promover la creación de encadenamientos productivos, así como la utilización de los valores económicos de los servicios ecosistémicos que producen las áreas protegidas, para generar fuentes de recursos frescos que permitan reducir la presión fiscal que afecta los alcances y sostenibilidad de las acciones de conservación implementadas.

Por otra parte, la Lista Verde de la UICN es un estándar que tiene como objetivo alentar, lograr y promover áreas protegidas efectivas, equitativas y exitosas en todos los países socios y jurisdicciones. Su objetivo general es aumentar la cantidad de áreas protegidas y conservadas que brindan resultados de conservación exitosos, a través de una gobernanza y gestión efectivas y equitativas. Utiliza 17 criterios en 4 componentes (buena gobernanza, planificación adecuada, manejo efectivo y productos de conservación exitosos) y 50 indicadores. Se ha desarrollado en las últimas dos décadas y cuenta con un proceso riguroso de acreditación, en colaboración entre la UICN y la *Accreditation Services International*, agencia acreditadora a nivel internacional.

El criterio ha sido adoptado por 50 países y busca que las áreas certificadas sean reconocidas por lograr resultados continuos para las personas y la naturaleza de una manera justa y efectiva. La expectativa es que la certificación se convierta en una fuente de atracción de financiamiento para estas áreas. En esa dirección el Programa Global de Áreas Protegidas y Conservadas (GPAP) de la UICN y la Comisión Mundial de Áreas

Protegidas (WCPA) han establecido un "grupo de trabajo de finanzas" para ayudar a movilizar los recursos para el financiamiento de áreas protegidas. Para el 2030, se priorizarán fuentes de financiamiento nuevas y adicionales, como una forma de demostrar el valor agregado de la certificación a los sitios participantes y sus agencias gubernamentales, así como a los inversionistas, tanto públicos como privados.

Con un enfoque similar (de mecanismos financieros alternativos para la conservación), cabe destacar los mercados voluntarios de carbono. Esta noción se implementa por ejemplo en Belice con el concepto de Parques Marinos "Bancables", promovido por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El concepto es facilitado por la organización sin fines de lucro "Blue Finance" que ha creado una agregación de proyectos de alto impacto en áreas protegidas marinas (APM) que provee oportunidades de inversión para participar con capital concesionario en resiliencia ecológica y empoderamiento comunal.

Para el 2022, "Blue Finance" maneja con socios locales cinco APM en un esfuerzo por conservar 1.000.000 hectáreas de coral de alta biodiversidad, arrecifes, protegiendo a más de 57 especies en peligro de extinción, y mejorando los medios de subsistencia de más de 20.000 habitantes costeros de comunidades en el Caribe, Sudeste Asiático y África subsahariana. Cada APM tiene un mandato de sus respectivos gobiernos para la gestión operativa, con socios locales de confianza. Se busca que todas las áreas sean progresivamente independientes de los donantes, a través de modelos de ingresos tangibles basados en programas de ecoturismo, carbono azul y otras iniciativas innovadoras de economía azul en y alrededor de las APM. Socios externos independientes como Verra y *Gold Standard* verifican las métricas de impacto para naturaleza y comunidades. Mientras que personal de "Blue Finance" y en la entidad de cogestión actúan como gerentes de desempeño.

Los modelos novedosos de integración económica mencionados en los grupos focales del PEN-Conare incluyen los

*clústeres* económicos. De éstos se presentan experiencias documentadas en regiones como el País Vasco. Consisten en un cúmulo de empresas, ubicadas geográficamente cerca, que pertenecen a uno o varios sectores productivos directamente relacionados entre sí; es decir, a una misma o a varias cadenas de valor. Así, se caracterizan por la concentración geográfica y la interconexión de los actores de todo tipo. Generalmente resultan en salarios, productividad e innovación superiores a la media, beneficiando a la población, las otras empresas y la economía. En América Latina se han implementado varios proyectos para el desarrollo de *clústeres* auspiciados por organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), incluyendo experiencias con *clústeres* turísticos y que utilizan materias primas de los ecosistemas en América del Sur (Aguilar, 2022).

La llamada "economía azul" presenta también oportunidades de integración economía-ambiente, mediante la generación de materias primas con vista en los retos que imponen las condiciones generadas por el cambio climático. Este es el caso de los sargazos, los cuales se han manifestado como un reto para las playas del Caribe en los últimos años, incluyendo la región del Caribe Sur costarricense. El PNUD apoya iniciativas en Barbados y otros países del Caribe para mejorar las capacidades en el manejo de esta planta marina. Este año se lanzó un proyecto de apoyo de más de 12 millones de dólares, que incluye el suministro de equipos tales como barreras flotantes, transportadores acuáticos, botes de trabajo, rastrillos de playa de superficie de máquinas, tractores y camiones de volteo. Se busca dar manejo integral a esta planta incluyendo su utilización como materia prima para fibras y abono. Asimismo, se implementa un escalamiento y capacitación en el monitoreo de su circulación mediante drones. Esta experiencia podría convertirse en un clúster económico y puede acrecentar el acervo de opciones de economía azul que está explorando Costa Rica y que se relacionan con los servicios ecosistémicos costeros, como lo son las experiencias acuícolas de pargo y de producción de

camarones con menor impacto en piletas sobre el suelo.

Por último, se documentan brevemente algunas experiencias internacionales de gobernanza alternativa. Estas pueden complementar los ya interesantes resultados de ejercicios como el manejo comunitario del Refugio de Vida Silvestre Ostional o la gobernanza compartida del Parque Nacional Cahuita, entre otros.

En el caso de gobernanza compartida de bosques, un ejemplo interesante a nivel centroamericano es la Asociación de Comunidades Forestales de Petén (ACOFOP). Esta organización opera dentro de la Reserva de la Biosfera Maya (RBM) en Guatemala por medio del sistema de concesiones comunitarias. Actualmente, las organizaciones de base comunitaria, que pertenecen a ACOFOP tienen bajo su responsabilidad 398.300 hectáreas de bosque de la zona de usos múltiples en la RBM. En conjunto, ACOFOP y el Consejo Nacional de Áreas Protegidas implementan un manejo integral del bosque, aprovechando sosteniblemente los recursos naturales que albergan las áreas bajo concesión. A nivel territorial se registran distintos grados de organización, que permite la definición de roles para garantizar una gobernanza forestal comunitaria exitosa, que se traduce en medios de vida sostenibles, menos incendios forestales e invasiones y más conservación. Su mayor logro ha sido la disminución de incendios forestales relacionados con la actividad del narcotráfico en la RBM. Su sistema comunitario es promocionado como modelo de referencia por reconocidas entidades educativas como Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (Aguilar, 2022).

En los grupos focales realizados por el PEN-Conare también se mencionaron las experiencias de gobernanza compartida de mares en las Islas Fiji. El Banco Mundial ha apoyado su política nacional del océano, la cual sirve de base para la meta de quintuplicar la cobertura de APM hasta llegar al 30% del total de su área marina en 2030. Un componente

muy importante lo constituye la incorporación del conocimiento tradicional de las poblaciones, con el fin de diseñar y establecer las zonas a proteger; las cuales, asimismo, generan un aporte económico indispensable para el bienestar de sus habitantes. Parte de esos conocimientos es el establecimiento de zonas de no uso utilizando la noción tradicional del “tabú”.

Finalmente, puede mencionarse la extensiva experiencia en manejo comunitario de manglares en las Filipinas. Este modelo ha sido evaluado como exitoso, en tanto utiliza un enfoque integrado y basado en ecosistemas que toma en cuenta la retroalimentación entre la rehabilitación y otras actividades económicas como el turismo, la extracción de moluscos y otras (Aguilar, 2022). Asimismo, los procesos de restauración van más allá de la mera plantación y la población local está involucrada en la planificación y seguimiento, además de la implementación. También, todas las partes interesadas están informadas de sus funciones y responsabilidades y la selección de especies se basa en el conocimiento ecológico y silvícola, en conjunto con las necesidades y prioridades identificadas por las partes interesadas.

En síntesis, las experiencias recopiladas muestran alternativas interesantes, que pueden ser parte de la discusión nacional sobre posibles rutas de ejecución para hacer más eficientes y estratégicas las políticas de conservación ambiental, en un marco de limitadas capacidades institucionales y políticas fiscales restrictivas. Su estudio más profundo y potencial implementación requerirían de un importante debate entre diferentes sectores y de la revisión para cada caso de su viabilidad o del marco regulatorio y de políticas necesarias para su implementación.

### Conclusión: elementos para la discusión

Los aportes de este ejercicio de investigación participativa y deliberación social señalan claros objetos de política pública

para la consolidación de los esfuerzos de conservación ambiental en el país: la revisión del marco de gobernanza de la conservación, su rectoría y la arquitectura institucional, el fortalecimiento de las capacidades, la comunicación y cambio de narrativa sobre el vínculo entre conservación y desarrollo, y las necesidades de reforzar el financiamiento, principalmente.

Si bien las personas y sectores consultados coinciden en la necesidad e importancia de emprender reformas, no hay un consenso claro sobre cuál es la fórmula para resolver parte de los desafíos que se identificaron. Hay preocupaciones combinadas sobre cómo atacar la atomización y dispersión de las decisiones, pero sin concentrar el poder o comprometer la capacidad de generar criterios técnicos y procesos participativos que hagan que dichas decisiones sean sostenibles.

El análisis aquí presentado planteó algunas propuestas puntuales, identificadas por un conjunto de personas cercanas al tema, desde la academia hasta la institucionalidad y la sociedad civil. En conjunto, se podría unificar gran parte de ellas en una idea general: el país requiere reenfocar la narrativa hacia una mayor integración de la conservación con el desarrollo, con una gestión pública clara y ordenada, eficiente, pero que tenga pesos y contrapesos entre la participación social y el criterio técnico, componentes fundamentales para que la política en este campo maximice los beneficios sociales y económicos, conjuntamente con la protección y sostenibilidad de los ecosistemas. No obstante, para ello es necesario fortalecer el financiamiento y las capacidades institucionales para lograr que la conservación sea efectiva, no solamente para sus alcances ambientales, sino para que ella beneficie a amplios sectores de población, permita consolidar los logros que el país ha tenido en este campo y alcanzar mayores niveles de desarrollo humano.

**Investigadores principales:**

Leonardo Merino Trejos y Karen Chacón Araya.

**Insumos:** *Reporte de los principales hallazgos de las sesiones de grupo sobre la tensión ambiental relacionada con la conservación*, de Jimena Vargas Cullell y Marcela Román Forastelli; y *Esquemas de gestión de la conservación de ecosistemas y biodiversidad en el plano internacional*, de Bernardo Aguilar González.

**Borrador del capítulo:**

Leonardo Merino Trejos y Karen Chacón Araya.

**Coordinación:** Leonardo Merino Trejos y Karen Chacón Araya.

**Edición técnica:** Leonardo Merino Trejos y Karen Chacón Araya, con apoyo de Jorge Vargas Cullell.

**Asistente de investigación:**

Sebastián González Rosales.

**Asesoría metodológica:** Jorge Vargas Cullell.

**Visualización de datos:**

Karen Chacón Araya y Leonardo Merino Trejos.

**Lectores críticos:** Alberto Mora Román, Evelyn Villarreal Fernández y Jorge Vargas Cullell.

**Revisión y corrección de cifras:** Sebastián González Rosales.

**Diseño y diagramación:**

Erick Valdelomar /Insignia | ng.

**Los grupos focales** se realizaron el 9 de junio con la participación de Tania Ammour (Dirección Regional UICN), Katherine Arroyo (MarViva), Mario Coto (Sinac-Minae), Carlos Faerron (Center for Global Health), Ángela González (Conagebio), Rafael Gutiérrez (Sinac-Minae), Ana Gloria Guzmán (Conservación Internacional), Ovidio López (Mesa Nacional Indígena), Gustavo Induni

(Sinac-Minae), Pedro León (Academia Nacional de Ciencias), Vilma Obando (UNA), Jorge Mario Rodríguez (Fonafifo), Kifah Sasa (PNUD) y Felipe Vega (ONF).

**En las entrevistas participaron** Cynthia Córdoba (Minae), Ronald Chan (Área de Conservación La Amistad Pacífico), Gina Cuza (Área de Conservación Marina Coco), Mariana Jiménez (Área de Conservación Arenal Huetar Norte), Alexander León (Área de Conservación Arenal Tempisque), Pedro León (Academia Nacional de Ciencias), Gilmar Navarrete (Fonafifo), Henry Picado (Fecon), Mario Piedra (Fundecor), Renato Sánchez (Área de Conservación Central) y Luis Sánchez (Área de Conservación Pacífico Central).

## Notas

1 Un problema es una falla o rezago que crea un cuello de botella clave para el desarrollo humano y que constituye una amenaza contra la capacidad futura del país de alcanzar un alto nivel de desarrollo. Se formula en términos de una pregunta que plantea una tensión entre un objetivo deseable de resolver y un conjunto de condiciones de partida, o restricciones, que reducen el margen de maniobra para actuar y las capacidades para atender ese objetivo deseable.

2 Cabe mencionar que las autoridades ambientales han afirmado públicamente que ya existen recursos frescos y que se espera una recuperación importante en el programa. Para el cierre de esta edición no se logró documentar, pero se dará seguimiento en próximas entregas.

3 Se dio el ejemplo de la Comisión de Gobernanza Marina, que no puede decidir sobre temas de pesca o la Ley de Conservación de Vida Silvestre que excluye a los tiburones.

4 Las referencias anteceditas por la letra “E” corresponden a entrevistas o comunicaciones personales realizadas durante el proceso de elaboración de este Informe. La información respectiva se presenta en la sección “Entrevistas”, de las referencias bibliográficas de este capítulo.

5 Se mencionó un ejemplo en la creación de Biodata, una base de datos elaborada por el Consejo Nacional de Biodiversidad (Conagebio), que compila y parametriza a partir de estándares internacionales la información producida por diversas instituciones. Se mencionó el problema que han tenido para obtener información diaria y horaria del Instituto Meteorológico Nacional, que lleva la data del clima en las zonas urbanas.

6 En el programa de estudios de la materia de ciencias de primaria y secundaria figuran ejes generales vinculados al tema ambiental, a saber: i) los seres vivos en entornos saludables, como resultado de la interacción de aspectos biológicos, socioculturales y ambientales;

ii) uso sostenible de la energía y los materiales, para la preservación y protección de los recursos del planeta y iii) las interrelaciones entre las actividades que realiza el ser humano a nivel local y global, con la integridad del planeta tierra y su vinculación con el universo.

7 Si bien Costa Rica no cuenta con una jurisdicción especializada en temas ambientales, es decir, tribunales especializados dependientes del Poder Judicial en este campo, si hay órganos jurisdiccionales no especializados a nivel penal, contencioso y agrario que atienden asuntos vinculados a esta materia (E: Cabrera, 2022).

8 Un 5% del PIB aportado a los clústeres de turismo, energía y otros por los Parques Nacionales según el Cinpe-UNA.

9 Entre 20.000 y 1,1 millones de dólares por hectárea por año en siete humedales Ramsar en el país.

