



# LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD: SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS DE CONSERVACIÓN DE COSTA RICA

Carmen Roldán Chacón\*

Recibido: 12-10-2010 Aceptado: 21-11-2010

## RESUMEN

La participación ciudadana no logra alcanzar un rendimiento óptimo en la tarea compartida de la conservación de la biodiversidad, sin un debido conocimiento sobre sus bienes y servicios, y sobre los mecanismos e instrumentos para su protección. Este artículo trata sobre la forma de operar del Sistema Nacional de Áreas de Conservación, el cual ejerce sus competencias con representación de diversos grupos e instituciones. Dentro de este esquema de participación en la toma de decisiones de alto nivel, la educación es una herramienta de aplicación obligatoria.

**PALABRAS CLAVE:** • Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones • Gobierno • Educación • Consejos locales • Consejos regionales

## ABSTRACT

Citizen participation cannot achieve optimum performance in the shared task of the conservation of biodiversity, without a proper understanding of their goods and services, and the mechanisms and instruments for their protection. This article discusses how to operate the National System of Conservation Areas (SINAC), which has responsibility with representation from various groups and institutions. Within this framework of participation in decision-making high-level education is a mandatory tool.

**KEY WORDS:** • Ministry of Environment, Energy and Telecommunications • Government • Education • Local Councils • Regional Councils

### Creación del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC)

Durante los años noventa, luego de una serie de estudios, se comprueba que existían tres dependencias: la Dirección Forestal, la Dirección de Vida Silvestre y la Dirección de Parques Nacionales, que trabajaban en forma fragmentada en la administración de los recursos naturales de Costa Rica.

A finales de 1995, con base en la propuesta de reestructuración técnica del Ministerio de Ambiente y Energía (MINAET) y mediante un decreto ejecutivo se

crea el SINAC. Luego, en abril de 1998 se publica la Ley de Biodiversidad N° 7788, cuya redacción se fundamenta en principios y directrices del Convenio de Diversidad Biológica. Mediante esta ley desaparecen formalmente las direcciones antes citadas, las cuales a partir de ese momento ejercen sus funciones mediante una única instancia llamada **Sistema Nacional de Áreas de Conservación:**

- Órgano desconcentrado del Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (MINAET). Competente en materia forestal, vida silvestre, áreas protegidas, protección y

\* Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones. Sistema Nacional de Áreas de Conservación. Programa de Educación Ambiental; gamipa@gmail.com

conservación de cuencas hidrográficas y recurso hídrico (artículo 22, Ley N° 7788).

- Administrador de 26,2% de áreas protegidas terrestres y de 0,19% de jurisdicción marino-costera. Responsable de la protección de 48% de cobertura boscosa del país.
- Única instancia del MINAET con oficinas regionales. Opera mediante 11 unidades territoriales denominadas áreas de conservación.

Con la constitución del SINAC se establecen nuevas formas de participación ciudadana, orientadas hacia la **cogestión** en la conservación de la biodiversidad. El planteamiento novedoso que nace con esta Ley lleva a la presentación de un recurso de inconstitucionalidad, el cual es resuelto ocho años después, entonces es a partir de 2005 que inicia el proceso de conformación del Comité Nacional y los comités regionales.

### Participación ciudadana en la conservación: un breve repaso

La participación ciudadana no es un concepto nuevo para las instituciones que dieron origen al SINAC, lo que varía es el tipo de atribuciones y la evolución hacia un nivel de involucramiento mayor en la toma de decisiones.

En el marco del Servicio de Parques Nacionales nace el Consejo Local (García, 1994). El 30 de setiembre de 1989 por invitación directa de las autoridades y luego de un amplio debate sobre los objetivos, se firma el acta de constitución del Primer Consejo Directivo Regional. Este Consejo se enfocó, en primera instancia, en la aprobación de programas y planes de trabajo con el propósito de garantizar que el área de conservación incorporara el desarrollo regional.

Posteriormente, fueron creados dos **consejos locales** en la actual Área de Conservación La Amistad Caribe (ACLAP).



Cráter del Volcán Rincón de la Vieja, Área de Conservación Guanacaste.

*Fotografía de Roberto Ramos.*

Paralelamente y con la efervescencia conservacionista de la época, promovida y acentuada por programas de comunicación y de educación ambiental, en el año 1992 se crean las figuras de **Inspector de Vida Silvestre**, **Inspector Ad Honorem** y los **comités de vigilancia de los recursos naturales**, con el fin de apoyar a la Dirección de Vida Silvestre en el establecimiento y aplicación de su normativa.

En 1995, mediante la Ley Orgánica del Ambiente N° 7554, se establecen los **consejos regionales ambientales**<sup>1</sup>, como máxima instancia regional descentralizada, con participación de la ciudadanía organizada, para el análisis, la discusión, la denuncia y el control de actividades, programas y proyectos en materia ambiental. Un año después la Ley Forestal N° 7575 legitima estos consejos y los dota de recursos financieros para su operación. Establece además, la figura de **Comité de Vigilancia de los Bosques**.

Mediante prioridades establecidas en diversos instrumentos de gestión, entre ellos el Plan Nacional de Desarrollo de Gobierno se establecen comités de manejo, conservación y recuperación de suelos en cuencas, cuya integración ha sido definida por la Ley N° 7779 (Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos del año 1998). Adicionalmente, son creados **comités de cuenca** mediante leyes específicas (N° 8023, Ley de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca Alta del Río Reventazón del año 2000) que otorgan recursos humanos y económicos para su operación.

<sup>1</sup>Los Consejos Regionales fueron sustituidos por la actual estructura organizativa del SINAC.

Por otra parte, el país cuenta con comisiones municipales ambientales en el marco del Código Municipal y la Ley Orgánica del Ambiente, y de un **Programa Nacional de Manejo del Fuego**, que mediante Comisión que integra al gobierno, al sector privado y a voluntarios, logra prevenir y controlar incendios forestales.

A nivel de las áreas silvestres protegidas, funciona el **sistema de voluntariado** en que participan nacionales y extranjeros, generalmente por cortos períodos y en la ejecución de proyectos concretos, entre ellos, la mejora de infraestructura.

En torno a la temática de especies amenazadas o en peligro de extinción se han conformado comisiones específicas que integran a múltiples organizaciones alrededor de un plan de trabajo, cuya ejecución defiende fuertemente la “especie bandera” que han acogido en su seno.

También con gran participación ciudadana existen los **consejos locales de corredores biológicos** creados por Decreto Ejecutivo N° 33106-MINAE en el año 2006. En los terrenos privados que los conforman, se promueve la conservación de la biodiversidad.

A la fecha, el Consejo Regional del Área de Conservación Guanacaste (ACG) y los comités de manejo

creados vía decreto, son de las formas más avanzadas de participación ciudadana que ha desarrollado Costa Rica en el campo de la gestión ambiental, con el objetivo de apoyar la protección y administración de los recursos naturales; sin embargo, una debilidad identificada en algunos miembros de estos grupos es el desconocimiento sobre materias tan complejas como la administración pública, el manejo de presupuestos y temas científico-técnicos.

### **El SINAC: un modelo que promueve la participación social en la toma de decisiones de alto nivel**

El modelo SINAC incluye cinco órganos que procuran facilitar la descentralización en la gestión ambiental y la integración de las dimensiones social, cultural, ecológica, económica y política de regiones y de localidades. Estos son:

- a. El Consejo Nacional de Áreas de Conservación.
- b. La Secretaría Ejecutiva.
- c. Las estructuras administrativas de las áreas de conservación.
- d. Los consejos regionales de áreas de conservación.
- e. Los consejos locales.



Casona de Santa Rosa, Área de Conservación Guanacaste.

*Fotografía de Roberto Ramos.*



## Cogestión a nivel nacional

El Consejo Nacional de Áreas de Conservación (CONAC) lo conforman el Ministro del Ambiente, Energía y Telecomunicaciones quien lo preside; el Director Ejecutivo del SINAC; el Director Ejecutivo de la Oficina Técnica de la Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad (corresponsable administrativo junto con el SINAC de la Ley de Biodiversidad); el director de cada Área de Conservación (once en total) y un representante de cada Consejo Regional de las Áreas de Conservación, designado en el seno de cada Consejo sin ser funcionario del SINAC.

El Consejo Nacional de Áreas de Conservación es un organismo responsable de varias tareas entre ellas (artículo 25, Ley N° 7788):

- La definición de estrategias y políticas tendientes a la consolidación y desarrollo del SINAC y de las áreas silvestres protegidas.
- La supervisión y fiscalización de la correcta gestión técnica y administrativa de las áreas de conservación.
- La elaboración y actualización de la Estrategia Nacional para la Conservación y el Uso Sostenible de la Biodiversidad.
- La creación de nuevas áreas protegidas.
- El establecimiento de los lineamientos y directrices para hacer coherentes las estructuras, mecanismos administrativos y reglamentos de las áreas de conservación.
- El nombramiento de sus directores.

## Cogestión Regional

El Consejo Regional de Áreas de Conservación, once en total (uno por cada área de conservación que existe en el país), se integra mediante convocatoria pública. Lo conforman el Director Regional del Área de Conservación y representantes de distintos sectores sociales organizados, electos por la Asamblea de las organizaciones e instituciones convocadas, eligiéndose siempre a un representante municipal.

El Consejo Regional es responsable de velar por la aplicación de las políticas y la integración de las necesidades comunales en los planes y actividades del área de conservación. Debe fomentar la participación de los diferentes sectores en el análisis, la discusión y la búsqueda de soluciones para los problemas regionales relacionados con los recursos naturales y el ambiente. Presenta ante el CONAC, la propuesta de nombramiento del Director del Área. Aprueba las estrategias, las políticas, los lineamientos, las directrices, los planes y los presupuestos específicos del área de conservación, ante propuesta del director del área y del comité científico-técnico.

Además, define los asuntos específicos para el manejo de sus áreas protegidas y recomienda al CONAC, la creación, modificación o cambio de categoría de sus áreas silvestres protegidas. Supervisa la labor del director y del órgano de administración financiera y aprueba, en primera instancia, lo referente a las concesiones y los contratos de servicios establecidos en el artículo 39 de la Ley N° 7788.

## Cogestión local

En las áreas de conservación complejas, la ley faculta al Consejo Regional a crear **consejos locales**. Estos Consejos rescatan la experiencia de los comités de manejo antes mencionados, sin embargo, algunas áreas de conservación, en ausencia de conocimiento actualizado sobre la complejidad del área bajo administración y sobre la dinámica socio cultural, no han implementado la figura de consejo local.

## Comisionado de Área de Conservación

La Ley de Biodiversidad crea la figura del comisionado, cargo *ad honorem*, desempeñado por personas de reconocido prestigio y con trayectoria en el campo de los recursos naturales, con solvencia moral e interés manifiesto.

Son funciones del comisionado velar por el buen desempeño del área, solicitar y sugerir las medidas correctivas para cumplir sus objetivos, especialmente en lo referente a áreas silvestres protegidas, así como apoyar al área en la consecución de sus fines y recursos.

Cada área de conservación puede tener al menos un comisionado.





Panorámica del Parque Manuel Antonio, Área de Conservación Pacífico Central.

*Fotografía de Roberto Ramos.*

Cada uno debe ser nombrado por el CONAC por recomendación del Consejo Regional. En el Área de Conservación Guanacaste (ACG) y en el Área de Conservación Osa (ACOSA) la experiencia ha mostrado que este tipo de figura puede contribuir significativamente en la consecución de fondos, en la definición y ejecución de proyectos, la consolidación de redes de trabajo y en una gestión institucional sustentada en una mayor rigurosidad científica.

### El Comité Científico Técnico

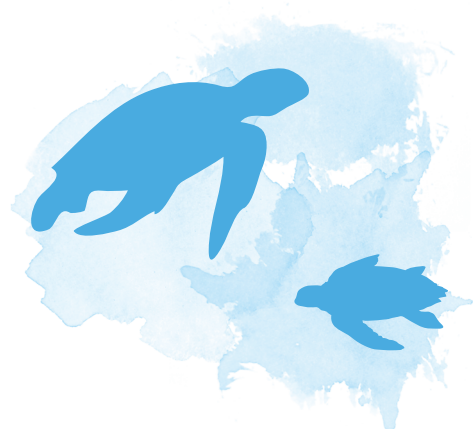
Otra característica del modelo SINAC es la participación de personas especializadas en el comité científico técnico del área de conservación, cuya función es asesorar al consejo regional y al director en los aspectos técnicos. De dicho comité forman parte los responsables de los programas del área, así como funcionarios y personas externas designadas por el director. Este comité es un foro permanente cuyo carácter es el máximo órgano asesor para analizar, discutir, formular planes y estrategias.

Al 2010, la mayoría de las áreas de conservación no cuentan con comités conformados, según indica la Ley N° 7788, sino con comités técnicos integrados solamente por funcionarios del área. En términos generales, las áreas de conservación funcionan en forma disímil, no todas disponen de nombramientos oficiales de coordinadores de programa, no se realiza sistematización de todas las buenas experiencias, y en la mayoría se carece de centros de documentación. Por otra parte, los investigadores que realizan estudios en las áreas, en la mayoría de los casos no entregan copia de sus artículos científicos.

Por lo expuesto, la consolidación del modelo SINAC requiere de varios ingredientes, entre ellos:

- Cambio de paradigma, desde uno fragmentado y reduccionista, hacia uno holístico que asuma el ambiente como un todo, en el que los seres humanos están interconectados entre sí y con su entorno.
- Un fundamento legal que fortalezca la cogestión ambiental y la descentralización en la toma y ejecución de decisiones.
- Personas dispuestas a implementar y sostener una coordinación que logre hacer realidad los objetivos institucionales.
- Interés de la ciudadanía en asumir el reto de ser corresponsables de la administración y dirección política de la riqueza biológica de Costa Rica.
- Recursos financieros para sostener la participación y la ejecución de acciones.
- Gestión del conocimiento para aprender cómo ser mejores cogestores ambientales.
- Educación permanente sobre el estado de la biodiversidad en vinculación con lo social y económico desde una visión global hasta una local.
- Entrenamiento que permita desarrollar y mejorar óptimos mecanismos de auditoría ambiental ciudadana.
- Compromiso decidido y amor por la riqueza biológica de este país, que superen intereses particulares.
- Capacidad adaptativa para enfrentar los desafíos de un mundo en rápida evolución.

La gobernabilidad ambiental es la meta. Falta camino por recorrer, con la gran ventaja de que existen muchas enseñanzas que orientan el cómo, y estas se hacen evidentes entre más se convoque a diferentes personas y grupos a compartir y reflexionar sobre el mejor modo de lograrlo en cada momento histórico.



En este devenir se parte del reconocimiento de la existencia de complejas interacciones entre políticos, actores privados, actores comunales y funcionarios públicos, que desde hace muchos años vienen rindiendo frutos.

Se dispone de personas en cuya acción descansa día a día el funcionamiento del país, la protección y la defensa del patrimonio natural y, ante todo, su uso racional. Se parte de intereses legítimos y derechos que establecen el principio de conservación de la diversidad de la vida.

Se cuenta con la comprensión de que uno de los productos más valiosos por obtener en el proceso educativo del SINAC, el cual debe ser gestado, promovido, facilitado o estimulado por cada uno de sus funcionarios, es la **construcción de una ciudadanía solidaria y sostenible**, que se comprometa con la defensa de la vida en cada una de sus formas.

De igual manera, se tiene claro que el Consejo Nacional y los consejos regionales, con sus cuotas de poder, requieren de miembros entrenados en el ejercicio eficaz y eficiente de sus labores, como promotores de cambio social. Esto demanda un proceso sostenido de enseñanza-aprendizaje, el cual deberá ser generado a partir del año 2011, mediante el *Proyecto Rompiendo Barreras*.



## REFERENCIAS

- GARCÍA, C. (1994). Consejo Local del Área de Conservación Guanacaste. Boletín informativo Rothschildia. Vol.1 (2). <http://www.acguanacaste.ac.cr/rothschildia/v1n2/textos/15.html>
- LEY DE BIODIVERSIDAD N° 7788. (1998). Dado en la Presidencia de la República.- San José, Costa Rica a los treinta días del mes de abril de mil novecientos noventa y ocho.
- LEY COMCURE (Ordenamiento y manejo de la cuenca alta del río Reventazón) N° 8023. (2000). Dado en la Presidencia de la República. San José, a los trece días del mes de setiembre del año dos mil.
- LEY DE USO, MANEJO Y CONSERVACIÓN DE SUELOS N° 7779. (1998). Dado en la Presidencia de la República.-San José, a los treinta días del mes de abril de mil novecientos noventa y ocho. Publicado en La Gaceta N° 97 del 21 de Mayo de 1998.
- LEY FORESTAL N° 7575. (1996). Dado en la Presidencia de la República. San José, a los trece días del mes de febrero de mil novecientos noventa y seis.
- LEY ORGÁNICA DEL AMBIENTE N° 7554. (1996). Dado en la Presidencia de la República. San José, a los cuatro días del mes de octubre de 1996.