



INFORME DE POLÍTICAS 2016/1

Gobernanza de Áreas Marinas Protegidas: Donde el Pasado y el Futuro convergen

RESUMEN

La Convención Biológica de Diversidad (CBD) estableció como objetivo proteger el 10% de todas las áreas marinas y costeras para el 2020, mediante áreas protegidas y otras medidas de conservación. Al 2012 sólo el 2.3% del total de la superficie oceánica se encontraba bajo una categoría de protección.¹ Además varias Áreas Marinas Protegidas (AMPs) enfrentan importantes deficiencias, y el mal desempeño puede estar asociado con debilidades en las reglas formales e informales (instituciones) que influyen su gobernanza. Esta situación es particularmente problemática en países en vías de desarrollo, tema que abordamos al examinar las AMPs en Costa Rica.

Costa Rica tiene una larga historia en conservación y últimamente ha trabajado en mejorar sus AMPs. Esto brinda la oportunidad de observar cómo se han reproducido los desafíos de gobernanza en el tiempo y la forma en que los actores están tratando de superarlos. Para explicar el estado actual de la gestión de AMPs en Costa Rica, utilizamos un enfoque de investigación cualitativo basado en las teorías de estabilidad y cambio institucional, y formulamos cuatro preguntas clave:

- ¿Cuáles son los retos actuales en la gobernanza de AMPs en Costa Rica?
- ¿Cómo emergieron estos retos en el tiempo?
- ¿Qué mejoras se han llevado a cabo?

RESULTADOS CLAVE

- Se identificaron siete esferas críticas en la gobernanza de AMPs en Costa Rica: predominio de la conservación terrestre; tradición no-extractiva; abordaje desde arriba hacia abajo para declarar y gestionar AMPs; coordinación entre organismos gubernamentales; centralización en los procesos y toma de decisiones; recursos financieros; y la influencia del debate internacional sobre áreas protegidas.
- Pese al progreso en la visión y legislación que moldean la gobernanza de AMPs (e.g. áreas de uso múltiple y gestión participativa), las normas que dictan cómo se hacen las cosas en la práctica todavía necesitan avanzar.

RECOMENDACIONES

- Analizar la trayectoria de las reglas que han modulado la gobernanza de las AMPs puede dar luces sobre aquello que previene el progreso de las mismas, y cómo se podrían diseñar nuevas reglas para superar las barreras existentes.
- Las AMPs están expuestas a varias amenazas y los recursos financieros son limitados, por tanto se debe fortalecer la cooperación entre los actores.
- Otros países con retos en la gobernanza de AMPs también se pueden beneficiar de las reflexiones sobre cómo eventos pasados pueden impedir o permitir opciones futuras.



- ¿Cuáles temas necesitan ser abordados y por qué?



EL CONTEXTO

Costa Rica está trabajando para consolidar y ampliar su sistema de AMPs, y así convertirse en el primer país en vías de desarrollo en cumplir los objetivos individuales establecidos bajo la CDB. Pese a la larga historia en conservación terrestre de este país, el enfoque en protección marina y costera es relativamente nuevo. De las 167 áreas protegidas creadas hasta el 2011, sólo 21 eran AMPs, correspondiente al 1% de las aguas jurisdiccionales del país.²

Elegimos a Costa Rica para este estudio ya que las dificultades que enfrenta en la gobernanza de sus AMPs se asemejan a la experiencia de otros países en vías de desarrollo. Costa Rica lleva más de cuatro décadas con esfuerzos de conservación y recientemente ha trabajado para mejorar el componente marino de sus áreas protegidas, convirtiéndolo en un caso interesante para observar cómo se han desarrollado los desafíos de gobernanza.

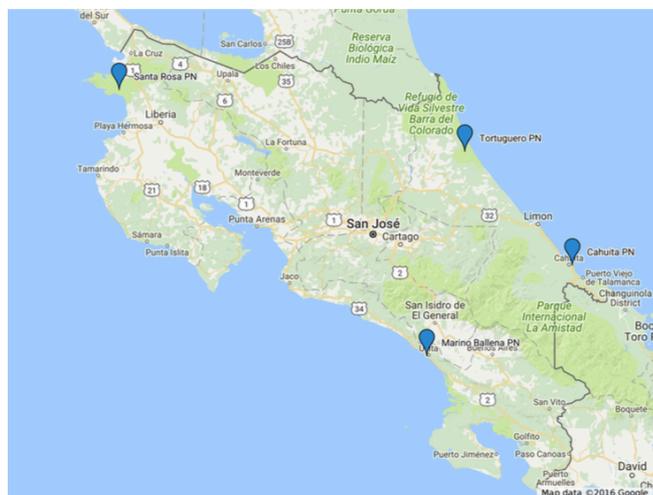
Se construyó una descripción de la gobernanza de AMPs, con el apoyo de teorías de cambio institucional y una investigación de enfoque cualitativo. Las teorías elegidas abordan las condiciones y mecanismos que inducen las reglas para mantener varias de sus antiguas características (estabilidad) o que ejercen presión para que incorporen nuevos aspectos en el tiempo (cambio). En cuanto a metodología, utilizamos el *Process Tracing*. Este método permitió observar cómo las acciones de los individuos transmiten mecanismos de estabilidad y cambio institucional. Estas actividades en conjunto han conducido a la situación actual de gobernanza de las AMPs en Costa Rica.

Los datos incluyen entrevistas, documentos y observaciones recopilados entre Setiembre 2013 y Enero 2014. En total se realizaron 107 entrevistas en San José y cuatro sitios de estudio – Parque Nacional Cahuita, Parque Nacional Marino Ballena, Parque Nacional Santa Rosa y Parque Nacional Tortuguero. Los entrevistados fueron usuarios de los recursos, personal del SINAC y otros organismos gubernamentales,

RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

Existe una brecha entre las reglas formales que definen cómo deberían funcionar las AMPs y las informales que determinan cómo funcionan en la práctica. Al mismo tiempo, los actores enfocados en la conservación están intentando mejorar las AMPs. Se identificaron siete esferas críticas en la gobernanza de las AMPs en Costa Rica:

miembros de organizaciones no gubernamentales y académicos que participan en la formulación de políticas de las AMPs.*



AMPs del estudio en Costa Rica

Se formularon cuatro preguntas claves:

- ¿Cuáles son los retos actuales en la gobernanza de AMPs en Costa Rica?
- ¿Cómo emergieron estos retos en el tiempo?
- ¿Qué mejoras se han llevado a cabo?
- ¿Cuáles temas necesitan ser abordados y por qué?

Las respuestas a estas preguntas proporcionan una explicación del estado actual de la gobernanza de las AMPs en Costa Rica. A continuación los aspectos claves de dichas respuestas.

* SINAC (Sistema Nacional de Áreas de Conservación) está conformado por 11 áreas de conservación en las cuales se distribuyen 169 áreas protegidas. La sociedad participa en la toma de decisiones, mediante los consejos regionales y el Consejo Nacional de Áreas de Conservación.

- *El predominio de la conservación terrestre*
- *Tradicción no-extractiva*
- *Abordaje desde arriba hacia abajo para declarar y gestionar las AMPs*
- *Coordinación entre organismos gubernamentales*
- *Centralización en los procesos y toma de decisiones*
- *Recursos financieros*
- *Influencia del debate internacional sobre áreas protegidas*



El predominio de la conservación terrestre se refiere a cómo el énfasis inicial en la conservación terrestre ha moldeado el interés hacia la conservación marina, y la forma en cómo se protegen estos recursos. Si bien es cierto la evidencia indica que Costa Rica ya no está ‘de espaldas al mar’, todo un conjunto de reglas formales e informales fue construido en torno a la conservación terrestre, y muchas organizaciones e individuos se especializaron en protección terrestre. Por lo tanto, transcurrirá algún tiempo hasta que ambos ecosistemas reciban una atención equilibrada.

La tradición no-extractiva aborda el efecto que ha tenido el favorecimiento de categorías de manejo no-extractivas en áreas protegidas, en la aceptación de AMPs por parte de los usuarios del recurso. Pese a los avances en percepción sobre la necesidad de los beneficios compartidos con las comunidades y el marco legal para poner en práctica esta comprensión más amplia de las herramientas de conservación, aún no queda claro qué tan lejos se ha llegado en su implementación. Puede que la existencia de un marco legal, con herramientas para la protección marina que van más allá de AMPs no-extractivas, no sea suficiente para liberar al país de su fuerte tradición no-extractiva.

Abordaje desde arriba hacia abajo para declarar y gestionar las AMPs, se ocupa de la relación entre el gobierno, los usuarios de los recursos y la sociedad en la toma de decisiones. Pese a la evolución en percepción sobre la relevancia de la gestión participativa, el concepto “jurisdicción del estado” sigue presente en Costa Rica. Una preocupación sobre compartir la toma de decisiones con la sociedad es que los sectores económicos puedan manipular este proceso participativo a su favor. Esto es comprensible, dada la experiencia en varios países con flexión de reglas en favor de los sectores económicos más poderosos. Por otro lado, esta interpretación pasa por alto el hecho de que los sectores económicos también pueden influir en las decisiones mediante el cabildeo político.

La coordinación entre organismos gubernamentales explora los retos de la integración de políticas. Se ha progresado en las ideas que enmarcan la necesidad de integración política para la protección marina y las reglas formales que favorecen dicha coordinación, pero las normas que guían esta integración avanzan lentamente. La integración de políticas es un tema complejo, y no garantiza que los acuerdos alcanzados promuevan el uso sostenible de los recursos. Además, este tema puede ser influenciado por la visión de los líderes políticos, la presión de sectores económicos influyentes y la oposición de grupos ambientalistas.

Centralización en los procesos y toma de decisiones se centra en los esfuerzos para reducir la centralización de las decisiones y los procesos dentro del SINAC, y las barreras en dicha reducción. Pese a que la estructura del SINAC fue concebida para mejorar la descentralización, las reglas formales, como las que regulan la contratación de personal y los procesos de compra, a veces evitan que el proceso sea más eficiente y se adapte a las necesidades de las AMPs. Posiblemente eso también influye en la motivación de los guardaparques para implementar mejoras. Así mismo se pierde la oportunidad de integrar más a las comunidades, en contraste con situaciones del pasado cuando, por ejemplo, en el Parque Nacional Santa Rosa se podía contratar personal local y proveedores. Además de los procesos, la toma de ciertas decisiones también se lleva a cabo únicamente en San José.

Recursos financieros como un reto, se centra en la suficiencia de fondos para las AMPs y la eficiencia con que se asignan dichos recursos. Históricamente los líderes en conservación en el país han sido muy innovadores y han diseñado diversas reglas formales para mitigar la brecha financiera de las áreas protegidas. Posiblemente las regulaciones iniciales crearon un contexto favorable para nuevas soluciones. Sin embargo el reto de conservar mediante el costoso enfoque de ‘cercas y multas’, especialmente en países en vías de desarrollo donde los recursos financieros para conservación tienden a ser escasos, representa casi un acertijo para la conservación.

La influencia del debate internacional sobre áreas protegidas se refiere a cómo las ideas de políticas internacionales en conservación se han extendido a Costa Rica. Los avances en el debate internacional han generado insumos para habilitar los esquemas de protección y el progreso en la agenda nacional de conservación marina, sin embargo los objetivos globales también pueden resultar en nuevos “parques de papel” y en la pérdida de fe en las AMPs. Por otro lado, dada la creciente competencia por los recursos marinos, la ampliación de las AMPs constituye un esfuerzo contra la sobreexplotación y la degradación.



RECOMENDACIONES POLÍTICAS

En cuanto al **predominio de la conservación terrestre**, un desafío clave es fortalecer la temática marina en el SINAC. Desarrollar capacidades para que el personal construya identidades relacionadas a los ecosistemas marinos podría contribuir a que esto suceda más rápido. Este progreso también dependerá de la coordinación entre organismos gubernamentales, porque la conectividad entre los ecosistemas marinos va más allá de los límites de las AMPs. Dado que los recursos financieros son limitados, la conservación marina también requerirá nuevas relaciones con los usuarios de los recursos. Por lo tanto, las capacitaciones deberían enfatizar los aspectos sociales de la protección marina.

En relación con la **tradición no-extractiva**, es deseable favorecer la combinación de alternativas de sustento. Alianzas entre los usuarios de los recursos y las organizaciones identificadas con la protección marina también podrían fomentar la acción cooperativa para proteger los mares. Esto implica que además de las nuevas categorías de manejo que permiten el uso, un cambio clave sería superar el paradigma de que la extracción de recursos es siempre perjudicial para la conservación. Del mismo modo es crucial desarrollar normas que promuevan la formación de alianzas con aquellos usuarios de los recursos que estén dispuestos a colaborar.

En cuanto al **abordaje desde arriba hacia abajo para declarar y gestionar las AMPs**, fortalecer los consejos locales del SINAC podría dirigir el progreso hacia la gobernanza participativa a nivel local. Los usuarios de los recursos pueden beneficiarse de apoyo para las negociaciones. Así mismo, el personal del SINAC en general necesita percibir que su labor ya no es solo "guardar recursos" sino gestionar complejas interacciones entre el ser humano y el ambiente.

En términos de **coordinación entre los organismos gubernamentales**, un asunto fundamental que debe abordarse es la reforma de la junta directiva de INCOPECA, que hasta la fecha ha estado integrada en

su mayoría por grandes actores de la industria pesquera. Sin una representación más equilibrada de actores en esta junta, INCOPECA no podrá aumentar su credibilidad entre los pescadores artesanales y los defensores de la conservación. Como resultado, la explotación y protección de los recursos seguirán siendo abordados por separado.

Cuando se trata de la **centralización en los procesos y la toma de decisiones** el siguiente paso sería hallar la forma de aumentar la autonomía del SINAC a nivel regional y local, de modo que el personal se sienta motivado a permanecer en el campo en lugar de buscar un puesto de oficina. Otro cambio que podría ayudar a conectar la realidad del campo con las actividades de oficina sería establecer que el personal de las oficinas pase periódicamente algún tiempo en las estaciones de campo. Esto podría contribuir a reducir el distanciamiento entre las necesidades del campo y las decisiones tomadas a nivel regional y nacional.

Respecto a los **recursos financieros**, se podrían adoptar medidas para facilitar su asignación a nivel local, como sucede en otros países.³ En todo caso, pareciera que estos recursos continuarán siendo insuficientes para proteger grandes extensiones de AMPs que se encuentran bajo creciente amenaza. Esto refuerza nuevamente la necesidad de aumentar la colaboración con los usuarios de los recursos.

El reto principal relacionado con la **influencia del debate internacional en áreas protegidas** está en lograr convenios más acordes con la realidad local. Esto nos lleva a la limitación de este estudio, que se centró en AMPs y no tomó en cuenta otras herramientas de protección marina.

Por todo lo expuesto, recomendamos a los actores políticos de Costa Rica y otros países con desafíos en la gobernanza de sus AMPs, tomar en consideración las soluciones adoptadas previamente – hayan sido exitosas o no – antes de elaborar nuevas reglas. Ahí es precisamente donde el pasado y el futuro convergen.

REFERENCIAS

1. Weber de Moraes, G., Schlüter, A., Verweij, M., 2015. Can institutional change theories contribute to the understanding of marine protected areas? *Global Environmental Change* 31, 154-162.
2. Spalding, M. D., Meliane, I., Milam, A., Fitzgerald, C., & Hale, L. Z. (2012). *Aichi Target 11: Reshaping the global agenda for MPAs*. Hyderabad: The Nature Conservancy.
3. UNDP. (2011). Consolidating Costa Rica's marine protected areas (MPAs). Retrieved from <http://www.pnud.or.cr/dmdocuments/ProDoc%2078129.pdf>
4. Monteiro, C., & Zambianchi, R. (2014). *Funbio + protected areas*. Rio de Janeiro: Funbio.

ACERCA DE ESTE INFORME DE POLÍTICAS

Este informe de políticas es parte de una serie, que tiene como objetivo presentarle a los responsables políticos los resultados claves obtenidos en los proyectos de investigación del ZMT, y proveer recomendaciones con fundamento científico para los tomadores de decisiones. La serie completa con los informes de políticas del ZMT se puede encontrar en www.leibniz-zmt.de/policy_briefs.html. Esta publicación fue comisionada, supervisada y producida por el ZMT. DOI:10.21244/zmt.2016.002

AVISO LEGAL: Estas recomendaciones políticas no necesariamente reflejan el punto de vista de todos los colegas asociados del ZMT.

IMPRESION

Autores: Gabriela Weber de Moraes a,b,c, Achim Schlüter a,b, Marco Verweij b. Los autores trabajan o están afiliados a, a Leibniz Center for Tropical Marine Ecology (ZMT), b Jacobs University Bremen, y c MARUM – Center for Marine Environmental Sciences, University of Bremen.

Información del Proyecto [aquí](#).

Publicado por el Leibniz Center for Tropical Marine Ecology
Fahrenheitstr. 6, D-28359 Bremen, Alemania

Editor: Bevis Fedder

E-Mail: bevis.fedder@leibniz-zmt.de

Teléfono: +49 421 23800-67

ESitio web: <http://www.leibniz-zmt.de>