



## Red Latinoamericana de Cooperación Técnica en Parques Nacionales, Otras Áreas Protegidas, Flora y Fauna Silvestres

Programa FAO/OAPN  
Fortalecimiento del manejo sostenible de los  
recursos naturales en las áreas protegidas de  
América Latina

### ESTUDIO DE CASO

## Gestión Descentralizada de Áreas Protegidas en Costa Rica



Organización de las  
Naciones Unidas para la  
Agricultura y la Alimentación



Organismo Autónomo  
Parques Nacionales  
Ministerio de Medio Ambiente  
de España

Diciembre de 2005

Documento preparado por Gustavo Induni, Ministerio del Ambiente y Energía de Costa Rica (MINAE), en el marco del Programa FAO/OAPN (Organismo Autónomo Parques Nacionales de España) sobre “Fortalecimiento del Manejo Sostenible de los Recursos Naturales en las Áreas Protegidas de América Latina”.

Para mayor información dirigirse a:

Mario Mengarelli  
Secretaria Técnica  
Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe  
Av. Dag Hammarskjöld 3241, Vitacura  
Santiago, CHILE  
Tel.: (56-2) 3372213  
Fax: (56-2) 3372101  
E.mail: [Mario.Mengarelli@fao.org](mailto:Mario.Mengarelli@fao.org)  
<http://www.rlc.fao.org/redes/parques/>

---

Las denominaciones en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no aplican, de parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

---

## ÍNDICE

<b>1. Introducción</b>	2
<b>2. Situación de las áreas protegidas en el país</b>	3
Institucionalidad, Legislación Y Políticas	3
Sistema de clasificación utilizado	4
Situación actual de las áreas protegidas	7
<i>Planificación y manejo</i>	7
<i>Financiamiento</i>	8
<i>Amenazas</i>	9
<b>3. La situación actual de la descentralización de las áreas protegidas: Políticas, Legislación Y Gobernanza</b>	11
Modalidades de gobernanza de las áreas protegidas costarricenses	11
El esquema de descentralización del SINAC: un proceso Escalonado	13
<i>El desarrollo de las áreas protegidas en Costa Rica</i>	13
<i>El desarrollo del SINAC como modelo de gestión descentraliza</i>	15
<i>Problemas jurídicos para la plena implementación del modelo</i>	15
<i>La propuesta conceptual del modelo</i>	18
<b>4. Aspectos institucionales de la descentralización</b>	20
Recurso humano	20
Financiamiento	21
Protección	21
Manejo de los recursos de la biodiversidad	22
Planificación	22
<b>5. Conclusiones preliminares</b>	23
<b>6. Recomendaciones</b>	24
<b>7. Bibliografía</b>	26
<b>ANEXOS</b>	
<b><u>ANEXO 1:</u> Mapa de las once áreas de conservación que conforman el SINAC</b>	<b>30</b>
<b><u>ANEXO 2:</u> Políticas generales para las Áreas Silvestres Protegidas de Costa Rica</b>	<b>31</b>
<b><u>ANEXO 3:</u> Acciones generales contenidas en la Agenda para las Áreas Silvestres Protegidas administradas por el SINAC</b>	<b>33</b>
<b><u>ANEXO 4:</u> Categorías de manejo de áreas protegidas establecidas en el ordenamiento jurídico costarricense</b>	<b>35</b>
<b><u>ANEXO 5:</u> Mapa de las áreas protegidas declaradas por el Estado Costarricense</b>	<b>37</b>
<b><u>ANEXO 6:</u> Mapa de los corredores biológicos de Costa Rica</b>	<b>38</b>
<b><u>ANEXO 7:</u> Mapa de las reservas indígenas de Costa Rica</b>	<b>39</b>
<b><u>ANEXO 8:</u> Organigrama general del SINAC</b>	<b>40</b>



## 1. Introducción

Entre la Red Latinoamericana de Cooperación Técnica en Parques Nacionales, otras Áreas Protegidas, Flora y Fauna Silvestres (REDPARQUES), cuya Secretaría Técnica ejerce la FAO, y la Red Iberoamericana de Parques Nacionales y otras Áreas Protegidas (RIPANAP), impulsada por el Organismo Autónomo Parques Nacionales de España (OAPN), fue suscrito un acuerdo para el desarrollo conjunto de un Programa de Cooperación para el Fortalecimiento del Manejo Sostenible de los Recursos Naturales en las Áreas Protegidas de América Latina. Dicho programa propone, como su primer objetivo específico, la realización de cinco seminarios-talleres de expertos sobre temas de prioridad en planificación y gestión de áreas protegidas. El primero de tales talleres tendrá lugar en Cartagena, Colombia, entre el 5 y el 9 de diciembre de 2005, y tendrá como tema central la descentralización de la gestión gubernamental de las áreas protegidas en América Latina.

Una de las actividades esbozadas para la realización del taller referido en el párrafo precedente, es la preparación de estudios de caso en algunos países de la región. El presente documento responde a esta actividad y presenta el estudio de caso correspondiente a la experiencia de Costa Rica en la implementación de su Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC).

En la primera sección se ofrece un bosquejo de la situación actual de las áreas silvestres protegidas costarricenses, dando énfasis a los aspectos de la institucionalidad, la legislación, las políticas, el sistema de categorías de manejo empleado y algunos aspectos relacionados con la planificación, el manejo y el financiamiento de las áreas protegidas, así como con las amenazas que estas enfrentan.

La siguiente sección recoge la situación presente del proceso de descentralización en las áreas protegidas de Costa Rica. Se enfoca principalmente en cuestiones de políticas, legislación y gobernanza, identificando las modalidades de gobernanza que se utilizan en el país. Al mismo tiempo describe el proceso seguido para el desarrollo de las áreas protegidas y la descentralización de su gestión, con sus limitaciones y con la propuesta conceptual del modelo adoptado.

La tercera sección reseña los principales aspectos institucionales, relacionados con la gestión de las áreas protegidas, que se han visto afectados positiva o negativamente por el proceso de descentralización. Incluye rubros como el recurso humano, el financiamiento, la protección y el manejo de los recursos de la biodiversidad, además de la planificación institucional.

Finalmente se presentan una sección de conclusiones y otra de recomendaciones, con algunas de las principales lecciones aprendidas a lo largo del proceso de descentralización de la gestión de las áreas protegidas costarricenses.



## 2. Situación de las áreas protegidas en el país

### *Institucionalidad, Legislación y Políticas*

Las áreas silvestres protegidas<sup>1</sup> de Costa Rica constituyen un subsistema dentro del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC). Este último, a su vez, es una de las direcciones administrativas que conforman el Ministerio del Ambiente y Energía (MINAE), joven dependencia del Poder Ejecutivo costarricense con menos de dos décadas de existencia<sup>2</sup>.

La Ley de Biodiversidad N° 7788 de Costa Rica (1998) creó el SINAC como una institución con personería jurídica propia y lo definió como un sistema de gestión y coordinación institucional, desconcentrado y participativo, que integra las competencias en las materias forestal, vida silvestre y áreas protegidas, con el fin de dictar políticas, planificar y ejecutar procesos dirigidos a lograr la sostenibilidad en el manejo de los recursos naturales de Costa Rica (artículo 22°). El SINAC consta de once unidades administrativas regionales, denominadas *áreas de conservación*, que cubren el 100 % del territorio nacional (ca. 52.100 Km<sup>2</sup>). Diez de las áreas de conservación son continentales y la undécima corresponde a la Isla del Coco (cf. mapa en el anexo 1).

De acuerdo con la misma Ley de Biodiversidad (artículo 28°), las áreas de conservación pueden ser definidas como unidades territoriales del país, delimitadas administrativamente, regidas por una misma estrategia de desarrollo y administración, debidamente coordinadas con el resto del sector público. En ellas se interrelacionan las actividades privadas con las estatales en materia de conservación e incluyen tanto asentamientos humanos (urbanos y rurales) y tierras destinadas a la producción como áreas silvestres protegidas.

Otras leyes que tutelan las áreas silvestres protegidas son: la Ley de Creación del Servicio de Parques Nacionales N° 6084 (1977); la Ley de Conservación de la Vida Silvestre N° 7317 (1992)<sup>3</sup>; la Ley Orgánica del Ambiente N° 7554 (1995) y la Ley Forestal N° 7575 (1996)<sup>4</sup>. Cabe mencionar además algunas convenciones internacionales que han sido ratificadas y adoptadas como leyes (v.g. la Convención para la protección de la flora, de la fauna y de las bellezas escénicas naturales de los países de América; la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres –CITES–; la Convención relativa a los humedales de importancia internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas –Ramsar–; y el Convenio sobre la Diversidad Biológica –CDB). A todas estas leyes se suma el mandato que establece la Constitución Política de la República de Costa Rica en su artículo 50°, donde se estipula que “toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Por ello, está legitimada para denunciar los actos que infrinjan ese derecho y para reclamar la reparación del daño causado. El Estado garantizará, defenderá y preservará ese derecho.”

Por otra parte, el documento *Políticas para Áreas Silvestres Protegidas de Costa Rica*, formulado en 1997, estableció una serie de políticas generales y específicas, lo mismo que acciones para su implementación, correspondientes a los siguientes once ejes de trabajo: consolidación y desarrollo institucional, incentivos, permisos y otras formas de uso, manejo de recursos, protección y control, planificación, ordenamiento territorial, investigación, turismo, educación ambiental y extensión comunal (SINAC-MINAE 1997). Un resumen de las políticas generales se presenta en el anexo 2.

<sup>1</sup> Equivalentes a las “áreas naturales protegidas” de otros países de la región.

<sup>2</sup> Creado en 1990 mediante la Ley N° 7152 con el nombre de Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas (MIRENEM), fue posteriormente transformado en el MINAE por la Ley Orgánica del Ambiente N° 7554 (1995).

<sup>3</sup> Esta ley derogó la Ley de Conservación de la Fauna Silvestre N° 6919 (1983).

<sup>4</sup> Esta ley derogó la Ley Forestal N° 7174 (1990), que a su vez había derogado la Ley Forestal N° 4465 (1969).



Las políticas de 1997 se revisaron cuatro años más tarde y posteriormente fueron vertidas en la *Agenda para las Áreas Silvestres Protegidas Administradas por el SINAC* (SINAC-MINAE 2003a), para cuya formulación también se utilizaron otros tres documentos: el capítulo de conservación *in situ* de la *Estrategia Nacional de Conservación y el Uso Sostenible de la Biodiversidad* (SINAC-MINAE 2000a), las *Recomendaciones para el Área Temática Áreas Silvestres Protegidas* del Foro Ambiental Nacional (Ugalde & Solís 2002) y la propuesta *Consolidación del Sistema de Áreas Protegidas Públicas de Costa Rica* (Boza *et al.* 2002). Conforman la *Agenda* un total de 39 acciones generales, 159 acciones específicas y 24 directrices, organizadas en cinco ámbitos de gestión: social, administrativo, de recursos naturales y culturales, político-legal y económico-financiero. En el anexo 3 se recogen las acciones generales.

Conjuntamente con el *Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas* del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB 2004), la *Agenda* institucional constituye la base sobre la cual se ha venido trabajando por consolidar un nuevo paradigma para la conservación y el aprovechamiento sostenible de la biodiversidad en Costa Rica, a saber, el *modelo de las áreas de conservación* (*cf.* García-Azuero *et al.* 2005; Induni 2003a, 2003b).

### **Sistema de clasificación utilizado**

En el ordenamiento jurídico costarricense es posible encontrar hasta doce categorías de manejo distintas, producto de varias leyes de la República y decretos ejecutivos en diferentes momentos de la evolución institucional. Algunas de esas categorías de manejo tienen menos de diez años de haber sido establecidas, mientras que otras se remontan más de cuatro décadas atrás. Al mismo tiempo, algunas de ellas traslapan visiblemente en sus objetivos de manejo y son interpretadas, en la práctica, como una misma cosa (*cf.* anexo 4).

Actualmente, se acepta que las categorías de manejo vigentes son aquellas que poseen al menos un área silvestre protegida declarada como tal por el Estado Costarricense, ya sea por mandato legislativo (ley de la República) o mediante un acto administrativo (decreto ejecutivo) debidamente autorizado por las leyes. Algunas de estas categorías de manejo pueden incluso carecer de una definición formal en la ley o el decreto ejecutivo que las establece o utiliza, pero ello no les resta eficacia jurídica. Según este enfoque, se tienen ocho categorías de manejo vigentes a la fecha: Reserva biológica<sup>5</sup>, Parque nacional<sup>6</sup>, Refugio nacional de vida silvestre<sup>7</sup>, Reserva forestal, Zona protectora, Monumento nacional<sup>8</sup>, Monumento natural y Humedal.

Otras dos categorías de manejo que hasta ahora no han sido utilizadas oficialmente son la Reserva natural y la Reserva de regiones vírgenes, establecidas mediante la Ley N° 3763 (ratificación de la Convención para la Protección de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América; 1976). Una última categoría, no contemplada en las leyes aunque establecida mediante el Decreto ejecutivo N° 24282-MP-MAG-MIRENEM (1995), es la de Área marina de uso múltiple, que hasta ahora no cuenta con ningún sitio formalmente declarado.

<sup>5</sup> Incluye dos Reservas naturales absolutas.

<sup>6</sup> Incluye el Parque Internacional La Amistad (colindante con Panamá).

<sup>7</sup> Incluye tres subcategorías, según el régimen de tenencia de la tierra: refugios de tipo estatal, de tipo privado y de tipo mixto (Ley N° 7317, artículo 82°).

<sup>8</sup> La categoría como tal no se halla definida en ninguna ley; sólo existe un área de este tipo.

En el recuadro 1 se presenta la correspondencia aproximada entre las categorías de manejo utilizadas en Costa Rica y las que han sido propuestas por la Comisión Mundial de Áreas Protegidas de la UICN (García 2002; UICN 1994).

Recuadro 1: Correspondencia aproximada entre la categorización internacional de áreas silvestres protegidas y las categorías de manejo utilizadas en Costa Rica	
IUCN	Costa Rica
I. Reserva natural estricta/ Área natural silvestre	Reserva natural absoluta Reserva biológica
II. Parque nacional	Parque nacional Monumento nacional
III. Monumento natural	Monumento natural
IV. Área de manejo de hábitat/ especies	Refugio nacional de vida silvestre Humedal
V. Paisaje terrestre/ marino protegido	No existe
VI. Área protegida con recursos manejados	Reserva forestal Zona protectora

Fuente: García (2002) y Asch *et al.* (1997)

Hoy día Costa Rica cuenta con un total de 155 áreas silvestres protegidas declaradas por el Estado, que representan el 25,93 % del territorio nacional. De estas, la mayoría (41 %) son refugios nacionales de vida silvestre, seguidas por las zonas protectoras (20 %) y los parques nacionales (17 %). Las áreas silvestres protegidas menos frecuentes en el país son las de las categorías monumento nacional y monumento natural (menos del 1 %, para ambas) (*cf.* cuadro 1 y Fig. 1).

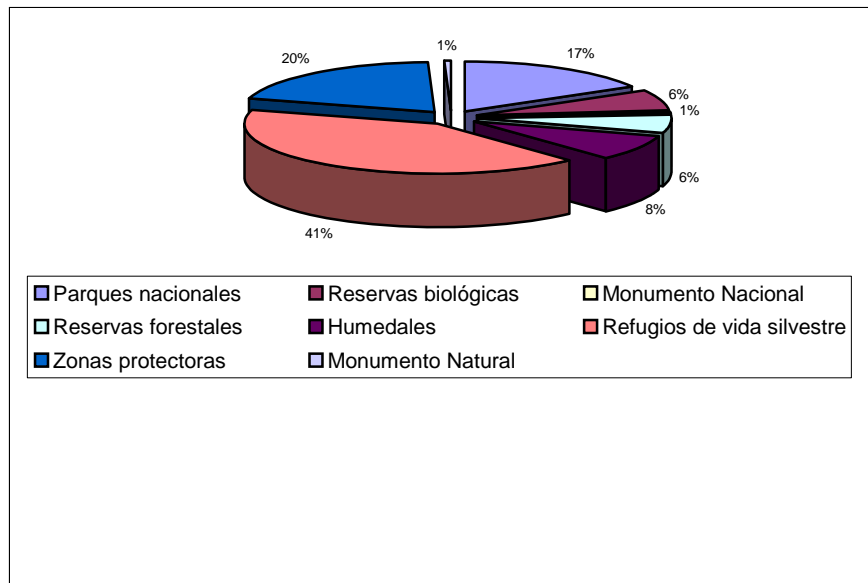
Cuadro 1: Distribución del número de áreas protegidas declaradas por el Estado Costarricense y de la superficie que abarcan, según la categoría de manejo

Categoría de manejo	Nº de áreas protegidas	Porcentaje	Superficie protegida † (hectáreas)	Porcentaje
Reserva biológica	10	6,45	23.345,64	1,76
Parque Nacional	26	16,77	616.906,78	46,55
Refugio nacional de vida silvestre	64	41,29	240.121,52	18,12
Reserva forestal	9	5,81	221.240,29	16,70
Zona protectora	31	20,00	152.605,17	11,52
Monumento nacional	1	0,64	229,67	0,02
Monumento natural	1	0,64	2,00	0,00
Humedal	13	8,39	70.736,00	5,34
<b>TOTAL</b>	<b>155</b>	<b>100</b>	<b>1.325.187,07</b>	<b>100</b>

† No considera la extensión marina.

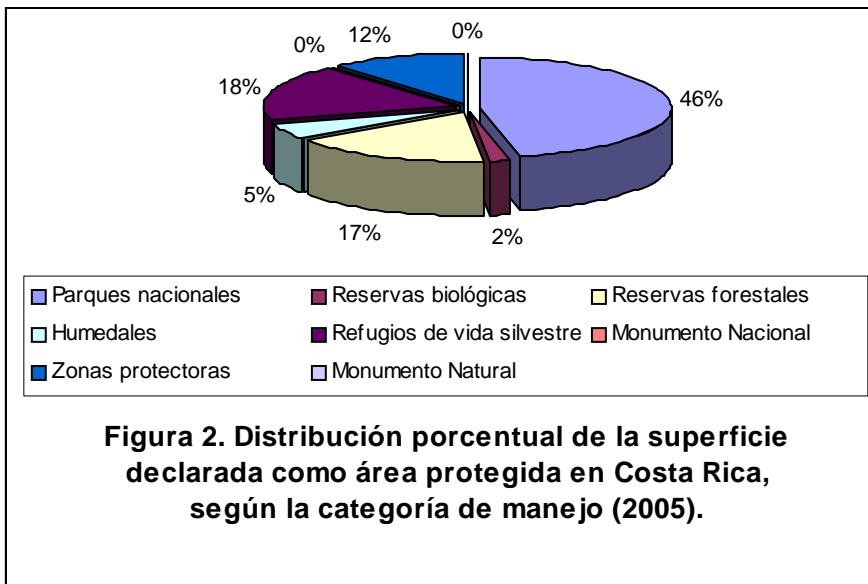
Fuente: Sistema de Información Geográfica del SINAC (2005)

Figura 1. Distribución porcentual del número de áreas silvestres protegidas de Costa Rica, según la categoría de manejo (2005).



En cuanto a la superficie declarada por el Estado como área protegida, los parques nacionales representan la mayor proporción (46 %), seguidos por los refugios nacionales de vida silvestre (18%) y las reservas forestales (17 %). Las categorías de manejo que reúnen la menor proporción de superficie protegida son las de monumento nacional y monumento natural (menos del 1 %, en ambos casos) (cf. cuadro 1 y Fig. 2).

Figura 2. Distribución porcentual de la superficie declarada como área protegida en Costa Rica, según la categoría de manejo (2005).



Es de resaltar que las áreas protegidas de mayor tamaño, en general, son los parques nacionales, en tanto otras categorías de manejo numéricamente importantes, como los refugios nacionales de vida silvestre, representan un mosaico dominado por áreas de pequeño tamaño (cf. mapa en el Anexo 5).





## **Situación actual de las áreas protegidas**

### *Planificación y manejo*

El SINAC, al ser una de las direcciones administrativas del MINAE, se rige por los planes nacionales de desarrollo. En estos, cada cuatro años, la administración de turno establece sus propias prioridades de gobierno. Sin embargo, el SINAC orienta su accionar a través de los años recurriendo además a otra serie de instrumentos de planificación. Tales son:

1. En el nivel estratégico:
  - a. Planes estratégicos de gestión institucional: en el año 2000 se formuló un primer plan estratégico para el período 2000-2002 (SINAC-MINAE 200c). Actualmente está por formularse una nueva versión actualizada y más comprehensiva que la anterior.
  - b. Estrategias temáticas: se cuenta con una *Estrategia Nacional para la Educación Ambiental del SINAC 2005-2010* –en su segunda versión– (SINAC-MINAE 2005a), una *Estrategia de Manejo y Conservación de la Vida Silvestre* (SINAC-MINAE 2003b), una *Estrategia para el Control de la Tala Ilegal 2002-2007* (SINAC-MINAE 2002), una *Estrategia Nacional para el Manejo del Fuego en Costa Rica 2000-2005* (SINAC-MINAE 2001a), una *Estrategia Nacional de Conservación y Uso Sostenible de la Biodiversidad* (SINAC-MINAE 2000a) y una *Estrategia Nacional de Investigación en Biodiversidad y Recursos Culturales* (SINAC-MINAE 2000b). Actualmente está en su fase inicial el proceso de formulación de una estrategia nacional para el monitoreo de la integridad ecológica (impactos de la gestión) en las áreas silvestres protegidas y los corredores biológicos.
  - c. Políticas: existe una *Política de Humedales de Costa Rica* con su correspondiente plan de acciones estratégicas (SINAC-MINAE 2001b), así como *Políticas para Áreas Silvestres Protegidas de Costa Rica* (SINAC-MINAE 1997).
  - d. Otros instrumentos: la gestión de las áreas silvestres protegidas, a nivel nacional, obedece a las prioridades establecidas en la *Agenda para las Áreas Silvestres Protegidas Administradas por el SINAC* (SINAC-MINAE 2003a).
2. En el nivel gerencial: a este nivel se formulan planes generales de manejo para las áreas silvestres protegidas. Para ello, el SINAC dispone de una *Guía para la Formulación y Ejecución de Planes de Manejo de Áreas Silvestres Protegidas* (Artavia 2004). Si se excluyen los refugios de vida silvestre de propiedad privada (que formulan sus propios planes generales de manejo en forma independiente), en el año 2003 cerca de un 11 % de las áreas silvestres protegidas declaradas por el Estado contaban con planes generales de manejo actualizados o en proceso de actualización (SINAC-MINAE 2003c). Actualmente estas áreas rondan el 13 %. Si se considera que en 1997 el 24 % de las áreas silvestres protegidas existentes en aquel entonces (n=125) tenían planes generales de manejo formulados o en formulación (Asch *et al.* 1997), parece evidente que varios de los planes de manejo preparados hace un lustro no han podido ser actualizados nuevamente. No obstante, esta es una situación que parece repetirse en muchos otros países de la región (*cf.* de la Maza-Elvira *et al.* 2003).
3. En el nivel operativo: en este último nivel el instrumento que se emplea es el plan anual de trabajo (PAT), que debe establecer un ligamen entre las acciones estratégicas y gerenciales y los recursos financieros disponibles, a través de actividades calendarizadas y de un presupuesto. Se formula un PAT para cada área protegida con personal permanente y para aquellas áreas que dependen de las oficinas subregionales (*i.e.* un total de 32 dependencias que administran, en todo el país, las subdivisiones territoriales –subregiones– en que se dividen las áreas de conservación). Como complemento al PAT se aplica anualmente una herramienta para el monitoreo de la efectividad de la gestión (Mena & Artavia 2003).



Todavía no se cuenta con un plan director para el subsistema nacional de áreas silvestres protegidas, aunque está claramente definida su importancia (SINAC-MINAE 2003a) y actualmente se gestionan los recursos para su formulación y puesta en práctica.

Dentro de las principales actividades desarrolladas en relación con las áreas silvestres protegidas pueden citarse las siguientes: control y protección, ecoturismo, educación ambiental, investigación (incluyendo bioprospección) y compra de tierras privadas e inscripción de las mismas a nombre del Estado (en Parques Nacionales y Reservas Biológicas, principalmente). Adicionalmente, se efectúa el pago por servicios ambientales a los propietarios de terrenos privados que estén ubicados dentro de las áreas silvestres protegidas o en los corredores biológicos que las interconectan (*cf.* mapa de corredores biológicos en el anexo 6).

### *Financiamiento*

Una de las principales limitaciones con que ha topado el SINAC en su camino hacia la consolidación de un nuevo modelo para la conservación y el aprovechamiento sostenible de la biodiversidad, es el aspecto financiero.

De acuerdo con la Ley de Biodiversidad N° 7788, el SINAC debe diseñar mecanismos de financiamiento que le permitan ejercer sus mandatos con agilidad y eficiencia. Para eso puede utilizar transferencias de los presupuestos de la República, o de cualquier persona física o jurídica, así como los fondos propios que generen las áreas protegidas, incluyendo las tarifas de ingreso, el pago de servicios ambientales, los canjes de deuda, los cánones establecidos por ley, el pago por las actividades realizadas dentro de las áreas protegidas y las donaciones (artículo 35°). Esta misma ley (artículo 36°) estableció un instrumento para la administración de los recursos financieros: el Fideicomiso de áreas protegidas. Dicho fideicomiso resulta de la transformación del Fondo de Parques Nacionales que había establecido la Ley de Creación del Servicio de Parques Nacionales N° 6084, en 1977, pero a la fecha no se ha podido constituir debido a que varios artículos de la Ley de Biodiversidad (en cuenta los artículos 36° y 38°, que definen el Fideicomiso) han sido impugnados mediante una acción de inconstitucionalidad interpuesta por la Procuraduría General de la República ante la Sala Constitucional. Dicha acción fue presentada en 1998 pero aún no ha sido resuelta por los Magistrados de la Sala.

Además del Fondo de Parques Nacionales, el SINAC dispone de otros dos fondos especiales: el Fondo Forestal (establecido por la Ley Forestal) y el Fondo de Vida Silvestre (creado por la Ley de Conservación de la Vida Silvestre). Los recursos fiscales del Presupuesto Ordinario de la República y aquellos procedentes de la cooperación internacional y otras fuentes externas, completan la gama de fuentes financieras del Sistema (cuadro 2).

Según los resultados del proceso de formulación de la *Estrategia Financiera del Sistema de Áreas de Conservación de Costa Rica* en su primera fase: elaboración del *Plan de Necesidades Financieras 2004-2006* (SINAC-MINAE 2005b), persiste un vacío en las áreas de planificación estratégica y priorización institucional dentro del SINAC, lo mismo que una ausencia de indicadores o estándares de calidad que permitan la utilización de métodos y procedimientos de trabajo homogéneos en la prestación de los servicios que brinda el Sistema. Todo esto dificulta la planificación financiera para el desarrollo futuro del SINAC, donde los gastos de personal, capacitación, aspectos operativos (combustible, materiales, viáticos, etc.) y mantenimiento son rubros de carácter recurrente y representan entre el 70 y el 84 % de los presupuestos anuales (SINAC-MINAE 2005b). Incluso algunas áreas protegidas no cuentan con los recursos financieros necesarios para su atención, por lo que se ha sugerido estudiar la posibilidad de establecer alianzas estratégicas con asociaciones, fundaciones u otro tipo de organizaciones que puedan ayudar a garantizar su protección (SINAC-MINAE 2005b).



Otro aspecto que se ha puesto de relieve (SINAC-MINAE 2005b) es la demanda de recursos financieros que representa atender, de uno u otro modo, las competencias de las otras direcciones administrativas del MINAE en las distintas áreas de conservación del SINAC. Esto se explica por el hecho de que el SINAC es la única dirección del MINAE que se halla regionalizada. Así mismo, el Fondo de Parques Nacionales, mayoritariamente compuesto por dineros procedentes de las tarifas de ingreso a las áreas protegidas (el 55,42 % para el 2004; SINAC-MINAE 2005c), ha venido subsidiando en buena parte los costos operativos de las oficinas administrativas del SINAC, tanto a nivel central como en las áreas de conservación e incluso a nivel de las subregiones (Ugalde & Solís 2002). De hecho, la conclusión de la segunda fase de la *Estrategia Financiera del Sistema de Áreas de Conservación de Costa Rica: Cuantificación y proyección de ingresos 2004-2006* (SINAC-MINAE 2005c), revela que el 38 % de los recursos financieros asignados anualmente al SINAC se invierten en acciones relacionadas con las áreas protegidas, mientras que el 62 % restante cubre la atención de otros asuntos, incluyendo el funcionamiento de las Oficinas Centrales y Direcciones Regionales del SINAC (29 %) y de las oficinas subregionales (27 %). A su vez, del total de los recursos financieros asignados año a año la mayor parte (más del 40 %) corresponde al Presupuesto Ordinario (fondos fiscales del Gobierno, que se dedican principalmente al pago de salarios y a la compra de tierras), seguido por el Fondo de Parques Nacionales (más del 30 %), que es el que sostiene realmente el accionar operativo del Sistema (SINAC-MINAE 2005c) (cuadro 2).

Todos los recursos financieros *públicos* del SINAC deben ser aprobados por la Contraloría General de la República y la Autoridad Presupuestaria (Ministerio de Hacienda), siguiendo el principio de caja única del Estado. Esto significa, en la práctica, que existe una importante brecha entre los recursos sanos *generados* por el SINAC y aquellos finalmente *aprobados* para su utilización. Aunado a ello, actualmente se tiene un margen de subejecución considerable, debido principalmente a la reciente emisión de una serie de leyes que buscan reforzar los mecanismos gubernamentales para el control interno y la contención del gasto público.

### *Amenazas*

Producto de las limitaciones financieras anteriormente señaladas, diferentes instancias (Ugalde & Solís 2002, Confederación Costarricense de Guardaparques 2001, Arguedas-Mora 2002) han hecho notar que los recursos operativos son insuficientes. En particular, se señala el deterioro de la infraestructura (a pesar de que mucha de ésta fue construida o reparada desde la creación del SINAC), la dificultad para darle mantenimiento adecuado al equipo y la insuficiencia del personal de campo en las áreas protegidas. Este último aspecto encuentra su explicación en el hecho de que muchos funcionarios que anteriormente se hallaban en las áreas protegidas (principalmente en los parques nacionales), hoy se encuentran cumpliendo funciones fuera de las mismas (v.g. en las oficinas subregionales) o han tenido que ser reubicados en otras áreas protegidas nuevas de reciente creación, diluyéndose así los esfuerzos para poder tener algún nivel de presencia institucional a nivel del país.

Cuadro 2: Presupuesto del SINAC para el período 2004-2006, por fuente de financiamiento (montos en miles de dólares de los EE.UU.)

Fuente de ingresos	2004 *		2005 **		2006 ***	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%
Presupuesto ordinario	6.794	47,75	7.766	44,14	8.081	44,26
Fondo de Parques Nacionales	5.238	36,81	5.614	31,90	6.367	34,87
Fondo Forestal	335	2,35	366	2,08	404	2,21
Fondo de Vida Silvestre	21	0,15	24	0,14	26	0,14
Otras Fuentes †	1.841	12,94	3.826	21,74	3.380	18,51
<b>TOTAL</b>	<b>14.229</b>	<b>100</b>	<b>17.596</b>	<b>100</b>	<b>18.258</b>	<b>100</b>

\* Corresponde a la ejecución real de ese año.

\*\* Corresponde al presupuesto aprobado para ese año.

\*\*\* Corresponde a una proyección basada en el presupuesto aprobado para el 2005 más un porcentaje fijo de aumento anual.

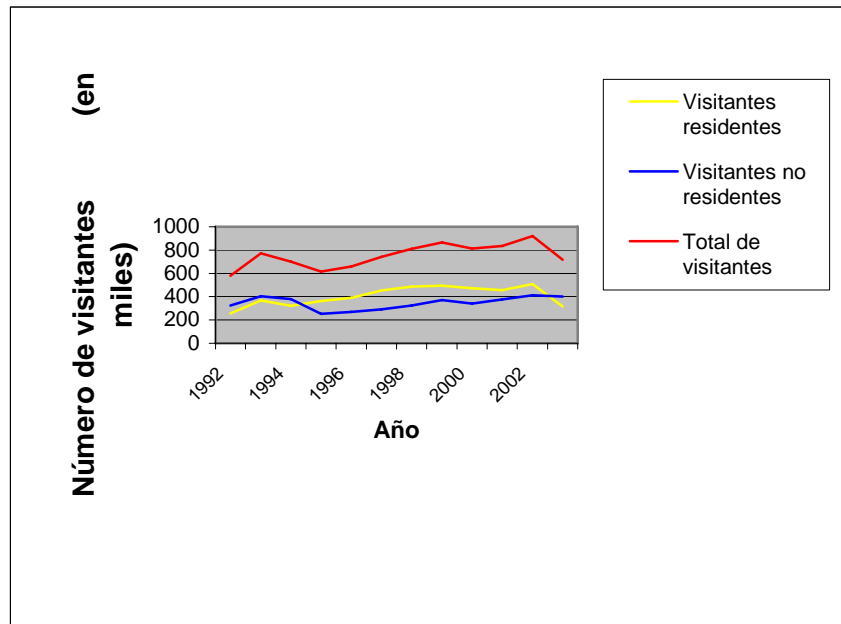
† Incluye los recursos financieros provenientes de la cooperación internacional (de ahí las variaciones en los porcentajes a través de los años).

Fuente: SINAC-MINAE (2005c).

El modelo que ha seguido la sociedad costarricense para el establecimiento de los parques nacionales y reservas biológicas (principalmente), supone la expropiación gradual de las tierras definidas como estrictamente necesarias para consolidar un arreglo de áreas núcleo destinadas a la conservación de la biodiversidad y a la provisión de bienes y servicios para la sociedad (incluido el ecoturismo, que representa la primera fuente de divisas para el país). Por esta razón, la presencia de asentamientos humanos en los parques nacionales y reservas biológicas no constituye actualmente un problema de gran envergadura (además de que las áreas protegidas de Costa Rica son mucho más pequeñas que las de muchos otros países de la región, lo que debería facilitar las labores de control). No obstante, prácticas como la cacería furtiva y la tala ilegal a pequeña escala (minería forestal) siguen siendo una seria amenaza para la integridad ecológica de los ecosistemas protegidos en estas áreas. Así mismo, el desarrollo turístico no sólo ha redundado en beneficios para el Sistema y para el país sino que también se ha venido convirtiendo en una fuente de presión considerable, ya que las escalas de los desarrollos y de las operaciones turísticas no son siempre ambientalmente amigables y, por ende, sostenibles. En la figura 3 se presenta el comportamiento de la visita a las áreas silvestres protegidas del SINAC durante un lapso de doce años, con una tendencia irregular hacia el aumento.

En el caso de las áreas protegidas marinas, la sobrepesca y la pesca ilegal o con artes de pesca no permitidas, figuran entre los principales obstáculos para la conservación de determinados recursos (principalmente pesqueros –como los tiburones– y algunos otros asociados a las pesquerías –como los delfines y las tortugas marinas).

Figura 3: Comportamiento de la visita anual a las áreas silvestres protegidas del SINAC, por tipo de visitante (1992-2003)



Finalmente, desde el punto de vista ecológico el subsistema de áreas silvestres protegidas de Costa Rica tiene algunos desafíos que enfrentar en el futuro. Entre ellos, el de garantizar la representatividad ecológica y la viabilidad de los procesos naturales en el largo plazo. Para ello se han realizado algunos ejercicios de ordenamiento territorial con fines de conservación de la biodiversidad (v.g. García 1996), que actualmente se hallan en proceso de actualización. Algunos de los aspectos que se están considerando incluyen los impactos potenciales del cambio climático global y la necesidad de mitigar los efectos negativos de la fragmentación sobre un mosaico de áreas protegidas de tamaño bastante modesto, mediante el establecimiento de corredores biológicos (anexo 6) y la búsqueda de otras formas de gestión a nivel del paisaje (cf. Induni 2003b).

### 3. La situación actual de la descentralización de las áreas protegidas: Políticas, legislación y gobernanza

#### *Modalidades de gobernanza de las áreas protegidas costarricenses*

En aras de una mayor precisión conceptual, se puede definir el término *gobernanza* como “el conjunto de formas en que los individuos e instituciones públicas y privadas manejan los asuntos de interés común” (Borrini *et al.* 2001), es decir, como un *proceso* de permanente negociación y redefinición de políticas y acuerdos, más que como un mero sistema de normas. A la luz de esta definición, las recomendaciones emanadas del V Congreso Mundial de Parques (UICN 2003) resaltan la necesidad de reconocer al menos cuatro modalidades generales de gobernanza aplicables a las distintas categorías de manejo de áreas protegidas. Ellas son: la gestión gubernamental, la gestión conjunta (en la que participan múltiples interesados directos), la gestión privada y la gestión comunitaria (áreas conservadas por comunidades).

En el caso de Costa Rica, las áreas silvestres protegidas fueron concebidas inicialmente dentro de un modelo de gobernanza que es propio de la gestión gubernamental. Posteriormente aparecieron figuras jurídicas que corresponden con la gestión privada y, más recientemente, se han venido gestando iniciativas que podrían ser ubicadas dentro de un tercer tipo de gobernanza: la gestión conjunta. Y si bien es cierto que dentro de las áreas





protegidas declaradas por el Estado Costarricense no figuran aún experiencias de gestión comunitaria, el país sí cuenta con territorios administrados por comunidades indígenas bajo un régimen autónomo de propiedad comunitaria (denominados *reservas indígenas*), muchos de los cuales son aledaños a las áreas silvestres protegidas (Ley Indígena N° 6172 de 1977) (cf. mapa en el anexo 7).

Una de las categorías de manejo de áreas protegidas que recoge el artículo 32° de la Ley Orgánica del Ambiente N° 7554 es la de monumento natural<sup>9</sup>. El artículo 33° (*ibid.*) le da al MINAE la potestad de crear este tipo de áreas protegidas pero al mismo tiempo le otorga a las corporaciones municipales (gobiernos locales) su administración. Esto podría parecer novedoso dentro de la legislación ambiental costarricense, sin embargo hay ejemplos similares que se remontan más de tres décadas atrás. Uno de ellos se halla en la Ley Forestal N° 4465 (1969), que autorizaba al Ministerio de Agricultura y Ganadería, a través de la Dirección General Forestal, para delegar en otras instituciones del Estado la administración de parte de su patrimonio forestal, siempre que dichas instituciones se comprometieran a manejarlos de acuerdo con los principios estipulados en dicha ley (artículo 29°). Fue al amparo de esta norma que se promulgó el decreto ejecutivo de Creación de la (entonces) Reserva Forestal de San Ramón N° 4960-A (1975), donde se establecía que la administración de dicha área estaría a cargo de un comité integrado por tres representantes de la municipalidad local y otros tres de un centro universitario regional de carácter público (artículo 8°). Dieciocho años después –en 1993– la Ley de Creación de la Reserva Biológica Alberto Manuel Brenes N° 7354 le cambió una vez más el nombre y la categoría de manejo a esta área (desde 1991 se le había cambiado su categoría original por la de zona protectora). Desde entonces y hasta la fecha, esta ley le otorgó a la Universidad de Costa Rica la posibilidad de compartir la administración *plena* del área en cuestión (artículos 4° y 5°).

Existen otros ejemplos de gestión conjunta que han venido funcionando *de hecho*, mediante decretos ejecutivos (reglamentos locales) que se respaldan en el espíritu de la Ley Orgánica del Ambiente N° 7554 (artículo 6°), donde se establece que “el Estado y las municipalidades fomentarán la participación activa y organizada de los habitantes de la República, en la toma de decisiones y acciones tendientes a proteger y mejorar el ambiente”. Entre los ejemplos más notorios están los casos del Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca Manzanillo y del Parque Nacional Cahuita, en la costa caribeña de Costa Rica, y la experiencia del Parque Nacional Marino Ballena, en el litoral Pacífico. En todos estos ejemplos el detonante ha sido un conflicto de intereses entre el Poder Ejecutivo y las comunidades locales (una mala gobernanza), a raíz del cual se han suscitado difíciles procesos de diálogo y negociación que han conducido a la conformación de comités locales de manejo compartido. Estas experiencias ya cuentan con una década de trayectoria y han sido sistematizadas en diferentes grados y oportunidades (v.g. Govan 2003; Solís *et al.* 2003; Valdebenito 2003; Coope SoliDar R.L. 2002; SINAC & CBM 2002; Zúñiga *et al.* 2002; Chaves 2000; Luna 2000; Valverde 2000a, 2000b; Campbell 1999; Chacón 1999; Fonseca-Borrás & Weitzner 1999; Valverde-Rojas 1999; FUDEU *s.f.*).

Un esquema semejante de gestión conjunta pero con objetivos diferentes es el de los comités para el manejo de cuencas hidrográficas que se han venido estableciendo en varios puntos del país, mediante decretos ejecutivos. En ellas participan distintos tipos de actores: representantes de otras instituciones del gobierno central, de los gobiernos locales, de las organizaciones ambientalistas locales y de las organizaciones comunitarias de base. Algunos de estos comités también tienen competencias en la gestión de determinadas áreas protegidas, por estar éstas situadas en las cuencas altas y resguardar importantes áreas de recarga acuífera.

Con el ánimo de regular estas y otras iniciativas similares y en busca de promover una participación ordenada y efectiva de la sociedad civil en la administración de las áreas

<sup>9</sup> Sólo existe un área protegida declarada en esta categoría de manejo: el Parque Ecológico y Recreativo de Liberia (administrado por la Municipalidad de Liberia, Guanacaste).



silvestres protegidas declaradas por el Estado, el SINAC ha trabajado durante los últimos dos años en la formulación de una *Política de Manejo Compartido de las Áreas Silvestres Protegidas de Costa Rica*, que está a punto de ser publicada. Esta política ha sido consultada a nivel de las distintas áreas de conservación y ha incorporado tanto el conocimiento teórico como la experiencia fáctica local en este tema. El documento incluye las siguientes secciones: objetivos, definición del concepto de *manejo compartido*, principios (cinco generales y cuatro específicos), papel del Estado, actores locales, comités de manejo compartido, acuerdos de manejo compartido, planes de manejo, monitoreo y seguimiento e implementación de la Política.

Pero también hay al menos una figura jurídica que permite la administración privada de ciertas áreas protegidas reconocidas por el Estado. Se trata de los refugios nacionales de vida silvestre de propiedad privada (Ley N° 7317, artículo 82°), que han sido referidos previamente. Para el establecimiento de este tipo de refugios el Estado, por intermedio del SINAC, firma acuerdos con personas físicas o jurídicas, con una vigencia de diez años (antes eran cinco). En tales acuerdos se establecen los objetivos específicos de manejo de las áreas (respaldados por un plan general de manejo que presenta el propietario) y las limitaciones de uso que establece la Ley durante el período de vigencia del acuerdo. Son, por lo tanto, áreas protegidas privadas establecidas mediante decreto ejecutivo y respaldadas por el Estado. Existen muchas otras reservas en manos de particulares (más de cien de ellas organizadas en una Red Costarricense de Reservas Naturales Privadas) que no gozan de este reconocimiento estatal. Pero tanto unas como otras se dedican principalmente a la investigación, la educación ambiental y el ecoturismo como medios para financiar sus costos de operación (Madriz-Vargas 2002), ya que el Estado no las subvenciona.

### ***El esquema de descentralización del SINAC: un proceso escalonado***

#### *El desarrollo de las áreas protegidas en Costa Rica*

Como ya se mencionó, las áreas silvestres protegidas costarricenses fueron administradas inicialmente mediante un modelo de gestión gubernamental centralizado, donde las decisiones se tomaban desde la capital del país (García 1992). A lo largo de los años, sin embargo, y como respuesta a los cambios nacionales y globales encontrados en el camino (en cuenta la crisis mundial del petróleo en la década de los ochentas), ha sido necesario adaptarse mediante el desarrollo de otros modelos de gestión complementarios. Así, pueden reconocerse varios períodos en la evolución del subsistema de áreas protegidas de Costa Rica (cf. Arguedas & Rodríguez 2003, García 1992), a saber:

- **Período inicial (1963 – 1979):** En este período surgen las primeras áreas silvestres protegidas (en su mayoría parques nacionales), al amparo de la Ley Forestal N° 4465 (1969), que creó la Dirección General Forestal (DGF) dentro del Ministerio de Agricultura y Ganadería MAG. Dicha Ley estableció cinco categorías de manejo: reserva biológica, parque nacional, refugio de vida silvestre, zona protectora y reserva forestal. En este período se estableció el Departamento de Parques Nacionales dentro de la DGF (que en 1972 fue elevado al rango de Subdirección General), mismo que tenía a su cargo la administración de los parques nacionales y las reservas biológicas. Durante este lapso se promulgó también la Ley N° 6084 (1977) que creó el Servicio de Parques Nacionales (SPN) con rango de Dirección General dentro del MAG. Aparecieron las primeras zonas protectoras (1976) y aumentó vertiginosamente el número de parques nacionales. También se crean los primeros refugios de vida silvestre (1977) y se declaran extensas áreas del país como reserva forestal (sitios que, en realidad, tenían otra vocación, como después se reconocería al cambiarles la categoría de manejo por otra más restrictiva). Además se estableció como tal el Departamento de Vida Silvestre dentro de la DGF del MAG (1978).



- **Período de crisis (1980 – 1994):** Aquí se vivieron los efectos de la crisis mundial originada en el aumento repentino del precio del petróleo (algo similar a lo que está aconteciendo actualmente). Mucho del personal que laboraba en las áreas protegidas tuvo que ser cesado y la cooperación internacional adoptó políticas más exigentes y restrictivas. No obstante, con la promulgación de la Ley de Fauna Silvestre N° 6919 (1983), los refugios de vida silvestre empezaron a recibir más atención por parte del Departamento de Vida Silvestre de la DGF, quizá porque representaban una nueva forma de conservación, donde no era menester expropiar la tierra, como en el caso de los parques nacionales y las reservas biológicas. En este período se realizaron los primeros canjes de deuda por naturaleza y hubo que echar mano a la creatividad para atraer nuevos recursos financieros al país. A partir del año 1984 la visita a las áreas silvestres protegidas superó las 200 personas anuales (García & Matamoros 1993), iniciándose con ello un proceso sostenido de aumento que se mantiene hasta la fecha. A partir de 1988 Costa Rica pasó de ser un país eminentemente agrícola a descubrir las puertas del turismo internacional. Fue en estos años cuando las iniciativas privadas de conservación empezaron a cobrar fuerza en el país. Y uno de los hitos de este período fue la creación del Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas (MIRENEM; hoy MINAE) mediante la Ley N° 7152 (1990), con lo cual se le dio mayor perfil político al tema ambiental. Finalmente, la Ley de Conservación de la Vida Silvestre N° 7317 (1992) vino a darle rango de Dirección General (DGVS) (dentro del MIRENEM) al antiguo Departamento de Vida Silvestre de la DGF.
- **Período de reestructuración (1994 – 2005):** Es en 1995 cuando finalmente se lleva a la práctica la idea de formar el SINAC, misma que empezó a gestarse entre 1988 y 1989 (García-Azuero *et al.* 2005). Con la creación del SINAC, primero *de hecho* y posteriormente formalizada con la promulgación de la Ley de Biodiversidad N° 7788 (1998), se unieron física y operativamente las antiguas tres direcciones (DGF, SPN y DGVS). Fue un proceso arduo que representó ingentes sacrificios para el personal, al tener que abrazar otras leyes que les eran ajenas y al mismo tiempo amalgamarse con otras culturas organizacionales distintas. Diez años después, todavía pueden sentirse algunos de los efectos de dicha fusión. En estos últimos años el número de áreas protegidas ha crecido exponencialmente, motivado en buena medida por los compromisos internacionales que ha adquirido el país (sobre todo en el marco del Convenio sobre la Diversidad Biológica, que le inyectó nuevos aires a otras convenciones como CITES y Ramsar) y por la promulgación de dos nuevas leyes: la Ley Orgánica del Ambiente N° 7554 (1995) –ley marco— y la Ley de Biodiversidad N° 7788 (1998). De hecho, en 1992 (año en el que el país suscribe el Convenio para la conservación de la biodiversidad y protección de áreas silvestres prioritarias en América Central –ratificado mediante la Ley N° 7433— y se firma así mismo el Convenio sobre la Diversidad Biológica), el país contaba con apenas 71 áreas protegidas declaradas (García 1992). Apenas un año más tarde (García & Matamoros 1993) el número había ascendido a 74 y cuatro años después (Asch *et al.* 1997) la cifra era de 125 áreas. Lo que significa que en los últimos ocho años se han establecido 30 nuevas áreas. La mayoría de estas nuevas áreas protegidas son de tamaño pequeño y corresponden a refugios nacionales de vida silvestre, en buena parte de propiedad privada. Este último período ha visto también el surgimiento de iniciativas como el Corredor Biológico Mesoamericano, producto del cual hoy existe medio centenar de corredores biológicos propuestos (anexo 6), algunos de los cuales son impulsados por comisiones locales en las que participan organizaciones no gubernamentales y comunidades.





### *El desarrollo del SINAC como modelo de gestión descentralizada*

Los alcances del modelo SINAC, como un nuevo paradigma para la conservación y el aprovechamiento sostenible de la biodiversidad en Costa Rica, fueron ambiciosos desde sus albores. Así lo reflejan las palabras de Raúl Solórzano, uno de los artífices principales del proceso vivido hasta nuestros días y actual Director Superior del SINAC (Arguedas & Rodríguez 2003): “Reestructurar órganos existentes, con sus conflictos y paradigmas no es lo más conveniente. Se requiere una nueva institución, nuevos conceptos de manejo y un esquema administrativo diferente con el que se debe romper paradigmas y crear otros para una nueva cultura institucional. La base del cambio se plantea como un proceso de tres D que constituyen la columna vertebral de la reforma, estas son **D**esconcentración, **D**escentralización y **D**emocratización del sistema institucional para la conservación”. La filosofía que impulsa esta idea es de *centralización normativa y desconcentración operativa* (García-Azuero *et al.* 2005).

La intención de integrar el entorno socioproductivo dentro de la gestión de las áreas protegidas es bastante antigua y se evidencia ya desde los setentas con el surgimiento del modelo de las reservas de la biosfera promovidas por el programa MaB de la UNESCO (*cf.* García-Azuero *et al.* 2005, Induni 2003b). Sin embargo, y a pesar de la existencia en Costa Rica de dos reservas de la biosfera desde hace varias décadas, este concepto no había encontrado eco a nivel nacional.

No obstante que las primeras discusiones sobre el modelo SINAC datan de 1988-1989, no fue sino hasta en enero de 1994 cuando se tuvo una propuesta comprehensiva para echar a andar la idea (SPN-MIRENEM 1994). Pero esta propuesta se limitaba únicamente al SPN y excluía las otras dos direcciones generales del MIRENEM y sus ámbitos de competencia. Consistía en agrupar los parques nacionales y las reservas biológicas en zonas núcleo, rodeadas por sus respectivas áreas de influencia. Para ese entonces (1994), dentro del SPN existía una Comisión —con carácter de Consejo— de Áreas de Conservación y Desarrollo Sostenible (COACODES). A partir de ésta fue establecido el Sistema Nacional de Áreas de Conservación y Desarrollo Sostenible (SINACODES), que buscaba integrar la gestión de la DGF y de la DGVS dentro del modelo SINAC que se venía construyendo en el SPN. Fueron creadas así once unidades regionales de conservación con sus correspondientes comités locales de coordinación y consejos técnicos (Asch *et al.* 1997).

En junio de 1994 dieron inicio una serie de acciones conducentes a la reestructuración del MIRENEM, con la ayuda de la Universidad de Costa Rica. Se trabajó de este modo en el desarrollo de una nueva versión del SINAC, con la participación plena de las tres direcciones ministeriales. Para 1995 se trabajaba en una reestructuración de todo el Ministerio, que desde luego contemplaba la integración de la DGF, el SPN y la DGVS. Por medio del decreto ejecutivo N° 24652-MIRENEM (Reglamento General del Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas, 1995) se obtuvo el suficiente nivel de respaldo jurídico para proseguir con el proceso de creación del SINAC, si bien las tres direcciones generales del Ministerio seguían existiendo (y aún hoy) (Asch *et al.* 1997). Posteriormente, con la publicación de la Ley de Biodiversidad N° 7788 (1998) se pensó que se había obtenido el respaldo legal necesario para el lanzamiento definitivo del modelo SINAC.

### *Problemas jurídicos para la plena implementación del modelo*

El artículo 11° de la Ley General de la Administración Pública N° 6227 (1978) se refiere al principio jurídico de legalidad, según el cual la Administración Pública debe actuar sometida al ordenamiento jurídico y sólo puede realizar aquellos actos o prestar aquellos servicios públicos que autorice dicho ordenamiento. En la misma línea, el artículo 66°, inciso 1° (*ibid.*) indica que las potestades de imperio y su ejercicio, y los deberes públicos y su cumplimiento, son irrenunciables, intransmisibles e imprescriptibles. Más aún, el artículo 85° de esta misma ley dispone que toda transferencia de competencias externas de un órgano a otro o de un servidor público a otro, tendrá que ser autorizada por una norma expresa. Estas



disposiciones, características de un Estado centralizado, tienen su origen en el modelo constitucional vigente en Costa Rica, donde –por su pequeña extensión geográfica y su reducida población– no ha sido necesario, en el pasado, recurrir a una descentralización (ni desconcentración) de todo el aparato público. Precisamente a la luz de estos principios la Procuraduría General de la República interpuso una acción de inconstitucionalidad ante la Sala Constitucional (N° 98-006524-007-CO-M; 1998), donde impugnaba un total de nueve artículos de la Ley de Biodiversidad N° 7788. Los artículos impugnados son aquellos relacionados con la participación ciudadana en la toma de decisiones institucional, particularmente en lo que se relaciona con el manejo de fondos públicos y la contratación administrativa a nombre del Estado.

En caso de que la Sala Constitucional emita un voto en contra de los artículos referidos, el proceso actual de consolidación técnica y administrativa del SINAC podría sufrir un severo revés. Esta fue la razón por la cual se postergó la adopción de medidas para impulsar una serie de cambios administrativos según lo que exige la Ley (v.g. la obtención de la cédula de persona jurídica, la creación de una proveeduría institucional propia, etc.), lo cual ha venido limitando el accionar del SINAC. Todo esto, por fortuna, se halla en proceso de rectificación desde hace algunos años y actualmente se están llevando a cabo una serie de esfuerzos por consolidar la desconcentración administrativo-financiera del Sistema.

#### *La propuesta conceptual del modelo*

Hubo tres conceptos clave que marcaron fuertemente el despegue del SINAC y que han sido definidos como *los tres pilares* del modelo SINAC (o como *las tres "D"*):

- **Desconcentración**, entendida como la desconcentración de recursos (humanos, materiales, presupuestarios, etc.).
- **Descentralización**, vista como el traslado paulatino de la toma de decisiones hacia las regiones.
- **Democratización**, enfocada en la incorporación gradual de la sociedad civil a la toma de decisiones.

Tal definición de desconcentración y descentralización no es necesariamente coincidente con lo que establece el marco jurídico costarricense, según el cual (Ley General de la Administración Pública N° 6227, 1978) el SINAC corresponde a un órgano desconcentrado del MINAE, con las características propias de órgano con desconcentración máxima (García-Azuero *et al.* 2005). Esto significa, en términos prácticos, que el SINAC puede administrar su presupuesto y nombrar su propio personal, para citar un par de ejemplos, pero sigue siendo parte del MINAE (*i.e.* no se trata de una institución autónoma). En lo técnico, desde luego, cuenta con un alto grado de independencia, aunque sigue estando sujeto a la rectoría del Ministro y sometido a los planes y directrices ministeriales vigentes.

La descentralización en sentido estricto, esto es, mediante el traslado de competencias hacia otras entidades *fuera* de la Institución, forma parte del proceso pero se vislumbra como un objetivo que se irá alcanzando gradualmente (R. Solórzano, comunicación personal). En realidad, la existencia de una categoría de manejo que promueve la administración municipal, es una oportunidad que no se ha aprovechado lo suficiente todavía para impulsar ese proceso de descentralización funcional y geográfica de la gestión de las áreas protegidas. Al mismo tiempo, es de notar que en la *Agenda para las Áreas Silvestres Protegidas Administradas por el SINAC* (SINAC-MINAE 2003a), se consigna la necesidad de caminar en esta dirección: “Definir los criterios institucionales para la determinación y clasificación de las áreas silvestres protegidas prioritarias a nivel local, nacional y regional (Centroamérica)” (acción específica 21.10). Con esto se pretende arribar a un subsistema diferenciado de áreas protegidas, donde algunas de ellas respondan a objetivos de importancia local (v.g. la protección de una naciente de agua que abastece a una comunidad local), otras a objetivos de orden nacional (v.g. áreas de valor estratégico para la generación de hidroelectricidad o para el ecoturismo) y, finalmente, algunas otras a objetivos de alcance



internacional (v.g. sitios Ramsar o parques internacionales –transfronterizos o adyacentes), particularmente en el contexto del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD). Dentro de las áreas protegidas de relevancia local, será seguramente necesario desarrollar mecanismos y capacidades adecuados para el traslado de competencias hacia los gobiernos locales. Aunque existen algunas herramientas para ello (cf. Aguilar & Wo Ching 2001, Ferroukhi *et al.* 2001), varios de los esfuerzos que se han realizado en este sentido no han alcanzado los impactos esperados, como sucedió con el Proyecto Frontera Agrícola (recursos de la Unión Europea), dentro del cual se trató de establecer Oficinas Municipales Ambientales en cuatro municipios de la provincia de Limón (Caribe costarricense), con resultados bastante modestos.

Según el Código Municipal (Ley N° 4574, 1970), corresponde a las municipalidades “proteger los recursos naturales de todo orden, asociando una acción enérgica municipal a la nacional previstas en materia forestal, para proteger las fuentes hidrográficas, los bosques y la fauna silvestre, mediante establecimiento o promoción de parques nacionales, reservas forestales y refugios animales” (artículo 4°, inciso 7°). Es, pues, evidente, que los gobiernos locales están llamados a ser protagonistas en la gestión de las áreas protegidas. Esto se ha logrado, en cierta medida, a través del esquema de la gestión conjunta (manejo compartido). Un ejemplo de ello es el caso del Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca Manzanillo, que desde 1996 tiene un Comité Asesor (y dos Comités Zonales), en el cual existe un puesto permanente para un representante de la municipalidad correspondiente (decreto ejecutivo N° 25595-MINAE). De hecho, en este como en otros comités semejantes, el SINAC es minoría y la toma de decisiones se realiza mediante el diálogo y la búsqueda del consenso, siempre que éste sea posible y no se exponga la integridad de los recursos protegidos.

Ahora bien, la estructura propiamente dicha del SINAC, según fue establecida por la Ley N° 7788 (artículos 23° al 33°), comprende los siguientes órganos y niveles de la gestión:

- **Órganos:**

- *Consejo Nacional de Áreas de Conservación (CONAC):* presidido por el Ministro, representa el máximo órgano de decisión en el SINAC. Incluye al Director Ejecutivo del SINAC (que actúa como Secretario del CONAC), al Director Ejecutivo de la Oficina Técnica de la Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad (creada por la misma Ley N° 7788), a los Directores Regionales de las once áreas de conservación y a un representante de cada uno de los once Consejos Regionales de las Áreas de Conservación (CORAC). Sus funciones se recogen en el recuadro 2.
- *Secretaría Ejecutiva:* corresponde a las oficinas centrales del SINAC, bajo la conducción del Director Ejecutivo del SINAC (que es, a su vez, el Secretario Ejecutivo del CONAC).
- *Estructuras Administrativas de las Áreas de Conservación:* están constituidas por los CORAC correspondientes, las Direcciones Regionales de cada área de conservación, los respectivos comités científico-técnicos y los órganos de administración financiera de cada área de conservación. Los comités científico-técnicos están formados por personal de los programas de trabajo de cada área de conservación y otras personas designadas por el Director Regional. Los órganos de administración financiera corresponden a las estructuras administrativas de las direcciones regionales.
- *Consejos Regionales de las Áreas de Conservación (CORAC):* conformados mediante convocatoria pública, incluye al Director Regional respectivo y a un mínimo de cinco miembros representantes de los distintos sectores presentes en cada área de conservación, electos por la Asamblea de las organizaciones e instituciones convocadas al efecto. Siempre deben tener al menos un representante municipal. Sus funciones se resumen en el recuadro 3.



- *Consejos Locales*: pueden ser creados por decisión del respectivo CORAC, en aquellas áreas de conservación donde sea necesario por su complejidad. Su constitución es definida en el mismo acuerdo de creación.
- **Niveles de la gestión** (García-Azuero *et al.* 2005):
  - *Central o nacional* (Dirección Superior del Sistema): papel estratégico, normativo, conductor, creador de capacidades y asesor.
  - *Regional* (Direcciones Regionales del Sistema): papel gerencial, conductor, integrador y ejecutor.
  - *Local* (Centros operativos –Oficinas Subregionales y Áreas Silvestres Protegidas—): papel operativo, regulador y ejecutor.

La coordinación internacional se establece por medio de la Secretaría Ejecutiva del Sistema. No obstante, cuando se trata de acciones que corresponden al nivel operativo, se coordinan directamente a nivel de las áreas de conservación respectivas. El caso del Parque Internacional La Amistad, colindante con Panamá, es un buen ejemplo de esto: existe una Comisión Binacional (político-técnica) amparada a un convenio de cooperación firmado entre los dos países; además hay comisiones técnicas nacionales (en cada país), para la coordinación entre vertientes (sectores Pacífico y Caribe); y a nivel de campo se coordinan las acciones específicas por medio de reuniones binacionales (equipos técnico-operativos), dentro de cada vertiente.

En el anexo 8 se puede apreciar el organigrama actual del SINAC (última propuesta con ajustes aprobados en este mismo año 2005). El detalle de la estructura organizativa del SINAC está actualmente en proceso de formalización, a través de un decreto ejecutivo que reglamentará los artículos de la Ley N° 7788 referentes al SINAC.

La visión y misión originales del SINAC (1996) se presentan en el recuadro 4. Ambas han sido revisadas a lo largo de estos años (*cf.* SINAC-MINAE 2000c) y serán revisadas próximamente, como parte del proceso de formulación de un nuevo plan estratégico de gestión institucional, que se halla en su fase inicial.

Recuadro 2: Resumen de las funciones del Consejo Nacional de Áreas de Conservación (CONAC) de Costa Rica

- Definir estrategias y políticas tendientes a la consolidación y desarrollo del SINAC y velar porque se ejecuten.
- Supervisar y fiscalizar la correcta gestión técnica y administrativa de las áreas de conservación.
- Definir estrategias y políticas relacionadas con la consolidación y el desarrollo de las áreas silvestres protegidas, así como supervisar su manejo.
- Aprobar las estrategias, los planes y presupuestos anuales de las áreas de conservación.
- Recomendar la creación de nuevas áreas silvestres protegidas.
- Realizar auditorías técnicas y administrativas para la vigilancia del buen manejo de las áreas de conservación y sus áreas protegidas.
- Establecer los lineamientos y directrices para hacer coherentes las estructuras, los mecanismos administrativos y los reglamentos de las áreas de conservación.
- Nombrar los directores de las áreas de conservación, a partir de una terna propuesta por los CORAC respectivos.
- Aprobar las solicitudes de concesión de servicios no esenciales dentro de las áreas silvestres protegidas.

Fuente: Ley de Biodiversidad N° 7788 (artículo 25°)



Viendo las atribuciones que la Ley N° 7788 le otorga a los representantes de la sociedad civil, tanto en el CONAC como en los CORAC (recuadros 2 y 3), es explicable por qué han sido impugnadas estas disposiciones jurídicas ante la Sala Constitucional. Sin embargo, como fuera señalado previamente, en los últimos años se ha venido trabajando fuertemente para llevar a la práctica estos conceptos. En estos momentos están funcionando todos los consejos regionales de las once áreas de conservación, lo mismo que el Consejo Nacional. Todos ellos se reúnen periódicamente y están siendo parte de un proceso de inducción y nivelación. El reglamento de funcionamiento del CONAC está por salir publicado en el Diario Oficial y los reglamentos de los CORAC están siendo revisados y actualizados para asegurar su uniformidad conceptual. Cabe mencionar que además de las reuniones del CONAC, bimensualmente sesiona el Consejo Directivo del SINAC, conformado por el Director Superior (quien lo preside), el Subdirector del Sistema, los Directores Regionales y varios funcionarios de la Secretaría Ejecutiva (Gerentes de: Áreas Silvestre Protegidas, Manejo de Recursos Naturales y Planificación).

**Recuadro 3: Resumen de las funciones de los Consejos Regionales de Áreas de Conservación (CORAC) de Costa Rica**

- Velar por la aplicación de las políticas vigentes.
- Velar por la integración de las necesidades comunales en los planes y actividades de cada área de conservación.
- Fomentar la participación de los diferentes sectores del área de conservación en el análisis, la discusión y la búsqueda de soluciones para los problemas regionales relacionados con los recursos naturales y el ambiente.
- Presentar al CONAC la propuesta para el nombramiento del Director Regional respectivo, mediante una terna.
- Aprobar las estrategias, las políticas, los lineamientos, las directrices, los planes los presupuestos específicos de cada área de conservación, a propuesta del Director Regional y del comité científico-técnico respectivos.
- Definir asuntos específicos para el manejo de las respectivas áreas protegidas y presentarlos al CONAC para su aprobación.
- Recomendar al CONAC la creación, modificación o el cambio de categoría de las áreas silvestres protegidas correspondientes.
- Supervisar la labor del Director Regional y del órgano de administración financiera respectivos.
- Aprobar, en primera instancia, lo referente a las concesiones de servicios no esenciales dentro de las correspondientes áreas silvestres protegidas.

Fuente: Ley de Biodiversidad N° 7788 (artículo 25°).

**Recuadro 4 : Visión y Misión del SINAC (1996)**

**VISIÓN**

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

**MISIÓN**

Consolidar un Sistema Nacional de Áreas de Conservación integrado y planificado con otras dependencias del MINAE, en donde la autoridad y competencias se delegan hacia las regiones y se da amplia participación a la Sociedad Civil en la toma de decisiones, brindando calidad y eficiencia en el servicio al cliente.





## 4. Aspectos institucionales de la descentralización

### *Recurso humano*

Como fuera sugerido previamente, en el proceso de fusión de las tres direcciones ministeriales (Forestal, Parques y Vida Silvestre) en una sola entidad, la gestión del recurso forestal se vio beneficiada al abrir más oficinas (en 32 subregiones) que permitieron una mayor cercanía con los usuarios (clientes) a lo largo y ancho del territorio nacional. Por su parte, la gestión de la vida silvestre cayó en una especie de *impasse*, por cuanto la antigua Dirección General de Vida Silvestre era, en comparación con las otras dos, la que contaba con menos recursos (véase los recursos actuales del Fondo de Vida Silvestre, cuadro 2), incluyendo el recurso humano, que fue absorbido poco a poco por el quehacer que le era propio a las otras dos direcciones. A su vez, la gestión de las áreas protegidas (especialmente los parques nacionales y las reservas biológicas) sufrió un efecto de dilución con respecto a la cantidad de personal que anteriormente tenía a su disposición para realizar las labores de campo.

La capacitación recibida para asumir las nuevas responsabilidades que supone echar a andar el modelo SINAC ha sido constante pero es, sin lugar a dudas, todavía insuficiente (Confederación Costarricense de Guardaparques 2001). La vastedad de los temas que engloba este nuevo paradigma de conservación dista mucho de la capacitación tradicionalmente recibida en las antiguas direcciones del MINAE. En realidad, el asunto es tan complejo como el mismo enfoque ecosistémico adoptado por el Convenio sobre la Diversidad Biológica, que en su principio N° 2 precisamente, recomienda descentralizar la gestión al nivel apropiado más bajo (cf. decisión VII/11 de la Séptima Conferencia de las Partes Contratantes, 2004). Se cuenta con un plan de capacitación institucional pero los recursos disponibles para ejecutarlo a cabalidad nunca son suficientes. Lamentablemente, este es el primer rubro en ser recortado cuando hay que realizar ajustes presupuestarios, por lo que suele ser el aspecto más afectado por las políticas nacionales de contención del gasto público. Una de las formas que se han venido empleando para mitigar esta situación es recurrir a los recursos de la cooperación externa, principalmente a través de organizaciones no gubernamentales internacionales y de las agencias de desarrollo de algunos gobiernos amigos. Como uno de los frutos de la cooperación internacional, en el área centroamericana se dispone de un manual básico para la capacitación de guardarecursos (Hurtado de Mendoza & Alfaro-Bermúdez 2004).

Otra de las cosas que se han señalado como una preocupación institucional es el elevado promedio de edad del recurso humano con que cuenta el SINAC (arriba de 40 años), lo que representa una doble realidad: por un lado, gran experiencia en su personal, debido principalmente a la estabilidad laboral que garantiza el Estatuto del Servicio Civil de Costa Rica;<sup>10</sup> pero por otra parte el peligro de perder una gran cantidad de personal experimentado al mismo tiempo, sin permitir el relevo generacional escalonado. Esto podría generar, en el peor de los escenarios, cierta parálisis institucional si todos los funcionarios coetáneos se jubilaran y abandonaran las filas de la Institución en forma sincronizada.

<sup>10</sup> Los funcionarios públicos del Poder Ejecutivo que gocen de una plaza en propiedad no pueden ser removidos por razones políticas, cada vez que cambia la administración de turno en el país.



## **Financiamiento**

Este punto ya fue desarrollado en el apartado sobre la situación de las áreas protegidas en el país. Empero conviene remarcar que ha sido quizá el talón de Aquiles de todo el proceso, debido a que la existencia de planes, estrategias y manuales muy bien formulados sirven de muy poco cuando los recursos financieros son exiguos o, peor aún, cuando estos existen pero no pueden ser utilizados por distintos motivos, como ocurre con el caso del SINAC. Todo esto ha sido perfectamente visible para la opinión pública, que ha adoptado una posición beligerante en defensa de las áreas protegidas, reclamando airadamente por la deficiente calidad de los servicios que brinda la Institución en algunas de las áreas protegidas y por el deterioro evidente de ciertos recursos (v.g. reducción en las poblaciones de grandes mamíferos dentro de áreas protegidas que se hallan sometidas a proyectos de monitoreo ecológico –proyectos que permiten poner de manifiesto el problema). Incluso ha sido subrayado por la Contraloría General de la República en una serie de informes que ha emitido sobre la gestión técnica y administrativa del SINAC. Una de las dificultades que persisten para la solución *definitiva* de estos inconvenientes, es la existencia de la acción de inconstitucionalidad que continúa sin ser resuelta (Ugalde & Solís 2002).

Ciertamente, el SINAC ha tenido que asumir los costos de la gestión integral del MINAE a nivel de las regiones (donde no hay representación de las demás direcciones generales del Ministerio), tales como las inspecciones a proyectos de desarrollo para aprobar o rechazar evaluaciones de impacto ambiental, inspecciones para determinar si una solicitud de concesión de agua se halla dentro o fuera de las áreas protegidas o para el visado de planos en general, inspecciones en proyectos de extracción de materiales geológicos (arena y piedra) dentro del cauce de los ríos, entre muchos otros ejemplos posibles. Dicha situación representa otra carga adicional para las arcas de la Institución, que hasta ahora no se ha visto compensada.

Una de las aristas que ha sido poco explorada todavía es la creciente desmotivación en el recurso humano, producto de las limitaciones administrativo-financieras del Sistema (Confederación Costarricense de Guardaparques 2001). Esto es particularmente válido para el personal que trabaja en las áreas protegidas con jornadas acumulativas de diez días, como promedio. Estos funcionarios pernoctan en su sitio de trabajo, por lo que conviven más entre sí que con sus familias. De ahí la importancia de que las condiciones laborales sean atendidas cuidadosamente. No obstante lo anterior, es razón de orgullo apuntar que el recurso humano que labora en estas condiciones cuenta con varios incentivos salariales (desarraigo familiar, zonaje o regionalización –según el caso– y dedicación exclusiva o prohibición para los del nivel profesional).

## **Protección**

De más está señalar que la eficacia en las labores de protección guarda una relación directamente proporcional con el recurso humano y el financiamiento. En algunas áreas protegidas se cuenta con información suficiente para saber que algunos recursos están seriamente amenazados por las actividades furtivas (tortugas marinas, jaguares y chanchos de monte), pero en la inmensa mayoría de las áreas no se cuenta con datos fehacientes, lo que deja un margen razonable para la especulación y permite suponer que también enfrentan problemas similares, aunque no hayan sido hechos públicos aún. Hasta que no se cuente con un programa nacional para el monitoreo de la integridad ecológica (en proceso de diseño), no se tendrá forma cierta de valorar la magnitud real de este desafío.

Por otro lado, el hecho de tener que velar por la biodiversidad de todo el país resulta una empresa sumamente ambiciosa que exige un ejercicio de priorización. Las áreas protegidas y los corredores biológicos son los elementos en los que se ha decidido concentrar el mayor peso de la gestión institucional para la conservación *in situ*. Pero dentro de estos, ciertamente existe un mandato más fuerte cuando se trate de terrenos que formen parte del Patrimonio Natural del Estado (tierras con cobertura natural, inscritas registralmente a nombre del estado).



### **Manejo de los recursos de la biodiversidad**

Cuando se trata de manejar recursos de la biodiversidad en ecosistemas tropicales, nos enfrentamos a una cuestión compleja y de difícil abordaje. Cuando, además, se trata de hacer esto en forma participativa (como ocurre con las experiencias de manejo compartido de áreas silvestres protegidas que se hallan en marcha), el reto es doble. La solución que se ha propuesto en la *Política de Manejo Compartido de las Áreas Silvestres Protegidas de Costa Rica* (en prensa) es echar mano al enfoque de *manejo adaptativo*, que como tal resulta difícil de aplicar si se carece de una cultura de la información, si no se es una *organización de aprendizaje* y, en última instancia, si no se posee un sistema funcional de monitoreo y no se incorporan plenamente los resultados de las investigaciones en los procesos de toma de decisiones (cf. Salafsky *et al.* 2001). Todas estas condiciones describen bastante bien al SINAC, que apenas está empezando a asumir el reto de cambiar la manera en la que se han venido haciendo las cosas durante cuatro décadas. El desafío es dar el salto desde lo que hacían las tres antiguas direcciones generales del MINAE, en 1995 —y la forma en que lo hacían—, hacia una manera completamente novedosa de pensar y de relacionarse con los recursos y con los actores vinculados a dichos recursos, donde el ligamen entre unos y otros se encuentra, valga redundar, en el manejo adecuado la información. A pesar de que el SINAC tiene mucha información en sus manos (v.g. la base de datos del Sistema de Evaluación para el Mejoramiento Continuo de la Gestión —SEMEC— y la base de datos del sistema de monitoreo de la efectividad de la gestión en las áreas protegidas, entre otras), esta es subutilizada en la mayoría de los casos (Arguedas 2002).

### **Planificación**

La falta de planificación estratégica a nivel de las áreas protegidas particulares, a pesar del volumen de estrategias y políticas nacionales con que cuenta el SINAC, ha sido señalada como una de las barreras para mejorar la gestión de dichos sitios. En palabras de Stanley Arguedas, de la Escuela Latinoamericana de Áreas Protegidas (ELAP), “el problema no es que no haya nortes, que posiblemente los haya en cada uno de los equipos que están dentro de las ASP, el asunto de fondo es que esos nortes se vuelven personales y no institucionales, provocando vaivenes para las áreas silvestres protegidas ante cada cambio de Administrador” (Arguedas 2002).

En los refugios nacionales de vida silvestre de propiedad privada, los planes de manejo son realizados como un requisito para la declaratoria de estas áreas, pero después de esto no existe capacidad institucional para brindarle el debido seguimiento a las acciones contempladas en dichos planes de manejo, ni a su oportuna actualización y revisión periódicas. De esto se puede inferir que cuando existan más monumentos naturales (de administración municipal), tampoco habrá capacidad institucional suficiente para brindarles la atención requerida.

A lo anterior se une el hecho de que tampoco se dispone de un plan director nacional para todo el subsistema de áreas protegidas, aunque se tenga clara la necesidad de formularlo, como ya se apuntó.





## 5. Conclusiones preliminares

1. Aunque en Costa Rica no existe un modelo de gestión descentralizada en sentido estricto (traslado de competencias a otros niveles de autoridad fuera del MINAE), sí hay elementos importantes en esta línea. Entre ellos conviene citar la existencia de:
  - algunas categorías de manejo cuya gobernanza obedece a modelos de *gestión privada o municipal* (refugio de vida silvestre de propiedad privada y monumento natural, respectivamente);
  - varias iniciativas locales que corresponden a un modelo de *gestión conjunta* (manejo compartido de parques nacionales, reservas biológicas, refugios nacionales de vida silvestre y zonas protectoras, principalmente);
  - una *Política de Manejo Compartido* (en prensa), como un primer esfuerzo por normalizar las experiencias de gestión conjunta;
  - un marco legal básico para el desarrollo de estas iniciativas (Ley Forestal de 1969, Ley de Creación de la Reserva Biológica Alberto Manuel Brenes (1975), Ley Orgánica del Ambiente, Ley de Biodiversidad), aunque sea todavía insuficiente;
  - un Consejo Nacional de Áreas de Conservación y once Consejos Regionales de Áreas de Conservación que están reglamentados, sesionando y en proceso de empoderamiento;
  - otras figuras como los comités para la administración de cuencas hidrográficas (conformados mediante decreto ejecutivo), que en algunas casos tienen dentro de sus responsabilidades la administración de ciertas áreas protegidas (mayormente zonas protectoras) que se hallan ubicadas dentro de su área jurisdiccional;
  - un mandato expreso y enérgico en el Código Municipal, que demanda la participación obligatoria de los gobiernos locales en el establecimiento y la promoción de parques nacionales, reservas forestales y refugios de vida silvestre.
2. Probablemente Costa Rica es uno de los pocos países en el mundo con las condiciones necesarias para poner en marcha una empresa tan ambiciosa (y riesgosa, digámoslo así) como el modelo de gestión que se busca alcanzar con el SINAC. Entre estas condiciones favorecedoras pueden mencionarse las siguientes:
  - existencia de una cuarta parte del territorio nacional declarada como áreas protegidas; de esta cuarta parte, la mitad corresponde a las categorías de manejo I y II de la UICN; y de esta octava parte del territorio nacional, aproximadamente un 80 % es Patrimonio Natural (propiedad) del Estado;
  - se cuenta con una institucionalidad bien desarrollada, que tuvo su auge en la década de los setenta, cuando el aparato público creció rápidamente y que ha venido evolucionando en respuesta a las corrientes internacionales y a las necesidades del país;
  - el nivel de vida y la escolaridad altos, en tanto que la población y el poblamiento son (todavía) relativamente bajos, si se les compara con los de otros países de dimensiones similares en región;
  - su tamaño es bastante pequeño, lo que constituye una condición indispensable para tratar de manejar el 100 % del territorio nacional desde una sola mega-institución;
  - existencia de una tradición pacifista que ha resultado propicia para el despertar de una conciencia colectiva ambientalista;
  - alta concentración de la biodiversidad en un territorio pequeño y relativamente accesible, que resulta atractiva para la cooperación internacional y para la comunidad científica en particular;
  - topografía irregular que permitió destinar muchas tierras ociosas (poco accesibles) a la conservación;
  - existencia de personas visionarias y creativas que nunca se detuvieron a pesar de los obstáculos hallados en el camino.

3. En escenarios altamente fragmentados como ocurre en Costa Rica, donde los parches de bosque (incluidas las áreas protegidas) son de un tamaño ecológicamente modesto e insuficientes en muchos casos para asegurar la permanencia de la biodiversidad en el largo plazo, los corredores biológicos constituyen una buena alternativa para tratar de establecer áreas funcionales de paisaje. Al mismo tiempo, representan una excelente oportunidad para promover una gestión participativa de los territorios protegidos (áreas núcleo y elementos de interconexión). La figura de los *comités locales de corredores biológicos* promovida por el proyecto para la consolidación del Corredor Biológico Mesoamericano, promete esperanzadores resultados. Muchos de los pequeños refugios de vida silvestre (especialmente privados y mixtos, que son la mayoría) podrían ser objeto de este tipo de arreglos de gestión local.
4. El SINAC cuenta con gran cantidad de instrumentos de planificación estratégica y operativa a nivel nacional. No obstante, la carencia de planes generales de manejo en las áreas silvestres protegidas continúa siendo causal de improvisación y utilización inadecuada de los recursos operativos. No existe un control adecuado de la gestión institucional dentro de todas las 155 áreas declaradas por el Estado, a pesar de que desde hace siete años se viene aplicando una metodología para el monitoreo de la efectividad del manejo. Esto es particularmente más serio en el caso de los refugios de vida silvestre de propiedad mixta (gestión privada) y el único monumento natural existente (gestión municipal), donde no se verifica el cumplimiento de los planes de manejo.
5. La existencia de 32 oficinas subregionales, once oficinas regionales y una oficina central (nacional), que en total suman 44, constituye una carga y un serio desafío para la sostenibilidad financiera del SINAC, a menos que se logre incrementar la recaudación en los fondos de Vida Silvestre y Forestal, para poder así destinar una proporción mayor de los recursos que genera el Fondo de Parques Nacionales a la gestión de las áreas protegidas.
6. La desconcentración de solamente una parte del MINAE (*i.e.* el SINAC) ha acarreado como consecuencia que en el campo (áreas de conservación) el personal del SINAC tenga que atender asuntos que son competencia de las demás direcciones ministeriales (energía, geología y minas, calidad ambiental, recurso hídrico, etc.). Esto también ha diluido los recursos operativos en detrimento de las áreas protegidas.
7. Se han visto reforzadas la visión regional y nacional, lo que contribuye a impulsar una gestión integrada a escala de paisaje. Sin embargo, a cambio de esto algunas veces se ha perdido de vista lo que ocurre al interior de cada área protegida y se ha perdido capacidad de reacción ante los problemas internos (Arguedas 2002). Además, la coordinación interinstitucional e intersectorial continúan siendo deficientes.
8. A pesar de los diez años transcurridos desde que se creó *de hecho* el SINAC, el proceso es aún incipiente. Ello parece demostrar que las transformaciones en los modelos de gobernanza atraviesan por muchos factores de resistencia (como la actitud del personal ante el cambio y la acción de inconstitucionalidad interpuesta por la Procuraduría General de la República, en contra de algunos artículos de la Ley de Biodiversidad) y, por ende, requieren de largos períodos y grandes inversiones para ver sus frutos.

## 6. Recomendaciones

1. Debido a la enorme cantidad de áreas silvestres protegidas declaradas a la fecha (n=155) y considerando las limitaciones objetivas en la capacidad operativa del SINAC (recurso humano, financiamiento, etc.), conviene establecer un sistema de categorización de acuerdo con su nivel de importancia (local, nacional e internacional), tal y como ya ha sido sugerido (SINAC-MINAE 2003a, Arguedas 2002).
2. La capacitación en temas tan diversos como los que abarca el SINAC debe ser permanente, ya que nunca será suficiente. Es importante incluir en ella los aspectos relacionados con la participación ciudadana, que son ajenos a un personal acostumbrado a otras tareas y con una formación académica orientada principalmente hacia el manejo de recursos naturales. Todo esto supone costos considerables que deben ser atendidos



con una visión de largo plazo. De hecho, la *Estrategia Financiera del SINAC* tendrá que tomar en cuenta los costos incrementales futuros que encerraría un proceso de inducción *permanente* dirigido a los diferentes actores de la sociedad civil (CONAC, CORAC y municipios que administren monumentos naturales) y no sólo a los funcionarios. Hay que buscar y promover metodologías novedosas, que sean menos caras, más atractivas y de alcance masivo, como los cursos a distancia (que han permitido la profesionalización de muchos funcionarios del SINAC), los eventos no formales de capacitación (v.g. seminarios frecuentes de actualización) y la formación en centros de estudio virtuales (por internet). Vale la pena aprovechar la existencia de redes de aprendizaje como *PALNet*.

3. Es preciso formular un plan director nacional para todo el subsistema nacional de áreas silvestres protegidas. Con él se garantizaría mayor coherencia programática y se revisaría y actualizaría el sistema de categorías de manejo utilizado actualmente. Pero el plan director sólo podrá ser útil en la medida en que se cuente con planes generales de manejo para las áreas protegidas, tanto para aquellas donde el SINAC es hoy el ente administrador como para las que son administradas por terceros (propietarios privados y municipalidades). La integración de dichos planes de manejo con los planes reguladores municipales es condición *sine qua non* para poder hablar de un manejo integrado del paisaje y, por tanto, del modelo SINAC en su forma más lograda. Los CORAC deberían ser utilizados para este fin, ya que son órganos apropiados para involucrar a los gobiernos locales y acercarse a ellos antes, durante o después de la formulación de tales planes reguladores.
4. Deberían aprovecharse más los corredores biológicos como mecanismos aglutinantes en torno a los cuales desarrollar experiencias de gestión participativa de la biodiversidad. Es preciso que la participación de actores sea diversa (comunidades, academia, gobiernos locales, organizaciones no gubernamentales, empresa privada, gobierno central), como diversos son los temas a tratar para su gestión integral.
5. Además de los corredores biológicos, un país con áreas protegidas como Costa Rica requiere del manejo de la zona de amortiguamiento (o área de influencia) para poder mitigar los efectos de borde sobre las áreas núcleo (Induni 2003b). Para lograr esto es imprescindible que se prioricen los actores sociales clave (*stakeholders*) que interactúan con las áreas protegidas más afectadas o vulnerables, con el ánimo de procurar su participación.
6. Debe continuarse el trabajo actual para la consolidación del SINAC en sus aspectos financieros y administrativos, sin perder de vista que muy posiblemente será necesaria una reforma a la Ley de Biodiversidad, en función del voto que emita la Sala Constitucional con relación a los artículos de la misma que fueron impugnados. La búsqueda de respaldo político debería ser una de las prioridades inmediatas para la cristalización de estos esfuerzos, tomando en cuenta las lecciones aprendidas durante estos últimos diez años (la acción de inconstitucionalidad fue interpuesta por la Procuraduría General de la República pero lo hizo a instancias de la entonces Ministra del Ambiente y Energía y Segunda Vicepresidenta de la República).
7. Deben preverse desde ahora las medidas necesarias para llevar a cabo el relevo generacional del recurso humano que en una o dos décadas alcanzará la edad de jubilación, considerando para ello el reclutamiento de personal residente en los alrededores de las áreas protegidas o, en todo caso, de las respectivas áreas de conservación. Esto facilitaría el empoderamiento de las comunidades locales.



## 7. Bibliografía

- Aguilar, A. & E. Wo Ching. 2001. Manual de competencias ambientales municipales. CEDARENA. 110 pp.
- Arguedas-Mora, S. 2002. Estudio rápido de manejo para una muestra de 19 áreas protegidas gerencialmente fuertes de Costa Rica. ELAP/ CR-USA/ WCS. 22 pp.
- Artavia, G. (ed.). 2004. Guía para la Formulación y Ejecución de Planes de Manejo de Áreas Silvestres Protegidas. Sistema Nacional de Áreas de Conservación/ Ministerio del Ambiente y Energía. San José, Costa Rica. 50 pp.
- Asch, J., R. Gutiérrez & L. Rojas. 1997. Situación de las Áreas Silvestres Protegidas de Costa Rica: Informe Nacional. Sistema Nacional de Áreas de Conservación/ Ministerio del Ambiente y Energía. San José, Costa Rica. 55 pp.
- Borrini-Feyerabend, G., M.T. Farvar, V. Solís & H. Govan. Manejo Conjunto de los Recursos Naturales: Organizarse, Negociar y Aprender en la Acción. GTZ/ UICN. Kasperek Verlag, Heidelberg, Alemania. 100 pp.
- Boza, M., A. Bien & M. Madrigal. 2002. Consolidación del Sistema de Áreas Protegidas Públicas de Costa Rica: Recomendaciones presentadas al Señor Abel Pacheco de la Espriella, Presidente de la República, y al Señor Carlos Manuel Rodríguez Echandi, Ministro del Ambiente y Energía. Confederación Costarricense de Guardaparques/ Corredor Biológico Mesoamericano-Sección Costa Rica/ Universidad para la Cooperación Internacional/ Wildlife Conservation Society. 99 pp.
- Zúñiga, T., R. McCarthy, A. Salas & C. Gómez (eds.). 2002. Estado actual del comanejo de áreas protegidas en Mesoamérica. Proyecto Consolidación del CBM/ UICN- Mesoamérica. 63 pp.
- Campbell, D. 1999. El Parque Nacional Cahuita, en: Luna, R. El comanejo de áreas protegidas en Centroamérica: Memoria del Taller centroamericano sobre comanejo de áreas protegidas, Panamá, 22 al 24 de noviembre, 1999. PROARCA/CAPAS.
- CDB. 2004. Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas del Convenio sobre la Diversidad Biológica. Decisión VII/28 de la Conferencia de las Partes Contratantes. Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, Montreal. 34 pp.
- Chacón, D. 1999. Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo, Talamanca, Costa Rica: un modelo dinámico de comanejo, en: Luna, R. El comanejo de áreas protegidas en Centroamérica: Memoria del Taller centroamericano sobre comanejo de áreas protegidas, Panamá, 22 al 24 de noviembre, 1999. PROARCA/CAPAS.
- Chaves, S. 2000. El marco jurídico para la participación en la gestión ambiental en Costa Rica. Ambientales N° 19: 30-35.
- Coope SoliDar R.L. 2002. El Parque Nacional Marino Ballena y su gente: un proceso de manejo conjunto en construcción. Ayuda memoria del taller "Análisis jurídico sobre comanejo en el Parque Nacional Marino Ballena", 5 y 6 de setiembre, 2002.
- Confederación Costarricense de Guardaparques. 2001. Diagnóstico situacional de las áreas silvestres protegidas de Costa Rica. 23 pp.
- De la Maza-Elvira, J., R. Cadena-González & C. Piguerón-Wirz. 2003. Estado actual de las áreas naturales protegidas de América Latina y El Caribe. PNUMA, México. 130 pp.



- Ferroukhi, L., A. Aguilar & E. Wo Ching. 2001. Gestión local de los recursos naturales: papel del MINAE y de las municipalidades. CEDARENA. 70 pp.
- Fonseca-Borrás, M. & V. Weitzner. 1999. Comanejo y participación civil en la gestión de áreas protegidas: La experiencia del Parque Nacional Cahuita, en: Fonseca, M. et al. Gestión ambiental descentralizada: Gobiernos locales y sociedad civil en la experiencia del Área de Conservación La Amistad Caribe.
- FUDEU. s.f. Análisis de las modalidades de participación ciudadana en la gestión ambiental en Costa Rica. 246 pp.
- García, R. 2002. Biología de la Conservación: Conceptos y Prácticas. Editorial INBio. 166 pp.
- García, R. 1996. Propuesta Técnica de Ordenamiento Territorial con Fines de Conservación de Biodiversidad en Costa Rica: Proyecto GRUAS. Ministerio del Ambiente y Energía/ Sistema Nacional de Áreas de Conservación. WCS Working Paper N° 10. 114 pp.
- García, R. 1992. El Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas de Costa Rica: Hacia un Nuevo Enfoque. Flora, Fauna y Áreas Silvestres N° 15: 14-18.
- García, R. & A. Matamoros. 1993. Políticas del Sistema de Áreas Protegidas en la Conservación y Uso Sostenible de la Biodiversidad, Costa Rica: Informe de País. Taller Internacional sobre Políticas de los Sistemas de Áreas Protegidas en la Conservación y Uso Sostenible de la Biodiversidad en América Latina, 27 setiembre – 1 octubre 1993. 25 pp.
- García-Azuero, A.F., J.J. Campos-Arce, R. Villalobos, F. Jiménez & R. Solórzano. 2005. Enfoques de manejo de recursos naturales a escala de paisaje: convergencia hacia un enfoque ecosistémico. CATIE, Turrialba, Costa Rica. 54 pp.
- Govan, H. 2003. Co-management of natural resources in Central America: The road to “equitable distribution of the benefits of biodiversity” or another empty discourse of the technical elite?
- Hurtado de Mendoza, L. & M.L. Alfaro-Bermúdez. 2004. Las áreas protegidas y el trabajo del guardarecurso: manual básico para el guardarecurso centroamericano. PROARCA/ APM. Volúmenes 1 al 6.
- Induni, G. 2003a. ¿Hacia dónde encaminar nuestras áreas protegidas? Ambientico N° 121: 13-16.
- Induni, G. 2003b. Redescubriendo las zonas de amortiguamiento. Ambientales N° 26: 27-35.
- Luna, R. 2000. Proceso de fortalecimiento organizacional: Comité de comanejo del Parque Nacional Cahuita. PROARCA/CAPAS-TNC.
- Madriz-Vargas, B. Base de datos de las reservas naturales privadas. Informe para la Red Costarricense de Reservas Naturales Privadas. 37 pp.
- Mena, Y. & G. Artavia. 2003. Hacia la administración eficiente de las Áreas Protegidas: Políticas e indicadores para su monitoreo. Sistema Nacional de Áreas de Conservación/ Ministerio del Ambiente y Energía/ PROARCA/ TNC. San José, Costa Rica. 56 pp.
- Salafsky, N., R. Margoluis & K. Redford. 2001. Adaptive Management: a Tool for Conservation Practitioners. BSP/ WWF. Washington, D.C. 85 pp.





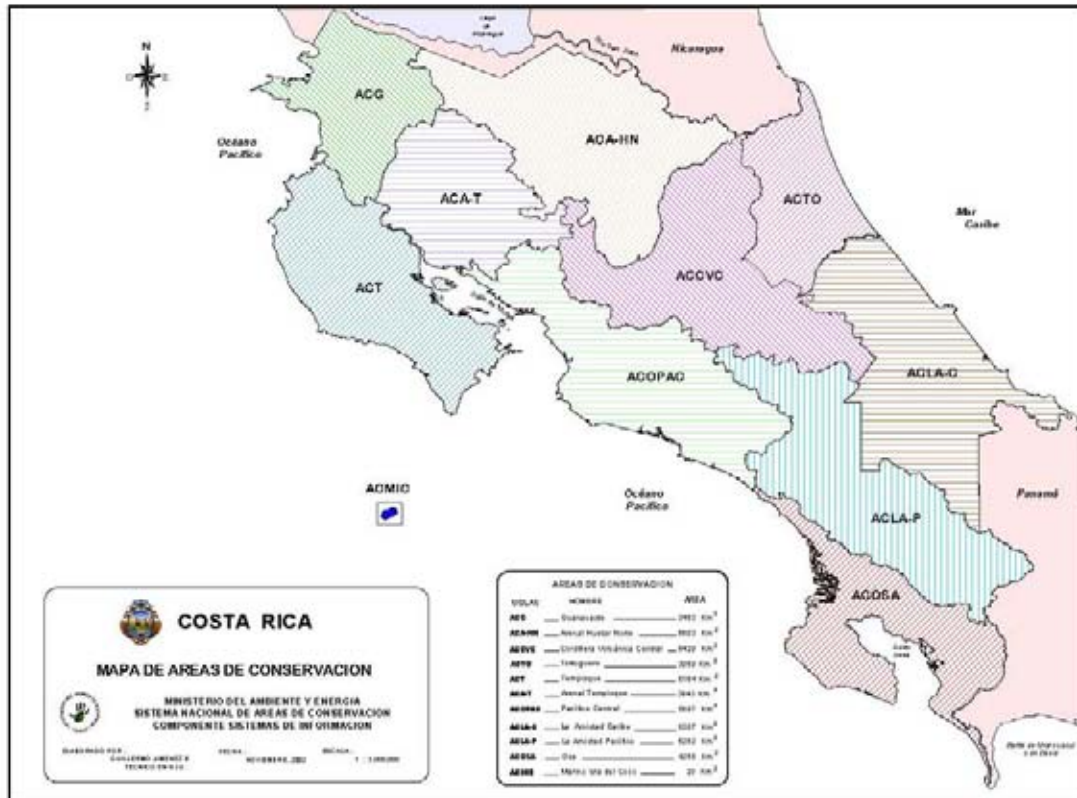
- SINAC & CBM. 2002. Memoria del Taller sobre Manejo Participativo de Áreas Silvestres Protegidas, 23-24 de setiembre, 2002, INBio, Heredia, Costa Rica.
- SINAC-MINAE. 2005a. Estrategia Nacional para la Educación Ambiental de SINAC 2005-2010. Sistema Nacional de Áreas de Conservación/ Ministerio del Ambiente y Energía. San José, Costa Rica. 63 pp.
- SINAC-MINAE. 2005b. Estrategia Financiera del Sistema de Áreas de Conservación de Costa Rica. Fase 1: Elaboración del Plan de Necesidades Financieras 2004-2006. Sistema Nacional de Áreas de Conservación/ Ministerio del Ambiente y Energía/ PROARCA/ TNC. San José, Costa Rica. 124 pp.
- SINAC-MINAE. 2005c. Estrategia Financiera del Sistema de Áreas de Conservación de Costa Rica. Fase 2: Cuantificación y Proyección de Ingresos 2004-2006. Sistema Nacional de Áreas de Conservación/ Ministerio del Ambiente y Energía/ PROARCA/ TNC. San José, Costa Rica. 93 pp.
- SINAC-MINAE. 2003a. Agenda para las Áreas Silvestres Protegidas Administradas por el SINAC. Editorial INBio. 43 pp.
- SINAC-MINAE. 2003b. Estrategia de Manejo y Conservación de la Vida Silvestre. Sistema Nacional de Áreas de Conservación/ Ministerio del Ambiente y Energía. San José, Costa Rica. 46 pp.
- SINAC-MINAE. 2003c. Informe Nacional sobre el sistema de áreas silvestres protegidas. Sistema Nacional de Áreas de Conservación/ Ministerio del Ambiente y Energía/ Corredor Biológico Mesoamericano-Sección Costa Rica. San José, Costa Rica. 75 pp.
- SINAC-MINAE. 2002. Estrategia par el Control de la Tala Ilegal 2002-2007. Sistema Nacional de Áreas de Conservación/ Ministerio del Ambiente y Energía. San José, Costa Rica. 31 pp.
- SINAC-MINAE. 2001a. Estrategia Nacional para el Manejo del Fuego en Costa Rica 2000-2005. Sistema Nacional de Áreas de Conservación/ Ministerio del Ambiente y Energía. San José, Costa Rica. 38 pp.
- SINAC-MINAE. 2001b. Política de Humedales de Costa Rica. Ministerio del Ambiente y Energía/ UICN-Mesoamérica. San José, Costa Rica. 25 pp.
- SINAC-MINAE. 2000a. Estrategia Nacional de Conservación y Uso Sostenible de la Biodiversidad. Sistema Nacional de Áreas de Conservación/ Ministerio del Ambiente y Energía. San José, Costa Rica. 82 pp.
- SINAC-MINAE. 2000b. Estrategia Nacional de Investigación en Biodiversidad y Recursos Culturales. Sistema Nacional de Áreas de Conservación/ Ministerio del Ambiente y Energía. San José, Costa Rica. 104 pp.
- SINAC-MINAE. 2000c. Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas de Conservación 2000 al 2002. Sistema Nacional de Áreas de Conservación/ Ministerio del Ambiente y Energía. San José, Costa Rica. 40 pp.
- SINAC-MINAE. 1997. Políticas para Áreas Silvestres Protegidas de Costa Rica. Sistema Nacional de Áreas de Conservación/ Ministerio del Ambiente y Energía. San José, Costa Rica. 34 pp.
- Solís, V. et.al. 2003. Participación comunitaria en el manejo de áreas protegidas. Ambientico N° 120: 8-10.



- SPN-MIRENEM. 1994. Estrategia Global para el Sistema Nacional de Áreas de Conservación. Servicio de Parques Nacionales/ Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas. 82 pp.
- Ugalde, A. & V. Solís (eds.). 2002. El Foro Ambiental: Avances del Foro Ambiental Nacional del período 2001-2002. Fundación CR-USA. 103 pp.
- UICN. 2003. Recomendaciones del V Congreso Mundial de Parques de la UICN. Durban (República de Sudáfrica), 8 al 17 de setiembre de 2003. 80 pp.
- UICN. 1994. Guidelines for Protected Area Management Categories. IUCN Commission on National Parks and Protected Areas/ World Conservation Monitoring Centre. Gland, Switzerland and Cambridge, U.K. 83 pp.
- Valdebenito, S. 2003. Seminario de planificación "Hacia un manejo compartido del Parque Nacional Marino Ballena": Informe de sus resultados, 15 de julio, 2003.
- Valverde, J. 2000a. Descentralización y comanejo de recursos en el Caribe tico. Ambientales N° 19: 45-59.
- Valverde, J. 2000b. Legislación ambiental, descentralización y comanejo de recursos en Costa Rica. Ambientales N° 19: 21-29.
- Valverde-Rojas, J. 1999. Manejo Descentralizado de los Recursos Naturales, en: Fonseca, M. et al. Gestión ambiental descentralizada: Gobiernos locales y sociedad civil en la experiencia del Área de Conservación La Amistad Caribe.

## Anexos

### ANEXO 1: Mapa de las once áreas de conservación que conforman el SINAC



#### Áreas de conservación del SINAC:

ACG: Área de Conservación Guanacaste.  
ACA-HN: Área de Conservación Arenal – Huetar Norte.  
ACCVC: Área de Conservación Cordillera Volcánica Central.  
ACTO: Área de Conservación Tortuguero.  
ACT: Área de Conservación Tempisque.  
ACA-T: Área de Conservación Arenal – Tempisque.  
ACOPAC: Área de Conservación Pacífico Central.  
ACLA-P: Área de Conservación La Amistad Pacífico.  
ACLA-C: Área de Conservación La Amistad Caribe.  
ACOSA: Área de Conservación Osa.  
ACMIC: Área de Conservación Marina Isla del Coco.





## **ANEXO 2: Políticas generales para las Áreas Silvestres Protegidas de Costa Rica (SINAC-MINAE 1997)**

- Se dispondrá de un sistema de información debidamente integrado a las áreas de conservación que permita agilidad, eficiencia y oportunidad en la disposición, tratamiento y presentación de información para la toma de decisiones.
- Se completará el proceso de desconcentración de las funciones, recursos, responsabilidades y autoridad hacia las áreas de conservación, para la administración de las áreas silvestres protegidas.
- Se definirán los ámbitos, niveles y esquemas de participación de la sociedad civil en la gestión del SINAC y se establecerá el cuerpo normativo correspondiente, considerando dicha participación como uno de los ejes principales de trabajo del SINAC.
- Se velará por el desarrollo integral del recurso humano de la Institución y se adoptarán las acciones pertinentes con miras a mejorar sus condiciones de trabajo y a brindar oportunidades de capacitación sistemática.
- Se participará activamente en el diseño, negociación y ejecución de propuestas de cooperación internacional, especialmente las relacionadas con los programas de implementación conjunta.
- Se utilizará la planificación como una herramienta racional para: la toma de decisiones, la búsqueda de técnicas y medios para mejorar el conocimiento y el logro de mayores niveles de eficiencia en la utilización de los recursos.
- Se velará por el cumplimiento de las convenciones internacionales relacionadas con la protección de la biodiversidad.
- Se asegurará que todos los ecosistemas del país se encuentren representados dentro de las áreas silvestres protegidas del mismo, particularmente dentro de aquellas categorías de manejo que tienen como fin la protección de la biodiversidad.
- Se propiciará la autosostenibilidad financiera de las áreas silvestres protegidas promoviendo actividades que generen fondos financieros sanos, siempre y cuando éstas no atenten contra los objetivos de conservación de aquellas.
- Se propiciará el orgullo nacional por las áreas silvestres protegidas.
- Se fomentará la ampliación y consolidación de las áreas silvestres protegidas privadas como un medio para propiciar la participación de la sociedad civil en las acciones de conservación y sobre todo, como una opción para la protección de ecosistemas no incluidos en las áreas silvestres protegidas que administra el SINAC.
- Se dispondrá de un programa de incentivos dirigido a los propietarios de tierras ubicadas dentro de las áreas silvestres protegidas, de acuerdo con la categoría de manejo y en función de los recursos disponibles.
- Se dispondrá de un sistema de incentivos dirigido a las propiedades de dominio particular en función de consolidar zonas de influencia y corredores biológicos identificados en la "Propuesta técnica de ordenamiento territorial con fines de conservación de biodiversidad" (GRUAS)<sup>11</sup> u otros estudios técnicos.
- Se facilitará asistencia y asesoría técnica que beneficien a las comunidades presentes en las zona de influencia de las áreas silvestres protegidas.
- Se involucrará a la sociedad civil en el disfrute de los beneficios que generan las áreas silvestres protegidas, por medio del establecimiento de mecanismos que permitan utilizar en forma responsable sus recursos.
- Se velará porque las áreas silvestres protegidas sean administradas teniendo presente que su objetivo primordial es la conservación de la biodiversidad del país y se promoverán actividades de uso que sean compatibles con este objetivo, tales como la educación, la investigación, el turismo, la recreación, la protección y el control, entre otras.
- Se desarrollarán acciones dirigidas al uso de los recursos naturales según criterios de sostenibilidad, considerando las respectivas categorías de manejo y procurando evitar

<sup>11</sup> García (1996).



## **ANEXO 2: Políticas generales para las Áreas Silvestres Protegidas de Costa Rica (SINAC-MINAE 1997)**

impactos negativos irreversibles.

- Se involucrará a los diferentes actores sociales, particularmente a las comunidades asociadas a las áreas silvestres protegidas, en la protección y el control de la biodiversidad, tanto en forma preventiva como aplicando la legislación vigente.
- Se regularán las actividades antropogénicas en las áreas silvestres protegidas del país, con el fin de salvaguardar los ecosistemas, así como los elementos histórico-culturales, arqueológicos y geológicos en ellas presentes.
- Se integrará la gestión de las áreas silvestres protegidas al proceso de planificación estratégica de las áreas de conservación.
- Se incorporará en el proceso de planificación de las áreas silvestres protegidas a las diferentes instancias técnicas, políticas y administrativas de cada área de conservación, así como a grupos organizados de la sociedad civil vinculados con la conservación.
- Se dispondrá de mecanismos ágiles y efectivos para la aprobación y oficialización de las estrategias de desarrollo y planes de manejo.
- Se utilizará el ordenamiento territorial como una herramienta para relacionar las áreas silvestres protegidas con su entorno socio-ambiental e integrarlas funcionalmente con los objetivos de las áreas de conservación, facilitando así su administración y manejo.
- Se fomentará el desarrollo de la investigación básica y aplicada dentro de las áreas silvestres protegidas, de acuerdo con las necesidades definidas por la Institución.
- Se promoverá la investigación en las áreas silvestres protegidas como un elemento básico en la obtención de información y conocimiento para el desarrollo de aquellas y para la búsqueda de usos sostenibles de la biodiversidad, dirigidos al desarrollo comunitario.
- Se establecerán las prioridades de investigación para cada área de conservación, en respuesta a las necesidades de administración de las áreas silvestres protegidas.
- Se promoverá el desarrollo del turismo sostenible en las áreas silvestres protegidas, mediante prácticas de administración y manejo que sean responsables y coherentes con las políticas de conservación de los recursos naturales y culturales.
- Se fortalecerá el desarrollo de programas de educación ambiental, según los planteamientos de los planes y estrategias nacionales en la materia.
- Se fortalecerán las acciones de proyección del SINAC hacia las comunidades, tanto las que se hayan dentro de las áreas silvestres protegidas como aquellas aledañas a éstas.



### **ANEXO 3: Acciones generales contenidas en la Agenda para las Áreas Silvestres Protegidas Administradas por el SINAC (SINAC-MINAE 2003)**

- Planificar y reglamentar las acciones de voluntariado para las ASP. Suministrar el apoyo logístico necesario y establecer convenios de cooperación.
- Definir los criterios y los mecanismos más adecuados que regirán las prácticas de gestión compartida para el sistema de ASP. El Estado deberá mantener sus deberes fundamentales como rector de las políticas ambientales y como responsable de la protección y administración de los recursos naturales del país.
- Consolidar los consejos regionales dotándolos de los instrumentos necesarios para su funcionamiento.
- Establecer convenios de cooperación con organizaciones locales o regionales de interés para el ASP que contribuyan a la solución de problemas financieros y técnicos.
- Propiciar la permanencia de un foro nacional sobre el tema de las ASP.
- Fomentar el orgullo nacional por nuestras ASP con el propósito de aumentar en los ciudadanos el aprecio por éstas, el interés en visitarlas y el deseo de ayudar en su protección y desarrollo.
- Fortalecer las acciones tendientes a informar y generar cambios de actitud de la sociedad acerca de la importancia de los servicios ambientales que proporcionan las ASP.
- Fortalecer los programas de Educación Ambiental de las AC y establecer Planes de EA que respondan a las Estrategias de EA Regionales y Nacional, en las ASP que lo requieran, particularmente aquellas ASP con presencia institucional.
- Elaborar y poner en práctica en las ASP un Plan de Proyección Comunal para valorar la importancia de la conservación, minimizar y amortiguar las actividades humanas sobre los recursos naturales, incorporando a otras instituciones del Estado y a las organizaciones locales.
- Elaborar y ejecutar un Plan Estratégico Institucional de Turismo, que garantice la mejora sustancial de la actividad en las ASP, bajo criterios de excelencia en el servicio y de manejo de impactos por visitación.
- Elaborar y ejecutar un Plan de Ordenamiento de la Actividad Turística para las ASP que reciben visitantes (definidas en la acción específica 10.1).
- Establecer infraestructura, facilidades y servicios interpretativos acordes con lo establecido en el Plan de Manejo del ASP y en el sistema de calidad y de acuerdo con los resultados de la acción general 11.
- Establecer y desarrollar un Programa de Ecoturismo en cada Área de Conservación.
- Ejecutar un plan de interpretación ambiental en las ASP con mayor visitación.
- Inscribir, ejercer actos posesorios, presencia institucional y establecer los medios para identificar las propiedades que han sido adquiridas o traspasadas y todos aquellos terrenos que forman parte del Patrimonio Natural del Estado.
- Elaborar y poner en práctica una estrategia para la compra de tierras privadas dentro de las ASP, considerando en la priorización parámetros y criterios biológicos, sociales y económicos, con énfasis en los parques nacionales y reservas biológicas.
- Revisar y ajustar la estructura orgánica del SINAC para hacer evidente que las áreas silvestres protegidas son una prioridad institucional.
- Dotar a las ASP con los recursos operativos y humanos que aseguren su adecuada gestión.
- Elaborar un Programa de Desarrollo Integral de Recursos Humanos para el SINAC, con prioridad en el personal que labora en las ASP.
- Gestionar ante la Dirección General de Servicio Civil la aprobación de un **Programa de carrera profesional académica y por experiencia** para el personal de las ASP y la oficialización de los perfiles de puestos atinentes a los cargos a desempeñar en las ASP.
- Elaborar el plan estratégico del sistema nacional de áreas silvestres protegidas, mediante un proceso participativo; a fin de asegurar la viabilidad ecológica y administrativa del sistema.
- Elaborar y actualizar los Planes de Manejo de las ASP aplicando el procedimiento respectivo del Manual de Calidad.
- Fortalecer y ampliar el programa de monitoreo administrativo en las ASP.
- Desarrollar en las ASP la capacidad para efectuar el manejo activo de los recursos naturales y culturales, con fines de conservación.
- Aplicar las políticas y ejecutar la estrategia nacional de humedales del SINAC, así como evaluar sus



### **ANEXO 3: Acciones generales contenidas en la Agenda para las Áreas Silvestres Protegidas Administradas por el SINAC (SINAC-MINAE 2003)**

impactos sobre la conservación y la utilización sostenible de estos ecosistemas, particularmente cuando se hallen dentro de ASP.

- Fomentar e implementar propuestas de representatividad y viabilidad ecológica con el fin de fortalecer la conservación de la biodiversidad (seguimiento a GRUAS), incorporando los criterios de la biología de la conservación y de la ecología del paisaje en la administración y el manejo de los grandes bloques de ASP.
- Establecer alianzas estratégicas y fomentar el pago de servicios ambientales y otros incentivos para asegurar la conservación de hábitat o ecosistemas no incluidos dentro de las ASP.
- Integrar las comunidades vecinas a las ASP en los esfuerzos de conservación de los recursos naturales y culturales.
- Promover la elaboración y aplicación de planes reguladores para minimizar los impactos negativos del desarrollo en el entorno socioambiental de las ASP, especialmente en aquellas ASP que se encuentren amenazadas.
- Establecer en las ASP la capacidad para implementar las acciones propuestas en las estrategias regionales de investigación.
- Elaborar y ejecutar un Plan de Control y Protección por ASP, con fundamento en la Estrategia Nacional de Control y Protección, integrando otros programas de manejo y con la participación de grupos organizados, autoridades judiciales y de policía.
- Establecer procesos permanentes de capacitación, motivación y supervisión para el personal encargado del control y protección en las ASP.
- Completar el proceso de desconcentración de funciones, recursos, responsabilidades y autoridad para la efectiva administración de las áreas silvestres protegidas.
- Realizar un análisis de las leyes vigentes y proponer los cambios pertinentes, en razón de las posibles desventajas para las ASP.
- Establecer procesos de capacitación sobre la legislación ambiental, dirigidos a los jueces y fiscales, mediante alianzas con el Poder Judicial.
- Fortalecer las relaciones con las diferentes instancias gubernamentales de países limítrofes, para asegurar acciones de conservación y manejo coherentes y eficientes, así como acciones de gestión financiera binacional.
- Fortalecer la capacidad institucional para lograr la sostenibilidad financiera de las ASP.
- Identificar y gestionar recursos de diferentes fuentes de cooperación financiera y técnica por medio de mecanismos tales como canje de deuda, PSA, cooperación internacional y generar otros recursos internos, con el fin de diversificar las fuentes de ingresos y lograr la autosostenibilidad financiera del sistema de ASP.
- Gestionar la valoración, cobro y compensación de los servicios ambientales que ofrecen las ASP.



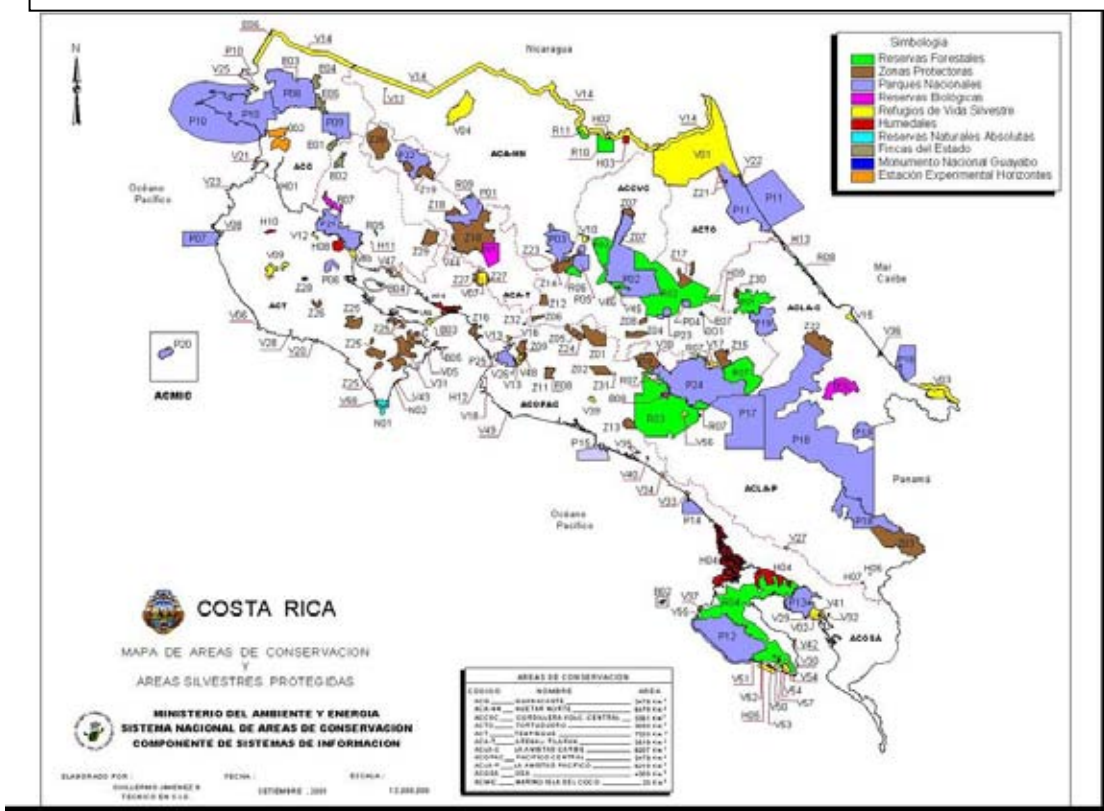
<b>ANEXO 4: Categorías de manejo de áreas protegidas establecidas en el ordenamiento jurídico costarricense</b>		
<b>Categoría de Manejo</b>	<b>Características</b>	<b>Legislación que la establece</b>
Reserva biológica	Formadas por bosques y terrenos forestales cuyo uso principal sea la protección, la conservación, el estudio y la investigación de la vida silvestre y de los ecosistemas que en ellos existan (artículo 35°, Ley N° 7174). Se incluyen aquí dos Reservas naturales absolutas.	Ley Forestal N° 4465 (1969; derogada); Ley Forestal N° 7174 (1990; derogada) y Ley Forestal N° 7575 (1996), que no incluye una definición. Ley Orgánica del Ambiente N° 7554 (1995; tampoco la define). Decreto ejecutivo de Creación de la Reserva Natural Absoluta Cabo Blanco N° 10 (1963) y su Ley de Ratificación N° 6794 (1982). Decreto ejecutivo de Creación de la Reserva Natural Absoluta Nicolás Wessberg N° 23701-MIRENEM (1994).
Parque nacional	Regiones establecidas para la protección y la conservación de las bellezas naturales y de la flora y fauna de importancia nacional, a fin de que, al estar bajo vigilancia oficial, el público pueda disfrutar mejor de ellas. Éstas áreas presentan uno o varios ecosistemas no transformados y poco modificados por la explotación y ocupación humana, en que las especies vegetales y animales, los sitios geomorfológicos y los hábitat son de especial interés científico y recreativo o contienen un paisaje natural de gran belleza (artículo 35°, Ley N° 7174).	Ley Forestal N° 4465 (1969; derogada); Ley Forestal N° 7174 (1990; derogada) y Ley Forestal N° 7575 (1996), que no incluye una definición. Ley Orgánica del Ambiente N° 7554 (1995; tampoco la define). Ley N° 3763 (ratificación de la Convención para la Protección de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América; 1976).
Refugio nacional de vida silvestre	Formados por bosques y terrenos cuyo uso principal sea la protección, la conservación, el incremento y el manejo de especies de la flora y la fauna silvestre (artículo 35°, Ley N° 7174). Están destinados a la protección e investigación de la flora y fauna silvestres, en especial las que se encuentren en vías de extinción. Pueden ser de tres tipos según el régimen de tenencia de la tierra: de propiedad estatal, de propiedad mixta y de propiedad privada (artículo 82°, Ley N° 7317). Categoría de manejo de áreas protegidas, en donde se preserva, conserva y maneja el hábitat, la flora y la fauna silvestre (artículo 2°, Decreto ejecutivo N° 32633-MINAE). En los refugios de propiedad mixta y de propiedad privada se permiten los siguientes usos: agropecuario, habitacional, vivienda turística recreativa, desarrollos turísticos (hoteles, cabinas, albergues y similares), uso comercial (restaurantes, tiendas y otros), extracción de materiales de canteras (arena y piedra) e investigación científica o cultural (artículo 151°, Decreto ejecutivo N° 32633-MINAE).	Ley Forestal N° 4465 (1969; derogada); Ley Forestal N° 7174 (1990; derogada) y Ley Forestal N° 7575 (1996), que no incluye una definición. Ley Orgánica del Ambiente N° 7554 (1995; tampoco la define). Ley para la Conservación de la Fauna Silvestre N° 6919 (1983) y Ley para la Conservación de la Vida Silvestre N° 7317 (1992). Decreto Ejecutivo N° 32633-MINAE (Reglamento a la Ley de Conservación de la Vida Silvestre; 2005).
Reserva forestal	Formadas por bosques cuya función principal sea la producción de madera y por aquellos terrenos forestales que por naturaleza sean especialmente aptos para ese fin (artículo 35°, Ley N° 7174).	Ley Forestal N° 4465 (1969; derogada); Ley Forestal N° 7174 (1990; derogada) y Ley Forestal N° 7575 (1996), que no incluye una definición. Ley Orgánica del Ambiente N° 7554 (1995; tampoco la define).
Zona protectora	Formadas por bosque y terrenos de aptitud forestal, en los que el objetivo principal sea la protección del suelo, la regulación del régimen hidrológico y la conservación del ambiente y de las cuencas hidrográficas (artículo 35°, Ley N° 7174).	Ley Forestal N° 4465 (1969; derogada); Ley Forestal N° 7174 (1990; derogada) y Ley Forestal N° 7575 (1996), que no incluye una definición. Ley Orgánica del Ambiente N° 7554 (1995; tampoco la define).



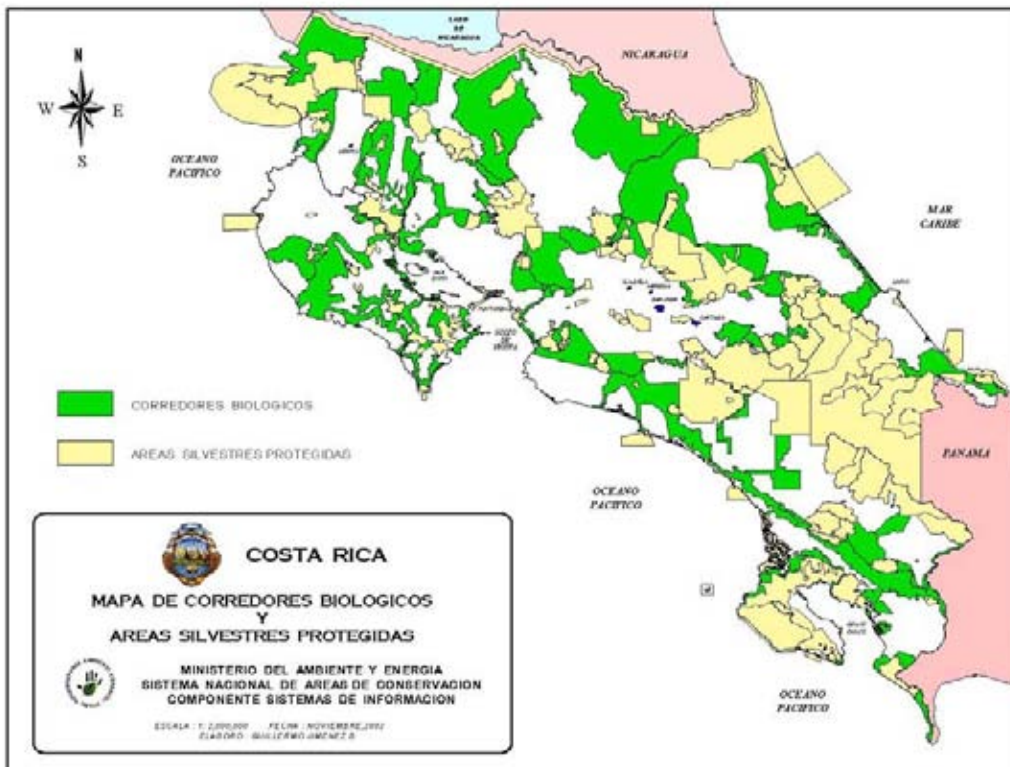
<b>ANEXO 4: Categorías de manejo de áreas protegidas establecidas en el ordenamiento jurídico costarricense</b>		
<b>Categoría de Manejo</b>	<b>Características</b>	<b>Legislación que la establece</b>
Monumento nacional	<b>La categoría de monumento nacional no se define en la legislación nacional.</b> En el caso del Monumento Nacional Guayabo, este parte del marco definido por la Convención para la Protección del Patrimonio Cultural y Natural.	Ley de Creación del Monumento Nacional Guayabo N° 5300 (1973). Ley de Ratificación de la Convención para la Protección del Patrimonio Cultural y Natural N° 5980 (1976).
Monumento natural	Son áreas que contengan uno o varios elementos naturales de importancia nacional. Consisten en lugares u objetos naturales que, por su carácter único o excepcional, su belleza escénica, o su valor científico, se decide incorporarlos a un régimen de protección. Son creados por el Ministerio del Ambiente y Energía pero su administración está a cargo de las municipalidades (gobiernos locales) correspondientes (artículo 33°, Ley N° 7554).	Ley Orgánica del Ambiente N°7554 (1995). Ley N° 3763 (ratificación de la Convención para la Protección de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América; 1976).
Humedal	La categoría de humedal fue creada mediante la Ley Orgánica del Ambiente N° 7554 (artículo 32°), pero no fue definida.	Ley Orgánica del Ambiente N°7554 (1995).
Reserva natural	<b>No se ha utilizado hasta ahora.</b> Son regiones establecidas para la conservación y utilización, bajo vigilancia oficial, de las riquezas naturales, en las cuales se da a la flora y la fauna toda protección que sea compatible con los fines para los que son creadas estas reservas (artículo 1°, Ley N° 3763).	Ley N° 3763 (ratificación de la Convención para la Protección de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América; 1976).
Reserva de regiones vírgenes	<b>No se ha utilizado hasta ahora.</b> Corresponde a una región administrada por los poderes públicos, donde existen condiciones primitivas naturales de flora, fauna, vivienda y comunicaciones, con ausencia de caminos para el tráfico de motores y vedada a toda explotación comercial.	Ley N° 3763 (ratificación de la Convención para la Protección de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América; 1976).
Área marina de uso múltiple (AMUM)	<b>No se ha utilizado hasta ahora.</b> Conformadas por las áreas marinas que se hayan incluido dentro de las áreas silvestres protegidas que haya declarado el Estado, las que continúan siendo manejadas por las regulaciones específicas vigentes para ellas, así como por aquella zona marina adicional, que se declare como su zona de influencia. Pueden extenderse hasta un máximo de 12 millas marítimas y su principal objetivo es la protección y conservación de los recursos habidos en las categorías de manejo que contemplan áreas marinas, así como el uso sostenible de los recursos y hábitat de sus zonas de influencia. Actividades como la pesca de subsistencia, científica, comercial y deportiva, el desarrollo turístico y el transporte marítimo, entre otras, deben ejecutarse dentro de esquemas congruentes con las necesidades de manejo, conservación y explotación racional de estas zonas (artículos 1° y 2°, Decreto ejecutivo N° 24282-MP-MAG-MIRENEM).	Decreto ejecutivo N° 24282-MP-MAG-MIRENEM (1995).



**ANEXO 5: Mapa de las áreas protegidas declaradas por el Estado Costarricense.**

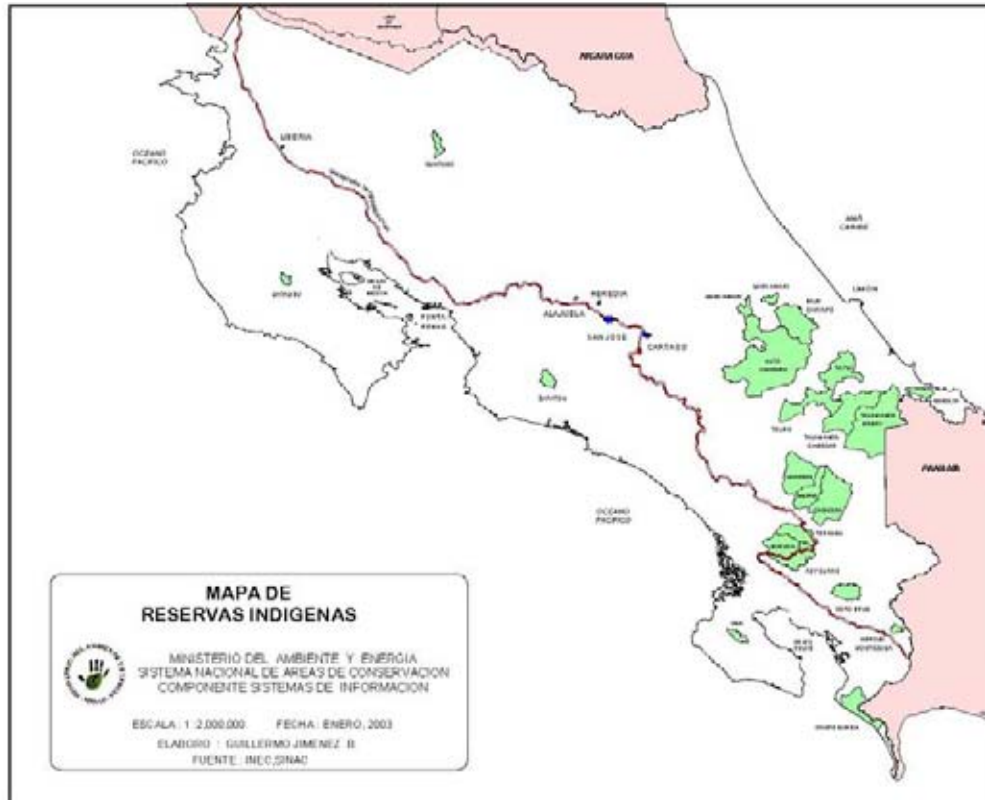


### ANEXO 6: Mapa de los corredores biológicos de Costa Rica.





### ANEXO 7: Mapa de las reservas indígenas de Costa Rica.



**ANEXO 8: Organigrama general del SINAC (aprobado: 2005).**

