

Cuadernos de Política Económica

0001-2019



Análisis de instrumentos de política relacionados con recursos naturales en zonas costeras, Costa Rica

Mary Luz Moreno Díaz, Fiorella Salas Pinel,
Gabriel Arce Alfaro & Leander Raes

Cuadernos de Política Económica



Universidad Nacional

*Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible
(CINPE)*

Título

*Análisis de instrumentos de política relacionados con recursos naturales en
zonas costeras, Costa Rica*

*Autores: Mary Luz Moreno Díaz, Fiorella Salas Pinel, Gabriel Arce Alfaro,
Leander Raes; mary.moreno-diaz@una.ac.cr*

Setiembre 2019

Heredia, Costa Rica



Los cuadernos de Política Económica son una publicación periódica del Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible (CINPE), de la Universidad Nacional. Los contenidos y opiniones reflejados en los Cuadernos son estrictamente de los autores.

Equipo Editorial

Coordinador Editorial
Comité Editorial

Rafael Díaz Porras, PhD.
Mary Luz Moreno Díaz, PhD.
Suyen Alonso Ubieta, MSc
Rafael Díaz Porras, PhD

Curadora
Diagramación

Adriana Alvarado Romero, MAE
Katherine Jara Siles

333.709 728 614 6
M835a

Moreno Díaz, Mary Luz
Análisis de instrumentos de política relacionados con recursos naturales en zonas costeras, Costa Rica / Mary Luz Moreno Díaz...[et al.] -- Heredia, Costa Rica : CINPE, 2019.

1 recurso en línea (110 páginas) -- (número 001-2019).
Versión digital.

ISSN 2215-4159

1. RECURSOS NATURALES-COSTA RICA 2. ÁREAS COSTERAS-COSTA RICA 3. POLÍTICA NACIONAL-COSTA RICA 4. DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL I.Salas Pinel, Fiorella II. Arce Alfaro, Gabriel III. Raes, Leander IV. Título.





s de Po

Cuadernos de Política Económica por [Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible](#) se distribuye bajo una [Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional](#)..

Tabla de contenido

LISTA DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS	viii
RESUMEN	x
ABSTRACT	x
INTRODUCCIÓN	xi
1. MARCO TEÓRICO	1
1.1 Zonas Costeras en Costa Rica	1
1.2 Cantones costeros	2
1.3 Marco legal.....	3
1.4 Políticas públicas, programas y proyectos	3
2. METODOLOGÍA	5
3. CONTEXTO SOCIAL DE LAS ZONAS COSTERAS	6
3.1. Población costera	6
3.2. Pobreza en las costas	8
3.3. Actividades económicas más importantes en las Zonas Costeras	12
- <i>Actividad de Pesca</i>	16
- <i>Actividad de Turismo</i>	18
4. ESTADO DEL MARCO DE POLITICA AL 2016	23
4.1 Constitución Política de la República de Costa Rica.....	26
4.2 Convenios y Tratados Internacionales.....	27
4.3 Leyes.....	29
- <i>Ley 276 de Aguas (1942)</i>	30
- <i>Ley 6043 Zona Marítimo Terrestre (1977)</i>	30
- <i>Ley 7384 Creación del Instituto de Pesca y Acuicultura (INCOPECA) (1994)</i>	34



-	<i>Ley 7554 Orgánica del Ambiente (1995)</i>	34
-	<i>Ley 7779 Uso, Manejo y Conservación de Suelos (1998)</i>	34
-	<i>Ley 8436 de la Pesca y Acuicultura (2005)</i>	35
4.4	Decretos	35
4.5	Directrices Institucionales	37
-	<i>Plan Nacional de Desarrollo</i>	37
-	<i>Plan Nacional de Desarrollo Turístico</i>	38
-	<i>Plan Nacional de Desarrollo Pesquero y Acuícola.</i>	39
4.6	Políticas y Estrategias Nacionales	40
-	<i>Política Nacional del Mar</i>	41
-	<i>Política Nacional de Ordenamiento Territorial</i>	43
-	<i>Nuevos instrumentos para la gobernanza marina</i>	43
5.	ACTORES	44
5.1.	Actores de la esfera pública	44
-	<i>Biodiversidad y Recursos Naturales: Ministerio de Ambiente y Energía</i>	44
-	<i>Pesca: Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura</i>	45
5.2	Otros actores públicos.....	49
-	<i>Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)</i>	49
-	<i>Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH)</i>	50
-	<i>Instituto Geográfico Nacional (IGN)</i>	50
-	<i>Servicio Nacional de Aguas Subterráneas Riego y Avenamiento (SENARA)</i>	51
-	<i>Instituto Costarricense de Electricidad.</i>	52
-	<i>Municipalidades de los cantones costeros.</i>	52
-	<i>Autoridades portuarias</i>	53
5.3	Actores de control, evaluación y regulación.....	54
-	<i>Procuraduría General de la República</i>	54
-	<i>Contraloría General de la República</i>	54
-	<i>Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA)</i>	54
5.4	Organizaciones no Gubernamentales (ONGs) Ambientales	55



-	<i>Fundación MarViva</i>	55
-	<i>Unión Mundial para la Naturaleza (UICN)</i>	56
-	<i>PRETOMA</i>	56
-	<i>Centro de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales (CEDARENA)</i>	56
-	<i>Conservación Internacional (CI)</i>	57
5.5.	Otros actores	57
-	<i>Comisión Presidencial para la Gobernanza Marina</i>	58
-	<i>Consejo Nacional del Mar</i>	60
-	<i>Población costera</i>	62
6.	DISCUSIÓN Y RESULTADOS	63
6.1	Conflictos ambientales presentes en las Zonas Costeras en Costa Rica	63
-	<i>Débil ordenamiento territorial frente al acelerado y desordenado crecimiento</i>	65
-	<i>Presión sobre los ecosistemas</i>	67
-	<i>Variabilidad climática</i>	72
6.2	Problemática actual en las políticas públicas de las zonas costeras marinas	74
6.3	Hacia la Generación de Políticas Orientadas a las Zonas Costeras Marinas de Costa Rica	77
-	<i>Gestión integral y sostenible de las zonas costeras y sus recursos</i>	79
-	<i>Transparencia y rendición de cuentas en las zonas costeras</i>	81
-	<i>Ordenamiento Espacial Marino</i>	82
7.	CONCLUSIONES	83
8.	BIBLIOGRAFÍA	85



Índice de figuras

Figura 1.	Pirámide de Kelsen	3
Figura 2.	Taxonomía de uso de las zonas costeras	12
Figura 3.	Leyes que poseen relación directa o indirecta con las zonas costeras y su gestión	30
Figura 4.	Estructura del Plan Nacional de Desarrollo Pesquero y Acuícola	40
Figura 5.	Estructura de frentes de Gestión	43



Figura 6. Presión sobre los Ecosistemas.....	69
Figura 7. Indicadores de Vulnerabilidad	74



Índice de cuadros

Cuadro 1. Cantones Costeros de Costa Rica según Índice de Desarrollo Social 2007, 2011 y 2013.	9
Cuadro 2 . Población en Costa Rica de 15 años o más por nivel de instrucción según región de planificación, julio 2018.	11
Cuadro 3. Gasto medio por persona (GMP)* en US\$ de los turistas no residentes para el año 2016	18
Cuadro 4. Características generales de los turistas que visitan Costa Rica, Aeropuerto Internacional Daniel Oduber Quirós 2017.....	19
Cuadro 5. Características generales de los turistas que visitan Costa Rica, Aeropuerto Internacional Juan Santamaría Consolidado 2017.....	19
Cuadro 6. Población ocupada según características del empleo en el periodo entre abril y junio del 2018	21
Cuadro 7. Clasificación detallada de los respectivos tipos de instrumentos aplicados a la gestión del área costera en Costa Rica.....	23
Cuadro 8. Clasificación de los instrumentos aplicados a la gestión del área costera en Costa Rica según su enfoque principal.....	25
Cuadro 9. Convenios y Tratados Internacionales en Costa Rica.....	27
Cuadro 10. Evolución de las disposiciones legales referentes a la ZMT	31
Cuadro 11. Frentes de Acción, Política Nacional del Mar	41
Cuadro 12. Calidad microbiológica de las playas de Costa Rica 1996-2011	71

Índice de gráficos

Gráfico 1. Nivel de pobreza LP según zona y región de planificación, en Costa Rica. Periodo julio 2017 y julio 2018.....	10
--	----



Gráfico 2. Participación relativa de las principales actividades agropecuarias por sector en toneladas métricas para el periodo 2017.....	14
Gráfico 3. Porcentaje del sector agricultura, silvicultura y pesca con respecto al PIB. Periodo 2000-2016.....	16
Gráfico 4. Evolución de la captura total de pesca en regiones costeras en kilogramos por año. Periodo 1990-2014	17
Gráfico 5. Porcentaje relativo de la Inversión Extranjera Directa destinada al Turismo en Costa Rica para el periodo 2000-2016	22
Gráfico 6. Número de decretos y acuerdos implementados para la gestión de la zona costera	36
Gráfico 7. Evolución del tamaño en hectáreas de las Áreas Protegidas Terrestres y Marinas en la zona costera para el periodo 1965-2011	37



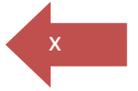
LISTA DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AMPR	Área Marina de Pesca Responsable
AMUM	Área Marina de Uso Múltiple
ASP	Áreas Silvestres Protegidas
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CCC	Cámara Costarricense de la Construcción
CEDARENA	Centro de Derecho Ambiental y de Recursos Naturales
CEPALFORJA	Centro de Estudios y Publicaciones Alforja
CGR	Contraloría General de la República
CINPE	Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible
CNFL	Compañía Nacional de Fuerza y Luz
CONACOOOP	Consejo Nacional de Cooperativas
CONAMAR	Comisión Nacional del Mar
FAO	Organización de las Naciones Unidas para Alimentación y la Agricultura
FEDEAGUA	Foro Ecuménico Para El Desarrollo Alternativo De Guanacaste
ICE	Instituto Costarricense de Electricidad
ICT	Instituto Costarricense de Turismo
IDS	Índice de Desarrollo Social
IED	Inversión Extranjera Directa
IFAS	Índices de Fragilidad Ambiental
IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social
INCOP	Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico
INCOPECA	Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura
INDER	Instituto de Desarrollo Rural
INFOCOOP	Instituto Nacional de Fomento Cooperativo
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos



INVU	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo
JAPDEVA	Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica
Km	Kilómetros
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MICIT	Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
MINAE	Ministerio de Ambiente y Energía
MIVAH	Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos
MOPT	Ministerio de Obras Públicas y Transportes
OEM	Ordenamiento Espacial Marino
PEN	Programa Estado de la Nación
PGR	Procuraduría General de la Republica
PNDPA	Programa Nacional de Desarrollo de Pesca Amadora
PNE	Patrimonio Natural del Estado
PRETOMA	Programa Restauración de Tortugas Marinas
PRODUS	Programa de Investigación en Desarrollo Urbano
SENARA	Servicio Nacional de Aguas Subterráneas Riego y Avenamiento
SEPSA	Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria
SETENA	Secretaría Técnica Nacional Ambiental
SINAC	Sistema Nacional de Áreas de Conservación
SIPO	Sistema de Información de la Población Objetivo
SNG	Servicio Nacional de Guardacostas
ZMT	Zona Marítimo Terrestre





RESUMEN

Las zonas costeras de Costa Rica son espacios territoriales complejos en los que convergen diferentes interacciones multisectoriales que generan conflictos, pero también relaciones positivas para estas zonas. El objetivo del presente documento es el identificar qué tanto se han aplicado las medidas de política nacional en estas zonas e identificar los vacíos existentes para brindar recomendaciones de mejora. Para el logro del objetivo propuesto se realizó una caracterización de los sectores relacionados con recursos naturales presentes en esta zona, teniendo presente las medidas de política que afectan a los diferentes actores y relaciones identificadas. Posteriormente se identificaron los vacíos de política y se validaron en talleres con diferentes actores. Con los insumos obtenidos se plantean recomendaciones de política para mejorar la gestión de los recursos naturales y ambientales presentes en estas zonas.

Palabras clave: Zona Costera, Desarrollo económico y social, Políticas, Turismo, Pobreza, Sostenibilidad, Institucionalidad, Costa Rica.

ABSTRACT

The Costa Rican coastal areas are complex territorial spaces where different multisectoral interactions that generate conflicts, but also positive relationships for these areas converge. The purpose of this document is to identify how much national policy measures have been applied in these areas and identify existing gaps to provide recommendations for improvement. To achieve the proposed objective, a characterization of the different sectors related to natural resources present in this area was carried out, considering the policy measures that affect the actors and relationships identified. Subsequently, the policy gaps were identified and validated in workshops with different actors. With the inputs obtained, policy recommendations are proposed to improve the management of the natural and environmental resources present in these areas.

Key words: Coastal zone, Economic and social development, Policies, Tourism, Poverty, Sustainability, Institutionalism, Costa Rica.



INTRODUCCIÓN

Las zonas costeras tienen como característica una interrelación directa entre las comunidades humanas situadas en ellas y los ecosistemas naturales, de la cual, obtienen múltiples bienes y servicios que impulsan la economía local, regional y nacional. Los ecosistemas, por tanto, poseen una gran relevancia en la economía nacional, ya que una gran parte de estos aportes se ven reflejados en el turismo, donde en el 2017 generó un total de \$3864,1 millones por concepto de divisas (ICT, 2018).

El turismo en Costa Rica se nutre de los servicios conexos que ofrece la naturaleza, como lo son: la belleza escénica, biodiversidad, atracciones naturales, entre otros. Como insumo generador de múltiples beneficios de diversa índole.

Una actividad que refleja la importancia de los recursos marinos en las comunidades costeras es la pesca y acuicultura, como parte del sector agropecuario costarricense. Dicha actividad para el 2016, según datos de la Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (SEPSA, 2018) representó 23.050,0 millones de colones.

Al ser Costa Rica un país de aproximadamente 5 millones de habitantes, se considera una economía pequeña, por lo que dichas cifras muestran el valioso aporte de los recursos naturales en la estabilidad económica de la zona costera. En las últimas décadas, a pesar de esta riqueza natural, “la crisis nacional de pesca y, en general, de los ecosistemas marinos y costeros”, las acciones estatales para la protección de los recursos marino-costeros (legislación, establecimiento de áreas protegidas) han sido débiles y poco respetadas (Mora, 2013). Dejando en evidencia fallas institucionales que han permitido un deterioro de los recursos marinos y que adicionalmente muestran la necesidad de un replanteamiento en el diseño y/o ejecución de las políticas públicas dirigidas al uso sostenible de los recursos naturales de las zonas costeras.



De esta forma, el presente documento tiene como objetivo identificar las principales falencias en el contexto legislativo público en relación con las zonas costeras con el fin de presentar propuestas e instrumentos que permiten el desarrollo sostenible del recurso natural en la zona.



s de Po

Cuadernos de Política Económica por [Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible](#) se distribuye bajo una [Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional](#)..

1. MARCO TEÓRICO



1.1 Zonas Costeras en Costa Rica

Desde la óptica de las ciencias naturales, el área costera es considerada extremadamente compleja, altamente diversa y complicada, una complejidad que suscita una continua necesidad de ayuda por parte de científicos en el ámbito de la planificación costera. Por parte del planificador, este observa la costa como una base de datos intrínsecamente incompleta y donde las principales influencias por lo general son impredecibles y los principios de planificación fundamentados en la tierra a menudo son irrelevantes (FAO¹, s.f). La zona costera (ZC) centroamericana:

Se caracteriza por una intensa actividad humana y gran riqueza ecológica. En la zona interaccionan procesos físicos, biológicos, sociales, económicos y culturales. Una de las características de esta zona es la gran productividad natural de los ecosistemas que la componen, lo cual es especialmente cierto para los sistemas tropicales. Esta complejidad de elementos y sus relaciones caracteriza lo que llamamos la zona costera (Windevoxhel, Rodríguez y Lahmann, 1997).

Por otro lado, Windevoxhel et.al indican que:

La costa está delimitada por la interfaz entre el océano y la tierra, mientras que el concepto de "zona costera" indica el espacio que delimita tal interfaz. La definición básica de "zona costera" indica que es la parte de la tierra afectada por su proximidad al océano y aquella parte del océano afectada por su proximidad a la tierra. Existen muchas definiciones de zona costera, algunas que se limitan a definir sus características físicas y otras que incluyen aspectos demográficos, de funcionalidad ecológica y consideraciones geográficas. [El autor de paso hace referencia al caso de Costa Rica, que considera zona costera desde] el límite promedio de marea baja hasta 200 metros tierra adentro (1997).

¹ Food and Agriculture Organization of the United Organization, (FAO) por sus siglas en inglés.



Respecto a los litorales costarricenses, el Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE, 2018) menciona que la línea de costa en el Océano Pacífico es de 1.543 kilómetros siendo más extensa en comparación con la del Mar Caribe, la cual posee una extensión de 234,9 kilómetros.

1.2 Cantones costeros

Los asentamientos humanos están caracterizados por estar localizados principalmente en las zonas costeras, a menos de 100 kilómetros de la costa marina. Zona que provee de una riqueza natural y de insumos productivos esenciales para la actividad económica, esto tomando en consideración que una gran parte de las capturas pesqueras mundiales se dan dentro de esta zona. En Costa Rica, utilizar los 100 kilómetros significaría abarcar casi el total del territorio terrestre, por lo que el enfoque de este documento son aquellos cantones que tienen una frontera directa con el mar.

Según la división utilizada por el Ministerio de Planificación y Desarrollo Nacional de Costa Rica (MIDEPLAN, 2011), por área de influencia de los proyectos de cooperación internacional un total de 25 cantones se clasifican como costeros y se distribuyen de la siguiente manera: Guácimo, Siquirres, Matina y Limón son los 4 cantones ubicados en la Costa del Caribe, y los 21 restantes corresponden a la “Costa del Pacífico: Liberia, Carrillo, Santa Cruz, Nicoya, Hojancha, Nandayure, Abangares, Cañas, Bagaces, Tilarán, Puntarenas, San Ramón, Montes de Oro, Esparza, Atenas, Orotina, Garabito, Parrita, Aguirre, Osa y Golfito” (MIDEPLAN, 2011).

Según el Tribunal Ambiental Administrativo (2014), cuando la definición se basa en cantones con frontera con el mar, lo que se encuentra es que Atenas, Tilarán, Orotina, San Ramón, Montes de Oro, Bagaces y Guácimo no cumplen con este requisito. Por lo que la definición de cantones costeros incluye también a los cantones La Cruz, Pococí y Talamanca y excluye a los mencionados al inicio de este párrafo. Por lo tanto, cuando se hable de indicadores más allá de la planificación se utilizará esta última clasificación del Tribunal Ambiental Administrativo. Dentro de estos cantones, solo ciertos distritos tienen acceso al mar, para

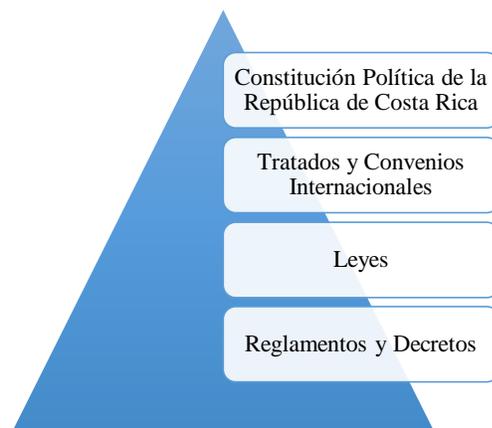


poder realizar una descripción de la población y economía de la zona costera, el enfoque principal serán estos distritos.

1.3 Marco legal

En el análisis del marco legal que envuelve al sector costero marino, y específicamente lo relacionado con los sectores de pesca, turismo, y la gestión de la biodiversidad y los recursos naturales, es importante comprender, en primera instancia, el ordenamiento jerárquico de las leyes de su sistema jurídico, el cual toma como sustento la Pirámide de Kelsen (Kelsen, 1982), como se puede apreciar en la figura 1.

Figura 1. Pirámide de Kelsen



Fuente: Elaboración propia, 2018.

De esta forma, la Constitución Política de Costa Rica toma el primer lugar de importancia en el orden jerárquico del sistema legal, en el segundo estrato están los tratados y convenios internacionales que la Asamblea Legislativa aprueba. En tercer lugar, se sitúan las leyes emitidas por la Asamblea Legislativa y por último se encuentran los reglamentos y decretos realizados por el Poder Ejecutivo que reglamentan las leyes.

1.4 Políticas públicas, programas y proyectos

La política pública se debe entender como un conjunto de objetivos, decisiones y acciones que propicia un gobierno con la finalidad de remediar un diverso número de problemáticas



que acechan a la ciudadanía, y que en cierta situación la ciudadanía como el gobierno en sí, consideran primordial solucionar. Este accionar incide en una pluralidad de sectores, actores, o niveles de gobiernos. Además, debe ser captada como la articulación de un proceso social y político que configura un sector determinado (Bañón y Carrillo, 1997).

Los proyectos y programas poseen un protagonismo principal dado el contexto abordado, sin embargo, es imprescindible abordar la diferencia entre programas, proyectos y políticas públicas, dado que este fenómeno puede generar que se tergiverse la interpretación del contenido y, por ende, los resultados. De este modo las políticas se concretan con base en los programas y proyectos cristalizados por medio de su financiación. En otras palabras, dada la estructura de los proyectos y programas, estos tienen una naturaleza más técnica y menos política que las políticas públicas (Mercedes y Solano, 2012). Por ende, Los programas se constituyen por un grupo de proyectos en busca de objetivos similares. Es así como los programas se vuelven los encargados de definir las prioridades de la intervención por medio de la identificación y organización de los proyectos, con la definición del marco institucional y asignación de recursos (Ibid).

En términos más puntuales, la terminología del contexto concede los planes reguladores costeros. Estos se consideran como un instrumento legal y técnico conformado por un conglomerado de herramientas de carácter técnico que se entrelazan para obtener los objetivos plasmados en las políticas de ordenamientos territoriales, bajo el propósito de concebir el desarrollo cabal de la zona marítima terrestre y áreas colindantes.

En Costa Rica, desde el 2017 se utiliza el “Manual para la elaboración de planes reguladores costeros en la zona marítimo terrestre”² para otorgarle tratamiento a los planes reguladores costeros. De este modo, dicho manual lo define como un instrumento legal y técnico:

Conformado por un conjunto de planos, mapas, reglamentos y cualquier otro documento, gráfico que es totalmente vinculante para alcanzar los objetivos de las políticas de

² Se oficializó el miércoles 8 de noviembre del 2017 por medio de su publicación en el diario La Gaceta, alcance N. ° 266.



ordenamiento territorial en procura de un desarrollo económico, social y ambiental equilibrado en la Zona Marítimo Terrestre y áreas adyacentes (Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, s.f).

Con el fin de aportar una conceptualización más precisa, a continuación, se presentan las funciones de los planes costeros (ICT e INVU, 2017):

1. Aplicar las estrategias del Plan General de Uso del Suelo según lo dispuesto por la Ley 6043.
2. Impulsar un desarrollo económico y social ordenado en la ZMT.
3. Definir un programa de necesidades de inversión de acuerdo con el potencial y necesidades de la ZMT.
4. Garantizar, mediante políticas y propuestas, la atención de las necesidades de los habitantes locales equilibrándolas a los demás componentes del plan.
5. Contribuir al manejo de la inversión, la conservación de los recursos naturales, el desarrollo de actividades productivas y el aumento de la afluencia turística.
6. Dar los lineamientos legales y técnicos a las autoridades e instituciones competentes, necesarias para el debido cumplimiento de la ley 6043 y su reglamento.

2. METODOLOGÍA

Con lo referente al marco metodológico, el presente documento en su integralidad aborda un método de análisis cualitativo. Entre los factores emergentes de esta índole cualitativa, se destaca el análisis documental como la herramienta más sobresaliente. Según Krippendorff (1990, p. 28) se define el análisis de contenido como “una técnica de investigación destinada a formular, a partir de ciertos datos, inferencias reproducibles y válidas que puedan aplicarse a su contexto” (citado en Conte, s.f, p. 2). Se destaca de esta definición, la utilización de “contexto” como factor que articula los diversos elementos con toda su significancia.

Un factor destacable y determinante para concretar los resultados y generar la discusión referente a la temática, es el grupo focal, el cual tuvo lugar en las instalaciones del CINPE-UNA, el día 5 de marzo de 2014. Los grupos focales son reuniones de individuos moderados



por investigadores, que propicia la recolecta de datos cualitativos por medio de la discusión con base en la experiencia personal, una temática o hecho social que es objeto de investigación (Lorenzo, s.f).

Desde la óptica estructural, la esquematización presenta un orden lógico y secuencial de los principales factores que influyen ya sea en la política o en el contexto en sí. Por este motivo, se elaboró un mapeo de los actores relevantes de las zonas costeras marinas, conocido también como “sociograma”, utilizando los siguientes pasos metodológicos: en primera instancia, se realizó una revisión bibliográfica en donde se identificó no solo a los expertos en la materia, sino también a los participantes de las distintas comisiones, talleres y espacios participativos. En segundo lugar, se realizaron entrevistas a expertos en el tema marino, en donde se consultó por los principales actores relacionados al tema en discusión. Posterior a esto, se tomó en cuenta los actores sociales que presentaron mayor presencia, tanto en la literatura como en las entrevistas realizadas. Por último, los actores identificados como relevantes fueron validados mediante el grupo focal.

3. CONTEXTO SOCIAL DE LAS ZONAS COSTERAS

3.1. Población costera

De acuerdo con el último censo realizado en el 2011, la población total de Costa Rica asciende a 4.301.712 habitantes (INEC, 2011). En los cuales, el 5% vive en las costas (MIDEPLAN, 2011), lo que representa aproximadamente 215.085 personas. Esta población costera es mayormente rural, con un bajo nivel de escolaridad que limita sus oportunidades laborales. De igual forma, su nivel de vida se ve afectado negativamente por el cambio de actividades productivas, tasas de desempleo superiores al promedio nacional, y aún se mantiene una percepción de que la actividad turística por sí misma resolverá sus problemas de empleo (Fonseca, 2012). Las tres provincias con fronteras costeras son Guanacaste, Puntarenas y Limón, con una población estimada según el INEC para el 2018 de 382.821, 486.763 y 449.781³ respectivamente.

³ Cifras representan únicamente las proyecciones.



Es pertinente destacar que, en un periodo de 10 años, la población del cantón de Garabito creció en un 66%, la de Carrillo un 36% y la de Liberia y Santa Cruz un 35%, contrastando las cifras obtenidas en el censo del 2000. Estas cifras son las más altas al comparar ambos censos. Este aumento en la población explica, además, el explosivo crecimiento del sector inmobiliario (El Financiero, 2012)⁴, que se presentó en estos cantones durante el período 2005-2007. Durante el auge, profesionales de cantones ubicados en el Valle Central se trasladaron a dichos cantones para aprovechar las nuevas oportunidades laborales, siendo esta una movilización de fuerza de trabajo que se asocia con el fuerte incremento de la población costera.

Aún, cuando el fenómeno antes descrito se desacelera como resultado de la crisis financiera mundial que inició en el 2008, sus impactos sobre las zonas costeras incrementaron la presión existente sobre sus ecosistemas. En este sentido, la ausencia de un plan de ordenamiento marino costero es señalado como la principal debilidad para un manejo integral de los recursos costeros (Fournier, 2005), que ya mostraban un deterioro significativo al inicio del auge inmobiliario. Posteriormente, esta situación se ha ido agudizando debido a la pesca comercial de arrastre y la construcción de megaproyectos turísticos y agroindustriales (Jiménez, 2013).

Segun Laclé (2013), el IMAS por medio del Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO) informa que un total de 119.937 familias están registradas en los cantones de las provincias de Guanacaste, Limón y Puntarenas⁵. En Puntarenas, el cantón central, Esparza, Osa, Aguirre, Golfito, Parrita y Garabito registran 49.594 familias (41% del total). Por su parte, en Limón su cantón central, Pococí, Siquirres, Talamanca y Matina alcanzan 39.512 familias (33%) y el restante 26% se asocia con los cantones guanacastecos de Liberia, Nicoya, Santa Cruz, Carrillo, Abangares, Nandayure y Hojancha, que suman 30.831 familias.

⁴ Por ejemplo, la Municipalidad de Garabito otorgó 1.027 permisos de construcción durante el periodo 2000-2005, sin embargo, un año después esta cifra se incrementó hasta alcanzar 1.500 permisos, y en el 2007 se concedieron 1.300 permisos más.

⁵ El acceso a esta información fue posible gracias a la valiosa colaboración del Lic. Marvin Chaves Thomas, Jefe de Planificación Institucional del IMAS.



Los cantones centrales de las provincias de Puntarenas y Limón son los que cuentan con más familias registradas en sus provincias (23.882 y 12.117 respectivamente). Situación que cambia para el caso de Guanacaste, donde el cantón de Liberia es superado en cantidad de familias registradas en SIPO por los cantones de Nicoya (7.214) y Santa Cruz (7.101).

Adicionalmente, el 71% de las familias costeras registradas se encuentra en condición socioeconómica menos favorable. Tomando en consideración las provincias, el 72% de las familias en Guanacaste se ubican en esta condición, mientras que en Limón lo es el 71,97% y en Puntarenas el 70%. (Laculé, 2013). Esto concentrado mayormente en los cantones centrales, con excepción del cantón de Liberia en la provincia de Guanacaste, ya que esta condición se ubica con mayor fuerza en el cantón de Nicoya.

3.2. Pobreza en las costas

Para efectos de planificación, los cuatro cantones ubicados en la costa del Caribe conforman la Región Atlántica. Por su parte, los 21 cantones de la Costa del Pacífico se distribuyen en tres regiones: Chorotega (10), Pacífico Central (9) y Brunca (2). Las cuatro regiones de planificación que incluyen cantones costeros muestran realidades socioeconómicas muy diversas.

Tomando como referencia el Índice de Desarrollo Social⁶ (IDS) elaborado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), todos los cantones costeros reportan un menor desarrollo relativo, que a su vez se subdivide en tres categorías: nivel medio, nivel bajo y nivel muy bajo (MIDEPLAN, 2007). De este modo el 64% de los

⁶ El IDS es un índice resumen que se construye a partir de un conjunto de indicadores socioeconómicos, cuya principal fuente de datos son las estadísticas administrativas de las instituciones del sector público costarricense. A partir de su cálculo se clasifican los distritos y cantones del país de acuerdo a su nivel de desarrollo social. Como resultado se obtiene una herramienta que posibilita asignar y reorientar los recursos del Estado hacia las unidades administrativas con niveles más bajos de desarrollo; también es útil para apoyar la revisión, planificación y evaluación de los resultados e impacto de programas y proyectos ejecutados por el Estado en las diferentes áreas geográficas de nuestro país.



cantones costeros se ubica en nivel muy bajo, mientras un 20% está en el nivel medio y el restante 16% posee nivel bajo.

Un análisis por litorales muestra que, todos los cantones ubicados en la costa del Caribe reportan un menor desarrollo relativo, un nivel muy bajo. Mientras en la costa del Pacífico, aproximadamente el 57% de los cantones se ubican dentro de esta clasificación extrema, un 24% en nivel medio y el restante 19% reporta un nivel bajo. Por ende, se evidencia una coyuntura delicada, que se torna susceptible al etiquetarse como vulnerable. Situación que mantiene la misma tendencia en los siguientes años, mostrando como estos cantones dominan las más bajas calificaciones dados sus posicionamientos.

Cuadro 1. Cantones Costeros de Costa Rica según Índice de Desarrollo Social 2007, 2011 y 2013.

Cantón	IDS 2007 (Posición)	IDS 2011 (Posición)	IDS 2013 (Posición)
Guácimo	65	63	63
Siquirres	71	64	64
Limón	75	71	71
Matina	72	73	73
Liberia	48	41	41
Carrillo	27	28	28
Nandayure	54	50	50
Cañas	53	60	60
Santa Cruz	24	45	45
Nicoya	50	56	56
Hojancha	29	29	29
Abangares	61	62	62
Bagaces	47	52	52
Tilarán	32	40	40



Cantón	IDS 2007 (Posición)	IDS 2011 (Posición)	IDS 2013 (Posición)
Puntarenas	62	55	55
San Ramón	31	31	31
Montes de Oro	44	48	48
Esparza	26	37	37
Atenas	19	12	12
Orotina	52	44	44
Garabito	28	51	51
Parrita	67	70	70
Aguirre	59	57	57
Osa	73	69	69
Golfito	78	77	77

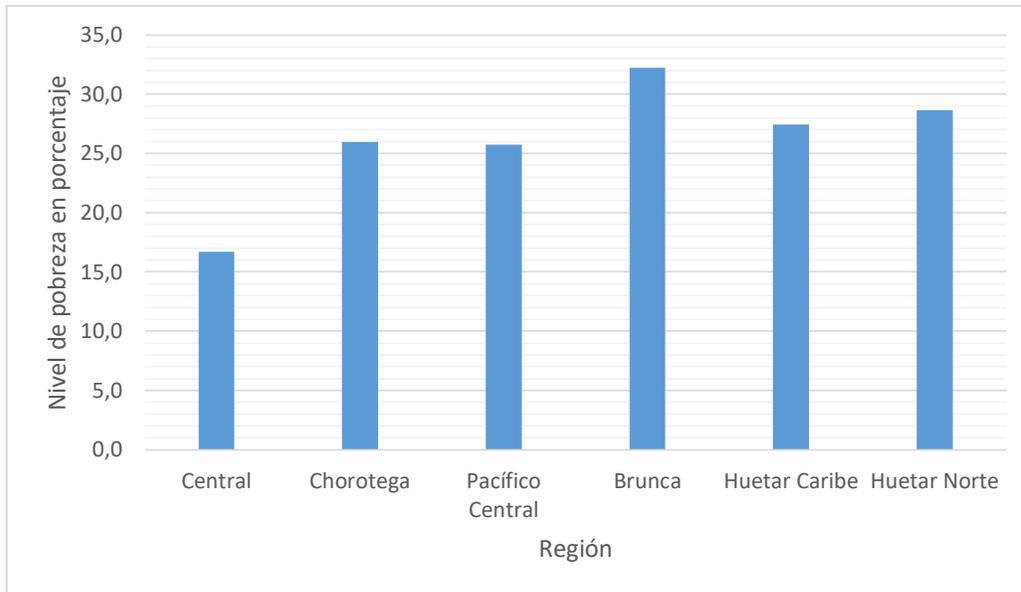
Fuente: Elaboración propia con base en MIDEPLAN, 2007; 2011; 2013⁷

En general, la pobreza promedio en el país alcanza un 21,1%. La región del Valle Central obtiene el nivel más bajo con un 16,7%, cifra superada en más de 10 puntos porcentuales por las regiones que restan. La región sur se pronuncia como la más afectada con un 32,2% (ver gráfico 1). En la región del Valle Central se aglutina el 80% de las fábricas de manufacturas y la mayoría de las empresas del país, esto incide en dos aspectos, primero, un mayor número de encadenamientos productivos y ubicación de insumos, segundo, un crecimiento más dinámico si se compara con otras regiones. Este fenómeno contribuye a la desigualdad en los beneficios, que incide en un desarrollo desproporcional en las regiones del territorio nacional.

Gráfico 1. Nivel de pobreza LP según zona y región de planificación, en Costa Rica. Periodo julio 2017 y julio 2018

⁷ Actualmente se encuentra disponible el IDS 2017. Sin embargo, no se informa el posicionamiento cantonal, por lo que no es susceptible a ser comparado con los años 2013, 2011 y 2007.





Fuente: INEC-Costa Rica. Encuesta Nacional de Hogares, 2017; 2018.

La educación por otra parte tiene un gran peso relativo en la presente desigualdad de los sectores. Las sociedades con mayores niveles de educación se establecen como sociedades más desarrolladas, lo que explica cómo la educación siempre se ha mantenido como un pilar para el crecimiento económico. Por lo que la falta de oportunidades y una coyuntura social compleja impulsa los porcentajes de pobreza en las zonas más vulnerables más allá de la región central, dado que el apoyo proveniente del gobierno central no es suficiente para cerrar la presente brecha sectorial (ver cuadro 2).

Cuadro 2 . Población en Costa Rica de 15 años o más por nivel de instrucción según región de planificación, julio 2018.

Región	Total, de personas	Primaria completa	Secundaria académica completa	Secundaria técnica completa	Educación superior, pregrado y grado	Educación superior, posgrado
Central	2 534 074	22,6%	15,1%	2,3%	22,8%	2,9%
Chorotega	297 518	24,2%	16,2%	1,4%	16,6%	1,3%
Pacífico Central	226640	24,5%	13,3%	2,8%	12,7%	1,2%
Brunca	278 431	27,4%	13,2%	1,7%	12,4%	1,2%



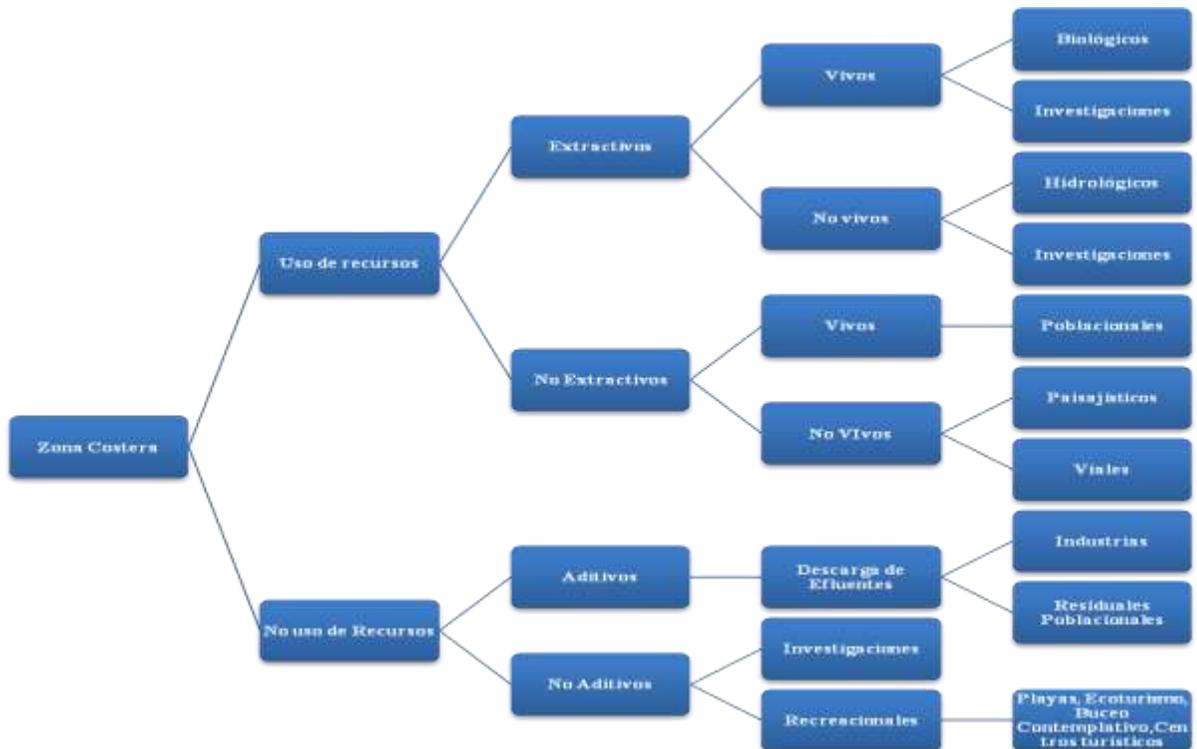
Región	Total, de personas	Primaria completa	Secundaria académica completa	Secundaria técnica completa	Educación superior, pregrado y grado	Educación superior, posgrado
Huetar Caribe	324 884	27,2%	14,8%	2,3%	8,7%	0,9%
Huetar Norte	296 453	24,5%	11,0%	2,4%	9,0%	0,7%

Fuente: Elaboración propia con base en INEC-Costa Rica. Encuesta Nacional de Hogares, 2018.

3.3. Actividades económicas más importantes en las Zonas Costeras

La zona costera marina presenta, además de su diversidad biológica, una fuente de generación de riqueza asociada al uso de sus recursos para el proceso productivo o el aprovechamiento del espacio en dicha zona. Por este motivo, en el siguiente esquema (ver figura 2) se presenta los distintos usos productivos que se dan en las zonas costeras marinas.

Figura 2. Taxonomía de uso de las zonas costeras



Fuente: Elaboración propia con base en PNUMA, 2002.



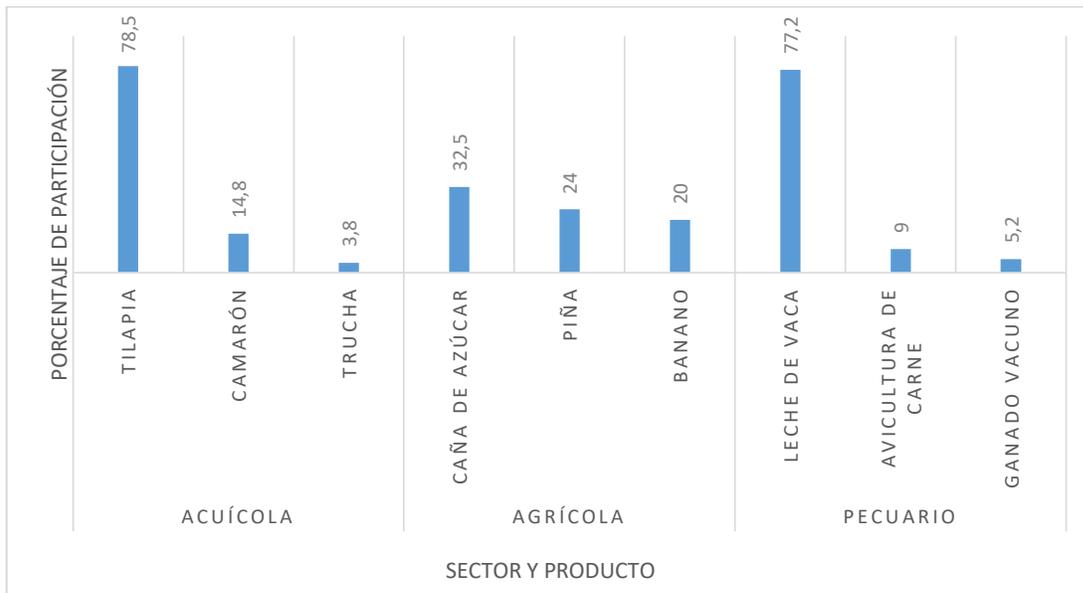
En el documento se describen sectores claves de la zona costera, objeto de este estudio descriptivo, estos sectores son turismo y pesca. La descripción de los diferentes instrumentos utilizados en la gestión de la zona costera se enfoca en estos dos sectores debido a su importancia para la zona, pero también al ser los dos sectores que más uso hacen de los recursos naturales de la zona costera de Costa Rica, sea por razones de ocio o extractivos.

También se describirá brevemente el sector agrícola dada su importancia en el contexto socioeconómico. En el análisis de los instrumentos y su enfoque (sector), se añade el enfoque ‘biodiversidad y recursos naturales’, ‘turismo’ y de la ‘pesca’, al estar conectado tanto con el sector turismo (vistas a áreas protegidas entre otras), y la protección del recurso pesquero (que ayuda en asegurar la sostenibilidad de la explotación en zonas no protegidas). Tradicionalmente, la zona costera del Pacífico costarricense se dedicó al cultivo del arroz y la ganadería extensiva de engorde. Sin embargo, marcados cambios en el uso del suelo son notables durante los últimos años.

Estos responden al auge en la actividad turística, que se orientan al surgimiento de actividades agropecuarias como el cultivo de hortalizas, camaróneras, producción de tilapia y ganadería de leche y doble propósito, que atienden la demanda originada principalmente por los hoteles (Mena, 2013), situación que prevalece en la actualidad, como se puede apreciar en el siguiente gráfico (ver gráfico 2). Esta nueva orientación agropecuaria responde además al sistema de riego, que el SENARA ha extendido hasta alcanzar lugares que previamente mantenían condiciones secas adversas a las nuevas actividades.



Gráfico 2. Participación relativa de las principales actividades agropecuarias por sector en toneladas métricas para el periodo 2017



Fuente: Elaboración propia con base en SEPSA, 2017.

Las iniciativas de producción más sostenible han ido ganando terreno mediante los productos lácteos, lombricomposta⁸ y otros abonos. Además, en el paisaje se ha incorporado más bosque secundario, hatos manejados (i.e. aparatos más pequeños) y cercas vivas en las fincas. Estas transformaciones se asocian a los territorios de altura, que se caracterizan por estar lideradas por productores que se trasladaron hacia los cantones costeros procedentes de Atenas, Heredia, Tilarán y Turrialba. Estos productores poseen una cultura de producción distinta a la de los productores de la bajura, que son más resistentes al cambio.

Adicionalmente, los cambios en la estructura agropecuaria se asocian a problemáticas de tipo social. En este sentido, una importante cantidad de productores agropecuarios vendieron sus tierras a los desarrolladores turísticos. Como resultado de dicha venta, los ingresos obtenidos fueron destinados tanto al esparcimiento como a adquirir artículos suntuarios (i.e. vehículos lujosos), en detrimento de la inversión en una nueva actividad productiva. En la mayoría de

⁸ Es el abono elaborado mediante la descomposición de la materia orgánica realizada por la lombriz roja californiana, la que presenta una mayor reproducción y mejores condiciones de manejo en cautiverio que la lombriz de tierra



los casos, el dinero se agotó y los miembros de estas familias (padres e hijos) ahora laboran como empleados de los hoteles (Mena, 2013). También se ha presentado:

Un número reducido de empresas agropecuarias de gran escala (en estándares nacionales y de su respectivo sector) con activos de más de diez millones de dólares e ingresos mensuales de más de 100,000 dólares dedicadas a la producción de banano, caña de azúcar, piña, naranja, tilapia, entre otras (Ministerio de Agricultura y Ganadería, 2014).

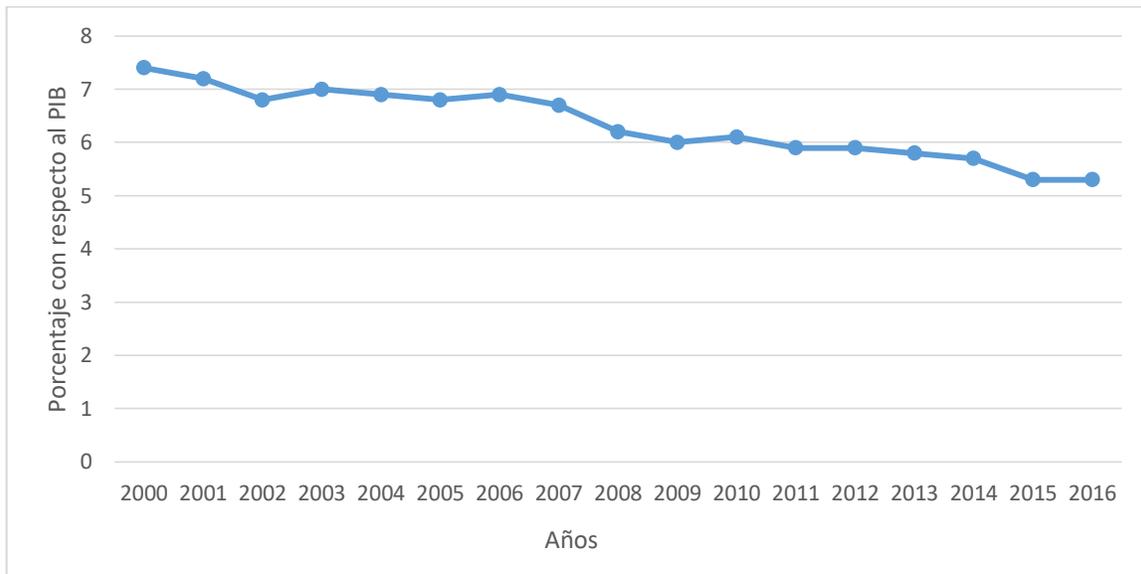
La implementación de tecnología agrícola juega un papel crucial en el desarrollo de este sector, causa de su progreso en el tiempo. A raíz de esto en Costa Rica se posee un sector agropecuario más moderno y productivo.

Dado el diverso número de actividades presentes en la economía costarricense, el sector conformado por la agricultura, silvicultura y pesca ha perdido fuerza con el pasar de los años en comparación con el resto de las actividades, proyectándose cada vez más a la baja (ver gráfico 3). De este modo se ilustra cómo Costa Rica se ve envuelta en un cambio estructural de su economía, limitando el accionar de este sector en términos relativos al Producto Interno Bruto (PIB)⁹.

⁹ El PIB es el valor monetario de los bienes y servicios finales producidos por una economía en un período determinado.



Gráfico 3. Porcentaje del sector agricultura, silvicultura y pesca con respecto al PIB. Periodo 2000-2016



Fuente: Programa Estado de la Nación, 2017.

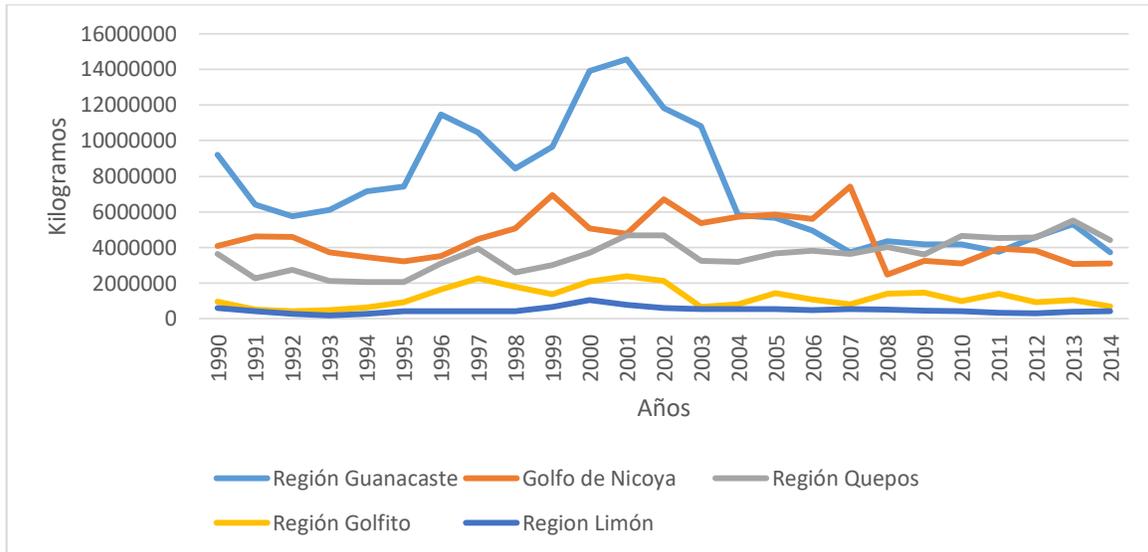
- *Actividad de Pesca*

Como actividad, sin lugar a duda la pesca posee un papel protagónico en territorios costeros, además, socialmente es una actividad muy representativa de este sector. Sin embargo, en términos del valor agregado agropecuario, el sector pesca reporta un aporte del 1.9% en el año 2017, cifra que durante el periodo 2014-2017, tuvo un crecimiento total de medio punto porcentual, evidenciando la ausencia de cambios sustanciales en los últimos años. En términos del Producto Interno Bruto, la pesca solo aportó un 0.1% para el año 2017 (SEPSA, 2018).

Además, (ver gráfico 4) se muestra la pesca total en las regiones pertenecientes al litoral Pacífico y el mar Caribe por año para el periodo que abarca de 1990 hasta 2014. Se muestra un comportamiento estable en la mayoría de las regiones, con excepción de la región de Guanacaste, donde se presentó una continua baja en los niveles a partir del año 2001, y que se estabiliza hasta el 2006. Es a partir de este año donde la región de Guanacaste muestra un comportamiento promedio en comparación con el resto de las regiones.



Gráfico 4. Evolución de la captura total de pesca en regiones costeras en kilogramos por año. Periodo 1990-2014



Fuente: Elaboración propia con base en INCOPECA, 2014; 2016.

Al analizar el comportamiento de las capturas por región, es posible cuantificar que, a excepción de la región de Quepos, todas muestran una tendencia negativa¹⁰ en el comportamiento de las capturas medidas en kilogramos para el periodo comprendido entre 1990 y el año 2014. Además, especies como (dorado, pargo de seda, pargo de la mancha), presentan una gran cuota destinada a la exportación, dado que tiene este fin un aproximado del (70-82%) de la captura (Parada et al., 2018).

A nivel mundial, el 80% de las pesquerías se encuentran sobre explotadas, totalmente explotadas o agotadas (Ramírez, 2013). Además, Fonseca (2013) señala que la causa de la reducción se debe a la mala gestión del recurso. Esto “como consecuencia del desconocimiento de la diversidad, la abundancia, la estructura, la biogeografía y el estado reproductivo y de conservación de las poblaciones de interés comercial, así como de los ecosistemas de los cuales dependen” (p. 11). Sumado a lo anterior, el uso de artes de pesca no selectivas terminan repercutiendo en el estado del recurso y su biomasa. Entorno a lo anterior:

¹⁰ La tendencia fue estimada utilizando un polinomio de grado 2.



El problema ha sido la matanza excesiva de especies clave para ambos ecosistemas y la pesca ilegal en sitios protegidos que sirven de semillero para otras zonas de pesca, como también la pesca no selectiva, porque no respeta el proceso de maduración de los organismos juveniles hasta un tamaño reproductivo ni el ciclo completo de maduración y liberación de huevos para que las poblaciones puedan sobrevivir. Adicionalmente, en algunos casos los individuos juveniles y adultos de una misma especie son tomados en las estadísticas de pesca como especies diferentes. En general, la sobrepesca daña directamente las cadenas alimenticias de los océanos (Fonseca, 2013, p. 11).

La pesca por su naturaleza influye directamente en los ecosistemas, de manera significativa o no significativa. El equilibrio en estos posicionamientos cuando es perjudicial y cuando no, avoca una serie de conflictos entre distintas instituciones y actores, como lo es hoy en día, la propuesta de ley del camarón, y la exportación de aletas de tiburón martillo almacenadas.

- Actividad de Turismo

La relación en Costa Rica entre turismo, ambiente y zonas costeras es muy amplia. En Costa Rica, el turismo es la primera actividad generadora de riqueza asociada a la utilización de los diversos recursos naturales y servicios ambientales, que a su vez se ha consolidado como la principal fuente generadora de divisas para la economía nacional¹¹: US\$3864,1 millones para el 2017 (ICT, 2018). Con el fin de fundamentar las ideas ya mencionadas, se muestran las siguientes estadísticas (ver cuadro 3, 4 y 5), que proporcionan detalladamente el interés de los agentes extranjeros por visitar el territorio nacional para diversas actividades.

Cuadro 3. Gasto medio por persona (GMP)* en US\$ de los turistas no residentes para el año 2016

Variable de interés	Monto (US\$)
GMP total**	1.037,00
Vía Aérea	1.309,10
Aeropuerto Internacional Juan Santamaría	1.467,00

¹¹ En Costa Rica existen alrededor de 42000 habitaciones con fines turísticos; el promedio nacional de habitaciones por hotel es de 20.



Variable de interés	Monto (US\$)
Aeropuerto Internacional Daniel Oduber	884,4
Vía Terrestre	317,3

Nota (*) El GMP se obtiene de las encuestas realizadas en las distintas vías.

Nota (**) El GMP total está ponderado por la cantidad de turistas que ingresaron por cada vía.

Fuente: Elaboración propia con base en ICT, 2018.

Cuadro 4. Características generales de los turistas que visitan Costa Rica, Aeropuerto Internacional Daniel Oduber Quirós 2017

Variable de interés	Total	Región de Residencia		
		Estados Unidos	Canadá	Europa
Motivo principal de la visita (%)	100	100	100	100
Motivos personales	97,8	97,8	97,9	94,7
Vacaciones, ocio, recreo o placer	88,2	89,6	89	94,7
Visita a familiares y amigos	5,3	3,5	6,1	0
Salud y atención médica	0,5	0,3	1	0
Otros motivos personales	0,1	0,2	0,1	0
Negocios y motivos profesionales	3,7	4,3	1,8	0
Reuniones de negocios y profesionales	2,2	2,2	2,1	5,3
Conferencias o congresos	2	1,9	2	5,3
Ferias comerciales o exposiciones	0,1	0,1	0,1	0

Fuente: Elaboración propia con base en ICT, 2018.

Cuadro 5. Características generales de los turistas que visitan Costa Rica, Aeropuerto Internacional Juan Santamaría Consolidado 2017

Fuente: Elaboración propia con base en ICT, 2018.

De acuerdo con los resultados de la Encuesta Aérea de No Residentes en el Aeropuerto Juan Santamaría realizada por el ICT para el año 2017, datos visibles en el cuadro 4 y 5, es posible observar que el principal motivo de visita al país es: vacaciones, ocio, recreo o placer,



Variable de interés	Total	Región de Residencia					
		Estados Unidos	Canadá	América Central	Resto Latinoamérica	Caribe	Europa
Motivo principal de la visita (%)	100	100	100	100	100	100	100
Motivos personales	89,8	96,8	97,6	54,8	78,7	80	96,8
Vacaciones, ocio, recreo o placer	73,9	79,8	85,8	32,2	58,4	60	87,9
Visita a familiares y amigos	11,4	12,4	7,8	15,4	16,1	13,3	5,3
Educación y formación	1,7	1,5	0,9	2,1	2,2	6,7	1,5
Salud y atención médica	0,8	1,3	1	1,1	0,1	0	0
Otros motivos personales	2	1,8	2,2	4	1,9	0	2
Negocios y motivos profesionales	10,2	3,2	2,4	45,2	21,3	20	3,2
Reuniones de negocios y profesionales	8,9	2,9	2	40,9	17,4	20	3
Conferencias o congresos	1,1	0,3	0,3	4,3	3,1	0	0,2
Ferias comerciales o exposiciones	0,1	0,1	0,1	0	0,7	0	0

restando a las regiones del resto de América y Europa. En donde la importancia de los recursos marino-costeros para el turismo se ve reflejado en las principales actividades que los turistas realizan, ya que para el período 2013-2017 se estima que un 68.8% de turistas realizaron la actividad de sol y playa (ICT, 2018).

Adicionalmente, es importante destacar que, para las regiones mencionadas, según (ICT, 2018) más de la mitad de sus turistas visitaron algún parque nacional o reserva biológica. Por



último, otro tipo de dato de gran significancia, más no evidenciado en los cuadros anteriores es el de la estadía media. El ICT informa que la estadía media, medida en número de noches ha sido entre 11 y 12 para la última década.

La alta visitación a Costa Rica, y en específico a la zona costera, tiene una influencia directa sobre la infraestructura hotelera, que ofrece esparcimiento y recreación a sus visitantes. A fines de la década de 1980 empezó a surgir el turismo a lo largo de la costa, fenómeno que ha evolucionado durante tres décadas (IFAM, 2002). Dicha evolución implica un aumento en la mano de obra dedicada al turismo, consolidándose como una de las principales fuentes de empleo en la zona costera.

Al 2018, es evidente la ausencia de un censo que renueve los datos afirmados anteriormente. Sin embargo, queda agregar que en el cuadro 6, se presenta el porcentaje de personas ocupadas de forma más generalizada, que a grandes rasgos permite visualizar la importancia del sector hotelero como parte de la fuerza de trabajo, junto con los diferentes sectores relevantes al presente estudio.

Cuadro 6. Población ocupada según características del empleo en el periodo entre abril y junio del 2018

Características del empleo	Porcentaje relativo
Comercio y reparación	17,34%
Agricultura, ganadería y pesca	11,77%
Construcción	8,03%
Hogares como empleadores	7,13%
Hoteles y restaurantes	6,55%
Transporte y almacenamiento	5,94%

Fuente: Elaboración propia con base en INEC, 2018

El desarrollo hotelero implica un cambio en el uso del suelo, que se asocia con procesos de sustitución de la cobertura vegetal original. Tangencialmente, el ordenamiento territorial se ha consolidado como uno de los graves problemas para Costa Rica. Un país que:

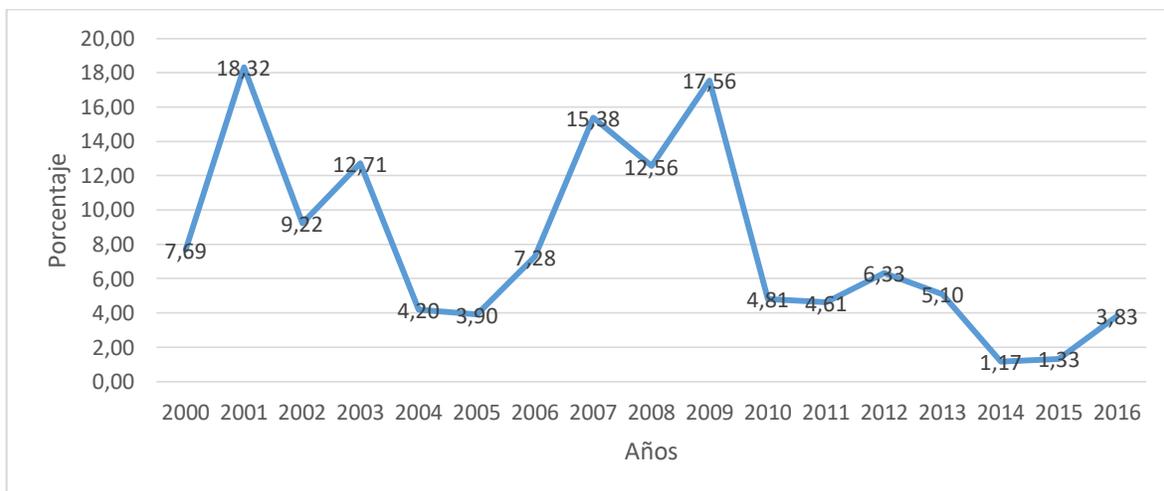


En términos de infraestructura vial, proyecta un mal estado de las vías secundarias que comunican los pueblos al interior, o bien, con los atractivos turísticos. [Y que, además, lo ha llevado] a las últimas posiciones en América Latina por la distribución entre transporte público y privado, el costo de viajar en vehículo particular, la relación entre la densidad poblacional y el tiempo dedicado a viajar en automóvil (Programa Estado de la Nación, 2016).

Lo anterior llevado a una realidad concreta como el turismo, en particular nos presenta como un país de carencias, limitado para utilizar sus recursos correctamente, y desencadenando una serie de fenómenos poco atractivos para el sector turístico.

Por otra parte, posterior a la crisis internacional del año 2008, hubo repercusiones importantes sobre el turismo costarricense. El turismo tiene un impacto significativo en la atracción de Inversión Extranjera Directa (IED), y como se puede apreciar en el gráfico 5, Costa Rica pierde fuerza como un destino atractivo de inversión en esta índole. Cabe mencionar que, pese a que existe una recuperación en la inversión extranjera directa posterior a la crisis internacional del año 2008, las cifras son inestables y no establecen alguna tendencia para cristalizar algún pronóstico confiable.

Gráfico 5. Porcentaje relativo de la Inversión Extranjera Directa destinada al Turismo en Costa Rica para el periodo 2000-2016



Fuente: Elaboración propia con base en COMEX, 2018.



4. ESTADO DEL MARCO DE POLITICA AL 2016

Para analizar los diferentes tipos de instrumentos aplicados a la gestión del área costera de Costa Rica, es importante hacer una clasificación de los diferentes tipos de instrumentos. Basado en Böcher (2012), Goulder & Parry (2008), Logar (2010) y Bemelmans-Videc et al. (1998) se propone la siguiente clasificación: (1) instrumentos de regulación (mando y control); relacionado con el anterior (2) instrumentos de planificación, (3) instrumentos económicos (que se basan en incentivos y derechos de propiedad en vez de mando y control), (4) instrumentos informativos (que se basan en la provisión de información para poder influenciar el comportamiento de las personas), (5) instrumentos participativos (que se basan en la participación colectiva en la gestión de las zonas costeras), y (6) instrumentos de regulación voluntario (autorregulación por parte de actores privados). Para este estudio se analizó 192 diferentes leyes, decretos, acuerdos, y planes. En total se pudo identificar 367 instrumentos aplicados a la gestión costera y sus recursos en Costa Rica.

Estos datos ilustran el gran uso de instrumentos de tipo mando y control en comparación con los otros tipos de instrumentos formales. El siguiente cuadro (ver cuadro 7) muestra los diferentes instrumentos según su clasificación y el número de estos instrumentos encontrados. Zonificación y prohibición son los más utilizados, pertenecientes al ámbito regulador.

Cuadro 7. Clasificación detallada de los respectivos tipos de instrumentos aplicados a la gestión del área costera en Costa Rica

Tipo de instrumento	Detalle del instrumento	Número de instrumentos asociados
Regulación	Zonificación	96
Regulación	Prohibición	89
Regulación	Estándares	29
Regulación	Creación de comisión	15



Tipo de instrumento	Detalle del instrumento	Número de instrumentos asociados
Regulación	Licencias	12
Regulación	Regulación de uso publico	9
Regulación	Creación de agencia	5
Regulación	Estándares de producto	4
Regulación	Autorización	4
Regulación	Cuotas	6
Regulación	Permiso	3
Regulación	Permiso de uso	3
Regulación	Expropiación	2
Regulación	Concesiones	2
Regulación	Colaboración internacional	1
Regulación	Aprobación	1
Económicos	Derechos de propiedad	5
Económicos	Incentivos	3
Económicos	Pago de licencias	2
Económicos	Instrumentos económicos (óptica general)	1
Económicos	Exención de impuestos	2
Económicos	Subsidio	1
Económicos	Pagos	1
Económicos	Pago de entrada a un parque	1
Económicos	Pago de permiso	1
Económicos	Pago de uso	2
Económicos	Derecho de uso	1
Económicos	Acceso público	1
Planificación	Planes de desarrollo	12
Planificación	Plan de gestión	8



Tipo de instrumento	Detalle del instrumento	Número de instrumentos asociados
Planificación	Estrategia nacional	4
Planificación	Política nacional	2
Planificación	Plan de uso de la tierra	2
Planificación	Programa nacional	1
Planificación	Plan regulatorio	1
Voluntarios	Código de conducta	2
Voluntarios	Conservación voluntaria	1
Voluntarios	Código voluntario (zonificación)	1
Voluntarios	Código voluntario (estándares)	1
Informativos	Certificación	6
Informativos	Información	5
Informativos	Promoción	1

Fuente: Elaboración propia.

En el siguiente apartado (ver cuadro 8) se presenta otra caracterización de los instrumentos utilizados en la gestión costera de Costa Rica, pero considerando su enfoque principal. Con base en esta información, se destaca el enfoque Biodiversidad y Recursos Naturales junto con Pesca como los dominantes, sumando 243 instrumentos, representando un 67% de los instrumentos totales.

Cuadro 8. Clasificación de los instrumentos aplicados a la gestión del área costera en Costa Rica según su enfoque principal

Enfoque	Regulación	Planificación	Económicos	Informativos	Regulación Voluntaria	Participativos
Pesca/Biodiversidad y Recursos Naturales	1	7				
Biodiversidad y Recursos naturales	135		5	2		



Pesca	80	9	3	4	3	2
Turismo/Biodiversidad y Recursos naturales	20		3	1	1	2
Turismo/Biodiversidad y Recursos naturales/Pesca	20	1	4			
Turismo/Pesca	16		2			
Turismo	12	13	3	5	1	10

Fuente: Elaboración propia.

En la siguiente sección se presenta brevemente como la constitución de Costa Rica es un instrumento para la gestión costera, seguido de un resumen de los tratados internacionales que tienen incidencia sobre la zona costera y los sectores que se analizan en el documento.

4.1 Constitución Política de la República de Costa Rica

Dentro de la Constitución Política de Costa Rica, aprobada el 7 de noviembre de 1949, se evidencian algunos artículos que son imprescindibles para abordar la temática costera. Dentro de estos se pueden destacar (Sistema Costarricense de Información Jurídica, s.f):

- a) Artículo 5: Establece los límites territoriales determinados por los tratados Cañas-Jerez (15 de abril 1858) y Echandi Montero-Fernández Jaén (1 de mayo 1941).
- b) Artículo 6: Establece la soberanía del Estado sobre su espacio aéreo y mares territoriales, adicionalmente “este ejerce una jurisdicción especial sobre los mares adyacentes con el fin de proteger, conservar y explotar con exclusividad todos los recursos y riquezas naturales existentes en las aguas, el suelo y el subsuelo de esas zonas”.
- c) Artículo 50: Este establece “que toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado por lo que el Estado está legitimado para denunciar cualquier acto que infrinja este derecho y reclamar su reparación”.



- d) Artículo 89: Dentro de “los fines culturales de la República, se encuentran: proteger las bellezas naturales, conservar y desarrollar el patrimonio histórico y artístico de la Nación, y apoyar la iniciativa privada para el progreso científico y artístico”.

4.2 Convenios y Tratados Internacionales

Prosiguiendo con el orden jerárquico del respectivo marco legal, los convenios y tratados internacionales tienen como fin generar esfuerzos colectivos que converjan en una labor cada vez más eficiente, esto para mejorar el bienestar tanto a nivel nacional como internacional. A continuación, en el cuadro 11 se presenta los convenios y tratados internacionales más relevantes.

Cuadro 9. Convenios y Tratados Internacionales en Costa Rica

Tratado o Convenio Internacional	Breve Caracterización
Convención para la Protección de Flora y la Fauna y las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América	Firmada por Costa Rica el 19 de noviembre de 1966. Su objetivo es salvar las especies y géneros de la flora y fauna nativos de América de la extinción.
Convención Internacional para la Regulación de la Pesca de las Ballenas	Aprobada en Costa Rica el 24 de julio de 1981. Como su nombre lo indica, esta convención busca regular la pesca de ballenas mediante la creación de una Comisión Ballenera Internacional, que estará formada por un miembro de cada Gobierno participante.
Convención sobre Alta Mar	Aprobada por Costa Rica el 12 de enero de 1972. Tiene como objetivo otorgar a los Estados la libertad de navegación, pesca y colocación de equipo como tuberías marinas, así como la libertad de volar sobre altamar.
Convención sobre la Plataforma Continental	Aprobada por Costa Rica el 28 de diciembre de 1972. Establece que todo Estado ribereño ejerce los derechos sobre su plataforma continental por lo que, sin el previo consentimiento del Estado, nadie podrá explotar dicho recurso.
Convenio sobre Pesca y Conservación de los Recursos Vivos de la Altamar	Aprobado el 27 de julio de 1972. Su objetivo es buscar un uso sostenible de los recursos vivos en alta mar, tomando en consideración los efectos adversos que las técnicas modernas han tenido sobre estos.



Convención sobre el Mar Territorial y la Zona Contigua	Aprobado el 12 de agosto de 1972. Busca regular lo aplicable a la Zona Contigua. Aplicable a los buques de guerra, buques mercantes y paso inocente por el mar territorial.
Convención sobre Humedales Internacionales como Hábitat de Aves Acuáticas	También conocido como convenio RAMSAR. Aprobado en Costa Rica el 9 de abril de 1991. Su objetivo es la conservación de las zonas húmedas o humedales de las cuales Costa Rica posee 11 sitios RAMSAR.
Convenio de Protección Patrimonial, Cultural y Natural	Aprobado el 16 de noviembre de 1976. Busca establecer un sistema de protección al patrimonio natural y cultural, así como revalorizarlo de manera permanente mediante y según los métodos científicos.
Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestres	Ratificado el 22 de octubre de 1974. El objetivo de este convenio es proteger a un determinado grupo de especies en extinción de su comercialización.
Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar	Ratificada el 3 de agosto de 1992. Busca establecer un orden jurídico que permita la comunicación internacional en temas relacionados a los mares y océanos.
Convenio sobre la Diversidad Biológica	Aprobado el 30 de junio de 1994. Busca la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes, así como la participación justa y equitativa de los beneficios que se deriven de los recursos genéticos mediante una transferencia apropiada de las tecnologías pertinentes.
Convención Interamericana para la Protección y Conservación de las Tortugas Marinas	Aprobada el 24 de setiembre 1999. Tiene como objetivo la adopción de un acuerdo para el continente americano para la protección, conservación y recuperación de las poblaciones de tortugas marinas y de sus hábitats.
Acuerdo sobre el Programa Internacional para la Conservación de los delfines entre la República de Costa Rica y Estados Unidos de América	Aprobado el 19 de octubre de 1999. Busca reducir la mortalidad incidental de delfines en la pesquería de atún, con lo que se busca métodos ambientalmente adecuados para la captura de atún. Asegurando la sostenibilidad de las poblaciones en el largo plazo.



Código de Conducta para la Pesca Responsable de la FAO	Ratificado el 14 de junio de 1999. Se establece la aplicación oficial por parte de Costa Rica del Código de Conducta para la Pesca Responsable de la FAO, en donde se establece al INCOPECA como el encargado de velar por el seguimiento y aplicaciones de las disposiciones expresadas en este código.
Acuerdo sobre la Aplicación de las Disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar	Adhesión de Costa Rica el 2 de febrero del 2001. El objetivo de este Acuerdo es asegurar la conservación a largo plazo y el uso sostenible de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces mediante el cumplimiento de las disposiciones expresadas en esta convención.
Convenio para la Conservación de la Biodiversidad y Protección de áreas Silvestres Prioritarias en América Central	Aprobado el 14 de setiembre 1994. Busca la conservación de la diversidad biológica tanto terrestre como costero-marina de la región centroamericana para el beneficio de la población actual y futura.
Convenio Regional para el Manejo y Conservación de los Ecosistemas Naturales Forestales y el Desarrollo de las Plantaciones Forestales	Ratificado el 26 de marzo de 1996. Busca mecanismos nacionales y regionales para evitar el uso de áreas con cobertura forestal, así como recuperar las áreas deforestadas. De igual forma busca establecer sistemas homogéneos de clasificación de suelos y promover un proceso de ordenamiento territorial.
Acuerdo Regional sobre Movimiento Transfronterizo de Desechos Peligrosos	Aprobado el 6 de julio de 1995. Tiene como objetivo hacer frente de manera responsable al problema de desechos peligrosos originados a lo interno y externo de la región centroamericana.
Declaración de Tulum sobre la Iniciativa del Sistema Arrecifal del Caribe Mesoamericano	Firmada el 5 de junio de 1997. Esta declaración toma la Iniciativa del Sistema Arrecifal del Caribe Mesoamericano con el fin de promover la conservación del sistema arrecifal mediante un uso sostenible.

Fuente: Elaboración propia a partir de información en Sistema Costarricense de Información Jurídica (SCIJ), s.f.

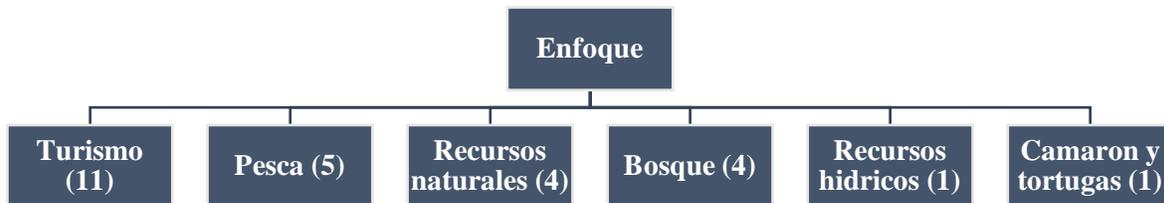
4.3 Leyes

Antes de discutir con detalle las principales leyes que existen en Costa Rica para gestionar la zona costera, la figura 12 resume el número de leyes que han sido implementadas para la gestión de la zona costera o que tienen componentes que influyen en lo mismo. La intención



de utilizar este tipo de gráfico radica en el apoyo visual para mostrar como ciertos estratos han mostrado más apoyo por encima de otras. Solo se contabilizan aquellas leyes con impacto en los sectores de turismo y pesca, o en la gestión de la biodiversidad y los recursos naturales. A continuación, se abordarán con mayor detalle las más relevantes.

Figura 3. Leyes que poseen relación directa o indirecta con las zonas costeras y su gestión



Fuente: Elaboracion propia.

- *Ley 276 de Aguas (1942)*

Se establece en el artículo 1 de la Sección I de las Aguas del Dominio Público y Privado que:

Son aguas de dominio público: los mares territoriales en la extensión y términos que fija el derecho internacional. [Adicionalmente, en el artículo 3 se manifiesta que] son igualmente de propiedad nacional las playas y zonas marítimas, los terrenos ganados al mar por causas naturales o por obras artificiales, y las islas que se formen en los mares territoriales (SINAC, s.f).

- *Ley 6043 Zona Marítimo Terrestre (1977)*

La Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre (ZMT), juega un papel fundamental entre las leyes del Estado para la planificación, ordenamiento y protección de los recursos naturales de las zonas costeras marinas. Esta ha sido objeto de diversas disposiciones legales, que inician pocos años después de la independencia de Costa Rica. Con relación a lo anterior, la tabla 4 muestra la evolución cronológica de las disposiciones legales referentes a la ZMT. Es importante resaltar que:



Muchos terrenos en lo que hoy se conoce como la zona restringida de 150 metros de ancho, fueron inscritos en el Registro Público de la Propiedad, por lo que, actualmente, en algunos sectores litorales del país únicamente 50 metros son patrimonio del Estado, administrados y usufructuados por las respectivas municipalidades con jurisdicción en los mismos (Ministerio de Ambiente y Energía et al, s.f, p. 107).

A pesar de la existencia de las disposiciones legales antes expuestas, la ZMT costarricense se caracteriza por la coexistencia de una grave ingobernabilidad que se asocia con fallas importantes en la aplicación del marco jurídico vigente (CGR, 2008, p.36)¹², mismo que se describe con mayor detalle en las secciones siguientes.

Cuadro 10. Evolución de las disposiciones legales referentes a la ZMT

Ley No. 162 (28 de junio de 1828)	Constituye la primera ley promulgada para regular la ZMT, que dispuso lo siguiente: "se reserva en los terrenos baldíos una milla de latitud sobre las costas del mar a favor de la marina, pesquería y salinas". Esta milla de latitud correspondía a 1.672 m. de ancho, en ambos litorales del país.
Reglamento General de Hacienda (1858)	Declara los terrenos baldíos localizados dentro de la milla de latitud, es decir en la franja de 1.672 m. de ancho aledaño a los litorales. Posteriormente se decretaron otras leyes que reafirmaron esa prohibición.
Ley de Aguas No. 11 (26 de mayo de 1884)	Establece que la ZMT es de dominio público.

¹² El marco legal "no está legislando adecuadamente en temas como el otorgamiento de las concesiones - principalmente cuando se introduce la figura de las sociedades anónimas-, así como las extensiones de terrenos que se conceden. Además, existe ambigüedad en la responsabilidad del desarrollo estratégico de estas zonas, en áreas de competencia como la aprobación de los planes reguladores, implementación de infraestructura técnica, equipamiento y servicios, otorgamiento y registro de concesiones, vigilancia y control, entre otros".



Código Fiscal, Ley No. 8 (31 de octubre de 1885: artículo 509)	Prohíbe enajenar los terrenos de la ZMT y la declara inalienable.
Ley No. 272 (12 de noviembre de 1942)	Cambia la disposición original que, por más de 114 años, reservó la franja de 1.672 m. de ancho en los litorales. En este sentido, la ley declaró denunciabiles los terrenos situados en la milla marítima del litoral Caribe, con excepción de la zona de 200 m. de ancho a lo largo de la costa; con lo cual se redujo ese litoral en dicha extensión.
Ley No. 201 (agosto 26 de 1943).	Igual disposición se dio para el litoral Pacífico. El Transitorio III de la Ley N. ° 4558 (22 de abril 1970) ordenó que: "aquellas personas que demuestren haber poseído en forma quieta, pública, pacífica y a título de dueños, lotes o fincas en la ZMT, por más de treinta años, pueden solicitar título de propiedad sobre ellos, salvo la reserva a que se refiere el artículo 6 de esta ley". Este artículo se refería a los 50 m. de la ZMT a partir de la pleamar ordinaria, que se consideró inalienable y en ningún caso podía ser objeto de arrendamiento o venta. Este transitorio tuvo una vigencia de cerca de dieciocho meses, ya que fue derogado por Ley No. 4847 (04 octubre de 1971).

Fuente: Elaboracion propia con base en Ministerio de Ambiente y Energía et al, s.f.

La Ley No. 6043 sobre Zona Marítimo Terrestre (Asamblea Legislativa, 1977) y su Reglamento (Decreto Ejecutivo No. 7841-P, 1978) regulan “el dominio, desarrollo, aprovechamiento y uso, a lo largo de los litorales Caribe y Pacífico”. En este sentido, estos instrumentos jurídicos definen conceptos fundamentales para mostrar, entre ellos:

- a) Zona marítima terrestre (ZMT): conformada por zona pública y zona restringida, indica en su artículo 1 que:

Constituye parte del patrimonio nacional, pertenece al Estado y es inalienable e imprescriptible. Su protección, así como la de sus recursos naturales, es obligación del Estado, de sus instituciones y de todos los habitantes del país. Su uso y aprovechamiento están sujetos a las disposiciones de la Ley 6043 (SCIJ, s.f).



El usufructo y administración de la zona marítimo terrestre, tanto de la zona pública como de la zona restringida, corresponden a la municipalidad de la jurisdicción respectiva (Artículo: 3). Es la franja de doscientos metros de ancho a todo lo largo de los litorales Caribe y Pacífico de la República, cualquiera que sea su naturaleza medidos horizontalmente a partir de la pleamar ordinaria y los terrenos y rocas que deje el mar al descubierto en la marea baja (Artículo: 9).

- b) Zona pública: “tiene un ancho de cincuenta metros a contar de la pleamar ordinaria y las áreas que quedan al descubierto durante la marea baja” (SCIJ, s.f). Los islotes, peñascos y demás áreas pequeñas y formaciones naturales que sobresalgan del mar corresponden a la zona pública. También es zona pública, sea cual fuere su extensión, la ocupada por todos los manglares de los litorales continentales e insulares y esteros del territorio nacional (Artículos: 10 y 11). Salvo las excepciones establecidas por ley, la zona pública no puede ser objeto de ocupación bajo ningún título ni en ningún caso. Nadie puede alegar derecho alguno sobre ella. Estará dedicada al uso público y en especial al libre tránsito de las personas (Artículo: 20). En la zona pública no se permitirá ningún tipo de desarrollo, excepto las obras de infraestructura y construcción que en cada caso aprueben el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, el Instituto Costarricense de Turismo, el Instituto de Vivienda y Urbanismo, y la respectiva municipalidad, atendiendo al uso público a que se destinen, o al establecimiento y operación de instalaciones turísticas estatales de notoria conveniencia para el país (Artículo: 22).
- c) Zona restringida: es “constituida por la franja de ciento cincuenta metros restantes o por los demás terrenos en casos de islas” (SCIJ, s.f). Solamente en la zona restringida podrán otorgarse concesiones referentes a la zona marítima terrestre, salvo disposiciones especiales de la Ley 6043 (Artículo: 39). Únicamente las municipalidades podrán otorgar concesiones en las zonas restringidas correspondientes a la zona marítima terrestre de su respectiva jurisdicción, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 6043, salvo excepciones que ella establece (Artículo: 40). Las concesiones serán únicamente para el uso y disfrute de áreas



determinadas en la zona restringida, por el plazo y bajo las condiciones que establece la citada ley (Artículo: 41).

- d) Áreas excluidas de la aplicación de la ley: “las disposiciones de la Ley 6043 no se aplican a las áreas de las ciudades situadas en los litorales, ni a las propiedades inscritas, con sujeción a la ley, a nombre de particulares, ni aquellas cuya legitimidad reconozcan las leyes (Artículo 6, SCIJ, s.f). Las ciudades en el litoral Pacífico son: Puntarenas, Jacó, Quepos y Golfito, y en el litoral Caribe, Limón. Adicionalmente, la ley tampoco se aplica a las ZMT ubicadas en los parques nacionales y reservas equivalentes, las cuales se registrarán por la legislación respectiva (Artículo: 73).

- *Ley 7384 Creación del Instituto de Pesca y Acuicultura (INCOPECA) (1994)*

Es bajo esta ley que se crea el Instituto de Pesca y Acuicultura como un ente público estatal el cual estará sujeto al Plan Nacional de Desarrollo que dicte el Poder Ejecutivo. Dentro de sus actividades, el INCOPECA deberá (SCIJ, s.f):

Coordinar el sector pesquero y acuícola, así como promover y ordenar el desarrollo pesquero, caza marítima, la acuicultura y la investigación. [El INCOPECA buscará] fomentar la conservación de los recursos biológicos del mar y de la acuicultura mediante criterios técnicos y científicos. [Adicionalmente el INCOPECA deberá dar] seguimiento a la aplicación de la legislación para evitar el deterioro ambiental de los recursos marinos.

- *Ley 7554 Orgánica del Ambiente (1995)*

Esta ley busca otorgar de los “instrumentos necesarios para la conservación de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. [Por lo tanto, la Ley Orgánica del Ambiente busca defender y preservar] este derecho en busca de un mayor bienestar para los habitantes de la Nación” (SCIJ, s.f). De esta forma en su capítulo VIII sobre Recursos Marinos, Costeros y Humedales, se presentan sus respectivas definiciones y se declara de interés público los humedales y su conservación.

- *Ley 7779 Uso, Manejo y Conservación de Suelos (1998)*



El principal objetivo de esta ley es:

Conservar, proteger y mejorar los suelos mediante una gestión integrada y sostenible con los demás recursos naturales, mediante una planificación ambiental adecuada”. [En el artículo 11 de esta ley, se establece que], al Ministerio de Agricultura y Ganadería, le corresponderá la elaboración de un Plan Nacional de Manejo y Conservación de los Suelos que contendrá los lineamientos generales, de carácter vinculante y acatamiento obligatorio (SCIJ, s.f).

- *Ley 8436 de la Pesca y Acuicultura (2005)*

En el 2005, la nueva Ley de Pesca y Acuicultura (Ley No. 8436) fue aprobada en sustitución de la anterior (la cual databa de 1948)¹³. El objetivo de esta nueva ley es:

Fomentar y regular la actividad pesquera y acuícola en las diferentes etapas de captura, extracción, procesamiento, transporte, comercialización y aprovechamiento de las especies acuáticas, y, a la vez garantizar la conservación, protección y sostenibilidad de los recursos para las generaciones actuales y futuras. [Adicionalmente, la ley vigente] contempla diferentes tipos de pesca: artesanal, comercial, científica, didáctica, deportiva y pesca de fomento para la repoblación o conservación de los recursos pesqueros (SCIJ, s.f).

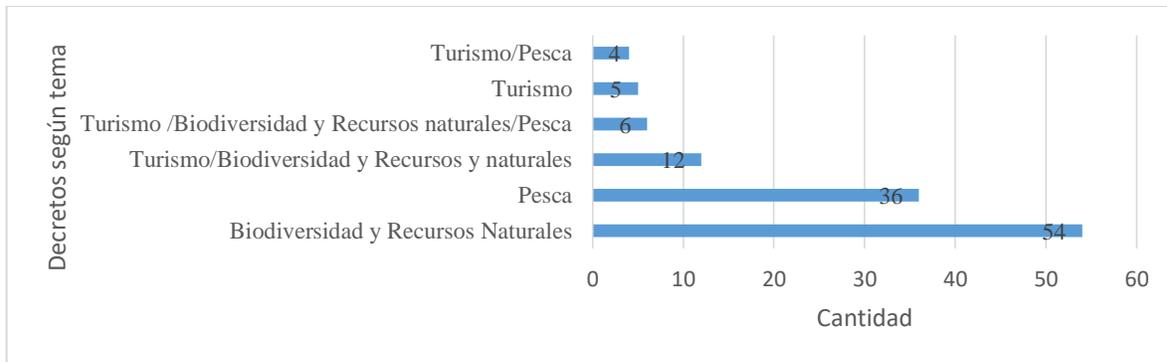
4.4 Decretos

Para la gestión de la zona costera se han implementado un alto número de decretos y acuerdos como se evidencia en el grafico 6, por medio de un desglose según su enfoque principal. La mayoría de estos decretos son para establecer áreas protegidas, mientras que la mayoría de los acuerdos son de la junta directiva de INCOPECA y tienen relación con la gestión del sector pesquero.

¹³ La Ley No. 8436 fue aprobada en forma unánime por la Asamblea Legislativa: el 10 de febrero del 2005 y publicada en el Diario Oficial La Gaceta: el 25 de abril del 2005.



Gráfico 6. Número de decretos y acuerdos implementados para la gestión de la zona costera



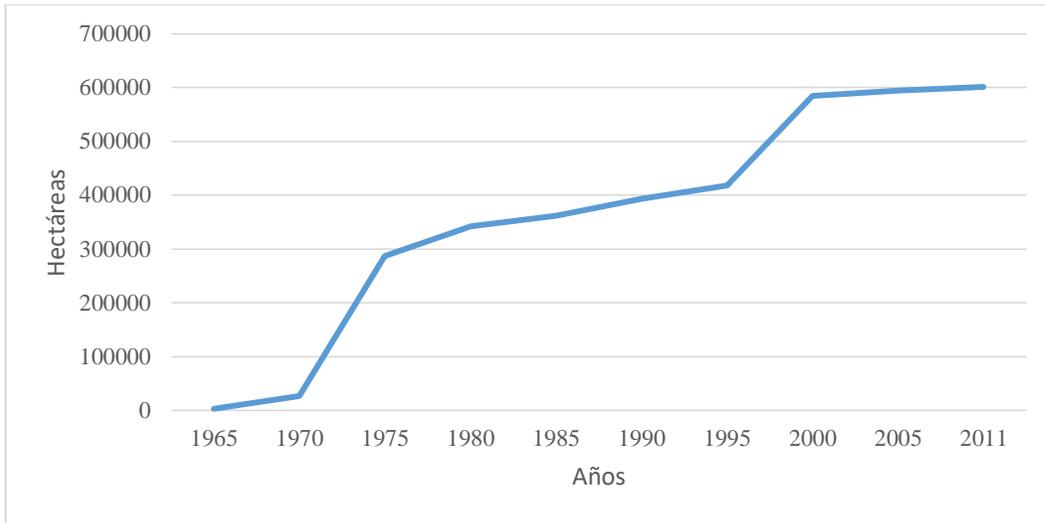
Fuente: Elaboración propia con base en ICT, 2016; INCOPESCA, 2016; Jiménez Cordero, 2013; Martínez y Badilla, 2010; MarViva, 2010; 2012; Mora et al. 2006; PGR, 2016; SINAC, 2008; Tribunal Ambiental Administrativo, 2014.

Como ya se mencionó, una de las acciones más utilizadas para la gestión costera es la creación de áreas protegidas. Esto incluye tanto la protección de áreas terrestres como marinos. El siguiente grafico (ver gráfico 7) muestra cómo ha sido su evolución en cantidad de hectáreas en el periodo que abarca desde 1965 hasta 2012.¹⁴

¹⁴ Según datos del Programa Estado de la Nación, para el periodo 2011-2016 tanto el territorio cubierto por las Áreas Silvestres protegidas como el del Área Marina Protegida no presenta variaciones.



Gráfico 7. Evolución del tamaño en hectáreas de las Áreas Protegidas Terrestres y Marinas en la zona costera para el periodo 1965-2011



Fuente: Elaboración propia con datos de Jiménez, 2013; PGR, 2016; MarViva, 2012; Mora et al., 2006; SINAC, 2008.

4.5 Directrices Institucionales

Además de leyes, decretos y acuerdos, en Costa Rica se utiliza ampliamente el instrumental de planificación para gestionar el área costera. A continuación, se presenta una discusión detallada de los instrumentos más importantes. No obstante, además de los planes aquí expuestos, muchos cantones costeros han presentado planes reguladores costeros, pero muchos de estos no han sido aprobados por las autoridades locales y tampoco avalados por las instituciones nacionales responsables, ICT, el INVU y SETENA (Pérez y Alvarado, 2003; ICT, 2007; Morales et al., 2009; Tribunal Ambiental Administrativo, 2014).

- *Plan Nacional de Desarrollo*

Es elaborado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica y establece las prioridades, estrategias, objetivos y programas para lograrlos. Dentro del sector Ambiente, Energía, Mares y Ordenamiento Territorial de las Propuestas Estratégicas Sectoriales del Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, se puede observar sus objetivos (MIDEPLAN, 2014):



- Contar con planes reguladores integrales que contribuyan y orienten el desarrollo socioeconómico de la zona marítima terrestre utilizando como indicador el número de planes reguladores de la zona marítimo terrestres aprobados.
- Consolidación de los Humedales de Importancia Internacional con el fin de aumentar la conservación que garantice el desarrollo y bienestar humano dentro de un modelo de gobernanza participativo utilizando como indicador el número de hectáreas de humedales con importancia internacional (HPII) dentro de un modelo de gobernanza participativo con gestión y manejo.
- Promover la conservación, uso sostenible y distribución justa y equitativa de los beneficios que se derivan de los ecosistemas marinos productivos y una mayor resiliencia en los grupos vulnerables utilizando como indicador el porcentaje de cobertura de las acciones de protección en la Zona Costera y Mar Territorial con participación de las comunidades en función de las distintas estructuras de gobernanza.
- Reducir la vulnerabilidad en 3 sectores críticos: agropecuario, recursos hídricos y zonas costeras y pesqueras utilizando como indicador el porcentaje de instituciones del sector público que incorporan la gestión del riesgo en su presupuesto, planes, programas y proyectos.

- *Plan Nacional de Desarrollo Turístico*

El Plan Nacional de Turismo Sostenible de Costa Rica 2017-2021 se presenta como una actualización del Plan Nacional de Desarrollo Turístico Sostenible 2010-2016. En este se encuentran las políticas, estrategias y acciones que buscan la evolución de la actividad turística apegada al concepto de “marca turística” del país.

Por lo tanto, se busca que el desarrollo del turismo en el país vaya acorde a las metas de desarrollo humano sostenible que el país ha tomado, en donde el turismo sostenible sea el medio para la utilización efectiva del acervo natural y cultural, con el fin de generar riqueza que se traduzca en un mayor bienestar para los habitantes de la población.



En general, dicho plan establece como meta “lograr un crecimiento proyectado cercano al 7% en el ingreso de divisas por concepto de turismo en el periodo 2017-2021” (ICT, 2017, p. 75). A continuación, se presentan los objetivos específicos del plan:

- a) Impulsar la adopción de prácticas innovadoras para promover el uso eficiente de los recursos turísticos en beneficio de los turistas, las empresas y la población en general.
- b) Lograr un crecimiento turístico enfocado en la diversificación, innovación y la calidad para generar mayor valor agregado para los turistas.
- c) Fortalecer el posicionamiento de Costa Rica como destino turístico sostenible diferenciado en los mercados de interés.
- d) Fortalecer los encadenamientos productivos para contribuir a la distribución de beneficios del turismo entre actores y comunidades locales.
- e) Mejorar el acceso a la información, asistencia y seguridad del turista, tanto en su desplazamiento como en la estadía en el destino.

- *Plan Nacional de Desarrollo Pesquero y Acuícola.*

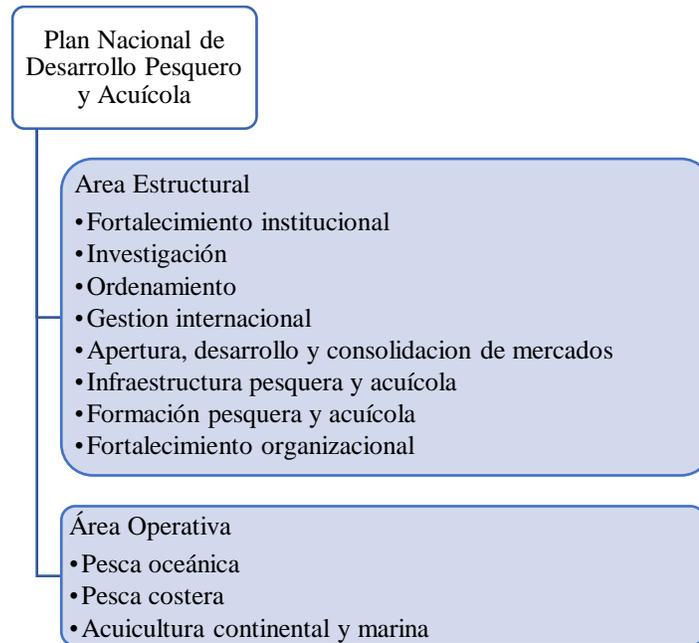
De acuerdo con la Ley No. 8436 sobre Pesca y Acuicultura, dada una serie de disposiciones definidas por la ley, el Estado elaborará el Plan de Desarrollo Pesquero y Acuícola. Para el año 2013 se expone el Plan Nacional de Desarrollo Pesquero y Acuícola constituye uno de los instrumentos de política pública que permite optimizar la “gestión pesquera utilizando como base la investigación, el ordenamiento y el derecho al desarrollo de las poblaciones dependientes, en armonía con los recursos pesquero y acuícolas” (SCIJ, s.f)¹⁵.

Para llevar a cabo esto, el Plan Nacional de Desarrollo Pesquero y Acuícola cuenta con la siguiente estructura (ver figura 4).

¹⁵ Se establece el Plan de Desarrollo Pesquero y Acuícola por medio del decreto ejecutivo N.º 37587-MAG.



Figura 4. Estructura del Plan Nacional de Desarrollo Pesquero y Acuícola



Fuente: Elaboración propia con base en ICT, 2017.

Además, es importante destacar que:

La Ley de Pesca y Acuicultura faculta al INCOPECA como autoridad ejecutora del PNDPA, lo que le abre el espacio para liderar la implementación de este importante plan. En particular el artículo N° 12 de la Ley 8436 indica lo siguiente: El INCOPECA será la autoridad ejecutora de esta Ley y del Plan de Desarrollo Pesquero y Acuícola que dicte el Poder Ejecutivo, sin perjuicio de las atribuciones otorgadas por ley a otras instituciones del Estado, las cuales necesariamente deberán coordinar con este Instituto lo referente al sector pesquero y de acuicultura (Mug, 2013, p. 9-10).

4.6 Políticas y Estrategias Nacionales

Dentro de los instrumentos de planificación, no solo se considera los planes, sino también las diversas estrategias, programas y políticas nacionales con incidencia en la zona costera y los sectores objetivos de este documento descriptivo. Sin embargo, se procede a abordar de modo más detallado aquellas políticas con una mayor incidencia a nivel nacional.



La Política Nacional del Mar 2013-2028 fue elaborada por Consejo Nacional del Mar en respuesta a lo establecido por la Comisión Presidencial para la gobernanza marina, en donde se estableció que la CONAMAR, como autoridad superior, debe consolidar “los instrumentos de planificación existentes y elaborar una política nacional marina” (SCIJ, s.f) para articular el sector marino y gestionar sus recursos. Por lo tanto, en esta se identifica como problema central, la gestión descoordinada de los recursos marinos y se establecen cinco frentes de acción los cuales se presentan en el cuadro 11, en conjunto se muestra la figura 5 con la estructura de gestión de la política.

Cuadro 11. Frentes de Acción, Política Nacional del Mar

<i>Frente de Gestión</i>	<i>Problemática asociada</i>	<i>Objetivo</i>
Gobernabilidad y Gobernanza	Descoordinación institucional asociada a un marco legal insuficiente, desarticulado u obsoleto. Falta de incidencia de los actores en la toma de decisiones y procesos de cambio	Fortalecer las instancias y articulación, así como sus instrumentos y mecanismos técnicos para mejorar la gestión del territorio marino-costero. Fortalecer la participación efectiva de la sociedad civil en la gestión integral de los espacios marino-costeros



Bienestar Humano y Aprovechamiento Sostenible	Predominancia de una visión de corto plazo que no permite el aprovechamiento del sector marino y agudiza la problemática socioeconómica asociada a la zona.	Crear las condiciones para el aprovechamiento sostenible de los recursos marinos en materia de seguridad pública, seguridad alimentaria, investigación, entre otros. Considerando las nuevas condiciones que impone el cambio climático
Conocimiento Científico, Tecnológico y Cultural	Insuficiencia o poca accesibilidad a la información del sector con generación de conocimiento poco infundida, fragmentada y poco aprovechada.	Facilitar, coordinar e incentivar la divulgación de investigación científica y tecnológica relacionada con el sector marino- costero para una mejor toma de decisiones.
Seguridad Protección y Vigilancia	Presencia de actividades ilícitas que atentan contra la conservación de la biodiversidad y seguridad de las personas	Ejercer plenamente su soberanía en las aguas territoriales mediante su presencia y vigilancia que aseguren la conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos marinos y costeros.
Conservación de los Recursos Marinos y Costeros y la Reducción de riesgos basada en ecosistemas	Degradación de los ecosistemas producto de actividades antropogénicas.	Proteger los ecosistemas, previniendo el agotamiento de sus recursos y propiciando la mitigación del impacto de las actividades antropogénicas.

Fuente: Elaboración propia con base en CONAMAR, 2013.



Figura 5. Estructura de frentes de Gestión



Fuente: Elaboración propia con base en CONAMAR, 2013.

- *Política Nacional de Ordenamiento Territorial*

La Política de Ordenamiento Territorial de Costa Rica 2012-2040 es un instrumento estratégico en materia de coordinación y articulación con el fin de “garantizar el desarrollo adecuado de los asentamientos humanos, [así como el uso responsable] de los recursos naturales” (MIVAH, 2013, p. 15). De esta forma, la Política Nacional de Ordenamiento Territorial, sigue los principios de: integralidad, coordinación, solidaridad, desarrollo sostenible y subsidiariedad.

Por lo tanto, la Política Nacional de Ordenamiento Territorial, puede concebirse como el instrumento estratégico para el direccionamiento de las acciones del Estado en el largo plazo, a través de los distintos Planes Nacionales de Desarrollo que serán ejecutados en el periodo de 30 años (MIVAH, 2012).

- *Nuevos instrumentos para la gobernanza marina*

Según (MINAE-SINAC, 2016), la “Agenda Marina Sectorial (2016- 2021) para la Implementación de la Política Nacional del Mar Costa Rica (2013- 2028)” representa la actualización del compromiso por efectuar eficientemente la Política Nacional del Mar, a través de un plan de acción que renueve y facilite su gestión y conlleve a mejores resultados. Queda destacar que este instrumento mantiene como horizonte los planteamientos definidos en la Política Nacional del Mar. Sin pérdida de generalidad, la agenda se resume en (MINAE-SINAC, 2016, p. 17): a) Lineamientos de política pública,



b) Agenda Azul del Viceministerio de Agua, Mares, Costas y Humedales, c) Análisis del contexto según los actores d) Análisis de problemática actual. Además, se menciona que dicha Agenda aportará en tres sentidos: a) Gobernanza hacia la Gestión Integral del Recursos Marinos b) Seguridad Marítima c) Ordenamiento Espacial Marino.

5. ACTORES

5.1. Actores de la esfera pública

En Costa Rica, diversos actores públicos tienen competencias en las zonas costeras. En estos territorios, el Patrimonio Natural del Estado (PNE) coexiste con las ciudades costeras y la Zona Marítimo Terrestre (ZMT). Las dos primeras no están sujetas al cumplimiento del marco legal de la ZMT (Miranda, 2013).¹⁶ La complejidad en el manejo y gestión de los territorios costeros es evidente debido al traslape en las competencias de los diversos actores, o bien, por funciones que son realizadas por aquellos a quienes no les corresponde.

- *Biodiversidad y Recursos Naturales: Ministerio de Ambiente y Energía*

Tomando en consideración los actores públicos, el Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) a través del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) es el encargado de la conservación y administración del Patrimonio Natural del Estado (PNE). El PNE es de dominio público y está compuesto tanto por las Áreas Silvestres Protegidas (ASP), cualquiera que sea su categoría de manejo: reservas forestales, zonas protectoras, parques nacionales, reservas biológicas, refugios nacionales de vida silvestre, humedales, reserva natural absoluta u otra categoría. Como por los “demás bosques y terrenos forestales o de aptitud forestal del Estado e instituciones públicas (artículo No. 13, Ley Forestal), que tienen una afectación legal inmediata” (SCIJ, s.f)¹⁷.

¹⁶ El área portuaria de Caldera, el Polo Turístico de Papagayo y las propiedades privadas correctamente inscritas también se excluyen del régimen de ZMT

¹⁷ Tal como lo estableció, la Procuraduría General de la República en sus dictámenes C-297-2004 de fecha 19 de octubre del 2004 y C-321-2003 de fecha 09 de octubre de 2003.



De igual forma, “el resto de las áreas boscosas y terrenos de aptitud forestal de los litorales están también bajo la administración del MINAE” (SCIJ, s.f). Razón por la cual, estos bosques se rigen por su normativa específica¹⁸ y están excluidos del rango de acción de la Ley de Zona Marítimo Terrestre (Ley N. ° 6043)¹⁹. En este contexto es posible afirmar que las zonas costeras carecen de una política ambiental específicamente diseñada de acuerdo con las dinámicas particulares de estos territorios, ya que en las ASP ubicadas en las costas se aplican las mismas políticas de conservación diseñadas por el SINAC para todo el sistema de áreas de conservación (SINAC, 2015).

Además del componente terrestre, las ASP también involucran el ámbito marino. En este sentido, la Política Nacional del Mar de Costa Rica 2013-2028 señala como el problema central “una gestión descoordinada de los espacios marinos y costeros, con una visión parcial y fragmentada, refuerza una cultura predominante que no valora la gran importancia del mar para el desarrollo del país y de sus comunidades costeras” (CONAMAR, 2013, p.11). Ante lo cual, el objetivo central corresponde a que “el Estado costarricense gestiona de manera integral, sostenible, equitativa y participativa, los espacios marinos y costeros, sus bienes y servicios, con los recursos económicos y humanos necesarios, para el bienestar de sus ecosistemas y de sus habitantes” (CONAMAR, 2013, p.11).

- *Pesca: Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura*

INCOPECA se encarga de administrar, regular y promover el desarrollo del sector pesquero y acuícola con base en un enfoque ecosistémico, principios de sostenibilidad, responsabilidad social y competitividad. Además, INCOPECA “liderará la gestión de las pesquerías y la acuicultura para el aprovechamiento sostenible de los recursos hidrobiológicos” (INCOPECA, 2018). Además, según el artículo No. 17 de la Ley 7384, a la junta directiva de INCOPECA se le atribuye:

- a) Ejercer las atribuciones que la presente ley le confiere.

¹⁸ Artículo 13 de la Ley Forestal N. ° 7575 y concordantes, y el Voto de la Sala Constitucional 4587-97.

¹⁹ El artículo 73 de la ley N. ° 6043 excluye de su ámbito las ASP y las sujetas a su propia legislación.



- b) Dirigir, dentro de las normas y principios de esta ley, la política pesquera, de acuicultura, económica y social del instituto y determinar su organización administrativa.
- c) Velar por el cumplimiento de los fines del instituto.
- d) Aprobar, modificar o improbar los presupuestos ordinarios y extraordinarios del instituto, de conformidad con la ley orgánica de la Contraloría General de la República.
- e) Aprobar la memoria anual y los estados financieros de la institución.
- f) Resolver los asuntos que, para su estudio, le sean sometidos por el presidente ejecutivo, directores y auditor.
- g) Conocer en alzada de los recursos presentados contra las decisiones del presidente ejecutivo o de la auditoría.
- h) Dictar, reformar e interpretar los reglamentos internos del instituto, los cuales, para su eficacia, deberán publicarse en el diario oficial La Gaceta.
- i) Crear las direcciones técnicas y los departamentos que considere necesarios para el desempeño eficiente del instituto.
- j) Regular los márgenes de utilidad para las empresas comercializadoras y exportadoras, para lo cual tomará en consideración el dictamen de la comisión de mercadeo.
- k) Autorizar la adquisición, el gravamen o la enajenación de bienes y resolver las licitaciones²⁰.
- l) Establecer los montos por cobrar por la venta de bienes y servicios que preste y genere el instituto.
- m) Nombrar de su seno al vicepresidente en la primera sesión.
- n) Elaborar los proyectos de ley que se estime necesarios para lograr un mejor cumplimiento de los objetivos establecidos en esta ley.
- o) Incoar las acciones judiciales correspondientes, en defensa de los derechos del instituto. Transigir o someter a arbitraje los litigios que tenga y otorgar los poderes judiciales y extrajudiciales indispensables para la debida atención de sus negocios.

²⁰ Así reformado por el artículo 36° de la ley N.º 8823 del 5 de mayo de 2010



- p) Ejercer las funciones a las que se refieren ésta y cualesquiera otras leyes que le correspondan, de acuerdo con las leyes y reglamentos aplicables.
 - q) Vigilar porque se apliquen las políticas y la legislación que garanticen la sostenibilidad y el aprovechamiento racional de los recursos marinos y de acuicultura.
- Turismo: Instituto Costarricense de Turismo

La Zona Marítimo Terrestre (ZMT) es otro componente de administración y conservación de las zonas costeras marinas. La Ley No. 6043 sobre Zona Marítimo Terrestre (Asamblea Legislativa, 1977) y su reglamento (Decreto Ejecutivo No. 7841-P, 1978) regulan el “dominio, desarrollo, aprovechamiento y uso, a lo largo de los litorales Caribe y Pacífico” (SCIJ, s.f).

De acuerdo con CGR (2008), al menos 11 entidades públicas en el ámbito nacional, 19 municipalidades y 4 concejos municipales de distrito intervienen en la planificación, administración y control de la ZMT (Miranda, 2013)²¹. Sin embargo, en la práctica el número de instancias públicas que tienen competencias sobre la ZMT es mayor (Grupo focal, 2014).

Por esta razón, la dispersión y multiplicidad de competencias y obligaciones relacionadas con estas funciones impide que exista un sistema institucional articulado y consolidado, que responda a lo exigido por el entorno dinámico proveniente de la evolución económica del país sobre las zonas costeras costarricenses.

En Costa Rica, el Instituto Costarricense de Turismo es el responsable de vigilar todo lo referente a la zona marítimo terrestre²². Esta competencia de ordenamiento territorial le fue

²¹ Además, de la Ley No. 6043 otras leyes nacionales se incorporan al marco jurídico de la ZMT, entre otras: Ley General del Ambiente, Ley Forestal, Ley de Biodiversidad, Ley de Pesca y Acuicultura, Ley Concesión y Operación de Marinas Turísticas, Ley de Creación del Polo Turístico de Papagayo, Ley Orgánica de Creación del Instituto Costarricense de Turismo, Ley de Creación y Organización del Instituto Geo Figura Nacional y Ley de Planificación Urbana. Otros instrumentos jurídicos relevantes para el ordenamiento de la franja de los doscientos metros paralelos a la pleamar ordinaria son: a) el Manual para la elaboración de planes reguladores costeros en la zona marítimo terrestre, acuerdos de Junta Directiva SJD-616-2012 y SJD-039-2013; Alcance digital N.º 37, Año CXXXV San José, Costa Rica, viernes 22 de febrero del 2013 N.º 38 y b) Manual para la Clasificación de tierras dedicadas a la conservación de los recursos naturales dentro de la ZMT –Decreto 36786, Gaceta 217, 11 noviembre 2011.

²² Según lo establece el artículo 2 de la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre (ley No. 6043).



asignada aun cuando su fin primordial es el desarrollo del turismo, y en la práctica este instituto “ha mostrado serias limitaciones para cumplir adecuada y eficazmente con ese mandato legal, en parte porque se ha centrado en su función como institución rectora y promotora del turismo” (CGR, 2008, p.37).

Dentro de sus competencias, el ICT tiene la facultad de declarar zonas turísticas o no turísticas, ya sea por iniciativa propia o a solicitud de las municipalidades²³. La declaratoria de aptitud turística es un requisito indispensable para autorizar obras, construcciones, reconstrucciones o remodelaciones de alguna clase, en la ZMT²⁴.

A este respecto, el MINAE (s.f) señala que los planos de desarrollo para los sectores litorales:

Deben ser elaborados y aprobados dependiendo del tipo de declaratoria realizada por el ICT. Esto implica la existencia de planes reguladores o esquemas de uso del suelo. Ambos instrumentos de tipo planificación están conformados por un componente geo-figura, que incluye mapas de los diferentes usos propuestos: habitacional, recreativo turístico, etc., así como una sección literal que muestra el reglamento que incluye las características de los diferentes usos permitidos y condicionales. En este sentido, las municipalidades no podrán otorgar concesiones en las zonas donde no se hayan aprobado los planes de desarrollo (p. 109).

Según el MINAE (s.f), estos planes reguladores se elaboran:

En los cantones costeros que han sido declarados de aptitud turística. Dichos planes pueden ser elaborados por el ICT, el Instituto de Vivienda y Urbanismo (INVU) o la empresa privada, pero deben ser aprobados por ambos institutos y la municipalidad respectiva, previo a la realización de una audiencia pública. Este tipo de audiencia debe ser convocada por la municipalidad, a fin de que los ocupantes o interesados del lugar, puedan conocer el ordenamiento propuesto, se les aclaren dudas y presenten, si es el caso,

²³ Artículo ²⁷ de la Ley No. 6043 (del 02 de marzo de 1977).

²⁴ Artículo 19 de la Ley No. 6043 (del 02 de marzo de 1977).



sugerencias o modificaciones, las cuales, si proceden, se considerarán. Por su parte, los esquemas de uso del suelo se elaboran para los sectores declarados de no aptitud turística. Estos instrumentos de planificación deben contar con la aprobación por parte del INVU, el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) y la municipalidad del cantón correspondiente (p. 109-110).

Según el ICT los planes han llegado a cubrir 4648ha de la ZMT. Por otra parte, se plantean nuevos instrumentos para darle fluidez y vigor a los nuevos planes:

Como una forma de orientar el proceso de planificación e incentivar la gestión integral de la ZMT, el ICT en conjunto con el INVU han promulgado el Manual para Elaboración de Planes Reguladores Costeros mediante el cual ya se han aprobado los más recientes planes reguladores costeros (ICT, 2017, p.50).

5.2 Otros actores públicos

- *Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)*

El Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) es el responsable de:

Promover la competitividad y el desarrollo de las actividades agropecuarias y del ámbito rural, en armonía con la protección del ambiente y los recursos productivos, como un medio para impulsar una mejor calidad de vida, permitiéndole a los agentes económicos de la producción, mayor integración al mercado nacional e internacional (SCIJ, s.f).

La ley titulada: Uso Manejo y Conservación de suelos²⁵, establece que el MAG en coordinación con el MINAE, “será el encargado del cumplimiento de las disposiciones de dicha ley en materia de manejo, conservación y recuperación de suelos (artículo 5). A pesar de que esta ley declara de interés público la acción estatal y privada para el manejo, la conservación y recuperación de suelos (artículo 3)” (SCIJ, s.f), su aplicación en la práctica

²⁵ Esta ley es la No. 7779 y tiene como fin fundamental proteger, conservar y mejorar los suelos en gestión integrada y sostenible con los demás recursos naturales, mediante el fomento y la planificación ambiental adecuada artículo 1.



ha sido muy débil (Grupo focal, 2014). Esta situación se ha traducido en fuertes impactos negativos en las zonas costeras costarricenses, que incluyen: sedimentación y arrastre de contaminantes producto de las actividades agropecuarias que tienen lugar en el Valle Central (Fonseca, 2012)²⁶.

- *Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH)*

El Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH, 2018), es:

El ente rector del proceso de planificación del territorio nacional, en materia de vivienda y gestión territorial. Dentro de sus competencias se destacan: a) corresponderá a los ministros juntamente con el presidente de la República las atribuciones que les señala la constitución y las leyes, y dirigir y coordinar la administración, tanto central como, en su caso, descentralizada, del respectivo ramo; b) Coordinación, seguimiento y evaluación de las políticas, estrategias, lineamientos y directrices en materia de Vivienda y Asentamientos Humanos y de los programas sociales en materia de vivienda, a efectos de verificar el cumplimiento de estas y su incidencia en la problemática nacional que se pretende solventar.

- *Instituto Geográfico Nacional (IGN)*

De acuerdo con la Ley No. 6043 sobre ZMT (Asamblea Legislativa, 1977) y su Reglamento (Decreto Ejecutivo No. 7841-P, 1978), el Instituto Geográfico Nacional (IGN) es responsable de la demarcación de zona pública en la ZMT. Por lo que, aquellos actores sociales interesados en:

Contratar la demarcación de la zona pública deben solicitar autorización a la municipalidad respectiva. Si el permiso respectivo es otorgado, los actores pueden contratarla con el IGN y el costo correrá por cuenta de los primeros. Posteriormente, el

²⁶ En las zonas costeras, la mayoría de los cuerpos de agua se utilizan como receptores de aguas residuales.



instituto publica el aviso en el Diario Oficial, de cada porción de la ZMT en que haya demarcado la zona pública (MINAE, 2018, p. 109).

- *Servicio Nacional de Aguas Subterráneas Riego y Avenamiento (SENARA)*

Anteriormente en los procesos de construcción se utilizaba una norma denominada Matriz de Poás 27, la aplicación de este instrumento ha generado una fuerte oposición y conflicto entre diversos actores, que a su vez tuvo repercusiones en las zonas costeras. Parte del conflicto involucraba instituciones como el SETENA, MINAE, MAG y MEIC que cuestionaron si los mapas de vulnerabilidad eran oficiales o no, por lo que han manifestado oposición a que el SENARA emita regulaciones al uso del suelo, y en su lugar lo señalan como competencia de las municipalidades en los planes reguladores (Grupo Focal, 2014).

Como fruto de la conflictividad mencionada, para el año 2017, a criterio de Senara, se realizó un cambio de matriz que conlleva a estudios de terrenos más exhaustivos. Con esta nueva “regulación las municipalidades avisarán a las personas o empresas, si deben realizar estudios hidrogeológicos. Son los municipios, por tanto, los que determinan el uso del suelo y los permisos de construcción” (El Financiero, 2018).

No obstante, la obtención de permisos de construcción se ha vuelto más compleja, provocando la caída más fuerte en el sector construcción de los últimos 17 años. La Cámara Costarricense de la Construcción (CCC) afirma que la problemática se fundamenta en gran parte en las complicaciones de la obtención de permisos de construcción, sobre todo los ambientales y municipales (La Prensa, 2017).

²⁷ En el 2006, la Junta Directiva del SENARA aprobó la elaboración tanto de mapas de vulnerabilidad para la protección del agua, como de una matriz de vulnerabilidad. Aunque esta matriz inicialmente fue utilizada en el cantón de Poás, la Sala Constitucional ordenó a las municipalidades de todos los cantones elaborar los mapas de vulnerabilidad que, a su vez, deben ser incorporados en los planes reguladores (voto 12109-2008). Adicionalmente, el voto 8892-2012 ratificó y ordenó la aplicación de la matriz de vulnerabilidad en todos los cantones que cuenten con mapas de vulnerabilidad aprobados. Adicionalmente, este voto indica que dicha matriz debe utilizarse como guía y orientación técnica para la elaboración de las políticas sobre el uso del suelo: en el tanto esta matriz se convierte en un instrumento para regular el uso de suelo. Ante recursos de amparo presentados, la Sala Constitucional determinó que, este instrumento debe usarse en todo el país (UCR, 2012).



- *Instituto Costarricense de Electricidad.*

El Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) y la Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL) proveen servicios de electricidad, internet y telefonía en todo el país, incluidas las zonas costeras. El acceso a estos servicios permite una mejora en la calidad de vida de sus habitantes en el tanto genera conectividad y comunicación, condiciones que a su vez hacen posible la actividad educativa, comercial y recreativa.

- *Municipalidades de los cantones costeros.*

Según lo establece el artículo 3 de la ley sobre la Zona Marítimo Terrestre (ley No. 6043):

Sin perjuicio de las atribuciones de ese instituto, compete a las municipalidades velar directamente por el cumplimiento de las normas de esta ley referentes al dominio, desarrollo, aprovechamiento y uso de la zona marítimo terrestre y en especial de las áreas turísticas de los litorales. El usufructo y administración de la zona marítimo terrestre, tanto de la zona pública como de la restringida, corresponden a la municipalidad de la jurisdicción respectiva.

Ambos incisos son claros, denotando que compete a cada municipalidad. Adicionalmente, los gobiernos locales son responsables de ejecutar los Planes Reguladores Cantonales y a nivel operativo otorgan los permisos de construcción (CGR, 2008).²⁸

En general se evidencia la ausencia y desactualización de planes reguladores cantonales (Programa Estado de la Nación, 2017). Resoluciones constitucionales han reafirmado la competencia municipal para planificar el territorio urbano. Cabe resaltar que, en la práctica, los planes reguladores cantonales han sido cuestionados ante la Sala Constitucional. Esto dado que dentro de la administración municipal la función de planificación urbana no es

²⁸ Dentro de su territorio jurisdiccional, las municipalidades tienen la competencia y autoridad para determinar los parámetros de desarrollo. Razón por la cual, los gobiernos locales son responsables de implantar dentro del plan regulador costero y sus reglamentos conexos, los límites permitidos, a efecto de establecer un determinado régimen contralor, en cumplimiento de su función de administrador de los intereses y servicios cantonales, según lo consagran los artículos 169 de la Constitución Política y 3 del Código Municipal.



suficientemente reconocida (Alfaro, 2012). Esta situación es especialmente crítica en las zonas costeras donde la cantidad de recursos es mínima para cumplir con las funciones al menos, básicas.

- *Autoridades portuarias*

A partir de 1977, el INCOP “opera como un ente dedicado exclusivamente a los puertos, e inicia el proceso de mejoramiento de instalaciones y del funcionamiento portuario” (Ministerio de Hacienda, 2018, p. 7).

Tomando en consideración la costa pacífica de Costa Rica, Puerto Caldera inició sus operaciones bajo la administración pública del INCOP en 1981. Esta terminal está ubicada en la provincia de Puntarenas, cantón de Esparza, distrito Espíritu Santo. Su extensión es de 241.069 decímetros cuadrados y se ha consolidado como estratégica para el desarrollo nacional.

A partir del 12 de agosto del 2006, el Consorcio Portuario de Caldera II está a cargo de operar la terminal de Puerto Caldera. Esto como resultado de un proceso de concesión para la gestión de los servicios públicos liderado por el INCOP²⁹, que se tradujo en la mencionada concesión portuaria al sector privado.

En el litoral Caribe, la Junta Administrativa para el Desarrollo de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA) es la encargada de los puertos Limón y Moín. Ambos constituyen una importante vía para el comercio internacional (importaciones y exportaciones).

A pesar de la importancia estratégica de los puertos administrados por JAPDEVA, diversas controversias han alcanzado sus proyectos. El caso del Proyecto Limón Ciudad-Puerto tiene una gran significancia para ilustrar la floja gestión de los recursos, dado que este proyecto

²⁹ Según publicación en el Diario Oficial La Gaceta N. ° 68 (5 de abril del 2001) de la Licitación Pública Internacional N. ° 01-2001-INCOP, para la Concesión de Gestión de Servicios Públicos de la Terminal de Puerto Caldera. La Junta Directiva del INCOP en los Acuerdos No. 4 de la Sesión No. 3049, celebrada a fecha 14 de noviembre del 2001 y N. ° 2 de su sesión N. ° 3087 celebrada el 21 de mayo de 2002, adjudicó la licitación a dicho Consorcio.



que requirió una gran inversión culminó en el 2014 tras 60 meses de su puesta en marcha (2009) a raíz de que “el nivel de ejecución fue tan pobre que se perdió el financiamiento de obras que urgen en la ciudad de Limón” como lo menciona Melvin Jiménez, ministro de la presidencia en aquel momento (Semanao Universidad, 2014).

5.3 Actores de control, evaluación y regulación

- *Procuraduría General de la República*

Según lo establece el artículo 4 de la ley sobre la Zona Marítimo Terrestre (ley No. 6043), la Procuraduría General de la República (PGR) es la encargada del control jurídico tanto en respuesta a su propia gestión como a instancias de cualquier entidad o institución del Estado o de parte interesada.

- *Contraloría General de la República*

La Contraloría General de la República (CGR):

Es el órgano constitucional, auxiliar de la Asamblea Legislativa, que fiscaliza el uso de los fondos públicos para mejorar la gestión de la Hacienda Pública y contribuir al control político y ciudadano. Entre sus principales funciones están: la aprobación de presupuestos, revisión de contratos (refrendo), elaborar estudios a instituciones públicas y aplicar sanciones. Estas dos últimas funciones han sido aplicadas a la ZMT (CGR, 2008).

Dado el carácter vinculante de lo dispuesto por la CGR, los resultados de sus estudios introducen más complejidad a las competencias de los actores públicos en los territorios costeros (Grupo Focal, 2014). Esto por cuanto, las disposiciones de la CGR deben ser acatadas adicionalmente a la estructura legal correspondiente a cada organización pública (i.e. SINAC, ICT, entre otras). Situación que a su vez eleva el nivel de dedicación y entrega para los procesos de toma de decisiones y su consecuente administración de los territorios costeros.

- *Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA)*



La Ley Orgánica del Ambiente (No. 7554):

Crea la Secretaría Técnica Nacional Ambiental, como órgano de desconcentración máxima del Ministerio del Ambiente y Energía (MINAE). Cuyo propósito fundamental es, entre otros, armonizar el impacto ambiental con los procesos productivos, así como el de analizar las evaluaciones de impacto ambiental y resolverlas dentro de los plazos previstos por la Ley General de la Administración Pública, y cualesquiera otras funciones necesarias para cumplir con sus fines³⁰.

Esto se aplica en los cantones costeros cuando sus municipalidades presentan planes reguladores, y ha suscitado fuertes conflictos asociados a la no aprobación de planes reguladores debido a inconsistencias asociadas a certificaciones del Patrimonio Natural del Estado y tampoco se valoró el análisis de alcance ambiental.

5.4 Organizaciones no Gubernamentales (ONGs) Ambientales

- *Fundación MarViva*

Organización regional, no gubernamental y sin fines de lucro que:

Trabaja para la conservación y el uso sostenible de los recursos marinos y costeros mediante la protección y apoyo a la gestión de las Áreas Marinas Protegidas (AMPs). Su misión actualmente es impulsar la conservación y el uso sostenible de los recursos marinos y costeros en el Pacífico Tropical Oriental. Desde su creación en el año 2002, MarViva se ha destacado como líder del cambio en los enfoques de conservación y uso sostenible de los recursos marinos y costeros de Costa Rica, Panamá y Colombia (Rodríguez, 2009, p. 102).

Esta organización ha elaborado diversos instrumentos orientados a promover las buenas prácticas para pesca deportiva y turística, construcción y operación de marinas turísticas, fideicomiso para apoyo a la gestión y conservación de áreas marinas protegidas, legislación

³⁰ Según lo establecen los artículos 84 y 85 de la Ley Orgánica del Ambiente (1995).



marino-costera y pesquera, entre otros. Tomando en cuenta el ordenamiento espacial marino, MarViva elabora el documento “Guía Metodológica para el Ordenamiento Espacial Marino (OEM) en Costa Rica”, que tiene como objetivo disponer de un instrumento de planificación integral que dirija los procesos de OEM de modo que se gestione el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos marinos y costeros en Costa Rica. Este instrumento implica la participación del SINAC, MINAE, ICT, MIVAH, Guardacostas, MOPT, INCOPECA, MAG, y SETENA (MarViva, 2012).

- *Unión Mundial para la Naturaleza (UICN)*

La Unión Mundial para la Naturaleza (UICN) ha realizado diversas investigaciones en el tema de zonas costeras y humedales en Centroamérica, que incluyen estudios sobre ordenamiento territorial, conservación, manejo, investigación y educación ambiental. La Oficina Regional de UICN para Mesoamérica ha canalizado fondos internacionales para financiar estudios de campo y publicación de sus respectivos resultados.

- *PRETOMA*

PRETOMA es una ONG “de protección e investigación marina que trabaja para proteger los recursos oceánicos y promover políticas de pesca responsable y sostenible en Costa Rica y Centroamérica” (PRETOMA, 2013).

En términos de acciones específicas, esta organización lidera diversas campañas públicas en contra del aleteo de tiburones en Costa Rica, “recopilan y publican datos sobre tiburones y tortugas marinas que incluyen estudios de marcaje satelital y datos de capturas de estas especies por pesca con palangre por flotas de pesqueros de camarones” (Cuza, 2012, p. 3). Adicionalmente, la ONG lidera proyectos para: introducir prácticas y uso de dispositivos en la pesca comercial y reducir el impacto sobre capturas accidentales de otras especies, la conservación de tortugas marinas y sus nidos en playas en la costa del Pacífico y trabajo con el MINAE y la Asamblea Legislativa Congreso de Costa Rica (PRETOMA, 2013)

- *Centro de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales (CEDARENA)*



El Centro de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales (CEDARENA) es una asociación:

Apolítica, sin fines de lucro y declarada de utilidad pública. [Su fin] es ser una organización referente y promotora de cambios en las políticas y la gestión ambiental, generar cambios en las políticas ambientales y promover una gestión ambiental integral y participativa, para forjar una sociedad equitativa e incluyente que goce de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. El funcionamiento de CEDARENA se enmarca en sus cuatro programas o ejes temáticos alrededor de los cuales se realizan proyectos, consultorías, publicaciones. Estos son: (1) Programa de Bosques y Biodiversidad, (2) Programa en Gestión Integrada del Recurso Hídrico, (3) Programa de Cambio Climático y Energía Renovable, (4) Programa de Recursos Marino-Costeros (CEDARENA, s.f).

- *Conservación Internacional (CI)*

A partir de una base científica, Conservación Internacional busca crear alianzas estratégicas con el fin de apoyar y fortalecer a las instituciones y la sociedad en general de los países en los cuales opera en materia de uso responsable y conservación de los recursos naturales.

5.5. Otros actores

En la última década, ha existido un creciente interés por parte de los tomadores de decisión sobre los problemas relacionados al mar con el fin de arrojar soluciones a la problemática que la envuelve. De acuerdo con Fonseca (2013) “la gobernanza integral de los ecosistemas marino-costeros ha sido provisional e inconstante”. Prueba de esto han sido las diversas comisiones creadas para atender la problemática existente que carecen de un objetivo claro y de un seguimiento a más largo plazo.

En el 2008, se oficializó la Estrategia Nacional para la Gestión Integral de los Recursos Marinos y Costeros de Costa Rica, cuyo trabajo intersectorial fue coordinado por el SINAC y contó con la participación del ICT, INCOPECA, las universidades, el Servicio de Guardacostas del MAG y algunas ONGs que brindaron apoyo financiero y técnico. Esta



estrategia estaba conformada por 9 políticas y sus acciones estratégicas. Aunque INCOPECA participó de todo el proceso, existieron diferencias en cuanto a las competencias del INCOPECA y a la conservación de los recursos, debido a que el proceso fue liderado por MINAE-SINAC.

En el 2010, con la administración Chinchilla Miranda (2010-2014) se dio respuesta a la problemática de la Zona Marina Costera mediante la creación de la Comisión Presidencial para la gobernanza marina, en donde, la responsabilidad del tema era competencia de varias organizaciones y se buscaba impulsar el tema marino de manera más integral. Dicha administración crea una comisión de alto nivel la cual estaba conformada por representantes del MAG, MINAET, seguridad/navegación, sector académico y un coordinador presidencial.

- *Comisión Presidencial para la Gobernanza Marina*

Dada la necesidad de la comisión de establecer un horizonte de trabajo que envuelva determinados ejes y que de este modo se manifieste una política clara e integral, se presentan los siguientes ejes críticos.

1) Aprovechamiento sostenible de los recursos:

Se entiende, por lo tanto, al término sostenible como “la extracción de beneficios (bienes y servicios), de los recursos y espacios marinos para satisfacer los intereses recreativos, económicos, científicos y culturales (entre otros), sin amenazar el interés de las generaciones futuras”. (Comisión Presidencial para la Gobernanza Marina, 2012, p.12-13). En el papel que tienen las instituciones públicas de velar porque se cumplan los acuerdos marinos participan “el Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (INCOPECA), el Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (MINAET) y el Servicio Nacional de Guardacostas (SNG)” (Comisión Presidencial para la Gobernanza Marina, 2012, p.12-13).

También, en lo que concierne al desarrollo pesquero y acuícola, se recomienda en ese año y se ejecuta la implementación del “Plan de Desarrollo Pesquero y Acuícola 2012-2022, el cual debe de ser revisado para asegurar los alcances son compatibles con los de la Estrategia



Nacional para la Gestión Integral de los Recursos Marinos y Costeros de Costa Rica” (Comisión Presidencial para la Gobernanza Marina, 2012, p.14). Esta revisión debe estar a cargo de la comisión técnica de trabajo interdisciplinaria que, a su vez, está a cargo de la autoridad superior, máximo órgano para la gobernanza marina.

2) Conservación de recursos:

Según la ley Orgánica del Ambiente No. 7554 en su Artículo No. 39:

Se entiende por recursos marinos y costeros, las aguas del mar, las playas, los playones y la franja del litoral, las bahías, las lagunas costeras, los manglares, los arrecifes de coral, los pastos marinos, es decir praderas de fanerógamas marinas, los estuarios, las bellezas escénicas y los recursos naturales, vivos o no, contenidos en las aguas del mar territorial y patrimonial, la zona contigua, la zona económica exclusiva, la plataforma continental y su zócalo insular (Comisión Presidencial para la Gobernanza Marina, 2012, p.15).

La conservación de los recursos marinos se plantea como un concepto que tiene una relación cercana con el aprovechamiento de los recursos. Por esa razón, las instituciones que juegan un papel preponderante para que se aprovechen los recursos de forma sostenible son MINAE, INCOPECA y el SNG.

3) Navegación y Puertos:

La división portuaria del MOPT (Comisión Presidencial para la gobernanza marina):

Por medio de la dirección de navegación y seguridad, según las capitanías de puerto (Decreto 16642-G – MOPT), atiende el arribo y el despacho de buques nacionales y extranjeros del tráfico internacional en los puertos nacionales así del mismo modo como las inspecciones de embarcaciones y control de la navegación marítima (...) Esta dirección tiene como objetivo fundamental el fortalecimiento de la institucionalidad marina del país. No obstante, al igual que las otras instituciones con responsabilidades marítimas en el país presenta problemas de carencia de funcionarios. Cuenta con 12 funcionarios en oficinas



centrales y 18 para atender 9 puestos a nivel nacional como en Playas del coco, Barrio El Carmen, Caldera, Quepos, Golfito, Tortuguero-Colorado, Moín, Limón y Los Chiles (2012, p. 17-18).

4) Seguridad en el Mar:

Esta comisión ha abordado el tema de seguridad, un amplio espectro en lo que concierne a todas las aplicaciones de la competencia del Estado:

En aguas jurisdiccionales, incluyendo la prevención de ilícitos, la protección de la vida en el mar como el resguardo ambiental y alimentaria del país. De manera multidimensional que involucra a varias instituciones del estado siendo de ellas la más importante el servicio de guardacostas (...) De allí se crea “*La Ley de creación del servicio nacional de Guardacostas*”, (N.º 8000 del 05 de mayo del 2000), lo que hace es que le otorga el papel de velar como auxiliar autorizado para el ejercicio de todas las potestades en el mar (Comisión Presidencial para la Gobernanza Marina, 2012, p. 20- 22).

Esa política tiene como objetivo un alineamiento de la legislación vigente, así como la institucionalidad para la ejecución (Comisión Presidencial para la Gobernanza Marina, 2012, p.12).

Como parte de las recomendaciones que se dan en el documento de la comisión presidencial para la gobernanza marina (2012, p. 23), es que resulta imperativo:

Contar con una autoridad superior de alto nivel y de carácter permanente, que se ocupe de las políticas nacionales marino-costeras que garanticen la gestión integrada de las instituciones del gobierno responsables de la gobernanza marina. Esta unidad para que su ejecución se pueda dar de manera satisfactoria deberá de estar ligada con los ministros responsables y rectores de: a) aprovechamiento sostenible, b) conservación, c) seguridad, d) autoridad marítima y que sea coordinada por un vicepresidente de la República.

- *Consejo Nacional del Mar*



Como resultado de las reuniones que se sostuvieron en el marco de la Comisión Presidencial para la Gobernanza Marina, se propuso la creación de un órgano de asesoría técnica en temas relacionados al mar. Es así como nace el “Consejo Nacional de Desarrollo del Mar”³¹ (CONAMAR), que nació adscrita a la Primera Vicepresidencia de la República. Esta Comisión trabajó cerca de un año en la elaboración de la Política Nacional del Mar Costa Rica 2013-2028 que actualmente continúa vigente.

Adicionalmente, el CONAMAR se reunirá obligatoriamente cada dos meses y extraordinariamente cuando se considere necesario, y dicho consejo está conformado por un foro de ministros, una Secretaría Técnica adscrita al Ministerio de la Presidencia y además contará con el apoyo técnico de las organizaciones que la integran.³²

Dada la relevancia de este Consejo según el marco de trabajo, se mencionan a continuación sus respectivas competencias dictaminadas por ley (Comisión Presidencial para la Gobernanza Marina, 2012, p. 23-25)

- a) Articular, integrar y conciliar las políticas e instrumentos de planificación emitidos en materia marina; impulsando su implementación a través de las instituciones rectoras.
- b) Elaborar y proponer la Política Nacional Marina.
- c) Recomendar directrices que aseguren el cumplimiento de la Política Nacional Marina y una gestión integrada y efectiva de los espacios marinos.
- d) Aprobar los planes de trabajo de la Secretaría Técnica de la CONAMAR (*).
- e) Coordinar el proceso de cumplimiento y evaluación de la Política Nacional del Mar.
- f) Revisar y adecuar en forma periódica, los lineamientos y el plan de acción de la Política Nacional del Mar, una vez valorados los logros en el ordenamiento y

³¹ Anteriormente, en el momento de su creación, se le concebía como “Comisión Nacional del Mar”. Se realiza el cambio mediante el decreto N.º 40473 el 23 de mayo del 2017. De este modo, reformado el Artículo 1, se lee; “Se crea Consejo Nacional de Desarrollo del Mar, en adelante CONAMAR, como órgano colegiado de carácter permanente adscrito al Ministerio de la Presidencia, que fungirá como autoridad máxima de articulación y gestión integrada entre las diferentes instancias del sector público, que hacen parte de la institucionalidad marino-costera costarricense.”

³² Artículos 4 y 5. Reformados mediante el decreto ejecutivo N.º 40473 del 23 de mayo del 2017



aprovechamiento sostenible de los espacios marinos y costeros y su impacto en el bienestar de las personas y sus comunidades.

- g) Constituir grupos de trabajo, comisiones o unidades, entre otros, con el fin de coordinar y ejecutar procesos integrales para el desarrollo sostenible de un área geográfica específica, que requiera de una especial atención, por su ligamen a aspectos marinos y costeros.
- h) Aprobar y dar seguimiento a cualquier Plan de Atención Integral, que surja de los grupos de trabajo, comisiones o unidades constituidas por el CONAMAR.

- *Población costera*

Anteriormente se describió con detalle la población costera. Cuando se habla de la población costera en relación con los instrumentos para la gestión del área, una de las principales herramientas son los derechos de propiedad. Para efectos de la ZMT, un total de cinco categorías agrupan la ocupación (Miranda, 2013, p. 12):

- (1) propietarios registrales legítimos, (2) propietarios registrales no legítimos, (3) concesionarios, (4) ocupantes con permiso de uso, y (5) pobladores. [Primero, los propietarios registrales legítimos son aquellos que disponen] de un título de propiedad emitido por el Registro Inmobiliario (RI), que constituye el documento que legitima la propiedad, el mismo debió ser emitido o gestionado antes de la aprobación de la ley N. ° 6043, en 1977.

Razón por la cual, los propietarios registrales no legítimos carecen de dicho título de propiedad. Por su parte, los concesionarios son personas físicas o jurídicas, que cumplan con lo estipulado en el artículo N. ° 39 de la Ley ZMT, y de esta forma obtener una concesión de terreno en la zona restringida de la ZMT. Los gobiernos locales son los entes autorizados para otorgar dichas concesiones. El plan regulador debidamente oficializado es el instrumento para el otorgamiento de estas concesiones.



Ocupantes con permiso de uso es una categoría no reconocida por la normativa nacional. Esta clase de permisos fueron establecidos por los gobiernos locales para tratar de ordenar la ZMT y además cobrar un canon para mejorar los presupuestos municipales. Esta figura se convirtió en un incentivo perverso porque ha promovido el caos y aumentado la ingobernabilidad porque los beneficiarios igualaron esta figura a la concesión e inclusive a la propiedad privada; los permisos de uso por mucho tiempo se transaron en el mercado libremente y se cambió el uso asignado originalmente (Miranda, 2013, p.17).

En tanto, los pobladores en muchos casos corresponden a familias que tienen varias décadas viviendo en la ZMT sin haber ilegitimado su ocupación (Grupo focal, 2014). La ausencia de plan regulador y una concesión no otorgada son algunas de las causas de esta situación. En estos sitios existe una cultura ligada al disfrute de la belleza escénica y/o la pesca, que en ocasiones provoca un arraigo importante sobre la tierra y se traduce en conflictos entre los pobladores frente a municipalidades y el ICT como parte de las consultas asociadas al plan regulador.

6. DISCUSIÓN Y RESULTADOS

6.1 Conflictos ambientales presentes en las Zonas Costeras en Costa Rica

Los ambientes marinos en Costa Rica son altamente diversos desde el punto de vista biológico, en donde la biodiversidad de las especies en la zona alcanza el “3,5% de la biodiversidad total de los océanos del mundo” (Wehrtmann y Cortés, 2009). Respecto a las principales amenazas, se indica que:

Desde el punto de vista biológico que existen sobre los recursos marino costeros del país son de origen antropogénico e incluyen aspectos como contaminación (sólidos, líquidos, sónica) del medio marino, la sobreexplotación de los recursos, uso de artes de pesca ilegales, expansión de la frontera agrícola, la falta de planificación y regulación adecuada sobre el rápido desarrollo costero y sobre las pesquerías del país (Fournier, 2005).



El deterioro de los recursos marinos queda evidenciado en el último informe del “Índice de desempeño ambiental de la Universidad de Yale” (EPI, por sus siglas en inglés). En este destacado estudio, en la categoría de pesquerías, Costa Rica se sitúa en la posición número 20 de 154, con una calificación de 69.69 a una escala de 100. El EPI utiliza dos indicadores para evaluar el desempeño del país en la gestión pesquera: el estado del stock de peces³³ y el índice trófico marino regional (RMTI, por sus siglas en inglés)³⁴. Sin embargo, se obtienen resultados que muestran la mejora presente en el área, por ejemplo, para el caso del Índice de Tráfico Marino Regional, Costa Rica obtiene un resultado de 67.41 de 100 y para el caso del stock de peces, obtiene una calificación de 71.96 de 100.

El RMTI ha presenciado cambios en su estructura y cuantificación por lo que no se mostrará la variación para evitar una sesgada interpretación. No obstante, el stock de peces no presenta ese inconveniente. Para el 2012 se obtuvo una calificación de 27.08 de 100. En el 2016 fue 53,13 de 100 y por último, para el 2018 se obtuvo un 71.96 de 100. Es evidente que estos números muestran una mejora sustancial en el uso y mantenimiento de los recursos marinos.

Adicionalmente, el informe de la Universidad de Yale también muestra la problemática relacionada a los recursos hídricos³⁵, en donde Costa Rica se ubica en la posición 91 de 143 con una calificación de 64.78 de 100. En el área de hábitat y biodiversidad, Costa Rica obtiene una calificación de 80.49 de 100 en cuanto a las áreas marinas protegidas. Sin embargo, las mejoras en dichos indicadores, no opacan la realidad intrínseca de los problemas ambientales que persisten y afectan sustancialmente el bienestar y el desarrollo en las zonas costeras de manera sostenible tanto en el mediano como largo plazo.

³³Este indicador se basa en una evaluación del porcentaje de poblaciones de peces capturadas dentro de la Zona Económica Exclusiva (ZEE) de un país que están sobreexplotadas o colapsan.

³⁴Este indicador es una medida del nivel trófico medio de pescado capturado por un país, que representa la salud general del ecosistema.

³⁵Utiliza 2 indicadores; a) Saneamiento; Se mide como proporción de la población de un país expuesta a riesgos de salud por su acceso al saneamiento, definido por el tipo de inodoro primario utilizado por los hogares. b) Agua potable. Se mide como la proporción de la población de un país expuesta a riesgos de salud por su acceso al agua potable, definida por la principal fuente de agua utilizada por los hogares y el tratamiento domiciliario del agua, o el tratamiento que ocurre en el momento de la recolección del agua.



Como se mencionó en apartados anteriores, la pobreza como fenómeno se ha cristalizado gran parte en zonas costeras³⁶. Estos niveles de pobreza establecen una relación con la degradación ambiental, fundamentada en procesos de causalidad recíproca, donde en numerosas ocasiones no se logra determinar cuál de las partes es la causa y cual es el producto de tal situación. Así, la pobreza se torna un puente generador de circunstancias para la sobrevivencia que causan degradación ambiental, de este modo no se puede apreciar exclusivamente como una causa más de la degradación de los ecosistemas (Monares y Montenegro, 1996). Esta problemática se evidencia en la presente discusión sobre la pesca de arrastre de camarón y las respectivas licencias, caso que surge desde el 2013, y que, hasta la fecha, continúa siendo polémico y abordado sin resultados satisfactorios.

- *Débil ordenamiento territorial frente al acelerado y desordenado crecimiento*

El ordenamiento territorial es una función pública, razón por la cual:

La planificación territorial es un instrumento al servicio de dicho ordenamiento, que tiene como objetivo la efectiva distribución de los distintos usos del suelo que coexisten en un determinado territorio. Por lo tanto, es función del Estado, los gobiernos locales y los demás entes públicos, el definir y ejecutar políticas nacionales de ordenamiento territorial, tendientes a regular y promover los asentamientos humanos y las actividades económicas y sociales de la población, así como el desarrollo físico espacial, con el fin de lograr la armonía entre el mayor bienestar de la población, el aprovechamiento de los recursos naturales y la conservación del ambiente (CGR, 2012).

Por otro lado, el ordenamiento territorial constituye un concepto amplio, que a su vez dispone de la planificación territorial como una de sus herramientas. Misma que se define como: "...el conjunto de herramientas técnicas y científicas que ayudan a organizar dentro de un territorio los numerosos usos del suelo y sus actividades asociadas, tratando de minimizar los

³⁶ Por ejemplo; utilizando la variable de porcentaje de la población ocupada en pesca y la calificación obtenida en el Índice de Desarrollo Humano para el año 2013, con base en el coeficiente de correlación de Pearson se obtiene un resultado negativo, implicando una relación inversa entre ambas variables.



conflictos entre ellas” (PRODUS, 2005, p.18). Adicionalmente, “un uso ordenado del suelo ofrece el potencial de mejorar la salud, seguridad, tranquilidad, conveniencia, y bienestar de la población” (Aguilar, 2006).

El plan regulador costero es el instrumento de planificación del territorio de la ZMT, que a su vez constituye un requisito indispensable para efectuar las concesiones. Este instrumento abarca únicamente la ZMT y no la totalidad del cantón bajo estudio. Además, este plan “no pretende limitar el derecho de la propiedad privada, sino regular el uso de un bien de dominio público y configurar así, el contenido de los derechos reales administrativos que se otorguen sobre aquel” (León, 2009, p.84).³⁷

En Costa Rica, la temática del ordenamiento territorial ha tomado más fuerza en los últimos períodos por parte del gobierno central. En medio de la búsqueda de la realización de esfuerzos mayormente articulados entre las distintas instituciones públicas junto con los gobiernos locales. Sin embargo, como lo menciona Cabrera (2017), el marco normativo disperso, la ausencia de recursos institucionales y falta de coordinación interinstitucional han restringido el planteamiento, utilización y gestión de la respectiva instrumentaría, entre ellas, los planes reguladores costeros.

De acuerdo con IFAM (2002, p.35), la ejecución de los planes reguladores costeros:

Ha enfrentado obstáculos o limitaciones en su preparación o puesta en marcha, debido en gran medida a la falta de cultura por la planificación urbana, que se ha reflejado en el poco interés o apoyo explícito del gobierno central y específicamente en aspectos técnicos, legales, económicos, de participación ciudadana y de coordinación de las diferentes instancias técnicas y políticas que convergen en la elaboración de un plan.

Los obstáculos técnicos reportados fueron diversos e iniciaron con un largo período transcurrido entre la elaboración, aprobación y aplicación del plan. Situación que, se agrava

³⁷ Actualmente rige el “Manual para la elaboración de Planes Reguladores Costeros en la Zona Marítimo Terrestre” publicado el 8 de noviembre de 2017 por medio del Diario La Gaceta. ALCANCE N. ° 266.



debido a una muy débil gestión y administración en las municipalidades (i.e. capacidad de los técnicos para su manejo y seguimiento, y alta rotación del personal municipal). Otros factores negativos se relacionan con la injerencia política en la aplicación de los planes, que en algunos casos desvirtuó el criterio técnico y de planificación; así como la poca participación ciudadana y no solo de grupos de interés.

Según León (2009, p.14), la planificación en las zonas costeras costarricenses “ha estado en manos de particulares y regida por intereses económicos”, y dando como resultado planes reguladores costeros ilegales y absolutamente nulos. Diversos conflictos se han suscitado alrededor de dichos planes. “Desde 2002, la Sala Constitucional ha señalado, en varios de sus votos, que todo asunto de ordenamiento territorial debe contar con un permiso ambiental; caso contrario, ha de ser declarado inconstitucional” (Sagot, 2013). Un gran inconveniente es el factor económico. Los diversos problemas persisten en cuanto a la elaboración de los planes reguladores de cantones costeros dada la escasez de recursos económicos, ya que a muchos gobiernos locales se les dificulta o imposibilita elaborar los PRC, principalmente en municipios costeros donde los ingresos son aún más limitados o se invierten en otros fines.

Todos estos conflictos se manifiestan porque la planificación se hace sobre un territorio que se disputan distintos actores, públicos y privados, con motivaciones e intereses diversos, no siempre coincidentes. El espectro va desde los sectores interesados en un ordenamiento riguroso, que asegure un uso más racional y equitativo del suelo, hasta los sectores que consideran que no deben existir límites o restricciones, para respetar el derecho a disponer de un bien que se considera de propiedad absoluta, más cuando se trata de espacios privados. Además, esta conflictividad se ha visto exacerbada tanto por la rigidez de los modelos urbanísticos en que se basan los PRC, como por la falta de capacidades institucionales para diseñar mecanismos que ayuden a conciliar las visiones e intereses de los distintos actores (Programa Estado de la Nación, 2015, p.70).

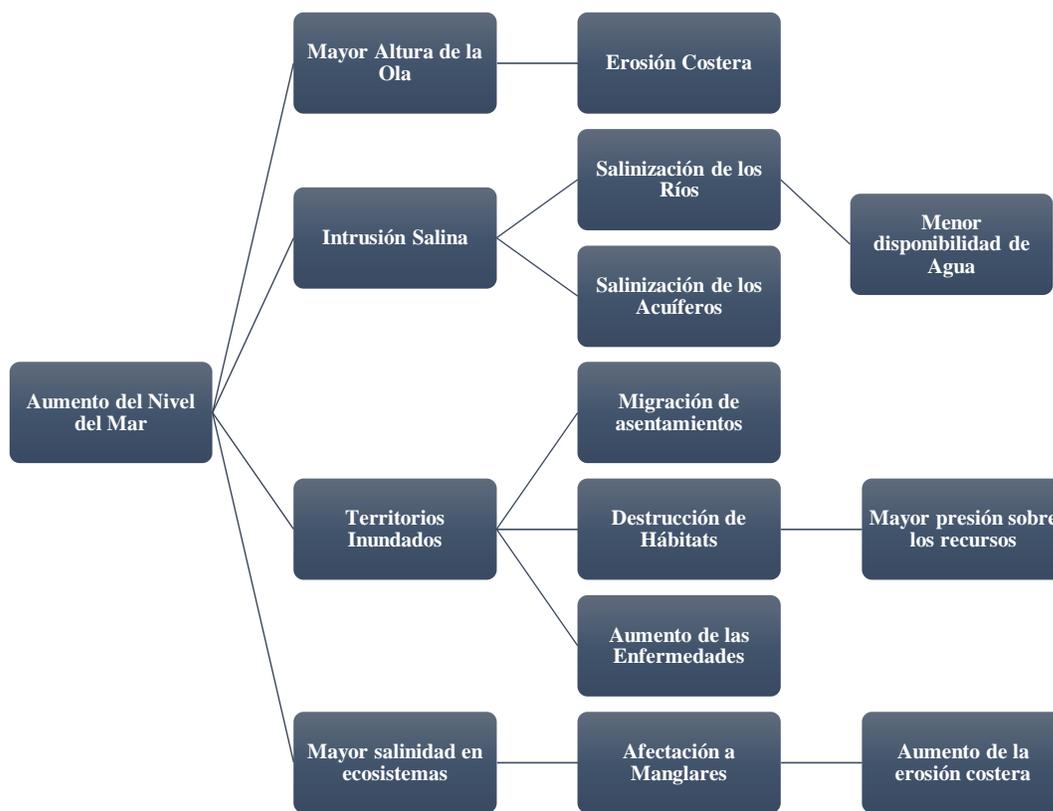
- *Presión sobre los ecosistemas*



La presión sobre los recursos naturales de la zona marina costera, que se genera como consecuencia del uso excesivo, inadecuado, o carente de planificación de las actividades productivas generadas en la zona. De esta forma el siguiente esquema (ver figura 17) muestra los distintos efectos que se dan sobre los ecosistemas marinos, como consecuencia del aumento en el nivel del mar.



Figura 6. Presión sobre los Ecosistemas



Fuente: Elaboración propia con base en PNUMA, 2002.

Desde 1961, el promedio del aumento en el nivel oceánico ha sido de 1,8 mm por año, y desde 1993, este aumento ha sido de 3,1mm por año. Esto evidencia los efectos del deshielo de los glaciares y mantos de hielo polar, así como el efecto de la dilatación térmica. En donde, aproximadamente, el 30% del aumento en el nivel oceánico se debe a la expansión térmica, producto del calentamiento del océano (Cazenave y Llovel, 2009).

Entre los impactos del aumento del nivel del mar, se destacan: las inundaciones en asociación con las mareas de tormenta, pérdida de los humedales, pérdida de la costa marina, salinación en los cuerpos de agua superficiales y acuífero. Adicionalmente, los arrecifes coralinos y los pastos marinos también se han visto afectados por el uso inadecuado de los recursos costeros.



La importancia de los arrecifes coralinos y pastos marinos está relacionada con la nutrición, refugio y reproducción de especies del ecosistema marino, por lo que se ubican en la base de la cadena alimenticia de esta.

El deterioro de los arrecifes coralinos y pastos marinos se ha dado a consecuencia de: la sedimentación y contaminación principalmente a causa de actividades antropogénicas (como la construcción, agricultura y ganadería y la industria), el aumento de la pesca ilegal o excesiva, el cambio climático y el aumento de las actividades recreativas relacionadas al turismo sin el comportamiento adecuado dentro del ecosistema marino (Fonseca, 2013).

En las últimas tres décadas, los arrecifes coralinos del país han sufrido un considerable deterioro producido principalmente por la sedimentación. Un ejemplo de esto se presenta en Cahuita, en donde para la década de 1970, los arrecifes coralinos cubrían el 40% del espacio y para 1993 tan solo el 11%.

Adicionalmente al deterioro observado en el área que estos cubren, los arrecifes coralinos existentes se encuentran bajo riesgos naturales o antropogénicos, en donde según (Spalding, et al., 1999) el 93% se encuentra bajo algún tipo de amenaza.

Un panorama que pone en riesgo los recursos marinos es el auge urbanístico. Desde la óptica de los distritos costeros del “Litoral Pacífico de nuestro país, especialmente en Guanacaste, Jacó y Cóbano, experimentaron un fuerte incremento del consumo promedio de electricidad residencial, en particular, a partir del año 2002” (MIDEPLAN, 2007). Problemática que se mantiene actualmente reflejada en un aumento del consumo promedio de electricidad residencial en distritos como Cabo Velas, Tamarindo, Tempate, Sardinal y Jacó. Fenómeno más visible en la provincia de Guanacaste por medio de la utilidad generada por el sector turístico los últimos 20 años y que incita a rápidos procesos de urbanización en zonas costeras (MIDEPLAN, 2007). Esta situación:

Más que un aumento generalizado en las condiciones de vida de la población de esos lugares reflejó un aumento en los niveles de heterogeneidad social. Esto por cuanto, parte



importante de las nuevas construcciones y de la demanda de agua y electricidad generada se destinó a casas de recreo, que fueron ocupadas ocasionalmente o alquiladas con fines turísticos (MIDEPLAN, 2007).

Otro aspecto que pone en riesgo los recursos marinos es la contaminación del agua de las playas. En donde, altos niveles de contaminación fecal, medido mediante el promedio geométrico de coliformes fecales (CF/100ml), pone en riesgo no solo los recursos biológicos marinos, sino la salud de los habitantes y visitantes de la zona.

Siguiendo los criterios utilizados por el Laboratorio Nacional de Aguas (LNA), mostrados en el cuadro 17, la calidad del agua se puede clasificar como:

Cuadro 12. Calidad microbiológica de las playas de Costa Rica 1996-2011

Promedio geométrico de CF/100 mL	Numero de Playas	Calidad
≤10	50	Excelente
>10 – 100	41	Buena
>100 – 240	5	Regular
>240 – 500	1	Mala
>500 – 1000	1	Muy mala
>1000	2	Pésima

Fuente: Elaboración propia con base en Mora, Chávez y Portuguez, 2012

Con base en el criterio anterior se analizó la calidad de las aguas para 100 playas del territorio de Costa Rica, en donde, 38 playas se ubicaron en la provincia de Guanacaste, 46 playas en la provincia de Puntarenas y 16 playas en la provincia de Limón. A partir de lo anterior se obtiene que en Guanacaste el 71% de las playas fueron clasificadas bajo la calidad de excelente y 29% bajo la calidad de muy buena.



En Puntarenas el 33% fueron clasificadas como excelente, el 54% como muy buena, el 9% como regular, una playa con calidad mala y una con calidad muy mala. Por último, Limón presenta el 50% de sus playas con calidad excelente, el 31% con calidad muy buena, 6% con calidad buena y 12,5% con calidad pésima, cabe destacar que las únicas playas con calidad de las aguas “pésima” están presentes en Limón: Portete y el Balneario Municipal; ambas playas presentan niveles superiores a los 7000 CF/100ml.

De esta forma se muestra que el 50% del total de playas analizadas presentan una calidad excelente en términos de contaminación fecal y dos playas (el 2% de la muestra) presentan calificación pésima, con niveles de CL/100ml superiores a los 1000).

- Variabilidad climática

Costa Rica ocupa el puesto No. 101 entre los países, ordenados de acuerdo con el índice de riesgo climático³⁸ para el periodo entre 1997 y 2016. Esta posición implica que nuestro país es el último en Centroamérica, contrario a Honduras que se muestra como el más riesgoso de dicho periodo, y no solo a nivel del istmo, sino a nivel mundial ocupando el puesto No 1. (Eckstein et. al., 2017)

No obstante, enfrenta dificultades políticas y económicas que dificultan la labor de “atender los riesgos generados por el cambio climático. A este respecto, la vulnerabilidad a la variabilidad climática se agudiza por la existencia de crónicos rezagos sociales y económicos” (Carazo, Figueroa, Pentzke, s.f, p.22). Al respecto, Ramírez y Arauj (2017) mencionan que nuestra estructura organizacional se encuentra fragmentada por múltiples actores con distinta autonomía y gran poder de decisión, cuyo fin en numerosos casos es acomodar la gestión del riesgo acorde a sus perspectivas.

³⁸ El Germanwatch Global Climate Risk Index es un análisis basado en uno de los conjuntos de datos más confiables disponibles sobre los impactos de los eventos climáticos extremos y los datos socioeconómicos asociados.



La vulnerabilidad actual de los cantones costeros se ubica entre media y alta. Como se puede apreciar en el mapa 1, en el litoral Pacífico, los cantones de La Cruz, Nicoya, Cañas, Parrita, Osa y Corredores son los más vulnerables. Mientras en el Litoral Caribe, la mayor vulnerabilidad se asocia con el cantón de Matina.

Aun cuando persiste incertidumbre sobre los efectos de la variabilidad climática en el largo plazo, se espera que este fenómeno afecte:

Fuertemente los manglares y las costas, así como los ecosistemas tierras adentro. Por ejemplo, los efectos esperados se asocian con el aumento en el nivel del mar, la pérdida de bosques y biodiversidad, la erosión y merma de arena en las playas, la salinización del agua, la muerte de arrecifes coralinos o los daños a infraestructura recreativa y a zonas protegidas. La belleza escénica y la riqueza de biodiversidad son atractivos turísticos importantes y, al mismo tiempo, servicios ecosistémicos muy sensibles a los efectos del cambio climático. Razón por la cual, el aumento de sequías, tormentas tropicales e inundaciones afecta directamente los ecosistemas y sus atractivos turísticos, y también genera una sensación de peligro que disminuye la cantidad de visitantes (Carazo et al., s.f, p.39).

Las zonas costeras “son ecosistemas especialmente sensibles, donde se ponen en evidencia las dificultades existentes para planificar y ejecutar iniciativas de desarrollo acordes con las características ambientales y sociales de cada territorio” (CEPALFORJA, 2012).



Con relación a lo anterior, la problemática de la ocupación de la Zona Marítimo Terrestre se da como consecuencia de la ausencia de un número suficiente de estudios de antecedentes de dominio con el fin de analizar los documentos registrales y realizar un proceso de información posesoria. Razón por la cual, se vuelve indispensable realizar más estudios de dominio con la finalidad de otorgar seguridad jurídica a las personas y al Estado mismo, para recuperar algunas tierras que hoy en día figuran como propiedades privadas (Grupo Focal, 2014).

Las municipalidades son las autoridades máximas en cuanto a la gestión y control de las Zonas Marítimo Terrestre, por lo tanto, los problemas inherentes que algunas municipalidades puedan tener, como, por ejemplo, escasez de recursos, falta de idoneidad en puestos relevantes, rotación de personal, ciclo político, entre otros. Repercuten de forma negativa en la gestión de los territorios correspondientes a las ZMT, favoreciendo la ocupación de la Zona Marítimo Terrestre, la cual, gestionada de forma adecuada, podría llegar a ser una fuente importante de recursos para las municipalidades mismas.

Sin lugar a duda, la planificación representa un factor fundamental para una eficiente gestión, con base en el establecimiento de un horizonte de trabajo. En Costa Rica, el factor de planificación alusivo a los gobiernos locales ha quedado muy rezagado en términos de eficiencia. La Contraloría General de la Republica ha calificado los 2 indicadores referentes a la planificación de las municipalidades los últimos 6 años con calificaciones potencialmente bajas. El indicador de “Cobertura planes reguladores” para el año 2012 tuvo una calificación promedio de 28,49, para el año 2017 fue de 36.96. El indicador de “Contenido de los planes reguladores urbanos” para el año 2012 tuvo una calificación promedio 34,58 para el año 2017 fue de 41,28³⁹ (CGR, 2018).

A pesar de que la mejoría es evidente no es lo suficientemente significativa. Las municipalidades siguen enfrentando el reto de mejorar sustancialmente esta herramienta si realmente desean apreciar cambios positivos en el territorio.

³⁹ Para el resto de los periodos, las calificaciones oscilan entre los extremos del indicador respectivo.



Otro aspecto que destacar en el cuidado de los recursos marinos costeros es la ausencia de capacidad legal por parte de los inspectores de INCOPECA para realizar decomisos o detenciones de embarcaciones que infrinjan la ley, debido a que esto es potestad del Servicio Nacional de Guardacostas. Según las competencias del SNG, artículo 2, inciso F: “velar por el legítimo aprovechamiento y protección de los recursos naturales existentes en las aguas marítimas jurisdiccionales y en las aguas interiores del Estado”.

Sin embargo, es claro que las prioridades en cuanto al funcionar del Servicio Nacional de Guardacostas son otras. Sumado a lo anterior, existe una inconsistencia en la protección de los recursos marinos costeros, en donde, mientras los pescadores utilizan el combustible subsidiado, el Servicio Nacional de Guardacostas paga la totalidad de este, dicho de otra forma, es más caro la protección y cuidado de los recursos que la explotación de estos (Quesada, 2014).

Adicional a los problemas de cuidado de las zonas marinas costeras, como ya se mencionó anteriormente, existen problemas en la tramitación de planes reguladores en territorios costeros (Quesada, 2014). Así también, los límites de cada instancia encargada del otorgamiento de los permisos dificultan las acciones en las zonas costeras. Los tiempos de respuesta en trámites, traslape de competencias y complejidad de la gestión contribuyen a la crisis actual. Diversos pronunciamientos de la PGR van limitando el margen de acción de cada instancia (Grupo Focal, 2014)⁴⁰.

Los problemas ambientales de la zona marina costera, especialmente los que se dan como producto de la sedimentación de los suelos, se ven exacerbados por la nula aplicación de la Ley 7779 de Uso Manejo y Conservación de Suelos, lo cual provoca que todas las actividades productivas que tienen lugar en el Valle Central generen impactos en las costas (i.e. sedimentación, contaminación). La población costarricense carece de una visión integral

⁴⁰ Por ejemplo, en territorios de aptitud turística le corresponde al ICT la elaboración del plan regulador. Mientras que en territorios de aptitud no turística le corresponde al IDA junto con la municipalidad, pero en la ley del INDER se elimina esta responsabilidad y se generó un vacío. Ante una consulta del ICT al respecto, la PGR indicó que la municipalidad es responsable (sin fiscal) de su gestión. El ICT no tiene potestad sobre los territorios no turísticos.



sobre este tema, y hace falta que las instancias públicas correspondientes llamen la atención y propongan soluciones (Grupo Focal, 2014)⁴¹.

Las comunidades han estado ausentes en las acciones de ordenamiento costero y más bien se integran luego en los procesos (Chaves, 2014). Por ejemplo, las comunidades de los manglares de Puntarenas se enfrentan a la destrucción del ecosistema debido al avance de la frontera agrícola. Como resultado de esta situación se han generado conflictos entre la economía de subsistencia y las demandas del Tribunal Ambiental. Sin embargo, las comunidades costeras ya son conscientes de la sobreexplotación de los recursos y por tanto presionan al Tribunal Ambiental y al MINAE para implementar acciones como vedas.

En relación con el estado actual de la biomasa del recurso pesquero, es posible observar que actualmente la gran parte de las capturas de especies comerciales se encuentran en sobre explotación en el reclutamiento, es decir, por encima de su equilibrio biológico y socioeconómico, situación que agudiza el debate sobre la pesca de arrastre a causa de las consecuencias sobre los ecosistemas generadas por la actividad.

6.3 Hacia la Generación de Políticas Orientadas a las Zonas Costeras Marinas de Costa Rica

La problemática de las zonas costeras marinas, asociadas a la degradación de los ecosistemas marinos y a la compleja situación socioeconómica de la población costera, evidencian la necesidad de un replanteamiento en las políticas actuales entorno a estas y en un cambio en la visión que tenemos sobre el espacio marino. En donde, su importancia va más allá de su relevancia ambiental, esta trasciende al ámbito productivo, de seguridad alimentaria y de interés público en general. Por lo tanto, tomando en consideración que los mares son espacios

⁴¹ Por ejemplo, en territorios de aptitud turística le corresponde al ICT la elaboración del plan regulador. Mientras que en territorios de aptitud no turística le corresponde al IDA junto con la municipalidad, pero en la ley del INDER se elimina esta responsabilidad y se generó un vacío. Ante una consulta del ICT al respecto, la PGR indicó que la municipalidad es responsable (sin fiscal) de su gestión. El ICT no tiene potestad sobre los territorios no turísticos.



públicos⁴², su manejo debe ser guiado bajo los principios de: sostenibilidad, inclusión, equidad de distribución y multisectorialidad.

De esta forma es necesario responder a la pregunta: ¿Qué hacer con los mares? desde un punto de vista multidimensional que abarque la interacción entre los tres subsistemas presentes en la zona: el socioeconómico, el bio-físico y el jurídico-administrativo. Y en donde se responda al interés público y no solo a los intereses de un sector específico.

Los intereses de las comunidades costeras (y el interés público en general) han estado ausentes en el diseño de las políticas públicas, no necesariamente por ausencia de mecanismos de participación, sino por falta de representatividad del interés público en estos procesos, en donde los mecanismos de participación no aseguran, por sí mismos, los intereses del sector y de la población en general. Un ejemplo de esto es el Plan Nacional de Desarrollo Pesquero y Acuícola, en donde, no existió un representante de interés público más allá del sector pesquero y acuícola. Sumado a lo anterior, los recursos pesqueros y acuícolas están gestionados por mayoría privada y no por mayoría estatal, razón por la cual se ha identificado la necesidad de eliminar la figura de junta directiva de INCOPECA y que la presidencia ejecutiva sea nombrada por el Consejo de Gobierno. Esto ha quedado plasmado en el proyecto de ley “para modificar varios artículos de la ley N. ° 7384 de creación del Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura”.

Considerando que los procesos participativos no proporcionan por sí mismos el interés general si estos adolecen de falta de representatividad, se vuelve imprescindible la definición de una visión país, en donde sus esfuerzos se plasmen en una visión de largo plazo. Actualmente, el Consejo Nacional del Mar es la autoridad superior encargada de definir esa visión estratégica de largo plazo mediante la ejecución de su Plan Nacional del Mar, el cual tiene un horizonte de 15 años, con el que se busca la gestión equitativa, integral, sostenible y

⁴² También conocidos como recursos comunes en la literatura económica. Los recursos comunes tienen como característica especial, la cualidad de ser “no excluyentes” pero sí “rivales”. No excluyentes porque no se puede excluir a nadie del disfrute de este bien y rivales porque el uso de este bien por una persona disminuye el disfrute de dicho bien por otras personas, ya sea el stock de peces o la calidad del bien.



participativa de los espacios marinos y costeros de Costa Rica. Por otro lado, actualmente CONAMAR debe renovar estos esfuerzos por medio de un cambio en la gestión sistemática del plan. Es decir, CONAMAR tiene como obligación laborar y proponer la Política Nacional Marina.

En nuestro país, es un hecho que se ha incrementado la legislación ambiental vigente con nuevos decretos, leyes, declaratorias, oficialización de políticas y estrategias y nombramientos en diferentes comisiones e instancias. Entre estas herramientas, según Cabrera (2017), el decreto (incluidos reglamentos) es una figura que presenta gran flexibilidad para regular aspectos ambientales, basados en normativa ambiental, capacidades regulatorias y de fiscalización del Estado. No obstante, ha tenido limitaciones como herramienta reguladora, recalcando la importancia de la acción legislativa para hacerle frente a aquellas situaciones en las cuales el decreto no es factible en términos jurídicos para solucionar los diversos conflictos ambientales.

Se destaca que la nueva legislación se acompaña de un incremento en las obligaciones tanto de control preventivo como de fiscalización, pero no de un notorio aumento en el presupuesto o personal destinado a las instituciones, que sea consustancial a las nuevas exigencias. Por otra parte, si la aplicación de estos instrumentos resulta efectiva o no, es necesario un estudio detallado que logre medir su eficacia y eficiencia, que hasta la fecha es inexistente (Cabrera, 2017).

- *Gestión integral y sostenible de las zonas costeras y sus recursos*

De acuerdo con diversos informes de la CGR, Costa Rica presenta fuertes problemas de planificación que provocan impactos negativos en los ecosistemas costeros. Para responder a estos conflictos, la CGR ha planteado que debería existir un “*órgano rector* que impulse el proceso de gestión integral y sostenible de la ZMT, tanto en la franja de los doscientos metros, como en su área de influencia, y de acuerdo con las prioridades de desarrollo nacional y



local”⁴³ (Fonseca, 2008, p. 36). Adicionalmente, esta propuesta indica que, debería activarse un proceso de gestión liderado por el Estado y sus organizaciones con competencias relativas a la administración y control costero, que comprendería “desde la recolección y análisis de la información, hasta la formulación de políticas y su gestión, aplicación y seguimiento” (Fonseca, 2008, p. 36).

Sin embargo, algunos actores con competencias en los territorios costeros perciben que la CGR interpreta que toda la zona costera es ZMT (Grupo Focal, 2014), es decir se invisibilizan la coexistencia del patrimonio natural del Estado, concesiones, entre otros. Basado en esta premisa, los actores clave consultados cuestionan la validez práctica de dicha propuesta y más bien apuestan a otra estrategia: profundizar en las políticas que cada organización implementa (ICT, MINAE, MAG, entre otros). Que a su vez son aplicadas en las zonas costeras⁴⁴.

Es necesario recalcar que la creación de una nueva organización rectora para el manejo costero no es necesario, debido a que esta función podría desempeñarla la CONAMAR (Chaves, 2014). Adicionalmente, existe el Viceministerio de Aguas y Mares, al cual le competen responsabilidad en la gestión del espacio marino.

En relación con la sostenibilidad del recurso pesquero, se presenta de forma imperativa implementar las tallas de primera madurez sexual para evitar el deterioro de la biomasa existente. Los esfuerzos pesqueros deben mitigarse utilizando artes de pesca más selectivos que disminuyan la pesca incidental.

⁴³ Este ente debería ser capaz de involucrar a todas las partes que tengan competencia y responsabilidad en la gestión de ese espacio; asimismo, que sería responsable de desempeñar su rol de vigilancia y control sobre el desarrollo y protección de estos territorios.

⁴⁴ Esta propuesta se desarrolla con mayor profundidad en el borrador de trabajo denominado: “Insumos metodológicos para la generación de instrumentos en Zonas Costeras de Costa Rica”, que también forma parte de los productos del “Programa integrado de análisis de políticas públicas para la gestión sostenible de los recursos naturales y servicios ambientales en Costa Rica”



Adicionalmente, la crisis que vive el sector pesquero debe ser afrontada como un problema público y no sectorial, en donde exista un plan integral (MICITT, s.f)⁴⁵ que afronte la problemática desde todos sus ángulos: disminución del esfuerzo pesquero, fomento de la acuicultura y maricultura, pesca ilegal, artes de pesca poco selectivos, criterios técnicos en la elaboración de las vedas, entre otros. Para lo anterior, se presenta necesario tener una Política Nacional Pesquera elaborada por el ente máximo en la gestión marina, en coordinación con INCOPECA.

En esto, no solo es necesaria la identificación clara del estado actual y problemática del sector, sino también, la identificación de medidas que logren solucionar la problemática identificada con una visión a largo plazo sobre la gestión del sector pesquero y acuícola.

De acuerdo con este planteamiento, una mayor coordinación entre las diversas instancias públicas y no públicas es urgente para resolver la crisis actual. Esta tercera propuesta implicaría una gestión costera integrada: ZMT, PNE, competencias municipales, entre otros.

De acuerdo con el exministro del MINAE, Édgar Gutiérrez, las zonas con mayores territorios protegidos ubican además las poblaciones humanas más pobres. Esto como resultado de la ausencia de mecanismos adecuados de gobernanza para que las comunidades se conviertan en participantes de los beneficios generados por dichos ecosistemas, y a su vez se disponga de mecanismos para cuantificar sus beneficios.

- *Transparencia y rendición de cuentas en las zonas costeras*

La transparencia gubernamental en materia de políticas sobre las zonas costeras requiere la difusión de información y los conocimientos necesarios para su adecuada gestión técnica y administrativa. Esto por medio de la creación de:

Una base de datos sólida y un mayor conocimiento de los sistemas y de las dinámicas naturales, ambientales y humanas, de manera que se puedan medir los riesgos y evitar el

⁴⁵ Existen esfuerzos en torno a este tema bajo el nombre “macro veda integral”



deterioro, fragilidad y vulnerabilidad de esa zona. De tal forma que, una base de datos integre la información que se encuentra ubicada en cada organización que tiene competencia sobre las zonas costeras (Grupo Focal, 2014).

Por consiguiente, la activación de este proceso de gestión integrada y sostenible:

Debe estar asociado a la implementación y aplicación de una política global, a la difusión y coordinación de la información existente en todas las organizaciones públicas, a la divulgación de prácticas correctas y conocimientos relativos a esa zona, así como al flujo de información entre los actores civiles, los técnicos, los políticos y en general entre los responsables de la toma de decisiones. Por otra parte, se deben activar procesos de participación, concertación y negociación con la sociedad civil, pues todos y cada uno de los actores sociales tienen un papel que desempeñar en la gestión costera. Las municipalidades y el gobierno central deben demostrar su voluntad política y centrar sus esfuerzos en una participación en todos los niveles, dentro de la capacidad y esfera de las competencias que a cada actor le sean propias (CGR, 2008, p. 38).

- *Ordenamiento Espacial Marino*

Según Ehler & Fanny (2013) el ordenamiento espacial marino es el proceso público de análisis y distribución del espacio físico y temporal de las actividades humanas en las áreas marinas para alcanzar objetivos ecológicos, económicos y sociales, los cuales son especificados mediante el proceso político. Su efectividad radica en la presencia de las siguientes características:

- a) Basado en el ecosistema: balancear las metas económicas, ecológicas y sociales y los objetivos hacia el desarrollo sostenible.
- b) Basado en una zona: área de interés.
- c) Integrado: representatividad entre sectores y agencias y entre los niveles del gobierno.
- d) Adaptativo: capaz de aprender de la experiencia.



- e) Participativo: presencia de los stakeholder o grupos de interés en el proceso.
- f) Estratégico y anticipatorio: focalizado en el largo plazo.

La implementación de un Plan de Ordenamiento Espacial Marino permite trabajar con la diversidad espacial y temporal de los recursos marinos, debido a que ciertas áreas marinas son más importantes que otras en términos económicos y ambientales. Por lo tanto, a partir de un mapeo de estas distinciones mediante la definición y análisis de las condiciones actuales, es posible mejorar los usos compatibles y reducir los conflictos (tanto uso-uso como uso-ambiente).

Actualmente los esfuerzos realizados en esta línea se encuentran inmersos en las Áreas Marinas de Uso Múltiple, sin embargo, las anteriores presentan resultados ambiguos. En primera instancia, las AMUM fueron creadas bajo una “categoría de manejo” distinta para su conservación, no obstante, de forma legal, estas no constituyen una categoría de manejo distinta a las ya existentes. Por lo tanto, las AMUM funcionan como un espacio de coordinación entre el Área Silvestre Protegida y su área de influencia. Cabe resaltar que de las seis AMUM existentes, dos de ellas son las que presentan una mejor gestión, especialmente producto del proyecto BID-Golfos

7. CONCLUSIONES

En las zonas costeras existe una indudable interrelación entre la población que ahí habita y los recursos del área, debido a que gran parte de estos recursos son la materia prima de las actividades económicas que se realizan. La pesca y acuicultura son los principales nichos de trabajo, por ende, los recursos pesqueros son necesarios para la subsistencia de la población. Sin embargo, el turismo representa otra de las actividades que se desarrolla en las zonas costeras, solo que, a diferencia de la anterior, no es necesariamente extractiva, por el contrario, entre más recursos formen parte de la belleza escénica, mayor número de turistas serán atraídos.

Lo anterior significa, que la sostenibilidad es de gran relevancia para que las diferentes actividades económicas prevalezcan. Lamentablemente, existe una serie de falencias en el



contexto de política, que dejan sin protección a algunas de estas zonas, las cuales pueden ser afectadas por la actividad humana. De ahí la necesidad de elaborar propuestas e instrumentos que permitan un verdadero desarrollo sostenible.

En las zonas costeras se centra aproximadamente el 5% de la población costarricense, cuyas características de escolaridad y empleo no son las más favorables, pues ambos factores presentan bajos niveles, panorama que explica el alto porcentaje de pobreza existente. Aunado a lo anterior, son zonas poco consideradas en políticas nacionales, los planes de ordenamiento marino son inexistentes, los proyectos industriales y turísticos afectan en muchos casos los recursos, y la pesca comercial, como la de arrastre, termina por ocasionar una fuerte presión sobre los ecosistemas marinos.

En el presente estudio se identificaron como principales amenazas de las zonas costeras, la contaminación producto de los proyectos industriales, la sobreexplotación de los recursos, al no existir la suficiente supervisión, lo cual conlleva en muchos casos a la utilización de artes de pesca ilegales y poco selectivos. Se presenta además una nula planificación y regulación sobre el desarrollo costero y pesquerías.

Si bien, cuando se valoran aspectos como el Índice de Desempeño Ambiental, la calificación de Costa Rica es admirable, en comparación a otros países, se deben mejorar gran cantidad de aspectos, ya que el débil ordenamiento territorial en estas áreas del país genera, finalmente, presión sobre los ecosistemas, que se evidencia en el aumento del nivel del mar, o ante el hecho de que los arrecifes coralinos están bajo algún tipo de amenaza. Se puede observar también, en la contaminación de las playas, dónde algunas presentan altos índices de coliformes fecales. Las dificultades políticas y económicas para atender los riesgos del cambio climático, es otro aspecto que sobresale, sobre todo en zonas costeras dónde son mayormente sensibles a la variabilidad climática.

Es imperante realizar cambios en las políticas públicas de las zonas costeras marinas que permitan disminuir los desafíos presentes en la gestión de estos territorios, como la ocupación de la zona marítimo-costera. Además, la labor de las municipalidades que conocen mejor las



carencias y dificultades de cada zona debe ser sobresaliente y destacada. Por otro lado, se debe dotar de una mayor capacidad legal a los inspectores de INCOPECA, quienes no pueden realizar ciertas acciones ante una eventual irregularidad, ya que, los guardacostas son los únicos con la facultad para actuar en algún caso relacionado con el mar.

Las políticas públicas deben dotarse de una visión integral, para que aquello que suceda en el Valle Central no afecte a las zonas costeras como actualmente sucede. También, deben ser políticas inclusivas y transparentes al momento de elaborarse (y en su posterior difusión), es decir, se deben considerar los diferentes sectores afectados o beneficiados, ya que solo de esta forma se logrará un manejo de mares guiado por principios de sostenibilidad, inclusión, equidad de distribución y multisectorialidad.

La sostenibilidad del recurso pesquero es vital para el desarrollo de las zonas costeras marinas, su dependencia de los recursos marinos debe ir de la mano de políticas que estén dirigidas a proteger estos recursos, para que existan beneficios integrales y perdurables. De lo contrario, los ecosistemas tendrán daños irreversibles que afectará no solo a las poblaciones de estas zonas, sino, a la economía a nivel nacional.

8. BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, J. M. (2006). *Confederaciones Intermunicipales Encargadas de la Palmificación Urbana como una Alternativa ante la neficaz Administración Municipal de los Planes Reguadores*. San José, Costa Rica: Tesis para optar por el grado de Licenciado en Derecho. UCR.
- Alfaro, D. (2012). *El Ordenamiento urbano y territorial en Costa Rica: una continuidad muy lenta*. Informe Final. San José, Costa Rica: Decimotavo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible.
- Cabrera, J. (2017). *Normativa ambiental, capacidades regulatorias y de fiscalización del Estado*. Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2017. San José Costa Rica
- Carazo et al. (s.f). Cambio climático y ecosistemas en Centroamérica: una oportunidad para la acción. ICAP. Recuperado de: http://biblioteca.icap.ac.cr/BLIVI/COLECCION_UNPAN/BOL_ABRIL_2013_61/PROG_ESTADO_NACION/2013/documento_cambio_climatico_ecosistemas.pdf



Cazenave A. and Llovel W. (2009). *Contemporary Sea Level Rise*. Annual Review of Marine Science.

Centro de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales (CEDARENA) (s.f). Misión. Página Web. Recuperado de: <https://cedarena.org/index.php/features/mision-y-vision>

Centro de Estudios y Publicaciones Alforja (CEPALFORJA). (2012). Cambio climático y ecosistemas en Centroamérica: Una oportunidad para la acción. San José, Costa Rica.

Chaves, J. L. (2014). Viceministro de Aguas y Mares, MINAE. Foro: Manejo Marino Costero . Heredia, Costa Rica.

Cohen, E. y Franco, R. (2005). *Gestión Social. Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*. México: CEPAL y Siglo Veintiuno.

Comisión Presidencial para la Gobernanza Marina.(2012). *Informe*. Recuperado de https://cremacr.org/wp-content/uploads/2012/07/Informe-Final_Comision-Gobernanza-Marina.pdf

Consejo Nacional del Mar CONAMAR (CONAMAR). (2013). *Política Nacional del Mar Costa Rica 2013-2028*. San José, Costa Rica. Recuperado de www.isladelcoco.go.cr/assets/es/docs/politica-nacional-del-mar-costa-rica-2013-2028.pdf

Conte, C (s.f). Algunas consideraciones sobre las unidades de Análisis de Contenido Cualitativo en Krippendorff. Flacso Argentina. Recuperado de: http://www.carlosconte.com.ar/files/trabajos/consider_krippendorff.pdf

Contraloría General de la República (CGR). (2008). *Memoria Anual 2007*. San José, Costa Rica . Recuperado de: <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/publicaciones-cgr/memoria-anual/2007/memoria-anual-2007.pdf>

Contraloría General de la República (CGR). (2012). *Informe Acerca de la Gestión del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo en la Implementación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano*. Informe nro. DFOE-AE-IIF-06-2012. San José, Costa Rica.

Contraloría General de la República (CGR). (2018). *Índice de Gestión Municipal Resultados del periodo 2017*. Duodécimo Informe Julio, 2018 DFOE-DL-IF-00006-2018. San Jose, Costa

Cuza, G (2012). Informe sobre las acciones nacionales que derivan en protección y conservación de tiburones migratorios. SINAC-MINAET. Recuperado de:



https://www.cms.int/dugong/sites/default/files/document/MOS1_Inf_5_5_Report_from_CostaRica.pdf

Eckstein, D. Künzel, V. Schäfer, L. (2018). *Global Climate Risk Index 2018*. Germanwatch e.V. Office Bonn.

Ehler, C. Fanny, D. *Marine Spatial Planning: a step-by-step approach toward ecosystem-based management. Intergovernmental Oceanographic Commission and Man and the Biosphere Programme*. IOC Manual and Guides No. 53, ICAM Dossier No. 6. Paris: UNESCO. 2009

El Financiero (2012). Incrementa la población en la zona costera de Costa Rica. El Financiero. Recuperado de http://www.elfinancierocr.com/ef_archivo/2012/junio/17/economia3199066.html

El Financiero (2018). Nuevo requisito para construir exigiría estudios hasta de \$100.000. Recuperado de <https://www.elfinancierocr.com/economia-y-politica/nuevo-requisito-para-construir-exigiria-estudios/INTQOFZ6GZABVP5FEOI22W3DBM/story/>

El Mundo (2018). Fondo Verde del Clima dona ₡1.637 millones a municipios más vulnerables al cambio climático. Recuperado de <https://www.elmundo.cr/fondo-verde-del-clima-dona-%E2%82%A11-637-millones-a-municipios-mas-vulnerables-al-cambio-climatico/>

Fonseca, A. (2008). La Zona Marino-Costera. Programa Estado de la Nación. Recuperado de: http://www.estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/014/Marino-costero-Fonseca-2008.pdf

Fonseca, A. (2012). *Informe Final. Gestión Marino Costera. XVIII Informe*. San José, Costa Rica: Programa del Estado de la Nación.

Fonseca, A. (2013). *Arrecifes coralinos y pastos marinos en Costa Rica. Factores de deterioro y acciones de protección*. Ambientico, 9-15.

Fournier Leiva, M. L. (2005). *Informe final*. San José, Costa Rica: Undécimo Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible.

Goulder, L.H. y Parry, I.W.H. (2008). *Instrument Choice in Environmental Policy*. Review of Environmental Economics and Policy, Vol. 2 (2), p. 152–174 doi:10.1093/reep/ren005

Instituto Costarricense de Turismo (ICT). (2007). *Base de datos institucional*. San José, Costa Rica.



Instituto Costarricense de Turismo (ICT). (2016). *Leyes, Reglamentos y Procedimientos*. Recuperado de <http://www.ict.go.cr/es/documentos-institucionales/leyes-reglamentos-y-procedimientos.html>

Instituto Costarricense de Turismo (ICT). (2017). Plan Nacional de Desarrollo Turístico en Costa Rica 2017 – 2021. San Jose, Cost Rica. Recuperado de <https://www.ict.go.cr/es/documentos-institucionales/plan-nacional-y-planos-generales/plan-nacional-de-desarrollo/1071-plan-nacional-de-desarrollo-turistico-2017-2021/file.html>

Instituto Costarricense de Turismo (ICT). (2018) *Estadísticas*. Recuperado de <https://www.ict.go.cr/es/estadisticas/cifras-turisticas.html>

Instituto Costarricense de Turismo (ICT). (2018). *Actividades realizadas*. Recuperado de <https://www.ict.go.cr/es/estadisticas/cifras-turisticas.html>

Instituto Costarricense de Turismo (ICT). (2018). *Gasto y estadia media*. Recuperado de <https://www.ict.go.cr/es/estadisticas/cifras-turisticas.html>

Instituto Costarricense de Turismo e Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (2017). Manual para la elaboración de planes reguladores costeros en la Zona Marítima Terrestre. La Gaceta. Recuperado de: <https://www.ict.go.cr/es/documentos-institucionales/zona-mar%C3%ADtimo-terrestre/manual-de-elaboracion-de-planos-reguladores-costeros/368-manual-de-elaboracion-de-planos-reguladores-costeros/file.html>

Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM). (2002). *Ordenamiento Territorial en el contexto Local*. San José, Costa Rica.

Instituto de Pesca y Acuicultura (INCOPECA). (2014). *Información de producción nacional pesquera 2014*. Página web con información consultada de Enero a Diciembre del año 2014. Recuperado de <https://www.incopescas.go.cr/publicaciones/estadisticas/historico/2014.html>

Instituto de Pesca y Acuicultura (INCOPECA). (2016). *Estadísticas*. Página web con información consultada de abril a noviembre 2016. <https://www.incopescas.go.cr/publicaciones/estadisticas.html>

Instituto de Pesca y Acuicultura (INCOPECA). (2016). *Estructura organizacional*. Recuperado de https://www.incopescas.go.cr/acerca_incopescas/estructura.html

Instituto de Pesca y Acuicultura (INCOPECA). (2018). *¿Quiénes Somos?*. Recuperado de 2018. https://www.incopescas.go.cr/acerca_incopescas



- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) (2011). *Censo 2011*. San José, Costa Rica.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). (2016). *Estimaciones y Proyecciones de Población*. Recuperado de <http://www.inec.go.cr/poblacion/estimaciones-y-proyecciones-de-poblacion>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). (2018). *Empleo*. Recuperado de <http://www.inec.go.cr/empleo>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). (2018). *Encuesta Nacional de Hogares*. Recuperado de <http://www.inec.go.cr/encuestas/encuesta-nacional-de-hogares>
- Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (s.f). Planes reguladores: plan regulador costero. Página Web. Recuperado de: <https://www.invu.go.cr/planes-reguladores>
- Jiménez, J. (2013). *Análisis de las Competencias y Funciones de las Instituciones Involucradas en la Gestión de las AMUM, Identificando Traslapes y Vacíos. Proyecto: Manejo integrado de los recursos marino costeros en la provincia de Puntarenas. SINAC-BID-MarViva*. Recuperado de <http://proyectogolfos.marviva.net/publicaciones/documentos-tecnicos>
- Jiménez, J. (2013). *Problemática marino-costera en Costa Rica y necesidad de planificación*. Ambientico , 4-8.
- Jiménez, J. A. (2014). Director General Marviva. FORO MANEJO MARINO COSTERO. Heredia.
- Kelsen, H. (1982). *Teoría pura del Derecho*. Ed EUDEBA, Argentina.
- La Nacion (2018). Desaciertos para instaurar a la brava la pesca de arrastre. Recuperado de <https://www.nacion.com/opinion/columnistas/desaciertos-para-instaurar-a-la-brava-la-pesca-de/XQLDYIMKUZC5VIDLGKREINY444/story/>
- La Prensa (2017). *Caída récord en la construcción en Costa Rica*. Recuperado de <https://www.laprensa.com.ni/2017/12/20/economia/2349461-caida-record-en-la-construccion-en-costa-rica>.
- Lacé, J. C. (2013). *IMAS: Perfil de la población objetivo de los cantones con acceso a los Océanos Pacífico y Atlántico*. San José, Costa Rica
- León, E. (2009). *Análisis Jurídicos de los Planes Reguladores Costeros Elaborados por Particulares. Alternativas Legales*. San José. Costa Rica.: Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho. Facultad de Derecho. UCR.



Lorenzo, J. (s.f.). *Introducción a los grupos focales*. Universidad Nacional de Córdoba. Recuperado de <https://ansenuza.unc.edu.ar/comunidades/bitstream/handle/11086.1/803/grupos%20focales.pdf?sequence=1>

Martínez Jaikel, J.G, Badilla Calderón, T.A, (2010). *Legislación Turística y Ambiental*. Instituto Nacional de Aprendizaje, San José, Costa Rica. Recuperado de http://www.ina.ac.cr/turismo/servicios_turisticos/Legislacion%20Turistica%20y%20Amb.pdf

MarViva. (2010). *Manual de Legislación Marina Costera y Pesquera de Costa Rica*. Fundación MarViva, San José, Costa Rica. <http://marviva.net/es/biblioteca/legislacion-ambiental/manual-legislacion-marino-costera-y-pesquera-2010-costa-rica>

MarViva. (2012). *Costa Rica dispone de nuevo instrumental técnico para el Ordenamiento Espacial Marino*. Recuperado el 21 de marzo de 2013, de <http://www.marviva.net/index.php/es/noticias/archivo-de-notas/375-costa-rica-dispone-de-nuevo-instrumento-tecnico-para-el-ordenamiento-espacial-marino>

MarViva. (2012). *Diagnóstico de Áreas Marinas Protegidas y Áreas Marinas para la Pesca Responsable en el Pacífico Costarricense*. Fundación MarViva, San José, Costa Rica. http://researchonline.jcu.edu.au/23865/1/AMP-03-2012_2.pdf

Mena, R. (2013). *Agricultura Sostenible MAG*. (F. S. Pinel, Entrevistador)

Mercedes D. Solano, R. (2012). *Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos*. - 1a ed. - Buenos Aires: Fundación CIPPEC.

Ministerio de Agricultura y Ganadería de Costa Rica (MAG), (2014). *Plan Estratégico 2015-2018*. San José, Costa Rica. Recuperado de <http://www.mag.go.cr/bibliotecavirtual/e14-10870.pdf>

Ministerio de Ambiente y Energía (2018). *Informe de estado del ambiente: Costa Rica 2017*. San José, Costa Rica.

Ministerio de Ambiente y Energía et al (s.f). Evaluación de la vulnerabilidad de los recursos costeros al cambio climático. Informe final. San José, Costa Rica. Recuperado de: <http://cglobal.imn.ac.cr/documentos/publicaciones/EstudiosCambioClimaticoCR/estudiosCCR-recursoscosteros.pdf>

Ministerio de Ambiente y Energía y Sistema Nacional de Áreas de Conservación, (MINAE-SINAC). (2016). *Agenda Marina para la Implementación de la Política Nacional del Mar Costa Rica*



(2013- 2028). Proyecto Consolidación de Áreas Marinas Protegidas SINAC-PNUD-GEF. Recuperado de <http://areasmarinaprotegidas.com/wp-content/uploads/2016/09/Agenda-Marina-Sectorial-para-la-Implementacion-de-la-Poli%CC%81tica-Nacional-del-Mar-Costa-Rica.pdf>

Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones. (MICITT). (s.f) *Propuesta Macro Veda Integral 2014-2018 Sector Pesquero*. Recuperado de https://www.micit.go.cr/images/investigacion/Presentaciones_Segunda_Reunion/6-TEISIS-O-PROPUESTA-MACRO-VEDA-INTEGRAL-Caton.pdf

Ministerio de Comercio Exterior (COMEX), (2018). *Inversión Extranjera Directa*. Recuperado de <http://www.comex.go.cr/inversion-extranjera-directa/>

Ministerio de Hacienda (2018). Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico: informe presupuesto ordinario 2019. MH. Recuperado de: https://www.hacienda.go.cr/docs/5bf74fafc9830_DE-480-2018-INCOPI%20-%20P.O.%202019.pdf

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). (2007). *Índice de Desarrollo Social 2007*. San José, Costa Rica. Recuperado de <http://www.pvolcan2.odd.ucr.ac.cr/wp-content/uploads/2011/07/%C3%8Dndice-de-Desarrollo-Social-2007-Mideplan2.pdf>

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). (2011). *Mapeo de la Cooperación Internacional en los cantones costeros del país*. San José, Costa Rica.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). (2011). *Costa Rica. Índice de Desarrollo Social (IDS)*. MIDEPLAN, San José, Costa Rica. Recuperado de <https://documentos.mideplan.go.cr/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/ab677d6c-fafd-4128-86df-a6aa04ab70ef/IDS%202013%20resumen.pdf?guest=true>

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). (2013). *Costa Rica. Índice de Desarrollo Social (IDS)*. MIDEPLAN, San José, Costa Rica. Recuperado de: <https://www.mideplan.go.cr/component/content/category/249:indice-de-desarrollo-social-2013.html>

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (MIDEPLAN), (2014). *Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 Alberto Cañas Escalante*. San José, Costa Rica. Recuperado de <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/L4VkaE53TyOWyPR9BAB-qA>



- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (MIDEPLAN), (2018). *Índice de Desarrollo Social 2017*. Área de Análisis del Desarrollo. San José, CR.
- Ministerio de Vivienda y Asentamientos humanos (MIVAH). (2012). *Política Nacional de Ordenamiento Territorial 2012 a 2040*. Recuperado de [https://www.mivah.go.cr/Documentos/politicas_directrices_planes/pnot/Linea Base PNO T_2013-05-02.pdf](https://www.mivah.go.cr/Documentos/politicas_directrices_planes/pnot/Linea_Base_PNO_T_2013-05-02.pdf)
- Ministerio de Vivienda y Asentamientos humanos (MIVAH). (2018). *Cuadro Legal sobre Competencias MIVAH (julio-2018)*. Recuperado de https://www.mivah.go.cr/Nosotros_Quienes_Somos.shtml
- Miranda, M (2013). *Decimonoveno Informe estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Informe Final: Ordenamiento territorial y conflictividad en zonas protegidas*. Recuperado de https://estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/019/miranda_2013.pdf
- Monares, A. & Montenegro, R. U. (1996). *Pobreza rural y degradación ambiental en un contexto de privatización*. Ponencia presentada en el VII Encuentro Internacional de la Red Internacional de métodos de investigación en sistemas de producción (RIMISP), Centro Agronómico Tropical de Investigación y Educación (CATIE), Turrialba, Costa Rica
- Mora P, A. Fernández G, C. Guzmán M., A.G. (2006). *Áreas Marinas Protegidas y Áreas Marinas de Uso Múltiple de Costa Rica - Notas para una discusión*. Fundación MarViva, San José, Costa Rica. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/258993855_Areas_Marinas_Protegidas_y_Areas_Marinas_de_Uso_Multiple_de_Costa_Rica_Notas_para_una_discusion
- Mora, D., Chávez, A., Portuéguez, C. (2012). *Calidad Sanitaria de las Aguas de Playa de Costa Rica Período 1996-2011*. Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados & Laboratorio Nacional de Aguas. Recuperado de <https://www.aya.go.cr/centroDocumetacion/catalogoGeneral/Calidad%20sanitaria%20de%20las%20aguas%20de%20Playa%20de%20Costa%20Rica,%20per%20C3%ADodo%201996-2011.pdf>
- Mora, E (2013). *Enfrentando la crisis de los ecosistemas marinos y costeros en Costa Rica. Ambientico*. Heredia, Costa Rica. Pp. 1-72. ISSN 1409-214X. Recuperado de: <http://www.ambientico.una.ac.cr/pdfs/ambientico/230.pdf>
- Morales-Ramírez, A., M. Silva Benavides & C. González-Gairaud. (2009). *La Gestión Integrada de la Zona Costera en Costa Rica: experiencias y perspectivas*. Pp.: 41 – 70. En: J.M. Barragán



(Coord.). Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Un diagnóstico. Necesidad de Cambio. Red Ibermar, Universidad de Cádiz y Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CYTED), España. Recuperado de <http://hum117.uca.es/ibermar/Resultados%20y%20descargas/publicaciones/costarica>

Mug, M (2013). Gestión Marino Costera. Décimo informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Pp. 1-31. Recuperado de: http://www.estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/019/mug_2013.pdf

Organización de las Naciones Unidas para Alimentación y la Agricultura (FAO⁴⁶), (s.f). *Integrated management of coastal zones*. Recuperado de <http://www.fao.org/docrep/003/t0708e/T0708E05.htm>

Organización de las Naciones Unidas para Alimentación y la Agricultura (FAO⁴⁷). (s.f).”*Integrated management of coastal zones*” Recuperado de <http://www.fao.org/docrep/003/t0708e/T0708E05.htm>

Parada, A., S. Elizondo Mora, Y. Mejías San Lee, J. Espinoza Rodríguez y J.I. Rodríguez Araya. 2018. *Análisis Socioeconómico de las Comunidades de Pesca a Pequeña Escala que Traslapan con la Flota de Arrastre en el Litoral Pacífico de Costa Rica*. Fundación MarViva y Escuela de Economía de la Universidad Nacional de Costa Rica. 103 pp.

Pérez, M. Alvarado, R. (2003). *Los planes reguladores en Costa Rica: cantorales y costeros*. Recuperado de http://obturcaribe.ucr.ac.cr/documentos-publicaciones/cat_view/3-planos-y-programas/5-planos

Presidencia de la República (2012). *Comisión Presidencial para la Gobernanza Marina*. Recuperado de http://www.pretoma.org/wp-content/uploads/2012/07/Informe-Final_Comision-Gobernanza-Marina.pdf

Procuraduría General de la Republica (PGR), (1949) Constitución Política de la República de Costa Rica. Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/busqueda/normativa/normas/nrm_texto_completo.aspx?para m1=NRTC&nValor1=1&nValor2=871&strTipM=TC

Procuraduría General de la Republica (PGR). (2016). Servicios en Línea. Recuperado de <http://www.pgrweb.go.cr/>

⁴⁶ Food and Agriculture Organization of the United Organization, (FAO) por sus siglas en ingles.

⁴⁷ Food and Agriculture Organization of the United Organization, (FAO) por sus siglas en ingles.



- Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible (PRODUS). (2005). *Elaboración y Revisión Técnica de los Planes Reguladores Costeros. Reflexiones para el Debate No. 8, Manual para la Gestión de la ZMT en Costa Rica*. San José, Costa Rica: Fundación DEMUCA.
- Programa de las Naciones Unidas para el Ambiente (PNUMA). (2002). *Evaluación regional sobre sustancias tóxicas persistentes*. Informe Regional de América Central y el Caribe. Suiza.
- Programa de Restauración de Tiburones y Tortugas Marina (PRETOMA). (2013). *PRETOMA*. Recuperado de <http://www.pretoma.org/es/>
- Programa Estado de la Nación (2015) Vigésimo primer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible/ PEN. San José, Costa Rica. 440 páginas. Recuperado de: <http://www.estadonacion.or.cr/21/assets/pen-21-2015-baja.pdf>
- Programa Estado de la Nación (2016). *Vigesimosegundo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José, Programa Estado de la Nación.
- Programa Estado de la Nación (2017). *Compendio económico*. Recuperado de <https://www.estadonacion.or.cr/inicio/estado-nacion-costarica>
- Programa Estado de la Nación (2017). *Vigesimotercero Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José, Programa Estado de la Nación.
- Quesada, M. (2014). Zona Costera-Marina: Conservación Internacional. (Arce, G. Entrevistador)
- Rafael Bañón y Ernesto Carrillo. *La nueva Administración Pública*. Alianza Editorial, S. A., Madrid, 1997.
- Ramírez, A. Arauj A. (2017). *Marco normativo e institucionalidad para la prevención de riesgos en Costa Rica, con énfasis en el nivel municipal Investigadores*. Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2017. San José Costa Rica
- Ramírez, E. (2013). *Pesca responsable para recuperar el capital natural del mar*. *Ambientico* 230-231 , 42-46.
- Retana, J. (2012). *Riesgo futuro del sector hídrico de Costa Rica ante el cambio climático*. San José, Costa Rica: IMN, MINAET, PNUD.
- Sagot, Á. (2013). *El cuestionable fundamento legal de la planeada marina en Puerto Jiménez*. *AMBIENTICO*, 27-30.



Sánchez, L. (2017). *Tendencias de crecimiento en ciudades intermedias. El caso de San Isidro de El General, Ciudad Quesada y Guápiles*. Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2017. San José Costa Rica

Sector Agroalimentario, Secretaria Ejecutiva de Planificación Sectorial (SEPSA). (2018). *Indicadores Macroeconómicos*. Recuperado de <http://www.infoagro.go.cr/BEA/BEA28/indicadoresMacro.html>

Sector Agroalimentario, Secretaria Ejecutiva de Planificación Sectorial (SEPSA). (2018). *Productos*. Recuperado de <http://www.sepsa.go.cr/productos.html>.

Sector Agroalimentario, Secretaria Ejecutiva de Planificación Sectorial (SEPSA). (2017). *Superficie y Producción*. Recuperado de <http://www.sepsa.go.cr/DOCS/BEA/BEA28/superficieProduccion.html>

Semanario Universidad (2014). *Gobierno cierra proyecto Limón Ciudad-Puerto al comprobar su rotundo fracaso*. Recuperado de <https://semanariouniversidad.com/pais/gobierno-cierra-proyecto-limn-ciudad-puerto-al-comprobar-su-rotundo-fracaso/>

Sistema Costarricense de Información Jurídica (SCIJ) (s.f). Aprueba y oficializa el plan nacional de desarrollo de la pesca y de acuicultura de Costa Rica. Página web. Recuperado de: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC¶m2=1&nValor1=1&nValor2=75064&nValor3=92915&strTipM=TC&lResultado=1&nValor4=1&strSelect=sel

Sistema Costarricense de Información Jurídica (SCIJ) (s.f). Creación del Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura. Página web. Recuperado de: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=25929&nValor3=92858&strTipM=TC

Sistema Costarricense de Información Jurídica (SCIJ) (s.f). Ley de Pesca y Acuicultura. Página web. Recuperado de: http://www.pgrweb.go.cr/SCIJ/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=54688&nValor3=95742&strTipM=TC

Sistema Costarricense de Información Jurídica (SCIJ) (s.f). Ley Orgánica del Ambiente. Página web. Recuperado de: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=27738&nValor3=93505&strTipM=TC

Sistema Costarricense de Información Jurídica (SCIJ) (s.f). Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre. Página web. Recuperado de:



http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=32006&nValor3=96422&strTipM=TC

Sistema Costarricense de Información Jurídica (SCIJ) (s.f). Manual para la clasificación de tierras dedicadas a la conservación de los recursos naturales dentro de la zona marítimo terrestre en Costa Rica. Página web. Recuperado de: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_articulo.aspx?param1=NRRA&nValor1=1&nValor2=71469&nValor3=86751&nValor5=2

Sistema Costarricense de Información Jurídica (SCIJ) (s.f). Oficializa la Política Nacional del Mar y reforma el Decreto Ejecutivo N° 37212 "Creación y Funcionamiento de la Comisión Nacional Marina.

Sistema Costarricense de Información Jurídica (SCIJ) (s.f). Oficializa la Política Nacional del Mar y reforma el Decreto Ejecutivo N° 37212 "Creación y Funcionamiento de la Comisión Nacional Marina. Página web. Recuperado de: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=76651

Sistema Costarricense de Información Jurídica (SCIJ) (s.f). Reglamento a la ley de control de ganado bovino, prevención y sanción de su robo, hurto y receptación. Página web. Recuperado de: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=75752&nValor3=94084&strTipM=TC

Sistema Costarricense de Información Jurídica (SCIJ) (s.f). Uso, manejo y conservación de suelos. Página web. Recuperado de: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=26421&nValor3=93194&strTipM=TC

Sistema Nacional de Áreas de Conservación (s.f). Ley de Aguas. SINAC. Recuperado de: <http://www.sinac.go.cr/ES/normativa/Leyes/Ley%20de%20Aguas%20N%C2%BA%20276.pdf>

Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC). (2009). *Grúas II. Propuesta de ordenamiento territorial para la conservación de la biodiversidad de Costa Rica*. San José, C.R.: Asociación Conservación de la Naturaleza, 2009. 60 p.

Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC). (2015). *Plan Estratégico SINAC 2016-2026*. Recuperado de <http://www.sinac.go.cr/ES/docu/Planificacion/Plan%20Estrategico%20SINAC%202016-2026.pdf>



Spalding, M. Ravilious, C. y Green. E. (1999). *World Atlas of Coral Reefs*. University of California Press.

Tribunal Ambiental Administrativo. (2014). Manual de buenas prácticas ambientales marino costeras en Costa Rica. MINAE, San José, Costa Rica. Recuperado de <http://tribunalambiental.go.cr/portfolio-item/manual-de-buenas-practicas-ambientales-marino-costeras>

Universidad de Costa Rica (UCR). (2012). *Matriz de uso de suelo deberá aplicarse en todos los cantones con vulnerabilidad hídrica*. Recuperado de <http://kioscosambientales.ucr.ac.cr/noticias/noticias-ambientales/1450-matriz-de-uso-de-suelo-debera-aplicarse-en-todos-los-cantones-con-vulnerabilidad-hidrica.html>

Wehrtmann, I. S. y Cortés, J. (eds). (2009). *Marine Biodiversity of Costa Rica, Central America*. Springer.

Windevoxhel. N.J, Rodríguez. J.J Lahmann. E.J. 1997. *Situación del Manejo Integrado de Zonas Costeras en Centroamérica; Experiencias del Programa de Conservación Humedales y Zonas Costeras de UICN para la región*. Costa Rica, UICN/ORMA.

Yale Center for Environmental Law & Policy, Yale University y Center for International Earth Science Information Network, Columbia University (2012). *Environmental Performance Index*. Foro Económico Mundial. Recuperado de <https://epi.envirocenter.yale.edu/archives>

Yale Center for Environmental Law & Policy, Yale University. Center for International Earth Science Information Network, Columbia University (2018). *Environmental Performance Index*. Foro Económico Mundial. Recuperado de <https://epi.envirocenter.yale.edu/archives>

Yale Center for Environmental Law & Policy, Yale University. Center for International Earth Science Information Network, Columbia University (2016). *Environmental Performance Index*. Foro Económico Mundial. Recuperado de <https://epi.envirocenter.yale.edu/archives>

