

INFORME Nro. DFOE-SOS-IF-00006-2022

11 de agosto, 2022

**INFORME DE AUDITORÍA OPERATIVA ACERCA DE LA
EFICACIA DEL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA
PARA CONSERVAR Y PROMOVER EL USO
SOSTENIBLE DE ECOSISTEMAS DE
ESTEROS, MANGLARES
Y PLAYAS**

2022

CONTENIDO

| | |
|---|-----------|
| Resumen Ejecutivo | 4 |
| Introducción | 6 |
| Origen de la Auditoría | 6 |
| Objetivo | 7 |
| Alcance | 7 |
| Criterios de Auditoría | 7 |
| Metodología aplicada | 7 |
| Generalidades acerca del objeto auditado | 8 |
| Mejoras implementadas por la Administración durante la Auditoría | 11 |
| Comunicación preliminar de los resultados de la Auditoría | 11 |
| Siglas | 11 |
| Resultados | 12 |
| Funcionamiento del Sistema para Conservar y Promover el Uso Sostenible de Esteros, Manglares y Playas | 12 |
| Ineficacia de las acciones preparativas asociadas al Sistema para conservar y promover el uso sostenible de esteros, manglares y playas | 12 |
| Coordinación y participación de partes interesadas en la conservación y promoción del uso sostenible de esteros, manglares y playas | 21 |
| Insuficiente trabajo colaborativo pone en riesgo la gestión integral de los esteros, manglares y playas. | 21 |
| Conclusiones | 29 |
| Disposiciones | 30 |
| Disposiciones | 30 |
| AL CONSEJO NACIONAL DE ÁREAS DE CONSERVACIÓN (CONAC) DEL SINAC | 30 |
| FIGURAS | |
| FIGURA NRO 1 SISTEMA DE CLASIFICACIÓN HUMEDALES | 8 |

| | |
|---|----|
| FIGURA NRO 2 DEFINICIÓN Y SERVICIOS ECOSISTÉMICOS DE LOS ESTEROS, MANGLARES Y PLAYAS | 9 |
| FIGURA NRO 3 CAPACIDAD DE GESTIÓN DE ESTEROS, MANGLARES Y PLAYAS | 12 |
| FIGURA NRO 4 PROTOCOLOS PARA EL MONITOREO ECOLÓGICO DE MANGLARES Y PLAYAS EMITIDOS POR SINAC | 15 |
| FIGURA NRO 5 POLÍTICAS PÚBLICAS E INSTRUMENTOS DE GESTIÓN SOBRE HUMEDALES EMITIDOS POR EL SINAC | 18 |
| FIGURA NRO 6 RASGOS QUE DEFINEN UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA INTELIGENTE | 23 |
| FIGURA NRO 7 MECANISMOS PREVISTOS POR EL ORDENAMIENTO JURÍDICO DONDE SE PUEDEN DESARROLLAR ACTIVIDADES COORDINADAS PARA LA CONSERVACIÓN Y PROMOCIÓN DEL USO SOSTENIBLE DE ESTEROS, MANGLARES Y PLAYAS | 24 |
| FIGURA NRO 8 PRINCIPIOS DE LA GESTIÓN INTEGRADA DE ZONAS COSTERAS (GIZC) | 28 |

Resumen Ejecutivo

¿QUÉ EXAMINAMOS?

El objetivo de la auditoría fue determinar la eficacia del funcionamiento del sistema para conservar y promover el uso sostenible de los ecosistemas de esteros, manglares y playas fuera de áreas silvestres protegidas, en lo que respecta a las acciones preparativas ejecutadas por los diferentes actores relacionados, lo cual puede contribuir con el cumplimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 14. Para ello se aplicaron indicadores de capacidad de gestión, así como de coordinación y participación de partes interesadas. El período de análisis comprendió las acciones efectuadas por el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura (INCOPECA), y 19 municipalidades en la zona costera, entre enero de 2020 y junio de 2021.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

Costa Rica adoptó la “Convención Relativa a los humedales de Importancia Internacional, especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas”, así como algunos compromisos de derecho blando especificados en la Agenda 2030, mediante las Contribuciones Nacionalmente Determinadas 9.3, 9.4 y 9.6 que impactan el ODS 14 relativo a conservación y uso sostenible de ecosistemas marino-costeros. El cumplimiento de esos instrumentos se operativiza por medio del ejercicio eficaz actividades preparativas oportunas, suficientes y óptimas que permitan la planificación y gestión de estos ecosistemas. Así, reviste vital importancia el análisis de la eficacia de elementos preparativos, como identificación de ecosistemas y sus servicios, monitoreo ecológico y de intervenciones, evaluación de efectos e impactos del aprovechamiento, coordinación y participación de partes interesadas durante la toma de decisiones y gestión de esos espacios, para alcanzar los objetivos país relacionados con esos compromisos contraídos, así como para atender la necesidad pública de conservar y usar sosteniblemente humedales como esteros, manglares y playas.

¿QUÉ ENCONTRAMOS?

El funcionamiento del sistema para conservar y promover el uso sostenible de esteros, manglares y playas fuera de ASP es ineficaz, pues existen altas oportunidades de mejora en las acciones preparativas para gestionar estos espacios. Al respecto, en cuanto a la identificación y delimitación de humedales del sistema estuarino y marino del país, el SINAC solo ha delimitado los manglares y unos pocos estuarios; no ha incorporado las playas dentro del Inventario Nacional de Humedales, no realiza estudios para identificar sus servicios ecosistémicos, y solo 2 de 19 municipalidades costeras reconocen la recreación como uno de los servicios que las playas prestan. Además, la estructura, composición, relaciones funcionales y límites máximos de intervención de cada estero, manglar y playa del país son desconocidos.

Asimismo, SINAC elaboró un protocolo para el monitoreo ecológico de manglares —sin participación del INCOPECA— y cuatro para monitoreo de playas; sin embargo, a pesar de que son de alcance nacional, el primero solo lo aplica en los manglares del Golfo de Nicoya; mientras que los de playas únicamente dentro de ASP, a pesar de que son aplicables a toda playa y podría impulsar su uso por parte de municipalidades u otras instancias. Además, solo 4 municipalidades realizan esfuerzos relacionados con monitoreo, como la suscripción de convenios con universidades públicas y ONGs para estudiar cambio climático y monitorear tortugas marinas que anidan en las playas.

Relativo al monitoreo de las intervenciones, en esteros y manglares, SINAC en conjunto con INCOPECA vigilan la extracción de moluscos, sal y camarones, dejando de lado otras intervenciones

como turismo y extracción forestal de mangle; además solo 7 municipalidades efectúan labores como inspección y coordinación para atender denuncias por daño ambiental. En playas, el SINAC no está ejecutando esta labor y solo 6 municipalidades efectúan inspecciones rutinarias y atención de denuncias por supuestas afectaciones. Asimismo, SINAC no ha realizado el análisis de vulnerabilidad de los modelos productivos asociados a ninguno de los tres tipos de ecosistemas, INCOPECA no lo ha ejecutado para la acuicultura y pesca, y las municipalidades no lo han efectuado en playas.

Referente a la evaluación de los efectos e impactos del aprovechamiento de bienes y servicios de los esteros y manglares, SINAC solo ejecuta esa labor para emitir o actualizar los planes de manejo y los de aprovechamiento de camarón o sal; y en playas no efectúa la citada evaluación. Asimismo, sólo 1 municipalidad desarrolla parcialmente esta actividad por medio de actividades como análisis de calidad de agua e identificación de impactos durante la atención de denuncias por daños en playas.

Lo anterior obedece a que las instituciones encargadas de conservar y promover el uso sostenible de estos humedales ejercen acciones preparativas aisladas, en las cuales no se maximiza y potencia el uso de los múltiples espacios previstos por el ordenamiento jurídico para coordinar con los diferentes responsables de la gestión de los citados ecosistemas. Asimismo, lo descrito en playas ocurre por la inobservancia del Decreto Ejecutivo n.º 42760-MINAE relacionado con la ubicación, identificación y clasificación de humedales del sistema marino al cual pertenecen las playas.

Por otra parte, la coordinación entre instituciones y participación de partes interesadas también presentan oportunidades de mejora. Al respecto, SINAC lidera la toma de decisiones coordinadas referentes a manglares, pero no impulsa acciones para el trabajo conjunto en esteros y playas. Por su parte, las municipalidades coordinan cuando lo consideran necesario y sus esfuerzos se enfocan en otorgamiento de permisos, concesiones, obtención de las certificaciones de Patrimonio Natural del Estado, gestión de riesgos, turismo y recolección de residuos sólidos, pero no en tomar decisiones para la gestión integral de playas; además 7 municipios alegaron desconocer cuáles son sus competencias y las de otras instituciones relacionadas con la gestión de los ecosistemas.

Los mecanismos de coordinación donde se podría abordar la conservación y promoción del uso sostenible no operan en algunos casos —por ejemplo 9 de los 19 Consejos Cantonales de Coordinación Institucional no están activos, y los Comités Marino Costeros no existen porque no se han conformado las Unidades de Gobernanza Marina—. Conforme al SINAC, sus esfuerzos de coordinación para gestionar esteros y manglares son principalmente con organizaciones no gubernamentales y la academia; asimismo, se han tratado de instaurar comisiones regionales para el trabajo intersectorial donde se consideran las playas; sin embargo, todos los esfuerzos han sido infructuosos —un ejemplo de ello fue la iniciativa de las Áreas Marinas de Uso Múltiple—.

Relativo a la participación de usuarios y beneficiarios, 11 de las 19 municipalidades no han identificado quienes conforman ese grupo de partes interesadas en la administración de las playas, y SINAC conoce las de esteros y manglares pero no los ha enlistado. Además, los espacios existentes para la toma de decisiones y gestión de los ecosistemas no garantizan la participación de usuarios, beneficiarios y otros sectores —por ejemplo agricultura, transporte, salud, justicia, entre otros—. Todo lo anterior, ocurre por la ausencia de un enfoque integrado del paisaje, donde se potencie el trabajo coordinado, articulado y colaborativo.

¿QUÉ SIGUE?

Se dispone al Consejo Nacional de Áreas de Conservación elaborar un mecanismo participativo bajo un enfoque integrado de paisaje, para orientar la toma de decisiones y la gestión de los esteros, manglares y playas fuera de ASP; además, debe instruir a los Consejos Regionales de Áreas de Conservación donde existan esteros, manglares y playas fuera de ASP la implementación del mecanismo.

**DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA
ÁREA DE FISCALIZACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE**

**INFORME DE AUDITORÍA OPERATIVA ACERCA DE LA EFICACIA DEL
FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA PARA CONSERVAR Y PROMOVER
EL USO SOSTENIBLE DE ECOSISTEMAS DE ESTEROS,
MANGLARES Y PLAYAS**

1. Introducción

ORIGEN DE LA AUDITORÍA

- 1.1. La auditoría se efectuó con fundamento en las competencias que le confieren a la Contraloría General los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 17, 21 y 37 de su Ley Orgánica n.º 7428, así como en cumplimiento del Plan Anual Operativo del Área de Fiscalización para el Desarrollo Sostenible de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa (DFOE).
- 1.2. Costa Rica adoptó la “Convención Relativa a los humedales de Importancia Internacional, especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas”, además de los compromisos de derecho blando especificados en la Agenda 2030, mediante las Contribuciones Nacionalmente Determinadas 9.3, 9.4 y 9.6 que tienen un impacto sobre el ODS 14 relacionado con la conservación y uso sostenible de la biodiversidad de los ecosistemas marino-costeros. Así mismo, en informes de auditoría n.ºs DFOE-AE-IF-01-2010¹ y DFOE-AE-IF-02-2010², efectuados por la Contraloría General, así como en el proceso de seguimiento a las disposiciones relativas a la gestión de zonas costeras, ha sido posible constatar la necesidad de un marco de actuación que permita articular las acciones de los diferentes actores involucrados en la conservación y promoción del uso sostenible de ecosistemas costeros.
- 1.3. Así, desde el ámbito de la fiscalización de la Contraloría General, resulta relevante y preciso impulsar acciones para que el país defina un marco de actuación general comprensivo de los elementos técnicos, jurídicos, de gobernanza y de otra naturaleza, que oriente el abordaje de esta temática y funcione de referencia obligada para las diferentes instituciones, particularmente aquellas del sector de Ambiente, Energía y Mares, cuya gestión es determinante en las zonas costeras. Por ello, el Órgano Contralor planteó la ejecución de una auditoría operativa con el fin de analizar el funcionamiento del sistema para conservar y promover el uso sostenible de los ecosistemas de esteros, manglares y playas, a la luz de buenas prácticas como el enfoque por ecosistemas y los principios de desarrollo sostenible establecidos en la Agenda 2030.

¹ Informe sobre la gestión de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA) en la zona costera.

² Sobre aspectos de control interno para mejorar la gestión de la SETENA en las zonas costeras del país.

OBJETIVO

- 1.4. Determinar la eficacia del funcionamiento del sistema para la conservación y promoción del uso sostenible de los ecosistemas de esteros, manglares y playas fuera de áreas silvestres protegidas, en lo que respecta a las acciones preparativas ejecutadas por los diferentes actores relacionados, lo cual puede contribuir con el cumplimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 14.

ALCANCE

- 1.5. La auditoría abarca las acciones preparatorias —a saber: identificación de ecosistemas y sus servicios, monitoreo ecológico, monitoreo de las intervenciones, evaluación de efectos e impactos del aprovechamiento de bienes y servicios, así como la coordinación y participación de partes interesadas—, emprendidas por el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), el Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (INCOPESCA) y aquellas que de forma conjunta estas instituciones ejecutan con otras instancias, como los gobiernos locales, para conservar y promover el uso sostenible de los ecosistemas de esteros, manglares y playas fuera de las áreas silvestres protegidas. El período de análisis comprende del 1° de enero al 31 de diciembre de 2020.

CRITERIOS DE AUDITORÍA

- 1.6. Mediante reunión virtual efectuada el 16 de noviembre de 2021, se comunicaron los criterios de auditoría a los señores Rafael Gutiérrez Rojas, director ejecutivo; las señoras Jenny Asch Corrales, coordinadora del Programa Marino Costero; y Jacklyn Rivera Wong, coordinadora del Programa Nacional de Humedales, funcionarios del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC). Así como, a los señores Miguel Durán Delgado, director de Ordenamiento Pesquero y Acuícola; José Miguel Carvajal, jefe Departamento de Investigación; Víctor Fernández, asesor de la Presidencia Ejecutiva; Pilar Arguedas Rodríguez, Oficina Auxiliar San Carlos y Departamento de Gestión Ambiental; y Ana Salazar Salazar, asistente de la Dirección de Ordenamiento Pesquero y Acuícola, todos funcionarios de Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (INCOPESCA). Estos criterios se comunicaron por escrito mediante oficios n.ºs DFOE-SOS-0464 (21037) y DFOE-SOS-0466 (21044) del 23 de noviembre de 2021.

METODOLOGÍA APLICADA

- 1.7. La auditoría se realizó de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, el Manual General de Fiscalización Integral de la CGR y el Procedimiento de Auditoría vigente, establecido por la DFOE.
- 1.8. Con la finalidad de atender el objetivo general de la auditoría, se requirió por parte del Órgano Contralor identificar la necesidad pública por atender en relación con la conservación y promoción del uso sostenible de esteros, manglares y playas fuera de áreas silvestres protegidas (ASP), así como aquellas variables críticas para su desempeño. Definidas y validadas las áreas de examen e hipótesis de auditoría, el equipo elaboró un grupo de indicadores de desempeño para medir la eficacia de las actividades preparatorias funcionamiento del sistema para conservar y promover el uso sostenible de esos ecosistemas, ello en función de las acciones preparativas ejecutadas por actores relacionados, esto con base en el Enfoque por Ecosistemas emitido por el Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB) y normativa nacional. Los indicadores son:

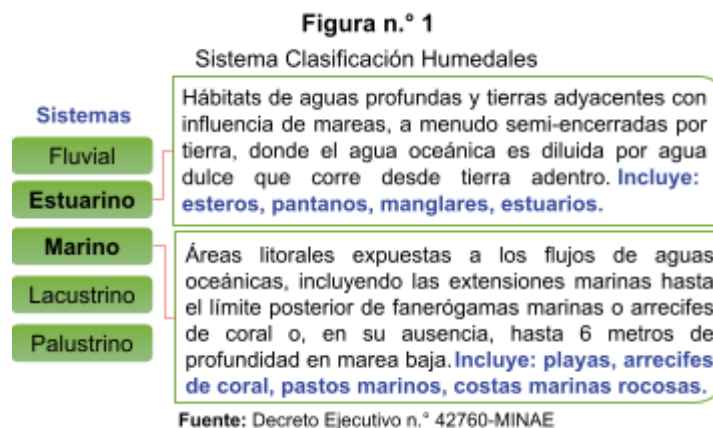
- **Capacidad de Gestión (CG):** compuesto por 3 variables: i. previsiones para la gestión adaptativa en el espacio y tiempo, ii. delimitación y zonificación de la costa y iii. fuentes de información, las cuales contienen elementos, actividades, principios, entre otros, necesarios para garantizar la eficacia del funcionamiento del sistema para conservar y promover el uso sostenible de esteros, manglares y playas fuera de ASP.
- **Coordinación y participación de partes interesadas (CP):** compuesto por 3 variables: i. Claridad en las competencias y responsabilidades, ii. educación ambiental y iii. participación de usuarios y beneficiarios de la gestión. Contiene elementos, actividades, principios, entre otros, necesarios para garantizar la eficacia de la coordinación y participación de partes interesadas en esteros, manglares y playas fuera de ASP.

1.9. Por otra parte, se utilizó la información suministrada en entrevistas y en consultas planteadas por escrito ante SINAC, INCOPESEA, Ministerio de Ambiente y Energía (MINAIE); Municipalidades de Abangares, Carrillo, Esparza, Garabito, Golfito, Hojanca, La Cruz, Liberia, Limón, Matina, Nandayure, Nicoya, Osa, Parrita, Puntarenas, Quepos, Santa Cruz, Siquirres y Talamanca.

GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO

1.10. Un ecosistema es un complejo dinámico de comunidades vegetales, animales, microorganismos, y su medio físico, que interactúan como una unidad funcional. No tienen límites fijos, por lo que sus parámetros se establecen en función de la cuestión científica, política o de gestión bajo examen. Poseen dos características esenciales: estructura y función³. La estructura está conformada por componentes bióticos (plantas, animales, bacterias), así como por abióticos (clima, suelo, topografía) del sistema. La función es la capacidad de proveer servicios que satisfagan a la sociedad; entre ellos destacan los servicios ecosistémicos definidos como los beneficios obtenidos por las personas del funcionamiento de los ecosistemas, las características ecológicas, funciones o procesos que contribuyen directa o indirectamente al bienestar humano⁴.

1.11. Los humedales son un tipo de ecosistema, caracterizado por ser zonas donde el agua es el principal factor controlador del medio y la vida vegetal y animal asociada a él⁵. Entre sus funciones destacan regulación de crecidas; retención de nutrientes, sedimentos y contaminantes; mantener la cadena trófica; estabilización de orillas, control de erosión; protección contra las tormentas; y estabilización de las condiciones climáticas locales, en particular lluvia y temperatura. Asimismo,



³ Artículos 2 del Convenio de Diversidad Biológica y sus anexos y 7 inciso 12 de la Ley de Biodiversidad; Política Nacional del Mar; y Barrantes Salas, K. (2020). Informe Auditoría operativa acerca de la eficacia del Estado en la preparación para atender acuerdos internacionales relativos a la protección y conservación de los ecosistemas marino-costeros en áreas silvestres protegidas. San José, Costa Rica.

⁴ Hernández Blanco, M; Costanza, R; Cifuentes Jara, M. (2018). Valoración económica de los servicios ecosistémicos provistos por los manglares del Golfo de Nicoya. San José, Costa Rica.

⁵ Convención sobre Humedales Internacionales como Hábitat de Aves Acuáticas, aprobada mediante ley n.º 7224. 1991.

incluyen una amplia variedad de hábitats como manglares, bajos intermareales de lodo, praderas de pastos marinos y arrecifes de coral⁶.

- 1.12. El Decreto Ejecutivo n.º 42760-MINAE establece la clasificación de ecosistemas de humedal, conformado por 5 sistemas, entre los que destacan los humedales de los sistemas marinos y estuarinos como se muestra en la figura n.º 1.
- 1.13. Así, esteros, manglares y playas son ecosistemas de humedal que aportan un sin fin de servicios a la sociedad, la biodiversidad e incluso a ecosistemas adyacentes, tal como se observa en la figura n.º 2.

Figura n.º 2

Definición y servicios ecosistémicos de los esteros, manglares y playas



Fuente: Elaboración propia con base en múltiples actores

⁶ Secretaría de la Convención de Ramsar. (2016). Introducción a la Convención sobre los Humedales. Gland, Suiza.

- 1.14. Por otra parte, si bien es cierto que a nivel de normativa existe una categoría de manejo de áreas silvestres protegidas (ASP) denominada Humedal, no todos los humedales ostentan la categoría de ASP y por ende no pertenecen al sistema de áreas silvestres protegidas del país. Para efectos de la presente auditoría, se consideraron solamente aquellos ecosistemas de esteros, manglares y playas que no son ASP, ya que la gestión integral, adaptativa y sostenible de estos es una necesidad pública objeto de atención, por medio de la creación de capacidades para gestionarlos y de la implementación de acciones de coordinación y participación donde se potencie la gestión en aras de volverla más eficaz.
- 1.15. En ese sentido, en concordancia con el artículo 41 de la Ley Orgánica del Ambiente, n.º 7554, los humedales y su conservación son declarados de interés público por ser de uso múltiple, independientemente de estar protegidos o no por ley especial; además, el artículo 46 indica que el Estado ejerce la soberanía sobre la diversidad biológica, como parte de su patrimonio natural, y son de interés público las actividades destinadas a conservar, mejorar, asegurar el uso sostenible y recuperar la diversidad biológica del territorio nacional.
- 1.16. Por su parte, el artículo 3 de la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre, n.º 6043, establece que le compete a las municipalidades velar por el desarrollo, aprovechamiento y uso de la zona marítimo terrestre, en especial de las áreas turísticas de los litorales. Además, le corresponde el usufructo y administración de la zona marítimo terrestre, tanto de la zona pública como de la restringida.
- 1.17. Asimismo, le corresponde al SINAC, de acuerdo con el artículo 22 de la Ley de Biodiversidad, n.º 7788, las competencias en materia forestal, vida silvestre, áreas protegidas, además de la protección y conservación del uso de cuencas hidrográficas y sistemas hídricos; con el fin de dictar políticas, planificar y ejecutar procesos dirigidos a lograr la sostenibilidad en el manejo de los recursos naturales del país. También, según el artículo 1 del Decreto Ejecutivo n.º 42760-MINAE, le compete la ubicación, identificación, clasificación y delimitación de los humedales, independientemente de quien sea su propietario; con el objetivo de protegerlos, conservarlos o administrarlos, según corresponda en cada caso concreto.
- 1.18. Además, conforme el artículo 13 de la Ley de Pesca y Acuicultura, n.º 8436, se faculta al MINAE y al INCOPECA a establecer y aprobar planes de manejo de recursos marinos en los humedales para el aprovechamiento racional de los recursos acuáticos.

MEJORAS IMPLEMENTADAS POR LA ADMINISTRACIÓN DURANTE LA AUDITORÍA

- 1.19. Emisión del Decreto Ejecutivo n.º 42760-MINAE “Criterios técnicos para la ubicación, identificación, clasificación y delimitación de ecosistemas de humedal” mediante La Gaceta del 16 de marzo de 2022, la cual deroga y sustituye el Decreto Ejecutivo n.º 35803.

COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

- 1.20. El 21 de julio de 2022 se presentaron los resultados de la auditoría a los representantes del Consejo Nacional de Áreas de Conservación del SINAC; mientras que el 26 de julio de 2022, se presentaron a los siguientes funcionarios de INCOPECA: Heiner Méndez Barrientos, presidente ejecutivo; Víctor Fernández Rojas, asesor de Presidencia; Carlos Alvarado Ruiz, director de Fomento Pesquero y Acuícola; y Jorge Arturo López Romero, jefe del Departamento de Extensión Pesquera y Acuícola.

- 1.21. El borrador del informe de la auditoría se remitió el 19 de julio de 2022 al Consejo Nacional de Áreas de Conservación del SINAC y el 20 de julio de 2022 al señor Heiner Méndez Barrientos mediante los oficios n.º 12036 (DFOE-SOS-0292), y n.º 12096 (DFOE-SOS-0294), respectivamente. Las observaciones al borrador del informe se recibieron mediante el oficio n.º SINAC-CONAC-SA-160-07-2022 de 29 de julio de 2022, del Sistema Nacional de Áreas de Conservación. Estas observaciones fueron analizadas y se ajustó lo procedente en el informe.

SIGLAS

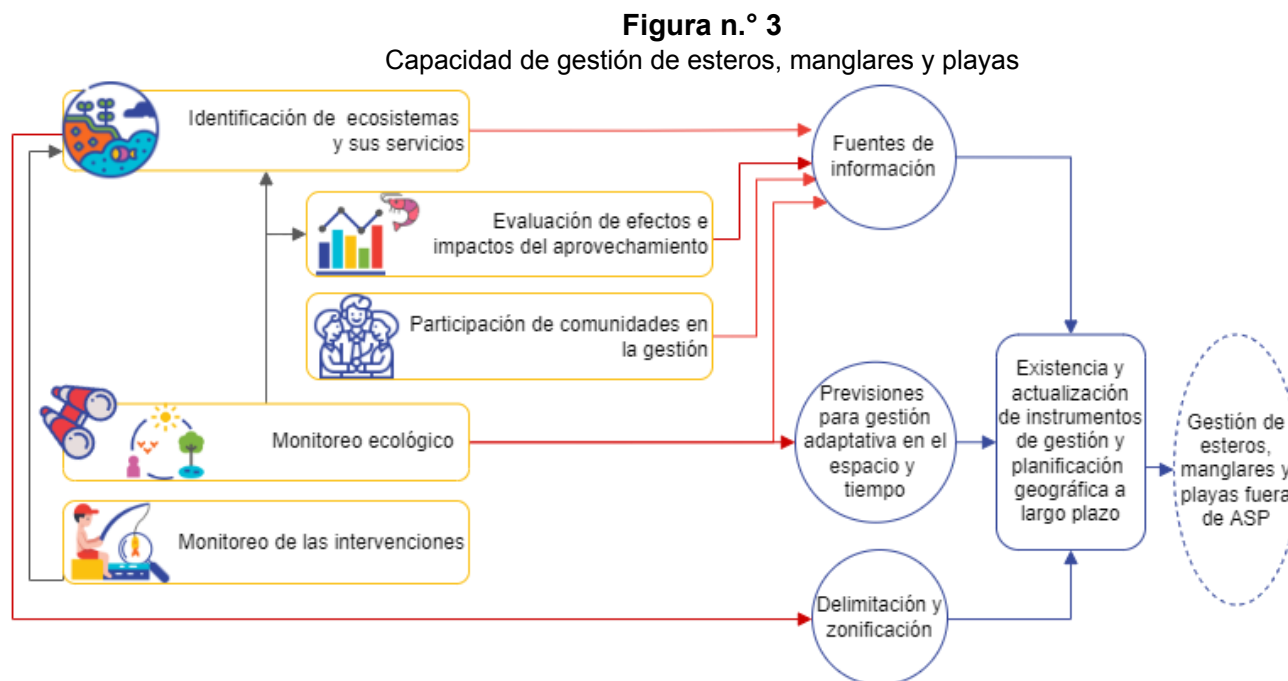
| SIGLA | Significado |
|----------|---|
| ASP | Área Silvestre Protegida |
| CDB | Convenio de Diversidad Biológica |
| CCCI | Consejos Cantonales de Coordinación Institucional |
| CGR | Contraloría General de la República |
| CONAC | Consejo Nacional de Áreas de Conservación |
| CORAC | Consejo Regional de Áreas de Conservación |
| DFOE | División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la CGR |
| ICT | Instituto Costarricense de Turismo |
| INCOPECA | Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura |
| LGCI | Ley General de Control Interno |
| MINAE | Ministerio de Ambiente y Energía |
| ODS | Objetivo de Desarrollo Sostenible |
| PGM | Plan General de Manejo |
| PNE | Patrimonio Natural del Estado |
| PRONAMEC | Programa Nacional de Monitoreo Ecológico |
| RAMSAR | Convención Relativa los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas |
| SINAC | Sistema Nacional de Áreas de Conservación |

2. Resultados

FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA PARA CONSERVAR Y PROMOVER EL USO SOSTENIBLE DE ESTEROS, MANGLARES Y PLAYAS

Ineficacia de las acciones preparativas asociadas al Sistema para conservar y promover el uso sostenible de esteros, manglares y playas

- 2.1. Conforme el Enfoque por Ecosistemas propuesto por el Convenio sobre Diversidad Biológica, el funcionamiento del sistema de conservación y promoción del uso sostenible de esteros, manglares y playas fuera de áreas silvestres protegidas (ASP) es eficaz si los actores relacionados ejecutan acciones preparativas relacionadas con la toma de previsiones para la gestión adaptativa en el espacio y tiempo, fuentes de información, y delimitación y zonifican estos ecosistemas. Tal como se muestra en la figura n.º 3.



Fuente: Elaboración propia

- 2.2. Al respecto, se determinó que las acciones preparativas para el eficaz funcionamiento del sistema de conservación y promoción del uso sostenible de los esteros, manglares y playas presenta altas oportunidades de mejora, dado los escasos esfuerzos para identificar y delimitar sus características, estructura, composición, relaciones funcionales, límites máximos de intervención y servicios ecosistémicos; así como para ejecutar monitoreo ecológico y de las intervenciones en esos espacios; evaluar los efectos e impactos del aprovechamiento de recursos; y la participación de diversos actores en la gestión. Ello, puede causar debilidades en la planificación de estos espacios y dificultar la

mitigación del riesgo de deterioro ambiental⁷ —de elementos como la estructura, composición y función— de los esteros, manglares y playas.

2.3. En cuanto a **identificación y delimitación** de esteros y manglares, los esfuerzos del SINAC se han enfocado mayoritariamente en manglares, con lo cual se determinó que existen 15 de estos ecosistemas fuera de ASP. Sumado a ello, SINAC cuenta con el Decreto Ejecutivo n.º 42760-MINAE⁸ donde se establece un sistema de clasificación de humedales, y con un procedimiento interno recientemente publicado para que los funcionarios de esa Institución identifiquen y delimiten los humedales del sistema estuarino. Sin embargo, el avance país es insuficiente en cuanto a la identificación de esteros, por cuanto SINAC solo delimita y certifica estos ecosistemas cuando es requerido por el Registro Nacional de Costa Rica o instituciones como la Procuraduría General de la República. Es así como la identificación y delimitación de humedales del sistema estuarino del país no está finalizada, se desconoce cuántos humedales de ese sistema existen y por lo tanto, la capa de información geoespacial se encuentra incompleta.



Identificación y delimitación de ecosistemas y sus servicios

Consiste en identificar las características, funciones, relaciones funcionales, límites máximos de intervención y sus servicios ecosistémicos. Así como, analizar la forma en que operan los ecosistemas en el espacio y tiempo.

- 2.4. Asimismo, a pesar de que el citado Decreto Ejecutivo establece las características básicas que debe presentar un sitio para ser catalogado como un humedal del sistema estuarino, el SINAC — para cada uno de los manglares y esteros identificados y delimitados— no ha determinado la estructura, composición, relaciones funcionales más importantes y límites máximos de intervención que soportan.
- 2.5. En cuanto a los humedales del sistema marino, se determinó que el SINAC no ha incorporado las playas dentro del Inventario Nacional de Humedales⁹; es decir, no ha identificado, delimitado, determinado la estructura, composición, relaciones funcionales, límites máximos de intervención, ni ha analizado cómo operan en el espacio y tiempo cada una de las playas del país. Al respecto, SINAC indicó que solamente ejecuta acciones en aquellas playas que presenten bienes y servicios ecosistémicos de su interés, como por ejemplo sitios de anidación de tortugas marinas o playas en la zona de amortiguamiento de ASP.
- 2.6. Sobre la identificación de los servicios ecosistémicos de las playas, SINAC no ha efectuado estudios específicos, y solo 2¹⁰ de 19 municipalidades costeras consultadas han identificado la recreación como uno de los servicios ecosistémicos que prestan las playas de su cantón, mientras que las restantes 17 no identificaron ningún servicio.
- 2.7. Relacionado con lo anterior, el Ministerio del Ambiente y Energía (MINAE), en colaboración con otros entes públicos y privados, debe disponer de un sistema de parámetros que permita la identificación de los ecosistemas y sus componentes, para tomar las medidas apropiadas, incluso la mitigación, control,

⁷ El deterioro o degradación ambiental es la reducción persistente en la capacidad de proporcionar servicios ecosistémicos; es decir, la pérdida de la aptitud del medio ambiente para satisfacer las necesidades sociales, de la biodiversidad y de la tierra, lo cual conduce inevitablemente a la disminución de la seguridad social y económica con lo que se inicia un ciclo de deterioro ambiental, pobreza y perturbaciones sociales.

⁸ Vigente desde el 16 de marzo del 2022.

⁹ Es una de las herramientas base para el mejoramiento de la gestión de los ecosistemas de humedal, con el fin de promover, planificar y desarrollar los humedales de Costa Rica (Sistema Nacional de Áreas de Conservación. 2018. Inventario Nacional de Humedales. Proyecto Humedales de SINACPNUD-GEF. San José, Costa Rica).

¹⁰ Municipalidades de Abangares y Liberia.

restauración, recuperación y rehabilitación¹¹. Además, para ordenar el territorio nacional, se deben considerar criterios como las características de los ecosistemas¹².

- 2.8. También, le corresponde a las Áreas de Conservación del SINAC, la clasificación de los humedales; la verificación, fiscalización, deslinde y certificación de las tierras del Patrimonio Natural del Estado (PNE) y las zonas de protección¹³. A su vez, el MINAE, en coordinación con las instituciones competentes, podrá delimitar¹⁴ zonas de protección de determinadas áreas marinas, costeras y humedales, las cuales se sujetarán a planes de ordenamiento y manejo, a fin de prevenir y combatir su contaminación o degradación¹⁵.
- 2.9. Por su parte, de acuerdo con el Manual para la elaboración de planes reguladores costeros, publicado el 14 de julio del 2021, el procedimiento que estrictamente debe seguirse por parte de las municipalidades, contempla entre otros, un diagnóstico de las potencialidades y restricciones del área a planificar en los ámbitos ambiental y social, la introducción de la variable ambiental, el análisis turístico y productivo. Además, dentro del análisis ambiental se incluye el análisis de cambio climático, paisajístico e hídrico, donde se identifican los ecosistemas, los servicios ecosistémicos y las actividades asociadas a esos servicios¹⁶.
- 2.10. En cuanto al **monitoreo ecológico** en esteros y manglares, como se muestra en la figura n.º 4, se determinó un esfuerzo por parte del SINAC al formular y emitir un *Protocolo para el Monitoreo Ecológico de Manglares en Costa Rica*, así como por su implementación prioritariamente en el Golfo de Nicoya a partir de setiembre de 2021; sin embargo, el esfuerzo resulta insuficiente, ya que no se determinó la implementación del protocolo en el resto de la costa nacional, no existe un protocolo para monitoreo ecológico de los esteros; y no se determinó la participación del Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (INCOPECA) en el establecimiento de indicadores asociados al monitoreo ecológico de manglares que coadyuven en la toma de decisiones.
- 2.11. Asimismo, el SINAC tampoco ha realizado un análisis de vulnerabilidad de los servicios ecosistémicos de los esteros y manglares, mientras que solo una municipalidad de las 19 consultadas analiza en alguna medida la vulnerabilidad de los servicios ecosistémicos, por cuanto está elaborando una política de cambio climático a escala cantonal.
- 2.12. Lo anterior, a pesar de la importancia del monitoreo ecológico en la generación de insumos para el diseño y actualización de los planes generales de manejo, para conocer y valorar el estado actual de las relaciones funcionales entre ecosistemas, y para tomar medidas tempranas de adaptación y



¹¹ Artículo 51, Ley de Biodiversidad n.º 7788. 1998.

¹² Artículo 30, Ley Orgánica del Ambiente n.º 7554. 1995

¹³ Artículo 16, Ley Forestal, n.º 7575, 1996; y apartado III, Manual para la clasificación de tierras dedicadas a la conservación de los recursos naturales dentro de la Zona Marítimo Terrestre en Costa Rica, Decreto Ejecutivo n.º 36786-MINAE, 2011.

¹⁴ La delimitación consiste en la aplicación de un procedimiento para evaluar el alcance espacial de ciertos atributos a partir de un foco central de referencia, es un proceso iterativo, que supone recopilar conjuntos de datos espaciales, trazar límites iniciales del sitio basados en datos ecológicos, refinar los límites ecológicos para obtener límites prácticos, y documentar la precisión de la delimitación. El proceso debe llevarse a cabo en colaboración con las partes interesadas con experiencia respecto a la identificación y delimitación de áreas clave para la biodiversidad (Jiménez, C. 2015).

¹⁵ Artículo 42, Ley Orgánica del Ambiente, n.º 7554. 1995.

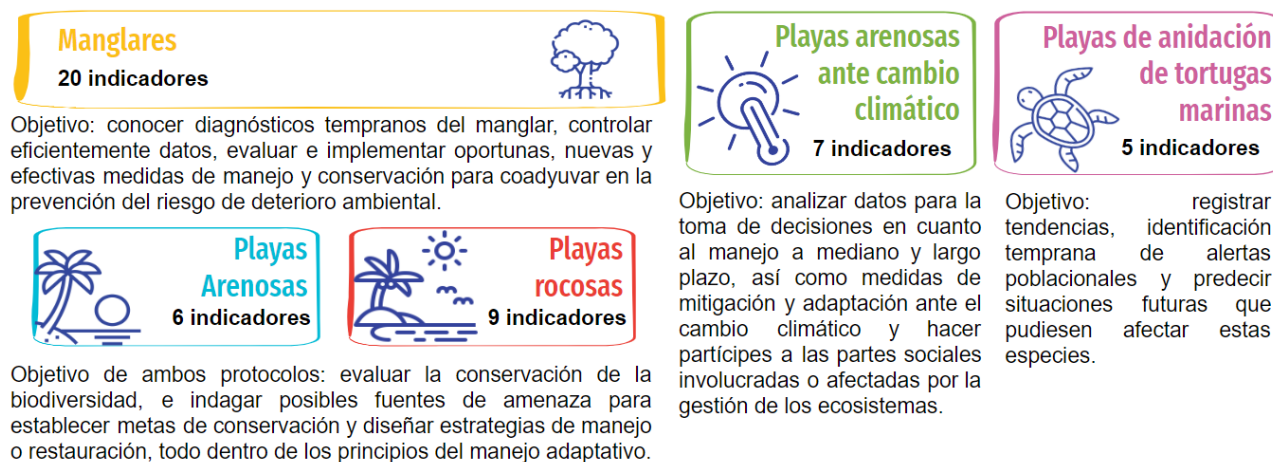
¹⁶ Apartados 5.4, 5.5, 5.6, 5.7, y 5.8 del procedimiento para la elaboración de planes reguladores.

mitigación ante posibles efectos de cambio climático u otras perturbaciones biofísicas y socioeconómicas en los esteros y manglares.

- 2.13. Por su parte, en cuanto al monitoreo ecológico de playas, como se muestra en la figura n.º 4, se determinó un esfuerzo del SINAC al formular y emitir protocolos para el monitoreo ecológico de estos humedales; sin embargo, no se han implementado los protocolos o algún sistema de monitoreo ecológico de playas fuera de ASP. Además, aunque los protocolos se pueden aplicar en cualquier playa, no se ha impulsado su implementación por parte de las municipalidades u otras instancias, lo cual facilitaría contar con información sobre el estado de la integridad de las playas, ejecutar análisis de cambios a nivel de paisaje y servir de insumo para planificar su gestión.

Figura n.º 4

Protocolos para el monitoreo ecológico de manglares y playas emitidos por el SINAC



Fuente: elaboración propia con base en información suministrada por el SINAC

- 2.14. Así mismo, aunque las playas proveen importantes servicios ecosistémicos¹⁷, son escasos los esfuerzos emprendidos por el SINAC para analizar su vulnerabilidad, por cuanto solo ha emitido estudios sobre la vulnerabilidad ante el cambio climático, pero no ante otras afectaciones biofísicas y socioeconómicas que podrían afectar estos ecosistemas.
- 2.15. Por su parte, las municipalidades tampoco implementan acciones de monitoreo ecológico en estos ecosistemas, ya que solamente cuatro gobiernos locales realizan esfuerzos relacionados con temas de investigación, entre los que destacan suscripción de convenios con universidades públicas y ONGs para estudiar temas como afectación por eventos hidrometeorológicos extremos, cambio climático, evaluación de residuos sólidos, manejo de cuencas, monitoreo ecológico de tortugas marinas que anidan en las playas, entre otros.
- 2.16. El ordenamiento jurídico establece que el mantenimiento de los procesos ecológicos es un deber del Estado y los ciudadanos, por lo cual MINAE y demás entes públicos pertinentes dictarán normas técnicas y utilizarán mecanismos para su conservación, tales como ordenamiento y evaluaciones ambientales, evaluaciones de impacto, auditorías ambientales, vedas, permisos, licencias ambientales e incentivos¹⁸. Además, el SINAC tiene la función de crear y gestionar los programas de manejo,

¹⁷ Como por ejemplo: belleza escénica, recreación, anidación de tortugas marinas, zonas de crianza, reproducción y alimentación de gran variedad de especies de invertebrados, aves, reptiles y mamíferos, purificación del agua, depósitos de sedimentos, espacios de investigación, entre otros.

¹⁸ Artículo 49, Ley de Biodiversidad, n.º 7788, 1998.

control, vigilancia e investigación sobre la vida silvestre¹⁹. En esa línea, se crea el Programa Nacional de Monitoreo Ecológico (PRONAMEC) como un programa interinstitucional para generar y difundir información científica confiable sobre el estado de la conservación de la biodiversidad del país y sus tendencias, que sea de utilidad en la toma de decisiones a escala local como nacional, en los ámbitos terrestre, aguas continentales y marinos²⁰.

- 2.17. Por su parte, el lineamiento 1.1. de la Política Nacional de Humedales 2017-2030 responsabiliza al SINAC e INCOPESCA de establecer un sistema de indicadores, asociados al PRONAMEC, así como planes de monitoreo y protocolos de recopilación de datos que valoren la integridad ecológica de los ecosistemas de humedal, considerando al menos indicadores de extensión, contexto paisajístico, composición y estructura, que puedan dar seguimiento a la implementación de la Política, en concordancia con el Artículo 51 de la Ley de Biodiversidad.
- 2.18. Así mismo, las municipalidades deben atender directamente el cuidado y conservación de la zona marítimo terrestre y de sus recursos naturales, así como dictar y hacer cumplir las medidas que estimen necesarias para evitar que se perjudiquen las condiciones originarias de esta área y sus recursos naturales²¹. Además, están facultadas para prestar su colaboración económica o técnica al SINAC, cuando éste lo solicite o cuando voluntariamente quieran dársela²².
- 2.19. Por su parte, conforme buenas prácticas, es necesario contar con escenarios de cambio climático e identificación de vulnerabilidad de ecosistemas y comunidades; así como realizar prácticas adaptativas que permitan sobrellevar los cambios en los ecosistemas de forma efectiva, para tomar medidas especiales de adaptación y mitigación cuando los ecosistemas pudieran ser empujados más allá de los límites de variación natural, especialmente en las zonas altamente vulnerables, como las zonas costeras²³.
- 2.20. En relación con el **monitoreo de las intervenciones** en esteros y manglares, SINAC en conjunto con INCOPESCA vigilan la extracción de moluscos, sal y camarones conforme los planes de aprovechamiento aprobados; no obstante, no se indican otros tipos de supervisión de intervenciones efectuadas en esos ecosistemas. Asimismo, sólo siete municipalidades efectúan labores como inspecciones periódicas y coordinan con las instancias pertinentes para la atención de denuncias por daño ambiental en estos ecosistemas.
- 2.21. Sumado a lo anterior, el SINAC tampoco ha realizado un análisis de vulnerabilidad de los modelos productivos asociados a los esteros y manglares; el INCOPESCA no ha llevado a cabo ese análisis en acuicultura y pesca en esteros y manglares que brindan el servicio ecosistémico de soporte, al ser estos a su vez viveros, criaderos, sitios de alimentación y mantenimiento de múltiples especies comerciales.



¹⁹ Artículo 7, inciso i, Ley de Conservación de la Vida Silvestre n.º 7317. 1992.

²⁰ Artículo 1, Reglamento de Creación y funcionamiento del Programa Nacional de Monitoreo Ecológico, Decreto Ejecutivo n.º 39747-MINAE. 2016.

²¹ Artículos 17 y 34, Ley de Zona Marítimo Terrestre, n.º 6043. 1977.

²² Artículo 13, Ley de Conservación de la Vida Silvestre, n.º 7317. 1992.

²³ Andrade, A.; Arguedas, S.; Vides, R. (2011). Guía para la aplicación y monitoreo del Enfoque Ecosistémico. CEM-UICN, CI-Colombia, ELAP-UICN, FCBC, UNESCO-Programa MAB. 42 págs.

- 2.22. Por su lado, en los ecosistemas de playas, el SINAC no está ejecutando esta labor y solo 6 de las 19 municipalidades consultadas efectúan este tipo de monitoreo por medio de la atención de denuncias por supuestas afectaciones en estos ecosistemas, así como inspecciones rutinarias llevadas a cabo por funcionarios municipales. Asimismo, ni el SINAC ni las municipalidades han analizado la vulnerabilidad de los modelos productivos —como el turismo, extracción de arena y sal, así como el funcionamiento de embarcaderos, muelles y marinas— asociados a los ecosistemas de playa.
- 2.23. Al respecto, entre los principios rectores de la Política Nacional de Humedales 2017-2030, se establece la necesidad de una gestión adaptativa y una generación de resiliencia²⁴. Busca promover una conservación activa y dinámica de las funciones²⁵ y procesos de los ecosistemas, para que sus beneficios se sigan percibiendo a largo plazo a pesar de las nuevas condiciones a las que deba enfrentarse. Se incluye la utilización de manejo activo, lo cual consiste en la combinación de forma y métodos de intervención humana sobre los ecosistemas, de manera planificada y dirigida hacia la rehabilitación ecológica. Así, el lineamiento 2.1 de la Política establece, entre otras acciones, determinar cuáles actividades productivas son congruentes con los usos sostenibles de ecosistemas de humedal, mediante el análisis de la relación entre la oferta y demanda de los bienes y servicios.
- 2.24. También, conforme los lineamientos estratégicos 2.7 y 3.6 de la Política Nacional del Mar 2013-2028, el Estado debe regular las actividades productivas sostenibles (tales como turismo, aprovechamiento y manejo pesquero o de otros recursos naturales) en las áreas prioritarias definidas; así como promover la educación, cultura, sensibilización sobre las potencialidades, usos, conservación, aprovechamiento y manejo de los recursos naturales marinos y costeros.
- 2.25. Además, los ecosistemas se deben manejar dentro de los límites de su funcionamiento²⁶, ya que al igual que hay límites en las demandas (producción, tasa de explotación) que pueden exigirse a los ecosistemas, también hay límites respecto del grado de perturbación que pueden tolerar sin que pierdan su integridad y funcionamiento²⁷.
- 2.26. En razón de ello, el Enfoque Ecosistémico establece entre sus directrices —para definir y respetar los límites de resiliencia de los ecosistemas, en relación con el funcionamiento de los diferentes sistemas productivos y de otras actividades humanas— 1) la necesidad de desarrollar una comprensión sobre los límites del funcionamiento y de los efectos de los diferentes usos humanos en la entrega de bienes y servicios de los ecosistemas; 2) alentar el uso de evaluaciones y vigilancia para establecer las respuestas de los ecosistemas a las perturbaciones, a fin de ofrecer sugerencias de gestión y desarrollar respuestas apropiadas; y 3) desarrollar y promover estrategias y prácticas de gestión que sostengan los recursos y mantengan los ecosistemas dentro de los límites de su funcionamiento²⁸.

²⁴ Resiliencia comprende la capacidad de un sistema natural expuesto a una amenaza para resistir, absorber, adaptarse y recuperarse de sus efectos de manera oportuna y eficaz, lo que incluye la preservación y la restauración de sus estructuras y funciones básicas (Fortes Martín, A. 2019. La resiliencia ambiental y el (re)posicionamiento del derecho ante una nueva era sostenible de obligada adaptación al cambio. Actualidad Jurídica Ambiental, n. 92, Sección “Artículos doctrinales”. ISSN: 1989-5666 NIPO: 693-19-001-2.).

²⁵ Las funciones se definen como la capacidad de proveer servicios que satisfagan a la sociedad, además, son actividades o acciones que tienen lugar de forma natural en los ecosistemas como resultado de las interacciones entre la estructura y los procesos del ecosistema (Martín López, B., y Montes, C. S/F. Funciones y servicios de los ecosistemas: una herramienta para la gestión de los espacios naturales. En: Guía científica de Urdaibai. UNESCO, Dirección de Biodiversidad y Participación Ambiental del Gobierno Vasco. / Hernández Blanco, M., Costanza, R., Cifuentes Jara, M. 2018. / Convención Sobre los Humedales. 1997).

²⁶ El funcionamiento es el conjunto de los procesos ecológicos que ocurren en el ecosistema; mientras que los límites de funcionamiento son la intervención más fuerte que soporta el sistema silvestre o antropizado sin perder su capacidad de funcionar (Hernández Blanco, M., Costanza, R., Cifuentes Jara, M. 2018).

²⁷ Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica. (2004). Enfoque por ecosistemas. Montreal, Canadá.

²⁸ Andrade, A., Arguedas, S., Vides, R. 2011.

2.27. Por otra parte, en relación con la **evaluación de los efectos e impactos del aprovechamiento de bienes y servicios** que proveen los esteros y manglares, el SINAC solamente ejecuta esta actividad para poder emitir o actualizar los planes de manejo y los planes de aprovechamiento de camarón o sal, a pesar de que los humedales costeros proveen importantes servicios como regulación climática; purificación del agua; provisión de alimentos, agua y energía; ocio; educación; y servicios de soporte que mantienen todos los demás servicios (ciclo de nutrientes, formación del suelo).

2.28. En las playas, el SINAC no efectúa la citada evaluación por cuanto se enfoca principalmente en trabajar y generar capacidad institucional dentro de ASP. Por su parte, solo 1 de las 19 municipalidades consultadas parcialmente evalúa los efectos e impactos del aprovechamiento por medio de actividades como análisis de calidad de agua e identificación de impactos durante la atención de denuncias por daños en este ecosistema.

2.29. Al respecto, las actividades humanas deben ajustarse a normas científico-técnicas emitidas por el MINAE y demás entes públicos competentes, para el mantenimiento de los procesos ecológicos vitales; especialmente, las actividades relacionadas con asentamientos humanos, agricultura, turismo, industria u otra que afecte dichos procesos²⁹. También, como parte de los criterios para el ordenamiento del territorio nacional se debe contemplar el efecto de las actividades humanas y los fenómenos naturales sobre el ambiente³⁰.

2.30. Las debilidades mencionadas en los párrafos anteriores, repercuten en la **planificación geográfica y de largo plazo**. En esteros y manglares, a nivel operativo la capacidad instalada del SINAC para manejar información a escalas geográficas y para la planificación territorial de cada uno de esos ecosistemas a largo plazo es parcial.

2.31. Muestra de ello es que a diciembre de 2021, solo 2 de los 15 manglares fuera de ASP poseen su respectivo plan general de manejo (PGM); no existe una hoja de ruta para el diseño e implementación de este instrumento en los restantes 13 manglares; y que actualmente el análisis de escalas

Evaluación de efectos e impactos del aprovechamiento

Consiste en monitorear la integridad ecológica y los impactos ambientales de las actividades desarrolladas en los ecosistemas, con las finalidades de implementar acciones correctivas en los mecanismos de gestión actual que estén provocando impactos negativos en las relaciones funcionales entre ecosistemas, y de definir objetivos de gestión de largo plazo que incorporen la comprensión y mitigación de los posibles efectos retardados propios de la gestión de sistemas naturales.

Figura n.º 5: Políticas públicas e instrumentos de gestión sobre humedales emitidos por el SINAC

A nivel nacional:

1. Política Nacional de Humedales 2017-2030: reconoce, valora y resguarda los servicios ecosistémicos que brindan estos ecosistemas al país, además se concentra en mejorar su gobernanza y gestión.
2. Inventario Nacional de Humedales.

A nivel regional:

1. Estrategia regional para el manejo y conservación de los manglares del Golfo de Nicoya: Busca integrar de forma sistémica los diferentes planes de manejo que existen en la zona, para fortalecer las políticas, programas y esfuerzos locales en la protección, recuperación y uso sostenible de los manglares de esa región.

A nivel local:

1. Plan General de Manejo de los manglares de Pochote y Órganos.
2. Plan General de Manejo del Manglar de Isla Chira.

Fuente: Elaboración propia

²⁹ Artículo 50, Ley de Biodiversidad, n.º 7788. 1998.

³⁰ Artículo 30, Ley Orgánica del Ambiente n.º 7554. 1995.

geográficas y temporales necesarias para la planificación se concentra mayoritariamente en los manglares del Golfo de Nicoya como se observa en la figura n.º 5.

- 2.32. Sumado a lo anterior, ninguno de los dos planes de manejo citados contienen zonas de amortiguamiento dentro de su zonificación, pese a la importancia de considerar lo que está sucediendo alrededor de los ecosistemas para mitigar el riesgo de deterioro ambiental.
- 2.33. Por su parte, solo 9 de las 19 municipalidades integran en su planificación, por medio de los planes reguladores costeros, a los esteros y manglares como áreas a ser protegidas por formar parte del PNE; y solo 4 de ellas manifestaron establecer zonas de amortiguamiento alrededor de ellos en sus cantones — en acatamiento de los retiros para construcción y resguardo de zonas de protección que establece la normativa—
- 2.34. Relacionado con lo anterior, SINAC debe elaborar planes de manejo³¹ en aquellas áreas de manglar que no cuenten con dicho instrumento y en conjunto con el INCOPECA deben realizar el plan de manejo de aprovechamiento de los recursos biológicos de esos ecosistemas³². Asimismo, una vez emitidos esos planes, según el artículo 3 del reglamento a ésta Ley³³, el SINAC debe emitir los planes específicos para las actividades de acuicultura de camarón y producción de sal.
- 2.35. Por su parte, relativo al establecimiento de zonas de amortiguamiento, el artículo 8 inciso e del Convenio de Diversidad Biológica, ley n.º 7416, ordena promover un desarrollo ambientalmente adecuado y sostenible en zonas adyacentes a áreas protegidas, con miras a aumentar la protección de esas zonas. A su vez, conforme a la Ley Orgánica del Ambiente, entre los fines perseguidos con el ordenamiento territorial se encuentra la ubicación óptima de las actividades productivas, asentamientos humanos, zonas de uso público y recreativo, redes de comunicación y transporte, áreas silvestres y otras obras vitales de infraestructura³⁴.
- 2.36. Conforme a lo anterior, la *Guía para el diseño y formulación del Plan General de Manejo de las Áreas Silvestres Protegidas de Costa Rica*, —instrumento que puede utilizarse para formular los planes en ecosistemas fuera de ASP— recomienda establecer los elementos que pueden funcionar, ya sea como área de amortiguamiento para las presiones naturales o antrópicas que existan cercanas al ecosistema y aquellos focos de amenaza real o potencial que a una distancia cercana o lejana requieran de una estrategia de abordaje para minimizarlas o controlarlas.
- 2.37. En relación con las playas, los esfuerzos de las municipalidades se concentran únicamente en el análisis de escalas geográficas para la elaboración y actualización de los planes reguladores costeros; y aunque estos instrumentos de gestión territorial revisten gran importancia para promover la conservación y uso sostenible de estos ecosistemas³⁵, el análisis está incompleto para toda la zona

³¹ El PGM del humedal es el instrumento de planificación que permite orientar la gestión del Patrimonio Natural del Estado hacia el cumplimiento de sus objetivos de conservación a largo plazo. Se fundamenta en líneas de acción estratégicas a mediano plazo y en objetivos de manejo para los elementos naturales y culturales incluidos dentro del área, así como en la relación de estos últimos con su entorno socio ambiental. Será elaborado y aprobado por el SINAC siguiendo la "Guía oficial del SINAC para el Diseño y Formulación del Plan General de Manejo de las Áreas Silvestres Protegidas de Costa Rica" y el procedimiento institucional para Elaboración, Actualización y Oficialización de Planes Generales de Manejo de las Áreas Silvestres Protegidas (artículos 3 y 5, Reglamento para el otorgamiento y regulación de permisos de uso nuevos y renovaciones para la acuicultura de camarón y producción de sal en áreas de manglar dentro del Patrimonio Natural del Estado, Decreto Ejecutivo n.º 43333-MINAE-MAG. 2021).

³² Transitorio II, Ley para regular la producción sostenible de sal y camarón de cultivo en modalidad convencional y orgánica, n.º 9814. 2020.

³³ Reglamento para el otorgamiento y regulación de permisos de uso nuevos y renovaciones para la acuicultura de camarón y producción de sal en áreas de manglar dentro del Patrimonio Natural del Estado, Decreto Ejecutivo n.º 43333-MINA-MAG, publicado el 24 de diciembre del 2021.

³⁴ Artículo 29, ley n.º 7554. 1995.

³⁵ En procura de un desarrollo económico, social y ambiental equilibrado a partir de actividades turísticas y otras actividades productivas, en los planes reguladores costeros se establecen las directrices, normas y reglamentos generales para el desarrollo de la ZMT.

costera del país, incluidos los ecosistemas de playas. Así, de las 19 municipalidades consultadas solamente 1 cuenta con planes reguladores costeros que abarcan todo el cantón, 11 cuentan con planes parciales y el resto no posee.

- 2.38. Esto concuerda con que solo 7 municipalidades manifestaron contar con capacidad para manejar información a escalas geográficas, y la mayoría de gobiernos locales indicó no poseer capacidad instalada para planificar geográficamente y a largo plazo los ecosistemas de playas.
- 2.39. Aunado a lo anterior, solo 2 municipalidades cuentan con escenarios prospectivos³⁶ para diseñar los planes y objetivos de la gestión en playas; y solo 3 municipalidades realizan acciones de seguimiento, revisión y actualización de los planes reguladores costeros que a su vez incorporen el mantenimiento de la estructura y función de los ecosistemas de playas, esto mediante la elaboración de los índices de fragilidad ambiental y análisis de la variable ambiental, así como con la rectificación de los planes reguladores costeros conforme las certificaciones de PNE.
- 2.40. Al respecto, el Estado tiene el mandato de ejercer la soberanía sobre la diversidad biológica, como parte de su patrimonio natural, son de interés público las actividades destinadas a conservar, mejorar y, en lo posible, a recuperar la diversidad biológica del territorio nacional³⁷. Además, los gobiernos locales ostentan la competencia y autoridad para planificar y controlar el desarrollo urbano, dentro de los límites de su territorio jurisdiccional³⁸.
- 2.41. Por lo tanto, le corresponde a las municipalidades disponer lo necesario para hacer que el disfrute de los bienes y recursos públicos, como las playas, se lleve a cabo garantizando mantener sus condiciones naturales sin alteración y adecuadamente conservadas. Este principio no es solo una facultad de las municipalidades, sino un deber, derivado de la conjugación de los artículos 50 y 169 de la Constitución Política, que disponen que el Estado debe garantizar, defender y preservar el derecho a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado y que corresponde a las municipalidades la administración de los intereses y servicios locales³⁹.
- 2.42. La situación antes descrita obedece a que las instituciones encargadas de conservar y promover el uso sostenible de los esteros, manglares y playas fuera de ASP ejercen acciones preparatorias aisladas, en las cuales no se maximiza y potencia el uso de los múltiples espacios previstos por el ordenamiento jurídico para coordinar las acciones de los diferentes responsables de la gestión de estos ecosistemas, y donde no se observa lo establecido en el lineamiento 1.10⁴⁰ de la Política Nacional del Mar, en aras de impulsar sus potencialidades y lograr mejores resultados.
- 2.43. Asimismo, en las playas la condición descrita ocurre por la inobservancia del Decreto Ejecutivo n.º 35803-MINAET⁴¹, el cual en su momento estableció que los ecosistemas de humedal marino, entre ellos las playas, forman parte del PNE, debiendo incluirse en los mapas catastrales. En completo de lo

³⁶ La prospectiva desde el punto de vista territorial, consiste en construir una visión de futuro sobre el espacio y las relaciones socio económicas que allí se desarrollan. Uno de sus objetivos es analizar el estado de la situación actual (estructuras y funciones biofísicas y socioeconómicas vistas sistémicamente) y de los problemas ambientales resultantes (articulados a una zonificación ambiental); para prever si la tendencia es a permanecer estacionaria, a mejorar o a empeorar. Este análisis facilita la elaboración de propuestas para la toma de decisiones (Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales-IDEAM. 2010. Guía para la Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas en Colombia Segunda Versión).

³⁷ Artículo 46, Ley Orgánica del Ambiente n.º 7554. 1995.

³⁸ Artículo 15, Ley de Planificación Urbana n.º 4240. 1968.

³⁹ Sala Constitucional, Resolución 0519-97, voto de las diez horas cincuenta y cuatro minutos del 24 de enero de 1997.

⁴⁰ Lineamiento 1.10 de la Política Nacional del Mar: "Promueve la coordinación institucional local, regional e internacional, con enfoque ecosistémico, para el ordenamiento y manejo sostenible de los recursos marinos y costeros y su relación con las cuencas hidrográficas".

⁴¹ Derogado por el Decreto Ejecutivo n.º 42760-MINAE.

anterior, recientemente por el Decreto Ejecutivo n.º 42760-MINAE⁴², se establecen los criterios técnicos para la ubicación, identificación, clasificación y delimitación de los ecosistemas de humedales, con base en los cuales el SINAC debe crear un inventario nacional de humedales.

- 2.44. Al respecto, la Procuraduría General de la República⁴³, indicó que el deber de coordinar entre la Administración Central y la Descentralizada se encuentra reconocido en el artículo 26, inciso b, de la Ley General de la Administración Pública; y la jurisprudencia de la Sala Constitucional enfatiza el deber de coordinación entre Agencias Públicas como un medio para preservar, y garantizar los derechos fundamentales de las personas, a través de una acción administrativa bien orientada y eficaz. Este deber de coordinación se relaciona estrechamente con los principios constitucionales de eficacia y eficiencia que deben guiar la organización y actividad administrativa. A su vez, los principios suponen que la organización y actividad administrativa deben estructurarse en función de alcanzar el fin público propuesto y la optimización del uso de los recursos públicos.
- 2.45. En consecuencia, la falta de acciones preparatorias que permitan el eficaz funcionamiento del sistema de conservación y promoción del uso sostenible puede aumentar el riesgo de deterioro ambiental y la vulnerabilidad de esos ecosistemas, pues se encuentran expuestos a la sobreexplotación de los recursos (por ejemplo moluscos, camarón, cangrejos, caracoles, sal, arena), invasión de áreas de protección, sobrecarga de visitación turística, contaminación por residuos sólidos o agroquímicos, deforestación, cambio de uso de la tierra, prácticas agrícolas inapropiadas, sedimentación, cambio climático, entre otros.
- 2.46. Lo anterior, podría traducirse en escasez de agua, alimentos y suministro de energía; enfermedades relacionadas con la contaminación, mayor vulnerabilidad a desastres naturales; pérdida de biodiversidad o ecosistemas, limitantes en el desarrollo de las comunidades y la promoción de actividades productivas como el turismo, la extracción de moluscos y pesca, además de retraso e incoherencia en la emisión de planes de gestión del territorio por carencia de información base para formularlos.

COORDINACIÓN Y PARTICIPACIÓN DE PARTES INTERESADAS EN LA CONSERVACIÓN Y PROMOCIÓN DEL USO SOSTENIBLE DE ESTEROS, MANGLARES Y PLAYAS

Insuficiente trabajo colaborativo pone en riesgo la gestión integral de los esteros, manglares y playas.

- 2.47. La coordinación y participación de partes interesadas de esteros, manglares y playas presentan oportunidades de mejora, por cuanto las instituciones no poseen claridad con respecto a sus competencias en la gestión de los ecosistemas de cita, la toma de decisiones es desarticulada e individual, algunos de los mecanismos de coordinación no operan ni garantizan la participación de otros sectores, usuarios y beneficiarios en la toma de decisiones y gestión de esos humedales.
- 2.48. En cuanto a la **identificación de los responsables de la gestión** el marco jurídico define las instituciones con injerencia sobre estos ecosistemas; además, se conoce cuáles son sus intereses en cuanto a la gestión; sin embargo, al menos 7 de las 19 municipalidades consultadas alegaron no conocer cuáles son sus competencias y las de otras instituciones relacionadas con la gestión de estos ecosistemas.

⁴² Publicado en La Gaceta el 16 de marzo de 2022.

⁴³ Dictamen n.º C-302-2020 del 03 de agosto de 2020

- 2.49. Referente a lo anterior, la Procuraduría General de la República ha indicado que la competencia administrativa es un corolario del principio de legalidad, incluye una pluralidad de potestades y facultades a través de las cuales se satisface las necesidades públicas, y su objeto es señalar los poderes y deberes con que cuenta la Administración Pública para actuar conforme el ordenamiento y en cierta medida dar validez a sus actos. Además, conforme el artículo n.º 60 de la Ley General de la Administración Pública, n.º 6227, la competencia está determinada en razón del territorio, el tiempo, la materia y el grado⁴⁴.
- 2.50. Sumado a ello, los posibles efectos adversos de la fragmentación de las responsabilidades de toma de decisiones y de gestión pueden compensarse por medio de 1) garantizar que las decisiones se jerarquicen y vinculen en forma apropiada, 2) intercambio de información y experiencias, 3) garantizar una buena comunicación entre los diferentes órganos, y 4) generar relaciones de apoyo en todos los niveles⁴⁵.
- 2.51. En cuanto a la **toma de decisiones**, se determinó que las instancias responsables de gestionar los humedales mencionados, actúan de manera desarticulada e individual. El SINAC se ha enfocado mayoritariamente en liderar la toma de decisiones relacionadas con manglares, dejando de lado los esteros y playas. Por su parte, en cuanto a las playas los gobiernos locales se enfocan principalmente en el otorgamiento de permisos, concesiones, obtención de las certificaciones de Patrimonio Natural del Estado (PNE) para elaborar los planes reguladores, trabajo en gestión de riesgos, turismo y recolección de residuos sólidos, pero no en tomar decisiones para gestionar de forma integrada la conservación y promoción del uso sostenible de esos ecosistemas.
- 2.52. Conforme el artículo 2, inciso f del Decreto Ejecutivo que establece el mecanismo de gobernanza de los espacios marino sometidos a la Jurisdicción del Estado Costarricense⁴⁶, la subsidiariedad es un principio rector de la gobernanza de los recursos marinos y costeros; implica que un asunto debe ser resuelto por la autoridad (normativa, política o económica) más próxima al objeto del problema; también reconoce, la autonomía de cada conglomerado para establecer sus objetivos y decidir los procesos para alcanzarlos, lo cual supone el diálogo y la participación de los diversos colectivos sociales, en el diseño de las estrategias para conseguirlos, su ejecución y evaluación. Ese reconocimiento supone los instrumentos de autorregulación y correglamentación establecidos por el marco jurídico constitucional. Sumado a ello, buenas prácticas establecen que las decisiones deben tomarlas quienes representan los intereses comunes apropiados⁴⁷.
- 2.53. Asimismo, autorregularse, comprometerse y contar con la capacidad para tomar decisiones que contribuyan en la atención de las necesidades públicas son requerimientos que guardan concordancia con los rasgos característicos de una Administración Pública Inteligente, a saber: 1) capacidad de acción y resolución, 2) autodeterminación y proyección, 3) voluntad y energía para actuar, 4) capacidad de aprendizaje, 5) productividad, 6) transparencia y ética (ver figura n.º 6).

⁴⁴ Dictámenes n.os C-207-2007 del 25 de junio de 2007, y C-110-2009 del 23 de abril de 2009.

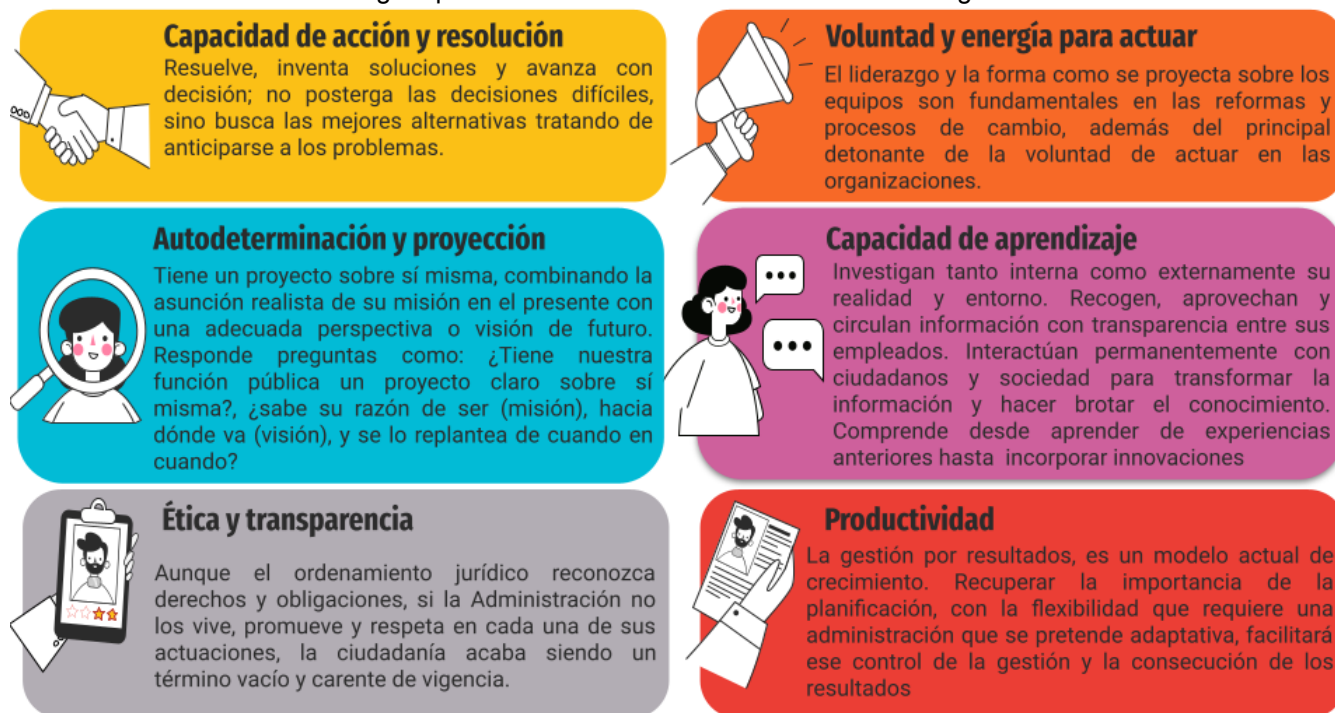
⁴⁵ Convenio Sobre Diversidad Biológica. 2014.

⁴⁶ Decreto Ejecutivo n.º 41775- MP-MSP-MAG-MINAE-MOPT-TUR del 8 de junio del 2019.

⁴⁷ Convenio Sobre Diversidad Biológica. 2014.

Figura n.º 6

Rasgos que definen una Administración Pública Inteligente



Fuente: Elaboración propia con base en Varela Arévalo, L. 2015⁴⁸.

- 2.54. En cuanto a los **mecanismos de coordinación**, como se observa en la figura n.º 7 existen múltiples espacios previstos por el ordenamiento jurídico para el trabajo articulado tanto a nivel local, regional y nacional donde se puede abordar la conservación y promoción del uso sostenible de los ecosistemas. Esos mecanismos, abarcan desde la asesoría técnica en materia de humedales hasta la toma de decisiones políticas relativas a la gestión de la zona marino-costera y de la cual forman parte los esteros, manglares y playas.
- 2.55. No obstante lo anterior, algunos de esos espacios no operan. Tal es el caso de los Comités Marino Costeros⁴⁹ por cuanto aún no se han conformado las Unidades de Gobernanza Marina. Además de 9 de los 19 Consejos Cantonales de Coordinación Institucional (CCCI)⁵⁰ que no están activos actualmente; a pesar de su importancia para articular el quehacer de todas las instituciones públicas

⁴⁸ Varela Arévalo, L. (2015) Gobernanza y Administración Pública Inteligente: un enfoque novedoso para una gestión revitalizada. ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública (68-69): 187-226.

⁴⁹ Creadas por medio del decreto n.º 41775-MP-MSP-MAG-MINAE-MOPT-TUR, Creación del mecanismo de gobernanza de los espacios marinos sometidos a la Jurisdicción del Estado Costarricense. Conforme el artículo 10 de ese Decreto su principal objetivo es lograr la coordinación de las acciones que realizan las diferentes instituciones estatales y los usuarios del mar, para alcanzar el uso sostenible de los recursos y ecosistemas en estos espacios marinos, bajo los lineamientos y políticas nacionales. Lo cual debe llevarse a cabo en coordinación con los entes públicos y privados competentes, según lo estipulado en la legislación.

⁵⁰ Conforme el artículo 18 de la Ley General de Transferencia de competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades, n.º 8801, y el artículo 13 de su reglamento, Decreto Ejecutivo n.º 36004-PLAN. 2010, los CCCI fueron creados con fines de coordinación técnica-política interinstitucional y buscan coordinar el diseño, ejecución y fiscalización de toda política pública con incidencia local. Entre sus competencias destacan, según artículo 17 del reglamento, elaborar un programa anual de coordinación y verificación del desarrollo y cumplimiento de las metas y programas establecidos en los Planes de Desarrollo nacional, regional y cantonal, velando por sus asignaciones presupuestarias y su realización de manera efectiva; constituir comisiones especiales de trabajo para desarrollar temas específicos de su competencia; e identificar y conciliar las competencias concurrentes de las instituciones que conforman el Consejo, para contar con una planificación cantonal integrada que maximice la inversión presupuestaria además de potenciar la coordinación interinstitucional.

presentes en el cantón y con ello resguardar el uso de los recursos públicos así como garantizar la participación ciudadana en la toma de decisiones.

Figura n.º 7

Mecanismos previstos por el ordenamiento jurídico donde se pueden desarrollar actividades coordinadas para la conservación y promoción del uso sostenible de esteros, manglares y playas



Fuente: Elaboración propia con base leyes n.ºs 7788 Y 8801, así como decretos ejecutivos n.ºs 34433-MINAE, 36004-PLAN, 36427-MINAET, 41775- MP-MSP-MAG-MINAE-MOPT-TUR

- 2.56. Sumado a lo anterior, los esfuerzos de coordinación emprendidos por el SINAC para gestionar esteros y manglares son principalmente con organizaciones no gubernamentales y la academia; mientras que en las municipalidades las acciones de coordinación entabladas refieren a control de la contaminación y protección de manglares, colaboración para obtener las certificaciones de PNE y atención de denuncias ambientales.
- 2.57. Asimismo, conforme el SINAC, se han tratado de instaurar comisiones regionales para el trabajo intersectorial en el que se incluyen los ecosistemas de playas; sin embargo, todos los esfuerzos han sido infructuosos. Un ejemplo de ello fueron las Áreas Marinas de Uso Múltiple⁵¹ creadas para planificar la zona marino-costera y atender las necesidades de manejo y conservación de esa zona, pero que se dejaron sin efecto por no contemplar la totalidad de la zona económica exclusiva, y se sustituyeron con las Unidades de Gobernanza Marina, mismas que a la fecha no han sido instauradas o conformadas.
- 2.58. Así, de acuerdo con SINAC, producto de su labor regulatoria sobre los ecosistemas de playas las coordinaciones que está realizando con municipalidades son en su mayoría para desarrollar actividades relacionadas con la adaptación y mitigación al cambio climático (como por ejemplo reforestación, limpieza de playas y reubicación de nidos de tortugas marinas), mientras que con el Servicio Nacional de Guardacostas y otros cuerpos de policiales coordina específicamente para la atención a denuncias y la programación de patrullajes en zonas conflictivas.

⁵¹ Área marina de uso múltiple (AMUM): zona con particulares características biológicas, sociales, culturales y económicas, y de interés estatal que tiene el propósito de garantizar la efectiva gestión integral marina y costera, mediante un adecuado ordenamiento espacial y de sus usos (CIZEE-CR. 2008).

- 2.59. Por su parte, las coordinaciones llevadas a cabo por las municipalidades en playas son principalmente con las Áreas de Conservación, Servicio Nacional de Guardacostas y cuerpos policiales cuando lo consideran necesario, en temas como protección de playas, gestión de riesgos ambientales como tsunamis, colaboración para obtener las certificaciones de PNE y atención de denuncias ambientales.
- 2.60. Al respecto, el principio de coordinación, es reconocido por la Sala Constitucional como uno de los principios rectores de la organización administrativa. La coordinación debe mediar entre todos los entes y órganos públicos al ejercer sus competencias y prestar los servicios que el ordenamiento jurídico les ha asignado; asegura la eficacia y eficiencia administrativas. Es un principio constitucional implícito que permea el entero ordenamiento jurídico administrativo y obliga a todos los entes públicos. Su propósito es evitar las duplicidades y omisiones en el ejercicio de las funciones administrativas de cada ente público, esto es, que sean desempeñadas de forma racional y ordenada⁵².
- 2.61. Además, la coordinación entre las dependencias públicas debe garantizar la protección del medio ambiente⁵³. El Estado debe tomar las medidas necesarias para su protección con el fin de evitar contaminación, deforestación, extinción de flora y fauna, así como el uso desmedido o inadecuado de los recursos naturales. Así, para evitar la coexistencia simultánea de esferas de poder con diferente origen o esencia, la duplicación de esfuerzos nacionales y locales, y la confusión de derechos y obligaciones entre las partes involucradas, se hace necesario establecer relaciones de coordinación entre las diversas dependencias del Poder Ejecutivo, instituciones descentralizadas y municipalidades, con el propósito de poder llevar a cabo las funciones que les han sido encomendadas.
- 2.62. En ese sentido, de acuerdo con el artículo 3 del Reglamento a la Ley de Conservación de Vida Silvestre n° 7317, Decreto Ejecutivo n.° 40548, el Estado garantizará la conservación y el uso sostenible de la fauna y flora silvestre como parte del patrimonio natural, promoviendo la coordinación interinstitucional e intersectorial.
- 2.63. Por su parte, conforme el artículo 9 de la Constitución Política se proclama el derecho de los particulares de participar activamente en la adopción de las decisiones políticas fundamentales. Además, el punto 1.9 del *Manual para la elaboración de planes reguladores costeros en la Zona Marítimo Terrestre* indica que estructural y funcionalmente, la zona costera no se administra de manera centralizada con el concurso de una sola institución especializada sino por el contrario con la participación de muchas instituciones⁵⁴. Es precisamente mediante la interacción entre las funcionalidades y procedimientos establecidos por varias instituciones que se construye la forma en que se gestiona la zona costera.
- 2.64. Asimismo, el enfoque integrado de gobierno (whole-of-government⁵⁵) propone que la actuación estatal debe llevarse a cabo de forma integrada y coordinada en varios niveles para que sea efectiva. Según este enfoque, la gestión puede ser analizada desde sus dimensiones vertical y horizontal, complementarias entre sí, cuando el propósito es integrar a diversos entes públicos hacia el logro de un único objetivo, tal como la consecución de algún bien o prestación de un servicio.
- 2.65. Relacionado con la **participación de usuarios y beneficiarios** de la gestión, el SINAC conoce las partes interesadas de esteros y manglares pero no los ha enlistado, mientras que 11 de las 19

⁵² Poder Judicial. (2014). Sentencias n.° 15218 del 2007 y 151 del 2012, 19896-10, 1344-12, 2559-03 y 16167-13. Principios desarrollados en la jurisprudencia constitucional. Poder Judicial; Sala Constitucional. Escuela Judicial – 1 ed. – San José, Costa Rica.

⁵³ Resolución n.° 17552-2007 de la Sala Constitucional.

⁵⁴ Tales como MINAE, SINAC, MOPT, ICT, INVU, Municipalidades, entre otras.

⁵⁵ Colgan, A., Kennedy, L.A. and Doherty, N. (2014). A Primer on Implementing Whole of Government Approaches. Centre for Effective Services. Dublín, Irlanda.

municipalidades consultadas no han identificado quienes conforman ese grupo de partes interesadas las playas. Lo anterior evidencia que existe desconocimiento, por parte de algunos gobiernos locales, de los usuarios y beneficiarios que se pueden ver afectados por las decisiones tomadas en los ecosistemas de playa.

- 2.66. Sumado a lo anterior, los espacios existentes para la toma de decisiones y gestión de los ecosistemas no garantizan la participación de usuarios y beneficiarios. Al respecto, el SINAC indicó que los Consejos Regionales y Locales de las Áreas de Conservación son los espacios creados para promover el involucramiento de las partes interesadas; sin embargo, estos no garantizan la participación ciudadana. Por ejemplo, la inexistencia de una hoja de ruta acerca de la elaboración de planes generales de manejo (PGM) de 13 de los 15 manglares identificados fuera de ASP, limita la participación de las municipalidades⁵⁶ u otras partes interesadas en la toma de decisiones sobre la gestión de estas áreas, ya que la elaboración de los PGM es uno de los principales mecanismos previstos por el ordenamiento jurídico para la participación de los gobiernos locales en la gestión de esteros y manglares⁵⁷.
- 2.67. Por su parte, para las playas 10 gobiernos locales indicaron que no consideran en la toma de decisiones a este grupo de partes interesadas, incluidos los grupos vulnerables (mujeres, jóvenes, indígenas, entre otros).
- 2.68. En relación con el **involucramiento de otros sectores** en la gestión de esteros, manglares y playas, se determinó que al menos 10 municipalidades no consideran a otros sectores (como por ejemplo agricultura, transporte, salud, justicia, entre otros) en la toma de decisiones para gestionar las playas. El SINAC a su vez indicó que los espacios donde se podría dar ese involucramiento son los Consejos Regionales del Instituto Nacional de Desarrollo Rural (INDER); no obstante, esto dependerá de la visión y capacidad de los representantes para vincular los temas tratados en el seno de los Consejos con los esteros, manglares y playas.
- 2.69. En relación con lo señalado en los párrafos anteriores, el ordenamiento jurídico define la participación ciudadana como el conjunto de medios tendientes a favorecer la incorporación de habitantes y organizaciones privadas en los procesos públicos de toma de decisiones y rendición de cuentas⁵⁸.
- 2.70. Establece también que el Estado (incluidas 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 ambiente⁵⁹; que una de las funciones del SINAC es promover la participación responsable de las personas, en forma individual o colectiva, en la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección del ambiente⁶⁰; particularmente, los Consejos Regionales de Áreas de Conservación (CORAC) tienen la función de fomentar la participación de los diferentes sectores del Área de Conservación, en el análisis, discusión y búsqueda de soluciones para los problemas regionales relacionados con recursos naturales y ambiente⁶¹.

⁵⁶ Conforme los artículos 29 y 30 numeral 5 de la Ley de Biodiversidad se establece que las municipalidades forman parte de los Consejos Regionales de las Áreas de Conservación (CORAC) y entre sus funciones se encuentra aprobar las estrategias, las políticas, los lineamientos, las directrices, los planes y los presupuestos específicos del Área de Conservación, a propuesta del Director del Área y del comité científico- técnico.

⁵⁷ El instrumento donde se prevé la participación de diversas partes interesadas en la gestión de esteros y manglares es la Guía para el diseño y formulación del Plan General de Manejo de las Áreas Silvestres Protegidas de Costa Rica. Cabe aclarar que esa Guía también puede ser aplicada en la elaboración de PGM de humedales fuera de ASP.

⁵⁸ Artículo 2, inciso 28, Reglamento general del Sistema Nacional de Planificación, Decreto Ejecutivo n.º 37735-PLAN. 2013.

⁵⁹ Artículo 6, Ley Orgánica del Ambiente n.º 7554. 1995.

⁶⁰ Artículo 7, inciso I, Ley de Conservación de la Vida Silvestre, n.º 7317. 1992.

⁶¹ Artículo 30, inciso 3, Ley de Biodiversidad, n.º 7788. 1998.

- 2.71. También, pretende promover la participación activa de todos los sectores sociales en la conservación y el uso ecológicamente sostenible de la biodiversidad, para procurar la sostenibilidad social, económica y cultural, en ese sentido, incentiva la participación de la comunidad en la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica mediante la asistencia técnica y los incentivos señalados en la Ley de Biodiversidad, especialmente en áreas donde se hayan identificado especies en peligro de extinción, endémicas o raras⁶².
- 2.72. La situación encontrada obedece a la ausencia de un enfoque integrado del paisaje, donde se potencie el trabajo coordinado, articulado y colaborativo.
- 2.73. Referente a lo anterior, paisaje es un espacio geográfico resultante de la interacción entre los procesos sociales, ecológicos, económicos y de gobernabilidad⁶³. Es la unidad espacio temporal donde los elementos de la naturaleza y la cultura convergen en una sólida, pero inestable comunión. Se diferencia de los términos ecosistema y territorio por ser una posición unificadora frente a la dicotomía naturaleza-cultura, por cuanto el ecosistema explica el funcionamiento biofísico en un espacio dado, mientras que el territorio nace como expresión social de una delimitación espacial que se basa en relaciones de poder y soberanía⁶⁴.
- 2.74. Por su parte, un enfoque de paisaje es un marco integrador de políticas y prácticas para múltiples usos de la tierra en competencia a través de la implementación de sistemas de gestión adaptables e integrados, entre los que destacan las metodologías de Manejo Integrado de Paisaje y Gestión Integrada de la Zona Costera⁶⁵.
- 2.75. Así, el Manejo Integrado del Paisaje (MIP) es un enfoque para gestionar los múltiples usos del suelo de forma integrada, considerando tanto el ambiente natural como los sistemas humanos dependientes de él. Implica atender las causas subyacentes a la pérdida de la biodiversidad, promover el uso sostenible de los recursos naturales, conservar los servicios ecosistémicos y fomentar una gestión territorial participativa y adaptativa. Incorpora objetivos tanto de conservación como de aprovechamiento sostenible; también considera la interdependencia de todas las unidades del mosaico paisajístico para manejarlas de manera conjunta con el fin último del desarrollo sostenible. Es decir, se entiende como la armonización de los procesos de planeación, gestión territorial y uso sostenible de los recursos naturales y culturales⁶⁶.
- 2.76. En este sentido, la articulación y búsqueda de congruencia entre diferentes instrumentos de planeación y gestión territorial; así como la conectividad entre los distintos esquemas de conservación (como ASP, corredores biológicos, sitios bajo manejo forestal, refugios pesqueros, entre otros) son unos de los puntos de agenda más importantes del MIP. Se puede resumir que el MIP reúne a los actores sociales, culturales, económicos y gubernamentales en el marco de procesos de buena gobernanza donde todos ganan para asegurar el desarrollo sostenible, partiendo de la funcionalidad y oferta de los elementos biofísicos y socio-culturales, siempre atendiendo los retos y las problemáticas ambientales específicas del territorio en el cual operan⁶⁷.

⁶² Artículos 10, inciso 2 y 101, Ley de Biodiversidad, n.º 7788. 1998.

⁶³ King, D. (2018). Enfoque de Paisaje Sostenible. Guía de Implementación. Conservación Internacional. Estados Unidos.

⁶⁴ SEMARNAT, CONABIO, CONAFOR y CONANP. (2017). Visión Nacional de Manejo Integrado del Paisaje y Conectividad. México.

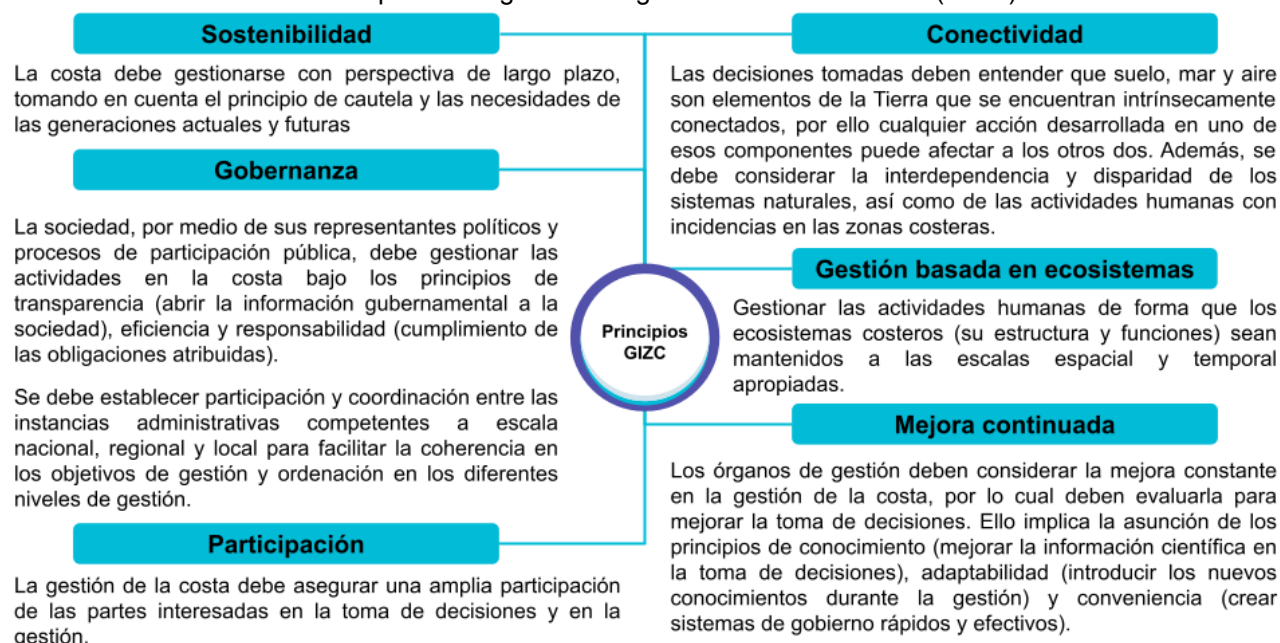
⁶⁵ Reed, J., Van Vianen, J., Deakin, E. Barlow, J. 2016. Integrated landscape approaches to managing social and environmental issues in the tropics: learning from the past to guide the future. Global Change Biology

⁶⁶ SEMARNAT, CONABIO, CONAFOR y CONANP. 2017.

⁶⁷ SEMARNAT, CONABIO, CONAFOR y CONANP. 2017.

2.77. Concordante con lo anterior, la Gestión Integrada de la Zona Costera (GIZC) o Manejo Integrado de la Zona Costera (MIZC) es un proceso dinámico, multidisciplinario, flexible, integrador e iterativo basado en una serie de principios básicos (ver figura n.º 8) para asegurar un manejo más efectivo de los ecosistemas y promover el desarrollo sostenible de las zonas costeras. Se basa en la participación y cooperación de todas las partes interesadas para valorar y poner en marcha los objetivos en una determinada zona costera, procurando el equilibrio a largo plazo de los objetivos medioambientales, económicos, sociales, culturales y recreativos, dentro de los límites establecidos por el medio ambiente.⁶⁸

Figura n.º 8
Principios de la gestión integrada de zonas costeras (GIZC)



Fuente: Elaboración propia con base en Doménech Quesada, J., Sanz Larruga, F. 2010; y Barragán, J., Boy, A., Carballo, A., Doménech J., Juanes, J., Rodríguez, M., Sardá, R., Villasante, C. 2009.

2.78. Asimismo, los sistemas o estrategias de GIZC abarcan el ciclo completo de recogida de información, planificación, toma de decisiones, gestión, seguimiento y evaluación de la implementación; y pese a que cada sistema debe ser planteado en función de las necesidades del territorio abarcado, existen tres características comunes en sistemas de GIZC. A saber: 1) involucrar a las partes interesadas⁶⁹ potencialmente afectados por las decisiones a adoptar; 2) implementar estrategias basadas en la cooperación entre esas partes interesadas para lograr acuerdos que los satisfagan⁷⁰; y 3) reconocer el papel de las administraciones públicas presentes en el proceso, por cuanto poseen la visión global que

⁶⁸ Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas. (2002). Resolución VIII.4: Principios y lineamientos para incorporar las cuestiones concernientes a los humedales en el manejo integrado de las zonas costeras (MIZC). 8a. Reunión de la Conferencia de las Partes Contratantes en la Convención sobre los Humedales (Ramsar, Irán, 1971) Valencia, España. / Barragán, J., Boy, A., Carballo, A., Doménech J., Juanes, J., Rodríguez, M., Sardá, R., Villasante, C. (2009). Gestión integrada de zonas costeras. Asociación Española de Normalización y Certificación. Génova, España. / Doménech Quesada, J.; Sanz Larruga, F. (2010). Guía para la implementación de un sistema de gestión integrada de zonas costeras. Observatorio del Litoral. España.

⁶⁹ Incluye tanto a pescadores, como a lugareños, autoridades portuarias, empresas afectadas, administraciones nacionales, regionales y locales.

⁷⁰ La GIZC debe caracterizarse por la búsqueda de consenso y no por la imposición de un determinado criterio.

permitiría iniciar el proceso. Igualmente es necesaria la existencia de un elevado grado de coordinación entre las administraciones, tanto en un mismo nivel como entre niveles administrativos diferentes⁷¹.

- 2.79. Como consecuencia, la insuficiente coordinación entre las instituciones responsables de gestionar los esteros, manglares y playas no garantiza la conservación, el uso sostenible de los recursos, la gestión integral de estos ecosistemas y los flujos de información necesarios para la toma de decisiones; además, puede provocar duplicidad y traslape de competencias restándole eficacia al sistema. Asimismo, la escasa participación de las partes interesadas limita la posibilidad de que las personas, organizaciones y sectores brinden información acerca de las problemáticas que se presenten en estos espacios y acarrea dificultades en la integración de los intereses y servicios del cantón con los cantones vecinos, con efectos sobre la planificación y ordenación del territorio, la distribución de la población y la justa distribución económica y social de la riqueza.

3. Conclusiones

- 3.1. Los escasos esfuerzos de implementación de acciones preparatorias para conservar y promover el uso sostenible no responden a la estructura, funcionamiento y servicios de esos ecosistemas por cuanto las playas no han sido visibilizadas como parte de los humedales presentes en el país y por ende no se ejecutan acciones para poder caracterizar, monitorear y garantizar la integridad ecológica de estos espacios y sus servicios ecosistémicos; además porque se desconoce el estado de los esteros y el trabajo en manglares se desarrolla principalmente en el Golfo de Nicoya, desatendiendo el resto de la zona costera de ambos litorales del país.
- 3.2. Asimismo, existe una gestión aislada en la que la coordinación entre instituciones se ejecuta de manera casuística, no como una herramienta indispensable para articular los esfuerzos que cada institución debe desarrollar en materia de conservación y promoción del uso sostenible de los esteros, manglares y playas y con ello, optimizar los flujos de información y el uso de los escasos recursos existentes para llevar a cabo esas labores. A ello se suma un ineficaz involucramiento de otras partes interesadas (como por ejemplo usuarios y beneficiarios) en la gestión de estos ecosistemas, con lo cual la Administración Pública pierde la oportunidad de conocer cuáles son las necesidades reales que tienen estas partes interesadas en relación con estos espacios, y pierden aliados estratégicos para poder alcanzar los objetivos de gestión.
- 3.3. Así, el funcionamiento del sistema para conservar y promover el uso sostenible de los esteros, manglares y playas fuera de las áreas silvestres protegidas es ineficaz, lo cual dificulta la atención del compromiso internacional asumido en el Objetivo de Desarrollo Sostenible n.º 14 de la Agenda 2030, relacionado con gestionar y proteger sosteniblemente los ecosistemas costeros para evitar efectos adversos, fortalecer su resiliencia, y adoptar medidas de restauración para garantizar su salud y productividad.

⁷¹ Barragán, J., Boy, A., Carballo, A., Doménech J., Juanes, J., Rodríguez, M., Sardá, R., Villasante, C. 2009, y Doménech Quesada, J. y Sanz Larruga, F. 2010.

4. Disposiciones

Disposiciones

- 4.1. De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, n.º 7428, y el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno, se emiten las siguientes disposiciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo (o en el término) conferido para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.
- 4.2. Para la atención de las disposiciones incorporadas en este informe deberán observarse los “Lineamientos generales para el cumplimiento de las disposiciones y recomendaciones emitidas por la Contraloría General de la República en sus informes de auditoría”, emitidos mediante resolución n.º R-DC-144-2015, publicados en La Gaceta n.º 242 del 14 de diciembre del 2015, los cuales entraron en vigencia desde el 4 de enero de 2016
- 4.3. Este órgano contralor se reserva la posibilidad de verificar, por los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las disposiciones emitidas, así como de valorar el establecimiento de las responsabilidades que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de tales disposiciones.

AL CONSEJO NACIONAL DE ÁREAS DE CONSERVACIÓN (CONAC) DEL SINAC

- 4.4. Elaborar y formalizar un mecanismo para la gestión de los múltiples usos (enfoque integrado de paisaje) de los esteros, manglares y playas, que atienda las debilidades citadas entre los párrafos 2.2 - 2.43 y 2.52 - 2.72 del informe.

La elaboración del mecanismo debe incluir al menos las actividades para identificar y delimitar estos ecosistemas —incluye la actualización del inventario nacional de humedales considerando los humedales del sistema marino—, el monitoreo ecológico, el monitoreo de las intervenciones en esos espacios, evaluar efectos e impactos del aprovechamiento de los recursos y elaborar los instrumentos de gestión. Además, la formulación debe ser participativa —que al menos incluya las municipalidades con territorio costero, el INCOPESCA e ICT— y tomar en cuenta las competencias de cada institución involucrada e incluir roles, responsables, plazos, recursos humanos y financieros.

Lo anterior, con la finalidad de potenciar la gestión integral de estos espacios por medio de una toma de decisiones y administración conjunta y participativa.

Remitir a la Contraloría General un informe de avance de la elaboración del mecanismo, donde conste la participación de las partes interesadas en estos espacios a más tardar el 30 de noviembre de 2022 y una certificación en la cual conste el acuerdo de formalización del mecanismo, a más tardar el 28 de abril de 2023. (Ver párrafos del 2.1 al 2.79.)

- 4.5. Instruir a los Consejos Regionales de las Áreas de Conservación (CORAC) de Áreas de Conservación donde existan esteros, manglares y playas fuera de áreas silvestres protegidas para que implementen el mecanismo citado en la disposición contenida en el párrafo 4.4. Remitir a la Contraloría General una certificación de la instrucción girada conforme lo solicitado a más tardar el 28 de abril de 2023; así como cinco informes de avance de implementación del mecanismo, a más tardar el 31 de octubre de

2023, 30 de abril de 2024, 31 octubre de 2024, 30 de abril de 2025 y el 31 de octubre de 2025. (Ver párrafos del 2.1 al 2.79.)

Licda. Lía Barrantes León
Gerente de Área a.í.
Asistente Técnico de la auditoría

Licda. Evelyn Valverde Picado
Coordinadora



M.Sc. María Virginia Cajjo Jiménez
Asesora Legal

EVP/MVCJ/LBL/pmt
Ce.: Archivo auditoría